

ano 21 – n. 84 | abril/junho – 2021

Belo Horizonte | p. 1-282 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i84

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

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

FORUM

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

Trimestral
ISSN: 1516-3210

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

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

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

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

Qualis – CAPES (Área de Direito)

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

Entidade promotora

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

Foco, Escopo e Público-Alvo

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

Linha Editorial

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

Cobertura Temática

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

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

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

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

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

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

Acesso aos serviços públicos e planejamento urbano: pensando a efetivação do Estado social na cidade de Fortaleza

Access to public services and urban planning: thinking the effectiveness of the social State in Fortaleza city

Cynara Monteiro Mariano*

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

Harley Sousa Carvalho**

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

Recebido/Received: 03.04.2020 / April 3rd, 2020

Aprovado/Approved: 02.05.2021 / May 2nd, 2021

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo estudar e refletir acerca da efetividade dos serviços públicos como instrumento de combate à desigualdade social, desenvolvendo a sua conexão com a temática da política urbana e tendo como foco de análise a cidade de Fortaleza, uma das capitais mais desiguais do país. Tem-se como hipótese de trabalho a compreensão de que os instrumentos

Como citar este artigo/*How to cite this article:* MARIANO, Cynara Monteiro; CARVALHO, Harley Sousa. Acesso aos serviços públicos e planejamento urbano: pensando a efetivação do Estado social na cidade de Fortaleza. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 67-85, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1343.

* Professora adjunta do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza-CE, Brasil). Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Mestre em Direito Público pela UFC. Coordenadora do grupo de pesquisa Serviços públicos e condições de efetividade do PPGD/UFC. Integrante da Rede Nacional de Pesquisa em Direito Administrativo Social – Redas. *E-mail:* cynaramariano@gmail.com.

** Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (Fortaleza-CE, Brasil). Professor de Direito Administrativo na Faculdade Terra Nordeste. Integrante grupo de pesquisa Serviços públicos e condições de efetividade do PPGD/UFC. Integrante da Rede Nacional de Pesquisa em Direito Administrativo Social – Redas. *E-mail:* harleyjus@gmail.com.

de planejamento urbano devem ocupar posição central no desenho e na avaliação dos serviços públicos, uma vez que repercutem em sua eficiência e no acesso que se tem a eles. Portanto, o planejamento urbano pode se apresentar como importante ferramenta na concreção do Estado social e do projeto civilizatório da Constituição de 1988. Visando a uma abordagem qualitativa, empreende-se pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que, dos pontos de vista teórico e técnico, a correlação entre serviço público e planejamento urbano é de fundamental importância e que o Plano Diretor de Fortaleza levou em conta a alocação eficiente dos serviços públicos na formulação de seu zoneamento. Entretanto, identificou-se que, após a promulgação do plano, houve reiterada inobservância, o que tem consequência direta na qualidade dos serviços públicos na cidade.

Palavras-chave: Serviço público. Efetividade. Planejamento Urbano. Estado social. Município de Fortaleza.

Abstract: The present work aims to study and reflect on the effectiveness of public services as an instrument to combat social inequality, developing its connection with urban planning and focusing on the city of Fortaleza case, one of the most unequal capitals of the country. The basic hypothesis consists that urban planning instruments should occupy a central position in the design and evaluation of public services since they have an impact on their efficiency and accessibility. Therefore, urban planning can present itself as an important tool in the implementation of the social state and the civilizational project of the 1988 Constitution. With a qualitative approach, the research is carried out through bibliographic and documentary methods. It is concluded, from the theoretical and technical points of view, that the correlation between public service and urban planning is of fundamental importance and that the Fortaleza Master Plan took the efficient allocation of public services into account for the city zoning. However, it was identified that, after the promulgation of the plan, its was repeatedly disrespected, which has repercussions on the quality of public services in the city.

Keywords: Public service. Effectiveness. Urban planning. Social state. City of Fortaleza.

Sumário: 1 Introdução: problematização e metodologia – 2 Serviços públicos e Estado social – 3 A desigualdade socioespacial: uma visão de Fortaleza – 4 Planejamento urbano e distribuição dos serviços públicos – 5 A não conformidade do Poder Público com a própria regulação urbanística em Fortaleza: casos dos conjuntos habitacionais do Minha Casa Minha Vida – 6 Conclusão – Referências

1 Introdução: problematização e metodologia

Fruto de um longo processo histórico determinado por fatores econômicos, políticos e jurídicos, a desigualdade social é uma das principais chagas da sociedade brasileira. É possível afirmar, sem exageros, que se trata do principal obstáculo para a construção de uma sociedade justa, em que a dignidade humana é de fato respeitada, de uma democracia real, em que os diversos indivíduos e segmentos sociais concorrem igualmente pelo poder, e de uma nação desenvolvida, em que todos podem contribuir e usufruir da riqueza material e cultural gerada.

É em consequência da magnitude do citado problema que a produção acadêmica se debruça de forma dedicada e aprofundada na sua compreensão e na proposição de soluções, o que perpassa áreas do saber como a ciência da Administração Pública, a economia, a geografia, o planejamento urbano e a sociologia, entre outras.

Como não poderia ser diferente dentro de um Estado democrático e social de direito, a ciência jurídica também se dedica ao tema, conferindo ao debate e ao estudo dos serviços públicos notável protagonismo. Isso ocorre porque

caberia aos serviços públicos satisfazer as necessidades materiais da população, minorando ou eliminando os efeitos da desigualdade, em um autêntico processo civilizatório de inclusão social. Contudo, a reflexão dos serviços públicos na doutrina é centrada especialmente em quatro pontos: a) o conceito de serviço público; b) o regime jurídico; c) o aspecto financeiro da sua prestação (custos e orçamento); e d) a questão da subsidiariedade. Com isto, visualiza-se a existência de um ponto carente na reflexão dos serviços públicos sobre o qual este artigo objetiva trabalhar: a distribuição espacial dos serviços públicos por meio do planejamento urbano. Embora seja uma perspectiva muito utilizada em outros ramos do saber, como o urbanismo e a geografia, trata-se de uma perspectiva ainda pouco explorada pelas ciências jurídicas, muito por sua tradição prioritariamente normativista.

O artigo segue o roteiro de exposição a seguir: 1. apresentação dos serviços públicos como uma das fundações do Estado social; 2. as profundas desigualdades existentes na cidade de Fortaleza, localizada no estado do Ceará; 3. as contribuições que o planejamento urbano pode dar para que os serviços públicos cumpram de forma mais eficiente seus objetivos éticos, jurídicos e políticos e as indicações do Plano Diretor de Fortaleza; e 4. como a inobservância da regulação urbanística pela própria Administração Pública municipal reflete-se na persistência das desigualdades e na dificuldade do acesso adequado aos serviços públicos.

Como metodologia para executar esta pesquisa de natureza qualitativa, procedeu-se ao estudo de material bibliográfico sobre serviços públicos e planejamento urbano, de modo a fixar as bases teóricas para a abordagem da questão. Em seguida, analisam-se dados secundário referentes a características sociodemográficas da cidade de Fortaleza, a informações do Ministério do Desenvolvimento Regional (obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação) e à legislação urbanística municipal, além de documentos e estudos sobre a política urbana do município. As perguntas norteadoras do trabalho são: a correlação entre serviço público e planejamento urbano é fundamental ou meramente acessória? O planejamento urbano de Fortaleza leva em conta a alocação eficiente dos serviços públicos? Se sim, ele é observado?

2 Serviços públicos e Estado social

A transição do Estado liberal para o Estado social teve repercussão decisiva na forma de compreender os papéis do Estado e da Administração Pública. No paradigma liberal, a centralidade residia na abstenção do Estado em matérias relativas às relações privadas e à economia, devendo restringir-se a assegurar a defesa da ordem e da liberdade, bem como consolidar a estabilidade necessária

para a execução dos contratos e a segurança jurídica.¹ No paradigma social, por sua vez, a institucionalidade estatal passa a ser detentora de amplíssima e desafiadora missão política e constitucional: a de promover o bem-estar social e material de toda a sociedade. Para tanto, o Estado atuará tanto como prestador de serviços públicos quanto como regulador das ações da iniciativa privada que possam ter repercussão no interesse público.²

É no âmbito dos deveres de prestação estatal que se insere e ganha relevância a temática dos serviços públicos, o que resulta em questões sobre quais seriam os serviços públicos e qual o conteúdo básico do seu regime jurídico. Levando em consideração os diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, pode-se apontar que se trata de temas complexos para a ciência jurídica.³

Tomando-se como referência a trajetória dos serviços públicos na Escola francesa, que, a despeito de críticas, ainda exerce grande influência no Brasil, pode-se indicar três enfoques básicos de compreensão do seu conceito: o subjetivo, o objetivo e o do regime jurídico. Sob a ótica subjetiva, os serviços públicos seriam compreendidos como “um organismo público, ou seja, uma parte do aparelho estatal”.⁴ Em uma visão mais ampla, pode ser estabelecida uma identidade com o Estado, ou seja, todo e qualquer serviço, bem ou utilidade prestado pelo Estado poderia, em último caso, ser enquadrado na citada categoria. Aqui, o relevante não é a característica da prestação em si (objeto), mas o organismo prestador (sujeito).

Na perspectiva objetiva, o foco de compreensão sai da institucionalidade estatal e é transferido para o da materialidade da prestação.⁵ Em outros termos, os serviços públicos seriam um conjunto de prestações específicas, necessárias e essenciais ao bem-estar social, que receberiam esse enquadramento de modo independente de quem seja o prestador. Logo, torna-se possível a figura do prestador privado de serviços públicos, pois o sujeito prestador não altera a classificação.

Por fim, para aqueles que se centram no regime jurídico para identificar o serviço público, a identificação deste decorreria da submissão a um conjunto de regras e princípios específicos, não sendo decisiva a identificação do prestador com o Estado nem a característica da essencialidade do bem. O critério definidor seria

¹ HACHEM, D. W. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 82.

² Isso não implica, contudo, a supressão da esfera privada. A mudança consiste apenas em tirar dela a condição de centro absoluto e incontestado da promoção e distribuição de riqueza (HACHEM, D. W. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 298).

³ GROTTI, D. A. M. A sobrevivência do serviço público abalizado por novos princípios. In: DI PIETRO, M. S. Z.; MOTTA, Fabrício (Coord.). *O direito administrativo nos 30 anos da Constituição*. Belo Horizonte: fórum, 2018. p. 43-56.

⁴ MELLO, C. A. B. de. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 34.

⁵ MELLO, C. A. B. de. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 35-36.

extraído tão somente da ordem jurídica, sendo uma acepção mais normativista do que sociológica ou econômica.⁶

Ciente de que a complexidade de tal tema não pode ser solucionada em um artigo com o recorte ora realizado, que enfoca a correlação entre serviços públicos e planejamento urbano, aponta-se que aqueles serão considerados neste trabalho na sua acepção material. Como justificativa para a eleição desse critério, sustenta-se que o fio condutor do trabalho reside no argumento de que o planejamento urbano consiste em instrumento para implementar e efetivar o Estado do bem-estar social. Deste modo, ao falar de implementar e efetivar, utilizam-se categorias eminentemente sociológicas que não são amplamente apreendidas pelo normativismo jurídico. Logo, a concepção da essencialidade dos serviços públicos apresenta-se como mais adequada para os objetivos propostos.

Ante o exposto, os serviços públicos são constitucionalmente previstos e consistem em um dos pilares fundamentais para a realização do Estado democrático e social de direito no Brasil, sobretudo no que se refere ao atendimento dos objetivos fundamentais da República, entre os quais citamos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do bem de todos e a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais.⁷ Ainda no texto constitucional, pode-se invocar como fundamentos do serviço público a cidadania (em um sentido amplo), a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a submissão da ordem econômica à justiça social e a obrigação de manter serviços públicos adequados. Tais exigências convergem para a obrigação do Estado em atuar pela efetivação do projeto constitucional, o qual não pode se contentar com uma proteção abstrata⁸ nem com promessas simbólicas sem qualquer efetividade política e jurídica.⁹

Enumera-se, apenas a título de esclarecimento, que o tema dos serviços públicos é permeado por outra série de considerações. Cite-se, como exemplo, a questão do seu regime jurídico, o que inclui o debate sobre a submissão às regras de direito público ou privado. Outra questão contemporânea é a da subsidiariedade, muito influenciada pela doutrina estrangeira, em especial a desenvolvida no âmbito

⁶ MELLO, C. A. B. de. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 38-42.

⁷ SCHIER, A. C. R. *Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 159.

⁸ Entende-se como proteção abstrata a garantia textual aos direitos e liberdades individuais enquanto parcela da população persiste na luta diária pela sobrevivência, sem acesso ao básico para viver.

⁹ Pode-se, aqui, considerar a inclusão desse caso como um de legislação-álibi. A legislação-álibi representa uma postura do Estado de buscar a confiança social com relação a determinado tema. Não obstante, para além da indicação em textos legislativos, não há condições de efetivação das respectivas normas. Há apenas um reconhecimento formal, mas sem alteração efetiva para a sociedade. A legislação-álibi busca colocar o “estado como instituição merecedora da confiança pública” ou de “criar uma imagem do estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade” (NEVES, M. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 34).

da União Europeia,¹⁰ que tornaria o dever de prestação do Estado exigível apenas em caso de insuficiência do setor privado. Destaca-se, ainda, o aspecto orçamentário para o custeio da sua prestação, questão muito invocada por quem defende a insustentabilidade das prestações estatais de caráter universal e com modicidade das tarifas, a exemplo de muitos teóricos da análise econômica do direito.

Para os fins deste trabalho, parte dessas questões não serão enfrentadas, pois sua complexidade demandaria uma análise mais detida e especializada. Apenas a questão relativa ao orçamento e ao custeio será tratada indiretamente, pois, como será demonstrado mais adiante, o planejamento urbano e a alocação espacial dos serviços públicos e da ocupação urbana podem gerar uma menor pressão orçamentária, que tende a crescer em contextos de expansão urbana descontrolada. Porém, para não nos limitarmos a apontamentos puramente abstratos e conceituais, apresentamos um contexto específico: a cidade de Fortaleza.

3 A desigualdade socioespacial: uma visão de Fortaleza

Uma reflexão que se proponha a efetivamente combater as desigualdades no país por meio de políticas públicas deve considerar um aspecto fundamental: o Brasil é um país com 84% da população vivendo em áreas urbanas, o que exerce influência sobre a leitura e as soluções endereçadas à questão. Para compreender a proporção do mencionado desafio, toma-se como foco de análise o caso da cidade de Fortaleza. Com essa exposição, tenta-se explicitar que o descompasso entre as políticas públicas relativas aos serviços públicos e o planejamento urbano pode apresentar resultados extremamente preocupantes.¹¹

Fortaleza é, atualmente, a quarta maior cidade brasileira em termos populacionais e a nona em produto interno bruto. Além disso, aponta-se que, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade tem a terceira maior rede de influência do país, que abrange estados como o Rio Grande do Norte, o Piauí e o Maranhão. Acrescenta-se, ainda, que o município teve um crescimento no orçamento público de mais de 100% nos últimos 10 anos (2009-2018).¹² Todavia, a força desses números é acompanhada de outros dados preocupantes.

De acordo com a Prefeitura de Fortaleza, a cidade possuía, em 2015, quase 1,1 milhão de pessoas morando em assentamentos precários. Isso reflete um déficit habitacional, envolvendo tanto a dimensão quantitativa (ausência de uma unidade habitacional segura) quanto a qualitativa (ocupada por um número excessivo de

¹⁰ GABARDO, E. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 232-242.

¹¹ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 7-21, jan./jun. 2017.

¹² Arrecadado em 2009: R\$3.009.012.841,44. Arrecadado em 2018: R\$7.001.859.647,92.

pessoas, sem segurança jurídica da posse, não beneficiadas pela infraestrutura e pelos serviços públicos, entre outros fatores). Tal configuração foi classificada pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza como a “não cidade”.¹³

Embora tal expressão seja pouco usual, pode-se afirmar que ela é bem pertinente, pois uma cidade ultrapassa o mero agrupamento urbano, sendo idealmente concebida como espaço para promoção e realização do ser humano. Para a realização desse propósito, que entra em convergência com os objetivos da República, faz-se fundamental o estabelecimento de uma infraestrutura urbana e de uma vida social, econômica e cultural. Em outras palavras, é a concreção da previsão constitucional em torno da função social da cidade.¹⁴

Fortaleza, porém, parece estar muito distante do ideal de justiça social. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) publicados no relatório *State of The World Population*, em 2013, Fortaleza figurava como a segunda cidade mais desigual do país (coeficiente Gini 0,61), ao lado de Belo Horizonte e atrás de Goiânia. Na mesma linha, o índice de desenvolvimento humano global da cidade era, em 2015, de 0,750, considerado alto dentro dos parâmetros de classificação. Contudo, feito um recorte por bairros, visualizava-se que alguns apresentavam níveis altos de desenvolvimento, ultrapassando os 0,95 (Meireles), enquanto outras regiões da cidade apontavam índices inferiores a 0,150, como os bairros Siqueira e Canindezinho, menores que os países mais pobres do continente africano. As disparidades internas da cidade podem ser mais bem evidenciadas pelo sistema de informações georreferenciadas do município de Fortaleza, mantido pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza.¹⁵

No tocante ao abastecimento de água, quase toda a cidade ultrapassa os 90% de domicílios conectados à rede de abastecimento. As exceções são os bairros periféricos das regionais I e VI, que apresentam maior deficiência nesse quesito. Destacam-se negativamente os bairros do Jardim Guanabara (Regional I, com 55,4%) e da Sabiaguaba (Regional VI, com 66%). Outros serviços como coleta de lixo e energia elétrica apontam uma distribuição mais homogênea com todo o território municipal registrando cobertura acima dos 90%.

Com relação ao esgotamento sanitário, notam-se disparidades ainda mais acentuadas. Enquanto o bairro Meireles, situado na zona mais valorizada da capital, conta com 99% das residências atendidas, os bairros periféricos, como Parque

¹³ INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR). *Fortaleza 2040: iniciando o diálogo*. Fortaleza: Iplanfor, 2015. p. 15.

¹⁴ TALLER, A. El derecho urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad. In: BACELLAR FILHO, R. F.; GABARDO, E.; HACHEM, D. W. *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: anais do I congresso da rede docente eurolatinoamericana de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 70.

¹⁵ Disponível em: <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>.

Santa Rosa e Parque Presidente Vargas, contam, respectivamente, com 4,97% e 2,41% de atendimento ao esgotamento sanitário, algo que repercute diretamente na promoção da saúde à população.

A partir da renda, visualiza-se que, enquanto a renda média, em 2010, para o bairro Conjunto Palmeiras era R\$197,00 (cento e noventa e sete reais), o bairro Meireles registrava a média de R\$3.372,86 (três mil, trezentos e setenta e dois reais e oitenta e seis centavos). Apenas nove bairros da capital apresentaram renda superior a R\$1.687 (um mil, seiscentos e oitenta e sete reais).

Como visto, a cidade de Fortaleza é permeada por desigualdades e contradições. Enquanto existem ilhas de prosperidade desenvolvidas e conectadas com o capitalismo global, há outra parcela significativa excluída dos benefícios de urbanização. É com referência a isto que, dentro dos estudos urbanos, há o emprego da expressão *desigualdade socioespacial*, pois busca pôr luz às regiões mais vulneráveis no país e nas cidades.

Abordar as desigualdades socioespaciais é ressaltar que, embora o Brasil seja um país desigual, como um todo, essas desigualdades expressam seus efeitos perversos em territórios específicos. Com isto, caso se queira orientar os serviços públicos para um efetivo combate às desigualdades, é imperativo compreendê-los em conjunto com o planejamento urbano, de forma que possam localizar-se em regiões carentes e, além disso, de modo que seja possível situar a população mais pobre em regiões já dotadas de tais serviços. Importa mencionar que, de acordo com Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), os serviços públicos integram o direito às cidades sustentáveis.

Com relação ao regime jurídico dos serviços públicos, é ponto pacífico que um dos seus pilares é a universalidade. Ou seja, todos os cidadãos possuem, em tese, o direito de serem contemplados e beneficiados pelas prestações públicas. A compreensão não poderia ser outra, pois os serviços objetivam a generalização do bem-estar social. Entretanto, a importância da universalidade não pode ocultar a escassez de recursos para a prestação dos serviços públicos, o que implica a importância de elaborar estratégias que privilegiem o acesso dos grupos mais necessitados. Neste ponto é que deve haver uma convergência necessária entre os serviços públicos e o planejamento urbano. Se os recursos são limitados, a alocação dos serviços públicos e dos assentamentos humanos deve ter como norte preferencial aproximar os serviços dos grupos mais vulneráveis do ponto de vista econômico, social e cultural, como medida de efetivação da igualdade material.¹⁶ Caso contrário, o combate às desigualdades será infrutífero.

¹⁶ HACHEM, D. W. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. In: BLANCHET, L. A.; HACHEM, D. W.; SANTANO, A. C. (Coord.). *Eficiência e ética na Administração Pública: anais do seminário internacional*

4 Planejamento urbano e distribuição dos serviços públicos

Considerando a complexidade e a pluralidade das sociedades modernas, bem como os recursos limitados para o atendimento de todas as demandas, a intervenção estatal buscou pautar-se, no século XX, pelo planejamento, entre outros meios e estratégias.¹⁷ A busca por planejamento reflete o anseio de realizar uma intervenção pautada pela racionalidade, isto é, que considere a realidade social em sua devida complexidade e com as nuances que a marcam. Empreendem-se assim ações que atendem, simultaneamente, aos pressupostos da eficácia (atingir uma finalidade proposta) e eficiência (obter os melhores resultados possíveis com os recursos disponíveis), o que fortaleceria tanto o Estado quanto a sociedade civil.¹⁸

Portanto, a necessidade do planejamento não deve permear apenas o imaginário de quem trabalha com a formulação e a gestão de políticas públicas. Ante a inexistência de poderes ilimitados, produzir o melhor resultado possível com aquilo de que se dispõe é algo fundamental para essa tarefa. Como consequência, reiteradamente verifica-se a proposição de novos planos que visam a corrigir ou minorar os problemas sociais. Cabe aqui, todavia, uma observação pertinente e fundamental. O planejamento vai muito além de um plano. Enquanto este é um produto específico do planejamento, o qual realiza uma síntese de meios a serem empregados e fins a serem atingidos, aquele vai além, compreendendo todo um processo que inclui a definição do problema, a análise da situação, o desenho de soluções, os recursos estimados, os procedimentos de implementação e avaliação e a verificação de alternativas.¹⁹

O planejamento, portanto, é caracterizado pela dimensão estática do plano e pela dinâmica da gestão e deve estar atento a fatores estruturais e conjunturais.²⁰ Isto é importante, sobretudo, para não se cair nas ilusões frequentemente vendidas por novos planos produzidos pelo Poder Público. Construir um bom plano é um passo

realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015. p. 97-98.

¹⁷ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.

¹⁸ SACRISTÁN, E. B. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. In: BLANCHET, L. A.; HACHEM, D. W.; SANTANO, A. C. (Coord.). *Eficiência e ética na Administração Pública: anais do seminário internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná*. Curitiba: Íthala, 2015. p. 17.

¹⁹ FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain*. New Jersey: Princeton University Press, 1987. p. 37.

²⁰ TALLER, A. El derecho urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad. In: BACELLAR FILHO, R. F.; GABARDO, E.; HACHEM, D. W. *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: anais do I congresso da rede docente eurolatinoamericana de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

inicial, mas está longe de produzir, por si, os resultados esperados.²¹ Sobre essa questão, colaciona-se a lição de Marrara:²²

O planejamento (em sentido estrito e jusadministrativo) é processo, sequência de atos estatais e privados buscando, ao final, trazer uma estratégia pública para a consecução de finalidades maiores previstas na Constituição ou em leis que regulam as atividades maiores do Estado. O plano, por sua vez, é um dos possíveis resultados desse processo e, geralmente, surge na forma de ato administrativo com grau de vinculatividade variável. Do ponto de vista material ou de conteúdo, o plano constitui um corpo de elementos orientadores da conduta do Estado e de particulares (normas de condutas ou determinações), de elementos matemáticos e de elementos gráficos (tal como mapas, fluxos etc.).

Quando os referenciais ora trabalhados aduzem a necessidade de racionalidade no planejamento, não implicam, porém, uma concepção estritamente tecnocrática.²³ A racionalidade, ora proposta, baseia-se igualmente na configuração democrática dos objetivos e no acompanhamento do planejamento.²⁴ Cabe não apenas aos técnicos, mas também à sociedade indicar as necessidades a serem supridas. Na esteira de Karl Popper, pode-se afirmar ser frágil a concepção de racionalidade que se furte ao debate público e se estabeleça exclusivamente na autoridade do corpo técnico.²⁵ É em consideração ao entendimento de que o planejamento consiste em estratégia pública para a consecução de finalidades maiores previstas na Constituição que se impõe a necessidade de conectar os temas do planejamento urbano e dos serviços públicos, pois ambos são instrumentos necessários para cumprir o projeto civilizatório constitucional.²⁶

²¹ A cidade de Fortaleza, por exemplo, é frequentemente associada a um crescimento sem planejamento. Concordamos com este ponto, mas ressaltamos que o insucesso em planejar não decorreu de ausência de planos. Segundo o Instituto de Planejamento de Fortaleza (2014, p. 27), a cidade já foi objeto dos seguintes planos: Plano de Expansão (1863), Plano de Urbanização (1933), Plano Diretor de Remodelação e Expansão (1947), Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963), Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (1973), Plano de Desenvolvimento Urbano (1992) e Plano Diretor Participativo (2009).

²² MARRARA, T. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 34, p. 1-30, 2011. p. 19.

²³ CASIMIRO, L. M. S. M. de. Administração Pública e planejamento no Estado brasileiro: qual a contribuição a ser feita pelo direito administrativo? *Revista Jurídica – Unicuriúba*, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, 2016. p. 66.

²⁴ SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 87.

²⁵ POPPER, K. R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998. 2 v. p. 225-228.

²⁶ CASIMIRO, L. M. S. M. de. Administração Pública e planejamento no Estado brasileiro: qual a contribuição a ser feita pelo direito administrativo? *Revista Jurídica – Unicuriúba*, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, 2016. p. 71.

Dado que os serviços públicos são instrumentais para a concreção dos direitos fundamentais e para a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, cabe ao planejamento urbano orientar a ocupação do espaço e o uso do solo urbano de modo a favorecer o adequado acesso aos serviços públicos. A lógica básica é incentivar a ocupação em regiões mais estruturadas, onde o acesso ao serviço público já está estabelecido ou é de fácil ampliação, bem como desmotivar a expansão para regiões sem infraestrutura, as quais, se permitidas, irão gerar a justa pressão pela extensão dos serviços.²⁷

Seguindo essas orientações básicas, a Lei Complementar nº 62 de 2009 estabeleceu o zoneamento de Fortaleza dividido em regiões de ocupação consolidada,²⁸ preferencial,²⁹ moderada,³⁰ de interesse social³¹ e restrita,³² com vistas a promover o adequado e sustentável aproveitamento do solo. Entre as mencionadas, as zonas de ocupação preferencial são as que devem ter a ocupação induzida, por, em regra, contarem com infraestrutura capaz de suportar maior adensamento populacional.

É necessário mencionar, porém, que essa distribuição espacial encontra um desafio no valor do solo urbano. As regiões com melhor infraestrutura, se seguirem apenas as leis de mercado, irão naturalmente se valorizar e o acesso a esse solo urbano será possível tão somente àqueles que estão economicamente habilitados. É neste ponto que operam as zonas especiais de interesse social (Zeis).

²⁷ Em linhas gerais, é o que dispõe a agenda urbana da Organização das Nações Unidas (2016): “We will promote integrated urban and territorial planning, including planned urban extensions based on the principles of equitable, efficient, and sustainable use of land and natural resources, compactness, polycentrism, appropriate density and connectivity, multiple use of space, as well as mixed social and economic uses in the built-up areas, to prevent urban sprawl, to reduce mobility challenges and needs, service delivery costs per capita, and harness density, economies of scale and agglomeration, as appropriate”.

²⁸ “Art. 87. A Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) caracteriza-se pela predominância da ocupação consolidada, com focos de saturação da infraestrutura, destinando-se à contenção do processo de ocupação intensiva do solo”.

²⁹ “Art. 79. A Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1) caracteriza-se pela disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados, destinando-se à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo”.

³⁰ “Art. 99. A Zona de Ocupação Moderada (ZOM 1) caracteriza-se pela insuficiência ou inadequação de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, presença de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte, tendência à intensificação da ocupação habitacional multifamiliar e áreas com fragilidade ambiental, destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, condicionados à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário”.

³¹ “Art. 123. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo”.

³² “Art. 107. A Zona de Ocupação Restrita (ZOR) caracteriza-se pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados”.

Essas zonas, em Fortaleza, têm uma finalidade específica, que é a de garantir a destinação do solo urbano à habitação de interesse social, e subdividem-se em três tipos: ocupação e favela (1), conjunto habitacional (2) e vazio (3). As Zeis que incidem sobre os vazios urbanos foram previstas em regiões que possuem infraestrutura e estão ociosas. Ao gravar como Zeis, tais vazios só poderão ser objeto de empreendimentos habitacionais, o que gera uma queda no potencial de exploração econômica e, por conseguinte, em seu valor de mercado, tornando-os, conseqüentemente, mais acessíveis à moradia popular. Com isso, em vez de expandir os serviços para zonas não servidas, o foco passa a ser situar as pessoas em zonas estruturadas, fortalecendo a inclusão social e a coesão territorial. Estamos, aqui, diante de um instrumento que claramente conforma o direito à propriedade e tal formulação só é possível diante do reconhecimento da sua função social e da regra constitucional que conecta a função social ao cumprimento das normas fixadas no plano diretor (art. 182).

Contudo, não apenas na indução opera o Plano Diretor, pois verifica-se que uma série de assentamentos precários já está consolidada e que não pode ser simplesmente ignorada. Dito isto, ao identificar as zonas de recuperação urbanística e as Zeis do tipo 1 e 2, o plano diretor apresenta regiões que devem ser alvo preferencial de obras de infraestrutura, devido ao contingente populacional ali situado e mal servido das utilidades públicas urbanas.

Em resumo, constata-se que a ocupação onde existe infraestrutura nas regiões já consolidadas, mas mal servidas, é induzida, que, ademais, há o dever de ampliar a infraestrutura e, por fim, restringir a ocupação em regiões que não possuem infraestrutura e são de ocupação incipiente. Em vez de uma expansão dos serviços públicos extremamente onerosa e sem qualquer critério, deve-se pensar em estratégias complementares que tornem o acesso a esses serviços mais fácil e menos dispendioso, não só para usuários, mas também para o Poder Público.

Tal forma de compreender o planejamento se situa nos seus aspectos mais basilares³³ e foi considerada no diagnóstico e na elaboração do Plano Diretor de Fortaleza. Contudo, como será visto no tópico a seguir, existe uma reiterada inobservância dessa lógica com aval do próprio ente municipal, pois a execução de um planejamento envolve intervir em interesses econômicos em prol do interesse público³⁴ e alterar o *status quo* urbanístico de Fortaleza, o que não ocorre na capital cearense.

³³ FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain*. New Jersey: Princeton University Press, 1987. p. 28.

³⁴ BERCOVICI, G.; SALGADO, R. O. Direito urbanístico como regulação econômica do espaço. In: BELLO, E.; KELLER, R. J. (Org.). *Curso de direito à cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 168.

5 A não conformidade do Poder Público com a própria regulação urbanística em Fortaleza: casos dos conjuntos habitacionais do Minha Casa Minha Vida

Expostos os modos pelos quais o planejamento urbano pode contribuir para uma maior efetividade dos serviços públicos, apresentam-se, neste tópico, exemplos que podem ser classificados como paradigmáticos da não conformidade do Poder Público com a própria atividade planejadora. Para tanto, com foco na cidade de Fortaleza, estuda-se o caso de dois conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município, analisando como sua implementação, quando situada em região inadequada, gera uma pressão por serviços públicos. Para este ponto, valemo-nos de informações fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional após solicitação via sistema eletrônico de acesso à informação e de estudos que avaliam os impactos da ação pública na localidade.

O PMCMV foi, sem dúvidas, o maior, em termos de orçamento e impacto, programa habitacional desenvolvido sob a égide da Constituição Federal de 1988. Lançado em 2009 pela Lei federal nº 11.977, “tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos [...]”. O programa passou a atuar em três faixas de renda básica (1, 2 e 3), em que a número 1 é destinada à população de baixa renda e conta com o imóvel quase que completamente subsidiado, enquanto as faixas 2 e 3 contam com menores vantagens de forma inversamente proporcional à renda. Em outras palavras: quanto maior a renda, menor será o apoio do Poder Público.

O programa investiu, entre 2009 e 2018, na cidade de Fortaleza, a significativa marca de R\$4.013.487.878, dos quais R\$1.758.089.235,00 para a faixa 1, a qual, como dito, orienta-se para a população com menor renda. Tal valor foi firmado em 36 contratos diferentes, alguns dos quais visavam a financiar etapas diferentes de um mesmo empreendimento habitacional. Notou-se que a faixa 1, apesar de consumir a maior parte do investimento do PMCMV, é a que conta com o menor número de contratos firmados, pois as faixas 2 e 3 contam, respectivamente, com 121 e 48 contratos. Disto resulta que a faixa 1 será constituída, via de regra, por grandes empreendimentos: os conjuntos habitacionais.

Ocorre que a opção por conjuntos habitacionais esbarra em uma questão fundiária básica: a ausência de terras de grandes proporções que sejam, ao mesmo tempo, dotadas de infraestrutura e espaço suficiente para acolher os conjuntos. Por consequência, a opção por conjuntos habitacionais anda de mãos dadas com a localização em regiões periféricas e com baixa estrutura.³⁵ O maior dos contratos

³⁵ O que se observa, a partir de mapa elaborado por Pequeno e Vieira que sinaliza os empreendimentos do PMCMV por faixa no território de Fortaleza, é que o programa se adequou aos parâmetros de segregação

foi acertado em 2013 para viabilizar o empreendimento Alameda das Palmeiras, onde foram entregues 4.992 unidades habitacionais. O bairro de sua localização, o Ancuri, que conta com população estimada para o ano de 2015 de 19.934 pessoas, possui, de acordo com o *site* de informações georreferenciadas da Prefeitura de Fortaleza, um equipamento de saúde, três equipamentos de educação, nenhuma praça e nenhuma unidade do Conselho Tutelar e, em 2010, detinha apenas 14% das residências com esgotamento sanitário.

Com base no Plano Diretor de Fortaleza, o bairro do Ancuri foi classificado como zona de ocupação restrita, que é caracterizada “pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” (art. 107). Já o art. 108 indica que o objetivo da região é “inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais”. Logo, verifica-se uma contradição entre, de um lado, o diagnóstico e o objetivo do plano diretor e, do outro, a decisão de constituir um conjunto habitacional de grandes proporções na região.

Outro empreendimento de magnitude no município é o Cidade Jardim. Dividido em várias etapas e contratos, que, se somados, ultrapassam o valor do Alameda das Palmeiras, o Cidade Jardim foi projetado para abrigar 5.825 unidades habitacionais (antes da sua inauguração, a população estimada do bairro era de 32.773 habitantes). O empreendimento fica no bairro José Walter que, em décadas anteriores, já foi palco de grandes projetos habitacionais e detém, em relação ao Ancuri, melhor infraestrutura, com quatro equipamentos de saúde, 18 equipamentos de educação, 13 praças e uma unidade do Centro de Assistência Social.

Segundo o Plano Diretor, o Cidade Jardim³⁶ se situa em uma zona de ocupação moderada 1, próximo a regiões de ocupação restrita e de proteção ambiental, e tem como característica a insuficiência ou inadequação da infraestrutura e carência de equipamentos públicos. Por conseguinte, entre os objetivos está o de controlar e ordenar a ocupação e a densidade populacional, bem como complementar a infraestrutura existente. Em consideração a isso, pode-se vislumbrar, mais uma vez, a inadequação da região com as dimensões propostas para o empreendimento habitacional.

espacial, pois quanto maior a renda atendida, mais central era o empreendimento (PEQUENO, L. R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 139).

³⁶ Importa mencionar que parte das famílias alocadas no “Cidade Jardim” foram ali colocadas como consequência de remoções para viabilização de grandes projetos de infraestrutura e mobilidade, os quais foram, inicialmente, justificados pela realização da Copa do Mundo de 2014. Logo, o Poder Público, além de não viabilizar uma política efetiva de combate ao déficit habitacional, gerou novas demandas (FROTA, H. B. et al. Megaprojetos de impacto urbano e ambiental em Fortaleza/CE e São Paulo/SP. In: ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Org.). *Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistências e possibilidades de defesa das comunidades impactadas*. São Paulo: IbdU, 2015. p. 94).

Da descrição de tais empreendimentos, podem-se extrair informações relevantes. Em primeiro lugar, o que o confronto entre o Plano Diretor e os grandes empreendimentos habitacionais citados ajuda a demonstrar é a incompatibilidade entre o planejamento urbano e o Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Fortaleza. Tal incompatibilidade tem como reflexo a persistência de graves problemas relacionados à moradia adequada e ao direito à cidade, sobretudo no que se refere aos serviços públicos, uma vez que a própria Administração Pública trata de induzir ocupações em regiões carentes de infraestrutura. Como resultado dessa não conformidade entre ação e planejamento, há, por um lado, significativo número de pessoas sem a devida qualidade de vida e, por outro, pressão sobre a municipalidade para que expanda os serviços para a respectiva região. Tudo isso a despeito de um vultoso investimento inicial.

No tocante a isso, importa mencionar a análise feita por pesquisadores do Laboratório de Estudos de Habitação,³⁷ da Universidade Federal do Ceará (Lehab/UFC), que, ao estudarem as habitações do programa na Região Metropolitana de Fortaleza, além do município ora focado, verificaram pouca oferta de serviços, dificuldades quanto a empregos e aumento do custo de transporte.

Em segundo lugar, não se pode deixar de lamentar a perda de oportunidade de conjugar as verbas orçamentárias do Minha Casa Minha Vida com os instrumentos de combate à especulação imobiliária e de indução ao cumprimento da função social da propriedade presentes na ordem jurídica nacional. Se estes tivessem sido adequadamente aproveitados, o que não ocorreu por falta de fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, poder-se-ia ter combatido os exorbitantes valores do solo urbano e aproveitado os vazios urbanos dotados de infraestrutura e aptos a receberem obras para fins de moradia, de modo a fazer uma política habitacional efetivamente inclusiva nas dimensões social, econômica, política e territorial. Conforme Pequeno e Vieira, existiu uma “falta de interação entre as políticas urbana e habitacional”.³⁸

6 Conclusão

O adequado acesso aos serviços públicos constitui-se em previsão constitucional que tem como objetivo dar concretude aos objetivos do Estado democrático e social de direito. Foi neste ponto que se definiu como recorte de análise a cidade de

³⁷ PEQUENO, L. R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 149-150.

³⁸ PEQUENO, L. R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 147.

Fortaleza, pois, além de ser o local de vivência e pesquisa do autor deste artigo, o referido município se apresenta como uma das cidades mais desiguais do país, com significativas contradições nos indicadores socioeconômicos.

Em face da dura e paradoxal realidade da capital cearense, apontou-se a tentativa de reverter esse processo gerador de miséria e segregação por meio do seu Plano Diretor, o qual, inspirado na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, objetiva viabilizar as funções sociais da cidade e da propriedade por uma série de instrumentos, entre os quais a não indução de ocupações sem infraestrutura e o combate à especulação imobiliária e a imóveis ociosos em regiões com infraestrutura. Aqui, pode-se afirmar, dos pontos de vista teórico e técnico, que a correlação entre serviço público e planejamento urbano é, considerando-se a realidade das cidades brasileiras, fundamental e não meramente acessória. Pode-se asseverar ainda que o planejamento urbano de Fortaleza levou em conta a alocação eficiente dos serviços públicos dentro da formulação de seu zoneamento.

O que se identificou após a promulgação do plano, contudo, é que poucas das suas disposições foram implementadas. Para tornar explícita a não conformidade das ocupações urbanas e do planejamento municipal, apontou-se para violações deste por parte de ações estatais (de forma colaborada por União, estado e município). Para isto, citaram-se dois casos envolvendo conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, que promoveram a ocupação de regiões em desconformidade com o Plano Diretor e em regiões sem infraestrutura (Alameda das Palmeiras e Cidade Jardim). Como consequência, verificou-se que: a) os conjuntos inserem-se na lógica da segregação territorial em Fortaleza, ao manterem a população mais pobre em regiões periféricas; b) representam pouca melhoria na qualidade de vida, uma vez que persiste a dificuldade no acesso aos serviços públicos; c) geram uma justa pressão sobre a Administração Pública para que faça a ampliação da infraestrutura, o que representa gastos significativos e com resultados duvidosos; e d) o Minha Casa Minha Vida demonstra que a previsão de um orçamento recorde pode não ser suficiente se desacompanhada do enfrentamento das questões fundiárias.

Outro ponto evidenciado é a disjunção entre plano e planejamento. Não se pode afirmar que a expansão inconsequente do município de Fortaleza se dá por falta de plano, mas sim por falta de um planejamento – o que inclui a execução do plano e a avaliação do processo – que de fato conduza a atuação do Poder Público.

Com isto, busca-se reforçar a necessidade de se planejar a instalação e a expansão dos serviços públicos como elemento fundamental para efetivá-los. A ideia de universalidade não pode ser vista de forma abstrata, isto é, não pode ocultar a existência de parcelas da população e de certos territórios mais carentes, devendo antes priorizá-los, em especial em contexto de limitações orçamentárias. Seja garantindo o acesso da população mais carente a regiões centrais seja identificando

as regiões que demandam uma expansão mais urgente da infraestrutura urbana, o planejamento urbano, se seguido nos termos constitucionais, terá muito a contribuir.

Referências

BERCOVICI, G.; SALGADO, R. O. Direito urbanístico como regulação econômica do espaço. In: BELLO, E.; KELLER, R. J. (Org.). *Curso de direito à cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas... Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 27 jun. 2019.

CASIMIRO, L. M. S. M. de. Administração Pública e planejamento no Estado brasileiro: qual a contribuição a ser feita pelo direito administrativo? *Revista Jurídica – Unicuritiba*, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, 2016.

CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 7-21, jan./jun. 2017.

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

FORTALEZA (Município). *Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 24 mar. 2019.

FORTALEZA (Município). Prefeitura de Fortaleza. *Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2009*. Disponível em: https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/Balanco_2009.pdf. Acesso em: 27 jun. 2019.

FORTALEZA (Município). Prefeitura de Fortaleza. *Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2018*. Disponível em: https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/phocadownload/downloads/Planejamento/balanco_2018.pdf. Acesso em: 27 jun. 2019.

FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

FROTA, H. B. et al. Megaprojetos de impacto urbano e ambiental em Fortaleza/CE e São Paulo/SP. In: ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Org.). *Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistências e possibilidades de defesa das comunidades impactadas*. São Paulo: IbdU, 2015.

GABARDO, E. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GROTTI, D. A. M. A sobrevivência do serviço público abalizado por novos princípios. In: DI PIETRO, M. S. Z.; MOTTA, Fabrício (Coord.). *O direito administrativo nos 30 anos da Constituição*. Belo Horizonte: fórum, 2018.

HACHEM, D. W. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. In: BLANCHET, L. A.; HACHEM, D. W.; SANTANO, A. C. (Coord.). *Eficiência e ética na Administração Pública: anais do seminário internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná*. Curitiba: Íthala, 2015.

HACHEM, D. W. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR). *Fortaleza 2040: iniciando o diálogo*. Fortaleza: Iplanfor, 2015.

MARRARA, T. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 34, p. 1-30, 2011.

MELLO, C. A. B. de. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017.

NEVES, M. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Habitat*. Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all. 2016. Disponível em: http://citiscope.org/sites/default/files/h3/Habitat_III_New_Urban_Agenda_10_September_2016.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Population Fund*. State of the world population. New York: UNFPA, 2015.

PEQUENO, L. R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

POPPER, K. R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998. 2 v.

SACRISTÁN, E. B. Gestión eficiente y ética em la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. In: BLANCHET, L. A.; HACHEM, D. W.; SANTANO, A. C. (Coord.). *Eficiência e ética na Administração Pública: anais do seminário internacional realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná*. Curitiba: Íthala, 2015.

SCHIER, A. C. R. *Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*. Curitiba: Íthala, 2016.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TALLER, A. El derecho urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad. In: BACELLAR FILHO, R. F.; GABARDO, E.; HACHEM, D. W. *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental*:

anais do I congresso da rede docente eurolatinoamericana de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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

MARIANO, Cynara Monteiro; CARVALHO, Harley Sousa. Acesso aos serviços públicos e planejamento urbano: pensando a efetivação do Estado social na cidade de Fortaleza. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 67-85, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i84.1343.
