



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FRANCISCO CLÁUDIO OLIVEIRA SILVA FILHO**

**ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO E CAPITALISMO PERIFÉRICO: ESTADO DE  
EXCEÇÃO NO CONJUNTO NOVO PERIMETRAL**

**FORTALEZA**

**2019**

FRANCISCO CLÁUDIO OLIVEIRA SILVA FILHO

ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO E CAPITALISMO PERIFÉRICO: ESTADO DE  
EXCEÇÃO NO CONJUNTO NOVO PERIMETRAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynara Monteiro Mariano

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

---

FRANCISCO CLÁUDIO OLIVEIRA SILVA FILHO

ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO E CAPITALISMO PERIFÉRICO: ESTADO DE  
EXCEÇÃO NO CONJUNTO NOVO PERIMETRAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynara Monteiro Mariano

Aprovada em: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

---

Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa

Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Essa dissertação é dedicada  
à Camila Garcia, por tornar meus sonhos possíveis, e  
ao Grupo de Mulheres do Jangurussu, pela teimosia em resistir.

## AGRADECIMENTOS

Essa dissertação, como qualquer conhecimento, é fruto de um esforço coletivo. Apesar de escrita por mim, não seria possível sem a solidariedade de pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para o resultado. Devo agradecer inicialmente, e sempre, à minha família. À Camila Garcia, minha companheira nos desafios da vida, meus pés e asas. A caminhada acadêmica é mais uma forma de sermos neste mundo. À minha sogra, Águeda Coelho, compreensiva na rotina de estudo e parceira nas cervejas para relaxar. Ao meu filho, Tito, maior fonte de energia para vida, que, ao seu modo, entendeu as ausências do papai. Ao meu pai, Cláudio Silva, e à minha mãe, Tetê (*in memoriam*), que dedicaram suas vidas para formação dos filhos. Ao meu irmão, Pedro Silva, amigo e camarada, pelo apoio e conversas produtivas.

Agradeço imensamente à professora Cynara Monteiro Mariano, que me inspirou para seleção do mestrado, tornou-se minha orientadora e agora compartilha comigo essa dissertação. Agradeço pela confiança e paciência nos momentos de ansiedade.

Também agradeço aos meus professores/as da pós-graduação, Felipe Braga, Gustavo Cabral e Jawdat Abu-El-Haj, bem como às secretárias do PPGD-UFC, Heloísa e Mari, e aos servidores/as das bibliotecas da Faculdade de Direito e do Centro de Humanidades, locais onde passei horas e horas nestes últimos meses.

Muito obrigado aos colegas da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Governo do Estado do Ceará, em especial ao coordenador Demetri Cruz.

Aos professores Martônio Mont'Alverne, Gustavo Cabral, David Oliveira e Gustavo Raposo, pelas contribuições teóricas fundamentais e por terem aceito o convite de participar das bancas de qualificação e defesa.

Agradeço profundamente à Janice Monteiro, Juliana Araújo e Anderson Duarte, que foram fundamentais para o trabalho de campo desta pesquisa. Muito obrigado por tudo.

Aos/às moradores/as do Conjunto Novo Perimetral que tive contato e que me receberam com confiança e respeito. Espero que esse trabalho seja mais um instrumento de nossas lutas.

## RESUMO

O estado de exceção permanente observado nos países da periferia do capitalismo produz um contexto de desigualdade estrutural que tem na violência urbana uma das suas expressões mais agudas, repercutindo diretamente no acesso ao serviço público e no atendimento a necessidades essenciais da população. Esta pesquisa analisa o acesso ao serviço público no contexto de estado de exceção vivenciado no Conjunto Novo Perimetral, também conhecida por comunidade do Gereba, na periférica da cidade de Fortaleza, marcada por vulnerabilidade social e pela violência provocada pela “guerra de facções”. A pesquisa, de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, utilizou as seguintes técnicas: observação na comunidade, com incursões e vivências em campo, entrevista aberta em profundidade, relatos em diário de campo e registros fotográficos, além de análise documental. A pesquisa delimitou-se ao Conjunto Novo Perimetral, no período entre o início de 2016 e o primeiro semestre de 2018. Como resultado tem-se a relevância do acesso ao serviço público adequando para o atendimento de necessidade sociais relevantes, especialmente em países da periferia do capitalismo. Constatou-se que o acesso ao serviço público no contexto de estado de exceção é prejudicado pela situação de vulnerabilidade social dos usuários e pela violência armada urbana. Foram percebidas as “fronteiras invisíveis” impostas pelas facções e os “deslocamentos forçados” de moradores, situações extremas de limitação do acesso ao serviço público. Percebeu-se, também, a ocupação militar na comunidade como uma medida de exceção para combater as facções criminosas. Por fim, foram identificadas iniciativas do Poder Público para garantir o acesso seguro aos serviços essenciais. Concluiu-se que a violência armada urbana possui íntima relação com a situação de extrema vulnerabilidade social vivida na comunidade pesquisada. A ausência ou cerceamento do acesso ao serviço público é agravado nesse cenário, vulnerabilizando ainda mais usuários e moradores em geral. Medidas extremas da segurança pública e outras iniciativas da Administração Pública, têm-se mostrado importantes, mas insuficientes para garantia do acesso ao serviço público.

**Palavras-chave:** Estado de exceção. Capitalismo periférico. Serviço Público. Conjunto Novo Perimetral.

## ABSTRACT

The state of permanent exception observed in the peripheral countries of capitalism produces a context of structural inequality that has in urban violence one of its most acute expressions, directly affecting access to the public service and meeting the essential needs of the population. This research analyzes the access to the public service in the context of the state of exception experienced in the Conjunto Novo Perimetral, also known as the community of Gereba, in the periphery of the city of Fortaleza, marked by social vulnerability and violence caused by “criminal gang warfare”. The qualitative, descriptive and exploratory research used as techniques: observation in the community, with forays and experiences in the field, open interview in depth, reporting in field diary and photographic records, as well as documentary analysis. The research was delimited to the Conjunto Novo Perimetral, between the beginning of 2016 and the first half of 2018. As a result one has the relevance of access to the public service, adjusting for the attendance of relevant social needs, especially in countries on the periphery of capitalism. It is understood that access to the public service in the context of a state of emergency is hampered by the situation of social vulnerability of users and by urban armed violence. The “invisible frontiers” imposed by the factions and the “forced displacements” of residents, extreme situations of limiting access to the public service, were perceived. The military occupation of the community was also perceived as an exceptional measure to combat the criminal gangs. Finally, initiatives of the Public Power were identified to guarantee the safe access to the essential services. It is concluded that urban armed violence has an intimate relationship with the situation of extreme social vulnerability experienced in the surveyed community. The absence or restriction of access to the public service is aggravated in this scenario, making more vulnerable users and residents in general. Extreme measures of public security and other Public Administration initiatives have proved important but insufficient to guarantee access to the public service.

**Keywords:** State of exception. Peripheral capitalism. Public service. Conjunto Novo Perimetral.

## RESUMEN

El estado de excepción permanente observado en los países de la periferia del capitalismo produce un contexto de desigualdad estructural que tiene en la violencia urbana una de sus expresiones más agudas, repercutiendo directamente en el acceso al servicio público y en la atención a necesidades esenciales de la población. Esta investigación analiza el acceso al servicio público en el contexto de estado de excepción vivido en el Conjunto Novo Perimetral, también conocida por comunidad de Gereba, en la periférica de la ciudad de Fortaleza, marcada por vulnerabilidad social y por la violencia provocada por la “guerra de facciones”. La investigación, de naturaleza cualitativa, descriptiva y exploratoria, utilizó como técnicas: observación en la comunidad, con incursiones y vivencias en campo, entrevista abierta en profundidad, relato en diario de campo y registros fotográficos, además de análisis documental. La investigación se delimitó al Conjunto Novo Perimetral, en el período entre el inicio de 2016 y el primer semestre de 2018. Como resultado se tiene la relevancia del acceso al servicio público adecuando para la atención de necesidades sociales relevantes, especialmente en países de la periferia del capitalismo. Se comprende que el acceso al servicio público en el contexto de estado de excepción es perjudicado por la situación de vulnerabilidad social de los usuarios y por la violencia armada urbana. Se percibieron las “fronteras invisibles” impuestas por las facciones y los “desplazamientos forzados” de moradores, situaciones extremas de limitación del acceso al servicio público. Se percibió también la ocupación militar en la comunidad como una medida de excepción para combatir a las facciones criminales. Por último, se identificaron iniciativas del Poder Público para garantizar el acceso seguro a los servicios esenciales. Se concluye que la violencia armada urbana tiene íntima relación con la situación de extrema vulnerabilidad social vivida en la comunidad investigada. La ausencia o cerceje del acceso al servicio público se agrava en ese escenario, vulnerando aún más usuarios y moradores en general. Las medidas extremas de la seguridad pública y otras iniciativas de la Administración Pública, se han mostrado importantes pero insuficientes para garantizar el acceso al servicio público.

**Palabras clave:** Estado de excepción. Capitalismo periférico. Servicio publico. Conjunto Novo Perimetral.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Cidade de Fortaleza, divisão por bairros.....	52
Mapa 2 – Conjunto Novo Perimetral.....	53
Fotografia 1 – Vista do alto do Morro do Jangurussu.....	54
Mapa 3 – Intervenções propostas pela Prefeitura de Fortaleza no Novo Perimetral.....	57
Fotografia 2 – Cartografia Social elaborada pelo grupo de mulheres da comunidade.....	60
Fotografia 3 – Casa de morador da comunidade.....	92
Fotografia 4 – Reunião da associação de moradores Dom Aloísio Lorscheider.....	98
Fotografia 5 – Apresentação Cartografia Social pelo Grupo de Mulheres do Jangurussu....	100
Fotografia 6 – Pichação com ameaça entre facções rivais.....	107
Fotografia 7 – Sigla da facção criminosa na comunidade.....	108
Fotografia 8 – Sigla de facção em uma das ruas que dá acesso à comunidade.....	111
Fotografia 9 – Local onde ocorreu expulsão de moradores.....	115
Fotografia 10 – Local onde ocorreu expulsão de moradores.....	115
Fotografia 11 – Base da Polícia Militar no Conjunto Novo Perimetral.....	119
Fotografia 12 – Policiais militares na comunidade Jardim Castelão II (Babilônia).....	121
Fotografia 13 – Sigla de facção na comunidade Jardim Castelão II.....	123
Fotografia 14 – Placa indicando a urbanização da comunidade Jardim Castelão II.....	129

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1	Delimitação do objeto e os objetivos da pesquisa.....	14
1.2	As bases teórico-metodológicos e o percurso da pesquisa.....	15
1.3	Análise do material qualitativo.....	23
<b>2</b>	<b>ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NA PERIFERIA DO CAPITALISMO</b>	26
2.1	Estado de exceção como forma do capitalismo periférico.....	27
2.2	Estado de exceção como paradigma de governo.....	40
2.3	A <i>periferia</i> da periferia do capitalismo: do lixão do Jangurussu ao Novo Perimetral .....	49
<b>3</b>	<b>ESTADO SOCIAL, SERVIÇO PÚBLICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	62
3.1	Noção de serviço público no Estado Social.....	63
3.2	Acesso ao serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais .....	75
3.3	Precarização do serviço público e vulnerabilidade social no Conjunto Novo Perimetral.....	86
<b>4</b>	<b>ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO NO CONTEXTO DE ESTADO DE EXCEÇÃO</b> .....	102
4.1	A “guerra de facções”: fronteiras invisíveis e deslocamentos forçados.....	106
4.2	Segurança pública e estado exceção: a ocupação militar da comunidade.....	118
4.3	Iniciativas do Poder Público para o acesso seguro ao serviço público.....	125
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	134
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	138
	<b>APÊNDICE A – TERMO DE LIVRE CONSENTIMENTO</b> .....	146
	<b>APÊNDICE B – GUIA PARA ENTREVISTA</b> .....	149
	<b>ANEXO A – LEY 387 DE 1997 (COLÔMBIA)</b> .....	150
	<b>ANEXO B – PORTARIA Nº 488, MINISTÉRIO DAS CIDADES</b> .....	166
	<b>ANEXO C – ACORDO ENTRE MUNICÍPIO DE FORTALEZA E CICV</b> .....	169

## 1 INTRODUÇÃO

O estado de exceção permanente que caracteriza os países da periferia do capitalismo, resulta do contexto de desigualdade estrutural da sociedade e repercute diretamente no acesso ao serviço público, conseqüentemente, no atendimento de necessidades essenciais das populações mais pobres. As situações de miséria e vulnerabilidade em que vive grande parte da sociedade brasileira, especialmente em bairros periféricos de grandes centros urbanos, impõem restrições ao acesso de serviços públicos para realização dos direitos fundamentais mais elementares, como educação, saúde, trabalho. No Brasil, a profunda desigualdade que caracteriza a sociedade repercute na distribuição e acesso dos serviços públicos oferecidas à população. Ora depara-se com ausência ou precarização destes serviços, ora faltam as condições econômicas, e o agravamento da violência urbana impacta diretamente essa situação.

Além da precarização e limitações econômicas para acessar o serviço público, em diversas comunidades das periferias urbanas no Brasil, e em particular na cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará, situado no nordeste brasileiro, a chamada “guerra de facções” potencializa as dificuldades de usuários, servidores públicos e a população em geral. Os conflitos armados entre organizações criminosas<sup>1</sup> que disputam o controle do tráfico de drogas e dos próprios territórios da cidade, e destes grupos com as forças de segurança pública, formam um cenário de “guerra”, que impacta diretamente o acesso aos serviços essenciais, vulnerabilizando ainda mais moradores e usuários.

Miséria, desemprego e subemprego, a “ausência” do Estado pela escassez de serviços públicos, somada aos conflitos armados entre facções criminosas e policiais conformam uma situação que, na prática, suspende a efetivação dos direitos fundamentais mais elementares.

Por um lado, para grande parcela da sociedade brasileira, a efetivação de direitos

<sup>1</sup> Ao longo da pesquisa serão utilizadas como sinônimos as expressões “facção”, “grupo criminoso” e “organização criminosa”. A lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, no art. 1º, §1º, organização criminosa como “a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional”. A expressão facção é utilizada de forma generalizada pela imprensa, agentes públicos e população em geral. Atualmente, em Fortaleza, atuam quatro facções criminosas: Comando Vermelho Rogério Lemgruber (CVRL), ou apenas Comando Vermelho (CV), Família do Norte (FDN), Guardiões do Estado (GDE) e Primeiro Comando Capital (PCC). As duas primeiras possuem uma aliança local. A facção presente na comunidade analisada na pesquisa é o Comando Vermelho.

fundamentais foi impedida por razões de ordem econômica e social. Por outro, o crescimento das relações sociais violentas, especialmente da violência armada, e o combate das forças de segurança pública aos “faccionados”, impacta diretamente no acesso ao serviço público em comunidades periféricas. Territórios em situação de vulnerabilidade tornam-se zonas onde direitos e garantias fundamentais são suspensos. Convive-se em um permanente estado de exceção.

Em Fortaleza, vulnerabilidade social e violência urbana fazem parte do cotidiano de moradores desde a origem de diversas comunidades das periféricas da cidade<sup>2</sup>. Uma dessas comunidades é o Conjunto Novo Perimetral, cuja história está relacionada com a instalação do lixão do Jangurussu, antigo aterro sanitário que recebeu, entre 1978 e 1998, a maior parte dos resíduos sólidos produzidos em Fortaleza. Além disso, mais recentemente, a comunidade se tornou “conhecida” pela repercussão do confronto entre facções criminosas. Há um grupo que “controla” o Conjunto Novo Perimetral e outro a comunidade vizinha, Jardim Castelão II, também conhecida como comunidade da Babilônia. A disputa entre esses grupos tornou-se uma das mais emblemáticas na cidade de Fortaleza<sup>3</sup>. Em razão disso, o Conjunto Novo Perimetral foi um dos primeiros a receber a “Operação Ocupação” da Polícia Militar, consistindo na ocupação permanente e ostensiva de forças da Segurança Pública com o objetivo de “garantir o acesso dos moradores aos serviços públicos”<sup>4</sup>.

Diante desse cenário de exceção, compreender quais são os caminhos do acesso ao serviço público em territórios marcados pela extrema vulnerabilidade social, pode contribuir

- 
- 2 Apesar desse estado de exceção fazer parte do cotidiano das periféricas urbanas, os conflitos violentos parecem se espalhar por regiões antes não impactadas. No mês de janeiro de 2018, enquanto se concluía a redação desta dissertação, Fortaleza passava pela maior série de ações promovidas por facções criminosas contra bens e serviços públicos (sedes de órgãos, serviços de transporte público, veículos oficiais ou prestadores de serviços) e equipamentos de infraestrutura (torres de transmissão de energia elétrica e pontes). O acesso a diversos serviços públicos foi alterado em razão da “onda de ataques”, como mudanças nas linhas de transporte público e horários de atendimento de serviços. A questão repercutiu na imprensa nacional e internacional: “Onda de violência já é a maior da história do Ceará”, disponível em <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/01/com-pelo-menos-60-ataques-onda-de-violencia-ja-e-a-maior-da-historia.html>>; “Uma semana de terror e medo em uma Fortaleza refém das facções”, disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/09/politica/1547065773\\_647255.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/09/politica/1547065773_647255.html)>; “Brazil deploys troops to stop violence in Fortaleza”, disponível em <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46772508>>. Acessos em 28.jan.2018.
  - 3 Nos jornais de maior circulação de Fortaleza, pode-se citar “Chefe do tráfico do 'Gereba' é preso”, disponível em <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/chefe-do-trafico-do-gereba-e-preso-1.1893151>>; “A retomada do grande Jangurussu”, disponível em <<https://www.opovo.com.br/jornal/colunas/demitritulio/2018/02/a-retomada-do-grande-jangurussu.html>>. Acessos em 28.jan.2018.
  - 4 Conforme o sítio da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Sociais, disponível em <[www.sspds.ce.gov.br/2018/04/23/operacao-ocupacao-leva-policia](http://www.sspds.ce.gov.br/2018/04/23/operacao-ocupacao-leva-policia)>. Acesso em 23.abr.2018.

com a organização das populações locais, com a avaliação e elaboração de políticas e serviços que enfrentem a problemática da violência e, conseqüentemente, maximizar a efetivação do direito ao acesso dos serviços públicos.

### **1.1 Delimitação do objeto e os objetivos da pesquisa**

Compreende-se que a pesquisa científica, particularmente nas Ciências Sociais, embora seja uma prática teórica, deve vincular o pensamento e a ação. Assim, de acordo com Minayo (2001, p. 18), “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”. Nesse sentido, essa pesquisa se propõe a enfrentar problemas sociais e jurídicos concretos que, no caso, atingem especialmente usuários de serviços públicos e seus servidores.

O objetivo principal da pesquisa é compreender como se dá o acesso ao serviço público no quadro de extrema vulnerabilidade social e de violência urbana no Conjunto Novo Perimetral. Além disso, propõe-se a analisar o acesso ao serviço público como forma de efetivação de direitos fundamentais na comunidade, para em seguida discorrer sobre o impacto da “guerra de facções” no acesso aos serviços.

Para viabilizar tal abordagem, realizou-se uma delimitação do campo de pesquisa, entendido como recorte espacial que diz respeito, em termos empíricos, ao recorte teórico correspondente ao objeto da investigação (MINAYO, 2010, p. 201). A pesquisa empírica no Direito e, particularmente, a realização de trabalho de campo, mostrou-se um grande desafio ao pesquisador. Porém, pareceu a forma mais adequada para desvelar as relações sociais e jurídicas que envolviam o objeto da pesquisa. De acordo com Minayo:

Os sujeitos/objetos de investigação, primeiramente, são construídos teoricamente enquanto componentes do objeto de estudo. No campo, eles fazem parte de uma relação de intersubjetividade, de interação social com o pesquisador, daí resultado um produto compreensivo que não é a realidade concreta e sim uma descoberta construída com todas as disposições em mãos do investigador: suas hipóteses e pressupostos teóricos, seu quadro conceitual e metodológico, suas interações em campo, suas entrevistas e observações, suas inter-relações com os pares. (MINAYO, 2010, p. 202).

Portanto, foi realizado um recorte do campo de pesquisa na comunidade Conjunto Novo Perimetral, também conhecida por comunidade do Gereba, localizada no bairro Passaré,

na cidade de Fortaleza. Isso deu-se por alguns motivos. Primeiro, o elevado grau de vulnerabilidade social e precarização dos serviços públicos disponíveis para a maioria dos moradores, que até hoje trabalham com a coleta e reciclagem de resíduos sólidos. Segundo, essa foi uma das primeiras comunidades onde se repercutiu o confronto entre facções, gerando um crescimento no número de homicídios, expulsão de moradores de suas residências por membros dessas organizações e proibição de moradores passarem por determinadas áreas. O terceiro, relacionado ao anterior, nessa comunidade ocorreu uma das primeiras intervenções territoriais pela Polícia Militar no contexto do conflito entre facções, com a instalação de uma base fixa e presença permanente de agentes de segurança. A quarta razão é de ordem prática, pois o pesquisador estabeleceu relações de confiança com moradores da comunidade, o que permitiu a presença no local.

Além da delimitação territorial, estabeleceu-se, para fins metodológicos, um recorte temporal para análise, entre o início de 2016 e julho de 2018. Algumas questões justificam o recorte. Como será analisado, entre 2015 e meados de 2016 houve um período de trégua entre as facções, conhecida como “pacificação”, que foi rompida por divergências entre os grupos criminosos. O fim dessa “paz” repercutiu diretamente nos conflitos envolvendo a comunidade pesquisada. Entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018, ocorreu a instalação da base fixa da operação da Polícia Militar na comunidade. Ainda no primeiro semestre de 2018, a Prefeitura de Fortaleza, em parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), lançou o programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais. Já as últimas incursões no campo são realizadas em julho de 2018. Contudo, as informações produzidas a partir do material coletado em campo, especialmente das entrevistas, foram delimitados ao período acima descrito.

## **1.2 As bases teórico-metodológicos e o percurso da pesquisa**

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, descritiva e exploratória. Segundo Deslauriers e Kérisit (2012, p. 130), esse método busca a descrição de uma construção social e a exploração de determinados problemas, possibilitando a familiarização com as pessoas e suas preocupações. Também permite colocar a questão de mecanismos e atores sociais, por

meio de informações contextuais. Conforme Gaskell (2002, p. 70), o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista.

Para o desenvolvimento da pesquisa qualitativa, é fundamental uma adequada abordagem metodológica. Minayo (2013, p. 15) define metodologia como o “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Ou seja, “a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador”. A partir destes pressupostos, passa-se a discorrer sobre o percurso da pesquisa e os instrumentos e técnicas utilizados em cada passo.

Os primeiros contatos do pesquisador com a comunidade aconteceram no início de janeiro de 2018. No Conjunto Novo Perimetral, um grupo de mulheres da comunidade e militantes de movimentos populares organizavam um evento denominado Gereba Cultural, que foi realizado em 13 de janeiro de 2018, com uma programação de jogos, oficinas de artesanato e apresentações artísticas. O evento também tinha o objetivo de arrecadar brinquedos e livros para criação da Biblioteca Comunitária do Gereba. Uma das apoiadoras do evento, que não pertence a comunidade, entrou em contato telefônico com o pesquisador, que ela conhecia em razão da atuação como assessor jurídico popular, relatando casos de agressões, ameaças e abordagens violentas provocados por policiais militares contra moradores, especialmente jovens. Havia um grande número de homicídios na comunidade e a Polícia Militar estava iniciando a instalação da base permanente no local. O evento cultural era uma forma de mobilização e organização popular no difícil momento enfrentado na comunidade. O pesquisador repassou orientações e sugestões de como lidar com a situação e pediu para estar presente no evento, como forma de conhecer um pouco sobre a comunidade e aquele contexto que parecia tão complexo.

A partir de então, o pesquisador colocou-se na posição de observador, do tipo não participante, quando, segundo Richardson (2012, p. 260-261), o investigador não toma conhecimento do objeto de estudo como se fosse membro do grupo, mas sim como um expectador atento. Ainda conforme o autor, esse tipo de observação é indicada para estudos exploratórios, importante para levantar novos problemas ou indicar determinados objetivos da pesquisa.

No dia do evento Gereba Cultural, algumas impressões foram marcantes. Primeiro, na entrada da comunidade, a presença da base (um contêiner) da Polícia Militar, com um caminhão da corporação e várias viaturas. Esse aparato de segurança seria a base física da “Operação Ocupação”. Além da presença da polícia, chamava atenção as pichações feitas por integrantes de facções nos muros das casas com dizeres “baixe os vidros”, “baixe os faróis”, “tire o capacete”, bem como, siglas de uma organização criminosa. Ao adentrar na comunidade, observar-se um cenário de bastante miséria, casas sem saneamento básico, esgoto a céu aberto e, ao final da rua principal, se avistava o antigo lixão do Jangurussu.

Ao chegar ao local, a programação do Gereba Cultural já ocorria, com algumas atividades simultâneas. Ao final da tarde, houve uma apresentação de teatro de rua. Durante o evento, o pesquisador teve a oportunidade de conversar com moradores, lideranças comunitárias e integrantes de movimentos populares sobre a situação da comunidade, ouvindo especialmente sobre a vulnerabilidade social e a ausência de serviços públicos. A observação, conforme Minayo (2010, p. 70) é um processo pelo qual o pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica, ficando em relação direta com seus interlocutores no espaço social da pesquisa, na medida do possível, participando da vida social deles, no cenário cultural, mas com a finalidade de colher dados e compreender o contexto da pesquisa. Isso é fundamental para captar aquilo que não pode ser registrado por meio de perguntas ou documentos quantitativos, o que Malinowski (1978, p. 55) denomina de os “imponderáveis da vida real”. Os registros de toda a observação ao longo da pesquisa foi realizado em diário de campo que, apesar de não fazer parte do material formal da pesquisa, servem para análise qualitativa (MINAYO, 2013, p. 71).

Após a participação no evento cultural da comunidade, o pesquisador agendou uma conversa com a apoiadora da organização comunitária, que havia feito o contato inicial. Conversou-se longamente sobre os problemas enfrentados na comunidade, desde sua origem com a instalação do aterro sanitário do Jangurussu, até o atual momento de agravamento da violência. Também foi possível identificar que a disputa entre as facções criminosas tornava ainda mais difícil o acesso aos serviços, diante da impossibilidade de moradores e servidores públicos se deslocarem livremente pelas áreas em conflito. Em seguida, se agendou uma visita do pesquisador a uma reunião da Associação Dom Aloísio Lorscheider, organização comunitária do Conjunto Novo Perimetral.

A reunião ocorreu em 24 de janeiro de 2018, tendo diversas pautas de interesse da comunidade. Na ocasião, o pesquisador se colocou como estudante de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará e explicou seu interesse acadêmico e os objetivos da pesquisa. Ao final, agradeceu pela acolhida e disse que em breve gostaria de entrevistar algumas pessoas. Após a participação na reunião da associação de moradores, começaram os preparativos e planejamentos das entrevistas. Paralelamente, foram realizadas leituras dos referenciais teóricos da pesquisa e da metodologia em pesquisa social. Em fevereiro de 2018, já com dados preliminares e conhecimento do campo, a pesquisa foi submetida a qualificação no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará.

Em 11 de abril de 2018, o pesquisador realizou uma longa conversa informal com uma liderança da comunidade, onde se estabeleceu uma relação de empatia e confiança entre pesquisador e sujeito participante da pesquisa. Além disso, este morador apresentou ao pesquisador um servidor público que atua na comunidade. A confiança é fundamental para preparação da entrevista e para disposição do sujeito em colaborar com a pesquisa. Como afirma Poupart (2012, p. 232), “não basta convencer uma pessoa a participar da pesquisa [...] é preciso que ela se sinta suficientemente confiante para aceitar ‘verdadeiramente falar’.” Após esse diálogo, foi agendada a entrevista com o participante e com o servidor público do território.

Durante o trabalho de campo, outros momentos foram relevantes para pesquisa. Entre eles, o conhecimento da criação do programa Acesso Mais Seguro a Serviço Público, da Prefeitura de Fortaleza em parceria com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Esse Programa relaciona-se diretamente com o problema da pesquisa, por ter como objetivo o acesso da população a serviços essenciais. Assim, o pesquisador solicitou uma entrevista com os representantes da Cruz Vermelha que atuam no Programa, realizada em 15 de abril de 2018, no hotel onde estavam hospedados. A pedido dos dois representantes da organização internacional, o momento não foi gravado, mas foi autorizada a tomada de notas em diário de campo. Após apresentar os objetivos da pesquisa, os membros do CICV falaram abertamente sobre o trabalho realizado em Fortaleza, relacionando com o contexto de crescimento da violência armada urbana na América Latina. Esse fenômeno no continente, segundo afirmado, diferenciam-se dos conflitos bélicos que ocorrem em regiões como o Oriente Médio, onde

também há atuação de organizações internacionais como Cruz Vermelha. Ao explicar sobre o trabalho da organização, afirmou-se que consiste em replicar metodologias dos profissionais da Cruz Vermelha Internacional para agentes públicos atuarem de forma mais segura, em situação de conflito armado. Essa conversa foi fundamental para compreender possibilidades de como a Administração Pública lidar com o acesso ao serviço público em situações semelhantes a vivenciada na comunidade pesquisada.

Entre as incursões ao campo, destaca-se o momento em que o pesquisador acompanhou policiais do 19º Batalhão da Polícia Militar, localizado no bairro Tancredo Neves, em uma “ronda” pelos bairros do entorno. A atividade foi combinada com um dos policiais que faz parte do agrupamento. No dia 13 de junho de 2018, o pesquisador acompanhou quatro policiais militares em uma viatura policial descaracterizada, partindo da sede do batalhão e seguindo pelos bairros Tancredo Neves, Cajazeiras, Barroso e Passaré, onde se localiza o Conjunto Novo Perimetral. Nessa incursão, visitou-se locais marcados pela presença de facções, como a rua Unidos Venceremos, onde mais de 20 famílias foram expulsas e as casas apossadas por uma organização criminosa<sup>5</sup>, e o alto do lixão do Jangurussu, que segundo relato dos policiais, é utilizado como “tribunal do crime”, ou seja, local onde há o julgamento de dissidentes e inimigos, com a aplicação de punições, geralmente, torturas e assassinatos. Após passar no Conjunto Novo Perimetral, se fez uma pausa na base fixa da Polícia Militar, para conhecer a estrutura e conversar com policiais em serviço. O final do percurso aconteceu na comunidade Jardim Castelão II, conhecida como Babilônia. Nesta comunidade, segundo um agente de segurança que acompanhava o pesquisador, “nem a Polícia entra”.

As imagens fotográficas dispostas na dissertação foram todas produzidas ao longo da pesquisa de campo. As ilustrações, assim como outros documentos, fazem parte do conjunto do material empírico e foram articulados com os referenciais teóricos. Conforme Liozos (2002, p. 137), a imagem, na pesquisa social, oferece um registro poderoso das ações temporais e dos acontecimentos materiais. Além disso, segundo o autor, apesar da pesquisa social ser predominantemente formada por questões teóricas, pode-se empregar informações

---

5 O fato ocorreu em janeiro de 2018 e ganhou grande repercussão na imprensa. “Facções confiscam casas e expulsam moradores nos bairros de Fortaleza” <<https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/10/faccoes-confiscam-casas-e-expulsam-moradores-nos-bairros-de-fortaleza.html>>.

primárias que não necessariamente se apresentam na forma de texto escrito, como são as informações visuais.

O último evento na comunidade em que o pesquisador participou, aconteceu em 28 de julho de 2018, durante a apresentação dos resultados do processo de cartografia social, promovido pelo Grupo de Mulheres do Jangurussu, Rede Jubileu Sul e Instituto Negra do Ceará (Inegra), com apoio do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará<sup>6</sup>. A iniciativa, fez parte das ações de organização entre movimentos feministas, como o objetivo de fortalecer as mulheres da comunidade para o enfrentamento das desigualdades locais. A ocasião, se revelou muito rica para compreensão sobre as impressões das próprias moradoras acerca do território (Cf. Fotografias 2 e 5).

Todos os momentos do trabalho de campo fizeram parte de um processo contínuo de confirmações e refutações de hipóteses e construções teóricas levantadas. Compreendendo que ele não se restringe a presença na comunidade analisada, mas sim, “consiste em levar para a prática empírica a construção teórica elaborada [...] combina instrumentos de observação, entrevistas ou outras modalidades de comunicação e interlocução com os pesquisados, levantamento de material documental e outros” (MINAYO, 2013, p. 26).

Encerrada uma primeira fase da pesquisa de campo, teve início a preparação e realização das entrevistas. O primeiro plano era entrevistar quatro pessoas, duas moradoras da comunidade e duas servidoras públicas com atuação no local. Partiu-se, do pressuposto que esses seriam representantes sociais a trazer duas visões distintas do fenômeno estudo (acesso ao serviço público), baseado na compreensão de que os membros do mesmo grupo social são produtos de condições objetivas idênticas, o que possibilita, na análise da prática social, a compreensão da universalização e da particularização dos sujeitos.

No mesmo sentido, pode-se citar Bakhtin (1986, p. 64), para quem em “cada época e cada grupo social têm seu repertório de formas de discurso, marcado pelas relações de produção e pela estrutura sócio-política”. Porém, nos contatos iniciais com os moradores, percebeu-se uma primeira barreira, o medo de falar dos problemas e vulnerabilidades da comunidade e, especialmente, sobre violência e segurança pública. Por outro lado, ao longo do campo, o pesquisador teve contato com sujeitos que tinham vivência na comunidade, mas não residem no local, o que poderia trazer perspectivas e leituras complementares. Destacou-

6 Cartaz da oficina preparatória cartografia da comunidade, disponível em <<http://www.jubileusul.org.br/wp-content/uploads/2018/05/cartaz-eletro%CC%82nico-1.jpg>>. Acesso em 29.01.2018.

se o contato com um Defensor Público que prestou assistência à associação de moradores e fez atendimento a famílias que tinham passado por graves situações de violência urbana. O pesquisador também teve contato com um Policial Militar que atuava na região onde se localiza a comunidade. Assim, chegou-se a nova escolha de quatro entrevistados para aprofundar a pesquisa. Como forma de manter o sigilo dos participantes, não se fará referência aos nomes, bem como indicações que permitam sua identificação como gênero, idade, endereço e outros atributos pessoais. Ao longo da dissertação far-se-á referência aos entrevistados da seguinte forma: Morador, Servidor Público (que atua na comunidade), Defensor Público e Policial Militar.

A escolha dos participantes da pesquisa não pressupõe uma espécie de tipo ideal, no sentido weberiano, mas, conforme Minayo (2010, p. 209), a compreensão do indivíduo como representativo necessita ser entendida no contexto do próprio grupo ou da comunidade, alvos da pesquisa, como uma diversificação que torne possível a compreensão do objeto de estudo.

As entrevistas foram do tipo aberta (ou em profundidade), em que o informante é convidado a falar livremente sobre um tema a partir de um guia de questões (apêndice B). Para Richarson (2012, p. 208), a entrevista em profundidade tem o objetivo de obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema, como e porquê algo ocorre. Conforme Minayo (2010):

Nas entrevistas abertas, a ordem dos assuntos tratados não obedece a uma sequência rígida e, sim, é determinada frequentemente pelas próprias preocupações, relevâncias e ênfases que o entrevistado dá ao assunto em pauta. A quantidade de material produzido nesses encontros tende a ser maior, mais denso e ter um grau de profundidade incomparável em relação ao questionário, porque a aproximação qualitativa permite atingir regiões inacessíveis à simples pergunta e resposta. (MINAYO, p. 2010, p. 265).

As entrevistas foram realizadas em dias, horários e locais mais convenientes para os participantes. No dia 15 de maio, pela tarde, foi realizada a entrevista do Defensor Público e, pela noite, do Morador. Em 1º de junho, foi entrevistado o Servidor Público e em 16 de julho, o Policial Militar. Para realização das entrevistas, utilizou-se os procedimentos sistematizados por Gaskell (2002, p. 74), para quem “a entrevista é uma tarefa comum, uma partilha e uma negociação de realidades [...] o sentido não é uma tarefa individual ou privada, mas é sempre influenciado pelo ‘outro’, concreto ou imaginado”. O autor propõe que o pesquisador tenha

preparado um tópico guia, baseado no arcabouço teórico prévio, cobrindo os temas e os problemas da pesquisa. Este tópico guia é um conjunto de questões abertas, que servem de roteiro e orientação para condução da entrevista, sempre com alguma flexibilidade e improvisação. As questões que nortearam a entrevista aberta foram: 1) *Por favor, fale sobre a comunidade do Gereba*; 2) *Fale sobre os serviços públicos na comunidade do Gereba, por exemplo escola e saúde*; 3) *Diga suas impressões sobre a segurança na comunidade do Gereba*; 4) *Há algo que incomoda sobre o que conversamos?* 5) *Há algo mais que você gostaria de dizer?*

Nos termos propostos por Gaskell (2002, p. 84), as entrevistas iniciaram com um agradecimento ao entrevistado e uma breve apresentação pessoal do investigador. Foi reiterado o vínculo institucional com o Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Ceará, as responsabilidades do pesquisador, especialmente quanto ao sigilo das informações e a voluntariedade do participante. Em seguida, feita a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE, apêndice A) e pedido que fosse assinado. Foi solicitado autorização para gravação do áudio da conversa. Ao longo da entrevista, partiu-se da questão mais geral (“fale sobre a comunidade”) deixando o participante à vontade para falar livremente. À medida que algo mais interessante surgia, pedia-se para aprofundar a questão, sem induzir a resposta, com afirmações como “pode falar mais sobre isso” ou “pode explicar isso”. Em entrevistas do tipo aberta, é interessante encorajar o participante, com indicações de atenção e interesse por sua fala. Também é fundamental respeitar o tempo para pensar, estabelecer lembranças e momentos de silêncio. O silêncio, como afirma Minayo (2010, p. 323), tanto quanto a palavra, tem suas condições de produção, “o dito e o não dito configuram o jogo de cena entre a região interior e exterior dramatizado no trabalho de campo, pois há silêncios que dizem e há falas silenciadoras”. O momento da pesquisa é um exercício de profundo respeito pela fala do outro, aprendizado e reconsiderações sobre preconceitos e pressuposições. Ao final da entrevista eram reiterados os agradecimentos pela disposição em colaborar e explicados os passos seguintes da pesquisa.

Após as entrevistas, o material de áudio foi degravado por profissional especializado. Em seguida, houve a revisão pelo pesquisador, com correções de expressões e a verificação de pausas, silêncios e destaques, com as devidas indicações no texto. A revisão do material foi

feita na seguinte ordem: Servidor Público, o Morador, o Defensor Público e Policial Militar. Apenas após o trabalho de revisão que o material estava pronto para servir de base para análise.

### 1.3 Análise do material qualitativo

Ao final do trabalho de campo, tinha-se um conjunto de quatro entrevistas (textos) e diversos documentos relacionados ao problema da pesquisa (especialmente processos judiciais, leis e cartilhas). Cabe ressaltar, seguindo Bakhtin (1986, p. 36), que as “falas” dos participantes da pesquisa não são apreendidas como um dado verdadeiro em si, posto que a palavra é o fenômeno ideológico por excelência. Para este autor, “o material privilegiado de comunicação na vida cotidiana é a palavra”. A palavra é produção histórica e arena de interesses contraditórios, “servindo ao mesmo tempo como instrumento e como material de compreensão da realidade” (MINAYO, 2010, p. 238). Ou seja, as falas dos participantes das pesquisas são analisadas no contexto abordado e confrontadas com demais elementos empíricos e teóricos levantados. Além disso, foram analisados documentos acessados durante o trabalho de campo. Dessa forma, a análise deve interpretar o conteúdo ou o discurso dentro de um quadro de referências em que se permite ultrapassar a mensagem manifesta no texto.

Ressalte-se que se utiliza a expressão participantes ou sujeitos da pesquisa e não objeto, por compreender que a produção científica é resultado da interação social do pesquisador. Além disso, a pesquisa dá-se *com* o sujeito e não *sobre* o sujeito. Essa abordagem terminológica será utilizada ao longo da dissertação.

É importante também trazer a definição de representação social, utilizada como recurso de análise do material empírico. Nas Ciências Sociais, representações sociais são definidas com categorias de pensamento, de ação e de sentimentos que expressam a realidade, explicam-na, justificando-a ou questionando-a. As representações são parte da construção da realidade. Essa categoria é central para prática da pesquisa qualitativa tanto para realização de entrevistas como para observação de campo e manifestam-se em falas, atitudes e condutas que se institucionalizam e se rotinizam, portanto podem e devem ser analisadas (MINAYO, 2010, 219-236).

A operacionalização da análise do material levantado na pesquisa qualitativa, em especial das entrevistas, deu-se seguindo a proposta metodológica de Minayo (2010, p. 351-359). Segundo a autora:

A interpretação exige a elaboração de Categorias Analíticas (geralmente trabalhadas desde o início da investigação) capazes de desvendar as relações mais abstratas e mediadoras para a parte contextual e de Categorias Empíricas e Operacionais, criadas a partir do material de campo, contendo e expressando relações e representações típicas e específicas do grupo em questão. A partir dos dados colhidos e acumulados, o investigador se volta para os fundamentos teóricos que fizeram parte da elaboração dos conceitos iniciais na fase exploratória, para por em dúvida ideias evidentes anteriormente e para verificar em que medida o momento pós-trabalho de campo exige aprofundamento de outros temas. (MINAYO, 2010, p. 355-356).

Nas leituras preliminares do material produzido no campo de pesquisa, especialmente entrevistas e diário de campo, buscou-se estabelecer convergência, divergências e contradições nas falas, relatos e impressões sobre elementos comuns. Assim, inicialmente chegou-se nos seguintes “temas” ou “estruturas de relevância” (MINAYO, 2010, p. 358): 1) informações sobre história ou características gerais da comunidade; 2) serviço público ofertado na comunidade, abrangendo a questão de ausência, precarização ou impossibilidade de acesso dos serviços por limitações econômicas; 3) situações e relatos de violência, compreendendo ações de grupos criminosos (facções) ou provocadas por agentes da polícia militar.

Após a segunda imersão nas informações qualitativas, aprofundou-se a categorização empírica a partir da questão teórica central da pesquisa, “como se dá o acesso aos serviços públicos no território”, chegando aos seguintes temas principais: 1) restrições de acesso por ausência de serviços públicos no território ou por razões de vulnerabilidade social; 2) impossibilidade ou limitações do acesso em razão da violência armada. Essa situação ocorre por dois motivos: a) as “fronteiras” entre territórios estabelecidas pelas facções criminosas e b) a expulsão de moradores por organizações criminosas.

Esses temas principais, assim como outras informações relevantes para o contexto da pesquisa, foram elencadas por colunas, onde foram inseridas os trechos de falas dos entrevistados. Assim, todas os trechos relevantes das falas foram organizados pelas mesmas categorias, de forma a articulá-las. A tabela definitiva foi organizada em cinco colunas com os temas: 1) restrições de acesso por ausência de serviços públicos no território ou por razões de

vulnerabilidade social; 2) impossibilidade ou limitações ao acesso em razão da violência armada; 3) violência urbana e disputa entre organizações criminosas (facções); 4) segurança pública e violência policial; e, 5) histórico ou características gerais da comunidade.

Pretendeu-se articular as informações produzidas no trabalho de campo com as fundamentações teóricas ao longo de todo o relatório de pesquisa. Assim, a dissertação é estruturada em três capítulos, cada qual subdividido em três seções. No primeiro, intitulado estado de exceção permanente na periferia do capitalismo, discutem-se os fundamentos teóricos que permitem afirmar o estado de exceção como forma do capitalismo periférico e como, contemporaneamente, o estado de exceção tornou-se um paradigma de governo. Pode-se afirmar, preliminarmente, que o estado de exceção é um ato fundado em pretensa necessidade, que justifica a violação ou suspensão de direitos. No final do capítulo, faz-se uma aproximação do contexto social e histórico do Conjunto Novo Perimetral. Em seguida, no capítulo intitulado Estado Social, serviço público e direitos fundamentais, discute-se a noção de serviço público no projeto de Estado Social e seu acesso como instrumento de efetivação de direitos fundamentais. Encerrando este capítulo, retorna-se à análise da comunidade pesquisada, para compreender o quadro de precarização do serviço público e vulnerabilidade social de usuários e moradores em geral. No terceiro capítulo, acesso ao serviço público no contexto de estado de exceção, aprofunda-se a discussão sobre as restrições ou impossibilidades de acesso ao serviço público em decorrência da violência armada urbana. Também se analisa a ocupação da Polícia Militar na comunidade como medida de exceção. Finalizando o capítulo, apresenta-se algumas iniciativas do Poder Público para o acesso seguro ao serviço público. Concluindo a dissertação, são apresentadas as considerações finais.

## 2 ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NA PERIFERIA DO CAPITALISMO

O Conjunto Novo Perimetral é marcado pelo contexto de profunda vulnerabilidade econômica e social e sua origem está relacionada com o crescimento desordenado da cidade de Fortaleza, especialmente com a problemática da produção e destinação de resíduos sólidos. A comunidade foi formada por catadores de lixo, vindos de várias regiões da cidade, que se instalaram no entorno do antigo lixão do Jangurussu. Miséria, trabalho informal, moradias precárias, ausência de serviços públicos básicos, violência institucional e alto índices de criminalidade marcaram o surgimento da comunidade e seguem presentes até os dias atuais. Recentemente, o agravamento do conflito entre organizações criminosas tem impactado ainda mais a já sofrida vida comunitária. Os moradores do Conjunto Novo Perimetral viviam com a precarização de serviços públicos e agora, com a “guerra de facções”, convivem também com um estado de medo e insegurança, impedindo o exercício de direitos elementares, como ir e vir livremente pela comunidade.

Nesse capítulo, serão apresentados os fundamentos teóricos para caracterização do estado de exceção permanente na periferia do capitalismo. Nos países submetidos à relação de dependência, a exceção expressa-se como uma situação de permanente suspensão de direitos fundamentais, a favor da manutenção e reprodução das relações de subordinação. Porém, a desigualdade estrutural que caracteriza a sociedade e o Estado no capitalismo periférico, estabelecem relações assimétricas também no interior dos próprios países.

No Brasil, mesmo o país atingindo elevados níveis de industrialização e de crescimento econômico, existem áreas rurais e urbanas em situação de miséria e vulnerabilidade social. Adota-se o conceito de vulnerabilidade social no termos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004 – Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, publicada em novembro de 2005). Segundo a PNAS, constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção

no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 33). Como será observado ao longo da dissertação, o conceito de vulnerabilidade social extrapola os aspectos estritamente econômicos do indivíduo, família ou comunidade<sup>7</sup>.

Nessas regiões marcadas pela extrema vulnerabilidade social, as relações capitalistas apresentam-se como “formas de exceção” (OLIVEIRA, 2003) e o Estado parece “ausente”, diante da escassez de políticas sociais e serviços públicos.

## **2.1 Estado de exceção como forma do capitalismo periférico**

O subdesenvolvimento da sociedade brasileira seria, segundo Oliveira (2003), a forma da exceção permanente do capitalismo na periferia do sistema. Nos Estados periféricos predomina o que Bercovici (2005, p. 4) denomina um “decisionismo de emergência” para salvação da economia de mercado, em paralelo ao funcionamento ordinário dos poderes constitucionais. Mais ainda, contemporaneamente há a subordinação do Estado ao mercado, com o Direito adaptando-se às necessidades do capital financeiro, se flexibilizando para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular, onde as razões de mercado passam a ser a nova razão de Estado (BERCOVICI, 2005, p. 4).

Os fundamentos dessa condição periférica, que se agrava na atual fase do capitalismo financeiro, tem sua origem na formação social e econômica brasileira. A própria ideia de periferia do sistema capitalista aponta para uma situação de subordinação e dependência em relação ao desenvolvimento econômico que se deu nas regiões consideradas centrais. Assim, é necessário compreender as características essenciais dessa posição periférica e porque contribuem para conformação de um quadro de estado de exceção permanente. Para isso, parte-se da interpretação proposta pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL)<sup>8</sup>,

<sup>7</sup> A discussão sobre o conceito de vulnerabilidade será retomada na seção 3.3.

<sup>8</sup> A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) em 25 de fevereiro de 1948, com sede em Santiago do Chile. A partir de 27 de julho de 1984 passou a chamar-se Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e foi fundada para contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. (Disponível em <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>>. Acesso em: 27 de novembro de 2018. A CEPAL, ao longo dos anos, se constituiu como principal fonte de informação e análise sobre a realidade econômica e social da América Latina, mantendo foco analítico próprio (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 15).

em particular de seu principal representante brasileiro Celso Furtado<sup>9</sup>, que teve grande influência sobre o pensamento social e econômico latino-americano, especialmente nas décadas de 1950 e 1960. O pensamento cepalino também repercutiu sobre a formatação de órgãos públicos que ainda hoje têm relevância para o desenvolvimento econômico e social nacional<sup>10</sup>.

O conceito fundamental na teoria da CEPAL é o “centro-periferia”, utilizado para descrever o processo de disseminação do progresso técnico na economia mundial e explicar a distribuição de seus ganhos. Essa tese parte da ideia de que o progresso técnico se desenvolveu de forma desigual entre o polo do centro, formado pelos países desenvolvidos, e o polo da periferia do sistema, composto pelos países subdesenvolvidos. No centro, o progresso técnico foi mais rápido nos setores industriais e, o que é mais importante, aumentou a produtividade de todos os setores da economia, produzindo um nível técnico relativamente homogêneo em toda sua extensão. Por outro lado, a periferia historicamente teve a função de suprimir o centro com alimentos e matérias-primas a baixo preço.

Assim, o progresso técnico foi introduzido apenas nas atividades voltadas para exportação, que se tornaram ilhas de alta produtividade, em profundo contraste com o atraso do restante da economia (BIELCHOWSKY, 2004, p. 16). Com a Revolução Industrial, protagonizada pelos países do centro, houve um processo de intensa acumulação de capital e de especialização da produção, propiciando um alto desenvolvimento técnico. Assim, os países centrais alcançaram posições hegemônicas no sistema capitalista, restando a periferia ficar excluída da vanguarda industrial que dirige o desenvolvimento tecnológico.

A unidade do pensamento da CEPAL, portanto, está na compreensão da economia mundial como um sistema hierarquicamente estruturado entre centro e periferia, que se condicionam mutuamente. Essa relação caracteriza-se pela desigualdade dos níveis de renda e das estruturas produtivas entre países centrais e periféricos. A estrutura produtiva nos países

---

9 Celso Furtado foi o principal economista da corrente desenvolvimentista de tendência nacionalista no Brasil. Essa corrente diferenciava-se dos demais desenvolvimentistas por proporem, especialmente no início da década de 1960, alterações e reformas mais profundas na sociedade brasileira (BIELCHOWSKY, 2004).

10 Exemplo disso são os bancos de desenvolvimento, como o Banco do Nordeste do Brasil S.A., sociedade de economia mista de capital aberto, com controle majoritário da União, sediado na cidade de Fortaleza, instituição financeira importante para concessão de pequenos créditos, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública, um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo e o principal instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira. Ambas instituições foram criadas em 1952, durante o mandato presidencial de Getúlio Vargas (1951-1954).

do centro é essencialmente diversificada e homogênea, enquanto na periferia é especializada e heterogênea (BERCOVICI, 2011, p. 16).

Para Furtado (1965, p. 184-185), o subdesenvolvimento não é uma etapa do processo de formação das economias capitalistas modernas mas, ao contrário, um processo particular em si, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O subdesenvolvimento não é uma etapa histórica comum aos países, que evoluem invariavelmente em direção ao desenvolvimento, mas uma condição específica da periferia do sistema capitalista.

No caso brasileiro, analisando a situação da economia nacional nos anos 1960, Furtado afirma tratar-se de uma situação complexa do subdesenvolvimento, onde há a coexistência de um setor econômico de subsistência, um setor voltado para exportação e um terceiro núcleo industrial ligado ao mercado interno. Este último é resultado de um processo de substituição de importações, que busca permanentemente apresentar no mercado interno artigos similares aos importados e incorporar métodos que o permitam competir com os produtos estrangeiros. Por isso, explica o economista, o objetivo do empresário local com as inovações tecnológicas não é proporcionar mais dinâmica da economia interna, que permitiriam a absorção dos grandes contingentes populacionais marginalizados na economia, mas aproximar-se dos custos e preços dos países exportadores de manufaturas. Portanto, segundo a interpretação de Furtado (1965)<sup>11</sup>, pode-se compreender porque a sociedade brasileira, mesmo atingindo elevado grau de industrialização, convive com situações de marginalização e vulnerabilidade econômica e social da imensa maioria da população.

Os autores da CEPAL buscam uma explicação original para o subdesenvolvimento na América Latina, evitando a importação mecânica da análise clássica do desenvolvimento capitalista na Europa. Segundo Fiori (2014, p. 104), é possível identificar três grandes matrizes teóricas que organizaram o debate sobre Estado e desenvolvimento e que influenciaram a discussão na América Latina, especialmente entre 1930 e 1980: uma teoria weberiana de modernização, com perspectiva de etapas de desenvolvimento econômica, tendo

---

11 Celso Furtado conclui a síntese sobre as características do subdesenvolvimento afirmando que “explica-se, deste modo, que uma economia, onde a produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e tem uma participação no produto que pouco se distingue da observada em países desenvolvidos, apresente uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento” (1965, p. 185). Furtado (1965) afirma que o subdesenvolvimento, como fenômeno autônomo, requer um esforço de teorização também autônomo e que, a falta dessa compreensão tem levado economistas a buscar explicações de problemas a partir de analogias com países desenvolvidos.

como modelo idealizado os sistemas políticos norte-americano e europeu; a teoria marxista da revolução democrático-burguesa, que via no desenvolvimento e na industrialização o caminho necessário de amadurecimento do modo de produção capitalista e da revolução socialista; e a teoria estruturalista do centro-periferia e do intercâmbio desigual, formuladas pela CEPAL, com a defesa intransigente da industrialização nacional.

Para Bielschowsky (2004, p. 138), uma das grandes contribuições do pensamento cepalino foi propor uma interpretação distinta das concepções deterministas e etapistas do desenvolvimento capitalista. O subdesenvolvimento não seria um estágio anterior do desenvolvimento, mas um subproduto do processo capitalista europeu<sup>12</sup>.

O contato abrupto da economia europeia sobre regiões não submetidas às relações capitalistas, como a América Latina, mas densamente povoadas e com sistemas econômicos próprios seculares, não foi uniforme e produziu variações a partir de circunstâncias locais e da intensidade da penetração das relações capitalistas (FURTADO, 1965, p. 173). Vale citar a conclusão de Celso Furtado:

Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenha, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. (FURTADO, 1965, p. 173).

O subdesenvolvimento, portanto, não está inscrito numa cadeia evolutiva, partindo de estágios primitivos até o pleno desenvolvimento, trata-se de “uma singularidade histórica, a forma do desenvolvimento capitalista nas ex-colônias transformadas em periferia, cuja função histórica era fornecer elementos para a acumulação de capital no centro” (OLIVEIRA, 2003, p. 126). Nesse sentido, o termo subdesenvolvimento não é neutro e revela uma posição subalterna e dependente na divisão internacional do trabalho capitalista.

---

12 Furtado (1965, p. 172-173), afirma que constituição de um “núcleo industrial” na Europa do século XVIII, provocou uma ruptura na economia mundial, em três direções distintas: a primeira, dentro da própria Europa ocidental, com a progressiva absorção dos fatores liberados pela desorganização da economia artesanal pré-capitalista e elevação dos níveis de produtividade com a industrialização. A segunda, um prolongamento da economia industrial europeia para outras regiões com destaque para Canadá, Estados Unidos e Austrália, cuja combinação de fatores excepcionais permite a elevação do nível de vida semelhante ao europeu. Por fim, em terceiro, a direção aos países periféricos, como a América Latina, que originou a situação de subdesenvolvimento.

Seguindo as contribuições do pensamento cepalino, apesar das diversidades da formação socioeconômica dos Estados latino-americanos, o desenvolvimento da região possui características comuns e duas fases conhecidas como modelos “para dentro” e “para fora”. Inicialmente, os países latino-americanos relacionavam-se economicamente com os países industrializados fornecendo produtos primários e excedentes financeiros e importando manufaturas, recursos humanos, tecnologia, investimentos, instituições e culturas. Essa fase é denominada *desarrollo hacia afuera*. Nela, o mercado de bens e serviços e o investimento em infraestrutura estava vinculado e limitado às atividades de exportação, essencialmente no setor de minérios ou produtos agrícolas, geralmente dominadas por empresas estrangeiras ou vinculadas ao capital estrangeiro.

Outra característica dessa fase da formação econômica da América Latina é a ausência de um mercado interno integrado, implicando uma excessiva dependência econômica do mercado externo. A convivência entre setores exportares dinâmicos, vinculados ao comércio internacional, e da maior parte da economia em situação de atraso ou estagnação, ficou conhecida como “heterogeneidade estrutural das econômicas periféricas” (FURTADO, 1965, p. 165-170). Essa dinâmica econômica entre centro e periferia, resultaria sempre desvantajosa para os países periféricos, por uma tendência de deterioração dos termos de troca, ou seja, o poder de compra dos bens primários para aquisição de bens manufaturados se reduz com o passar do tempo.

Para enfrentar essa situação, as ideias da CEPAL influenciaram a formulação de políticas econômicas no continente latino-americano de defesa da industrialização. Essa fase, chamada de *desarrollo hacia adentro*, se caracterizou pelo incentivo à política de industrialização por substituição de importações que, até a década de 1950, foi bastante exitosa em transformações estruturais das economias latino-americanas e diminuição de vulnerabilidades externas (BERCOVICI, 2011, p. 19; BIELCHOWSKY, 2004, p. 137).

Celso Furtado retoma a ideia de Raúl Prebisch<sup>13</sup> (BIELCHOWSKY, 2004, p. 139) de que a industrialização nos países periféricos tende a reproduzir os padrões tecnológicos do centro, em razão do processo permanente de competição com os produtos importados. Por isso, mesmo em um processo de industrialização avançado, é possível manter-se os padrões

---

13 Raúl Prebisch (1901-1986) foi economista argentino e exerceu várias funções de direção econômica na Argentina e do Sistema das Nações Unidas. Foi um dos fundadores da CEPAL, tendo sido o autor que estabeleceu suas bases teóricas.

de subdesenvolvimento. Ainda que a produção industrial tenha atingido elevados níveis de diversificação e tenha importância na participação do produto, a forma como se dá essa industrialização não altera o restante da economia nacional, que mantém “uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista, e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento” (FURTADO, 1965, p. 173).

A interpretação de Celso Furtado sobre as sociedades subdesenvolvidas, em particular a brasileira, contribui para compreensão de que não há oposição entre modernização e estruturas consideradas “atrasadas” ou “arcaicas”. Não é apenas possível a convivência desses elementos antagônicos, como integram a mesma realidade contraditória. Outra contribuição fundamental da teoria cepalina é superar interpretações que buscam relacionar o subdesenvolvimento apenas a aspectos naturais ou culturais. Ainda que esses elementos influenciem determinada realidade, o problema do subdesenvolvimento, e suas marcas como vulnerabilidade social, desemprego e subemprego, pobreza, miséria e baixa efetividade de direitos fundamentais, possuem razões históricas, econômicas e políticas.

A sociedade brasileira é emblemática em demonstrar que o desenvolvimento funda-se em decisões políticas, isto é, o processo de transformação da economia brasileira possui uma explícita direção política. Bielschowsky (2004, p. 7) afirma que a política desenvolvimentista é a ideologia que propõe a transformação da sociedade brasileira, com a superação do subdesenvolvimento e da pobreza, através da industrialização. Essa política deve ser necessariamente coordenada e planejada pelo Estado, que deve definir a expansão dos setores econômicos, além de captar e orientar os recursos financeiros necessários para o financiamento do processo de desenvolvimento. Para os teóricos da CEPAL, havia principalmente uma proposta política<sup>14</sup> para os países subdesenvolvidos, qual seja, a industrialização como meio de superar a pobreza, ou ao menos reduzir a diferença em relação aos países do centro, e de buscar a independência política e econômica por um crescimento autossustentado (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 11).

Furtado (1974, p. 81) denomina de “modernização” o processo de adoção de padrões de consumo sofisticados, sem a existência de processo de acumulação de capital e progresso

---

14 Bielschowsky (2004, p. 11-12) afirma que a disputa por concepções teóricas e políticas acerca do desenvolvimento eram parte do contexto econômico internacional nas décadas de 1940-1950. Nos países do centro, a discussão dava-se sobre a conveniência da intervenção do Estado para estabelecimento de um novo padrão de crescimento econômico. Os países subdesenvolvidos também foram influenciados por esses embates teóricos e políticos, sintetizada nas disputas entre adeptos do liberalismo e intervencionismo estatal.

nos métodos produtivos correspondentes. Para o economista, o surgimento de uma classe com padrões de consumo similares aos de países centrais, “onde o nível de acumulação de capital era muito mais alto e impregnada de uma cultura cujo elemento motor é o progresso técnico, transformou-se, assim, em fator básico na evolução dos países periféricos” (FURTADO, 1974, p. 80). Como afirma Cabral (2018, p. 12) a partir da análise de Furtado, a modernização no estilo de vida da elite passou a se confundir com a ideia de desenvolvimento. Nos países subdesenvolvidos houve um aumento da produtividade causado pela inserção na divisão internacional do trabalho e pela incorporação, ainda que atrasada, de inovações tecnológicas aplicadas à estrutura produtiva, um fortalecimento do mercado interno e uma transformação nos hábitos de consumo das classes proprietárias e urbanas médias da periferia. Porém, ainda que países subdesenvolvidos tenham atingido alto grau de industrialização, como o Brasil, isso não acarretou uma diminuição nas desigualdades estruturais entre centro e periferia, nem um aumento expressivo da renda da população, tampouco uma efetivação de direitos fundamentais básicos e melhorias nas condições de vida da maioria das populações periféricas (CABRAL, 2018, p. 12).

Além das inovações tecnológicas e do aumento da produtividade, para se alcançar o desenvolvimento é necessário buscar a homogeneização social. Isso não se trata da uniformização de padrões de vida, mas de garantir para a maioria da população as condições básicas de bem-estar, como alimentação, saúde, educação, moradia, vestuário, cultura e lazer. Assim, além da criação de um sistema produtivo eficaz, a homogeneização social é condição necessária para se chegar ao desenvolvimento (FURTADO, 1965, p. 86; CABRAL, 2018, p. 13).

A partir das contribuições teóricas de Celso Furtado, pode-se avançar para a noção de que a superação do subdesenvolvimento não se confunde apenas com crescimento econômico e industrialização. As raízes do subdesenvolvimento, condicionadas historicamente, estão em uma articulação entre dois processos: interno de exploração e externo de dependência (FURTADO, 1974, p. 94). Com esse mecanismo de exploração e dependência, quanto mais intenso os novos padrões de consumo, mais concentrada será a renda, e quanto maior a dependência externa, também crescerá a taxa interna de exploração.

Em *O mito do desenvolvimento* (1974), Furtado conclui que o subdesenvolvimento não é uma fase do desenvolvimento, mas o próprio meio pelo qual o capitalismo tem se

difundido como sistema planetário. Cabe citar a questão tal como é exposta por Celso Furtado:

Em conclusão: o subdesenvolvimento deve ser entendido como um processo, vale dizer, como um conjunto de forças em interação e capazes de reproduzir-se no tempo. Por seu intermédio, o capitalismo tem conseguido difundir-se em amplas áreas do mundo sem comprometer as estruturas sociais pré-existentes nessas áreas. O seu papel na construção do presente sistema capitalista mundial tem sido fundamental e seu dinamismo continua considerável: novas formas de economias subdesenvolvidas plenamente industrializadas e/ou orientadas para a exportação de manufaturas estão apenas emergindo. É mesmo possível que ele seja inerente ao sistema capitalista; isto é, que não possa haver capitalismo sem as relações assimétricas entre sub-sistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento. (FURTADO, 1974, p. 94).

Florestan Fernandes também traz interessante análise sobre a consolidação da condição periférica na sociedade brasileira. Na periferia do capitalismo, para Fernandes (1975, p. 223), a “nova ordem” não chegou a interromper a associação dependente com os centros hegemônicos de dominação capitalista, nem gerou uma degradação completa do regime anterior. A inserção do Brasil da economia capitalista moderna não resultou na “superação de estados relativos de subdesenvolvimento, inerentes à satelização imperialista da economia interna e à extrema concentração social e regional resultante da riqueza” (FERNANDES, 1975, p. 223).

Contemporaneamente, outros autores também têm analisado os mecanismos de perpetuação da dependência e subordinação econômica, agravada no atual estágio neoliberal. Eles apontam que a dependência das sociedades periféricas tende a se agravar com a implementação de políticas neoliberais<sup>15</sup>. Conforme Fiori (2011, p. 124-131), em busca do equilíbrio macroeconômico, a América Latina teve interrompido seu acesso à tecnologia de ponta, foi relegada a mera consumidora parcial da terceira revolução tecnológica, internacionalizou seus mercados internos, privatizou seus bens e serviços públicos para atrair investimentos estrangeiros e relegou políticas sociais universalizantes. Para tornar tal realidade possível, promoveu-se a despolitização radical das relações econômicas, esvaziando o sentido das decisões democráticas nos países latino-americanos.

Para além da dominação estruturante a que estão submetidos os países subdesenvolvidos, o neoliberalismo se expressa de forma mais intensa na periferia que no

---

<sup>15</sup> Sobre as primeiras experiências do neoliberalismo no Chile e na Inglaterra, cf. Anderson (2012), Harvey (2011), Borón (2012).

centro (BOITO, 1999, p. 30-36). Nos países centrais, especialmente na Europa continental, o Estado de bem-estar social, apesar dos impactos sofridos pelas políticas neoliberais, continua existindo, resultado da resistência das organizações da classe trabalhadora. Além disso, essa região é um dos polos dominantes do capitalismo internacional e, portanto, beneficiária da política neoliberal. A correlação de forças entre capitalistas e trabalhadores se expressa em avanços e retrocessos dos direitos sociais e, mesmo com o recuo do Estado de bem-estar europeu, um conjunto de direitos fundamentais é garantido para significativa parcela da população.

Como afirma Boito (1999, p. 37), nos países da periferia, a política neoliberal deparou-se com uma rede de proteção social e um conjunto de direitos sociais menos desenvolvidos, por isso conseguiu avançar muito mais do que logrou fazer no centro do sistema. Além do esforço das políticas neoliberais em desestruturar os direitos sociais e os serviços públicos, o que ocorre tanto no centro como na periferia do capitalismo, nesta última, o neoliberalismo desempenha uma função específica. Ainda segundo o autor, as políticas neoliberais servem para enquadrar as economias latino-americanas aos interesses do capital financeiro dos países centrais e das grandes empresas industriais. A consequência disso para os países da periferia do capital é o reforço do papel de submissão na divisão internacional do trabalho, aprofundando o caráter dependente das economias, destruindo as políticas sociais dos Estados e agravando a situação dos trabalhadores e da população em geral<sup>16</sup>.

Segundo Paulani (2010, p. 109-155), com o neoliberalismo no Brasil, instaura-se um “estado de emergência econômica”, onde medidas emergenciais desconhecem a lei, a Constituição e procedimentos típicos da democracia parlamentar. Esse estado de exceção<sup>17</sup> tem dois elementos fundamentais: um *status* de necessidade, fortemente influenciado por um discurso de “salvação” em razão da iminência de uma suposta situação caótica ou catastrófica<sup>18</sup>, e a utilização de medidas não legais mas com força de lei (AGAMBEN, 2004,

16 Para mudanças no padrão da acumulação capitalista no neoliberalismo, cf. Harvey (1993; 2011). Sobre a mundialização da produção capitalista e o domínio da financeirização, cf. Chesnais (1996).

17 Paulani (2010) utiliza a expressão influenciada por Agamben (2004), cuja formulação teórica será aprofundada a seguir.

18 Quando da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 241/16, que daria origem à Emenda Constitucional nº 95/16, o então Ministro da Fazenda, Henrique Meireles, fez pronunciamento em cadeia nacional de televisão “para conscientizar a população brasileira da importância da aprovação pelo Congresso Nacional da Proposta de Emenda”. A defesa da emenda constitucional foi baseada em um suposto desequilíbrio fiscal no país que, segundo o ministro levou a um contexto em que “inflação estava fora de controle e os investidores cancelaram projetos, levando milhões de pessoas ao desemprego”. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/10/na-tv-henrique-meirelles-explica-necessidade-do->

p. 51-63). Diante das medidas econômicas tomadas no Brasil, especialmente na inserção na fase neoliberal, Paulani (2010, p. 122) afirma que “mesmo sem a decretação técnica de estado de exceção, faz-se tabula rasa da lei sempre que os interesses materiais, embrulhados no discurso da necessidade posta pela emergência, mostram-se mais poderosos que ela”.

A semântica neoliberal que relaciona questões econômicas com tragédias e crises é explicitada por Klein (2008, p. 16-18), para quem os defensores do neoliberalismo aguardam por graves crises para “vender partes do Estado para investidores privados enquanto os cidadãos ainda se recuperavam do choque, e depois transformar as ‘reformas’ em mudanças permanentes”.

Assim, o discurso da emergência aplicado às conjunturas econômicas é recorrente para justificar disposições que, se fossem submetidas ao debate democrático, não lograriam legitimidade popular ou mesmo não se coadunam com os fundamentos da ordem jurídica constitucional de 1988, sendo necessário o recurso a medidas excepcionais que passam a ter força de lei<sup>19</sup>.

Com o neoliberalismo e a economia capitalista globalizada<sup>20</sup>, a instabilidade econômica cresceu e o recurso aos poderes de emergência para enfrentar as crises econômicas passou a ser recorrente, com a permanência de um estado de emergência econômico. Para Bercovici (2005, p. 4-9), a tradição jurídica de medidas de emergência interferiam nas liberdades políticas e econômicas, na perspectiva de limitação dos direitos individuais em favor do bem-estar coletivo. Atualmente, ao contrário, recorre-se aos poderes de emergência para limitar os direitos das populações empobrecidas com objetivo de garantir e manter a propriedade privada e a acumulação capitalista<sup>21</sup>. No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, o recurso ao estado de exceção não mais se justificaria para a proteção do Estado, ou da constituição, mas seria evocado para garantia e manutenção do capitalismo e da ordem

---

teto-dos-gastos-publicos>. Acesso em 30.jan.2018.

19 Segundo Agamben (2010, p. 60), “o conceito de ‘força de lei’, enquanto termo técnico do direito, define, pois uma separação entre a *vis obligandi* ou a aplicabilidade da norma e sua essência formal, pela qual decretos, disposições e medidas, que não são formalmente leis, adquirem, entretanto, sua ‘força’.”

20 Para uma interpretação da financeirização ver CHESNAIS (1996); HARVEY (1993; 2011). Sobre os impactos do capitalismo em sua fase financeira para as classes populares na América Latina: BEHRING (2008), BORÓN (2012), BOITO (1999).

21 Pelo seu caráter dependente e periférico, as decisões políticas e econômicas fundamentais são tomadas externamente. Essa característica é agravada com o neoliberalismo, pois conforme Bercovici (2005, p. 5), “os poderes discricionários do Executivo são mais plausíveis, especialmente, para os países dependentes de decisões do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio, que constituem poderes de exceção sem qualquer contrapartida”.

de mercado, valendo-se para isso do autoritarismo, suspensão de direitos, negação do texto constitucional e violação das garantias constitucionais (BERCOVICI, 2008, p. 43-46).

A ideia de necessidade, conforme Paulani (2010, p. 113) implícita no estado de exceção, permite compreender o transplante de um expediente que surge na esfera da política, particularmente sob o contexto de guerra ou de riscos extremos à existência da própria sociedade, e é utilizado na esfera da econômica, mesmo em tempos considerados de paz. A constituição do estado de exceção econômico cria as condições para que a relação da sociedade periférica com o centro passasse da dependência tecnológica, típica da acumulação industrial, para financeira, característica da fase neoliberal (PAULANI, 2010, p. 133-134). Com o neoliberalismo, o estado de emergência se mostra como uma necessidade do capitalismo, a forma de compatibilizar, de um lado, o capitalismo rentista com seu conjunto de medidas discriminatórias e sua permanente apropriação da riqueza social por uma pequena elite bem articulada no Estado e, de outro lado, o discurso globalizante, em que o mercado para ser o condutor invisível dessas medidas<sup>22</sup>.

Tavares (1997, p. 107) compreende que o neoliberalismo no Brasil pode ser percebido como um pacto neocolonial, que inviabiliza a consolidação de uma política social e econômica de perspectiva democrática e sustentável. Para a autora, o modelo neoliberal brasileiro tem como características: a instabilidade macroeconômica associada à absorção crescente de recursos externos, a qualquer preço, de qualquer prazo e de qualquer natureza; os impactos destrutivos em termos sociais e políticos sobre o emprego e os direitos sociais; o desmantelamento do Estado e a alienação de patrimônios nacionais de empresa (estatais e privadas); e, a exploração predatória de recursos naturais com perda da soberania sobre parte importante do território.

---

22 Paulani sintetiza essa contradição do discurso neoliberal, “de certa forma, o rentismo é o avesso daquilo que a ideologia liberal diz que o capitalismo é. Segundo esse discurso, o capitalismo é encarnado no espírito animal dos empresários, que, longe de qualquer auxílio e/ou proteção do Estado, enfrentam a concorrência e arriscam seu capital na produção, buscando um retorno maior ao fim do movimento. É daí que vem também, atrelada ao liberalismo, a ideia de que o capitalismo é meritocrático [...]. Mas o rentismo procura segurança máxima e não arrisca nada [...]. O ‘mérito’ maior dessa sorte de aristocracia capitalista não é o *animal spirit* do sujeito virtuoso disposto a arriscar, mas a mera propriedade de ativos financeiros.” (PAULANI, 2010, p. 130-131).

O estado de exceção permanente também produz uma crise de soberania<sup>23</sup> (IANNI, 2004, p. 256), posto que no capitalismo, em sua fase financeira, diminuem as alternativas de um projeto de desenvolvimento nacional. Por isso, segundo Octavio Ianni, o discurso do poder é principalmente o da economia, das razões do capital, e não o da política, no sentido de uma disputa de hegemonia na sociedade. Ao contrário de outras fases do capitalismo, com o neoliberalismo o objetivo da classe dominante é apenas consolidar a exclusão dos dominados (BERCOVICI, 2004, p. 172). Promove-se a radical despolitização das relações econômicas, com o esvaziamento das funções dos sindicatos, partidos políticos e parlamentos, reduzindo a vida democrática ao mínimo<sup>24</sup>.

Para Bercovici (2004, p. 178), os Estados periféricos, com o neoliberalismo, perdem sua margem de manobra, convivendo com ameaças à sua própria unidade nacional e com risco das democracias reduzirem-se a um simulacro eleitoral. Essa racionalidade neoliberal, segundo Valim (2017, p. 32), traduz um dispositivo de natureza estratégica que propõe uma sociedade individualista, competitiva e cujas pulsões são falsamente satisfeitas pelo consumismo e a espetacularização. Assim, o neoliberalismo transforma a democracia liberal em uma retórica vazia e, segundo o jurista, é no antagonismo entre o ideário neoliberal e a realidade social que irrompem os estados de exceção. O estado de exceção passa a ser a forma jurídica do neoliberalismo, o meio pelo qual se neutraliza a prática democrática e se reconfiguram os regimes em escala universal (VALIM, 2007, p. 34).

---

23 Para Ianni (2004), a crise de soberania nacional é parte da formação do capitalismo no Brasil, “de tal modo que o presidente, e não apenas o ditador, não faz discurso à nação; recita sermões, baixa ordens do dia. Os valores e a tessitura do sermão, ou da ordem do dia, são os da economia, e não propriamente os da política. Quando o predomínio dos interesses sintetizados no grande capital já é tão amplo, o governo não se dedica a discursar à opinião pública, ao povo [...]. A fala burocrática, o sermão, as diretrizes econômicas, a ordem do dia são suficientes; destinam-se aos subordinados, àqueles aos quais se subtrai a soberania”. (IANNI, 2004, p. 263-264). Essa caracterização da direção política do país, frente às classes populares, parece atualizado nos dias atuais, com a restauração radical do neoliberalismo no Brasil após o Golpe de 2016.

24 Esse entendimento de Bercovici (2004) corrobora com a análise do geógrafo David Harvey (2011, p. 77) quando afirma que “O Estado produz tipicamente legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócios etc. Em muitos casos das parcerias público-privadas, em especial no nível dos municípios, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros. Se necessário, o Estado neoliberal além disso recorre a legislações coercitivas e táticas de policiamento (por exemplo, regras antipiquete) para dispersar ou reprimir formas coletivas de oposição ao poder corporativo. As maneiras de vigiar e policiais se multiplicam: nos Estados Unidos, a prisão se tornou uma estratégia chave do Estado resolver problemas que surgem entre trabalhadores descartados e populações marginalizadas. O braço coercitivo do Estado é fortalecido para proteger interesses corporativos e, se necessário, reprimir a dissensão. Nada disso parece compatível com a teoria neoliberal”. (HARVEY, 2011, p. 87).

Mas como explicar essa aparente contradição entre a ascensão e consolidação do novo liberalismo (neoliberalismo) e a existência de um estado de exceção que, à luz da história, remete aos Estados totalitários, a exemplo dos governos nazistas e fascistas na Europa? Casara (2017, p. 28) chama a atenção para o fato de que o Estado totalitário foi um projeto capitalista assumido pelas elites europeias. Esse projeto de Estado totalitário chocou-se com a proposta de um Estado Social (*Welfare State*), surgido após a I Guerra Mundial, e se impôs pela força como resposta para manutenção da ordem, ou seja, a exploração capitalista, e esvaziou as reflexões sobre os reais problemas sociais. Com a derrota política e militar dos Estados totalitários, o projeto capitalista retoma um modelo estatal baseado em limites ao exercício do poder político, com destaque para garantia dos direitos fundamentais. No entanto, a medida em que os direitos fundamentais tornam-se obstáculo à exploração capitalista, ganha força a razão neoliberal, baseada na generalização dos mercados e na liberdade irrestrita do capital (CASARA, 2017, p. 29). Nesse sentido, cabe retomar Fernandes (1981, p. 33), ao afirmar que na era atual, sob o capitalismo neoliberal, já se aprendeu “o que era útil sobre o fascismo, os riscos que se devem evitar e como operar uma fascistização silenciosa e dissimulada, mas altamente ‘racional’ e ‘eficaz’.”

Portanto, a aparente contradição entre Estado de Direito e exceção pode ser compreendida quando se admite que medidas de exceção tornam-se necessárias para reprodução das relações capitalistas. Celso Furtado chegou a afirmar que o subdesenvolvimento, antes de ser uma exceção ao desenvolvimento, era a própria forma do capitalismo na periferia. Gilberto Bercovici, a partir das contribuições teóricas de Paulo Arantes (2014), aponta para um paralelo entre a reflexão proposta por Furtado para superação do subdesenvolvimento e o esforço de Hermann Heller em defesa do Estado Social diante da crise da República de Weimar. A história demonstrou que a opção seguida pelas elites alemãs – e das classes dominantes de outros países, acrescente-se – para superar a crise econômica e social após 1929, foi o totalitarismo e o estado de exceção (BERCOVICI, 2004, p. 6). Além da tragédia produzida pela ascensão do nazismo na Alemanha e todas as consequências advindas da Segunda Guerra Mundial, esse momento também marca a constituição do estado de exceção como a forma de governo nas sociedades capitalistas, inclusive nos países considerados democráticos.

## 2.2 Estado de exceção como paradigma de governo

Se a relação de subordinação e dependência da periferia com o centro reproduzem condições de precarização da vida social, mesmo em países com elevado grau de industrialização, concluiu-se que as relações assimétricas entre centro e periferia se perpetuam e retroalimentam relações desiguais também no interior dos países subdesenvolvidos. Essa realidade contraditória mantém formas de exploração social, como desemprego e subemprego, vulnerabilidade social, baixa efetividade de direitos sociais, que estão na base do subdesenvolvimento. Essas consequências são agravadas no capitalismo em sua atual fase, onde o Estado é capturado pelos interesses econômicos neoliberais e medidas de exceção são utilizadas para reprodução e manutenção das relações de poder, contrariando garantias constitucionais e democráticas.

Tais medidas remontam às origens do modo de produção capitalista e da constituição do Estado de direito. O estado de exceção como mecanismo jurídico, conforme sustenta Agamben (2004, p. 16), é produto da tradição burguesa-revolucionária e não dos regimes absolutistas. Da mesma forma, Arantes (2014, p. 52) afirma que o poder político burguês inaugurou-se juntamente à inovação jurídico-institucional do estado de exceção<sup>25</sup>. Entretanto, a repercussão do conceito de estado de exceção na literatura política e jurídica europeia se deu apenas com a publicação da obra *Teologia Política*, de Carl Schmitt, em 1922, onde foi estabelecida uma relação fundamental entre soberania e exceção (AGAMBEN, 2004, p. 11), sintetizada na célebre frase “soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (SCHMITT, 2006, p. 7)<sup>26</sup>.

Para compreender a discussão do estado de exceção na contemporaneidade deve-se contextualizar os pressupostos teóricos e políticos que fundamentaram as medidas de exceção diante das crises vivenciadas entre as duas Guerras Mundiais. A crise capitalista de 1929 agravou a situação econômica e social da Alemanha, já penalizada pelas punições sofridas

---

25 Nas palavras do autor: “reconstituindo a repetição farsesca do 18 de Brumário original, Marx fez assim a crônica desse nascimento conjunto da exceção e da regra, dando a entender, à vista do roteiro que culmina num golpe providencial destinado a livrar de uma vez por toda a sociedade burguesa da preocupação de governar-se a si mesma, que o Estado de Direito dos sonhos de seus demiurgos estaria condenado a viver sob um regime de exceção permanente. Isto, é, normal”. (ARANTES, 2014, p. 52).

26 Antes da publicação de *Teologia Política*, em 1922, outro autor alemão, Walter Benjamin, trata do tema do estado de exceção no ensaio “Crítica da Violência – Crítica do Poder”, de 1921, onde analisa, dentre outras questões, a fundação e a suspensão do direito e do ordenamento jurídico (CABRAL, 2018, p. 19).

após a Primeira Guerra Mundial. A crise econômica e social aprofundou o acirramento entre, de um lado, grupos políticos conservadores e, de outro, sindicatos, partidos social-democratas e comunistas revolucionários. Apesar das tensões provocadas pela ascensão do movimento comunista internacional, a elite alemã receava o crescimento da social-democracia, que tinha maior participação parlamentar e controlava fortes sindicatos.

Assim, as classes dominantes alemãs dirigem suas críticas não apenas às concepções social-democratas, mas também contra os direitos e garantias do Estado Social previstas na Constituição de Weimar. Surge um debate que ficou personificado entre Carl Schmitt (1888-1985) e Hermann Heller (1891-1933), onde o primeiro defendia a tese, que agradava a classe dominante alemã, de um Estado forte em uma economia de mercado livre, e o segundo afirmava a ordem constitucional, que levaria ao Estado social de direito e a um sistema democrático (BERCOVICI, 2004, p. 22-23).

A Constituição Alemã de 1919 insere-se no contexto histórico e jurídico das constituições elaboradas após a Primeira Guerra Mundial, que têm em comum, além dos consagrados direitos individuais, os chamados direitos sociais e econômicos. Os direitos eram compreendidos na perspectiva da igualdade material dos cidadãos, que dependem direta ou indiretamente de prestações do Estado. Nessas constituições, são abordados temas sobre ordem econômica e social, educação, cultura, previdência, assistência, defesa do trabalho e função social da propriedade, em uma tentativa de estabelecer uma democracia social. A Constituição de Weimar, buscou legitimar a República Alemã por meio da democracia e do Estado Social. Essa constituição inaugura a discussão, presente até os dias atuais, sobre o caráter normativo ou compromissário de determinados dispositivos constitucionais. Logo após a promulgação da Constituição, surge um acalorado debate entre juristas alemães acerca da interpretação do texto constitucional, especialmente em sua segunda parte, que continha conteúdos programáticos e, portanto, dependentes de definições políticas que podiam apontar seu cumprimento em determinadas direções (BERCOVICI, 2004, p. 27).

Schmitt (2006, p. 31) afirma que a Constituição de Weimar poderia ser definida como constituição por conter decisões políticas fundamentais sobre a forma de existência concreta do povo alemão. No entanto, também continha compromissos e obscuridades que, segundo Schmitt, significavam um adiamento de decisões. Para o jurista alemão, isso seria resultado das disputas partidárias sobre diversos temas, o que gerava dificuldades na interpretação

constitucional. Schmitt afirma que esses “compromissos dilatatórios” seriam apenas uma vitória tática de coalizões partidárias em momentos específicos, afirmando assim interesses particulares. A visão de Schmitt, conforme argumenta Mariano (2010, p. 44) não trata apenas da perspectiva teórica sobre a soberania, mas também representava o interesse das classes dominantes alemãs que viam como uma ameaça aos seus privilégios, os potenciais da Constituição de Weimar em promover mudanças sociais.

Contraopondo-se diametralmente às teses de Carl Schmitt, autores da social-democracia alemã compreendiam a normatividade dos direitos fundamentais e sua importância para consolidação de um Estado Social na Alemanha. Para Hermann Heller (1968) a Constituição era ao mesmo tempo norma e realidade social e o Estado existe porque há sociedade. Essa compreensão é influenciada pela Constituição de Weimar, que destacava a necessidade de o Estado possuir uma função social, especialmente no contexto pós Primeira Guerra Mundial.

A Constituição de Weimar pode ser considerada como uma das primeiras constituições econômicas. Como tornou-se característico do constitucionalismo no século XX, trazer a positivação de tarefas e medidas que devem ser realizadas pelo Estado e pela sociedade para se alcançar determinados objetivos. A Constituição Alemã de 1919, pretendia reformar a economia nacional e estabelecer uma nova ordem econômica (BERCOVICI, 2004, p. 39). Os juristas social-democratas entendiam que a Constituição tinha expressamente superado princípios liberais típicos do capitalismo. O exercício destes direitos estariam condicionados à finalidade e garantia de condições de vida digna para toda a população.

Assim, a transição para o socialismo seria considerada um projeto político protagonizado pelo Estado democrático e “a tarefa do movimento operário deveria ser a obtenção do controle democrático da economia através do Estado (BERCOVICI, 2004, p. 52). Haveria uma progressiva liberação das estruturas econômicas da apropriação capitalista. O Estado tinha um papel fundamental para a economia alemã e o conflito entre trabalhadores e empregadores refletia a ampliação ou redução de prestações estatais. As reivindicações social-democratas e a efetivação de direitos sociais previstos na Constituição, angariavam apoio das massas trabalhadoras alemãs, tendo o Estado papel fundamental na mediação de conflitos entre capital e trabalho.

Bercovici (2004, p.129-134) propõe um paralelo entre a discussão travada na República de Weimar<sup>27</sup>, onde prevaleceu a saída totalitária, e a situação de estado de exceção permanente na periferia do capitalismo. Hermann Heller (1968) afirmava que o futuro da cultura ocidental não estava ameaçado pela lei e por sua extensão à economia, mas pela anarquia, sob a forma política de ditadura e sob a forma econômica da produção capitalista. O dilema da Alemanha no início da década de 1930 era, segundo Heller, a opção entre a ditadura fascista e o Estado de Direito. A alternativa proposta pelos juristas social-democratas seria um Estado Social e de Direito, com o estabelecimento de uma ordem soberana da economia.

Porém, com a crise da economia capitalista de 1929, a margem de atuação do Estado para garantia de direitos sociais ficou reduzida e a proposta de Estado Social da Constituição de Weimar passou a ser criticada pelas classes dominantes alemãs. Ao contrário da ampliação da democracia, especialmente nas relações econômicas, as classes dominantes alemãs defendiam um Estado forte, mas que não interferisse demasiadamente na economia. Nesse momento, as concepções de Carl Schmitt encontram o terreno fértil para sua implementação.

Schmitt (2006, p. 7) afirma que o “soberano é quem decide sobre o estado de exceção”. O sentido concreto da questão da soberania em Schmitt é a decisão em caso de conflito sobre em que consiste o interesse público e o do Estado, a segurança e a ordem pública. Assim, definir soberania como decisão sobre o estado de exceção é afirmar que o ordenamento está à disposição de quem decide. O estado de exceção se justifica pela ameaça à unidade política, fundamental para Schmitt, e portanto não deve ser limitada. Dessa forma, o soberano está dentro e fora do ordenamento, pois detém a possibilidade de suspender a validade do ordenamento, colocando-se fora da lei. O estado de exceção cria as condições para efetividade do direito, revelando o fundamento da ordem jurídica (SCHIMITT 2006, p. 23).

As ideias de Schmitt serviram para fundamentar o uso de medidas de exceção, previstas no art. 48<sup>28</sup> da Constituição de Weimar. Este artigo garantia ao Presidente do Reich

---

27 Segundo Bercovici (2004, p. 110), parte do esforço teórico de Heller durante a República de Weimar é contestar as teses de Schmitt sobre estado de exceção, defendendo que a superação do Estado liberal e da crise alemã se daria para afirmação do Estado Social de Direito.

28 O art. 48, §2º, da Constituição do Reich alemão de 11 de agosto de 1919 (Constituição de Weimar), afirma que “Caso a segurança e a ordem públicas estejam seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias a seu restabelecimento, com auxílio, se necessário, de força armada. Para esse fim, pode ele suspender, parcial ou inteiramente, os direitos fundamentais fixados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154.

promulgar decretos com força de lei. Schmitt (2006) afirma que é admissível a aplicação do art. 48 da Constituição a estados de necessidade essencialmente econômicos. Para Bercovici (2004, p. 86), o desenvolvimento da prática do estado de exceção no aspecto econômico não foi casual. Para Schmitt, o Presidente do Reich é um poder neutro, no mesmo nível dos demais poderes constituídos, porém, com atribuições especiais, de acordo com o art. 48 da Constituição. Em razão do caráter pluralista do Estado alemão, essa função mediadora ganha importância fundamental. Assim, o Presidente do Reich possui o papel de garantir a unidade do povo e da constituição, passando a ser o Guardião da Constituição. O Estado alemão deveria fortalecer os instrumentos específicos do poder estatal, como exército e burocracia, além do poder de exceção, previsto na Constituição. O triunfo político das concepções defendidas por Carl Schmitt contribuiu para legitimação da ascensão do governo totalitário na Alemanha e o estado de exceção, como forma de governo, passa a influenciar as disputas políticas e jurídicas, especialmente após as duas Guerras Mundiais.

Para Agamben (2004, p. 11), Carl Schmitt foi quem conseguiu estabelecer a continuidade essencial entre estado de exceção e soberania, porém faltaria uma teoria do estado de exceção no direito público, sendo o tema considerado mais uma “questão de fato” que um problema jurídico. O jurista italiano afirma que a teoria do estado de exceção ganha destaque com a crise das democracias europeias. A Primeira Guerra Mundial é marcada, na maioria dos países em guerra, com um estado de exceção permanente (AGAMBEN, 2004, p. 25) e, a partir de então, há uma experimentação e um aperfeiçoamento de mecanismos e dispositivos funcionais do estado de exceção como um paradigma de governo (AGAMBEN, 2004, p. 19). O autor detalha essa reflexão quando afirma que:

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos. (AGAMBEN, 2004, p. 13)

A permanência das medidas de exceção como uma técnica de governo cria uma zona de indefinição entre a normalidade democrática e a excepcionalidade, tornando indeterminado os limites entre democracia e absolutismo. O estado de exceção, não é um direito especial,

como o direito da guerra, mas a suspensão da própria ordem jurídica, o que indica seu conceito limite. Segundo Agamben (2004, p. 15-17), o termo “estado de exceção”, deriva do instituto do “estado de sítio”, na tradição jurídica da Revolução Francesa. A origem do *état de siège* está no decreto de 8 de julho de 1791 da Assembleia Constituinte francesa, com a distinção entre o “estado de paz”, onde as autoridades militar e civil agem cada qual em sua respectiva esfera; o “estado de guerra”, onde a autoridade civil age em consonância com a militar; e o “estado de sítio”, em que todas as funções civis relacionadas a manutenção da ordem e da polícia interna são exercidas pela autoridade militar. Diversas alterações foram ampliando a abrangência do estado de sítio, como o decreto napoleônico de 24 de dezembro de 1811, que previa sua instauração pelo imperador francês, mesmo que não houvesse ameaça real de uma cidade por forças inimigas.

Ainda que o estado de sítio tenha sua origem na tradição democrático-revolucionária e não da absolutista, a história posterior desse instituto é na direção de sua progressiva autonomia em relação à situação de guerra. Passa então a ser utilizado, cada vez mais, como medida extraordinária de polícia em casos considerados de desordem. Assim, de um lado, há o prolongamento da autoridade militar em tempo de guerra para a esfera civil e, de outro, a suspensão de normas constitucionais, especialmente de proteção às liberdades individuais. O estado de exceção é a convergência dessas duas situações em um único fenômeno jurídico (AGAMBEN, 2004, p. 15-17).

Uma das características do estado de exceção, enquanto prática de governo, é a abolição provisória, mas cada vez mais recorrente, da distinção entre os poderes legislativo, executivo e judicial. Além disso, ocorre a utilização do estado de exceção para situações ordinárias. No Brasil, contemporaneamente, pode-se dar como exemplo para indistinção entre poder executivo e legislativo o emprego reiterado das Forças Armadas para Garantia dos poderes constitucionais e da Lei e da Ordem, conhecido pela sigla GLO. Essa medida excepcional é prevista no art. 142 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar nº 97/1997.

A GLO é aplicada por decreto do presidente da República, quando consideram-se esgotados os instrumentos de segurança pública ordinários, elencados no art. 144<sup>29</sup> da

---

29 CF. Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V -

Constituição Federal, desde que a situação seja reconhecida pelo respectivo chefe do Poder Executivo federal ou estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. Apesar da medida drástica (o emprego das Forças Armadas para lidar em intervenções internas) e do reconhecimento da situação excepcional (esgotamento dos meios ordinários de segurança pública) ações de GLO foram utilizadas 132 vezes, no período de junho de 1992 a junho de 2018, segundo o Ministério da Defesa (BRASIL, 2019). Do total dessas medidas, 36% foram motivadas por situações de greve das Polícias Militares e enfrentamento da violência urbana e 29% foram utilizadas em grandes eventos esportivos ou festivos. Em razão da abrangência e duração, pode-se destacar a Operação São Cristóvão (entre maio e junho de 2018), a Operação Rio de Janeiro (entre agosto de 2017 e dezembro de 2018), albergando todo o estado do Rio de Janeiro. Também destaca-se a operação durante a paralisação de caminhheiros, que considerou a ação de GLO para todo o território nacional<sup>30</sup>.

A confusão deliberada entre guerra e economia, que produz um vocabulário comum para situações distintas, marca a forma de governo nas sociedades capitalistas após a Primeira Guerra Mundial. O paradigma do estado de exceção pressiona a vida político-constitucional das sociedades ocidentais (AGAMBEN, 2004, p. 27). Isso ocorre não apenas em países centrais, que enfrentaram diretamente as circunstâncias das Guerras Mundiais, mas também nos países periféricos, especialmente com as políticas neoliberais. A adoção de medidas de exceção econômica, quando não acompanhadas de governos explicitamente ditatoriais<sup>31</sup>, são revestidas de justificativas e expressões semelhantes às utilizadas por sociedades em guerra, exigindo um esforço da população, sob pena de supostamente sucumbir-se ao caos e à desordem. Há um deslocamento das medidas de exceção, originalmente forjadas no contexto militar ou de sedições internas, para o enfrentamento de situações econômicas. Nas palavras de Agamben (2004, p. 26), “a ampliação dos poderes do executivo na esfera do legislativo prosseguiu depois do fim das hostilidades e é significativo que a emergência militar então desse lugar à emergência econômica por meio de uma assimilação entre guerra e economia”.

---

polícias militares e corpos de bombeiros militares.

30 Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em 3.ago.18.

31 Pode-se dar como exemplo a primeira experiência prática de políticas neoliberais, que foi implementada por uma longa e violenta ditadura militar no Chile, durante o governo de Augusto Pinochet (1973-1990).

Agamben enumera diversas medidas e situações em que países da Europa Ocidental e os Estados Unidos da América recorreram, e recorrem até os dias atuais, ao estado de exceção. O autor destaca o anteriormente referido art. 48 da Constituição de Weimar, não sendo possível compreender a ascensão de Hitler ao poder sem o uso abusivo desta norma (AGAMBEN, 2004, p. 28). Porém, mesmo com a derrota militar dos regimes totalitários, pondo fim da Segunda Guerra Mundial, Agamben afirma, parafraseando Walter Benjamin, que o estado de exceção tornou-se regra.

Agamben estabelece um interessante diálogo entre Benjamin e Schmitt, acerca do lugar a exceção no direito. Benjamin defende a possibilidade de uma violência absolutamente fora e além do direito, de tal forma que supere a dialética entre violência que funda o direito e a violência que conserva o direito para se estabelecer o que o autor chama de violência “pura”. O que caracteriza essa violência, que Benjamin também denomina de violência revolucionária, é que ela não põe, nem conserva o direito, mas o depõe, inaugurando uma nova época histórica. Em resposta, Carl Schmitt opõe à “violência pura” ao conceito de “violência soberana”, por meio da qual não se funda nem conserva do direito, mas o suspende. Para o jurista alemão, o funcionamento do ordenamento jurídico baseia-se, em última instância, no dispositivo do estado de exceção que visa suspender, provisoriamente, a eficácia da norma aplicável (AGAMBEN, 2004, p. 85-91). Assim, para Schmitt, quando a exceção torna-se regra, a “máquina” estatal deixa de funcionar. Para Benjamin, cuja posição é assumida por Agamben, a exceção torna-se a regra, incluindo também as sociedades consideradas democráticas<sup>32</sup>. Para Agamben (2004, p. 92), a polêmica estabelecida entre Schmitt e Benjamin sobre o estado de exceção tem em comum o reconhecimento da existência de uma zona de anomia, onde para o primeiro, deve ser mantida a todo custo, em relação ao direito, e para o segundo, deve ser implacavelmente liberada. É nesse espaço vazio, ou zona de anomia, em que o direito ora é suspenso, restando a vigência sem eficácia, ora é aplicado, por decretos não legais, mas com força de lei.

Seguindo o pensamento de Agamben, se conclui que na periferia do capitalismo, especialmente após a implementação de políticas neoliberais, os países convivem com uma permanente situação de exceção. Essa caracterização pode apresentar-se de forma explícita, por meio de golpes militares, com articulações civis-empresariais, ou implícita, paralelamente

<sup>32</sup> Agamben (2004, p. 14) cita como exemplo os inimigos capturados pelo exército estadunidense, mantidos nas prisões em Guantánamo (Cuba), onde a situação jurídica dos *detainees* é indefinida ou suspensa.

com a ordem democrática, como a convivência por participação ativa do Judiciário e do Parlamento. Assim como o dilema vivido na crise da República de Weimar, onde as classes dominantes alemãs aliaram-se aos grupos nazistas, corroborando para ascensão de Hitler ao poder, nas crises da sociedade brasileira as classes dominantes recorreram a “saídas” autoritárias, como o Golpe Militar de 1964. Mais que isso, como afirma Furtado (1992, p. 56), o subdesenvolvimento cria as condições econômicas e sociais para o autoritarismo, ao manter a maior parte da população em permanente carência das condições mínimas de subsistência e excluída da participação política. A relação de dependência e exploração – e consequente a manutenção e reprodução de relações sociais desiguais – seria um elemento fundamental da dinâmica do capitalismo contemporâneo e um fator determinante para uma permanente situação de exceção da periferia do sistema.

Paulani (2010) afirma a existência de um estado de exceção econômica no Brasil que se inicia com os planos de estabilização monetária, na década de 1980. Para a autora, esse estado de exceção teria como motivação a “necessidade de salvar o país da anomia econômica”, produzida pela hiperinflação, e a impossibilidade desses planos econômicos serem aprovados publicamente pelo Congresso por meio de procedimentos democráticos ordinários (PAULANI, 2010, 115-116). Oliveira (2003), ao analisar as especificidades do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo, afirma que as condições urbanas e rurais em que se deu a expansão capitalista no Brasil produziram um ambiente de “exceção”, onde se vive atualmente. Vale citar as palavras do autor:

O subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia. Como disse Walter Benjamin, os oprimidos sabem do que se trata. O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada, keynesianismo *avant la lettre*. De resto, esta última característica também está presente nos ‘capitalismos tardios’. O caráter internacional do subdesenvolvimento, na exceção, reafirma-se com a coerção estatal, utilizada não apenas nos ‘capitalismos tardios’, mas também de forma reiterada e estruturante no pós-depressão de 1930. (OLIVEIRA, 2003, p. 131).

A forma como o capitalismo se expandiu e se consolidou nas ex-colônias europeias, que passaram a ser a periferia do capitalismo, gerou mecanismos de manutenção de concentração da riqueza e do poder, reproduzindo a exploração e a marginalização da maioria

da população. A permanência de uma questão agrária, a precarização da vida urbana, a situação da classe trabalhadora, convivendo com relações de trabalho precarizadas e a modernização produtiva conservadora, geraram, conforme Cabral (2018, p. 16), zonas caóticas permanentes de convivência humana, onde as classes populares convivem em condições mínimas de dignidade.

A falta de acesso aos serviços públicos, a não efetivação de direitos fundamentais assegurados na Constituição, a submissão da maioria da população às condições de vulnerabilidade social, apontam para fragilização da democracia e do Estado de direito no subdesenvolvimento, propiciando terreno fértil para práticas autoritárias e medidas de exceção. Cabral (2018, p. 27-28), a partir da análise de Furtado, afirma que conservação do recurso permanente ao estado de exceção nos países subdesenvolvidos, ainda que extrapolando as previsões normativas e disfarçadas de normalidade democrática, é ferramenta para a preservação do capitalismo e da ordem de privilégios e desigualdades que, em regra, caracterizam esse modo produção na periferia do sistema.

### **2.3 A periferia da periferia do capitalismo: do lixão do Jangurussu ao Novo Perimetral**

Com o instrumental teórico levantado até aqui, passa-se ao panorama sobre a Comunidade Novo Perimetral, situada na periferia de Fortaleza.

A origem da comunidade Conjunto Novo Perimetral está relacionada a um dos cenários mais degradantes da história recente da cidade: o surgimento do lixão do Jangurussu. A comunidade também é conhecida por Gereba, nome depreciativo que carrega o estigma do antigo aterro sanitário. Gereba<sup>33</sup> é o nome de uma espécie de urubu, o urubu-de-cabeça-vermelha, em uma referência as aves que sobrevoavam o lixão. Além de “urubu”, o termo também é comumente utilizado para se referir a “meretriz”<sup>34</sup>. Durante a pesquisa, pode-se compreender que o duplo significado de Gereba também explica um dos mitos locais sobre o surgimento da comunidade. Segundo o Morador participante da pesquisa, Gereba tinha um sentido pejorativo, porque a localidade não tinha nome oficialmente, porém “tinha uma mulher que era conhecida, [...] o apelido dela era Gereba, então ela bebia muito e saía na rua, fazia zoada, todo mundo conhecia ela, então ‘É ali na Gereba, ali onde a Gereba mora’.” A

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

34 Conforme o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 5 ed. Editora Positivo. Curitiba. 2010.

partir do reconhecimento formal pela Prefeitura de Fortaleza, a comunidade passou a ser chamada de Conjunto Novo Perimetral mas, até hoje, o local é conhecido por Gereba.

O Servidor Público entrevistado conheceu a senhora Gereba e recorda que “ela morava pra cima lá nesse aterro, depois que ela ficou muito doente, eu acho que talvez de ela não se cuidar bem, ela deve ter tido problema de pulmão, eu lembro que eu levei ela já pra internar”. O Servidor conta que a Gereba veio a óbito, em decorrência do problema respiratório. Esse tipo de enfermidade era comum para quem vivia e trabalhava no antigo aterro sanitário. Uma das formas de renda era a queima de madeira para produção de carvão e, então, diz o participante da pesquisa:

na época eu lembro que tinha muita gente doente, muita gente adoecia com asma, com pneumonia [...] quem não catava lixo juntava as madeiras que vinham e fazia um... tinha um depósito de carvão, e aí fazia um fumaçaral no mundo, se via muita fumaça, muita, muita mesmo, cada pessoa queria ter uma caieira de carvão”. O Morador também relembra que a origem de suas alergias tem relação com a vida no lixão, ao dizer que “minha mãe contou a história que a vida dela era no Albert Sabin [hospital público estadual infantil] [...] e aí lá, além de ter o lixão, se queimava carvão, que o pessoal vendia carvão, tudo, tudo de renda se originava lá no lixão, o pessoal queimava carvão, tinha-se a rotina também de a noite queimar o metano [...]”. (Servidor público. Entrevista em 1º.jun.2018).

O lixão citado pelos moradores, é antigo o aterro sanitário do Jangurussu, implementado em 1978 para receber os resíduos sólidos da cidade de Fortaleza. O aterro sanitário nunca foi instalado adequadamente, se transformando em um imenso morro de lixo. Em razão disso, a pesquisa utiliza como sinônimos a denominação oficial “aterro sanitário do Jangurussu” e os nomes utilizados popularmente “lixão do Jangurussu” ou “Morro do Jangurussu”<sup>35</sup>. Cabe citar que a lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, afirma que a “disposição final ambientalmente adequada” é aquela onde há “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos” (art. 3º, VIII). A mesma lei impõe a meta de “eliminação e

---

35 Lixão é uma área de disposição final de resíduos sólidos depositados ao ar livre, sem nenhuma preparação anterior no local. Nele, o chorume, líquido preto que escorre do lixo, penetra na terra contaminando o solo e o lençol freático. Já o aterro sanitário prevê a preparação do terreno que irá receber os resíduos com o nivelamento de terra e selamento com argila e mantas de PVC (policloreto de vinila) extremamente resistentes. Essa impermeabilização é realizada para impedir a contaminação do solo e o lençol freático pelo chorume. A operação do aterro sanitário, assim como a do aterro controlado prevê a cobertura diária do lixo, não ocorrendo a proliferação de vetores, mau cheiro e poluição visual. Disponível em: [http://www.lixo.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=144&Itemid=251](http://www.lixo.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=251). Acesso em 24.jan.2019). Acesso em 30.jan.2018. Vale ressaltar que essas medidas não foram obedecidas no Jangurussu.

recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 15, V). Lamentavelmente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem baixa efetividade. A lei nº 12.305/2010 previa o encerramento dos lixões até 2014 porém, atualmente no Ceará há apenas 19 aterros sanitários e 104 lixões ou aterros controlados<sup>36</sup>.

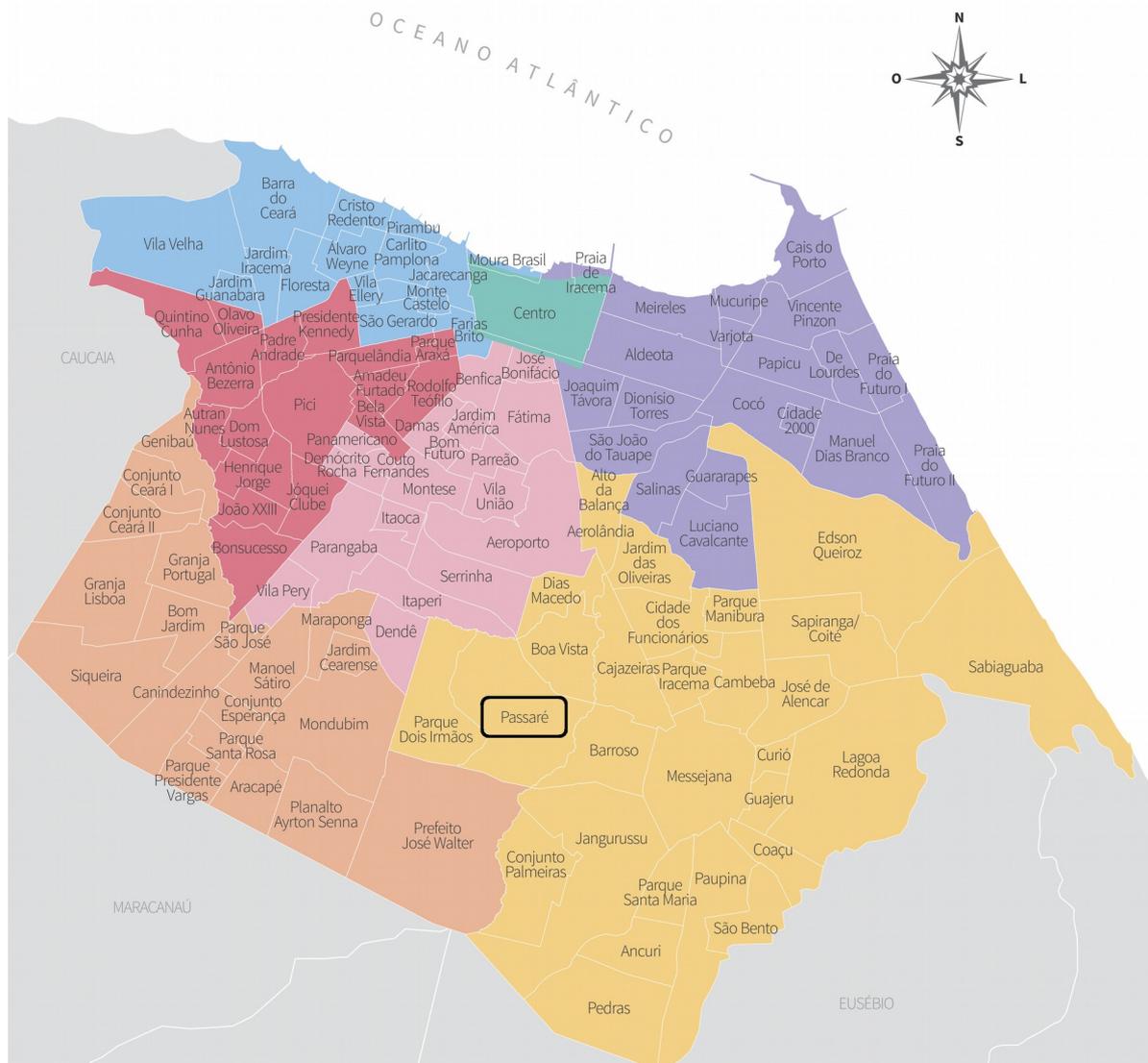
O aterro do Jangurussu foi construído às margens de um dos leitos do rio Cocó, que corta a capital cearense de sul ao norte. Atraída pela catação de lixo como fonte de subsistência, centenas de famílias passaram a construir suas moradias no entorno do aterro, a maioria utilizando materiais encontrados no próprio lixão, com papelão e pedaços de madeira. Conforme analisado por Dias (2013, p. 72), a situação dos moradores era de grande vulnerabilidade, em razão das precárias condições de moradia e higiene, além do risco de incêndios e desmoronamentos. O lixão de Jangurussu não foi o único local de depósito de resíduos sólidos em Fortaleza, mas foi o que concentrou o maior número de trabalhadores da catação<sup>37</sup> (Santos, 2006), chegando a abrigar em seu entorno cerca de 1.500 trabalhadores (Gonçalves, 2006). Além da coleta de materiais recicláveis para venda em pequenos depósitos, no lixão eram encontrados produtos reaproveitáveis como utensílios domésticos e também como fonte de alimentação (IZAIAS, 2010, p. 20).

---

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

37 Segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança. Disponível em <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>>. Acesso em 22.out.2018.

Mapa 1 – Cidade de Fortaleza, divisão por bairros



Fonte: Anuário do Ceará (Disponível em <<http://www.anuariodoceara.com.br/mapa-de-fortaleza>>. Acesso em: 11.mar.2019. Escala: 1:150.000. O bairro Passaré, onde se localiza a comunidade Conjunto Novo Perimetral está grifado.

O aterro foi desativado pelo Prefeitura de Fortaleza em 1998 e as famílias que sobrevivem da catação de lixo passaram a uma situação de maior miséria. A transferência do aterro para o município de Caucaia, localizado na região metropolitana de Fortaleza, retirou a única fonte de sobrevivência da população moradora do entorno do lixão. Problemas como alcoolismo e prostituição também aconteceram, agravando às condições sub-humanas em que vivia parte da população (DIAS, 2013, p. 73). No mapa a baixo, pode-se observar toda a comunidade pesquisada.

Mapa 2 – Conjunto Novo Perimetral



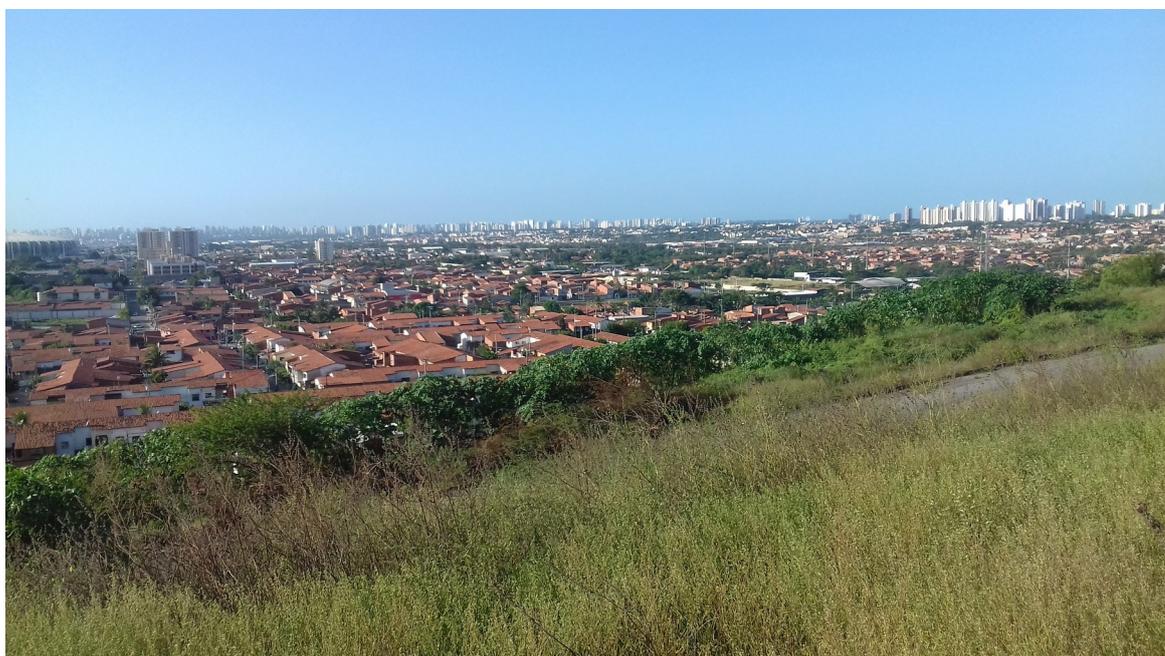
Fonte: Google Maps. Acesso em 24 de janeiro de 2018. A comunidade é delimitada pela avenida Presidente Costa e Silva (sul), rua Estrada do Itaperi (oeste), rio Cocó (leste) e o Morro do Jangurussu e uma usina de reciclagem (norte).

Apesar da situação miserável dos moradores que viviam no lixão do Jangurussu e da insalubridade relacionada ao trabalho de catação, essa atividade está inserida na cadeia produtiva de reciclagem de resíduos sólidos, que é um mercado em expansão no Brasil. Segundo Izaias (2010, p. 17), os catadores, por realizar uma atividade considerada informal, desprotegida da regulamentação empregatícia, não possuem jornada fixa e descanso remunerado. Também não há proteção em caso de doença ou invalidez, ficando exposto à própria sorte. A situação de alta vulnerabilidade dos catadores é o elo inicial de um rendoso negócio em expansão no país, a indústria de reciclagem. Isso ilustra a aparente contradição entre “atraso” e “moderno” na economia capitalista periférica que, na verdade, são duas faces da mesma realidade: o polo considerado moderno depende da manutenção e reprodução de relações tidas como arcaicas.

Após a desativação do lixão, a Prefeitura de Fortaleza criou o complexo de tratamento de resíduos sólidos do Jangurussu (CTRSJ), com o objetivo de receber os catadores remanescentes, em uma nova proposta de organização do trabalho. Foi construída uma usina de triagem de resíduos, composta por cinco esteiras mecânicas, que recebiam parte do lixo

doméstico bruto da cidade e era triada pelos catadores, sob a administração da Prefeitura de Fortaleza. Porém, em 2006, o complexo de esteiras foi desativado e os trabalhadores foram deslocados para um galpão, onde selecionam o material reciclável de grandes geradores da cidade. Hoje, os catadores do galpão fazem parte da Associação de Catadores do Jangurussu (Ascajan), criada inicialmente como cooperativa e transformada em associação no ano de 2007 (IZAIAS, 2010, p. 20).

Fotografia 1 – Vista do alto do Morro do Jangurussu



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

Na imagem acima, a vista do alto do Morro do Jangurussu em direção ao norte da cidade de Fortaleza. Não são permitidas moradias no morro, em razão da exposição à contaminações provenientes do lixo depositado por anos. Durante o campo, se percebeu que o local é completamente ermo, sendo comum, segundo relato de policiais militares que acompanhavam a visita, o local ser utilizado para torturas e homicídios. Ao pé do morro, existem algumas moradias extremamente precárias, que estavam em processo de remoção pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

As condições de miséria, relacionadas ao trabalho informal no lixão do Jangurussu, corroboram com a análise de Souza (2008, p. 22), pois, no Brasil, o mundo do trabalho

significa, para grande maioria, atuar em condições de precaridade, em um país que teve um “arremedo de *welfare state*”. Com as políticas neoliberais nos anos 1990, o autor conclui que ocorre a agudização de um problema crônico.

O Servidor Público, entrevistado durante o campo, recorda o início do lixão, quando chegou na comunidade para “morar numa favelinha que tinha na beira do rio, que antigamente era chamado Lagoa da Prata [um afluente do rio Cocó]”. Além das condições extremamente precárias do trabalho no lixão, os moradores viviam às margens do riacho. O Servidor fala que “a gente morava dentro do rio, a gente usava a água do rio, tomava banho com a água do rio, só não bebia, mas banho, tirar água pra aguar as coisas da gente, tudo a gente usava do rio”. Antes de trabalhar no serviço público, o participante foi catador de lixo e fala, em tom, percebido pelo pesquisador, como dureza e saudosismo, “sei a vida dos trabalhadores lá de cima”. A fala do participante ilustram bem o trabalho no lixão:

Como é que era que eles faziam, eles faziam, eles tinham que juntar o papel que estava enterrado no lixo, eles juntavam os papelões e faziam um monte bem alto, bem grande, quando eles terminavam de fazer essa montanha de papel aí eles iam enfardar, botava dentro de uma caixa e fazia esses bichinhos, o caminhão pegava e levava, e aí por quanto saía esse fardinho, que era baratinho, nem me lembro mais, faz muito tempo eu não sei mais, mas eu sei que era um trabalho muito legal, eles juntavam garrafa, juntavam alumínio, juntavam o ferro também, que o ferro sempre sai, e eu ficava sempre olhando, sempre ia pra lá olhar, eles ficavam todos atolados na lama, desciam assim na lama, muita, muita, muita lama mesmo, que quando os outros chegaram não tinha muita lama mais porque já tinha sido feito um trabalho, mas no início era assim, era sofrimento [...]. (Servidor público. Entrevista em 1º.jun.2018).

Segundo pesquisas e relatos dos moradores, o trabalho infantil era muito comum, algumas dessas crianças até nasceram e viveram no morro de lixo. O Servidor fala que “tinha vários pais que moravam lá em cima, criaram os filhos todos lá em cima, inclusive tem menino aqui, da idade que a minha filha tem hoje, que nasceu lá em cima e foi criado lá por cima”. As falas apresentam um cenário de miséria e degradação do trabalho, onde os trabalhadores disputavam na lama e no lixo materiais para serem vendidos a baixo preço. O trabalho informal que, como afirma Oliveira (2003, p. 131), é a exceção ao padrão de assalariamento capitalista, torna-se regra na periferia do sistema, como a autoconstrução, como exceção da urbanização legal. Assim, aos poucos a comunidade Conjunto Novo Perimetral foi crescendo, atraindo catadores e suas famílias.

A mobilização dos catadores por melhores condições de trabalho e o cenário de miséria que repercutia negativamente pela cidade de Fortaleza, fez com que o Governo do Estado do Ceará apoiasse um projeto de mutirão (autoconstrução) de casas populares no local. “O Tasso [Jereissatti, então governador) [...] deu um cheque para a líder comunitária que tinha aqui pra construir as nossas casas, que eram cem casas aqui em cima, aí isso foi feito [...]”, fala o Servidor.

Na observação, percebeu-se que as casas localizadas próximas ao antigo lixão e à Lagoa da Prata são extremamente precárias, não possuem esgotamento sanitário, o acesso à água e à energia elétrica ocorre por meio de ligações clandestinas. As casas mais próximas à Avenida Perimetral, que dá nome ao conjunto, possuem melhor estrutura. A Prefeitura de Fortaleza define todo o território do Conjunto Novo Perimetral como “assentamento precário”, sendo uma parte, situada às margens do lixão do Jangurussu, como “favela totalmente em área de risco”<sup>38</sup>.

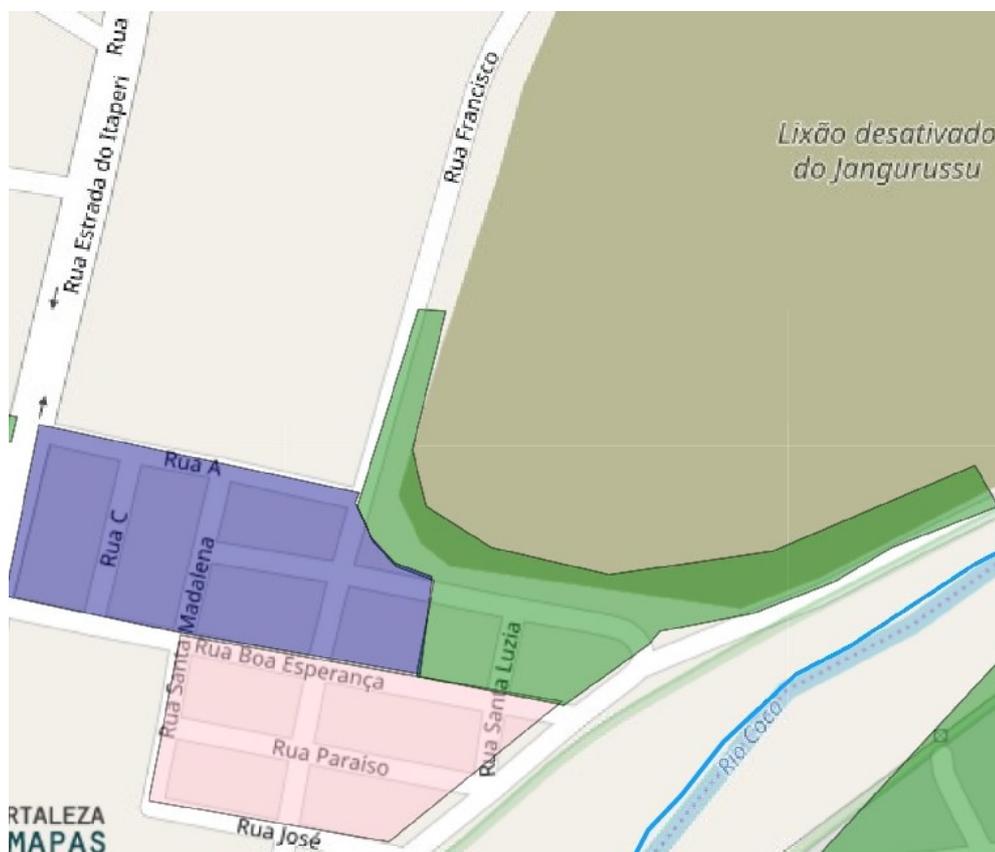
Ao longo das incursões no campo, verificou-se a construção de uma avenida e um processo de qualificação urbanística entre a comunidade e o Morro do Jangurussu. Essas intervenções provocaram a remoção de algumas famílias que moravam às margens do lixão. Essa via fica localizada na fronteira entre territórios disputados por grupos criminosos rivais, sendo comum a ocorrência de homicídios.

Em razão da ocupação precária, a Administração Pública municipal propõe três tipos de intervenção no território: reassentamento ou remanejamento de famílias, urbanização simples e urbanização complexa. Durante a pesquisa em campo, os moradores afirmaram não ter maiores detalhes sobre as intervenções urbanísticas proposta pela Prefeitura de Fortaleza, nem quais famílias serão deslocadas da comunidade, sendo a falta de informação uma das críticas dos moradores sobre a ação do município.

---

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

Mapa 3 – Intervenções propostas pela Prefeitura de Fortaleza no Novo Perimetral



Fonte: Prefeitura de Fortaleza. Fortaleza em mapas (2018). O perímetro na cor lilás indica o que a Prefeitura de Fortaleza define como urbanização simples. Em róseo, a urbanização complexa. Já a cor verde indica a necessidade de reassentamento ou remanejamento de famílias.

Entre os anos de 1997 e 2004, a Prefeitura de Fortaleza, nas gestões de Juraci Magalhães, passou a intervir na comunidade com a promoção de ações especialmente voltadas para crianças em situação de vulnerabilidade social. Além da desativação do lixão e da implementação de projetos sociais, a organização e mobilização comunitária foi fundamental para conquistar melhores condições de vida da população. O Servidor, ao longo de sua entrevista, relembra por diversas vezes a atuação do líder comunitário Francisco, no início da formação da comunidade. Diz o Servidor que “esse meu amigo [Francisco] começava a fazer curso com o povo, aí o pessoal começava a ter entendimento, aí começaram a arrumar trabalho fora, hoje tem bastante gente trabalhando fora, mas também tem muita

gente dependendo do lixo ainda”. O próprio Francisco foi quem incentivou o entrevistado a ingressar no serviço público.

O Morador, recorda a infância como beneficiário do projeto Crescer com Arte, desenvolvido pela Prefeitura de Fortaleza: “e aí com 7 anos eu tive a oportunidade de entrar para um projeto social da prefeitura, que na época era a gestão do Juraci Magalhães, e que começou o projeto social com a intenção de atender os filhos dos catadores”. As condições da vida no lixão e na comunidade, por vezes, aparecem de forma naturalizada, como uma barreira que impede a ascensão social. Essa ideia parece na fala do Morador que quando adolescente afirmou pensar: “eu não tenho capacidade de passar numa universidade pública [...] eu não vou me formar não, não serve pra nada mesmo [estudar], eu vou trabalhar”. Diferente da maioria dos seus colegas de infância, o entrevistado informou que possui nível superior completo e atualmente está empregado. Porém, a conclusão sobre a situação de outros jovens de sua geração aparece em um sentimento de ceticismo e tragédia: “os mais, os que o projeto não conseguiu salvar, ou estão mortos ou estão presos, ou estão cooptados na facção”, lamenta o Morador.

As opções que o jovem morador da comunidade aponta para outros da sua geração, demonstram uma sensação de pessimismo, tensão e insegurança que permeia toda a comunidade e que foi percebida pelo pesquisador durante o campo. A conclusão de que os jovens são mortos, presos ou cooptados pelas facções, por várias vezes, foi explicitada nas entrevistas e conversas informais, mas também se expressa na tragédia cotidiana que é vivida em diversas comunidades periféricas da cidade de Fortaleza. A chamada “guerra de facções”, tem provocado um profundo impacto na vida de famílias e comunidades, gerando alterações nas rotinas cotidianas, na efetivação de direitos fundamentais e no acesso aos serviços públicos mais essenciais.

O Morador expõe uma visão do cotidiano da violência e do homicídio, com uma certa tolerância da convivência entre “moradores” e “bandidos”. Desde o início da comunidade, era comum o conflito e as disputas entre “gangues” de localidades diferentes. Porém, com a presença das facções criminosas e a aprofundamento da violência armada, a forma com os conflitos violentos é percebida e vivenciada na comunidade de alterou gravemente. O Morador fala que há alguns anos “[...] era só esses ladrõezinhos, eram só as gangues, a comunidade tinha vida, tinha sua própria forma de viver, então aos domingos tinha futebol,

tinha os times que faziam os seus torneios no campo de futebol, tinha muitos bares, então a noite sempre tinha um bar aberto [...]”. Com o acirramento dos conflitos armados entre facções, a comunidade tornou-se,

ambiente de guerra agora, porque é bem na fronteira, a comunidade fica bem na fronteira onde fica a outra comunidade que é dominada por outra facção, então a outra facção tem mais poder de fogo aparentemente, quando eles resolvem eles invadem de uma vez, chegam atirando, as casas que estão mais perto que são justamente as do entorno da favela. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

A disputa de facções alterou profundamente o cotidiano de moradores e servidores públicos que atuam na comunidade. Um dos impactos mais substanciais é o acesso da população aos serviços públicos, que é o objeto da pesquisa. A precarização e ausência de serviços essenciais já era uma realidade vivida no Conjunto Novo Perimetral. Além da escassez da oferta de serviços, as condições de extrema vulnerabilidade da maioria dos moradores é um fator de impedimento para o acesso aos serviços como, por exemplo, a incapacidade econômica para o pagamento de tarifas.

Ademais, como exposto nas falas anteriores, a convivência com relações conflituosas violentas também fazia parte da rotina da comunidade. Porém, as disputas armadas entre facções pelo controle do tráfico de drogas e sobre territórios, bem como, destas facções com as forças de segurança pública, estão criando zonas de conflitos com graves repercussões na comunidade. Tem sido comum, como será discutido, expulsões de moradores de suas residências e proibições de passar por determinadas áreas, com o estabelecimento de “fronteiras” entre as facções criminosas.

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

Fotografia 2 – Cartografia Social elaborada pelo grupo de mulheres da comunidade



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

A imagem acima apresenta, de forma lúdica e com expressões subjetivas, uma cartografia do Novo Perimetral, realizada pelo grupo de Mulheres do Jangurussu a partir suas experiências cotidianas na comunidade. A iniciativa foi desenvolvida com o apoio do Instituto Negra do Ceará (Inegra), da Rede Jubileu Sul e do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Durante momento de apresentação da Cartografia, realizado em 19 de julho de 2018, o qual o pesquisador esteve presente e registrou impressões em diário de campo, foi possível refletir sobre como as moradoras percebem o seu território. Elas identificaram as ruas, o leito do rio Cocó que margeia a comunidade e o antigo lixão. Elas destacaram a coloração das casas dos moradores, a presença de crianças e jogos nas ruas. Os equipamentos que representam a possibilidade de acesso a serviços públicos também foram identificados. Na parte superior central da imagem, uma “caveira”, indica o local de instalação da base da Polícia Militar. Acima, à esquerda, há uma representação em cor branca de uma Policlínica e, logo a baixo, a Escola Municipal Delma Hermínio.

Nos próximos capítulos serão aprofundados aspectos do acesso ao serviço público no contexto de estado de exceção. Se, por um lado, o estado de exceção econômico a que estão

submetido os países da periferia do capitalismo impõe a precarização do serviço público, tal como concebido na Constituição brasileira de 1988, por outro, a violência armada urbana vivida recentemente na comunidade agrava um cenário de crise social, ampliando a adoção de medidas de exceção.

### 3 ESTADO SOCIAL, SERVIÇO PÚBLICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

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

Antes, convém destacar que o instituto do serviço público, tal como qualquer outra categoria jurídica, deve ser analisado em perspectiva histórica, com suas transformações e tendências. A compreensão acerca do serviço público, portanto, não deve se dar de forma abstrata, deslocada do contexto social e econômica dos cidadãos e usuários, mas sim, como afirma Dinorá Musetti Grotti (2003, p. 87), “cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre o seu papel”. No mesmo sentido, Marçal Justem Filho (2003, p. 44) argumenta que o serviço público deve ser compreendido em íntima relação com a concepção de Estado, seus limites de atuação e o âmbito reservados para atuação dos sujeitos particulares. Para o autor, a qualificação de uma atividade como serviço público significa uma opção política sobre as funções reservadas ao Estado, ou seja, definir e dimensionar o Estado e seus valores jurídicos fundamentais. Assim, o serviço público deriva “do modelo constitucional assumido pela comunidade, inclusive no tocante à função e ao papel que a própria comunidade reserva para si própria. Por isso, é impossível formular conceito não histórico de serviço público” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 35).

O que torna o serviço público um instituto tão essencial para o Direito Administrativo é sua função de materialização do atendimento de necessidade sociais. Por isso, em concordância com Juarez Freitas (2001, p. 23), a sociedade não pode prescindir de serviço público prestado adequadamente, justamente por ser considerado em dado contexto histórico, como essencial à consecução de seus fins. No mesmo sentido, Ana Cláudia Finger afirma que

“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.” (FINGER, 2003, p. 61).

Assim, adotam-se como referenciais teóricos, doutrinadores que compreendem o serviço público como atividade estatal de fundamental importância para o oferecimento de bens e serviços para sociedade, especialmente, para as classes e grupos sociais mais pobres e vulnerabilizados, que o Estado presta sob um regime jurídico de Direito Público e, portanto, em favor dos interesses definidos como públicos pelo ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, é a clássica noção de Celso Antônio Bandeira de Mello, consagrada na doutrina e jurisprudência brasileira, para quem o serviço público:

funda-se na ideia de que este deve ser compreendido como atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definido como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2009, p. 404).

Assim, o serviço público como atividade prestacional para atendimento de necessidades sociais relevantes, sob regime jurídico de Direito Público, não deve servir apenas para o interesse do usuário individualmente, pois a garantia do acesso ao serviço público é elemento capaz de distribuir riqueza e de gerar desenvolvimento social, mediante a atuação necessária e proporcional do poder público (SCHIER, 2009, p. 24; NOVAIS, 1987, p.196). Isso decorre da análise que deve ser feita do serviço público com sua base principiológica constitucional, que não está dissociada dos objetivos e fundamentos da República Federativa brasileira, na perspectiva de um projeto de Estado Democrático e Social.

### **3.1 Noção de serviço público no Estado Social**

A noção jurídica de serviço público tem sua origem na França e está associado ao ideário de construção do Estado nacional francês e a implementação de serviços públicos, com fins de desenvolvimento nacional e integração social<sup>39</sup>. No início do século XX, León

---

39 Como será apresentado logo a seguir, essa concepção está influenciada pela sociologia positivista francês.

Duguit e Gaston Jèze formaram a conhecida Escola do Serviço Público<sup>40</sup>, que serviu não apenas para alicerçar a noção e o regime jurídico do serviço público, mas também para sistematização do Direito Administrativo francês.

O julgamento do caso *Blanco*<sup>41</sup> pelo Conselho de Estado Francês, em 1873, representou um paradigma para a construção das bases jurídicas do serviço público. A questão central desse julgamento foi o reconhecimento de um regime jurídico distinto ao que era atribuído às funções desempenhadas por sujeitos privados. É interessante destacar, conforme Mônica Spezia Justen (2003, p. 26), que o caso *Blanco* causou pouco impacto à época, por quase trinta anos a decisão passou quase despercebida, tanto pela jurisprudência como pela teoria administrativista. A relação entre o consagrado acórdão e o serviço público como categoria jurídica fundamental do direito administrativo foi estabelecida apenas posteriormente. A importância do caso está na alteração do critério fundamental do direito administrativo francês da noção de poder público (*puissance public*) para a de serviço público (JUSTEN, 2003, p. 24). Com base nessa nova noção, as atividades administrativas passaram a se distinguir da atividade privada pela concretização do poderio estatal, a “supremacia do Estado, titular monopolista do uso da violência, gerava atuações qualitativamente distintas daquelas dos particulares” (JUTEN FILHO, 2003, p. 23).

No fundo, Léon Duguit desenvolve sua concepção de serviço público no esforço de encontrar uma justificativa para atuação do Estado no atendimento dos interesses da coletividade (SCHIER, 2009, p. 16). Para Duguit, a ideia de serviços públicos está relacionada com uma obrigação imposta ao governante, como um dever, uma função (MEDAUAR, 2003, p. 116). O fundador da Escola do Serviço Público defendia, conforme Salomoni (1999, p. 149) que “el Estado está obligado a satisfacer las necesidades de los particulares y solamente después, el Estado estará legitimado para mandar [...] el Estado no tiene solamente el derecho de mandar, sino que tiene también grandes deberes que cumplir”.

Léon Duguit constrói uma Teoria do Estado fundamentada no pensamento do sociólogo francês Émile Durkheim, entendendo o serviço público como elemento capaz de

---

40 Também conhecida como Escola de Bordeaux, Universidade a qual León Duguiut era professor.

41 O caso faz referência a menina Agnès Blanco que foi atropelada por um veículo da Companhia Nacional de Manufatura de Tabaco, de exploração do Estado Francês, em 1873, em Bordeaux. O pai da menina requereu uma indenização, alegando a responsabilidade civil do Estado, em face das atividades de seus agentes. O Conselho de Estado Francês decidiu pela responsabilização do Estado pela reparação dos danos causados à menina atropelada.

assegurar a interdependência social e, ao mesmo tempo, funcionar como critério de legitimidade da atuação do Estado<sup>42</sup> (SCHIER, 2009, p. 17). Para Duguit (2009, p. 42), toda sociedade implica solidariedade e toda regra de conduta dos homens que vivem em sociedade leva à cooperação nessa solidariedade.

O Estado, sendo o titular do monopólio da força, deve ser limitado, mas não pelas regras comuns, que regem os indivíduos que se encontram em igualdade de condições, mas por um direito especial, o Direito Administrativo (2009, p. 77-78). Para Bandeira de Mello (1968, p. 145), Duguit substitui a noção de soberania pela ideia de serviço público, considerando como noção unificadora do direito administrativo, determinante na aplicação de suas regras, assumindo a noção de poder público (*pouissance publique*). Ou seja, a concepção desenvolvida pela Escola Francesa deslocou a noção fundamental de poder do direito administrativo para o de dever. Interpretando o doutrinador francês, Martins (2011, p. 146) ressalta que, para Léon Duguit, o Estado não existe para impor comportamentos, mas para prestar serviços, o poder é ancilar, só existindo na medida necessária ao cumprimento do dever de servir.

#### Nas palavras de Duguit, serviço público

é toda atividade cujo cumprimento deve ser assegurado, regulado e controlado pelos governantes, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e de tal natureza que não pode ser integralmente cumprido senão com a intervenção da autoridade governante. (DUGUIT, 2005, p. 64).

Duguit assume a ideia de solidariedade social como uma obrigação entre os membros de uma sociedade, em realizar suas necessidades de ordem moral, intelectual e material<sup>43</sup> (JUSTEN, 2003, p. 31). A concepção de Duguit passou a ser motivo de críticas, posto que o próprio Estado é definido como um conjunto de serviços públicos, ao ponto da definição, por sua amplitude, perder utilidade. Gastón Jèze, discípulo de Duguit, buscou delimitar a noção de serviço público, afirmando que não deve ser definido apenas para atendimento de

42 Adriana Schier (2009) faz uma interessante comparação entre a função que o serviço público tem para legitimação do Estado para Duguit e a categoria de soberania para o Estado na Alemanha, fundamental para garantia da unificação política. Para autora paranaense, “tomando como certo o fato de que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão está acima de qualquer norma interna, para os franceses é possível admitir que o Estado tinha, já naquele contexto, deveres para com o cidadão, ainda que deveres ligados à garantia da própria interdependência social” (Schier, 2009, p. 16). Parece ser, segundo Schier, esta a ideia nuclear da teoria de Léon Duguit.

43 Duguit fundamentando-se na Escola Sociológica Francesa e, assim, compreende o serviço público como fato social, devendo o legislador deduzir dos fatos objetivos quais as necessidades sociais, não sendo, portanto, produto da criação subjetiva.

necessidades sociais, mas também por reger-se por um procedimento de direito público ou um regime jurídico específico do serviço público. Para Gastón Jèze (1949, p. 4), em um serviço público propriamente dito, verifica-se a existência de regras jurídicas e teorias especiais, com objetivo de facilitar o funcionamento regular e contínuo deste serviço. Essa é, segundo o autor, a forma mais rápida e completa de satisfazer as necessidades de interesse geral.

Assim, Jèze avança em relação a delimitação do conceito de serviço público, superando a concepção essencialmente sociológica de Léon Duguit. Ainda que reconheça seu elemento teleológico (atividades que devem atender as necessidades coletivas), este autor afirma que somente são serviços públicos aqueles que estejam sob um regime jurídico específico por força de lei (JÉZE, 1949, P.5). Portanto, não se trata de um fato social deduzido pelo legislador, na acepção do positivismo de Duguit, mas as atividades serão definidas como serviços públicos se estiverem submetidas a um regime jurídico específico.

Segundo Bandeira de Mello (1968, p. 151), enquanto Duguit conceitua serviços públicos em termos sociológicos e não distingue as regras de direito administrativo com o serviço público administrativo, Jèze desenvolve uma perspectiva rigorosamente jurídica, conceituando serviço público como um procedimento que se faz em um regime peculiar. Assim, para o discípulo de Duguit, o serviço público quer dizer que os agentes têm a possibilidade de utilizar procedimentos do direito público, ou seja, um regime jurídico especial, que se caracteriza pela subordinação dos interesses privados aos interesses gerais.

Essa noção de serviço público da Escola Francesa sofre diversas críticas, especialmente a partir da década de 1920 (MEDAUAR, 2003, p. 117), por questões que envolviam elementos econômicos, como a execução de serviços públicos sob regime de direito privado e a Administração Pública exercendo atividades de exploração econômica<sup>44</sup>. Martins (2011) compreende que a Escola do Serviço Público foi superada pelas mudanças nas funções estatais, posto que o direito administrativo contemporâneo não pode ser explicado apenas a partir da noção de serviço público. Apesar disso, afirma o autor que não foi superada a “inversão ideológica proposta por Duguit e nem o modelo de Estado dela decorrente. O Estado não é mais apenas um instrumento de limitação da esfera dos particulares, é um prestador de serviços, um fornecedor de utilidades” (MARTINS, 2011, p. 147-148).

---

44 Medauar (2003, p. 117) afirma que essas discussões levaram, então, “à chamada *crise da noção de serviço público*, nome dado à obra de Jean-Louis Corail, publicada na década de 50 do século XX”.

Apesar da consagração da ideia de serviço público desenvolvida pela Escola Francesa, outros países desenvolveram suas concepções sobre essa atividade, sempre conotando a ampliação das funções prestacionais do Estado. Para Baquer (2003, p. 47), a noção de serviço público aparece como uma forma de atuação qualificada da Administração Pública, “caracterizada por un claro tono prestacional, desde una oferta que quiere garantizar la generalidad em el disfrute, con la consiguiente búsqueda de opciones de igualdad”. O jurista espanhol destaca o marco inaugural do constitucionalismo social com a Constituição Mexicana de 1917, com um novo paradigma de Administração Pública. Esse texto constitucional apresenta forte caráter prestacional do Estado<sup>45</sup>. Também é evidente na Carta Mexicana, a subordinação do serviço público aos interesses econômicos nacionais, quando prevê, por exemplo, no art. 44, a possibilidade de sua nacionalização em casos em que a necessidade social exija. Portanto, se percebe que os serviços públicos na constituição mexicana estavam relacionados aos interesses gerais, seja na forma de instrumento efetivação de direitos sociais, seja nas atividades econômica de interesses nacionais.

Outro marco do constitucionalismo social, a Constituição Alemã de 1919, traz uma ideia de serviços públicos atrelada ao de Estado social<sup>46</sup>. Em consequência do compromisso conciliatório entre as classes sociais, expresso na Constituição de Weimar, traz-se uma profunda preocupação com demandas sociais, determinando provisões por parte dos Poderes Públicos, sendo destacado o papel da Administração Pública (BAQUER, 2003, p. 55). A questão central no debate da Constituição de Weimar é a colaboração entre as classes sociais, buscando manter uma estrutura política pluralista no Estado alemão (BERCOVICI, 2008).

A constituição alemã de 1919 dá grande atenção a questões de infraestrutura, como a construção de linhas férreas e sistemas de comunicação, tendo em vista a integração do território e o desenvolvimento econômico. Da mesma forma, são relevantes os serviços como educação e saúde pública. Semelhante à constituição mexicana de 1917, a constituição alemã incorpora os serviços públicos nos compromissos do Estado. Além disso, subordina estes

---

45 Baquer (2003, p. 51-52) afirma que a ideia de serviço público aparece no texto constitucional mexicano dando especial relevância à educação, sendo caracterizada por ser de exercício obrigatório e como serviço gratuito fornecido pelo Estado. Essa concepção estaria relacionada ao momento político mexicano, quando a educação era reconhecida como meio de fortalecimento de valores cívicos.

46 Segundo Baquer (2003, p. 55), destaca a atenção que a Constituição de Weimar dá a rede de transporte ferroviário para integração do território alemão, como exemplo do caráter histórico da noção dos serviços públicos, de acordo com cada realidade social.

serviços aos interesses econômicos e sociais. Os serviços públicos são concebidos, assim, como fatores fundamentais para o desenvolvimento nacional.

Portanto, a noção de serviço público, na forma como é compreendido modernamente, surge do atendimento das demandas e necessidade sociais e do desenvolvimento econômico nacional, no contexto de ampliação das funções do Estado. Em sua origem, o serviço público se traduz nas atividades prestacionais do Estado, que não estavam submetidas ao mercado ou na possibilidade de geração de lucro, mas que eram fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, como serviços de saneamento básico e iluminação públicos (NOVAIS, 1987, p. 191). Além disso, reconhecia-se a necessidade do Estado prestar serviços como saúde e educação, especialmente para as populações empobrecidas. Muitas dessas atividades, consideradas assistenciais ou caritativas, antes eram relegadas à Igreja ou associações civis, paulatinamente, o Estado passa a assumi-las (ARAGÃO, 2007, p. 31). Segundo Ortiz (1999, p. 482), até meados do século XIX, o que hoje é denominado serviços públicos sociais, como educação, saúde e assistência social, eram atividades assumidas pela sociedade, ainda que reguladas pelo Estado. Quando, segundo o autor espanhol, por consequência do individualismo liberal se produz uma forte desagregação social, impõe-se ao Estado a necessidade de assumir muitas ações anteriormente prestadas por particulares, declarando-as como seus próprios serviços.

O serviço público, portanto, passa a incidir nas esferas sociais e econômicas onde o mercado não teria condições, ou interesse de atuar. Ainda, em atividades necessárias para o desenvolvimento econômico e social dos países, mas as quais agentes particulares não tinham condições de investimento, como a construção de estradas, ferrovias, sistema portuário, infraestrutura urbana, barragens dentre outras.

Carnoy (2005, p. 10) afirma que há uma ligação íntima entre desenvolvimento e Estado. No século XIX, o papel do Estado nas sociedades capitalistas era relativamente limitado. Por um lado, as concepções liberais surgiam como crítica ao Estado mercantilista pré-revolução industrial. Por outro, até a década de 1930, o principal elemento econômico das sociedades capitalistas era a produção privada. Porém, na atualidade, esse quadro passou por mudanças e “os pontos de vista tradicionais do século XIX (e do período precedente) são anacrônicos, embora continuem a dominar o modo de pensar sobre o que é e como deveria ser o setor público” (CARNOY, 2005, p. 10).

Já Gabardo (2003, p. 119) destaca que, mesmo sob o regime liberal, o Estado tem posturas interventivas, embora seja no século XX “que o intervencionismo cresceu de forma radical, tendo em vista a necessidade de correção das imperfeições do liberalismo”. Grau (1998, p. 15) afirma que a atuação do Estado pode ser vista como instrumento da própria atividade autocorretora do capitalismo, que enfrenta problemas insolúveis sob um regime de liberdade completa, como a supressão da concorrência devido à extrema concentração nos mercados, as graves crises cíclicas econômicas, o aprofundamento da crise entre capital e trabalho e a instabilidade da igualdade sob uma perspectiva meramente formal. Para Mascaro (2013, p. 17), o Estado é uma manifestação específica da sociedade capitalista, entendido contemporaneamente como uma “condensação do domínio político [...] nos contornos do fenômeno estatal”.

Contudo, pode-se afirmar que as revoluções liberais burguesas foram fundamentais para positivação de direitos e garantias individuais. No entanto, as contradições do desenvolvimento econômico, especialmente após a Revolução Industrial e a ascensão de lutas populares e revolucionárias, implicaram em novos direitos. As camadas populares passaram a reivindicar demandas como moradia, proteção aos trabalhadores, previdência social, educação e saúde. Assim, diversas mudanças sociais, econômicas e jurídicas conformaram novas funções para o Estado, como o reconhecimento de demandas sociais, na forma de direitos e serviços públicos.

Nesse sentido, analisando as experiências de políticas sociais<sup>47</sup>, Pereira (2013), afirma que o surgimento dos direitos sociais ocorreu, no século XX, por meio da existência de um Estado social forte e atuante. “Eles [direitos sociais] não se reduzem a um mero sistema institucional de garantias de prevenção e de assistência, [...] mas devem legitimar e dar cobertura legal às políticas sociais universais mediante as quais eles se materializam” (PEREIRA, 2013, p. 56). Em sentido semelhante, Kerstenetzky (2012, p. 61) define o Estado social “como um conjunto histórico e institucionalmente moldado de intervenções públicas visando à promoção do bem-estar e envolvendo redistribuição”. Os serviços públicos, e as

---

47 Há uma vasta produção de autoras(es) do Serviço Social que discutem, a partir da análise das políticas sociais, a formação dos Direitos Sociais e do Estado Social, como BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desconstrução do Estado e perda de direito. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008; PEREIRA-PEREIRA, Amazoneida Potyara. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010; SIMÕES, Carlos. Curso de direito do Serviço Social. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2014, dentre vários.

políticas públicas no geral, na perspectiva de Bucci (1996, p. 135) tem por fundamento “o próprio conceito de desenvolvimento, processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população”.

A partir dos autores acima citados, fica clara que a origem da noção de serviço público tem profunda relação com a ampliação do caráter interventivo e prestacional do Estado. Portanto, pode-se afirmar que a construção histórica da noção de serviço público está relacionada ao atendimento de necessidades sociais e também a vinculação aos processos de desenvolvimento social e econômico dos Estados. Tanto que o ambiente mais favorável aos serviços públicos deu-se no contexto das transformações sociais, econômicas e jurídicas que ampliaram as funções de intervenção estatal, especialmente a partir dos anos 1930. A ideia de Estado Social, aprofundada neste período, passou a ter como uma das principais características a expansão dos serviços públicos como meio de efetivação de direitos sociais. Nesse sentido, Justen Filho (2003, p. 23) chega a afirmar que “o estado de Bem-estar Social é o Estado do Serviço Público. O serviço público é a tradução jurídica do compromisso político da intervenção estatal para satisfazer as necessidades coletivas”.

No entanto, ao longo do século XX, o conceito de serviços públicos passou a sofrer diversas críticas. Por um lado, pela própria ampliação das competências e funções estatais, que extrapolavam os limites dos serviços públicos. Por outro, por parte dos críticos do Estado social, que buscavam recuperar ou reformular as concepções do liberalismo político e econômico, propondo um retorno ao “Estado mínimo” como a concepção das *public utilities*<sup>48</sup>, de tradição jurídica anglo-saxã que, sobre outras bases teóricas, negam os serviços públicos como entendidos pela Escola Francesa.

As ideais neoliberais, especialmente a partir da década de 1970, influenciaram profundamente a concepção e regulamentação dos serviços públicos. As experiências bem sucedidas de Estado Social não foram imunes às críticas e tentativas de supressão. Conforme Bercovici (2008), apesar dos avanços das políticas sociais após a Segunda Guerra Mundial e a “Era de Ouro” das políticas keynesianas, essas experiências se mostraram uma exceção na histórica do capitalismo. Ainda para o autor, as constituições sociais sofrem, desde o início,

---

48 A noção do *public utilities* advém da tradição do *common law* e nada coincide com a categoria de serviços públicos do direito administrativo de raiz francesa (MARTINS, 2011). Pode-se defini-las como “atividades com vocação pública” ou “disponíveis ao público”, não necessariamente executadas pelo Estado ou por delegação. Seriam, nos termo de Martins (2011, p. 151), “atividades privadas sujeitas a regulação especial”.

vários obstáculos para sua concretização, sendo apenas parcialmente cumpridas. O núcleo das constituições sociais, na prática, é suspenso. Isso se evidencia com a crise econômica da década de 1970, com uma “contra-revolução neoliberal conservadora que não se limita mais a suspender ou bloquear as cláusulas sociais das constituições, mas busca a sua extirpação formal do texto constitucional” (BERCOVICI, 2008, p. 321). É importante destacar que o neoliberalismo inicialmente teve por objeto a Inglaterra e os Estados Unidos da América, países onde a concepção de serviço público francesa não teve repercussão. Seus defensores propuseram, conforme Martins (2011, p. 157) “a liberação das atividades privadas sob regime especial, ou seja, das *public utilities*.<sup>49</sup>”

O objetivo das propostas do neoliberalismo, portanto, é a redução do Estado ao mínimo. Porém, como aduz Avelãs Nunes, essas mesmas políticas não escondem a necessidade do Estado ser suficientemente forte para garantir a realização de privatização dos serviços públicos, desregulação da legislação trabalhista e destruição do estado-providência (NUNES, 2011, p. 127). Essa lógica de redução do Estado aponta, para o jurista português, para a extinção do Estado-Nação, da política econômica e da democracia, negando o objetivo das constituições modernas de redução das desigualdades sociais. Para Nunes (2011, p. 129), “as políticas que buscam realizar a justiça social distributiva são sempre encaradas como um atentado contra a liberdade individual.” Portanto, tem-se o retrocesso à tese liberal de que o mercado é capaz, por si só, de promover liberdade, eficiência econômica e equidade social. O avanço de políticas neoliberais, além de destruírem as políticas sociais, é contrário à cultura democrática do Estado Social e ao sistema de seguridade pública, pregando o retorno ao individualismo econômico e social. Os neoliberais voltam-se contra a cultura democrática e igualitária da política e do direito moderno, caracterizada não apenas pela afirmação da igualdade formal civil e política, mas pela redução de desigualdades no plano econômico e social. O objetivo que está na base dos sistemas públicos de seguridade social, de libertar a sociedade e seus membros das necessidades e riscos sociais, é transferido para os indivíduos (NUNES, 2011, p. 131).

---

49 Afirma ainda Ricardo Marcondes Martins que o chamado “novo serviço público” nada tem de novo. Os serviços públicos foram transformados em serviços públicos virtuais ou impróprios, semelhantes às *public utilities*, que, para o autor, não passam de atividades privadas sob regime especial” (MARTINS, 2011, p. 180-181).

O Estado passa, então, a ser um mero regulador, que deve manter o equilíbrio do mercado, não prestando serviços que visem o atendimento de necessidades sociais. A teoria do Estado Regulador teve forte repercussão no âmbito da União Europeia. Isso ocorreu, segundo Martins (2011), pelo fato de as constituições dos Estados-membros não incorporarem de forma explícita o conceito de serviços públicos e pelo grande apoio dos cidadãos europeus ao projeto de “integração regional” União Europeia. Segundo Aragão (2007, p. 105), as *public utilities* são atividades de particulares, sobre as quais o Estado, externamente, impõe normas de regulação, limitando o mercado, estabelecendo padrões para a competição entre os sujeitos privados e fixando requisitos mínimos de qualidade e preço dos serviços para usuários.

Essas mudanças são acompanhadas de processos de resistência e mobilização social. Na França, por exemplo, procura-se evidenciar a situação vulnerável do cidadão diante da liberalização do mercado, posto que privatização dos serviços públicos poderia deixar os usuários sem a garantia de acesso a esses bens considerados de interesse público. Segundo Mônica Spezia Justen (2003, p. 189-191) a mobilização popular francesa visa a assegurar a defesa e a continuidade de regimes jurídicos atrelados à noção de serviço público.

No Brasil, o serviço público na perspectiva de um projeto de Estado Social advém apenas com a Constituição de 1988, mas logo no início da década de 1990, enfrenta críticas e tentativas de desconfigurar o projeto constituinte. Não se pretende realizar um histórico da formação do serviço público no Brasil, mas cabe citar, em concordância com Célia Kerstenetzky (2012, p. 181), a existência de três períodos de ampliação do Estado Social no Brasil. O primeiro (1930-1964), que denomina de bem-estar corporativo, com a implementação das legislações trabalhistas e previdenciárias; o segundo (1964-1984)<sup>50</sup>, denominado de universalismo básico, quando se estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para grupos sociais vulnerabilizados e se criou um sistema de saúde combinando setor privado e público; e, por fim, o período pós-1988, com a institucionalização

---

50 Durante a Ditadura Militar (1964-1984), houve uma crescente estatização no país, mas em um processo de descentralização administrativa, com a proliferação de entidade da administração pública indireta, especialmente empresas públicas e sociedade de economia mista (SOUTO, 2003, p. 61). Adriana Schier (2009, p. 26) afirma que durante o regime militar no Brasil a estatização dos serviços públicos não implicou necessariamente na garantia do interesse público. Contratações diretas, sem concurso público, aquisição de bens e serviços sem licitação, empréstimos internacionais sem aprovação do Senado Federal foram situações comuns dessas entidades. A crítica a isso corroborou para o movimento de democratização da Administração Pública, tendo como ápice a Constituição Federal de 1988.

da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e a política de valorização do salário-mínimo, renunciando, com limitações, um universalismo estendido<sup>51</sup>.

A Constituição Federal de 1988 adota o projeto de um Estado Social e Democrático de Direito, que é explicitado desde seu art. 1º, ao afirma que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo por fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Porém, com o advento das políticas neoliberais, já na década de 1990, uma série de reformas constitucionais tenta desconfigurar o projeto constituinte originário<sup>52</sup>.

Segundo Nohara (2018, p. 140), a influência das concepções neoliberais no Brasil produziu uma séria de reformas constitucionais que teve sua expressão mais evidente no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, sendo tal orientação também refletida no Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 9.494/97). Nos anos 1990, o contexto histórico de crise econômica e de consequente ajuste fiscal, segundo a autora, foi utilizado como justificativa para a tentativa de redefinição do papel do Estado por meio da Reforma Administrativa.

Há uma incompatibilidade entre as reformas constitucionais, baseadas na perspectiva neoliberal, e o projeto constituinte de 1988. Além de tentar descaracterizar o conceito de serviço público, essas reformas vão de encontro aos objetivos da República (art. 3º, da CF), como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos. Para Martins (2011, p. 185), o projeto neoliberal não contou com apoio popular no Brasil, apesar disso, tentou-se, a partir da década de 1990, copiar o modelo do Estado Regulador.

---

51 A análise da autora contempla o período até o primeiro governo Lula (PT). Seguindo seu raciocínio, o ciclo de universalismo estendido é interrompido com o golpe que depôs a presidenta Dilma Rousseff (PT), em 2016, quando se inicia uma restauração liberal ultraconservadora. Sobre o tema ver BOITO JR., Armando, Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, SP: Editora da Unicamp / Editora Unesp, 2018.

52 Adriana Schier (2009, p. 92) informa que “a partir daí, em meados da década de 1990, foi possível identificar uma ruptura no pensamento publicista nacional. De um lado, aqueles que permaneceram defendendo a necessidade de se implantar, na esfera administrativa, o modelo trazido originariamente pela CF/88, voltado aos moldes burocráticos, mas permeado por mecanismos de participação popular e, de outro, os que, adeptos da Reforma Administrativa, pretendiam a adoção irrestrita de institutos que traduzissem a nova mentalidade gerencial. No meio destes mais radicais, era possível identificar, ainda, um extenso número de autores que pautaram suas obras na releitura dos antigos institutos do Direito Administrativo, procurando uma unidade nas normas constitucionais, mesmo diante da convivência de instrumentos de gestão informados por modelos diferentes, burocrático e gerencial”.

Diversos autores buscaram desenvolver uma interpretação da realidade latino-americana e brasileira que justificassem a implementação de reformas administrativas de caráter neoliberal. Para Bresser Pereira<sup>53</sup>, haveria uma crise do modelo de Estado Social, por isso, seriam necessários novos mecanismos de gestão administrativa. O autor, defende que as principais causas da crise são o excesso de demandas sociais admitidas pelo poder público e a sua impossibilidade de atendê-las, a pesada carga tributária incidente sobre os empresários nacionais e o acúmulo de poder no Executivo (PEREIRA, 1996, p. 34).

Em 1990, o então presidente Fernando Collor de Melo cria, por Medida Provisória nº 155, posteriormente convertida na lei nº 8.031/1990<sup>54</sup>, o Programa Nacional de Desestatização que buscava reordenar a posição do Estado na economia transferindo para o setor privado, atividades que, segundo a proposta, estaria indevidamente exploradas pelo setor público. O programa propunha reduzir a dívida pública, com o objetivo de saneamento das finanças pública, e retomar os investimentos das empresas, ampliando a competitividade no setor empresarial. Dando continuidade à reforma neoliberal da Administração Pública, é editado 1995<sup>55</sup>, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado com objetivo de construir as bases de uma Administração Gerencial, pautada pelo princípio da eficiência, pela otimização de recursos, pela concessão de maior autonomia ao administrador público e pela orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente (PEREIRA, 1996, p. 34).

Em uma analogia sobre o processo de expansão das políticas neoliberais no Brasil, com os exemplos de outros países, constata-se que, apesar de não acontecer de forma idêntica, tem em comum a precarização dos serviços públicos. Motta (2003, p. 3) relata que as políticas neoliberais nos países periféricos não buscam a melhoria na qualidade dos serviços públicos, pois as privatizações são “método utilizado pelos governos para fazer frente às exigências de

---

53 O autor também foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando esteve à frente da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

54 Lei nº 9.031/1990: Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

55 Segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2001).

seus credores internacionais no (re) financiamento dos programas de estabilização econômica dos anos de 1990.” Além disso, a política neoliberal “serve, também, ao criar desemprego em massa, para debilitar os movimentos sociais adversários do capitalismo” (MOTTA, 2003, p. 3).

A partir da revisão bibliográfica proposta na pesquisa, compreende-se que a noção de serviço público, em sua gênese e na forma como foi incorporada pelo projeto constituinte brasileiro, não está relacionada apenas à distribuição de renda ou mitigação de desigualdade sociais. Além desses fatores, que em si são relevantes, o serviço público está articulado com os fundamentos e objetivos da República brasileira, tais como a soberania nacional, a realização da cidadania, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades regionais e sociais e a promoção do bem de todos, indiscriminadamente, conforme o art. 1º da Constituição Federal. Busca-se, em síntese, a garantia aos cidadãos de “níveis de bem-estar mais elevados” (REZENDE; TAFNER, 2005, p. 87).

Portanto, conclui-se que as políticas neoliberais intentam trazer profundas alterações no regime jurídico do serviço público. As alterações na Constituição Federal de 1988 e em normas infraconstitucionais, distanciam-se do projeto constituinte originário e, por consequência, dos fundamentos que embasaram o instituto do serviço público. Tenta-se desconfigurar o serviço público para torná-lo uma atividade econômica em sentido estrito, relegada ao mercado e submetida ao regime jurídico de direito privado. Portanto, é fundamental reafirmar o projeto constituinte de serviço público, bem como os fundamentos da Constituição de 1988, compreendido, como bem sintetizado por Souza Neto (2003, p. 105) como um projeto econômica e socialmente igualitário.

### **3.2 Acesso ao serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais**

Na seção anterior, tratou-se da noção jurídica de serviço público, no contexto do Estado Social. Além disso, foi apresentado um panorama das críticas, na perspectiva neoliberal, a essas atividades. Agora, discute-se o serviço público no Brasil, seu marco na Constituição Federal de 1988, regime jurídico, princípios e sua instrumentalidade para efetivação dos direitos fundamentais. Como será aprofundado, as características do serviço

público conforme o ordenamento jurídico brasileiro são fundamentais para análise proposta pela pesquisa.

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

A Constituição brasileira aponta dois critérios em que é utilizada a expressão serviço público, um critério subjetivo ou orgânico e um objetivo. Segundo Bandeira de Mello (2009, p. 151), no sentido subjetivo o serviço público é concebido como um organismo público, ou seja, uma parte do aparelho estatal. Assim, o serviço público é um complexo de órgãos, agentes e meios do Poder Público. No sentido objetivo, é entendido como função, desempenhada pela administração pública. A Constituição, em seu art. 21, entre os incisos X e XII, determina que compete à União manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; explorar, direta ou indiretamente, os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens; os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água; a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura portuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Quanto aos estados federados, a competência para a prestação de serviços públicos é, em regra, remanescente, como se depreende do disposto no art. 25, § 1º, da Constituição. O §2º, do mesmo artigo, expressamente determina aos estados explorar, diretamente ou

mediante concessão, os serviços de gás canalizado. Aos Municípios, compete a prestação de serviços de interesse local, conforme previsto no art. 30, do texto constitucional, destacando-se a organização e prestação, direta ou por concessão ou permissão, o serviço de transporte coletivo, considerado pela própria Constituição como de caráter essencial; a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; a prestação, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população; e a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local. A Constituição estabeleceu ainda, nos art. 194, 198 e 211, um catálogo de competências comuns aos entes federativos, entre eles os serviços de assistência social, saúde, e ensino.

Ainda quanto ao elenco dos serviços públicos previstos normativamente, a lei nº 9.074/1995, no art. 1º, estabelece como de competência da União as vias federais, a exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto e serviços postais. A lei nº 8.987/1995, conhecida como Lei das Concessões, que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal, traz importantes elementos para definição e caracterização do serviço público adequado, em especialmente um conjunto de princípios específicos para essa atividade estatal.

Recentemente, a lei nº 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, estabeleceu, em seu art. 2º, II, a definição de serviço público como atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública.

Daniel Hachem (2009, p. 134) defende que a principal caracterização constitucional desse instituto é a determinação do art. 175, parágrafo único, IV, que qualifica o serviço público como adequado. Além disso, para o autor, a legislação ordinária dá mais concretude à noção constitucional, quando determina, no art. 6º, §1º, da lei nº 8.987/1995, parâmetros mínimos para qualificação do serviço público adequado como aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. Cabe ressaltar que o atendimento a esses princípios é condição necessária para que se considere o serviço prestado pelo Estado, ou

quem lhe faça às vezes, como adequado, porém, não suficiente. Trata-se de um elenco exemplificativo, mesmo que sua observância seja indispensável (HACHEM, 2009, 135).

Conforme o ordenamento jurídico brasileiro, entende-se que os serviços atribuídos aos entes federativos (União, Estados e municípios) são serviços de titularidade exclusiva do poder público, apenas podendo ser prestados por particulares na forma de concessão, permissão ou autorização. As exceções são as previstas na Constituição Federal, como saúde e educação, em que se permitiu a exploração por particulares, no regime jurídico de direito privado, nos moldes de qualquer atividade econômica. Bandeira de Mello (2009, p. 670) não admite que os serviços públicos, por tratarem-se de atividades materiais que o Estado assume como próprias, fiquem simplesmente relegadas à livre iniciativa. Para o autor, essas atividades não pertencem à esfera da livre iniciativa, com exceção das expressamente referidas na Constituição, não pertencem ao campo de exploração de atividade econômica.

Então, tem-se, de forma pacífica, que a atribuição de competências vincula a exclusividade na titularidade do serviço (MEDAUAR, 2007, P. 332). Assim, Celso Antônio Bandeira de Mello propõe uma tipologia dos serviços públicos baseada no critério da exclusividade de sua titularidade. O doutrinador divide os serviços públicos em serviços privativos, onde há um monopólio de titularidade pelo Estado, fazendo referência ao art. 21, XI e XII, “bem como quaisquer outros cujo exercício suponha necessariamente a prática de atos de império”; e serviços públicos não privativos, aqueles que o Estado deve desempenhar, sob regime de Direito Público, mas permitida sua prestação à livre iniciativa do ramo de atividades em que se inserem, que são os serviços de saúde, educação, assistência social e previdência social (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 681).

Com essa tipologia, o jurista paulista classifica quatro espécies de serviço público: a) serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado (serviço postal e correio aéreo nacional); b) serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder (radiodifusão sonora e de sons e imagens); c) serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade (educação, saúde, previdência social, assistência social e radiodifusão sonora e de sons e imagens) e d) serviços que o Estado não é obrigado a prestar, mas, não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão.

O serviço público adequado, para além da previsão constitucional (art. 175, parágrafo único, IV) está submetido ao conjunto de princípios, prerrogativas e sujeições que

caracterizam o regime da Administração Pública, consubstanciado no art. 37, que traz como princípios a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a eficiência. Além destes, decorrem diretamente do princípio da legalidade, os princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Outros princípios que podem ser citados, como o do devido processo legal administrativo e os princípios implícitos como a boa-fé e a segurança jurídica (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 325). Por fim, em concordância com Schier (2002, p. 58) o da participação popular na Administração Pública, com fundamento no art. 37, §3<sup>o</sup><sup>56</sup>, da Carta de 1988. Segundo Hachem (2009, p. 135), o regime jurídico do serviço público adequado é composto por um núcleo principiológico, de base constitucional, comum a qualidade atividade administrativa, mas também por um conjunto de princípios específicos, que fundamenta essa atividade administrativa.

O princípio da generalidade, ou da universalidade, implica que o serviço público deve ser prestado a todos os cidadãos. Porém, para sua efetivação concreta é necessário que a oferta de serviços, quando fornecida mediante tarifa, seja oferecida a um preço acessível, sob pena de inviabilizar o acesso às populações de baixa renda. Assim, o princípio da generalidade está intimamente relacionado ao princípio da modicidade das tarifas. Significa que o preço pela oferta do serviço público deve observar as condições econômicas dos cidadãos-usuários. Além da universalidade e sua vinculação com o estabelecimento de tarifas que viabilizam economicamente seu acesso, o serviço público não pode sofrer interrupções ou instabilidades. Deste modo, o princípio da continuidade é consequência da compreensão que a prestação do serviço público é um dever inafastável do Estado. Portanto, o fornecimento do serviço deve ser permanente, dando segurança ao cidadão sobre seu acesso e fruição. Esses três princípios – generalidade, modicidade das tarifas e continuidade – são, para Schier (2009, p. 48), o núcleo essencial de normatização dos serviços públicos, no sentido de efetivação dos direitos fundamentais por meio dessas atividades.

Dando continuidade à análise dos princípios que fundamentam o serviço público, o princípio da regularidade significa uma complementariedade ao princípio da continuidade.

---

56 CF. Art. 37. [...]. § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Implica que, além de perene, não deve sofrer variações ou alterações que vulnerabilizem o cidadão. Além de contínuo e regular, o princípio da eficiência reforça algo que já deve caracterizar todas as atividades administrativas, conforme o art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Apesar do princípio da eficiência da administração pública ter sido inserida no texto constitucional no bojo da Reforma Administrativa dos anos 1990, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, ele não deve ser interpretado apenas sob a ótica economicista<sup>57</sup>. Sua observância deve atentar para os demais princípios do serviço público, bem como da Administração Pública e demais da Constituição, buscando a máxima satisfação dos administrados, com menor custo para o usuário (SCHIER, 2009, p. 49).

O princípio da segurança indica que o serviço público deve ser prestado da forma mais segura possível, seja em relação à incolumidade das pessoas, seja dos bens, valendo do uso de técnicas e medidas que busquem o menor risco de dano (JUSTEN FILHO, 2003, p. 294). O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 14, § 1º, trata como serviço defeituoso aquele que não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes. Há ainda o princípio da atualidade, cuja definição é expressa no parágrafo segundo, do art. 6º, da Lei de Concessões, como “a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”. Assim, o serviço público deve buscar uma permanente atualização e modernização, sempre na busca de oferecer o melhor serviço aos cidadãos, podendo ser compreendido em articulação com o princípio da eficiência (JUSTEN FILHO, 2003, p. 31).

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

É fundamental reiterar o regime jurídico especial de direito público para o serviço público, que nos termos de Celso Antônio Bandeira de Mello, deve assegurar coercitivamente o interesse público sobre conveniências privadas. Deve haver sobre o serviço público restrições especiais para garantir a proteção contra o próprio Estado ou contra seu exercente,

---

57 Bandeira de Mello (2009, p. 122) compreende o princípio da eficiência como princípio da boa administração, fazendo referência a normas de direito administrativo que remontam aos anos 1960, o Decreto-Lei 200/67 (art. 13; 25, V; e 26, III).

para “impor, a um ou a outro, tanto o dever de assegurá-lo nos termos indicados, quanto limitações para que não atue abusivamente, isto é, de maneira a desrespeitar direitos dos administrados em geral e direitos e interesses dos usuários do serviço” (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 13).

Bacellar Filho (2008, p. 39-40) entende que o serviço público não está dissociado de um regime jurídico administrativo e que os princípios que regem tal regime devem ser obrigatoriamente atendidos pela Administração Pública em sentido objetivo (órgãos da Administração Pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista que compõe a Administração Pública indireta) e também pela Administração em sentido objetivo, ou seja, a atividade administrativa, incluindo o serviço público. Essa base principiológica e o regime jurídico específico, de acordo com a perspectiva assumida na pesquisa, conformam um projeto democrático e social para Administração Pública brasileira, que tem no serviço público uma expressão fundamental para atendimento de necessidade sociais e para o desenvolvimento nacional.

Hachem (2009, p. 128), seguindo Bandeira de Mello (2005), afirma que o serviço público é composto por três elementos: subjetivo, que consiste na titularidade do Estado, prestando-o diretamente ou por pessoas privadas, mediante concessão ou permissão; material (ou objetivo), com o fornecimento de utilidades destinadas à satisfação de necessidades humanas para garantia de sua dignidade; e, formal (ou jurídico), referente ao regime baseado em princípios e regras de Direito Público, com objetivo de garantir prestação de adequada, com qualidade e acessibilidade aos que necessitem. O jurista paranaense acrescenta que desses três elementos, o mais relevante para distinguir o serviço público das demais atividades estatais, é o material, sendo os outros dois decorrentes deste. É a relevância da atividade (utilidades e comodidades materiais) que gera a obrigação estatal de garantir seu fornecimento, diretamente ou por pessoa delegada para tal, “e que faz nascer a necessidade de sujeitá-la a um plexo de normas jurídicas de Direito Público, capaz de proporcionar o seu oferecimento sob condições protetivas ao cidadão” (HACHEM, 2009, p. 128).

O regime jurídico do serviço público passou por divergências doutrinárias com o advento da Reforma Administrativa, conforme discutido no tópico anterior, e por edição de leis com a perspectiva de liberalização do serviço público para atividades econômicas em

sentido estrito. O objetivo dessas normas foi flexibilizar o instituto do serviço público<sup>58</sup>, favorecendo a noção de atividade submetida ao mercado, propiciando a prestação do serviço sob regime jurídico de direito privado. Isso demonstra a imbricação, defendida na pesquisa, da relação entre projeto de Estado, noção de serviço público e seu regime jurídico-administrativo, e como essa relação tem se alterado com as mudanças de paradigma do Estado social para as políticas neoliberais. Reitera-se que o regime jurídico de direito público do serviço público é uma imposição constitucional decorrente do art. 37, *caput*, e do art. 175, parágrafo único, IV, que, como dito, não trata de qualquer serviço público, mas qualifica-o como adequado.

Cabe fazer referência a posição da doutrina brasileira acerca da categorização do serviço público como gênero, ou não, de atividade econômica em sentido amplo. Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma que não se deve utilizar o critério de proveito econômico posto que todos os serviços, incluindo os públicos, são suscetíveis de exploração econômica (BANDEIRA DE MELLO, 1998, p. 174). O que distinguiria o serviço público das atividades econômicas em sentido estrito seria, portanto, é a decisão político-jurídica do constituinte ou legislador infraconstitucional, que remete “à concepção geral da Sociedade”. Martins (2011, p. 197-198), também discorda da consideração de serviço público como espécie de atividade econômica, por entender que é incompatível a atividade de serviço público com três princípios regentes das atividades econômicas (livre concorrência, propriedade privada e defesa do consumidor).

Por outro lado, alguns doutrinadores entendem que os serviços públicos, do ponto de vista material é uma espécie de atividade econômica em sentido amplo. Assim como outras

---

58 Tem-se como marco relevante para essa discussão a edição da lei nº 9.472/1997, que regulamentou os serviços de telecomunicações no Brasil e estabeleceu, em seus arts. 63 a 67, que tais serviços poderão ser prestados sob o regime jurídico de direito público ou de direito privado e que tal definição deverá ser feita pelo Presidente da República. Outras leis surgem na perspectiva neoliberal, ou seja, de flexibilizar a noção de serviço público tal como previsto na Constituição Federal, como por exemplo, lei nº 9.427/1996, que instituiu a ANEEL, lei nº 9.472/1997, que criou a ANATEL, lei nº 9.478/97, regulamentando a ANP, lei nº 9.491/1997, que estabeleceu o programa de desestatização, lei nº 9.637/98, que criou as Organizações Sociais, lei nº 9.782/1999, que criou a ANVISA, lei nº 9.790/1999, que instituiu as organizações da sociedade civil de interesse público, lei nº 9.961/2000, que estabelece a ANS, lei nº 9.984/2000, que cria a ANA, lei nº 10.233/2001, que criou a ANTT e ANTAQ, lei nº 11.079/2004, que regulamentou as Parcerias Público-Privadas e as Emendas Constitucionais nº 1, nº 19, nº 45, nº 95, dentre outras. Para uma análise da relação entre políticas neoliberais e a Emenda Constitucional nº 95, cf. MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

atividades econômicas, os serviços públicos fornecem utilidades (bens e serviços) necessários aos cidadãos. Conforme Grau (2010, p. 101), sob a perspectiva material, as atividades econômicas são gênero da qual são espécies os serviços públicos e as atividades econômicas em sentido estrito, sendo a perspectiva jurídica, ou seja, o regime jurídico, que distingue-os. Na linha de compreensão de Grau, Hachem (2009, p. 127) reconhece que, embora a Constituição de 1988 proíba, na maioria das situações, a exploração dessas atividades econômicas por particulares sob regime privado, não é isso que permite classificá-las como serviço público. Para o autor paranaense, independe dessas atividades econômicas poderem ser prestadas por particulares ou pelo Poder Público diretamente, o que qualifica uma atividade como serviço público é determinação constitucional de o Estado manter sua prestação (seja implementando-as diretamente, seja delegando a sua execução a particulares e fiscalizando-a) e os princípios jurídicos que as regem para assegurar que o objetivo a elas inerente será atendido (HACHEM, 2009, p. 127). O elemento fundamental para caracterização do serviço público como atividade econômica em sentido amplo é, portanto, material (fornecimento de bens e utilidades aos cidadãos), sendo o elemento jurídico consequência da relevância que a Constituição reconhece a este serviço específico.

Nesta dissertação adota-se essa abordagem, segundo a qual serviço público é espécie do gênero atividade econômica. Primeiro, por reconhecer a relevância do aspecto material do serviço público que, como dito, é indistinto a qualquer atividade econômica. Tal como outras atividades de natureza econômica, o serviço público satisfaz necessidades humanas. Além disso, é necessário destacar a inserção do serviço público adequado no título da Ordem Econômica e Financeira da Constituição. Como discutido no capítulo anterior, a tratamento constitucional conferido às atividades de natureza econômica é uma das questões centrais que demarcam os embates teórico e políticos sobre o constitucionalismo social. Por fim, o que distingue o serviço público de qualquer atividade econômica em sentido amplo, são os embates jurídico-políticos que se expressam no regime jurídico especial adotado em cada Estado e sociedade. Não à toa, há um esforço dos defensores das políticas neoliberais em retirar o *status* de serviço público dessas atividades, para liberá-lo ao mercado, ou seja, exploração sob regime de direito privado e em busca de aferição de lucros.

O elemento material define-se não apenas pelo atendimento da necessidade individual, do usuário do serviço, mas pelos fundamentos e fins almejados pelo Estado, conforme

determinação constitucional. Nessa perspectiva, o serviço público traduz-se na concretização dos direitos fundamentais sociais, previstos na Constituição da 1988. Essa compreensão implica a instrumentalidade do serviço público para possibilitar o exercício de direitos fundamentais. Além do serviço público ser instrumento de concretização de direitos fundamentais, o reconhecimento do próprio serviço público adequado como direito fundamental é afirmado pela doutrina brasileira.

Bacellar Filho (2002, p. 64) afirma que o direito fundamental ao serviço público adequado está previsto no inciso IV, parágrafo único, do art. 175 da Constituição de 1988, o que o torna exigível perante o Estado-Administração de fornecer prestações positivas, utilidades ou comodidades materiais consideradas imprescindíveis para a pessoa e para a coletividade. No mesmo sentido, Adilson Abreu Dallari (1999, p. 215), defende que o direito ao uso dos serviços públicos é um dos direitos fundamentais do cidadão. Adriana Schier (2009, p. 35-36) defende que o serviço público é um instrumento que viabiliza o acesso aos direitos fundamentais, posto que essa atividade consiste no oferecimento, aos cidadãos, de utilidades ou comodidades materiais, em que o Estado assume por serem reputadas imprescindíveis ao atendimento de conveniências básicas da sociedade, em determinado contexto histórico-social.

A relação entre a prestação do serviço público e a materialização de direitos fundamentais, ganha relevo quando se trata dos direitos sociais, compreendidos, em concordância com Novais (2010, p. 41), como aqueles que têm por objeto a tutela de bens econômicos, sociais e culturais necessários para assegurar uma vida digna. Esses bens podem também ser obtidos de pessoas privadas, caso o indivíduo ostente condições financeiras para adquiri-los e os encontre disponíveis no mercado. Pode-se dar como exemplo o oferecimento dos serviços de educação e de saúde, que no Brasil é autorizada pela exploração privada, mas que não retira o caráter de obrigatoriedade de fornecimento pelo Poder Público para quem dele necessite e não possa provê-lo por meios próprios.

Nesse sentido, deve-se exigir do Estado que através do serviço público adequado, forneça ao titular de direito fundamental social utilidades e comodidades que, mesmo disponíveis e acessíveis no mercado, sejam imprescindíveis à realização da dignidade da pessoa. Interessante destacar, conforme Zockun (2009, p. 176-182), que para cada direito

social, a Constituição estipula uma atividade estatal destinada ao oferecimento de uma prestação material necessária para a fruição do respectivo direito.

Hachem (2009, p. 132-133), além de admitir a instrumentalidade do serviço público para concretização de direitos fundamentais, elenca quatro motivos para considerar o direito ao serviço público adequado como um direito materialmente fundamental. Primeiro, por estar subentendido no art. 6º, já que a prestação do serviço público pelo Estado é meio para assegurar o acesso de todos titulares dos direitos sociais previstos. Segundo, a partir da determinação do art. 175, parágrafo único, IV da Constituição, incube ao Estado a “obrigação de manter serviço adequado” e, por consequência o cidadão tem o direito de recebê-lo. Terceiro, está previsto em diversos diplomas internacionais que tratam de direitos humanos, tais como Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”)<sup>59</sup>, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>60</sup>, Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>61</sup>, Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher<sup>62</sup>. Por fim, o serviço público adequado decorre diretamente dos princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania (art. 1º, II e III, da Constituição) e dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III).

Pelo que foi exposto, compreende-se o serviço público como atividade econômica em sentido amplo que deve satisfazer adequadamente as necessidades humanas, as quais, por razões sociais e históricas, são reconhecidas pelo ordenamento jurídico como submetidas a um regime jurídico público. Sendo o serviço público uma atribuição típica da Administração Pública, coube ao ordenamento jurídico incumbir o dever de garantir que serão ofertados à

---

59 Artigo 11.1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.

60 Artigo XXXVI. Toda pessoa tem o dever de pagar os impostos estabelecidos pela Lei para a manutenção dos serviços públicos.

61 Artigo XXV. 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

62 Artigo 14. [...] 2. Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: [...] h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

população de forma universal, contínua e a preços módicos, especialmente para pessoas mais vulneráveis. Ademais, considera-se o serviço público adequado, conforme mandamento constitucional, como instrumento essencial para materialização de direitos fundamentais.

A partir dessa compreensão sobre o serviço público desenvolvida ao longo da dissertação, parte-se para análise das falas dos sujeitos da pesquisa. A realidade do Conjunto Novo Perimetral, bastante comum, se não predominante, nos centros urbanos brasileiros, demonstra a relevância prática da máxima efetivação dos princípios que embasam o acesso ao serviço público adequado. Na seção a seguir, será discutida a impossibilidade ou limitações ao acesso em decorrência da precarização do serviço ou em razão da extrema vulnerabilidade social dos usuários. Em seguida, no capítulo 4, serão analisadas as limitações de acesso ao serviço público por decorrência direta da violência armada urbana.

### **3.3 Precarização do serviço público e vulnerabilidade social no Conjunto Novo Perimetral**

No interior dos países da periferia do capitalismo, há profundas desigualdades entre as regiões dos países e até mesmo dentro de territórios mais delimitados, como nas periferias dos grandes centros urbanos. Comparando-se os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) entre Brasil, Fortaleza e o bairro Passaré, onde se localiza o Conjunto Novo Perimetral, se observa que em 2010<sup>63</sup>, o IDH de Fortaleza era 0,754, maior que o do Brasil de 0,699. Já no bairro Passaré o IDH era de apenas 0,224<sup>64</sup>. Segundo a Prefeitura de Fortaleza<sup>65</sup>, 103 bairros (88,03%) possuem IDH baixo ou muito baixo, enquanto apenas 8 bairros (9,4%) têm IDH alto ou muito alto. Ainda sobre o bairro Passaré, a renda média dos moradores do bairro Passaré é de R\$ 512,97 e possui uma dos maiores adensamentos da cidade, com 50.581 habitantes, convivendo numa área de 727,32 ha (Fortaleza, 2015)<sup>66</sup>.

Essa desigualdade estrutural, exemplificada nos dados já citados, tem um impacto direto na oferta e acesso aos serviços públicos. Apesar de 97,81% dos moradores do bairro

---

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

64 Se comparado ao ranking de países, esse valor corresponderia à penúltima posição, a baixo da República Democrática do Congo (0,239) e acima do Zimbábue (0,140), com base nos dados de 2010.

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

66 Fortaleza Em Mapas, disponível em <<http://mapas.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em 15.out.2018.

Passaré possuem abastecimento de água em sua residência, o esgotamento sanitário chega a apenas 46,62% (IBGE, 2010), sendo que no Conjunto Novo Perimetral não há rede de esgoto, conforme verificado durante o trabalho de campo. Para efeito comparativo, pode-se citar o bairro Meireles, que possui o melhor IDH de Fortaleza, onde abastecimento de água chega a 97% e a rede de esgotamento 99,01% das residências.

Conforme a Carta de Serviços<sup>67</sup> da Prefeitura de Fortaleza, no bairro Passaré, há 14 escolas públicas, sendo 2 Escolas Estaduais de Ensino Fundamental e Médio e 12 Escolas Municipais de Educação Infantil e creches. Destas, duas estão localizadas no Conjunto Novo Perimetral: a Escola Municipal Delma Hermínia da Silva Pereira, que atende crianças no ensino fundamental (6º ao 9º ano), com 527 alunos matriculados, e a Creche Municipal André Luiz, com 681 alunos<sup>68</sup>. Durante as entrevistas e ao longo do trabalho de campo, verificou-se que uma das principais reivindicações dos moradores é a construção de uma Escola de Ensino Médio para atendimento dos jovens da comunidade.

Em relação ao serviço público de saúde, no Passaré há três equipamentos: dois Postos de Saúde (Alarico Leite e Janival de Almeida Vieira) e uma Policlínica Estadual (Dr. João Pompeu Lopes Randal), esta última localizada no Conjunto Novo Perimetral. Pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) localizada no bairro vizinho, Jangurussu, também está apta a atender os moradores do Novo perimetral. Entretanto, conforme será discutido mais a frente, as pessoas evitam acessar a UPA, em razão das do medo diante das disputas das organizações criminosas entre os bairros.

Quanto ao lazer, apesar da existência de 9 praças no Passaré, nenhuma delas fica no Novo Perimetral. Não há equipamentos de esporte e lazer para juventude do bairro, mas muitos jovens frequentam o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (Cuca), também localizado no bairro Jangurussu.

Para garantir o acesso às políticas e serviços de proteção social, há 7 (sete) equipamentos na circunscrição da Secretaria Executiva Regional VI<sup>69</sup>, onde está localizada a

---

67 Disponível em <<https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br>>. A partir da lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, passou a exigir, conforme art. 7º, §1º, que os órgãos e entidades prestadoras de serviço público divulguem a Carta de Serviços ao Usuário.

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

69 Forma de divisão administrativa da prefeitura de Fortaleza. Secretaria Executiva Regional VI abrange 29 bairros, totalizando 539.808 habitantes (Fortaleza, 2015).

comunidade pesquisada: 6 Centros de Referência da Assistência Social e 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), sendo que nenhum é localizado no bairro Passaré. Além disso, a comunidade também é atendida pelo Conselho Tutelar VI, que abrange 21 bairros.

Apesar dos equipamentos existentes em toda a Regional VI, nas impressões colhidas dos moradores do Novo perimetral, a percepção é de insatisfações quanto ao acesso aos serviços públicos, causados especialmente pela ausência ou precarização do serviço. Essa situação é descrita ter se tornado mais difícil com o aumento da violência urbana, especialmente pela impossibilidade dos usuários se deslocarem livremente entre os territórios disputados pelas facções criminosas.

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

Ao falarem sobre a comunidade e o acesso ao serviço público, o cenário descrito é de escassez e precarização de bens e serviços, falta de recursos financeiros para se deslocar para onde há oferta de serviço e frustração com as limitações de acesso aos equipamentos existentes. Em nenhum momento surgiu nas falas perspectivas de acesso a serviços privados, como planos de saúde e escolar particulares.

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

Tal expressão é utilizada ao longo da dissertação, para caracterizar não apenas a realidade da comunidade pesquisada, mas o contexto social e econômico que marca uma maioria da população nos países da periferia do capitalismo. A partir da revisão bibliográfica, não se identificou a abordagem da categoria vulnerabilidade social por administrativistas brasileiros e, em particular, dos que discorrem sobre serviço público. Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988 não faz menção ao termo, embora possa se retirar o sentido.

Mas autores latino-americanos abordam a vulnerabilidade social de várias formas. Miguel Carbonell afirma que há uma forma de discriminação que muitas vezes passa despercebida, qual seja, “la discriminación que resulta de aplicar medidas que son formalmente neutras pero que perjudican a grupos en situación de vulnerabilidad” (CARBONELL, 2003, p. 16). No México, Jorge Ulises Carmona (2001, p. 195) explica que houve um primeiro momento de negar a necessidade de implementação de uma proteção especial para determinados grupos, em razão da consagração constitucional das garantias individuais e sociais, consideradas suficientes para o exercício dos direitos. Após, reconheceu-se que para diversos setores da população era praticamente impossível a satisfação de suas necessidades básicas, sendo indispensável uma “*protección adicional y específica*” para atender necessidade de grupos concretos. No direito colombiano, a expressão é utilizada ao tratar de pessoas deslocadas em razão dos conflitos armados internos, a exemplo da Lei Nacional nº 387, de 1997<sup>70</sup>, que trata da adoção de medidas para prevenção de deslocamento forçada e da atenção, proteção, consolidação e estabilização socioeconômica dos deslocados internos, em decorrência da violência. A expressão também é bastante utilizada em relação às discussões relacionadas aos direitos humanos no continente<sup>71</sup>. Para ilustrar, cabe citar trecho

---

70 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Disponível em: <<https://www.mininterior.gov.co/content/ley-387-de-1997>>. Acesso em 7.1.2018. Essa lei será analisada na seção 4.1 desta dissertação.

71 Pode-se citar, a título de exemplo, ESTUPIÑAN-SILVA, Rosmerlin. La vulnerabilidad em la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos: ezbozo de una tipología. Disponível em: <[https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp\\_pdf/DHPP\\_Manual\\_v3.193-232.pdf](https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.193-232.pdf)>. Acesso em 7.jan.18; NÚÑEZ, Gonzalo Monge; RESCIA, Víctor Rodríguez. Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad – Manual General de litigio en el sistema interamericano con enfoque diferenciado. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, 2014. Disponível em <[https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10\\_2014/6b47aa32-c417-400a-96ec-53aaa2411cfa.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10_2014/6b47aa32-c417-400a-96ec-53aaa2411cfa.pdf)>. Acesso em 7.jan.18.

da paradigmática decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Ximenes Lopes Vs. República Federativa do Brasil, conhecido como caso “Damião Ximenes”<sup>72</sup>:

La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre [...]. (Caso Damião Ximenes. Sem grifos no original).

No Brasil, o tema é fartamente discutido nas Políticas Sociais, sendo uma categoria fundante dessa área. Segundo Monteiro (2011, p. 30), a noção de vulnerabilidade social foi trazida para as ciências sociais do campo da saúde, especialmente no que se refere à infecção por HIV, na perspectiva de superar a ideia de risco, focado no indivíduo, para compreensão de aspectos do contexto social. Por outro lado, a expressão emerge nos anos 1990, a partir do esgotamento da matriz analítica da pobreza, sendo a categoria difundida por organismos internacionais como Banco Mundial e CEPAL. Portanto, sendo difundido como pressupostos orientadores para políticas sociais (MONTEIRO, 2011, p. 31). A Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005) define como os usuários da política de assistência social, as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade e risco. São exemplos dessa situação, que tem relação com a presente pesquisa, exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Percebe-se, contudo, uma profunda aproximação entre efetividade de direitos humanos, acesso às políticas sociais e vulnerabilidade, sendo o tema dos serviços públicos consequência desta discussão. Acredita-se que a aproximação entre o conceito de vulnerabilidade, tal como desenvolvida na América Latina e, particularmente, no Brasil, pode

---

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

contribuir para fundamentação e concretização do acesso ao serviço público adequando como instrumento de efetivação de direitos fundamentais.

A partir das incursões no campo, da análise das entrevistas e do levantamento de outros dados empíricos, depreende-se a relação entre a situação de vulnerabilidade sociais e a falta, ou limitações do acesso ao serviço público adequado.

As dificuldades no acesso aos serviços públicos surgem nas falas de moradores e servidores públicos que vivem ou trabalham no bairro onde se localiza o Conjunto Novo Perimetral. O Servidor Público participante recorda que no início de sua atuação caminhava, acompanhando os usuários do serviço, por “quarenta minutos, meia hora, pra gente chegar a pé [...] porque as mulher não tem o dinheiro do ônibus aí vamos a pé”. Além da distância percorrida, relembra das condições precárias do serviço público, pois “a nossa equipe nunca teve muita sorte, sempre faltava médico, quando não faltava médico, faltava remédio”. Relembra que essa situação ocorreu no início da década de 1990, quando iniciou no serviço público.

O próprio Servidor não tinha recurso para se deslocar ao trabalho, diz que “quando eu trabalhava no José Walter [bairro localizado à 6 km distância] muitas vezes eu fui a pé por causa que eu não tinha dinheiro todo dia, muitas vezes eu ia a pé”. A fala do servidor expressa a íntima relação entre os diversos serviços públicos e destes com a efetivação de direitos fundamentais.

Na rotina vivida pelo Servidor, o transporte público, como para maioria de profissionais e usuários de serviço público, é condição para acesso de outros serviços como, no caso, saúde pública. O direito fundamental de ir e vir, se não é negado, é exercido com muita dificuldade, pela ausência de recursos para pagar a tarifa de transporte. Nessas condições encontram-se servidores e usuários do serviço. A ausência de recursos financeiros para acessar o transporte público no contexto analisado, atinge a todos, indistintamente. Tanto que na fala o Servidor refere a “agente”, “aí vamos a pé”.

Percebe-se que a compreensão do acesso ao serviço público deve ser mais ampla que a existência de equipamentos públicos (prédios, aparelhos, servidores etc.). As condições de vulnerabilidade dos usuários, não são percebidas quando se analisa o serviço público isolado do contexto social dos usuários e servidores.

Os jovens da comunidade também têm dificuldade em chegar aos locais de estudo. O Servidor relata que seus filhos e outros os jovens da comunidade iam a pé para as escolas localizadas em outros bairros. Assim, “[...] os meninos daqui todinhos vão pra ali, mas tem muitos deles que vão a pé porque a gente não tem o dinheiro do ônibus”. Vale lembrar que estudantes são beneficiados com a política de pagamento da metade da tarifa do transporte público, porém, mesmo assim, a fala da participante expressa a total falta de recursos financeiros.

Fotografia 3 – Casa de morador da comunidade



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

A realidade do Conjunto Novo Perimetral, assim como em diversos territórios das periferias urbanas onde se parece haver uma “suspensão dos direitos fundamentais”, demonstra a imprescindibilidade do serviço público para garantia das necessidades mais elementares. A instrumentalidade desse serviço é evidenciada nas falas e situações observadas no campo. Além disso, a impossibilidade de acesso a determinados serviços, como o transporte público, cria uma situação de marginalização de toda a comunidade que, por falta

de recursos financeiros e pela ausência de equipamentos públicos próximos, permanece isolada de prestações sociais elementares.

Essa situação demonstra a importância do princípio da universalidade de acesso ao serviço público que tem o objetivo de proporcionar “a toda a população, independentemente de sua renda, acesso aos serviços públicos” (MOTTA, 2004, p. 60) ou, na síntese de Bandeira de Mello (2009, p. 635) “o serviço é indistintamente aberto à generalidade do povo.” Justen Filho (2003, p. 31), afirma que na medida em que o serviço público oferece utilidades essenciais à dignidade do usuário, o tratamento deve ser equivalente. No mesmo sentido, Jean Rivero afirma que o usuário tem o direito à prestação do serviço “sem qualquer distinção atinente à sua pessoa e sem que as tarifas possam variar em função de outras considerações que não sejam a diferença de situação dos utentes ou as necessidades do interesse geral.” (RIVERO, 1981, p. 503).

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

Em relação aos serviços de saúde e educação, a Constituição prevê expressamente a universalidade de acesso. Quanto ao serviço de saúde, definido como um direito de todos, o art. 196, impõe ao Estado o dever garantir mediante políticas sociais e econômicas o acesso universal e igualitário. Sobre a educação, o art. 208, I e II e o art. 211, §4<sup>o73</sup>, determinam a progressiva universalização do acesso à educação.

Na legislação infraconstitucional, a lei nº 8.987/1995, além do princípio expresso no art. 6º, §1º, a lei nº 9.074/1995, art. 3º, inciso IV<sup>74</sup>, determina que serão observadas pelo poder

73 CF. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; [...]; art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

74 Lei 9.074/95. [...] serão observadas pelo poder concedente as seguintes determinações: IV - atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade

concedente o atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda. Quanto ao serviço de energia elétrica, a lei nº 9.427/1996, art. 3º, XII, afirma que compete a Agência Nacional de Energia Elétrica estabelecer metas, para cumprimento pela concessionária ou permissionária, com objetivo de universalização do uso de energia elétrica. Interessante observar que, ao contrário da regulamentação dos serviços de energia elétrica e outros serviços, como de telecomunicações e de correios<sup>75</sup>, a lei nº 9.984, 2000, que criou a Agência Nacional das Águas, não estabeleceu a universalização como meta específica. Portanto, é indiscutível a obrigação imposta à Administração Pública, ou às concessionárias e permissionárias do serviço público, a máxima efetivação do princípio da universalidade, com destaque para o atendimento às populações de baixa renda. A lei nº 13.460/2017 determina como uma das diretrizes do serviço público adequado a acessibilidade (art. 5º, I), que pode ser compreendido como um reforço à materialização do princípio da universalidade.

Decorre dessa compreensão a relação entre a universalidade e as condições necessárias para o acesso ao serviço público. Para embasar tal afirmação, vale citar Hachem (2009, p. 124) para quem o princípio da universalidade “determina que a Administração, ao prestar o serviço público, está incumbida do dever de assegurar que os bens econômicos por ele fornecidos serão faticamente acessíveis a todo o universo de indivíduos que deles necessitarem” e, portanto “não basta uma declaração jurídica de que todos os que precisarem poderão acedê-los: impõe-se criar as condições reais e efetivas para que o acesso seja garantido no mundo dos fatos”.

Como facilmente depreende-se do princípio da universalidade, não é possível o acesso equitativo ao serviço público sem observância das condições econômicas. Assim, a tarifa quando exigida para o acesso, deve ser o menor custo possível para a realização do serviço, de forma que não torne impossível ou excessivamente onerosa sua fruição (PEREIRA, 2006, p. 382). Portanto, a universalidade está imbricada ao princípio da modicidade de tarifas. Concorda-se com Bandeira de Mello quando ele afirma que, se o Estado reconheceu a atividade como essencial, seria absurdo que para usufruí-lo os cidadãos devessem pagar valores excessivamente onerosos ou, “pior que isto, que os marginalizassem”. E, conclui “em

---

populacional inclusive as rurais; [...].

75 Na lei nº 9472/97, que dispõe sobre a organização de tais serviços, criando, ainda, a ANATEL (Agência Reguladora de Telecomunicações), são inúmeros os dispositivos que tratam de assegurar a universalidade, como o art. 2º, I, art. 3º, I e III, art. 18, art. 79, § 1º, art. 80. No serviço de correios, conforme art. 3º, IV, da lei nº 11.668/2008, é assegurada expressamente a universalidade dos serviços.

um país como o Brasil, no qual a esmagadora maioria do povo vive em estado de pobreza ou miserabilidade, é óbvio que o serviço público, para cumprir sua função jurídica natural, terá de ser remunerado por valores baixos, muitas vezes subsidiados” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 635).

Este é o sentido compreendido na pesquisa, a falta de acesso ao serviço público, mais que a negação de uma utilidade material qualquer, é fator de agravamento da marginalização e vulnerabilidade social. Assim, é fundamental a maximização do princípio da modicidade para não inviabilizar o acesso da população, ou seja, determinar que a menor tarifa em face do custo e do menor custo em face da adequação do serviço (JUSTEN FILHO, 2003, p. 291). No mesmo sentido, Motta afirma a existência de um conflito de interesse, causado no âmbito da privatização dos serviços públicos, pois “tarifações atrativas e rentáveis aos concessionários poderão ocasionar serviços não usufruíveis pela maioria da população, perdendo seu caráter de serviços públicos e, conseqüentemente, aumentando a crise social em proporções não imaginadas” (MOTTA, 2003, p. 37).

Conforme Medauar (MEDAUAR, 1992, p. 111), a gratuidade no oferecimento do serviço público não é a regra no ordenamento jurídico brasileiro, mas algumas determinações estão expressas na Constituição, como a gratuidade do ensino público, quando prestado em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV), o dever do Estado relativo ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito (art. 208, I) e a gratuidade no transporte coletivo urbano aos cidadãos maiores de 65 anos (art. 230, §2º)<sup>76</sup>. O art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição estabelece que a lei disporá sobre a política tarifária dos serviços públicos, delegando, assim, ao legislador ordinário competência para estabelecer os parâmetros para fixação do valor das tarifas, nos contratos de concessão e permissão de serviços públicos. No Brasil, no bojo da expansão da noção de Estado regulador, é crescente o estabelecimento da competência conferida às agências reguladoras para estabelecer as políticas tarifárias<sup>77</sup>.

---

76 A modicidade das tarifas estava prevista no art. 137, da Constituição de 1934; no art. 147, da Constituição de 1937; no art. 151, parágrafo início, da Constituição de 1946; no art. 160, II, da “Constituição” de 1967; no art. 167, II, da Emenda 1/69 (GROTTI, 2003, p. 292). Tal princípio não foi explicitado na Constituição Federal de 1988.

77 A lei nº 9.427/1996, art. 3º, XI, atribui a ANEEL “estabelecer tarifas para o suprimento da energia elétrica realizado às concessionárias e permissionárias de distribuição [...] considerando parâmetros técnicos, econômicos, operacionais e a estrutura dos mercados atendidos;” Quanto aos serviços de telecomunicações, a lei nº 9.472/1996, em seu art. 2º, I, estabelece como dever do poder público “garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis [...]”, dentre outros dispositivos na mesma lei.

Tem-se, portanto, duas relevantes consequências do princípio da modicidade. Primeiro, que a exigência da tarifa não pode, em hipótese alguma, servir para aferição de lucro, por parte do Estado ou por ente privado permissionário ou concessionário. Não há que se falar em lucro na prestação de serviço público, mas sim, na busca pelo valor mais acessível possível. Segundo, que o legislador (constituente derivado ou infraconstitucional) está autorizado a estabelecer normas, programas e ações que garantam a gratuidade ou preços menores na prestação do serviço público, especialmente para populações de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social, permanente ou temporário. Existem vários exemplos, em diferentes esferas da Administração Pública de dispositivos que viabilizam a superação dos problemas identificados, como a aplicação de “tarifas sociais” para determinados públicos e a gratuidade no transporte público para estudantes (de forma geral ou de baixa renda) e para trabalhadores desempregados<sup>78</sup>.

Além do serviço público ser acessível universalmente e a preços módicos, quando não gratuito, ele deve ser contínuo e regular. Por decorrência direta do princípio da indisponibilidade do interesse público, o princípio da continuidade do serviço público significa a impossibilidade de interrupção de sua prestação, posto que presume que é essencial e indispensável à sobrevivência ou à normalidade da vida (JUSTEN FILHO, 2003, p. 31). Afora a previsão no art. 6º, §1º, da Lei das Concessões, este princípio também referido na lei nº 9.074/1995, em seu art. 3º, I<sup>79</sup> e em outras leis específicas, como nas que regulam o serviço de fornecimento de energia elétrica<sup>80</sup> e de telecomunicação<sup>81</sup>. Porém, observa-se que a continuidade está vinculada ao adimplemento das disposições contratuais, especialmente ao pagamento de tarifas. Na Lei das Concessões é afirmado que não se caracteriza como

---

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

79 Lei nº 9.074/1995. [...] serão observadas pelo poder concedente as seguintes determinações: I - garantia da continuidade na prestação dos serviços públicos; [...].

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

81 A lei 9.472/1997 é afirmado que “obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições adequadas de uso.”

descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações e por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade<sup>82</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma ser inconstitucional a previsão de suspensão dos serviços em razão do inadimplemento do usuário, o que significa uma opção política em prol do prestador do serviço, em detrimento do princípio da dignidade da pessoa humana (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 740). A relevância desse princípio, também decorre da instrumentalidade do serviço público, bastando citar, por exemplo, serviços como energia elétrica, saneamento básico, coleta de lixo, transporte coletivo, cuja interrupção acarreta negação ao acesso a outros direitos sociais. Esse princípio também deve embasar a discussão sobre fechamento, interrupção ou redução de serviços oferecidos por escolas, unidades de saúde, dentre outros. Em quaisquer alterações no serviço prestado exige-se que não haja descontinuidade no atendimento aos cidadãos.

Cabe citar ainda que a Constituição Federal, no art. 37, inciso VII<sup>83</sup>, reconheceu o direito de greve ao servidor público, reportando seus termos e limites a lei específica. Porém, esse dispositivo nunca foi regulamentado. Por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), aplica-se aos servidores públicos a mesma lei nº 7.783/1989 que dispõe sobre o exercício de greve dos trabalhadores em geral<sup>84</sup>. Relevante destacar que esta lei define serviços ou atividades essenciais, como aqueles cujo atendimento das necessidades da comunidade é inadiável. Dentre outros, pode-se citar o tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis, assistência médica e hospitalar, transporte coletivo, captação e tratamento de esgoto e lixo<sup>85</sup>.

Apesar da existência de alguns equipamentos públicos no bairro e entorno, percebe-se um sentimento de frustração sobre o acessos aos serviços. O Morador, ao falar da existência de serviços públicos na comunidade, cita uma escola de ensino fundamental, em que a

82 Lei nº 8.987/1995, art. 6º, §3º.

83 CF. Art. 37 [...]. VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; [...]. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

84 A determinação é resultado da decisão proferida, pelo Ministro Eros Grau, em 25 de outubro de 2007, no Mandado de Injunção nº 712, do Pará, proposto pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará (SINJEP). O ministro determinou a aplicação da Lei nº 7.783/1989, até que seja editada lei regulamentando o direito de greve dos servidores, o que não foi feito até hoje.

85 Lei nº 7.783/1989, art. 10 e 11. É importante citar a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Especial 693456/RJ que limitou sobremaneira o exercício do direito de greve dos servidores públicos. A partir do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, determinou-se o dever da Administração Pública em cortar a remuneração de servidores grevistas, salvo acordo sobre compensação da jornada.

maioria dos jovens na faixa etária escolar frequentam, e uma Policlínica (unidade de saúde multiespecializada). A fala sobre Policlínica é acompanhada de decepção pois, segundo o Morador, “[o acesso à] policlínica depende [riso], a policlínica devido às reclamações e reivindicações aqui e acolá eles fazem algumas atividades pontuais lá, mas nada que fosse atender à comunidade da forma como ela precisa, que é o atendimento básico de posto de saúde”.

Dentre as principais reivindicações percebidas na comunidade está a construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS). Como dito no primeiro capítulo, o antigo lixão do Jangurussu causou uma série de problemas de saúde, especialmente respiratórios, em razão da queima de lixo, de carvão e da exposição ao metano. Essa reivindicação remetida à gestão municipal por meio de um abaixo-assinado de moradores da comunidade. Em 2016, o Poder Público retomou a construção de um posto de saúde na comunidade, porém, na entrega do equipamento foi anunciada a Policlínica João Pompeu Lopes Randal, que é um serviço de atenção especializada e, portanto, para o atendimento do cidadão é necessário o encaminhamento através dos Postos de Saúde.

Fotografia 4 – Reunião da associação de moradores Dom Aloisio Lorscheider



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

Logo na entrada da comunidade, percebe-se a existência da Policlínica, o que parecia ser uma contradição, diante dos reclames dos moradores sobre a falta de acesso ao serviço de saúde pública. Mas, em verdade, a inauguração da Policlínica significou um grande desapontamento para os moradores. O próprio Servidor demonstra sua frustração, ao dizer que “começou a construção do posto que tinha parado a um montão de tempo atrás, [...] mas a gente já tinha um pouco de preocupação [...] quando o governador veio, o prefeito, o governador, todo mundo pra inaugurar, aí disseram que não era posto, ia ser uma policlínica”.

O Morador afirma que:

o caso da policlínica que é o mais sensível, é a problemática mais, assim, lembrada, a principal de lá, que é a questão da saúde, porque a policlínica é uma, sei lá, uma frustração lá para a comunidade porque aquele espaço ali foi instrumento de luta, foi fruto de uma luta da comunidade para se ter um posto de saúde lá, porque por muito tempo a gente tinha que andar pra ir para o posto lá do Jardim União, que é pra depois do Barroso, o posto lá no Conjunto Palmeiras, então a gente com dificuldade, com pouca condição de ir de ônibus, então a gente ia a pé, então é complicado uma idosa, uma gestante ir à pé, e a gente pedia muito que tivesse um posto de saúde, ou pelo menos um postinho de atendimento, assim, básico lá. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

Em seguida, o Morador dá um exemplo de como a dificuldade de atendimento médico é percebida pela população, ao dizer que:

a policlínica é um equipamento maravilhoso, que tem muitos equipamentos lá, os médicos de atendimento especializado que só acontece com o encaminhamento do posto, então como é que alguém vai ter acesso a esse tipo de atendimento se ela não tem um atendimento inicial, tem coisas básicas que precisa ter primeiro pra poder depois ir para esse encaminhamento, então uma das meninas lá, uma das jovens, a primeira coisa que ela reclama, que ela fala ‘Faz é tempo que eu tô tentando ter um atendimento com um ginecologista, mas eu não consigo’, mas aí vem gente de fora, ela vê gente de Hillux descer lá, entendeu, descer de Hillux lá pra ser atendido na policlínica e a própria comunidade, que é onde fica a policlínica, ela não é atendida. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

É necessário compreender o sentimento de desapontamento nos relatos, com a falta de participação popular nas decisões da Administração Pública. O princípio da participação popular, já mencionado anteriormente, é um direito fundamental explícito, definido em normas constitucionais, decorrente do princípio do Estado de Direito e do princípio democrático (SCHIER, 2002, p. 27). Dallari (2004, p. 26-27) faz referência à Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>86</sup> para argumentar que se todos são seres humanos

86 Artigo 21. Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Cabe também citar o artigo 25, a, do Pacto Internacional dos

essencialmente iguais, não se justificando que alguns tomam decisões e outros apenas sejam obrigados a obedecer. Para Pérez Luño (2006, p. 208), aduz que “la participación se considera una condición necesaria de la actividad y funcionamiento del Estado social de Derecho”. Portanto, não menos importante é a afirmação do princípio da participação popular, no caso, para o planejamento da Administração Pública na prestação do serviço público adequado.

Outro exemplo da ausência de participação popular vivida pelos moradores da comunidade é a falta de informações, conforme relatos feitos em campo, sobre as intervenções urbanísticas proposta pela Prefeitura de Fortaleza, especialmente quando à remoção de famílias de áreas de risco (Cf. Mapa 2).

Fotografia 5 – Apresentação da Cartografia Social pelo Grupo de Mulheres do Jangurussu



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

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

---

Direitos Civis e Políticos: Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação [...]. Da mesma forma, a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu artigo 23: Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos.

articulado com normas que tratam diversos serviços, procurou-se demonstrar a complexidade do problema analisado, como forma de enfrentar os limites e impossibilidades do acesso a essa imprescindível atividade estatal. Enfatizou-se, além das leis específicas, a análise dos princípios da universalidade, da modicidade das tarifas e da continuidade.

Ocorre que, para além das circunstâncias sociais e econômicas da comunidade estudada, caracterizada pela extrema precaridade e deficiência na prestação de serviço público, a situação de violência torna os problemas comunitários mais agravados. Mesmo quando há equipamentos e serviços públicos disponíveis, há dificuldade, ou mesmo proibição, de moradores acessarem. O contexto de violência urbana armada do Conjunto Novo Perimetral, traz novos e complexos desafios para compreensão do acesso ao serviço público adequado, bem como para efetivação de direitos fundamentais em geral. Quais desafios a violência urbana impõe a usuários e servidores públicos? Como garantir o acesso ao serviço público adequado em área que vivem confrontos armados? Quais iniciativas a Administração Pública, e o Poder Público em geral, têm tomado para garantia do acesso ao serviço público nos territórios marcados pela violência armada urbana? Essa são questões que se busca enfrentar no quarto e último capítulo.

#### 4 ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO NO CONTEXTO DE ESTADO DE EXCEÇÃO

Nas primeiras incursões ao campo, o olhar do pesquisador detinha-se especialmente para situação de vulnerabilidade dos moradores do Conjunto Novo Perimetral e de que maneira a população acessava o serviço público como forma de efetivação de direitos fundamentais. Porém, logo no início, também percebia-se a problemática da violência e da insegurança. Durante as entrevistas e no campo de pesquisa, não foram levantadas questões específicas sobre a segurança ou violência no território, mesmo assim o assunto afluía a medida em que o diálogo ganhava confiança e empatia. Era comum, ao comentar-se sobre a situação atual da comunidade, falar sobre contexto de agravamento da violência, como quando o Servidor diz que “viver na comunidade hoje, o hoje que eu digo é de três anos pra baixo [...] vem mudando, mudando, mudando muito [silêncio]”. Em outro momento, projetando a situação dos atendimentos na unidade de saúde localizada na comunidade, o servidor preocupa-se pois, “vai ser atendido todo mundo na mesma policlínica, é isso que eu estou vendo, atender todo mundo aí na mesma coisa. Se for pra melhorar vai melhorar, mas se for pra piorar [silêncio] porque se acontecer de morrer um de lá, vai morrer muita gente”.

Por diversas vezes, os relatos sobre a violência era precedido ou sucedido de pausas silenciosas, o que é relevante para análise, pois o silêncio, assim como a palavra, tem suas condições de produção (Minayo, 2010, p. 323). Os relatos sobre o acesso ao serviço público, após o início da disputa entre grupos criminosos, é acompanhado de expressões de medo. Ao citar a expressão “facção”, alguns participantes da pesquisa mudavam o tom da voz, conotando uma sensação de tensão. O medo não envolve apenas moradores, mas também os servidores públicos. O participante da pesquisa, ao falar sobre aparentemente “tomar partido” em relação a algum grupo rival. o Servidor Público exclama, “nem pensar, por amor de Cristo, que aconteça um negócio desses, porque se acontecer um negócio desses, eu nunca fui envolvida, mas se acontecer um negócio desses até eu fico”.

A expressão “envolvido” popularizou-se como forma de dizer que indivíduos fazem parte de alguma facção, porém, como aparece nas falas, não necessariamente significa tornar-se praticante de algum fato tipificado como crime. Para o Morador da comunidade, [o envolvido] “ou faz parte da facção ou que tem alguma relação de amizade com quem faz parte [...] você foi visto com quem faz parte você é envolvido, e aí você não sabe o nível de

envolvimento que essa pessoa tem, mas aí ele já é estigmatizado”. Como se percebe, a estigmatização surge como uma representação social sobre o outro e sobre si mesmo, ao se dizer, por exemplo, que “até eu fico [envolvido]”. Essa situação expressa, conforme Luïc Wacquant (2005, p. 33) a estigmatização territorial, que “origina entre os moradores estratégias socióforas de evasão e distanciamento mútuos e exacerba processos de diferenciação social interna, que conspiram em diminuir a confiança interpessoal”, o que acaba por minar “o senso de coletividade necessário ao engajamento na construção da comunidade e da ação coletiva”. Entender essa estigmatização social é fenômeno fundamental para o contexto pesquisado pois, conforme Alessandro Baratta (2002, p. 161), a criminalidade revela-se como um “*status* atribuído a determinados indivíduos”, em primeiro lugar, pela seleção dos bens penalmente protegidos e dos comportamentos ofensivos destes bens e, em segundo, “a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos os indivíduos que realizam infrações a normas penalmente sancionadas”.

No contexto da “guerra” entre facções e a acirrada disputa pelo domínio de territórios, a noção de “envolvido” é generalizada, estigmatizando todos os moradores da localidade. Para facção presente na comunidade, o simples fato de um morador ser de outra comunidade é motivo para considerá-lo inimigo. É o que diz o Policial entrevistado, pois:

não é requisito a pessoa ser batizada [iniciada] [para] se intitular de uma determinada facção, mas pelo fato de ela morar naquela comunidade, e aquela comunidade ser de uma facção rival do bairro vizinho, ela não poder transitar, assim, andar a pé [...] pelo fato de ela morar em um determinado local. (Policial Militar. Entrevista em 16.jul.2018).

Percebe-se como a conflituosidade criminosa, não é necessariamente externa à comunidade, mas um conjunto de relações sociais e comunitárias profundamente enraizado nos territórios periféricos. Como fala o Defensor Público “no geral, a comunidade não quer facção, não quer facção, e ela está lá porque a comunidade é muito vulnerável, se a comunidade se fortalecer, sem dúvida esse fenômeno da facção perderia força [...]”.

Há uma mudança de “códigos de ética” entre indivíduos praticantes de crimes e a comunidade onde vivem. O Defensor Público identifica a diferença do “tráfico clássico”, que tinha um código de ética de sobretudo defender o território por exemplo, e as pessoas muitas vezes se sentiam mais protegidas pelo tráfico do que pela própria polícia, e aí isso ainda

acontece sobretudo onde não há essa coisa da facção, onde ainda funciona da maneira clássica, digamos assim”. Isso porque:

o tráfico não adotava postura autofágica, não expulsava os seus moradores, por exemplo, a não ser em casos excepcionais que ficavam ali, pontuais, e não chegavam nem a ter esse alcance público que está tendo hoje em termos de refugiados urbanos. (Defensor Público. Entrevista em 16.mai.2018).

Os moradores da comunidade convivem com algozes e vítimas dessa “autofagia” provocada pelo novo “código” imposto pela facção. Se antes, não eram comuns mortes entre moradores da própria comunidade, no atual cenário, fala o Morador participante:

comprou a droga e não pagou, dívida né, ou estava atrapalhando ou desconfiava, leva e trás, X9, alguma coisa assim, e aí ele foi ameaçado, aí o negócio é tão assim que o cara não levou a sério, aí eles foram lá e mataram, aí agora a comunidade [silêncio] Porque, tipo assim, ‘Eu nasci aqui, vocês me conhecem’, aí ele não levou a sério, ficou lá, aí no outro dia eles executaram o cara. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

As falas nas entrevistas sugerem uma situação de exceção, em que o Estado não consegue se legitimar como mediador das relações sociais conflituosas. Assim, as organizações criminosas submetem a população – usuários dos serviços e servidores públicos – a códigos de conduta próprios. Por outro lado, o Estado, por meio dos órgãos da Segurança Pública, valem-se da força, muitas vezes violando o ordenamento jurídico, para alcançar o objetivo de eliminação das facções criminosas, declaradas como inimigas a serem combatidas. Nesse cenário, cabe retomar Agamben (2004, p. 15), para quem o estado de exceção, não é um direito especial, como o direito da guerra, mas a suspensão da própria ordem jurídica, o que indica seu conceito limite.

Seguindo os pressupostos do jurista e filósofo italiano, Carlos Vainer (2011) afirma que a crise urbana, que é expressão da crise econômica e política, exige e instaura, como necessidade emergencial, uma nova forma de constituição do poder na/da cidade. Para o autor, “a cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano”, posto que, “não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes” (VAINER, 2011, p. 10).

Para enfrentar essa situação de exceção, o Estado, por meio da atuação de diversas instituições, serviços e ações de governo, tem procurado superar ou ao menos mitigar, o

impacto da violência armada urbana para usuário do serviço público. Ao longo da pesquisa, identificaram-se iniciativas, algumas amplas, outras pontuais, para se tentar garantir o acesso da população ao serviço público adequado, compreendido, como já exposto, como instrumento de efetivação de direitos fundamentais e de desenvolvimento social. A partir da análise dos dados empíricos, articulado com a revisão bibliográfica proposta, o pesquisador construiu a categoria empírica (MINAYO, 2010, p. 355-356) da “impossibilidade ou limitações ao acesso em razão da violência armada”. Isso significa que, para além das limitações ou impossibilidade de acesso em decorrência da precarização ou ausência do serviço público, a violência armada atua como um fator de agravamento, impondo constrangimentos ao acesso do serviço público, inclusive aqueles considerados bem estruturados.

Para isso, é necessário compreender dois aspectos que ganharam relevância na pesquisa e podem ser considerados como situações extremas de impossibilidade de acesso ao serviço público no contexto da violência observada no Conjunto Novo Perimetral, denominadas empiricamente como “fronteiras invisíveis” e “deslocamentos forçados”. Além dessas duas situações, identificou-se a atuação extrema do Estado para garantir o acesso ao serviço público, que é a proposta de ocupação militar permanente das forças de segurança pública na comunidade. Essa intervenção foi denominada pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará como “Operação Ocupação”, com o objetivo de “garantir o acesso dos moradores aos serviços públicos<sup>87</sup>”. Por fim, identificou-se que a Administração Pública tem buscado, seja provocado pelo Judiciário ou por iniciativa própria, estabelecer ações e programas com o deliberado objetivo de garantir o acesso da população ao serviço público em territórios marcados pela violência urbana, como é o caso da Portaria nº 488 do Ministério das Cidades do Governo Federal, que prevê a possibilidade de remanejamento de beneficiários do programa habitacional Minha Casa Minha Vida em decorrência da expulsão do morador por ameaça, e o programa Acesso Mais Seguro ao Serviço Público, da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Durante a pesquisa de campo, o autor dialogou com diversos servidores públicos de órgãos da política urbana, agentes de segurança pública, profissionais que atuam em programas de proteção, conselheiros tutelares, assistentes sociais da atenção especial, dentre

87 Conforme o sítio da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Sociais, disponível em <[www.sspds.ce.gov.br/2018/04/23/operacao-ocupacao-leva-policia](http://www.sspds.ce.gov.br/2018/04/23/operacao-ocupacao-leva-policia)>. Acesso em 23.abr.2018.

outros agentes públicos. Ao tratar-se da problemática da pesquisa, houve uma unanimidade em reconhecer a inexistência de estratégias bem delineadas da Administração Pública para o atendimento de pessoas vítimas da violência armada urbana, não apenas na cidade de Fortaleza, mas também no Brasil. Por isso, ao abordar as experiências identificadas, optou-se por denominá-las de “iniciativas”. Assim, na seção seguinte, serão analisadas as categorias empíricas “fronteiras invisíveis” e “deslocamentos forçados” para, em seguida, discorrer-se sobre a “Operação Ocupação” ocorrida no Conjunto Novo Perimetral. Por fim, as iniciativas da Administração Pública para garantir o acesso da população ao serviço público adequado no contexto analisado.

#### **4.1 A “guerra de facções”: fronteiras invisíveis e deslocamentos forçados**

O clima de tensão e medo é parte da rotina da vida na comunidade. O pesquisador, durante as incursões em campo, sentia a atmosfera de insegurança. Ao entrar na comunidade, havia a necessidade de baixar os vidros do automóvel e ter previamente marcado pontos seguros para encontrar os sujeitos participantes da pesquisa. Caso fosse confundido com agente de segurança público, ou com integrante de facção rival, certamente sofreria algum constrangimento ou agressão. Notícias de motoristas desavisados que morreram ao adentrar locais marcados pelas disputas entre organizações criminosas têm sido comuns nas cidades brasileiras e em Fortaleza não é diferente<sup>88</sup>.

Apesar de a violência não ser novidade no cotidiano das grandes metrópoles, a situação de conflitos letais atingiu níveis impressionantes. Em 2016, ocorreram 62.517 homicídios no Brasil, alcançando a maior taxa da história, com 30,3 homicídios para cada 100 mil habitantes. As taxas de homicídio na região Nordeste cresceram mais 80% entre 2006 e 2016. Os estados brasileiros com maiores variações positivas na taxa de homicídio no decênio apresentado foram: Rio Grande do Norte (307,5%), Tocantins (152%), Sergipe (150,4%), Maranhão (148,5%), Acre (129,7%), Bahia (116,6%), Amazonas (107,7%), Pará (103,7%) e Ceará (103,2%) (BRASIL, 2018).

---

88 Essas situações são noticiadas pelos órgãos de imprensa. Dentre várias, “Motorista é morto por descumprir exigência de traficantes para baixar vidros”, em <<https://g1.globo.com/ceara/noticia/motorista-e-morto-por-descumprir-exigencia-de-trafficantes-para-baixar-vidros.ghtml>>; “Uber lamenta morte de motorista na maior chacina do Ceará”, em <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/01/uber-lamenta-morte-de-motorista-na-maior-chacina-do-ceara.html>>. Acessos em 11.jan.2018

Fortaleza, assim como diversas cidades brasileiras, passa por um período crescente nas taxas de homicídios. Porém, em 2016, a capital cearense observou, em comparação a 2015, uma considerável redução de 14,2% na taxa de homicídios. Em 2015 a taxa de homicídios foi de 46,6 mortes para cada mil habitantes, enquanto em 2016 foi de 39,8, segundo o Anuário Brasileiro da Segurança Pública (2017). Uma das explicações para essa redução seria o estabelecimento de um “acordo de paz” entre facções criminosas, entre o final de 2015 e segundo semestre de 2016. Segundo Barros (2018, *et al.*, p. 118), essa pactuação consistiu, especialmente, por parte das organizações criminosas, da proibição do ciclo de vinganças e homicídios entre os grupos locais. O autor ressalta que a essa pacificação “diz respeito a um processo advindo não de uma política de diagnóstico e segurança pública qualificada ou mesmo de políticas de promoção de justiça social, mas da reorganização de grupos que disputam mercados ilegais de drogas e armas” (BARROS, *et al.*, 2018, p. 118).

Esse pacto seria uma das explicações para a significativa redução do número de homicídios no ano de 2016 na cidade de Fortaleza. O acordo entre facções teria sido rompido em meados de 2016, o que justificaria a considerável ampliação em 50,7% do número de homicídios, comparados os anos de 2017 e 2016.

Além do aumento da quantidade de homicídios, o fim do acordo entre grupos criminosos produziu um acirramento da disputa pelo controle do tráfico de drogas na cidade, gerando um impacto nas relações cotidianas de moradores e servidores públicos que trabalham nos territórios em conflito. Essa nova dinâmica conflituosa entre organizações criminosas impactou diretamente o cotidiano do Conjunto Novo Perimetral.

Fotografia 6 – Pichação com ameaça entre facções rivais



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

A imagem acima indica a sigla de uma facção “CV” (Comando Vermelho), que “controla” a comunidade Conjunto Novo Perimetral, ameaçando de morte integrantes da facção rival “GDE” (Guardiões do Estado), escrito em um dos acessos à comunidade. Como expostos nas falas dos sujeitos da pesquisa, essas ameaças são estendidas aos moradores das comunidades, independentemente de vínculos efetivo com os grupos criminosos.

Fotografia 7 – Sigla da facção criminosa na comunidade



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

Metáforas bélicas tornaram-se comuns para caracterizar o agravamento da violência após o rompimento do pacto entre facções. O contexto de violência armada em determinados territórios da periferia de Fortaleza assemelha-se, em representações expostas pelos participantes da pesquisa, pela imprensa e mesmo por gestores do Poder Público, como um cenário de guerra, sendo comuns expressões como “guerras de facções”<sup>89</sup>, “terrorismo”<sup>90</sup>, “ocupação do território”<sup>91</sup>, “refugiados urbanos”<sup>92</sup> e “acordo de paz”<sup>93</sup>.

89 Dentre várias, por exemplo matéria <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/guerra-entre-faccoes-provoca-mortes-e-assusta-populacao-no-ceara.ghtml>>. Acesso em 13.jul.2018

90 Matéria “Secretário André Costa compara chacina a atos terroristas e diz que ‘não há motivo para pânico’”, disponível em <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/policia/online/secretario-andre-costa-compara-chacina-a-atos-terroristas-e-diz-que-nao-ha-motivo-para-panico-1.1886275>>. Acesso em 13.jul.2018

91 As instalações de bases fixas pelas forças de segurança pública são chamadas de “Operação Ocupação”.

92 Expressão utilizada pelo Núcleo de Moradia e Habitação da Defensoria Pública do Ceará em relação a moradores expulsos de suas residências.

93 Já citado BARROS *et al*, 2018.

Para caracterização do contexto analisado, a pesquisa utiliza a expressão violência urbana armada<sup>94</sup>, valendo-se de expressões “guerra” apenas em sentido metafórico. Compreende-se a violência urbana, a partir de Marcelo Lopes de Souza (2005, p. 52), como as diversas manifestações de violência interpessoal explícita que, para além do ambiente urbano “apresentem uma conexão bastante forte com a *espacialidade urbana* e/ou com problemas e estratégias de sobrevivência que revelam ao observador particularidades ao se concretizarem no meio citadino”. Além disso, a violência armada urbana, como compreendida nessa pesquisa, restringe-se ao “contexto de esgaçamento do tecido social” (SOUZA, 2005, p. 52, o grifo está no original). Assim, estão excluídas da análise ações com motivações políticas explícitas, como protestos ou ações políticas violentas, armados ou não, e ainda crimes violentos que por sua generalidade não guardam relação direta com o espaço urbano.

A convivência com a violência urbana é algo comum, na rotina da comunidade. O Morador diz que “[...] as mortes que tinham era de briga de bar ou alguém vinha das comunidades do entorno, que eram mais perigosas e que as gangues tinham mais domínio, aí o cara passava correndo [...] e o outro acertava ele lá [...] aí chegava um Barra Pesada ou 190 da vida<sup>95</sup> e falava ‘aqui na comunidade do Gereba mais um assassinato’, como se fosse lá, entendeu?”. A ideia de uma “bandidagem” da comunidade é comum em vários bairros periféricos da cidade de Fortaleza, “a coisa mais fácil era entrar e sair de lá porque os bandidos, os criminosos que tinha eram os conhecidos ladrões de galinha, que era só ganhar dinheiro e ganhar em cima dos outros”, fala o Morador.

Mais recentemente, há novas percepções sobre a violência. O Servidor Público ao mencionar as mudanças na forma de andar pelo Novo perimetral: “eles não estão mais passando, um menino não pode andar a pé, as moças não podem ir pra lá, um negócio assim meio esquisito”. Mesmo em um cenário em que as pessoas convivem com a violência, o

---

94 Para análise do fenômeno das facções criminosas e a nova dinâmica da violência urbana na cidade de Fortaleza, cf. BARROS, J.P. *et al.*, “Pacificação” nas periferias: discursos sobre as violências e o cotidiano de juventudes em Fortaleza. *Revista de Psicologia*, Fortaleza, v.9 n1, p. 117-128, 2018. Disponível em <<http://www.periodicos.ufc.br/psicologiaufc/article/view/30781>>. Acesso em 14.jan.2018; SÁ, L. A “guerra das facções” no Ceará (2013-2018): socialidade armada e disposição viril para matar ou morrer. Anais do 42º do Encontro Anual da Anpocs. GT35–Violência, punição e desvio: reflexões e investigações empíricas. Disponível em <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-3/gt-31/gt35-10/11420-a-guerra-das-faccoes-no-ceara-2013-2018-socialidade-armada-e-disposicao-viril-para-matar-ou-morrer/file>>. Acesso em 14.jan.2018.

95 Os chamados “programas policiais” ou “imprensa marrom”, que noticiam especialmente a ocorrência de crimes violentos e a atuação das polícias, predominantemente em fatos ocorridos nos bairros periféricos.

acirramento do conflito entre facções alterou profundamente o cotidiano, como quando diz o Servidor Público, que

na rua ali, na esquina ali, onde a gente estava fazendo outra reunião, eles morreram ali, um tinha dezenove e outro tinha quatorze [...]. Aí várias pessoas foram botadas pra sair da comunidade para outros locais [...] Aí em novembro do ano passado as [...] meninas estavam todas estudando fora, chegando tarde [...] além dos assaltos dentro dos ônibus a menina ainda descia aqui e não podia entrar [...] que tinha dia que não conseguia descer [...] eu achava muito ruim [...]. (Servidor Público. Entrevista em 1º.jun.2018).

Nessa fala, percebe-se o impacto do aprofundamento da violência armada sobre a rotina, como mortes próximas às residências, expulsão de moradores de suas casas e a proibição de passar por certos lugares.

Em todas as falas, nas entrevistas, diálogos e escutas no campo, a percepção na mudança da criminalidade está acompanhadas de alterações na rotina comunitária e na ideia de “entrar e sair”, “passar”, “ir e vir” pela comunidade. Na fala acima, por exemplo, o Morador afirma que “a coisa mais fácil era entrar e sair de lá [da comunidade]”. Porém, o cenário se altera profundamente com o estabelecimento das facções criminosas. A fala do Morador explica o novo contexto vivenciado na comunidade:

Aí quando uma facção vem e domina lá e a outra do outro lado, do outro lado do morro outra facção, aí começa os conflitos de território, só o morro separa a comunidade do Gereba da Babilônia, e a Babilônia é um caso específico porque era pra ter sido um conjunto habitacional lá, o conjunto habitacional foi construído, mas aí a facção dominou, teve uma invasão [...]. Porque é um ambiente de guerra agora, porque é bem na fronteira [...] onde fica a outra comunidade que é dominada por outra facção, então a outra facção tem mais poder de fogo aparentemente, quando eles resolvem eles invadem de uma vez, chegam atirando, as casas que estão mais perto que são justamente as do entorno da favela, os barracos, no entorno do morro do lixão, são as primeiras atingidas, aí as pessoas ficam com medo [...]. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

O confronto armado e as disputas territoriais entre as organizações criminosas estabelecem “fronteiras invisíveis” que repercutem sobre a rotina dos moradores e usuários de serviços públicos em geral. O percurso de estudantes de suas casas para a escola é impactado pela situação: “as mulheres estão botando muito os meninos pra irem a pé pra fazer a escola lá, para o [nome da escola omitido] eles não estão mais passando, pro Jardim União também não pode mais passar, então só estão indo para esse colégio aí”, diz o servidor.

O acesso à recém-inaugurada Policlínica também é prejudicado pois, segundo o Morador:

as pessoas têm medo de ir lá para a policlínica quando tem alguma coisa, porque a avenida lateral que dá acesso à Babilônia e dá acesso à [avenida] Perimetral, então quando se ia pra lá acontecia alguma coisa, sei lá, à noite, por exemplo, ninguém podia ir lá porque tinha o risco da facção rival por ali pegar alguém, aí justamente por isso que a base da polícia está lá, é do lado da policlínica. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

E mesmo os equipamentos públicos da política social passam a ter o atendimento restringido. Quando houve oferta de cursos para juventude em situação de vulnerabilidade social dos bairros da região, não houve candidatos do Conjunto Novo Perimetral, pois, segundo o Morador, “esses jovens [...] têm medo de ir lá para o Cuca”.

Fotografia 8 – Sigla de facção em uma das ruas que dá acesso à comunidade



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

Ao adentrar e transitar em áreas sob a disputa dos grupos criminosos, deparava-se com pichações com determinações para “baixar os vidros”, “apagar faróis”, “tirar o capacete”, o que indicava o ingresso em fronteiras de determinadas facções.

Para quem mora ou trabalha nessa comunidade, a situação pode-se parecer uma rotina de sofrimento, como afirma o Policial:

fui reclamar, que ele [morador] andasse com o capacete, ele ‘não, senhor policial, eu não posso andar com capacete não porque da última vez que eu ia chegando do trabalho [...] o cara [da facção] mandou tirar o capacete, tacou a mão na minha cara e disse que da próxima vez eu ia morrer, porque tem a ordem lá que não pode entrar de capacete’, justamente é uma forma de, por exemplo, as facções terem uma segurança para evitar, saber quem está entrando [...] e foi a partir daí que começaram a criar essas ordens desse estado paralelo deles. (Policial Militar. Entrevista em 16.jul.2018).

Nos últimos três anos, como afirmou o Morador, a convivência com relações violentas não é algo estranho a comunidade. Brigas, disputas, ameaças e homicídios são comuns, fazem parte, direta ou indiretamente, da rotina de quem vive no território. Isso não é uma particularidade do Conjunto Novo Perimetral, mas apresenta-se como uma característica dos processos estruturais de exclusão social, que são baseados na desigualdade social e econômica, somados a incapacidade dos poderes constituídos atuarem na mediação e resolução dos conflitos. Ademais, a formação dos Estados nacionais na América Latina é marcado por práticas violentas, informais e institucionais, desde a colonização, passando pela escravatura e por mais recentes golpes militares, que instauraram, de fato, estados de exceção (PAIVA; FREITAS, 2015). Briceño-León (2002, p. 35) chama a atenção para esse fenômeno na região, pois violência sempre esteve presente no cotidiano ou nos processos de transformação social latino-americanos, “violenta fue la conquista, violento el esclavismo, violenta la independencia, violentos los procesos de apropiación de las tierras y de expropiación de los excedentes”. Porém, segundo o autor, atualmente há “un proceso distinto, singular, y que se refiere a la violencia delincriminal y urbana”.

O problema da expulsão de moradores e da proibição da liberdade de passagem em determinados territórios também não é recente e marca a dinâmica do tráfico de drogas que, na cidade de Fortaleza, remete ao início dos anos 1990. A incorporação das “gangues” ao tráfico de drogas, provoca uma ampliação dos conflitos armados e as disputas pelo mercado ilegal. Os bairros de Fortaleza eram delimitados por rivalidades territoriais, também mediadas por representações sobre valentia, defesa da honra e expressões de masculinidade. Já as facções são um fenômeno exógeno a vida comunitária, apesar de inseridos no contexto de

disputas de mercados e recrutamento de pessoas para as organizações criminosas<sup>96</sup>. Esse caráter externo à comunidade explica diversas falas dos participantes da pesquisa sobre o “clima de guerra” de uma facção tentar dominar o território de outra. A ideia de territórios marcados pela criminalidade, estabelece o estigma de lugares perigosos, cujas tipificações deve-se ao fato delas “propagarem uma sujeição intersubjetiva pautada nos referenciais provenientes do estigma territorial, não havendo a possibilidade objetiva, racional, de classificar quem é o cidadão ou quem é o bandido, porque todos os moradores são suspeitos” (PAIVA, 2007, p. 11).

A ausência de serviços e políticas públicas e a presença dos grupos criminosos armados, em disputas e mediações violentas com os moradores estabelecem, em determinados territórios da cidade, zonas de completa ausência de regulamentações estatais e de efetivação de direitos fundamentais. Chesnais (1999) destaca a existência de uma crise na capacidade do Estado democrático brasileiro em sua tarefa de ser representante do bem comum e repositório legítimo do direito e da força. Paiva e Freitas (2015) afirmam, baseados em estudos etnográficos em bairros da periferia de Fortaleza, que há uma perda da confiança tanto entre as pessoas, quanto nas instituições que deveriam mediar as aproximações e distanciamentos entre quem vive em conformidades com as regras de convivência democrática e quem não as respeita.

O Servidor Público entrevistado descreveu uma situação de expulsão de morador. As razões demonstram, como já citado, a relação “autofágica” estabelecida pelas organizações criminosas:

Conheço uma senhora [...] o filho dela foi preso, e namorou com uma menina da Babilônia, aí foi morar lá, aí os meninos daqui proibiram de ele vir pra cá, e aí não sei o que aconteceu que eles expulsaram ela, que eu acho uma burrice o que eles fazem, porque eu digo, conversando com as pessoas, cada pessoa que eles expulsam, cada família, vira contra eles [...]. E aí como é que não querem que polícia venha? (Servidor Público. Entrevista em 1º.jun.2018).

O Policial entrevistado relata que chegou a “fazer a mudança” de um morador, em uma comunidade próxima ao local pesquisado:

---

96 Informações colhidas da palestra “As transformações sociais do crime em Fortaleza”, proferida por Luis Fábio Paiva, professor da Universidade Federal do Ceará e pesquisador do Laboratório de Estudos da Violência.

o filho era de uma determinada facção criminosa, não morava nem mais com o pai na residência, mas só pelo fato de aquela facção que dominava [...] os integrantes daquela organização criminosa daquela comunidade determinaram que o pai dele saísse do local [...] a família não é vinculada, mas pelo fato de o pai dele ter um parente que é vinculado a alguma facção criminosa acontece essa determinação, essa ordem para que se retire do local e abandone a casa com tudo, e também eles fazem também muito desse expediente aí justamente também para às vezes trazer uma determinada família ou determinadas pessoas que são do agrado deles para morar dentro daquela comunidade. (Policia! Militar. Entrevista em 16.jul.2018).

Segundo Maricato (1996, p. 74), a relação entre forma urbana e a violência não é apenas reflexo das sociedades modernas que produzem violência, mas “é parte importante de um processo que tem no funcionamento do mercado imobiliário segregador um expediente central de exclusão”. Para a autora, a presença ambígua e arbitrária do Estado, somada à ilegalidade generalizada na ocupação do solo urbano, à segregação ambiental e ao isolamento, “tornam as áreas de convivência social solo fértil para as ‘subculturas locais’, que convivem contraditoriamente com a regulação hegemônica estatal” (MARICATO, 1996, p. 84).

As falas trazidas na pesquisa apresentam um quadro de medo generalizado em determinadas regiões periféricas que transbordam para toda a cidade. Souza (2008, p. 33), a partir de uma leitura de Ulrich Beck (1986), afirma que o tema da violência e da (in)segurança pública há muito extrapolou os noticiários de policiais, ocupando lugar de destaque nos assuntos econômicos e políticos, em decorrência dos custos materiais que o medo da criminalidade violenta repercute sobre famílias, empresas e governos. Para o autor, a problemática da segurança pública, tendo como pano de fundo o medo generalizado, torna-se um fator de (re)estruturação do espaço e da vida urbanos<sup>97</sup>. Conclui, portanto, que uma “fobópole é uma cidade em que grande parte de seus habitantes, presumivelmente, padece de estresse crônico [...] por causa da violência, do medo da violência e da sensação de insegurança” (SOUZA, 2008, p. 40).

97 Para Souza (2008, p. 20-21), “com o livro *A sociedade de risco* [...], o sociólogo alemão Ulrich Beck (1986), se não inaugurou propriamente o tratamento teórico do tema risco nos estudos sobre a sociedade, pelo menos popularizou-o, impregnou-o indelevelmente com a sua marca pessoal e introduziu-o definitivamente, na agenda de debates teóricos-conceituais da Sociologia, ou das ciências sociais em geral. O modo como Beck, contudo, abordou na referida obra a problemática do risco nas sociedades modernas é excessivamente eurocêntrico, e por isso, visto de uma perspectiva mais ampla, um tanto simplista. Para ele, o problema central em sociedades tradicionais ou, contemporaneamente, em países ‘subdesenvolvidos’, poderia ser resumido pela frase ‘Eu tenho fome!’ [...]; ou seja, um problema de escassez, de pobreza e de distribuição injusta de riqueza. Nos países capitalista avançados [...], o problema central não se vincularia à escassez, mas sim aos efeitos colaterais da própria modernização e da percepção desses efeitos junto à opinião pública e através dos meios de comunicação de massa [...]. A frase símbolo, aqui, seria ‘Eu tenho medo!’ , e a questão do risco assumiria uma centralidade inequívoca.”

Fotografia 9 – Local onde ocorreu expulsão de moradores



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

Fotografia 10 – Local onde ocorreu expulsão de moradores



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

As fotografias acima foram realizadas em uma rua, próxima à comunidade pesquisada, onde ocorreu a expulsão de várias famílias, por membros de grupos criminosos. Segundo os policiais, durante a incursão, a Polícia Militar, como forma de marcar “presença”

no local, pintou as inscrições da facção criminosas e escrever “Disque 190”, que é o telefone de acionamento da Segurança Pública.

Não há no Brasil uma legislação específica, nem políticas ou serviços públicos para lidar com a situação de pessoas forçadas a deslocar-se. Tanto em pesquisa bibliografia e documental, quanto nas entrevistas dos agentes públicos (policial, servidor e defensor) fica evidente a falta de políticas e despreparo do Estado para lidar com a realidade das facções. Há uma dificuldade desses entes em relacionar o problema com as questões estruturais vividas na periferia do capitalismo. No esforço dessa relação, no processo de pesquisa foi possível identificar nas situações de expulsão ocorridas no Novo Perimetral, semelhanças com a problemática dos refugiados em decorrência de guerras ou de situações de vulnerabilidade social em diferentes partes do mundo.

A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) define como “deslocados internos”, as “pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção”<sup>98</sup>. Assim, mesmo tendo sido forçadas a se deslocarem por razões semelhantes às dos refugiados, (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), os deslocados internos permanecem sob jurisdição e tutela de seu próprio Estado. Pode-se aplicar, portanto, em analogia, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, adotada, em 28 de julho de 1951<sup>99</sup>, e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 4 de outubro de 1967.

Na Colômbia, é interessante citar a legislação específica existente, posto que o país possui o maior número de deslocados internos<sup>100</sup>. A lei 387, de 18 de julho de 1997 (anexo A), traz uma interessante definição para pessoas deslocadas, em seu art. 1º:

Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con

98 Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em 15.jan.2018.

99 A Convenção foi promulgada pelo Brasil por meio do Decreto 50.215, 28 de janeiro de 1961. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm)>

100 Segundo ANCUR, a “Colômbia, país com o maior número total de deslocados internos, continuou a ter uma população de 7,4 milhões de deslocados internos registados”. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em 15.janeiro.2018.

ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (Sem grifos no original).

Cabe destacar que, conforme a lei colombiana, o Estado assume a responsabilidade de formular “*políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia*”<sup>101</sup>. Para isso, dentre outras medidas, um *Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia*, foi criado pelo Governo Nacional com a produção de informações sobre a dimensão e tendências dos deslocamento e dos resultados das polícias estatais em favor desta população. Esse observatório deve fomentar uma *Red Nacional de Información*, com a participação de especialista e acadêmicos<sup>102</sup>. Também ressalta-se a articulação de um *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*, onde as instituições devem adotar, dentre várias medidas, um *Sistema General de Seguridad Social en Salud* que deve implementar mecanismo para população deslocada acessar serviços de assistência<sup>103</sup>.

No Brasil, esse debate segue tateando a problemática. Existem programas de proteção a pessoas ameaçadas, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (Provita)<sup>104</sup>, o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH)<sup>105</sup> e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM)<sup>106</sup>, além dos Centros de Apoio à Vítimas de Violência (CRAVV)<sup>107</sup>, mas que não têm por escopo a atuação no contexto da violência armada. Não se pretende transplantar experiências estrangeiras para a particular realidade brasileira. Porém, não se pode deixar de verificar a existência de

---

101 Art. 3º, da lei 387, de 18 de julho de 1997. No art. 10º, são citados os objetivos do Plano Nacional para Atenção Integral à População Deslocada pela Violência. Cf. no anexo A.

102 Art. 13, *idem*.

103 Art. 19, item 4, *ibidem*.

104 Previsto na lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999 que “Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal”.

105 Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016 que “Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e cria o seu Conselho Deliberativo, no âmbito do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos”.

106 Regulamentado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, nos art. 116 a 125.

107 No Ceará, instituído pela lei nº 14.215, de 3 de outubro de 2018.

tratamentos no direito comparado para o acesso ao serviço público em situações que guardam semelhanças com a analisada nesta pesquisa.

O contexto de violência armada também é marcado pelo enfrentamento com as forças de segurança pública. A presença ostensiva do Estado, especialmente pela Polícia Militar, também é parte da rotina da comunidade, sendo comum situações de arbitrariedades e ilegalidades. Ao longo da pesquisa de campo, se percebeu a necessidade da presença da polícia militar, tanto na fala de moradores como de servidores públicos. Porém, ao mesmo tempo, era bastante comum relatos de abusos e ilegalidades. Com a agravamento da situação da violência armada, policiais militares passaram a se fazer presentes permanentemente no Conjunto Novo Perimetral, com a instalação de uma base fixa nas proximidades da comunidade. A primeira operação desse tipo, em Fortaleza, ocorreu em março de 2017, no Morro Santiago, localizado no bairro Barra do Ceará<sup>108</sup>. Em seguida, operações de ocupação militar, como forma “retomar” os territórios das facções criminosas, ocorreram em diversas regiões da periferia de Fortaleza, como no Novo Perimetral.

#### **4.2 Segurança pública e estado exceção: a ocupação militar da comunidade**

O agravamento da situação de violência na periferia de Fortaleza motivou a atuação ostensiva da polícia em determinados territórios da cidade. A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS) passou a realizar operações de ocupação de determinadas áreas com elevados índices de homicídio, decorrentes do confronto entre facções. A iniciativa da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, em conjunto com outras instituições, como a Prefeitura de Fortaleza, tem como objetivo “fortalecer o vínculo entre a Polícia e a sociedade e também garantir o acesso dos moradores aos serviços públicos<sup>109</sup>”. Nessas operações, segundo a Secretaria de Segurança, há presença ostensiva e permanente de agentes da segurança pública, com a instalação de bases fixas.

Essas intervenções da segurança pública foram percebidas de diferentes formas. Diz o Morador entrevistado que:

108 Conforme noticiado no sítio da SSPDS, disponível em <<https://www.sspds.ce.gov.br/2017/03/04/title7924/>>. Acesso em 12.jan.18.

109 “Operação Ocupação leva policiamento e serviços públicos para moradores da Lagoa do Urubu”. Disponível em <[www.sspds.ce.gov.br/2018/04/23/operacao-ocupacao-leva-policia](http://www.sspds.ce.gov.br/2018/04/23/operacao-ocupacao-leva-policia)>. Acesso em 23.abr.2018.

foi um alvoroço muito grande, porque estava incontrolável os conflitos, muito tiro, muita bala, muitas mortes, pelo menos entre os bandidos, os bandidos se matando, e aí chega o poder público, em nome desse poder público chega a polícia com uma repressão muito forte, muito, muito forte, pelo menos três vezes a casa do meu pai foi invadida por policiais”. [...] “não olham nem no olho da pessoa, entram de uma vez, abrem a porta ou então vêm chutando, e aí você só vai assistir, ele vem, sacode as coisas, faz a revista em tudo, entendeu, olha não sei aonde, não sei que mais lá, sempre com a arma na mão, apontando, e aí não acha nada, vai embora. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

A ilustração a baixo é da base da Polícia Militar, localizada em uma das entradas do Conjunto Novo Perimetral. A rua onde está localizada dá acesso à outra comunidade, conhecida como Babilônia. Facções rivais disputam os territórios das duas comunidades.

Fotografia 11 – Base da Polícia Militar no Conjunto Novo Perimetral



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

Com a presença ostensiva da polícia, as pessoas que partilham vivências na comunidade relataram perceber uma redução do número de homicídios: “não, nunca tinha acontecido isso não, aí de fevereiro de dois mil e dezesseis... Dois mil e dezessete, veio dar

uma melhora em cima, veio dar uma melhorada, a gente perdemos muita gente, muita gente morreu [...]”, afirma o Servidor Público.

Nos momentos de observação no Conjunto Novo Perimetral, o pesquisador colheu informações e impressões de moradores admitindo que a presença permanente e ostensiva da polícia militar foi determinante para redução do número de homicídios. Porém, as falas apresentam situações de abusos e humilhações promovidas pelos agentes de segurança pública. O Morador relata uma abordagem da polícia militar na noite de réveillon, enquanto sua família estava reunida na calçada da casa:

[...] aí o policial [...] aponta a arma na minha direção porque meu irmão estava atrás de mim [...] ‘Bora, passa pra cá’, eu não acreditei, eu pensei que algum bandido da outra rua, sei lá, tinha passado correndo e entrado na nossa casa, mas não, era meu irmão que estava aqui atrás e ele foi e fez a revista nele, não sei quê, eu fiquei muito indignada porque a forma como ele chegou foi muito ruim, a família estava toda junta [...]. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

O participante afirma que a situação é comum em toda a comunidade:

e na rua, os relatos que eu ouço na rua dos outros jovens é sempre de humilhação mesmo, de rir, de bater, bater na cabeça, bater na orelha, sem cabimento [...] o último relato que eu ouvi do policial de repressão foi de falar assim ‘olha, se tu tiver alguma coisa errada eu te joga na Babilônia’. (Morador. Entrevista em 16.mai.2018).

Diante da violência vivenciada nesse contexto, há percepções que relativizam o abuso da atuação policial, que passa a ser justificada diante do cenário de necessidade. O Servidor Público relata um momento de confronto entre jovens, supostamente relacionados com facções criminosas e servidores da segurança pública:

eles não estão educados, os meninos daqui, eles não estão educados, eles não se educam, domingo passado por pouco não houve tragédia, eles estavam bebendo aí, as motinhas [da Polícia Militar] passam não era pra falar nada, se você falar elas baixam, aí eles pegaram e chamaram palavrão com os motoqueiros [policiais]. (Servidor Público. Entrevista em 1º.jun.2018).

A contradição do discurso é parte das contradições da vida concreta do cotidiano urbano. As representações sociais, expressas na fala acima, são, segundo Minayo (2010, p. 238), “tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama para as relações sociais em todos os domínios”. Bakhtin (1986) chama atenção para o fato de que cada época e

cada grupo social têm seu repertório de formas de discurso, determinado pelas relações de produção e pela estrutura sociopolítica. A presença ostensiva da segurança pública é vista como necessária, diante do agravamento da violência, especialmente com o aumento dos homicídios. Porém, essa convivência entre agentes de segurança pública e moradores, é contraditória e tensa. Não se trata de uma situação nova, para o cotidiano das periferias urbanas, mas agravada diante do aumento da violência.

Fotografia 12 – Policiais militares na comunidade Jardim Castelão II (Babilônia)



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

Na fotografia observa-se a precariedade das moradias e a dificuldade de acesso para o interior do residencial. O pesquisador estava acompanhando uma ronda de policiais militares, entre diversas comunidades com presença de facções criminosas. A imagem acima mostra uma das entradas da comunidade Babilônia, no limite com o Conjunto Novo Perimetral. Na chegada, membros de facção dispararam fogos de artifício, sinalização comum para indicar a presença de forças da segurança pública. Os policiais militares desceram da viatura e pediram ao pesquisador que permanece no veículo, por questões de segurança. Após caminhar alguns

passos, os policiais retornaram lentamente, com pistolas em punho. A expressão de um dos policiais é sintética e ilustrativa: “aqui, nem a polícia entra”.

A vivência no campo e as falas informais e dos entrevistados apontam para uma íntima relação entre vulnerabilidade social e violência urbana. A “ausência” do Estado, por meio de políticas sociais, criou um terreno favorável para a territorialização das organizações criminosas. Por outro lado, a “presença” do Estado, por meio da segurança pública, estabelece uma relação generalizada de tensão entre moradores e agentes públicos. A ideia de que “todos são faccionadas” é comum entre os agentes, mesmo os que entendem que tal premissa não é correta. Porém, o clima de tensão e medo também atinge os servidores da segurança pública.

Vale citar a fala do policial participante da pesquisa:

uma vez eu subindo lá [...] o morro do Gereba, eu vi no meio do mato algo pegando fogo, aí quando eu cheguei lá achando que era lixo, porque lá tem muito lixo pegando fogo, eu vi um corpo esquartejado lá e sendo queimado, quer dizer, estava pegando fogo, não tinha ninguém no local, mas alguém já tinha jogado o corpo esquartejado e tocou fogo lá no local, então a gente se deparava muito com essas atrocidades no início da nossa [...] A resistência maior, não por parte nossa, mas entre eles porque a polícia estava no meio dessa briga entre facções criminosas do pessoal da Babilônia e do Gereba, que eram inimigos, e aí a polícia no meio desse problema acabava por se deparar com os resquícios dessa guerra; por exemplo, teve uma vez uma composição nossa lá da força tática, ao adentrarmos nos apartamentos da Babilônia encontramos um laboratório dentro do apartamento com vários potes com formol dentro e pedaços de restos humanos dentro do local, e a gente concluiu que aquilo ali é como se fosse um local onde eles talvez fizessem algo de magia negra, eles mexessem com magia negra lá na Babilônia, que aí podia até ser algumas partes de restos mortais desses corpos que a gente encontrou esquartejados lá no morro do Gereba, que eram desovados lá, então foi algo muito assustador [...]. (Policial Militar. Entrevista em 16.jul.2018).

A fala do policial exemplifica, o cenário de “guerra” e barbárie dos conflitos armados urbanos em certas comunidades da periferia de Fortaleza. Não se trata de reduzir a problemática, da ocupação ostensiva da das forças de Segurança Pública na comunidade, a um conflito dualista entre policiais militares de um lado e moradores do outro.

Então, a impressão que eu tenho como profissional de segurança pública é que o trabalho de segurança pública é o único serviço que tem chegado de forma efetiva àquele local, se é de qualidade ou não, mas é o único serviço que tem chegado

àquele local, é o serviço de segurança pública, e no mais, assim, é essa impressão que eu tenho de tudo que eu já lhe falei [...] são duas comunidades que de certa forma são órfãs de cuidado social, do cuidado do estado. (Policial Militar. Entrevista em 16.jul.2018).

A fala do Policial Militar é interessante por ilustrar a segurança pública também como um serviço público e, portanto, meio de efetivação de direitos fundamentais. O sujeito não adentra no mérito da qualidade desse serviço, mas reconhece que, segundo sua impressão, é o único que efetivamente está presente na comunidade.

Fotografia 13 – Sigla de facção na comunidade Jardim Castelão II



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

O cenário apresentado exige uma compreensão de segurança pública não apenas de necessidade de proteção frente ao crime mas, conforme Alessandro Baratta (1997, p. 69), também uma necessidade de “ser e sentir-se garantida em todos os direitos, o de existir, de ser livre, de desenvolver as próprias capacidades, de se expressar e se comunicar, de ter uma qualidade de vida digna e gratificante”. Parte do território da comunidade, historicamente marcado pela ausência ou precarização de serviços públicos, passa a ser terreno fértil para

consolidação de organizações criminosas, que cooptam ou subordinam parte dos moradores a relações de extrema violência. Também atuam assassinando rivais e expulsando pessoas (individualmente ou famílias inteiras) que não aceitam as “regras” impostas pela facção. Além disso, há áreas de absoluta ausência de agentes públicos, onde nem mesmo a segurança pública consegue fazer-se presente. São zonas de anomia onde as relações sociais são mediadas apenas pela forma física, seja dos agentes criminosos, seja pela própria segurança pública que, motiva pela necessidade de agir, vale-se de medidas excessivas, arbitrárias e ilegais.

Baseados e justificados por um cenário de “guerra”, onde a necessidade de agir contra as facções criminosas se impõe sobre procedimentos típicos da ordem jurídica “normal”, um estado de exceção informal e não declarado é instaurado. A ideia de que todos na comunidade são integrantes “faccionados”, comum no embate entre as organizações criminosas, mas muitas vezes reproduzidas por agentes da segurança pública e pelo senso comum, reforça a compreensão que moradores de territórios periféricos são inimigos a serem combatidos. Recorre-se, assim, à concepção da dicotomia política de Carl Schmitt, do amigo-inimigo. O inimigo, representando na figura do faccionado e do morador da comunidade periférica, é uma ameaça potencial a sociedade e, portanto, deve ser combatido. Em situações de profunda crise social, o estado de exceção é justificado para fazer o direito “normal” tornar a ser efetividade. Não à toa, as metáforas de guerra são utilizadas para justificar à volta à normalidade.

Retomando-se Agamben (2004, p. 15-17), no estado de exceção, medidas extraordinárias de polícia passam a ser normais, em qualquer caso considerado de desordem. No fogo cruzado vivido na comunidade, entre integrantes de organizações criminosas e forças de segurança pública, o Estado faz-se presente apenas por meio da autoridade militar. Semelhante a um cenário de guerra não declarada, a força armada se coloca como principal forma de mediação das relações sociais e institucionais. Dessa forma afirmou um dos entrevistados da pesquisa, “a presença do Estado lá só se faz mesmo com os órgãos de segurança pública”. Ocorre, portanto, a convergência da suspensão de normas constitucionais, especialmente de proteção às liberdades, com o prolongamento da autoridade militar sobre a esfera civil. Nas palavras de Giorgio Agamben:

Embora, de um lado (no estado de sítio), o paradigma seja a extensão em âmbito civil dos poderes que são da esfera da autoridade militar em tempo de guerra, e, de outro, uma suspensão da constituição (ou das normas constitucionais que protegem as liberdades individuais), os dois modelos acabam, com o tempo, convergindo para um único fenômeno jurídico que chamamos estado de exceção. (AGAMBEN, 2004, p. 17).

O estado de exceção econômico permanente, que conforma as relações sociais em comunidades periféricas, produz as condições para um estado de exceção coercitivo, onde medidas excepcionais são tidas como necessárias para o enfrentar o inimigo, representado atualmente pelas facções criminosas. A generalização dessa compreensão pode produzir um efeito de ampliação do estado de exceção, como “gestão de indesejados”. Conforme Rubens Casara (2017, p. 32), aquilo que era uma negatividade inerente ao Estado Totalitário, um Estado forte e capaz de eliminar os elementos indesejáveis, tornou-se uma positividade, algo de útil ao capitalismo. Os excessos tornaram-se desejáveis e, mais do que isso, necessários diante da atual crise da sociedade capitalista.

### **4.3 Iniciativas do Poder Público para o acesso seguro ao serviço público**

Ao longo da pesquisa, não se identificaram estratégias, programas e ações consolidadas para garantir o acesso dos usuários ao serviço público adequando no contexto da violência armada urbana. Por isso, optou-se por denominar de “iniciativas” as experiências analisadas. São esforços importantes, ainda que pontuais e iniciais. As ações apresentadas a seguir não são exaustivas, nem as únicas situações onde há tentativa de garantia de acesso a serviço público nos territórios onde há conflitos entre facções. Porém, são aquelas que, no decurso da investigação, verificou-se com o escopo específico para tratar a questão.

Inicialmente chamou a atenção a dificuldade de gestores de políticas públicas tratarem da existência de organizações criminosas e do impacto desses grupos no acesso da população aos serviços públicos. “Nosso problema é habitação, facção não é comigo<sup>110</sup>”, disse um gestor da política habitacional. De fato, no Brasil não há uma política específica para lidar com

---

110 Matéria do Jornal OPovo “Nosso problema é habitação. Facção não é comigo”, diz secretário. Disponível em <<https://www.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/04/nosso-problema-e-habitacao-facciao-nao-e-comigo-diz-secretario.html>>. Acesso em 14.jan.2018.

situações semelhantes. Como já mencionado, os programas de proteção a pessoas ameaçadas e centros de apoio a vítimas de violência, por exemplo, não têm por finalidade a atuação no contexto da violência armada, nem lidam somente com as demandas vindas decorrentes das disputas entre facções.

A ausência de políticas e serviços públicos específicos para lidar com situações extremas, como a expulsão de moradores por membros de facções, motivou que a população atingida procurasse órgãos de controle externo. Segundo o Defensor Público entrevistado entre novembro de 2017 e julho de 2018, 131 famílias, ou aproximadamente 524 pessoas, tinham procurado a Defensoria Pública do Estado do Ceará para relatar situações de expulsão de suas casas em Fortaleza. O Defensor relaciona o problema da vulnerabilidade não apenas aos aspectos econômicos, mas também do local de moradia pois:

essas pessoas, mesmo as que trabalham, por exemplo, são pessoas vulneráveis porque vivem numa área sujeita ao crime, uma área em que você não é livre porque você não pode sentar na calçada a partir de certa hora, você tem que dar satisfação ao tráfico, tem que dar satisfação à polícia também a toda hora, você não tem transporte, não tem escola, não tem posto de saúde, não tem lazer. (Defensor Público. Entrevista em 16.mai.2018).

A ocorrência de expulsão de moradores beneficiados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em várias localidades do país, ensejou o Ministério das Cidades do Governo Federal a publicar a Portaria nº 488, de 18 de julho de 2017 (anexo A), que dispõe sobre o distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais do Programa. No artigo 1º desta portaria, diz que o contrato firmado entre o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representado pela Instituição Financeira Oficial Federal (IF), e a pessoa física, na qualidade de beneficiária do PMCMV, será objeto de rescisão nos casos de descumprimento contratual, ocupação irregular, desvio de finalidade, inadimplemento com os pagamentos das prestações da compra e venda ou por solicitação do beneficiário. No artigo 2º, são enumeradas outras situações que motivam a rescisão contratual, cabendo destacar o impedimento de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça. Essas situações são comprovadas mediante apresentação de declaração do ente público responsável pela indicação da demanda, acompanhada de Boletim de Ocorrência ou de declaração do órgão de Segurança Pública.

A Portaria nº 488 do Ministério das Cidades altera a previsão anterior da Portaria nº 469, de 4 de setembro de 2015, que também regulamentava a rescisão de contratos no

PMCMV. Porém, na portaria anterior, não havia previsão da situação de “ocupação ou retirada” por “invasão ou ameaça”. Além disso, mesmo que houvesse previsão de rescisão do contrato por invasão de um terceiro, a situação deveria ser atestada por órgão da Segurança Pública e “reconhecimento da Instituição Financeira responsável pela contratação da operação”, ou seja, dependia-se da aprovação da Instituição Financeira. A Portaria nº 488, também afirma que instituição financeira que houver efetivado a contratação da operação deverá manter sob sua guarda e nos dossiês dos beneficiários, dentro dos prazos legais, os documentos comprobatórios das situações elencadas nos incisos deste artigo, mantendo-os sob regime de sigilo (art. 2º, inc. 2º) e que o titular do contrato objeto de rescisão poderá optar pela desistência do benefício ou ser beneficiado novamente com outra unidade habitacional (art. 3º). A ampliação das possibilidades de rescisão, prevista na portaria mais recente, foi resultado de solicitação da Defensoria Pública da União do Estado do Rio Grande do Sul, a partir do atendimento de cidadãos beneficiados pelo PMCMV expulsos de suas residências no contexto de violência urbana<sup>111</sup>.

Constatou-se, durante a pesquisa de campo, que no estado do Ceará não houve ainda a aplicação da Portaria nº 488 por nenhum órgão responsável pelas políticas habitacionais<sup>112</sup>. Além disso, percebe-se um profundo desconhecimento por parte da população e de gestores públicos da existência de normas que permitem lidar com situações desse tipo. Outro problema percebido reside no temor e descrença da população em procurar os órgãos de Segurança Pública que, no caso da referida portaria, é condição para pleitear a rescisão do contrato e, se desejar, reinserção no PMCMV em outra unidade habitacional. Assim, pela ausência do Boletim de Ocorrência ou outro meio de informação do fato, os beneficiários do Programa não podem instruir os pedidos de rescisão contratual.

Durante a pesquisa, também se identificou a atuação do Ministério Público do Estado do Ceará. Em 15 de maio de 2018, a Procuradoria de Justiça do Estado do Ceará, realizou audiência pública para tratar sobre “a expulsão de famílias de suas moradias nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida por facções criminosas”. No mês

---

111 Disponível em <<http://www.dpu.def.br/noticias-rio-grande-do-sul/38369-dpu-garante-regras-mais-simples-de-distrato-para-beneficiarios-do-mcmv>>. Acesso em 13.jul.2018.

112 Apesar da Política Habitacional ser de competência municipal, que no caso da cidade de Fortaleza é atribuída à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor), também há demandas do PMCMV geridas pela Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará.

seguinte, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Ceará ajuizaram Ação Civil Pública (ACP) contra a Caixa Econômica Federal e o Estado do Ceará com objetivo da reintegração ou imissão na posse de imóveis integrantes de um determinado residencial do Programa Minha Casa Minha Vida, em Fortaleza, além da adoção de outras medidas<sup>113</sup>. Esse residencial está localizado em bairro vizinho ao Conjunto Novo Perimetral. Um trecho da Ação é ilustrativo para discussões proposta nesta dissertação, quando os membros do Ministério Público afirmam que:

A ingerência das facções criminosas nos imóveis do PMCMV deve ser combatida com firmeza, posto que, atualmente, todos os empreendimentos no Ceará estão sob domínio da facção GDE, sendo território no qual esta facção põe em práticas suas ações criminosas. E como deve agir o Poder Público? Simplesmente deixar que se instaure um estado de exceção, com regras próprias nestes espaços, ou, fazer cessar as ilegalidades constatadas, com a adoção de medidas firmes e corajosas, além de adotar medidas preventivas para evitar a repetição dos ilícitos? (Sem grifos no original). (Ação Civil Pública, p. 9).

O Inquérito Civil, preliminar a essa ACP, identificou 52 famílias expulsas em um único residencial. Além do pedido de reintegração de posse, os Ministérios Públicos Federal e Estadual pedem que Caixa Econômica Federal “não financiem empreendimentos localizados em áreas desprovidas de equipamentos urbanos indispensáveis à sadia e segura qualidade de vida” e “assegure a proteção dos condomínios do MCMV até a efetiva instalação no local das famílias beneficiadas”. Também, que o estado do Ceará se abstenha de participar de empreendimentos em áreas sem infraestrutura e elabore um plano de segurança para garantir que os proprietários possam permanecer residindo nos imóveis adquiridos por eles. Interessante observar, nessa Ação Civil Pública, a vinculação que o Ministério Público Federal e Estadual estabelecem entre ausência de segurança e proteção aos beneficiados do programa MCMV, com a criação de equipamentos e infraestrutura urbana, além da elaboração de plano de segurança, como condicionante para instalação de novas moradias.

No processo, foi concedida medida liminar, em que o Juiz Federal afirma:

É inequívoco [...] que os residenciais do PMCMV no Ceará vêm sofrendo os efeitos das ações coordenadas de facções criminosas. Esse estado de coisas tem acontecido mesmo diante da eventual agilidade na entrega das unidades habitacionais, ou da realização de visitas aos empreendimentos ou mesmo que estabelecida infraestrutura devida do empreendimento e do seu entorno. Tem sido também irrelevante, para esse, tampouco, o Trabalho Social, a Gestão Condominial e Patrimonial e as ações de reintegração de posse, que revolverão o problema de segurança pública. Tais

---

113 Para evitar a exposição dos moradores, optou-se por não divulgar o número do processo e sua localização.

visam resolver ou prevenir outros problemas, não o problema de invasão por facções criminosas como as que vem ocorrendo no Residencial [omitido] e em outros residenciais no Estado do Ceará. (Decisão judicial na ACP, p. 6).

Percebe-se por parte do Ministério Público e da Justiça Federal, na ACP comentada, o reconhecimento da relação entre vulnerabilidade social, acesso aos serviços públicos e os problemas causados pelas organizações criminosas. Ao mesmo tempo, admite-se a complexidade do problema e que a solução não se restringe aos órgãos da Segurança Pública. Contudo, não se pode nutrir crenças que ações judiciais, por si, conseguem solucionar problemas desta complexidade. Até janeiro de 2019, por exemplo, os requeridos da citada ACP sequer haviam sido citados.

Fotografia 14 – Placa indicando a urbanização da comunidade Jardim Castelão II



Fonte: Autor. Registro em 28.jul.2018.

A imagem acima faz referência à comunidade vizinha ao Conjunto Novo Perimetral. Moradia e informações sobre remoções fazem parte das reivindicações dos que residem na comunidade pesquisada, entretanto essa é uma demanda que parece estar longe de ser correspondida pelos entes públicos. Na ACP citada nos parágrafos anteriores, o Ministério Público condiciona o financiamento e implementação de novos empreendimentos de

programa habitacionais à existência de infraestrutura básica e serviços públicos adequados. Porém, há um imenso passivo a ser corrigido, pois a maior parte desse tipo de empreendimento habitacional é localizado em bairros periféricos, com pouca ou nenhuma infraestrutura.

Apesar dos incipientes esforços em garantir o acesso ao serviço público, percebe-se uma ineficiência em tratar da questão pelos meios convencionais. Recentemente, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), conhecido por sua atuação em regiões em conflito armado e guerras, identificou na cidade de Fortaleza, razões que justificam sua atuação por meio da implementação de uma metodologia denominada Acesso Mais Seguro para serviços públicos essenciais. Esse trabalho do CICV provocou a criação do Programa de Acesso Seguro a Serviços Públicos, no âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio de Acordo de Cooperação celebrado entre Prefeitura Municipal de Fortaleza e a Organização Internacional, publicado em 9 de maio de 2018 (anexo C). O objeto do Acordo é a conjugação de esforços para o desenvolvimento e implementação da metodologia de Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais (AMS) e tem por fundamento jurídico a Lei Federal 13.019/2014<sup>114</sup>, o Decreto Federal nº 8.885 de 24 de outubro de 2016 que institui o Estatuto da Cruz Vermelha e a Norma ISO 31000/2009, que “fornece diretrizes para gerenciar riscos enfrentados pelas organizações” (ABNT, 2018). O CICV produziu uma cartilha, chamada Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais<sup>115</sup>, com as bases e diretrizes do programa.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha distingue os “deslocados forçados”, que são pessoas civis obrigadas a abandonar suas residências em decorrência de conflitos armados, dos “refugiados”, como aquelas obrigadas a atravessar fronteiras nacionais (CICV, 2018). Organizações internacionais, como o CICV, não utilizam expressões típicas do contexto de guerra, por tratar-se de situações e regulamentações jurídicas distintas. Essa distinção é fundamental para o tratamento jurídico do tema, posto que, segundo a Agência da

---

114 Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil [...].

115 Disponível em [https://www.icrc.org/pt/download/file/77603/2018\\_br\\_ams\\_relatorio.pdf](https://www.icrc.org/pt/download/file/77603/2018_br_ams_relatorio.pdf). Acesso em 1º.dez.2018.

Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mesmo tendo sido forçadas a deixar suas residências por razões similares às dos refugiados, os deslocados internos permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado<sup>116</sup>.

Segundo o CICV (2018, p. 9), após oferecer os seus serviços ao Governo Federal, em 2009, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) iniciou o Projeto Rio, implementado no município fluminense e mediante o qual desenvolveu ações específicas para as populações das comunidades mais afetadas pela violência armada. Assim, desenvolveu-se a metodologia de Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais, passando a aplicá-la em outros municípios<sup>117</sup>. A implementação do programa é voluntária, por parte dos membros do CICV e depende da adesão do ente da Administração Pública.

A metodologia é uma adaptação da norma ISO 31000, que trata de gerenciamento riscos, aos protocolos de segurança do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, “elaborados a partir da sua ampla experiência de trabalho em contextos de conflito e violência armada” (CICV, 2018, p. 10). Os objetivos da metodologia, aplicada como programa pela Prefeitura de Fortaleza, são: proteger vidas, promover ambientes seguros e fortalecer a resiliência dos profissionais de instituições públicas e estruturas de serviços públicos essenciais que trabalham em áreas afetadas pela violência armada; desenvolver junto às secretarias responsáveis pela prestação de serviços públicos estratégias integrais de gestão de riscos, gestão de crises, tratamento de riscos e gestão do estresse, tudo por meio de ações concretas que sistematizam a autoproteção dos profissionais; promover mudanças no conhecimento, no comportamento e na postura dos profissionais e gestores frente à convivência com riscos relacionados à violência armada, permitindo que sejam gerenciados de forma eficaz, eficiente e coerente; melhorar a eficiência geral dos serviços e otimizar a utilização de recursos humanos e financeiros; ampliar o acesso a serviços públicos essenciais, tanto por meio do livre acesso dos profissionais às comunidades, quanto da população aos locais de atendimento (CICV, 2018). A Organização Internacional reconhece a importância dos municípios enfrentarem as situações de conflitos armados e de desenvolver políticas

---

116 Cf. <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>.

117 Segundo o CICV, o programa é implementado em 12 cidades brasileiras. Disponível em <<https://www.icrc.org/pt/document/o-programa-acesso-mais-seguro>>. Acesso em 13.jul.2018.

públicas voltadas à proteção de profissionais de serviços públicos, a melhoria dos serviços e das condições de acesso pela população (CICV, 2018).

O programa Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais, apesar da incipiente fase de implementação pela Prefeitura de Fortaleza, demonstra-se como importante iniciativa, na medida em que reconhece a necessidade de aprimoramento e ampliação do acesso aos serviços públicos em áreas vulneráveis. Ademais, cabe destacar que a iniciativa exige uma compreensão abrangente de proteção e segurança pública, buscando analisar o problema da violência a partir dos servidores públicos e usuários de serviços essenciais, responsabilizando agentes públicos de áreas de políticas sociais, ampliando a abordagem da violência para além de agentes da segurança pública.

Como se percebe, ainda não há, por parte da Administração Pública, uma estratégia bem delimitada de garantia do acesso ao serviço público em situações de extrema vulnerabilidade decorrente da violência urbana. Também não há normas específicas para tratar do impacto na vida de cidadãos ou de grupos sociais nessas situações. As iniciativas acima descritas, ainda que pontuais, são exemplos de esforços institucionais que o Poder Público deve assumir. Ainda é comum, por parte de gestores públicos, não se reconhecer a gravidade do problema ou restringi-lo às ações de enfrentamento por forças de segurança pública. A Portaria nº 488, do Ministério das Cidades, é um exemplo interessante de como a Administração Pública pode lidar com essas situações, reconhecendo o problema do impacto das facções criminosas e dos conflitos armados sobre a vida urbana. Ela propõe, ao menos em tese, medidas administrativas céleres para amenizar os problemas dos beneficiários do programa habitacional.

Outro aspecto percebido é a falta de integração dos órgãos da Administração Pública, e destes com o Judiciário e o Legislativo, em lidar com a questão, geralmente tratada apenas como tema da Segurança Pública. Por outro lado, gestores da Segurança Pública admitem publicamente que não vão resolver o problema sozinhos. Assim, observa-se a necessidade de gestores públicos reconhecerem a situação como um problema da cidade e da garantia do acesso aos serviços públicos essenciais.

É fundamental a compreensão do acesso ao serviço público adequado como elemento imprescindível para superação de vulnerabilidades sociais decorrentes dos danos causados pela violência armada. Lamentavelmente, atualmente no Brasil percebe-se um duplo movimento que segue na contramão dessa conclusão. Por um lado, desde 2016, assiste-se a uma restauração neoliberal radical no Brasil, tendo como protagonista as políticas econômicas em nível federal. O discurso e as práticas políticas apresentadas na gestão de Michel Temer (2016-2017) e no início do mandato de Jair Bolsonaro (2018), apontam, explicitamente para cortes de recursos e investimentos em políticas sociais e nos serviços públicos, com a defesa intransigente do Estado regulador. Por outro lado, o grupo político que ascendeu ao Governo Federal em 2018 vale-se de um discurso de recrudescimento do Estado em seu aspecto penal e persecutório, com a defesa de propostas que, na prática, consolidam um estado de exceção permanente. Percebe-se o profundamento de modificações no sistema político, no governo e no Estado brasileiro para institucionalização da dominação política conservadora e do modelo econômica neoliberal, que, em vez de solucionar o problema do acesso ao serviço público por comunidade em situações de extrema vulnerabilidade, tende a agravá-lo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pesquisa, deparou-se com questionamentos teóricos e empasses empíricos que merecem aprofundamento em estudos posteriores. O problema da violência armada urbana no Brasil ainda carece de aprofundamentos por parte de autores do Direito Público, especialmente relacionado às formas de atuação do Poder Público, para além da esfera policial. Ficou evidente que autores estrangeiros e experiências de políticas e serviços públicos na América Latina podem contribuir para reflexão do que ocorre no Brasil. Pretende-se debruçar em investigações posteriores sobre a comparação dessas experiências, que podem ser produtoras, guardadas as devidas particularidades.

Outro desafio enfrentado na pesquisa foi metodológico, especialmente para pesquisa empírica e trabalho de campo. Isso se torna mais complexo em contextos marcados pela violência, como na comunidade pesquisada. Portanto, é necessária realizar um detalhado estudo sobre autores que discutem sobre a pesquisa social no Direito, bem como técnicas e procedimentos para pesquisa de campo.

Ademais, é fundamental perscrutar as reflexões sobre as características do estado de exceção na América Latina. Recentes mudanças na política, na economia e no direito nos países do continente exigem uma contínua análise para compreensão das novas configurações das políticas sociais, dos serviços públicos e da superação de situações de vulnerabilidade social. Enfim, ao final da pesquisa, levantou-se mais questões que respostas definitivas, exigindo sua continuidade.

Esse trabalho é resultado de um esforço para discutir o acesso ao serviço público adequando, compreendido como instrumento de efetivação de direitos fundamentais, no contexto de estado de exceção. Procurou-se caracterizar a exceção em dois sentidos. Primeiro, a forma como as relações capitalistas estruturam as sociedades periféricas, como a brasileira, mantendo, reproduzindo e ampliando relações “arcaicas” e “modernas”. Estes dois polos da sociedade, como visto, são contraditórios e complementares. Assim, a sociedade brasileira permanece em uma situação em que para maioria a população não tem seus direitos fundamentais suspensos, apesar de positivados no ordenamento jurídico.

O segundo sentido é a agudização desse quadro, com o aprofundamento das crises impostas pelas políticas neoliberais. Em oposição à constituição do projeto de Estado

Democrático Social, os países da periferia do capitalismo, e até mesmo no centro do sistema, sofrem a generalização do estado de exceção como paradigma de governo. Os discursos de crises, choques e guerras, que foram parte da semântica das sociedades ocidentais na primeira metade do século XX, servem para justificar e legitimar medidas drásticas em defesa da liberdade do mercado, em detrimento dos direitos sociais conquistados pelas classes populares. O estado de exceção permanente na periferia do capitalismo, portanto, produz e reproduz a suspensão de direitos fundamentais, interrompendo a constituição do Estado Democrático.

Para abordagem do problema, delimitou-se o objeto de análise em uma comunidade da periferia da cidade de Fortaleza, o Conjunto Novo Perimetral que, como tantas outras do Brasil, convive diariamente com uma situação de suspensão de garantias e direitos fundamentais. O trabalho de campo mostrou-se particularmente desafiador ao pesquisador, mas necessário para se alcançar seus objetivos. Trazer as falas e representações sociais dos sujeitos da comunidade fez emergir a vida concreta do contexto pesquisado. Procurou-se inter-relacionar as expressões do real com as categorias empíricas.

Como é comum nas periferias brasileiras, o Conjunto Novo Perimetral surgiu e se consolidou à margem da oferta de serviços públicos básicos. A desigualdade estrutural da sociedade se expressa, também, na desigual distribuição de bens e serviços públicos essenciais. Por meio de pesquisa qualitativa, constatou-se as condições de extrema vulnerabilidade social onde se vive e se trabalha. Usuários do serviço público, servidores e moradores da comunidade enfrentam os desafios cotidianos de sobreviver com dignidade. Através das representações sociais de moradores e servidores públicos, depreende-se a relação imbricada entre o acesso ao serviço público e a efetivação de direitos.

A reconstrução teórica da noção de serviço público foi fundamental para compreender que a análise desse instituto, basilar do Direito Administrativo brasileiro, é indissociável do projeto de Estado Social que se expressa no constitucionalismo da segunda metade do século passado. É nesse contexto que o serviço público emerge como instrumento de efetivação de direitos fundamentais e, mais que isso, de materialização dos objetivos e finalidades da República brasileira.

Ao longo do campo, identificou-se o problema da violência urbana, que se alastra na sociedade brasileira, mas que tem sua expressão mais cruel nas periferias das grandes metrópoles. Apesar da convivência com relações sociais violentas, seja cometida por

indivíduos em suas diversas estratégias de sobrevivência e afirmação social, seja por agentes públicos, especialmente policiais militares, a forma como a violência armada se expressa atualmente impõe novas e complexas questões. Se antes, o acesso ao serviço público era limitado por questões econômicas, com a violência promovida por grupos criminosos a situação se complexifica, com a imposição de restrições que impactam diretamente na rotina de usuários e servidores públicos. Mesmo em locais onde há equipamento públicos bem estruturados, o acesso ao serviço é restringido, em decorrência do “faccionamento” de comunidades e bairros. A pesquisa concluiu que o contexto de conflito entre organizações criminosas estabelece “fronteiras invisíveis”, em que zonas de anomia são estabelecidas, impedindo a liberdade de deslocamento e de acesso aos serviços mais essenciais. Caso extremo da imposição do domínio de facções sobre os territórios é o deslocamento forçados de indivíduos ou de famílias inteiras, situação em que o Poder Público ainda tem profundas dificuldade oferecer solução.

Como resposta a essa “guerra”, o Estado, por meio da Segurança Pública, reforça as intervenções militares, reproduzindo um discurso beligerante que atinge, indistintamente, moradores das comunidades periféricas. A pretexto de combater os “faccionados”, assumidos como inimigos da sociedade e do Estado, legitimam-se práticas e medidas de exceção, como a “ocupação” e “retomada” de territórios, sendo comum o cometimento de ilegalidades e abusos. Se constatou que, mesmo com a importante atuação repressiva das forças de segurança público, não é suficiente para assegurar o acesso ao serviço público nesses territórios. Ao contrário, a presença do Estado, apenas enquanto força militar, mantém um estado de exceção que pode se expressar como medida de gestão da pobreza e da vulnerabilidade social.

O Poder Público, em particular, a Administração Pública, ainda que em iniciativas pontuais, reconhece a problemática para além da repressão policial. Porém, esses esforços, parecem tratar a questão apenas na superficialidade, uma vez que a solução não está dissociada de discussões e ações mais amplas, articuladas em projetos de Estado e da sociedade.

Atualmente, confrontam-se projetos que estão na gênese da formação social brasileira. De um lado, a manutenção e reprodução de relações arcaicas e atrasadas, a dominação política conservadora, a redução das funções prestacionais do Estado e a preservação de privilégios

sociais e econômicas para pequena parte da população. De outro, tem-se a defesa do projeto constituinte de 1988, especialmente dos objetivos da República brasileira, de construção de uma sociedade livre, garantindo o desenvolvimento nacional, com erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem-estar de todos. Enquanto parte desse dilema da sociedade brasileira, coloca-se o acesso ao serviço público adequado, como forma de garantia de direitos fundamentais, especialmente dos mais vulneráveis, articulado a um projeto de desenvolvimento nacional soberano.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ARANTES, Paulo. **O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- A RETOMADA do grande Jangurussu. **O Povo**, Fortaleza. Disponível em <<https://www.opovo.com.br/jornal/colunas/demitritulio/2018/02/a-retomada-do-grande-jangurussu.html>>. Acessos em 28.jan.2018.
- BACELLAR FILHO, Serviço público. In: DELPIAZZO, Carlos E. (Coord.). **Estudios jurídicos em homenagem al profesor Mariano R. Brito**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 2008.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação do cidadão nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios a experiência brasileira. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 16, p. 13-22, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: RT, 1968.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e sua feição constitucional no Brasil. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coord.). **Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz: responsabilidad, contratos y servicios públicos**. México: Universidad Autónoma de México, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Privatização e Serviços Públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 22, p. 172-180, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1986.
- BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. Actualidad de los servicios públicos – el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. In: NETO, Diogo de Figueiredo Moreira (coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo/ Una evolución de las tendencias del derecho administrativo**. Renovar: Rio de Janeiro, 2003.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do Direito Penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

- BARATTA, Alessandro. Defesa dos direitos humanos e política criminal. *In: Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, ano 2, n. 3, p. 57-69, 1997.
- BARROS, João Paulo Pereira. *et al.* “Pacificação” nas periferias: discursos sobre as violências e o cotidiano de juventudes em Fortaleza. **Revista de Psicologia**, Fortaleza, v.9 n° 1, p. 117-128. 2018.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente**: a atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra, XLVII, p. 149-180, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos naturais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Histórico de operações GLO 1992-2019**. Brasília, DF, 2019. Disponível em <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/metodologias\\_estudos.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/metodologias_estudos.pdf)>.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS/2004 – Norma Operacional Básica – NOB/SUAS). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). 2005.
- BRAZIL deploys troops to stop violence in Fortaleza. **BBC**, Londres. Disponível em <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46772508>>. Acessos em 28.jan.2018.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto. La nueva violencia urbana de América Latina. *In: BRICEÑO-LEÓN, Roberto. Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. **Revista trimestral de direito público**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CABRAL, Mário André Machado. **Subdesenvolvimento e estado de exceção**: o papel da Constituição Econômica e do Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

- CARBONELL, Miguel. **El principio constitucional de igualdad**: lecturas de introducción. Carbonell, Miguel (compilador). Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, México, 2003.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, Parirus: 2005.
- CARMONA, Jorge Ulises Tinoco. Panorama y propuestas sobre la aplicabilidad de los derechos fundamentales de los grupos en situación vulnerable, *In*: Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo (coords.), **Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CASARA, Rubens. **Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. 2ª ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2017.
- CHEFE do tráfico do “Gereba” é preso. **Diário do Nordeste**, Fortaleza. Disponível em <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/chefe-do-trafico-do-gereba-e-preso-1.1893151>>. Acesso em 11.jan.2018.
- CHESNAIS, François. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo, SP: Xamã, 1999.
- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Acesso mais seguro para serviços públicos essenciais**. Brasília, DF, 2018.
- DALLARI, Adilson Abreu. Direito ao uso dos serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 210-215, 1999.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento da pesquisa qualitativa. *In*: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 127-153
- DIAS, Sharon Darling de Araújo. **Do espaço concebido à produção do cotidiano em Fortaleza-Ceará**: A experiência do conjunto habitacional Maria Tomásia, no bairro Jangurussu. 2013. Dissertação (Mestrado acadêmico em geografia) – Centro de Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- DUGUIT, León. **Manual de derecho constitucional**. Granada: Comares, 2005.
- DUGUIT, León. **Fundamentos do direito**. 3ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- FACÇÕES confiscam casas e expulsam moradores nos bairros de Fortaleza. **O Povo**, Fortaleza. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/10/faccoes-confiscam-casas-e-expulsam-moradores-nos-bairros-de-fortaleza.html>>. Acesso em 11.jan.2018.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro. Zahar, 1975.
- FERNANDES, Florestan. **Poder e contrapoder na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

- FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. *In: Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 232, abr.-jun., 2003, p. 59-82.
- FIORI, José Luís. Estados, Moedas e Desenvolvimento. *In: José Luís FIORI (org.), Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, 3ª ed, Petrópolis: Vozes, 2000.
- FIORI, José Luís. Acumulação Mundial e Ingovernabilidade. *In: O Brasil no Espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- FIORI, José Luís. **História, estratégia e desenvolvimento**: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Biotempo, 2014.
- FORTALEZA. **Desenvolvimento humano, por bairro, em Fortaleza**. Disponível em <<https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>>. Acesso em 15.out.2018.
- FORTALEZA. **Fortaleza em mapas**. Disponível em <<http://mapas.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em 15.out.2018.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Rio de Janeiro, 2017.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro, 2018
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 3ª ed. Editora Fundo de Cultura: Lisboa, 1965.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. **Brasil, a construção interrompida**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. **Revista Trimestral de Direito Civil**. Rio de Janeiro, v. 6, p. 21-50, abr./jun. 2001.
- GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do estado**. São Paulo: Manole, 2003.
- GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. *In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som- um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GASTON JÉZE. **Principios Generales del Derecho Administrativo**. Buenos Aires, 1949, v. III, p. 4.
- GONÇALVES, Ruth M. de P. **A catação de lixo na (de) formação da criança como ser social**. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Fortaleza, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. *In: Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

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

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

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Ed. Loyola Jesuitas. 2ª ed. São Paulo, 2011.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, 1968.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

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

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo do desastre**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008.

LIOZOS, Peter. Vídeo, filme e fotografia como documentos de pesquisa. *In*: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som- um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril, 1984.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Legitimidade do direito e do poder judiciário: neoconstitucionalismo ou poder constituinte permanente?** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARIANO, Cynara Monteiro; PEREIRA, Fabrícia H. L. C. da Silva; MARIA, Isabelly Cysne A. (org.). **Temas de direito administrativo e de fundamentos do serviço público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da constituição federal**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDAUAR, Odete. Serviços Públicos e Serviços de Interesse Econômico Geral. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (org). **Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007.

MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 100-113, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12ª ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 33 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. Barueri: Manole, 2003.

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

MOTORISTA é morto por descumprir exigência de traficantes para baixar vidros. **G1**, Rio de Janeiro. Disponível em <<https://g1.globo.com/ceara/noticia/motorista-e-morto-por-descumprir-exigencia-de-trafficantes-para-baixar-vidros.ghtml>>. Acesso em 11.jan.2018.

MULHER morre após casal entrar por engano em comunidade em Niterói. **G1**, Rio de Janeiro. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/mulher-morre-apos-entrar-por-engano-em-comunidade-em-niteroi-rj.html>>. Acessos em 11.jan.2018.

NOSSO problema é habitação. Fação não é comigo, diz secretário **O Povo**, Fortaleza. Disponível em <<https://www.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/04/nosso-problema-e-habitacao-facao-nao-e-comigo-diz-secretario.html>>. Acesso em 14.jan.2018.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito**. Coimbra: Coimbra, 1987.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. Boitempo: São Paulo, 2003.

ONDA de violência já é a maior da história do Ceará. **O Povo**, Fortaleza. Disponível em <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/01/com-pelo-menos-60-ataques-onda-de-violencia-ja-e-a-maior-da-historia.html>>. Acesso em 11.jan.2018.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Princípios de derecho público económico**. Granada: Comares Editorial, 1999.

PAIVA Luiz Fábio S. Contingências da violência em um território estigmatizado. Fortaleza. **XIII Congresso Brasileiro de Sociologia - Grupo de Trabalho. Violência e Sociedade: segurança, controle e castigo**, UFPE, Recife, 2007.

PAIVA Luiz Fábio S.; FREITAS, Geovani Jacó de. **Sociedade e Cultura – Revista UFG**, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 115-128, jul./dez. 2015.

PAULANI, Leda. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômica e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boi Tempo, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: 1996.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **Usuários de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 215-253.

REZENDE, Fernando. TAFNER, Paulo. **Brasil: O estado de uma nação**. 2005.

RICHARDSON, Roberto Jerry *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981.

SANTOS, Gemelli *et al.* **Estimativa da quantidade de resíduos sólidos urbanos coletados em Fortaleza e destinados ao Aterro Sanitário de Caucaia (Ceará)**. Disponível em: <<http://www.resol.com.br/trabtec3.asp?id=1866>>. Acesso em 4.fev.2018.

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

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

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Tradução: Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Trad. Francisco Ayala. Salamanca: Alianza Editorial, 2006.

SALOMONI, Jorge Luis. **Teoria general de los servicios públicos**. Buenos Aires: Adhoc, 1999.

MONTEIRO, Simone da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 17(2): 29-40, jul.-dez./2011.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo da economia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Teoria da constituição, democracia e igualdade. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; *et al.* (Orgs.). **Teoria da constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-especial nas metrópoles brasileiras. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

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

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

UBER lamenta morte de motorista na maior chacina do Ceará. **O Povo**, Fortaleza. Disponível em <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/01/uber-lamenta-morte-de-motorista-na-maior-chacina-do-ceara.html>>. Acesso em 11.jan.2018.

UMA semana de terror e medo em uma Fortaleza refém das facções. **El País**. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/09/politica/1547065773\\_647255.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/09/politica/1547065773_647255.html)>. Acesso em 11.jan.2018.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In*: **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**, v. 14. 2011.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2007.

WACQUANT, Luïc. **Os condenados da cidade**: estudos sobre marginalidade avançada. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

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

## **APÊNDICE A – TERMO DE LIVRE CONSENTIMENTO**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Caro(a) participante voluntário(a), meu nome é Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho, sou pesquisador e estudante do curso de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Você está sendo convidado para participar voluntariamente da pesquisa intitulada “ESTADO DE EXCEÇÃO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA COMUNIDADE DO GEREBA (FORTALEZA-CEARÁ)”. Você deve participar por sua livre vontade. Por favor, leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

O objetivo da pesquisa é analisar o acesso aos serviços públicos como forma de efetivação de direitos fundamentais em territórios de vulnerabilidade social no Brasil, no contexto da constituição de um estado de exceção econômico permanente nos países de capitalismo periférico. Ou seja, compreender o acesso aos serviços públicos por pessoas que vivem em localidades de vulnerabilidade social, a partir da realidade social, econômica e jurídica da sociedade brasileira. O foco da análise será a comunidade do Gereba, localizada no bairro Barroso, na cidade de Fortaleza. Para realização da pesquisa analisamos a bibliografia sobre o tema e levantamento de dados e informações públicas. Além disso, faremos entrevistas com pessoas relacionadas com a comunidade pesquisada, especialmente moradores e servidores públicos.

Ao aceitar participar dessa pesquisa, você está permitindo que eu o(a) entreviste. Será uma entrevista semiestruturada, inicialmente com perguntas pessoais, tais como naturalidade, estado civil, profissão, idade, sexo e domicílio. Em seguida, será pedido que relate de forma espontânea, qual a importância dos serviços públicos para você? Após isso, se necessário, serão feitas perguntas para esclarecimento de pontos importantes para esta pesquisa: como você avalia os serviços públicos na comunidade do Gereba; fale sobre o acesso aos serviços ou equipamentos públicos existentes na comunidade; como se dá o acesso aos serviços localizados em outras comunidades ou bairros; fale um pouco sobre mudanças na sua vida e

de outras pessoas que moram na comunidade; se servidor público, fale sobre mudanças na sua atividade, sobre sua vida e seu trabalho; fale um pouco sobre a forma como os conflitos sociais da comunidade interferem na sua vida e seu trabalho; por fim, se você gostaria de dizer mais alguma coisa?

A entrevista não tem duração determinada e o(a) entrevistado(a) pode levar o tempo que quiser para comentários e respostas, do modo que quiser.

Pesquisa com seres humanos, como esta, envolvem risco em tipos e gradações variados. Por exemplo, falar ou rememorar situações ou lembranças que gerem algum tipo de desconforto, tristeza ou angústia. Os benefícios pessoais da pesquisa podem ser a reflexão sobre sua vida, seu trabalho e sua comunidade. Além disso, a pesquisa, direta ou indiretamente, pode contribuir para discussão mais amplas sobre os direitos fundamentais dos moradores da comunidade e a qualidade dos serviços públicos fornecidos.

Você tem direitos e garantias nesta pesquisa: plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma; garantia de manutenção do sigilo e da privacidade durante todas as fases da pesquisa (não será divulgada a identificação de nenhum participante; ser mantido atualizado sobre os resultados parciais das pesquisas; receber uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido; possibilidade de reclamar indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa. As informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto aos responsáveis pela pesquisa e a divulgação só será feita entre os profissionais estudiosos do assunto.

Não há despesas pessoais para o participante em qualquer fase do estudo. Também não há compensação ou vantagem financeira relacionada à sua participação. Se existir qualquer despesa adicional, será absorvida pelo orçamento da pesquisa.

O compromisso do pesquisador é de utilizar os dados e o material coletado somente para esta pesquisa.

Endereço do responsável pela pesquisa:

**Nome: Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho**

**Instituição: Universidade Federal do Ceará**

**Endereço: Rua Dr. Pedro Teles, nº 101, ap. 1102, bairro de Fátima, Fortaleza, Ceará, CEP 60.055-320 (endereço do pesquisador)**

<b>Telefones para contato: 85.99696.7338</b>
--

<p><b>ATENÇÃO:</b> Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).</p>
--

<p>O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.</p>
---

O abaixo assinado \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ anos, RG: \_\_\_\_\_, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa.

Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Nome do participante da pesquisa: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Assinatura

Pesquisador: Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Assinatura

## **APÊNDICE B – GUIA PARA ENTREVISTA**

**Título: Acesso a serviços públicos e efetivação de direitos fundamentais na comunidade do Gereba (Fortaleza – Ceará)**

**Pesquisador: Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho**

### **Parte 1 – Dados sociodemográficos**

1. Data da entrevista:
2. Local da entrevista:
3. Nome do participante:
4. Identificação fictícia do participante:
5. Naturalidade:
6. Estado civil:
7. Profissão ou ocupação principal:
8. Possui renda fixa?
9. Idade:
10. Sexo:
11. Domicílio:
12. Formação escolar:
13. Se reside na comunidade, há quanto tempo?
14. Se servidor público, em qual órgão exerce a função?
15. Se servidor público, há quanto tempo na função atual?

### **Parte 2 – Questões**

1. Por favor, fale sobre a comunidade do Gereba. Para você, qual a importância dos serviços públicos?
2. Fale sobre os serviços públicos na comunidade do Gereba, por exemplo escola, saúde, segurança.
3. Diga suas impressões sobre a segurança pública na comunidade do Gereba.
4. Há algo que incomoda você sobre tudo que conversamos?
5. Há algo mais que você gostaria de dizer?

**ANEXO A – LEY 387 DE 1997 (COLÔMBIA)****LEY 387 DE 1997**

(Julio 18)

*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**TITULO I****DEL DESPLAZADO Y DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

**Artículo 1º.** *Del desplazado.* Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

**Artículo 2º.** *De los principios.* La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

1º. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2º. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3º. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de

origen o incapacidad física.

4°. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5°. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6°. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

7°. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

8°. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.

9°. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

**Artículo 3°.** *De la responsabilidad del Estado.* Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

## ***TITULO II***

### ***DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA***

#### **CAPITULO I**

##### **Creación, constitución y objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia**

**Artículo 4°.** *De la creación.* Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

1°. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.

2°. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el

desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

3°. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.

4°. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

Parágrafo. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

**Artículo 5°. De la constitución.** El sistema estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

**Artículo 6°. Del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.**

Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.

Este Consejo Nacional estará integrado por:

- Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá
- El Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces
- El Ministro del Interior
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público
- El Ministro de Defensa Nacional
- El Ministro de Salud
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
- El Ministro de Desarrollo Económico
- El Director del Departamento Nacional de Planeación

- El Defensor del Pueblo
- El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces
- El Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces
- El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y
- El Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.

**Parágrafo 1º.** Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, podrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad, en el Subgerente de la misma. Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje, podrán ser invitados al Consejo otros Ministros o Jefes de Departamentos Administrativos o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o representantes de las Organizaciones de Desplazados.

**Parágrafo 2º.** El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional.

**Artículo 7º.** *De los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.* El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estarán conformados por:

1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.
2. El Comandante de Brigada o su delegado.
3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.
4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.
5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana.
7. Un representante de la Defensa Civil.
8. Un representante de las iglesias.
9. Dos representantes de la Población Desplazada.

**Parágrafo 1º.** El Comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de relevancia social en el respectivo territorio.

El Ministerio del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembro del Consejo Nacional puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités.

**Parágrafo 2º.** Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros, el Comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar -inspector de policía- o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las Iglesias, de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional.

**Parágrafo 3º.** En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.

**Artículo 8º.** *De las acciones de prevención de los comités municipales.* Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, serán:

- Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.
- Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso

de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso.

## CAPITULO II

### **Del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia**

#### SECCION 1

*Del Diseño y Objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*

**Artículo 9º.** *Del diseño.* El Gobierno Nacional diseñará el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional, será adoptado mediante decreto.

Para la elaboración de dicho plan se contará con el concurso de las entidades públicas, privadas y comunitarias que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Las medidas y acciones que se adopten en el Plan Nacional deberán atender las características y condiciones especiales de las "zonas de expulsión" y de las «zonas recepción».

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en ejecución, en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el plan a que hace referencia este artículo.

**Artículo 10.** *De los objetivos.* Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros:

- Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.
- Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
- Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.

- Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
- Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.
- Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
- Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
- Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y
- Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias.

## SECCION 2

*De la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia*

**Artículo 11. Funcionamiento.** La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.

Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional.

**Artículo 12. Puntos de información locales.** La Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, em

coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia y las organizaciones de desplazados, acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento.

**Artículo 13.** *Del Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia.* El Gobierno Nacional creará un Observatorio del Desplazamiento Interno por la violencia, el cual producirá informes semestrales sobre la magnitud y tendencias que presenta el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada. Dicho observatorio fortalecerá la Red Nacional de Información y contará con la participación de expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.

### SECCION 3

#### *De la prevención*

**Artículo 14.** *De la prevención.* Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas:

- Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
- Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación.
- Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
- Diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario, y
- Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.

**Parágrafo.** La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, deberá concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.

### SECCION 4

#### *De la Atención Humanitaria de Emergencia*

**Artículo 15.** *De la Atención Humanitaria de Emergencia.* Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.

## SECCION 5

### *Del retorno*

**Artículo 16.** *Del retorno.* El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica.

## SECCION 6

### *De la consolidación y estabilización socioeconómica*

**Artículo 17.** *De la consolidación y estabilización socioeconómica.* El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y
6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

#### SECCION 7

*De la cesación de la condición de desplazado forzado*

**Artículo 18.** *De la cesación de la condición de desplazado forzado.* La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

**Parágrafo.** El desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.

#### SECCION 8

*De las instituciones*

**Artículo 19.** *De las instituciones.* Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier

acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley.

4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo com lo establecido en la Ley 100 de 1993.

5. La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.

6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos

familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

8. El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.

9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

10. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.

12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados.

13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y

14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

**Artículo 20.** *Del Ministerio Público.* Corresponde al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales la guarda y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para

la Atención Integral a la Población Desplazada. Las autoridades municipales deberán informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente, sobre la ocurrencia del desplazamiento o sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo.

### **CAPITULO III**

#### **Del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia**

**Artículo 21.** *De la creación y naturaleza.* Créase el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas.

**Parágrafo.** La Consejería Presidencial para los Desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo.

**Artículo 22.** *Del objeto.* El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.

**Parágrafo.** La participación del Fondo Nacional en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada, de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia.

**Artículo 23.** *De los recursos.* Los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa la incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiriera a cualquier título de conformidad con la ley.

**Artículo 24.** *De la administración.* La administración del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará a cargo del Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministro del Interior.

**Artículo 25.** *De la reglamentación.* El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley, reglamentará la organización y funcionamiento del Fondo, los objetivos y funciones que le corresponden, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuestal y patrimonial necesario para su operación.

Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

### TITULO III

#### MARCO DE PROTECCION JURIDICA

**Artículo 26.** *De la definición de la situación militar de los desplazados.* Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.

**Artículo 27.** *De la perturbación de la posesión.* La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

**Artículo 28.** *De los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte.* En los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte, las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso, los cambios de

radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos de que se trate, sin perjuicio de los derechos de terceros.

#### TITULO IV

##### OTRAS DISPOSICIONES

**Artículo 29.** *De la protección a las personas desplazadas.* La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión.

**Artículo 30.** *Del apoyo a las organizaciones de desplazados.* El Gobierno Nacional brindará las garantías necesarias a las organizaciones de los desplazados y a las Entidades No Gubernamentales que desarrollen acciones en pro de los derechos humanos y de los desplazados internos.

**Artículo 31.** *De los informes al Congreso.* Con el fin de evaluar el desarrollo del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, antes del 16 de marzo de cada año, un informe sobre la ejecución del plan y los correctivos y propuestas de acción a seguir.

**Artículo 32.** *De los beneficios consagrados en esta ley.* Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1º de esta ley y que cumplan los siguientes requisitos:

- Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad, y
- Que además, remitan para su inscripción copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal.

**Parágrafo.** Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

**Artículo 33.** En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Nacional, los beneficiarios de la presente ley, las Organizaciones No Gubernamentales y las entidades oficiales encargadas de la defensa o promoción de los Derechos Humanos, podrán ejercitar la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados en la presente ley en favor de los desplazados.

Mientras se desarrolla legalmente el artículo 87 de la Constitución Nacional, la acción de cumplimiento se tramitará de conformidad con las disposiciones procedimentales y de competencia consignadas en el Decreto número 2591 de 1991 sobre acción de tutela.

**Artículo 34.** *De la vigencia de la ley.* Esta ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Londoño Capurro.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Giovanni Lamboglia Mazzilli.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Diego Vivas Tafur.*

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Ibagué, a 18 de julio de 1997.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro del Interior,

*Carlos Holmes Trujillo García.*

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*José Antonio Ocampo Gaviria.*

El Ministro de Defensa Nacional,

*Gilberto Echeverri Mejía.*

**ANEXO B – PORTARIA Nº 488, MINISTÉRIO DAS CIDADES**

## GABINETE DO MINISTRO

## PORTARIA Nº 488, DE 18 DE JULHO DE 2017

Dispõe sobre o distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais produzidas com recursos provenientes da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES, no uso de suas atribuições legais e considerando a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o Decreto no 7.499, de 16 de junho de 2011, e a Portaria Interministerial MCIDADES/MF/MP nº 99, de 30 de março de 2016 resolve:

Art. 1º O contrato firmado entre o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representado pela Instituição Financeira Oficial Federal (IF), e a pessoa física, na qualidade de beneficiária do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), será objeto de rescisão nos casos de descumprimento contratual, ocupação irregular, desvio de finalidade, inadimplemento com os pagamentos das prestações da compra e venda ou por solicitação do beneficiário.

§ 1º O FAR, na qualidade de credor fiduciário, deverá reincluir o imóvel objeto de rescisão no PMCMV ou no programa habitacional que estiver vigente, destinando-o à aquisição por beneficiário a ser indicado conforme regras do correspondente programa.

§ 2º No caso da impossibilidade de adoção do procedimento previsto no § 1º, o FAR poderá levar o imóvel objeto de rescisão a leilão, nos termos da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, desde que não reúna condições mínimas de habitabilidade, na forma regulamentada pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de gestora do FAR.

§ 3º Os contratos somente poderão ser rescindidos por solicitação do beneficiário, se atendidos os seguintes requisitos:

- I - seja formalizado pelo beneficiário o pedido na instituição financeira contratante, informando o(s) motivo(s) da desistência;
- II - o requerimento do beneficiário tenha a ciência do ente público responsável pela seleção da demanda;
- III - todas as obrigações e encargos relativos ao contrato e ao imóvel estejam em dia;

IV - o imóvel não esteja em situação de ocupação irregular;

V - o imóvel seja restituído nas mesmas condições físicas em que se encontrava à época da contratação; e

VI - todas as obrigações, despesas, custas cartorárias e encargos relativos à rescisão sejam arcadas pelo beneficiário.

§ 4º O beneficiário que tiver o contrato rescindido pelos motivos relacionados no caput não poderá ser novamente contemplado com outra unidade habitacional, por intermédio de qualquer instituição financeira habilitada a operar o PMCMV ou o programa habitacional que estiver vigente, em qualquer unidade da federação, ficando mantido seu registro no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT).

Art. 2º Na ocorrência das situações a seguir relacionadas, os contratos também poderão ser objeto de rescisão:

I - Impedimento de ocupação ou retirada da unidade habitacional por invasão ou ameaça;

II - Atendimento por medida protetiva prevista na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; ou

III - Atendimento por programas de proteção a vítimas e testemunhas na forma da legislação específica.

§ 1º As situações previstas neste artigo serão comprovadas conforme segue:

a) situação prevista no inciso I, mediante apresentação de declaração do ente público responsável pela indicação da demanda, acompanhada de Boletim de Ocorrência ou de declaração do órgão de segurança pública dos estados ou do Distrito Federal;

b) situação prevista no inciso II, mediante apresentação de decisão judicial ou cópia da petição inicial do Ministério Público que formaliza a ação penal; e

c) situação prevista no inciso III, atestada pelo conselho deliberativo dos programas estaduais ou do Distrito Federal, de proteção a vítimas e testemunhas ou por documento emitido pelo conselho deliberativo do programa de proteção federal.

§ 2º A instituição financeira que houver efetivado a contratação da operação deverá manter sob sua guarda e nos dossiês dos beneficiários, dentro dos prazos legais, os documentos comprobatórios das situações elencadas nos incisos deste artigo, mantendo-os sob regime de sigilo.

Art. 3º Nas situações enumeradas no art. 2º, o titular do contrato objeto de rescisão poderá optar pela desistência do benefício, mediante assinatura de declaração, ou ser beneficiado

novamente com outra unidade habitacional, por intermédio de qualquer instituição financeira habilitada a operar o programa, na unidade da federação de sua escolha, independente do registro no CADMUT referente ao imóvel que está sendo rescindido.

§ 1º O prazo correspondente ao número de prestações mensais pagas no contrato rescindido deverá ser deduzido do contrato da nova unidade habitacional.

§ 2º Os valores das prestações mensais do novo contrato respeitarão as mesmas regras das prestações do contrato objeto de rescisão.

§ 3º Fica facultada à instituição financeira a utilização das condições de enquadramento do beneficiário do momento da assinatura do contrato objeto de rescisão ou a realização de nova pesquisa, o que for mais favorável ao atendimento da família.

§ 4º Nos casos de desistência do benefício, as prestações pagas serão restituídas pela instituição financeira ao beneficiário e excluído seu registro no CADMUT.

§ 5º As despesas, custas ou emolumentos cartorários que porventura incidam na operação de rescisão serão suportadas pelo FAR .

Art. 4º Nas situações enumeradas no art. 2º, a instituição financeira contratante da operação, deverá:

I - adotar todas as medidas administrativas e judiciais visando à reintegração de posse da unidade habitacional; e

II - comunicar ao ente público responsável pela indicação da demanda, que o atendimento ao beneficiário de que trata o art. 3º desta Portaria deverá ocorrer independente do processo de seleção e hierarquização, regulamentado em ato específico deste Ministério.

Art. 5º O Gestor do FAR deverá regulamentar os dispositivos desta Portaria no âmbito de suas competências, em especial, quanto ao enquadramento dos imóveis nos incisos I e II do §1º do art. 1º; as condições de restituição das prestações de que trata o §4º do art. 2º; e os casos de contratação por instituição financeira diversa da original.

Art. 6º Fica revogada a Portaria nº 606, de 14 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 15 de dezembro de 2016, página 86.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

BRUNO ARAÚJO

**ANEXO C – ACORDO ENTRE MUNICÍPIO DE FORTALEZA E CICV**

EXTRATO - ESPÉCIE: ACORDO DE COOPERAÇÃO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DE FORTALEZA E O COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. PARTICIPES: COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, Organização Internacional com acordo de sede de governo da República Federativa do Brasil, publicado no Diário Oficial da união, decreto nº360 de 10 de dezembro de 1991, o qual entrou em vigor em 26 de dezembro de 1991, com sede em Brasília/BR, SHIS QI 15, conjunto 05, casa 23, Lago Sul, aqui simplesmente CICV e o MUNICÍPIO DE FORTALEZA, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ nº 07.954.605/0001-60 com sede na Rua São José nº 01, Centro, CEP 60.160-170, nesta capital, por intermédio da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude, representada neste ato por seu Coordenador, Julio Brizzi Neto.

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO:**

1.1. Constitui objeto do presente acordo o estabelecimento das condições de cooperação entre o Município e o CICV na conjugação de esforços para o desenvolvimento e implementação da metodologia de Acesso Mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais (AMS).

**CLÁUSULA SEGUNDA – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:**

2.1. Fundamenta-se este acordo de cooperação na Lei Federal 13.019/2014, Norma ISO 31000/2009, Decreto Federal nº 8885 de 24 de outubro de 2016 que institui o Estatuto da Cruz Vermelha.

**CLÁUSULA TERCEIRA – DOS RECURSOS:**

3.1. O presente acordo de cooperação entre o CICV e o Município não prevê qualquer tipo de transferência de recursos financeiros entre as partes.

**CLÁUSULA QUARTA – DAS RESPONSABILIDADES:**

4.1. Cada Participe será responsável pelos atos e fatos praticados pelos funcionários ou prepostos que houver indicado para a realização do presente Acordo de Cooperação, não acarretando solidariedade direta, solidária ou subsidiária e demais prejuízos ou indenizações

de qualquer natureza, seja civil, trabalhista, previdenciária ou securitária, resultantes destas indicações.

#### CLÁUSULA QUINTA – O COMPROMISSO DE DISCRIÇÃO:

5.1. As disposições constantes deste Acordo de Cooperação Técnica, ou de quaisquer outros documentos fornecidos ou firmados pelas Partes acerca deste instrumento, não deverão ser divulgados a terceiros sem autorização prévia e expressa da outra Parte.

5.2. A divulgação ao público em geral, por qualquer meio, de ações realizadas no escopo deste instrumento, fica liberada para ambas as partes, desde que haja devidamente a coordenação e a consulta prévias entre as partes (coordenação entre as Assessorias de Comunicação da Prefeitura/Coordenadorias e do CICV), ressaltada a presença e a participação da outra Parte, tanto com aposição de nome, como de marca, bem como de marcas nominativas e ou logotipos pertencentes a cada uma das Partes.

5.3. Estando previstos, em eventuais ações conjuntas, a exposição pública e/ou envolvimento de outras entidades, tanto públicas quanto privadas, as Partes concordam em gerar, a priori, um Plano de Comunicação elaborado de forma conjunta, atendendo aos cuidados naturais com mensagem, marca, participação de cada uma e eventuais responsabilidades técnicas envolvidas e assumidas.

5.4. O Município fornecerá acesso ao CICV das informações coletadas pelo Sistema de Notificações. O CICV só fara uso interno da mesma e qualquer uso externo terá que ser precedido de prévia consulta com o município. 5.5. A fim de evitar qualquer risco de segurança para as pessoas envolvidas direta ou indiretamente no AMS, o Município e o CICV se comprometem a manter discríção absoluta sobre todos os fatos e informações sobre violência dos quais tenha conhecimento durante e após o desenvolvimento do Programa AMS, conforme a regra tradicional de absoluta confidencialidade própria a todos os contextos onde trabalha o CICV.

5.6. As Partes comprometem-se a respeitar a obrigação de confidencialidade durante a duração deste Acordo e por mais 2 (dois) anos após o seu término.

#### CLÁUSULA SEXTA– DO DISTRATO E DA RESILIÇÃO UNILATERAL:

6.1. É facultado às partes promover o distrato, a qualquer tempo, por mútuo consentimento, ou a rescisão unilateral por iniciativa de qualquer delas, mediante notificação prévia, por escrito com antecedência de 30 dias.

**CLÁUSULA SÉTIMA: DOS CASOS OMISSOS E CONTROVÉRSIAS:**

7.1. Os casos omissos e as dúvidas porventura surgidas em decorrência da execução deste Acordo de Cooperação Técnica ou diferentes interpretações do presente instrumento deverão ser resolvidos mediante acordo entre os Partícipes.

**CLÁUSULA OITAVA: DA IMUNIDADE:**

8.1. Nenhum conteúdo deste instrumento deve ser interpretado como aquisição ou perda dos privilégios e imunidades do CICV, enquanto organismo internacional, estabelecidas no Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e o CICV, publicado no Diário Oficial da União no Decreto Nº 360 de 10 de Dezembro de 1991, o qual entrou em vigor em 26 de Dezembro de 1991 ou qualquer outro Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e o CICV que se aprove no futuro.

**CLÁUSULA NONA – DA VIGÊNCIA:**

9.1. O presente instrumento terá a sua vigência pelo prazo de dois anos, a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado a consenso das partes por escrito.

**SIGNATÁRIOS:** Lorenzo Caraffi - CHEFE DE DELEGAÇÃO REGIONAL (Pela CRUZ VERMELHA - CICV); e Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA (Pelo MUNICÍPIO DE FORTALEZA).

**DATA DA ASSINATURA:** 10 de Abril de 2018.