

Introdução

Fortaleza, capital do Estado do Ceará, é a 5ª cidade em demografia e a 10ª em Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Todavia, a cidade entre as décadas de 1930 a 2010 cresceu de forma desordenada em face de seu déficit histórico e atávico de planejamento urbano, encontrando-se entre as metrópoles mundiais mais desiguais socioeconomicamente, e concentrando um dos maiores índices globais de homicídios em termos proporcionais e absolutos. Daí emerge a problematização da pesquisa: como deveria Fortaleza proceder para construir seu “futuro intelectual”, tendo em vista que a cidade nunca se planejou urbanisticamente a longo prazo, priorizou resolver equitativamente as demandas socioeconômicas de suas comunidades em diferentes territórios espaciais e/ou atuou preventivamente para o desmonte de ambientes criminosos?

A justificativa do estudo, portanto, é demonstrar que na recente construção política do “futuro intelectual” de Fortaleza, representado pelo Plano Mestre Urbanístico Fortaleza 2040, a municipalidade escolheu dialogar com os preceitos conceituais do *Bien Vivir* (Bem Viver), presentes formalmente na Constituição do Equador/2008, espelhando um projeto de longo prazo, democrático e comunitário de indução econômica estratégica, incluindo princípios da sustentabilidade ambiental e justiça social, vinculando-se a cultura de paz, introjetando ideias científico-tecnológicas inovadoras, e normatizando um paradigma de produção do espaço urbano com apropriação pública e pulverizada dos bens comuns a partir de diferentes centralidades autossuficientes e diversificadas em negócios, empregos, habitabilidade, mobilidade urbana, serviços públicos, lazer e cultura.

Elenca-se como temas centrais do artigo a análise da Política Urbana, a política pública básica em qualquer municipalidade mundial, com seus desdobramentos planejadores e reformistas de resignificação de uma dada urbe; a integração das dimensões econômica, social, ambiental, política e tecnológica e seus aspectos qualitativos e quantitativos presentes no conceito de Desenvolvimento Sustentável; e o modelo do Urbanismo Antecipatório (processo de conserva e supera o Urbanismo Militar), inspirado nas técnicas “Espaço Defensivo” e “Prevenção do Crime por Projeto Ambiental” e viabilizado pelo sistema de Vigilância Natural Comunitária que busca controlar o crime por meio de medidas urbanísticas preventivas, permanentes e capazes de influenciar nas decisões que precedem ao ato criminoso nos espaços públicos.

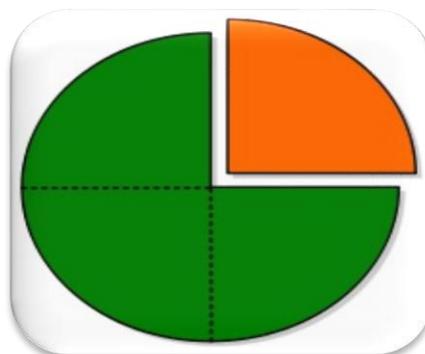
Os objetivos da investigação teórica são apresentados na guinada de postura gerencial verificada pela inédita experiência político-administrativa de pensar o “futuro intelectual” de Fortaleza em formato sucessivo, contínuo e sintonizado durante 06 gestões municipais (até o horizonte de 2040). Bem como nas estratégias, políticas e ações integradas de produção do espaço urbano do Plano Mestre Urbanístico Fortaleza 2040 que cingem desenvolvimento sustentável, políticas sociais, intervenções urbanísticas e infraestruturais e controle antecipatório da criminalidade, acompanhadas pelo monitoramento compartilhado entre municipalidade, mercado e sociedade em termos de prioridades orçamentárias, formatos jurídicos e comunidades a serem atendidas.

Sob o prisma metodológico, o ensaio encontra-se ordenado nos seguintes procedimentos: i) Sistêmico-conceitual - identificação dos preceitos definidores do movimento Bem Viver contidos na Política Urbana, Desenvolvimento Sustentável e Segurança Pública; ii) Empírico-descritivo - observação da formação e da base formulativa do Plano Fortaleza 2040; iii) Analítico-interpretativo - reflexão sobre a possibilidade da produção do espaço urbano cingir desenvolvimento sustentável, políticas sociais, intervenções infraestruturais e controle antecipatório da criminalidade. E no patamar das fontes investigativas utiliza-se compêndios teóricos nacionais e estrangeiros, materiais jornalísticos, documentos de instituições públicas, e pesquisas acadêmicas realizadas nas áreas do Direito Urbanístico, Sociologia Jurídica, Economia Urbana, Criminologia e Segurança Pública.

1) Os preceitos conceituais do “Bem Viver” inseridos na Política Urbana, Desenvolvimento Sustentável e Segurança Pública

Avessa ao planejamento urbano, Fortaleza cresceu desordenada do ponto de vista urbanístico. Entre as décadas de 1930 a 2010, pelo menos 06 planos urbanos foram articulados para a cidade, sem que grande parte tenha sido aplicado. A falta de êxito tem várias justificativas: forma burocrática de elaboração a portas fechadas, curto prazo temporal para executoriedade da proposta, relapso administrativo e falta de interesse político da sociedade (IPLANFOR, 2014). Fortaleza se apresenta urbanisticamente repartida numa divisão geográfica simbolizada por uma “pizza” cortada em 04 pedaços. Uma cidade de primeiro mundo em termos de urbanização, serviços públicos e investimentos privados (Centro-Nordeste), e outras 03 cidades pobres e absolutamente precárias em relação à

urbanização, serviços públicos e investimentos privados nas zonas Noroeste, Sudoeste e Sudeste (XAVIER, 2018):



Em muito por conta de sua estrutura urbana, Fortaleza foi considerada pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) como a 5ª cidade mais desigual do mundo. Dos seus 780.456 domicílios, em 2011, apenas 422.702 acessavam esgotamento sanitário, 709.687 possuíam abastecimento de água, 700.786 eram servidos por coleta de lixo e 704.518 tinham energia elétrica. E de seus 119 bairros, 92 apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativo à Renda “muito baixo” (78,6% do total), com os 10 bairros de maior receita concentrando 1/3 dos recursos da capital ou 31,6% (ONU-HABITAT, 2010). E em termos de violência, estudo de 2016 do *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal* apontou o Brasil como detentor do maior número de cidades (19) entre as 50 urbes globais em número de homicídios por 100 mil habitantes, com Fortaleza, em escalada crescente, ano a ano, ocupando o posto de 8ª capital brasileira e 35ª cidade mundial em assassinatos, com 45 homicídios por 100 mil habitantes. (WELLE, 2017).

Com tal realidade nefasta, a municipalidade de Fortaleza decidiu, na primeira metade da década atual, construir seu “futuro intelectual” dialogando com os preceitos do *Bien Vivir*, presentes na Constituição do Equador/2008, e cuja base cognitiva traz reflexões do “plano de vida” da comunidade indígena Sarayaku (Pastaza/Equador). Na adaptação cidadina, as demandas fundamentais das comunidades devem ser atendidas desde o início e durante todo o processo de sua materialização conceitual, sem comprometer as idênticas possibilidades de gerações futuras, e sem representar a meta, mas o motor do processo. O *Bien Vivir* exige uma “nova economia urbana” de base comunitária, fincada na solidariedade, reciprocidade, responsabilidade e integralidade, orientada por aparatos produtivos e padrões de consumo voltados para a qualidade de vida, e uma lógica que não reproduza a ampliação permanente do consumo em função da acumulação do capital. (ACOSTA, 2016).

O modelo conceitual apontava, portanto, para a confecção de um planejamento urbano de longo prazo, com a municipalidade assumindo a tarefa política de indutora econômica estratégica da cidade, ao invés de submissa à visão espontaneísta, seletiva e/ou oportunista e aos métodos de gentrificação do mercado. *Gentrification* (do inglês *gentry* e derivado do francês arcaico “*genterise*” - de origem gentil, nobre) é o fenômeno de requalificação de espaços urbanos de um bairro com alteração das dinâmicas de composição local via construção de novos edifícios residenciais e comerciais valorizando a região e afetando a população de baixa renda local, por ser seguida de um aumento dos custos de bens e serviços, dificultando a permanência dos antigos moradores de renda insuficiente no local cuja realidade foi alterada (SLATER, 2006). Tal “futuro intelectual” de indução econômica estratégica da cidade deveria ser formulado de forma democrática e pluralidade comunitária, incluir preceitos da sustentabilidade ambiental e justiça social, vincular-se a uma cultura de paz, introjetar, em tempo hábil, ideias científico-tecnológicas inovadoras, e normatizado por um paradigma de produção do espaço urbano com apropriação pública e pulverizada dos bens comuns a partir de diferentes centralidades autossuficientes em habitabilidade, empregos, mobilidade urbana, serviços públicos, lazer e cultura. (ACOSTA, 2016).

A partir da premissa que “as cidades não morrem, e sim seus habitantes”, atesta-se que a Política Urbana é a política pública básica em qualquer municipalidade mundial, uma vez que realiza toda a ordenação das territorialidades, disciplina a produção do espaço urbano (construção imobiliária e intervenções urbanísticas), exerce autoridade urbana, e jurisdiciona espacialmente administração pública, mercado e sociedade da urbe. Todavia, desde a década de 1970, a Política Urbana, bem como o planejamento e a reforma urbana, são influenciados pela ideologia do Desenvolvimento Sustentável. Cujo ápice, a Cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável/2015 em Nova York/EUA, fez surgir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de maneira a completar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tendo por base o documento *Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. O modelo e desafio mundial dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são integrados, indivisíveis e mesclam de forma equilibrada as dimensões econômica, social, ambiental, política e tecnológica.

A nova agenda global da ONU, com metas para até 2030, é bem mais audaciosa em metas de ação para as pessoas, o planeta, a prosperidade e a paz universal, através de parcerias globais por 17 objetivos, 169 metas de implantação e 300 indicadores com

acompanhamento/revisão. Seu propósito é desencadear ações comunitárias em todo o planeta pelo acesso às energias renováveis, crescimento econômico inclusivo, emprego pleno e produtivo, níveis decentes de trabalho, infraestrutura resiliente, industrialização e agricultura vinculadas à inovação tecnológica, educação de qualidade, igualdade de gênero. A agenda da ONU apresenta ainda os desejos de assegurar nas cidades padrões sustentáveis de consumo e produção, segurança alimentar, manejo sustentável da água e saneamento, e promover sociedades pacíficas com instituições justas e eficazes. A Agenda ONU 2030 reconhece que reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza extrema (pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia) representa o maior desafio global. O Desenvolvimento Sustentável representa uma ideologia contemporânea e eficaz de práticas transversais, seu conceito pode ser apresentado pela seguinte fórmula e definições (XAVIER, 2018):

$$DS = (CD + AE + PA + ICT) \times JS$$

Desenvolvimento Sustentável é igual Cenários Democráticos mais Atividades Econômicas mais Prudência Ambiental mais Inovação Científico-Tecnológica para multiplicar Justiça Social

O Desenvolvimento Sustentável engloba a soma entre cenários democráticos, atividades econômicas, prudência ambiental e inovações científico-tecnológicas para gerar justiça social via aspectos qualitativos e quantitativos. Tais critérios somente podem ser mensurados caso encontrem-se cimentados qualitativamente em Cenários Democráticos (instituições políticas, transparência administrativa, segurança jurídica, participação popular), uma vez que as Atividades Econômicas (investimentos públicos e privados) e os processos de Inovação Científico-Tecnológica (técnicas anti-degradação) enquanto expansões qualitativas e quantitativas podem não respeitar a Prudência Ambiental (prevenção, devolução e participação para equilíbrio dos ecossistemas), e assim, não implicarem em alavancas qualitativas e quantitativas para a Justiça Social (emprego, renda, tributos, políticas públicas).

A Agenda ONU 2030 exige um sistema de parceria global que reúna ONU, governos de todas as esferas, setor privado e sociedade civil, mobilizando todos os recursos disponíveis (humanos, institucionais, financeiros, infraestruturais, tecnológicos, comunicacionais e culturais) e ancorado num espírito revitalizado de solidariedade com os mais pobres e as pessoas em situações de violência. Não é a toa que a política, o planejamento e a reforma

urbana, mesmo representando mecanismos reguladores da Segurança Pública em longo prazo por suas medidas pragmáticas, racionais, antecipatórias e civilizatórias que potencializam o exercício da autoridade urbana e o desmonte de ambientes criminógenos, mesmo que bastante esquecidas em face das ações demandadas demagogicamente como urgentes por vários atores políticos e midiáticos. A própria ONU (Resolução nº 34.169/79) tece diversas razões para explicar o aumento da violência urbana: ineficácia das forças coercitivas, impunidade judicial, tráfico de drogas ilegais pelo crime organizado, banalização da insegurança pela mídia, desagregação familiar, desigualdade socioeconômica, e desordem urbana. (XAVIER, 2012).

O crescimento da maioria das cidades mundiais desorganizou seus tecidos urbanos e a “vida em vizinhança”, trazendo agressividade urbana, criminalidade e sensação de insegurança, além da criação/manutenção de ambientes criminógenos. Somente a partir da década de 1970, os urbanistas C. Ray Jeffrey, Jane Jacobs e Oscar Newman formularam ideias sobre o controle do crime por meio da espacialidade (Urbanismo Antecipatório) e propuseram medidas urbanísticas que fossem capazes de influenciar as decisões que precedem ao ato criminoso no espaço público e nos ambientes de vizinhança envoltas num sistema de Vigilância Natural Comunitária, inicialmente resumida na técnica *Defensive Space* (Espaço Defensivo), e depois, visualizada na técnica *Crime Prevention Through Environmental Design - CEPTED* (Prevenção do Crime por Projeto Ambiental - PCPA).

As principais cidades latino-americanas são concebidas como “cidades em guerra” por vivenciarem “zonas de conflito” em face dos altos índices de violência urbana. Não é sem razão que o Urbanismo Militar enquanto conjunto de doutrinas e estratégias que norteiam a polícia e as Forças Armadas dos governos (nacionais, estaduais, municipais) comanda politicamente a rápida expansão das áreas urbanas, através de uma quantidade frenética (visível e oculta) de estruturas bélicas, experiências de controle e tecnologias militares de caráter público e corporativo na vida social cotidiana e nas divisas cartográficas dessas cidades. Nessa doutrina de Segurança Pública não existe mais distinção entre guerra e paz, normalidade e exceção, manifestação e insurgência, com crescente militarização da polícia e policialização das forças militares, em que os cidadãos organizados ou anônimos se tornam, em massa, alvos que precisam ser filtrados, rastreados e controlados. (GRAHAM, 2016).

O monitoramento da paisagem, infraestrutura, forma, desenho e espaços comuns das cidades, como iluminação pública, guaritas dos prédios, estacionamentos, parques públicos e

traçados de ruas mostra que “a guerra está sendo urbanizada”. Para o Urbanismo Militar o espaço urbano é próprio instrumento ativo e o novo lugar da guerra, através do domínio sócio-espacial e engedramento da “securitização do cotidiano”. A própria democracia corre perigo quando planejamento urbano e gestão da *polis* passam a ser pensados de maneira populista pela política, reverberados com fetiche pela mídia e aplaudidos acriticamente pelo senso comum em termos de ações militares e linguagem de guerra, como: combate às drogas; pacificação de territórios; manifestantes enquadrados como terroristas; inteligência policial infiltrada em protestos; deslocamentos migracionais fiscalizados; convivência preventiva de elementos antissociais; suspensão de tópicos das leis civis; e apoio popular às expressões “bandido bom é bandido morto” e “atirar para matar”. (XAVIER, 2018).

A atuação do Urbanismo Militar limita-se em identificar pessoas criminosas das urbes, e não em desmontar os ambientes citadinos criminógenos que propiciam a violência. Mesmo em cenários de crise econômica, desigualdades sociais e desordem urbana, as novas tecnologias militares ou de segurança nas cidades (com crescimento mundial de 7% ao ano) são vendidas como “solução mágica” para problemas sociais, econômicos e urbanos. Da mesma forma que as cidades antigas foram planejadas como fortificações com catapultas e canhões para vigiar e combater inimigos externos e insurgência interna, as cidades atuais também estão sendo organizadas por um conjunto doutrinas e estratégias militaristas. Todavia, nas cidades atuais o Urbanismo Militar tem de lidar com um contexto bem diferente, tendo em vista as urbes abrigarem milhões de pessoas; os labirintos sinuosos e desordenados dos territórios urbanos terem se tornado norma, e não exceção; o desenho urbano tem mobilidade intensa e não pode ser “murado” em relação ao exterior; e a vida urbana conecta-se por fluxos inimaginavelmente velozes de intercâmbios digitais. (GRAHAM, 2016).

Ademais, os 2,5 milhões de cidades mundiais têm diferentes dinâmicas na economia global por suas referências enquanto centros simbólicos ou não, posições geográficas centrais ou periféricas, graus de desigualdade socioeconômica, e níveis de violência urbana. Como nas grandes cidades os conflitos securitários centram esforços em se reimaginar como pontos seguros para consumo internacional de turistas, investidores e participantes de megaeventos, por outro lado, pulsam massas de moradores a reivindicar o usufruto da vida urbana (serviços públicos, educação, emprego) com dignidade, segurança, e isenta de repressão, abusos, interferências e limites patrocinados pelo Estado e suas forças coercitivas.

2) A experiência democrática, comunitária e de longo prazo do Plano Fortaleza 2040

Elaborado entre 2013-2016 como projeto municipal estratégico, com autonomia crítica e apoio do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), o Plano Mestre Urbanístico Fortaleza 2040 é uma inédita programação de longo prazo produzida por equipe interdisciplinar de 150 técnicos visando superar o atávico déficit de planejamento urbano e construir o “futuro intelectual” da cidade. Sob o ponto de participação da sociedade, o Plano Fortaleza 2040 realizou encontros temáticos/territoriais com elaboração de diagnóstico colaborativo da cidade, e considerou no conteúdo final de seus documentos os estudos e as sugestões de centenas de grupos de bairros, sociedade civil, mercado, academia e movimentos sociais que totalizaram mais de 8.000 pessoas em diferentes espaços de interlocução. E a coluna vertebral do Plano Fortaleza 2040 baliza-se tanto no pragmatismo de experiências exitosas patrocinadas por cidades de 130 países, como na definição de seu preço final (R\$ 48 bilhões) a ser diluído em 24 anos. E a cada 05 anos, prefeitura, sociedade e mercado deverão avaliar o que foi feito e verificar o que pode melhorar, com o Plano Fortaleza 2040 devendo ser transformado em lei e gerenciado em termos de prioridades urbanas, formas de financiamento e método jurídico pela Estratégia de Crescimento e Gerenciamento da Implementação (ECGI). Segue a logomarca do plano (IPLANFOR, 2016):



O Plano Fortaleza 2040 simboliza um formato contemporâneo de planejar a cidade para além do tempo de uma gestão de governo, com ações integradas para implantação por duas décadas e meia (até 2040) e definição consensual entre prefeitura, sociedade e mercado do “futuro intelectual” da urbe, com apontamento de soluções focadas em análises territoriais de 408 mapas e projeções de cenários geotecnológicos e pautadas na complexidade de Fortaleza e sua Região Metropolitana (RMF). O Fortaleza 2040 busca interromper a cidade dispersa, espontânea, ilegal, desordenada, desigual e violenta, e torná-la, pelo zoneamento com base na “forma urbana” numa cidade adaptada, resiliente, eficiente, sustentável, valorizada economicamente, conectada, pacífica e segura. Ademais, Fortaleza no ano de 2040 terá 3,1 milhões de habitantes e aumentará consideravelmente sua população idosa em face da perda do “bônus demográfico” ao fim da atual década. (IPLANFOR, 2016).

No modelo do planejamento urbano tradicional supõe-se que as políticas urbanas e regulamentações de usos do solo funcionam bem quando os objetivos de planejamento são focados exclusivamente no controle do uso do solo via Índices de Aproveitamento (IA) para diferentes zonas, muito mais do que pela criação/apoio à formação de verdadeiras comunidades urbanas. O zoneamento do planejamento urbano tradicional apresenta-se como instrumento regulador rígido, inflexível nos índices de produção do espaço urbano, e sem considerar as condições para o “Bem Viver” de todos. No planejamento urbano contemporâneo, o zoneamento tem como base a “forma urbana” da cidade, ou seja, os arranjos únicos entre topografia, solo urbano, espaços, luz solar, ventilação, natureza, imagens, movimentos e vias que definem o sistema final de apreensão da urbe. O Plano Fortaleza 2040 oferece grande diversidade de soluções para futuros componentes da “forma urbana”, com medidas técnicas apoiadas na paisagem natural e equidade social, e por meio da constante atualização do planejamento urbano para se chegar à evolução de estratégias que respondem a um leque de questões espaciais, ecológicas, econômicas, sociais e de segurança. O zoneamento baseado na “forma urbana” foca menos nos usos do solo como demarcação genérica de seu tipo de uso, e mais na importância da forma construída, em que se destacam o relacionamento entre uma edificação, as ruas e os usos adjacentes. (IPLANFOR, 2016).

E o instrumento regulador mais adequado para a cidade da era digital é a permissão construtiva que possibilite a estruturação de regulamentações construídas flexivelmente para responder às situações específicas de cada situação de lotes, aceitando-se modificações de regulamentação dentro de limites específicos. Já a maneira para se obter o resultado final da “forma urbana” da cidade passa pela eficiência da soma de todas as medidas de unidades de construção da cidade. Somente após as localizações de cada uma das soluções de futuros arranjos dos componentes em unidades de zoneamento urbano, com fixação dos incrementos de densidade populacional compatível com o sistema urbano, viabilidade do transporte público, e vitalidade da própria vizinhança é que se deverá buscar a definição do mapa geral do zoneamento urbano enquanto tarefa múltipla e finalizadora. (IPLANFOR, 2015).

No zoneamento com base na “forma urbana”, as regulamentações são calibradas a partir de visões das comunidades e seus aspectos de qualificação detalhados em desenho urbano a ser originado, não simplesmente pelo estabelecimento de áreas mínimas e recuos dos lotes. Isso inclui tanto as relações entre edifícios, suas fachadas e as ruas, a forma e a massa resultante das futuras construções com as demais, e as escalas e tipos de ruas e quadras, como

as políticas de projetos residenciais e urbanos para comunidades menos abastadas a serem desenvolvidas em áreas de alta densidade e com as diretrizes de desenho urbano resumidas em *briefings* que permitam criar as bases de suas regulamentações. Assim, no desenho urbano pode-se incluir considerações sobre a forma de edificações existentes por meio de uma coleção de técnicas em que se incluem as observações sobre as tipologias já consagradas pela população, bem como as projeções computacionais de caráter morfológico feitas sem excluir o aprofundamento das relações entre as urbanizações e as edificações existentes e planejadas. A incorporação da “forma urbana” implica em nova formatação do zoneamento das atividades econômicas no território utilizando conceitos e mapas do futuro uso do solo e dos indicadores preferenciais para produção do espaço urbano, bem como define metas e objetivos para as vizinhanças a partir de análises das situações existentes. (IPLANFOR, 2015).

A implementação das medidas propostas pelo Plano Fortaleza 2040 para qualificar e controlar o crescimento da cidade de Fortaleza nos próximos 24 anos resultará em intervenções construtivas sequenciais, incluindo demolições, reconstruções, reinserção de residentes na mesma área, adaptações de vias e de estruturas construídas existentes, edificações diversificadas (privadas e públicas) e ampliação da infraestrutura. Essas intervenções planejadas de forma integrada, antecipada e abrangente podem perfeitamente se materializarem através de Operações Urbanas Consorciadas, previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo de Fortaleza/2009, com variados tipos de compartilhamento entre os setores públicos e privados, sem ônus orçamentário, e múltiplas situações que visam abrigar o futuro crescimento demográfico em médio prazo. Para tanto, a municipalidade através da Estratégia de Crescimento e Gerenciamento da Implementação (ECGI) definiu um plano de financiamento das reurbanizações e da infraestrutura dividido em 06 módulos de 04 anos de gestão municipal, com os componentes das Operações Urbanas Consorciadas sendo estimados em diferentes blocos de intervenção urbana. (IPLANFOR, 2016).

Em suma, o Plano Fortaleza 2040 encaminha aspectos de usos do solo e de infraestrutura com mapas, gráficos, desenhos conceituais e textos que recomendam a boa “forma urbana”, incluindo necessidades urgentes, inclusão sócio-econômica de diferentes comunidades e monitoramento da Prefeitura Municipal, mercado e sociedade das ações realizadas e futuras. E no que tange aos preceitos do *Bien Vivir* vinculados à Política Urbana (produção do espaço urbano), Desenvolvimento Sustentável (dimensões econômica, social, ambiental, política e tecnológica), Políticas Sociais (*mix* destinado a autossuficiência dos

bairros) e Segurança Pública (Vigilância Natural Comunitária), o Plano Fortaleza 2040 abrange as seções abaixo e que serão resumidamente analisadas no tópico subsequente:

- i) ações integradas em Desenvolvimento Sustentável via Policentralização Urbana;
- ii) conjunto de políticas sociais, infraestrutura e diversificação de negócios;
- iii) sistema de Vigilância Natural Comunitária como garantidora da Segurança Pública.

3) A produção do espaço urbano cingindo desenvolvimento sustentável, políticas sociais e controle antecipatório da criminalidade

Nas grandes cidades não pode haver apenas um centro principal de alta densidade onde ocorre a concentração de atividades aos moradores. A prática mundial aponta para a descentralização do núcleo principal formando um conjunto de núcleos menores estruturados em redes (regiões policêntricas) com oferta de oportunidades econômicas e atividades profissionais, culturais e administrativas, sem, no entanto, reduzir o papel socioeconômico e a importância sistêmica do Centro Urbano principal (ALEXANDER, 1981). Conforme a estruturação urbana proposta pelo Plano Fortaleza 2040, várias regiões em Fortaleza são identificadas para se tornarem Subcentros Urbanos, a partir da convergência de certo número de bairros conforme afinidades históricas, situações territoriais e vocações econômicas, proporcionando aos moradores desses subcentros várias funções comunitárias de alta convergência denominadas de “Coração de Bairros”. Cada uma das zonas caracterizadas como Região Urbana deverá contar com áreas de grandes potencialidades de desenvolvimento, mas que na atualidade não têm intensidade de apoio estruturante e eficiência de conectividade urbana. As localizações e objetivos das Regiões Urbanas desempenharão os seguintes papéis (IPLANFOR, 2015):

- a) formação de núcleos de bairros que mantêm afinidades gerais de vizinhança;
- c) diversificação de funções institucionais na escala típica de atendimento (esportes, cultura, saúde, educação, parques, transporte, lazer, segurança pública);
- d) instalação de Áreas de Oportunidades, com maiores chances de negócios, mercados, empregos e alto intercâmbio urbano.

O Plano Fortaleza 2040 prevê a segmentação em 21 Subcentros Urbanos visando melhorar a mobilidade urbana, descentralizar a economia e ofertar equipamentos e serviços públicos para atrair investimentos privados. Com os Subcentros Urbanos as pessoas terão

centralidades autossuficientes onde moram, evitando perda de tempo em deslocamentos para trabalho, consumo e lazer. Segue figura com localização dos Subcentros (IPLANFOR, 2016):



E a complementação espacial de um Coração de Bairros dos Subcentros Urbanos deverá elencar componentes típicos e variáveis, tais quais: teatro e cinema comunitários, escritórios públicos, mercados populares, núcleo de Assistência Jurídica, ateliês para mestres e aprendizes, Abrigo de Família, Casas de Passagens e Acolhimento, lazer, esportes em quadras, areninhas e estações náuticos, academias em praças e parques urbanos, espaços da Mulher e das Pessoas com Deficiência, Centros de Atenção Psicossocial, Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Instituições de Longa Permanência para Idosos, Centro de Especialidades Odontológicas, e centros de saúde. (IPLANFOR, 2015).

Alguns Subcentros Urbanos serão agregados à Rede de Centralidades Econômicas, com a criação de Bolsões Industriais nas divisas de Fortaleza, e de Zonas de Empregabilidade visando gerar desenvolvimento em bairros periféricos com empreendimentos de entretenimento, gastronômicos, hotelaria, varejo, inovação, e turismo ecológico (IPLANFOR, 2015). E o contexto do Coração de Bairros deverá ser atrativo também por sua hierarquia viária, com as vias adaptadas recebendo regulamentação de uso do solo para maior altura de edificações e térreos comerciais, passeios com dimensão transversal ampliada, arborização, amenização climatológica, canteiros verdes, áreas de permeabilidade, mobiliário público e sinalizações para diferentes meios de transporte. (IPLANFOR, 2015).

Outro aspecto do Plano Fortaleza 2040 é a requalificação da Mobilidade Urbana balizada pelas Unidades de Vizinhanças Urbanas situadas em Corredores de Urbanização Orientada pelo Transporte Público cortando a cidade como um tabuleiro de xadrez. Ou seja, a

urbanização orientada pela Área de Estação do Transporte BRT (*Bus Rapid Transit*), metrô e VLT (Veículo leve Sobre Trilhos). Esse foco se define irradiando em seu entorno uma aglomeração de prédios residenciais e comerciais, equipamentos públicos, espaços administrativos e densidade demográfica e equipada com usos mistos, possibilitando o acesso do pedestre a espaços públicos (parques e praças), residências, escritórios, comércio, uso institucional de serviços (creches, escolas, bibliotecas, postos de saúde), e zonas de cultura, esporte e lazer (IPLANFOR, 2015). O Transporte Urbano via ônibus especiais (BRT) circula nas faixas segregadas e em harmonia com os demais veículos, incluindo em passeios amplos bicicletas e pedestres, e desenhados para acomodar cabeamentos subterrâneos, zonas de permeabilidade, mobiliário urbano, iluminação pública e arborização. (IPLANFOR, 2015).

Os Corredores de Urbanização Orientada pelo Transporte Público foram implantados em 160 cidades do mundo (Curitiba, Bogotá, Saigon, Santiago, México, Quito), sendo gradativo seu processo de viabilização, através de reformas em caixas de vias e quadras adjacentes de maneira a produzir oportunidades equilibradas entre gestão da cidade, sociedade residente, serviços e empreendedores imobiliários. O padrão BRT tende a se transformar em equipamento sistêmico e sustentável, incluindo seu movimento por energia solar. A solução agrega alta conectividade urbana com tráfego de passagem, pedestres, bicicletas, infraestrutura básica e arborizações visando um sistema de transporte eficiente e adaptado às conveniências da população enquanto espaços públicos vivificados. (IPLANFOR, 2015).

E na visão policêntrica da cidade, a forma urbana deve ser capaz de reduzir bolsões de pobreza por habitações com conectividade espacial com o resto do tecido urbano equipado com serviços compartilhados entre os cidadãos dessas áreas degradadas (CASTELLS, 1999). Para aqueles que não tiveram direito à moradia, habitam áreas de risco, não têm propriedade regularizada, ou mesmo que proprietários não acessam emprego, consumo, educação e lazer em suas vizinhanças, o grande desafio na habitação social é eliminar situações de risco e reinserir moradores sem remoção para outras regiões; restaurar os recursos naturais, dando-lhes pela urbanização, aproveitamento na vida local; criar localizações atrativas em termos de economia e centros de empregos acessíveis por transporte ativo, caminhada e bicicleta; e promover a conectividade entre áreas de vizinhança. (IPLANFOR, 2015).

Já o êxito do acesso à habitação social dependerá desses fatores referidos e de um arranjo de medidas inibidoras dos processos de “gentrificação”, a situação em que residentes

abandonam sua comunidade depois de realizada a devida reabilitação espacial, com as moradias sendo ocupadas por pessoas de rendas mais elevadas e que se tornam os “reais beneficiados” de tais transformações urbanas. Como medidas para reduzir os efeitos da gentrificação o Plano Fortaleza 2040 deve buscar (IPLANFOR, 2015):

- i. planejar a escala setorial dos assentamentos a partir de processo participativo, demonstrando as conseqüências indesejáveis da gentrificação;
- ii. evitar a inserção de residências para habitantes de alta renda na comunidade original;
- iii. oferecer estratégias de auto-conhecimento e ressignificação comunitária no contexto da urbanização equitativa com autopoiese (regeneração) urbana e transcendência econômica dos moradores para controlar as decorrências do processo de gentrificação;
- iv. dar prioridade regional à prevenção sobre remoções.

Em relação à Segurança Pública, o Plano Fortaleza 2040 traz as proposições para um cenário em que Fortaleza possa tornar-se uma cidade segura e pacífica por garantir uma Segurança Pública integrada à Política Urbana e ao Desenvolvimento Sustentável. O Plano Fortaleza 2040 aponta para um ponto futuro cidadão no qual predomine atitudes de acolhimento das pessoas em suas relações sociais, com valorização de suas identidades, sentimentos de pertencimento e afeição pela cidade contribuindo para a cultura de paz, tolerância, e melhoria da qualidade de vida da população, com erradicação da segregação urbana de segmentos sociais alijados dos padrões aceitáveis de habitação e eliminação de ocupações em áreas sem infraestrutura, precárias e de risco. (IPLANFOR, 2015).

Orientado pelo aforismo *Sublata causa, tollitur effectus* (Suprimida a causa, desaparecem seus efeitos) e sintonizado com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, segurança pública, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, além de balizado no conteúdo do Plano Diretor Participativo de Fortaleza/2009, o Plano Fortaleza 2040 elenca o adensamento populacional com equidade territorial, conectado ao meio ambiente, acesso a serviços públicos e as ações de inclusão enquanto via de integração entre Política Urbana e Desenvolvimento Sustentável com a Segurança Pública.

A Segurança Pública tratada pelo Plano Fortaleza 2040 através do Urbanismo Antecipatório e seu sistema de Vigilância Natural Comunitária não equivale a uma espécie de Urbanismo Militar (ou Policial), e sim de técnicas urbanísticas preventivas de segurança e paz

nas vizinhanças traduzidas em espaços públicos controlados e que apóiem a interação social, limitem possíveis rotas de fuga, definam oferta de acessos pela comunidade, e permitam o exercício eficaz da autoridade urbana. Suas técnicas antecipatórias consolidam um sistema de abordagem espacial para deter o comportamento criminal por meio do projeto abrangente de produção dos ambientes urbanos (IPLANFOR, 2015). O Urbanismo Antecipatório adotado por várias cidades mundiais indica que é o eixo da “prevenção” em Segurança Pública que deve ser efetivado de forma contínua em toda a municipalidade. Sem prejuízo do eixo da “repressão qualificada” ser utilizado imediata e residualmente, em especial, via operações policiais e apetrechos de tecnologia (Urbanismo Militar). Na análise da Segurança Pública pelo Urbanismo Antecipatório o foco da atuação municipal não é combater o criminoso nos territórios de suas comunidades. Mas sim, desestimulá-los para tais práticas ilegais e antissociais através da prevenção, redução e desmonte dos ambientes citadinos que geram violência, criminalidade e marginalidade, colaborando para a diminuição da sensação de insegurança, medo e anomia social de grande parte das populações urbanas. (XAVIER, 2015).

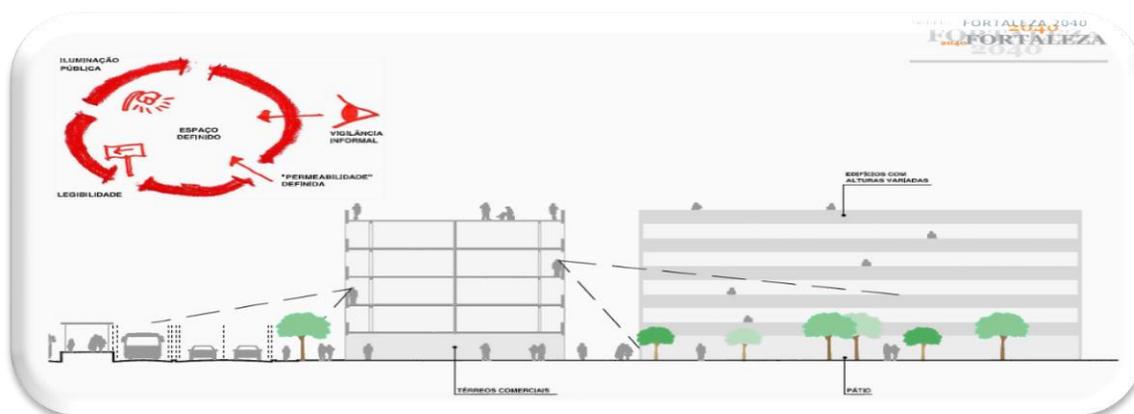
A Política Urbana por apresentar mecanismos reguladores da violência, criminalidade e marginalidade somente possibilitados em longo prazo, forte espectro de recursos financeiros e boa dose de criatividade administrativa, geralmente não é lembrada no encaminhamento imediato de soluções para a Segurança Pública. O sistema de Vigilância Natural Comunitária é a habilidade de influir por meio do balanceamento socioespacial nas decisões dos agressores em momentos que precedem às ações criminosas. O Plano Fortaleza 2040 propõe estratégias nos desenhos futuros de usos do solo urbano visando monitorar a cultura da ilegalidade, prevenir ocorrências violentas, combater a depressão urbana (crime) e desmontar ambientes criminógenos, com formas diferenciadas de quadras residenciais e áreas públicas de compartilhamento. A mais racional, permanente e antecipatória providência de combate ao crime se efetua por projetos de produção do espaço urbano envolvendo construções imobiliárias privadas e intervenções urbanísticas públicas. (IPLANFOR, 2016).

E a materialização do sistema de Vigilância Natural Comunitária inclui a padronização para toda a cidade de usos do solo urbano com redesenho dos padrões construtivos habitacionais e comerciais visando novas proporções das quadras residenciais (90m x 90m) e comerciais (41m x 128m), de gabarito (altura) entre os prédios, maiores larguras e separações nas caixas das ruas e lotes, controle de adensamento populacional na ocupação do solo, muros baixos e grades vazadas pela vegetação e rodeadas de árvores,

permitindo visualização do exterior e contatos entre as pessoas. Na figura que segue são apresentados os padrões de uso do solo visando materializar o “olhar ao e vindo exterior” como formato construtivo viabilizador da sensação de segurança e acolhimento denominado de “padrões habitacionais típicos com base na experiência local” (IPLANFOR, 2015):



É reconhecível pelo urbanismo contemporâneo que quanto mais altura dos prédios, “muros cegos”, viadutos, muralhas ferroviárias e outros tipos de bloqueadores urbanos, maior a exclusão econômica das pessoas, a inacessibilidade espacial, a queda de valores imobiliários, o vazio social e a agressividade urbana. Já a adoção de “fachadas ativas” com critérios de controle de altura das edificações residenciais, comerciais e mistos e das intervenções urbanas efetiva relações entre visibilidade e acesso, privacidade e comunidade, e interior e exterior, em que predominam os efeitos de proteção, uma vez que do excesso de altura habitacional decorre a indiferença de residentes locais quanto aos acontecimentos existentes ao “nível do chão” dos espaços públicos adjacentes. A figura abaixo representa produção do espaço urbano balizada pelo Urbanismo Antecipatório (IPLANFOR, 2015):



Estudos da Universidade de Illinois/EUA sobre ambiente & comportamento realizados em Chicago, na década de 2000, analisaram dados criminais por territórios

periféricos de classes baixas e apontaram que prédios sem arborização e/ou vegetação nos seus entornos eram até 56% mais violentos do que os prédios com entornos amplamente arborizados de áreas territoriais e classes identicamente periféricas e baixas. Por muito tempo a vegetação foi associada ao risco da violência, e não ao seu controle. Áreas verdes quando bem cuidadas, não servem de fato como esconderijos para malfeitos ou rotas criminosas. Pelo contrário, ajudam a diminuir taxas de criminalidade. Sombra e temperatura amena têm relação com nossas origens antropológicas silvícolas, reforça o bem-estar psicológico com diminuição de fadiga mental, irritabilidade e impulsividade, estimulam a sociabilidade nas ruas, e aumentam o controle social direto e indireto e a vigilância dos cidadãos uns sobre os outros, moradores ou não de comunidades específicas. Ao compreender que o “verde é a nova cor da paz”, poder público, empresas privadas e comunidades podem utilizar a arborização em seus entornos construtivos como método natural de prevenção à criminalidade. (BARROS, 2018).

As chances do Plano Fortaleza 2040 ser materializado devem ter como referência Medellín, que vivenciou situações bem piores de violência que Fortaleza, em face de suas duas grandes classes: “violência política” causada pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e outros grupos paramilitares, com saldo de 250 mil mortos em 50 anos de conflito; e “violência comum” dos cartéis de drogas, com homicídios e sequestros de autoridades. Mas, entre 1991-2015, governos municipais sucessivos e sintonizados em combater a violência fizeram com que Medellín deixasse de ser a cidade mais violenta do mundo (ou a mais violenta da história do mundo), reduzindo de 429 para 20 homicídios por 100 mil habitantes num período de 25 anos (CAVALCANTI, 2013). Com planejamento e a reforma urbana, Medellín hierarquizou espaços públicos como mais importantes que espaços privados e realizou parcerias com recursos 50% públicos e 50% privados para construção de equipamentos urbanos, comunitários e infraestruturais. Suas administrações investiram prioritariamente em educação, e paralelamente em cultura, esporte e ciência nas comunidades mais desiguais; engajaram sociedade, meios de comunicação, academia e mercado na luta pela vida; exercitaram a autoridade urbana pelos gestores públicos; e instituíram tecnologia, mapeamento e centro de inteligência anti-criminal na atuação policial. (GAVÍRIA, 2017).

Percebe-se a ampla margem para que gestores municipais atuem preventivamente em questões de Segurança Pública ao integrá-la com a Política Urbana, Desenvolvimento Sustentável, *mix* de políticas sociais e *pool* de intervenções urbanísticas e infraestruturais, mesmo que as medidas ocupem um longo prazo temporal. Por representar um planejamento

urbano contínuo e um elenco transformador de reformas e intervenções urbanas em todas as áreas o Plano Fortaleza 2040 merece todo o apoio dos próximos administradores, devendo ser assimilado pela sociedade civil, e acolhido pelas empresas de produção do espaço urbano.

Considerações finais

Fortaleza, 5ª mais importante metrópole brasileira cresceu de forma desordenada urbanisticamente e desigual socioeconomicamente, tornando-se numa das cidades mais violentas do mundo no século XXI. O Plano Fortaleza 2040 para 06 gestões sucessivas e sintonizadas com o horizonte de 2040, dotado de estratégias, políticas, ações integradas e monitoramento compartilhado entre municipalidade, mercado e sociedade, representa nova postura gerencial de construir o “futuro intelectual” da cidade pelos preceitos do *Bien Vivir* no tocante à Política Urbana, Desenvolvimento Sustentável e Segurança Pública.

O Plano Fortaleza 2040 enquanto experiência democrática, comunitária e de longo prazo almeja uma Política Urbana com policentralização de Subcentros Urbanos, intervenções infraestruturais e urbanísticas por toda a cidade e nova forma de produção do espaço urbano cingindo Desenvolvimento Sustentável em suas dimensões econômica, social, ambiental, política e tecnológica, *mix* de Políticas Sociais para a autossuficiência dos bairros, e Segurança Pública com controle antecipatório do crime via Vigilância Natural Comunitária.

Pleiteia-se assim, para Fortaleza no ano 2040, que a cidade seja mais ordenada, igualitária, justa, próspera, acolhedora, segura e pacífica. Para tanto é fundamental a execução contínua das ações projetadas pelas gestões administrativas vindouras para que Fortaleza acelere um processo de desenvolvimento socioeconômico simétrico em todo o território para usufruto de suas diferentes comunidades, e assim, possa com o desmonte de seus ambientes criminógenos inocular a cultura de paz e reduzir os índices de violência urbana. Ademais, como afirmava o Papa João XXIII: *O desenvolvimento é o novo nome da paz.*

Referências

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver. Uma oportunidade para imaginar outros mundos.** São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

- ALEXANDER, Christopher. **El modo intemporal de construir**. Barcelona: Gustavo Gili, 1981.
- BARROS, Daniel. Verde é a cor da paz. **Galileu**. Ed. n° 321. São Paulo: Globo, abr/2018. Tubo de Ensaaios, p. 71.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CAVALCANTI, Murilo. **As lições de Bogotá e Medellín. Do caos à referência mundial**. Recife: INTG, 2013.
- GAVÍRIA, Aníbal. O espaço público ataca a violência porque gera convivência. **O Povo**. Fortaleza, 06 mar. 2017. Páginas azuis, p. 10-11.
- GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- IPLANFOR - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA. **Planejamento participativo: por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora**. Fortaleza: IPLANFOR, Fortaleza 2040, n° 01, 2014.
- IPLANFOR - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA. **Padrões de Urbanização**. Fortaleza: IPLANFOR, Fortaleza 2040, n° 05, 2015.
- IPLANFOR - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA. **Plano de Mobilidade de Fortaleza**. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.
- IPLANFOR - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA. **Visão de futuro: eixos estratégicos e objetivos**. Fortaleza: IPLANFOR, Fortaleza 2040, n° 06, 2016.
- ONU HABITAT - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: unindo o urbano dividido**. Nairobi: ONU HABITAT, 2010.
- SLATER, Tom. The downside of upscale. **Los Angeles Times**. Los Angeles, 30 Jul, 2006. Cities, p. 8.
- WELLE, Deutsche. Brasil tem 19 cidades em ranking de ONG com as 50 mais violentas do mundo. **O Globo**. Rio de Janeiro, 06 abr. 2017. Mundo, p. 12.
- XAVIER, Laécio Noronha. **Políticas públicas de segurança**. Fortaleza: LCR, 2012.
- XAVIER, Laécio Noronha. **Geopolítica da violência urbana. Diagnóstico multifacetado e propostas sistêmicas para a segurança pública do Ceará**. Fortaleza: Rodar, 2015.
- XAVIER, Laécio Noronha. **Os canhões reais e imaginários de Fortaleza. Desmonte urbano, social, econômico e tecnológico de ambientes criminógenos**. Brasília: OAB, 2018.