

**Richard Burdett and Wolfgang Nowak**

## Cidades sul-americana: assegurano um futuro urbano.

**Discussion paper [or working paper, etc.]**

**Original citation:**

Burdett, Richard and Nowak, Wolfgang (2008) *Cidades sul-americana: assegurano um futuro urbano*. Urban Age, London, UK. ISBN 9780853283058

This version available at: <http://eprints.lse.ac.uk/50521/>

Available in LSE Research Online: June 2013

© 2008 The Authors

LSE has developed LSE Research Online so that users may access research output of the School. Copyright © and Moral Rights for the papers on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any article(s) in LSE Research Online to facilitate their private study or for non-commercial research. You may not engage in further distribution of the material or use it for any profit-making activities or any commercial gain. You may freely distribute the URL (<http://eprints.lse.ac.uk>) of the LSE Research Online website.



# CIDADES SUL-AMERICANAS: ASSEGURANDO UM FUTURO URBANO





# SUMÁRIO

## CIDADES SUL-AMERICANAS

<b>SINTONIZANDO AS CIDADES SUL-AMERICANAS</b>	3
Deyan Sudjic	
<b>AS DIFERENTES ESPECIALIZAÇÕES DAS CIDADES GLOBAIS</b>	4
Saskia Sassen	
<b>CONSTRUINDO ATIVOS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL</b>	7
Jeroen Klink	
<b>POLÍTICAS, PODER, CIDADES</b>	9
Enrique Peñalosa	
<b>O DNA DA MOBILIDADE NAS CIDADES</b>	11
Fabio Casiroli	
<b>CIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b>	12
David Satterwaite	
<b>O PROBLEMA DA MUDANÇA CLIMÁTICA NA AMÉRICA LATINA</b>	14
Patricia Romero Lankao	
<b>DO LIXO AO ESPAÇO PÚBLICO</b>	15
Stela Goldenstein	
<b>ENGAJAMENTO SOCIAL NAS CIDADES LATINO-AMERICANAS</b>	16
Gareth Jones	

## URBAN AGE DADOS URBANOS

<b>URBAN AGE RESUMO</b>	19
<b>CIDADES DA AMÉRICA DO SUL</b>	20
<b>SÃO PAULO</b>	21
<b>RIO DE JANEIRO</b>	22
<b>BUENOS AIRES</b>	23
<b>BOGOTÁ</b>	24
<b>LIMA</b>	25
<b>GOVERNO DAS CIDADES</b>	26
<b>CIDADES E REGIÕES</b>	29
<b>PEGADAS URBANAS</b>	30
<b>DENSIDADE</b>	32
<b>FORMA URBANA</b>	34
<b>MOVIMENTANDO-SE NA CIDADE</b>	36
<b>A FORÇA DE TRABALHO URBANO</b>	40
<b>ESCALA METROPOLITANA EM SÃO PAULO</b>	42
Regina Meyer	

## ENFOQUE EM SÃO PAULO

<b>PESQUISA DE CIDADES DA URBAN AGE</b>	44
Luci Oliveira e Ben Page	
<b>NOVAS OPORTUNIDADES URBANAS</b>	48
Raul Juste Lores	
<b>A CIDADE MULTICULTURAL</b>	50
José de Souza Martins	
<b>INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE URBANO DE SÃO PAULO</b>	52
Ciro Biderman	
<b>MOBILIDADE E POBREZA URBANA</b>	53
Alexandre Gomide	
<b>MUNDOS SEPARADOS</b>	54
Teresa Caldeira	
<b>ESPAÇOS SEGUROS EM SÃO PAULO</b>	56
Paula Miraglia	
<b>IMPLEMENTANDO A MUDANÇA URBANA</b>	59
Nadia Somekh e Carlos Leite	

## ANEXOS

<b>PRÊMIO DEUTSCHE BANK URBAN AGE</b>	
<b>CONFERÊNCIA URBAN AGE AMÉRICA DO SUL – PROGRAMA</b>	

# URBAN AGE AMÉRICA DO SUL

Ao trazer o projeto Urban Age para São Paulo, a London School of Economics e a Alfred Herrhausen Society, Fórum Internacional do Deutsche Bank, confrontam as realidades em mutação de uma das regiões mais urbanizadas do mundo. Como as sete que a precederam, a oitava conferência Urban Age aborda as condições sociais, econômicas e espaciais da América do Sul urbana através de uma lente interdisciplinar, com foco nas questões interconectadas da proteção e segurança, mobilidade, mudanças climáticas, governança, planejamento urbano e desenvolvimento.

Dando continuidade à análise profunda de Nova Iorque, Xangai, Londres, Cidade do México, Joanesburgo e Berlim – compiladas no livro **The Endless City** (A Cidade sem Fim), publicado este ano – o projeto Urban Age, em 2007, voltou suas atenções para cidades na Índia, e agora para São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Bogotá e Lima. Em 2009, o foco recairá sobre Istambul e sobre o desenvolvimento urbano no Sudeste da Europa. Em seguida, serão realizadas a Cúpula Urbana e uma grande mostra em Berlim, em 2010.

A conferência Urban Age América do Sul, em São Paulo, será a maior e a mais complexa da série, juntando 80 especialistas e líderes municipais de mais de 25 cidades de 14 países. Ela complementa um ano de pesquisas e uma série de workshops em Londres e São Paulo, bem como a coleta de informações a partir do material inscrito para a segunda edição do Prêmio Deutsche Bank Urban Age Award, criado em 2007 para reconhecer e celebrar as soluções criativas para os desafios que as cidades enfrentam. Trabalhando em estreita sintonia com acadêmicos e parceiros institucionais, além de palestrantes convidados do mundo todo para compartilhar as suas experiências com urbanismo, o projeto Urban Age oferece um espelho para refletir os problemas e as oportunidades de São Paulo, em uma era de intensas mudanças sociais, políticas e econômicas.

### Ricky Burdett

Director, Urban Age  
London School of Economics  
and Political Science

### Wolfgang Nowak

Managing Director  
Alfred Herrhausen Society  
Deutsche Bank

ISBN 978-0-85328-305-8



Urban Age é uma organização mundial sobre o futuro das cidades.

Organizado pelo Cities Programme at the London School of Economics and Political Science and the Alfred Herrhausen Society, o Fórum Internacional do Deutsche Bank.



THE LONDON SCHOOL  
OF ECONOMICS AND  
POLITICAL SCIENCE ■

**Alfred Herrhausen Society**  
The International Forum of Deutsche Bank

Traduzido e impresso, na Imprensa Oficial, por iniciativa do Governo do Estado de São Paulo

A seção URBAN AGE DADOS DA CIDADE derivou-se de várias fontes estatísticas oficiais, incluindo a United Nations Statistics Division, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colômbia), Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina), Instituto Nacional de Estadística e Informática (Peru), Observatorio Urbano (Lima) e Ministerio de Desarrollo Urbano (Buenos Aires) assim como os respectivos Ministérios, Departamentos e Secretarias de cada cidade, estado e país. Fontes de dados completas disponíveis no site: [www.urban-age.net](http://www.urban-age.net)

### URBAN AGE CONTACT

Cities Programme  
The London School of Economics  
and Political Science  
Houghton Street  
London WC2A 2AE  
United Kingdom

T +44 (0)20 7955 7706  
[urban.age@lse.ac.uk](mailto:urban.age@lse.ac.uk)  
[www.urban-age.net](http://www.urban-age.net)

Alfred Herrhausen Society  
Deutsche Bank  
Unter den Linden 13/15  
10117 Berlin  
Germany

T +49 (0)30 3407 4201  
[ute.weiland@db.com](mailto:ute.weiland@db.com)  
[www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de](http://www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de)



# SINTONIZANDO AS CIDADES SUL-AMERICANAS

Mudando o foco da Urban Age para as tendências de desenvolvimento na América do Sul, **Deyan Sudjic** descreve os contornos das formas urbanas que estão dando o tom às narrativas políticas e econômicas da vida em São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Bogotá e Lima.



Construído em 1953, o edifício Copan, projeto de Oscar Niemeyer, no centro de São Paulo, é o maior edifício do Brasil e tem a maior área útil dentre todos os prédios residenciais do mundo.

A América Latina urbana é uma coisa, mas a América do Sul urbana é outra coisa, bem diferente. A primeira é dominada pela Cidade do México, de longe a maior cidade das duas, com Miami fazendo o papel de sua outra suposta capital, apesar de situada *offshore*. Talvez por ser uma construção conceitual, América do Sul se torna atraente aos olhos daqueles que torcem pelo Brasil. Esta fina ressonância geográfica permite, então, que a região metropolitana de São Paulo (ou grande São Paulo) com seus 19 milhões de habitantes, reivindique sem pejo seu título de líder incontestado, se não da América Latina, então pelo menos da América do Sul, da qual é indiscutivelmente a maior cidade.

Mesmo se São Paulo, com todo seu dinamismo econômico, às vezes suspeite que fica atrás da Cidade do México – não apenas em tamanho, mas também em poder político e cultural – ela está certamente bem na frente do Rio de Janeiro. Ao transferir a sede do governo, para estabelecer uma espécie de novo país, com Brasília em seu coração geográfico, Juscelino Kubitschek, o maior patrocinador de Oscar Niemeyer, fez um enorme gesto político. Uma das consequências involuntárias foi que esta mudança alterou o equilíbrio entre as duas maiores cidades do país, em favor de São Paulo. O Rio é atualmente um lugar onde as antigas e lânguidas embaixadas foram cercadas por favelas.

Mas o sentimento de confiança e auto-afirmação que marcou a construção de Brasília aponta para uma condição muito diferente que as cidades sul-americanas possuem, sobretudo quando comparadas a outras, de outras regiões, sobretudo às visitadas pela Urban Age. Comparadas com Xangai, com seu governo fortemente centralizado, as cidades da América do Sul demonstram um nível muito mais sofisticado de empreendedorismo social e comprometimento cívico. Grupos de interesses ativos, religiosos, étnicos e políticos – tanto nos distritos ricos quanto nas altamente organizadas favelas – são independentes do governo central. A América do Sul tem a boa experiência de iniciativas cívicas, que deram bons resultados. No Brasil, há o exemplo de Curitiba, e, além dele, o trabalho feito por prefeitos reformistas em Bogotá, numa área metropolitana que, com seus oito milhões de pessoas, é até mais relevante em termos de escala.

Durante os últimos dez anos, Bogotá construiu mais de 50 escolas novas, o que representou um tangível investimento em qualidade de vida, voltado aos habitantes mais pobres da cidade. Muito mais foi feito, e não apenas para reduzir as taxas de faltas às aulas, mas também para criar um sentido de inclusão. Além de um vasto programa de construção novas bibliotecas públicas, Bogotá inaugurou um impressionante sistema de transporte público, baseado em corredores de ônibus, que foi muito bem sucedido, pois conseguiu persuadir os proprietários a deixarem seus carros em casa. Bogotá também enfrentou a criminalidade através de seu indiscutível compromisso com a justiça social, tendo conseguido reduzir suas taxas de homicídios, que, antes disso, costumavam ser assustadoras – além de ter aumentado a taxa de alfabetização em sua população, predominantemente jovem. Bogotá mostra a seus vizinhos o que pode ser feito quando existe vontade, organização e racionalização das prioridades.

Na rede das cidades da América do Sul, São Paulo certamente eclipsa Buenos Aires, que, apesar de sua arquitetura clássica do século dezenove e seus ares europeus, ainda precisa recuperar o equilíbrio de seu apogeu dos anos 40. Os produtores rurais argentinos, ressentidos contra as políticas econômicas de seu governo, acenderam fogueiras de protesto, que, no último inverno, deixaram Buenos Aires presa numa nuvem de fumaça sufocante.

O Brasil, com seu enorme tamanho e sua população de mais de 180 milhões, tem um padrão urbano diferente dos de seus vizinhos sul-americanos, como Argentina, Peru e Colômbia, cada um deles com sua cidade esmagadoramente dominante. Um em cada três argentinos e peruanos mora na capital de seus países, comparados com apenas um em cada nove brasileiros morando em São Paulo. O domínio exercido por Lima, no Peru, acabou por virtualmente destruir o sistema nacional de cidades, uma tendência que não foi sequer afetada pelo desmantelamento do sistema de transportes públicos de Lima no início dos anos 90, após a adoção, pelo governo, de uma das reformas neoliberais mais agressivas da América do Sul. Devido à singular situação física dessa cidade, circundada por montanhas e pelo mar, e à ausência de controles sobre o crescimento, Lima pode estar se desenvolvendo numa megacidade linear com 300 km de

comprimento, invadindo as terras desérticas de baixo valor adjacentes, num insustentável cenário de um ambiente onde tanto o abastecimento de água quanto o acesso aos transportes já se encontram em seus limites.

São Paulo e Cidade do México são modelos muito diferentes do que uma cidade pode ser. As raízes da Cidade do México remontam a seu antigo passado pré-colombiano. Até o início do século passado, São Paulo não passava de um pequeno entreposto colonial. Hoje, São Paulo é a maior cidade de uma das mais importantes novas economias do mundo, que representa o B daquele conjunto desconfortavelmente chamado de BRIC, cujos outros membros são a Índia, a China e a Rússia.

O Brasil tem o décimo maior mercado do mundo, e uma bienal de artes com projeção global. O Produto Interno Bruto de São Paulo é maior que US\$ 10.000 por cabeça, e a cidade conta com 30.000 milionários. A economia brasileira ultrapassou a do México, tendo sido agrupada junto com países de desenvolvimento explosivo, tais como Índia e Rússia. Uma grande parte do poder econômico do Brasil pode ser atribuída ao extraordinário crescimento de São Paulo, que explodiu em tamanho, partindo de apenas 240.000 pessoas nos primeiros anos do século passado. Apesar da redução do ritmo de suas proezas econômicas, ela tem sido uma máquina de criar empregos, absorvendo ondas sucessivas de imigrantes, vindos tanto da Europa quanto do Japão, além do empobrecido nordeste brasileiro. Por muitos parâmetros, esta cidade é um absoluto sucesso.

Entretanto, é um país e uma cidade que não conseguem controlar a criminalidade. Há um ano atrás, o Brasil se encontrou numa situação de incapacidade de confiar em segurança aérea, e ficou paralisado em decorrência de restrições ao tráfego aéreo. Os clichês sobre São Paulo logo saltam à vista. Esta cidade tem mais helicópteros particulares registrados em nome de seus cidadãos do que qualquer outra cidade do mundo. Seu sistema prisional está em permanente estado de insurgência. Suas tribos de crianças de rua são brutalizadas tanto pelos criminosos quanto pela polícia. Também é uma cidade cujo prefeito retomou os espaços públicos, ao banir as propagandas em outdoors, desnudando os esqueletos dos cartazes e dos pôsteres, e revelando superfícies chamuscadas pelas sinalizações de néon desmanteladas. Também é um centro de mídia que criou a telenovela, divulgando um tipo muito específico de cultura brasileira para as audiências do mundo todo.

São Paulo é a clássica segunda cidade, construída durante uma explosão industrial a partir de quase nada, com essa base industrial sendo o fator que torna a economia brasileira diferente. Ela progrediu muito além dos ciclos de altos e baixos de uma economia baseada em recursos naturais, como ocorre com seus vizinhos. São Paulo poderia ter sido uma Manchester, uma Xangai, ou uma Chicago. Mas, ao passo que o Rio perdeu a vontade de trabalhar após ter perdido para Brasília sua condição de capital do país, São Paulo é uma segunda cidade que se tornou a primeira. Sua infra-estrutura pode estar comprometida. Sua criminalidade é um problema grande. Mas, como Joanesburgo, São Paulo tem vitalidade e energia para se manter em movimento. São Paulo é uma autêntica metrópole, com a diversidade racial que o comprova, com bairros japoneses, árabes, balcânicos e outros.

Em termos arquitetônicos e urbanos, o Brasil ainda é assombrado pelo espírito da notável geração que começou por criar o grande monumento corbusiano do Rio: o Ministério da Educação. O país pode ter perdido as fantásticas qualidades de construção de monumentos de Oscar Niemeyer. O maravilhoso talento arquitetônico de Lina Bo Bardi, que veio da Itália para São Paulo após a 2ª guerra mundial, ainda não foi superado por seus sucessores. Mas, pelas formas dos irmãos Campana, São Paulo desenvolveu sua visibilidade como centro de design criativo.

Em termos de urbanismo, a questão que enfrenta seria como abordar as desigualdades, e a natureza fraturada de seus serviços públicos. Se fizer isso, pode até se tornar semelhante a Tóquio, onde a prosperidade e a organização superaram um padrão igualmente aleatório de crescimento estonteantemente rápido.

*Deyan Sudjic é Diretor do Design Museum de Londres. Sudjic foi crítico de design e arquitetura do jornal The Observer e já escreveu e publicou vários livros sobre design, arquitetura e cidades.*



# AS DIFERENTES ESPECIALIZAÇÕES DAS CIDADES GLOBAIS

**Saskia Sassen** descreve como as especializações das cidades que participam da economia global acabaram sendo mal interpretadas e negligenciadas pela atenção concedida aos padrões homogeneizados voltados aos novos ambientes de ponta.

O que se chama de 'economia global', no sentido de uma economia sem fronteiras, com hierarquias claras, não existe. A realidade consiste em um vasto número de circuitos globais muito característicos: alguns deles especializados, alguns de nível mundial, além de outros de caráter mais regional. Os diferentes circuitos são compostos por grupos diferentes de países e de cidades. Por exemplo, hoje em dia, Mumbai faz parte de um circuito global de incorporação imobiliária, que inclui empresas provenientes de cidades tão diversas quanto Londres e Bogotá. O comércio global de *commodities*, no caso do café, tem seus eixos principais em Nova Iorque e em São Paulo. Buenos Aires pertence a um circuito comercial global de *commodities* que também inclui Chicago e Mumbai. As *commodities* comercializadas globalmente – ouro, manteiga, petróleo, café, sementes de girassol – são, em alguns casos, redistribuídas e enviadas para grande número de destinos, independentemente dos respectivos pontos de origem. O atual colapso de grandes instituições financeiras, por envolver conjuntos específicos de circuitos globais, não está afetando todas as cidades globais da mesma maneira.

A proliferação desses circuitos decorre não apenas das forças econômicas globais. A migração, o trabalho cultural e a luta, empreendida pela sociedade civil, para preservação dos direitos humanos, do meio ambiente e pela justiça social, também acarretam tanto a formação quanto o desenvolvimento de circuitos globais. As ONGs estão, portanto, lutando pela proteção da floresta tropical em circuitos que incluem o Brasil e a Indonésia, os centros globais de mídia de Nova Iorque e Londres, e os locais onde estão estabelecidas as principais madeireiras e compradores de madeira, ou seja, cidades tão diversas quanto Oslo, Londres e Tóquio. O outro lado de todas essas tendências é a crescente urbanização das redes globais.

A adoção da perspectiva de uma dessas cidades revela a diversidade e a especificidade de sua localização em alguns, ou em muitos, desses circuitos. Essas emergentes geografias entre cidades começam a funcionar como infra-estrutura para várias formas de globalização. A primeira etapa seria identificar os circuitos globais específicos dos quais uma cidade faz parte. Eles variam conforme a cidade, dependendo das características específicas de cada uma, da mesma maneira que, em cada circuito, os grupos de cidades são diferentes. Isto

mostra que as diferenças e características especiais das cidades são importantes, e que a concorrência entre as cidades é menor do que parece, ou seja, certa divisão global, ou regional, de funções, estaria desempenhando um papel mais importante do que parece.

Por exemplo, as economias do conhecimento de São Paulo, Chicago e Xangai compartilham um longo histórico de prestação de serviços para importantes setores da indústria pesada. Seus históricos econômicos nunca foram desenvolvidos, ou compartilhados, por outras cidades globais, tais como Nova Iorque e Londres. Dessas diferenças especializadas surge uma divisão global de funções. Assim sendo, uma siderúrgica, mineradora ou fabricante de máquinas, desejando se tornar global, irá a São Paulo, Xangai ou Chicago para obter serviços tais como assessoria jurídica, contábil e financeira, além de seguros, previsões econômicas e outros serviços especializados, e não irá a Nova Iorque ou Londres para obter esses serviços altamente especializados.

O reconhecimento do valor das diferenças ou características de especialização entre diferentes cidades e diferentes regiões urbanas na economia global de hoje demonstra como a história econômica aprofundada de um lugar influencia o tipo de economia do conhecimento que uma cidade, ou cidade-região, termina por desenvolver. Isto contradiz o senso comum de que a globalização homogeneiza as economias. A variação dessa história econômica aprofundada depende dos detalhes da economia de uma cidade ou região. É mais importante do que se pensa, e influencia e afeta fatores que não costumam ser facilmente reconhecidos. A globalização homogeneiza padrões – para administrar, para contabilizar, para construir distritos de escritórios modernos e assim por diante, mas ainda requer diversificação das capacidades econômicas.

As capacidades de comercializar, financiar, prestar serviços e investir, em nível global, precisam ser geradas: elas não são simplesmente um derivado do poder das empresas multinacionais e dos avanços nas telecomunicações. A cidade global é uma plataforma para produzir esses tipos de capacidades globais, mesmo quando isto exige grande número de empresas estrangeiras, neste caso em cidades tão diversas quanto Pequim e Buenos Aires. Todas as maiores ou menores 70 cidades globais do mundo contribuem para a produção

## PRINCIPAIS LUGARES PARA NEGÓCIOS NA AMÉRICA LATINA



Esta lista classifica 'competitividade urbana' como resultado de medições de vários indicadores, comparando as capacidades das cidades latino-americanas para atrair e manter empresas, e para fazer negócios em suas cidades. Foi preparada por *América Economía*, e traz uma análise, para cada cidade, das estruturas econômicas, vantagens geoestratégicas, disponibilidade de prestação de serviços institucionais, capital humano e intelectual e serviços para executivos.

dessas capacidades em seus respectivos países, funcionando, portanto, como pontes entre a economia nacional e a economia global. Nesta geografia retificada e múltiplas cidades, a maioria das maiores 250.000 empresas multinacionais do mundo mantém suas sedes em seus países de origem, independentemente do vasto número de filiais, subsidiárias ou empresas *offshore* que possam ter espalhadas pelo mundo, o que também ocorre com as multinacionais latino-americanas, com operações que se expandem, tanto regional quanto globalmente. As mais de 1.200 empresas multinacionais estabelecidas no Brasil, que possui a maior concentração delas na América Latina, basicamente mantiveram suas sedes em seus respectivos países, ainda que contando com forte concentração e presença em São Paulo.

Dentro de uma região tão vasta e diversificada como a América Latina, ficou recentemente claro que várias cidades funcionam como eixos importantes, cada uma delas representando um conjunto diferente de especializações e vantagens. Num primeiro grupo encontramos São Paulo, Cidade do México e Santiago, e num segundo grupo Buenos Aires, Bogotá, Caracas, Montevideu, Monterrey, Quito e Lima. Finalmente, existe uma economia Latino-Americana no espaço global, incluindo cidades fora dessa região geográfica: Miami e Madri são proeminentes nesse espaço. Por exemplo, os 20 principais bancos sediados na América Central possuem cerca de 200 ligações correspondentes com Miami, comparando com 35 ligações com Nova Iorque. Numa extensa pesquisa entre empresas latino-americanas, perguntando qual seria a melhor cidade da América Latina para negócios, a *América Economía* descobriu que as respostas freqüentemente mencionavam Miami.

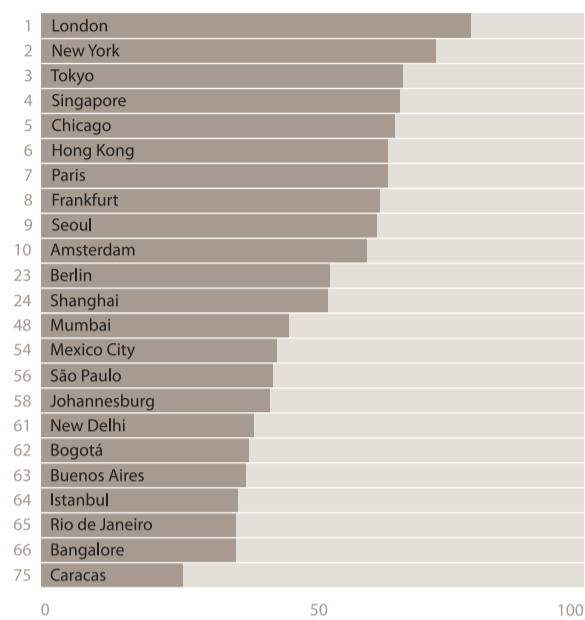
O outro lado dessa dinâmica é que, para que se torne global, uma empresa precisa se plantar em muitas cidades, que funcionem como pontos de entrada para as economias dos respectivos países. Essa função de ligação é crítica: os vários circuitos que ligam as maiores e menores cidades globais são a



Os investimentos substanciais, tanto locais quanto estrangeiros, para revitalização da margem de Puerto Madero, em Buenos Aires – sob forma de hotéis, restaurantes, lojas e complexos comerciais e residenciais – continuaram, apesar da profunda crise do ano de 2001, que reduziu à metade o Produto Nacional Bruto da Argentina.



## PRINCIPAIS CIDADES PARA O COMÉRCIO MUNDIAL

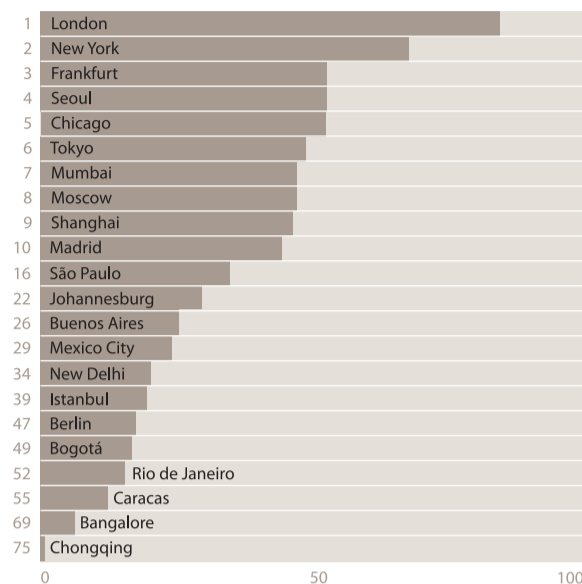


infra-estrutura viva da economia global, indicando que as cidades não estão simplesmente competindo umas com as outras. Uma empresa global não quer ficar apenas numa cidade global, mesmo se esta for a melhor cidade do mundo. Será desejável trabalhar com grupos diferentes de cidades, mesmo em caso de desvantagens sérias. Isto ajuda a explicar porque não existe nenhuma cidade global considerada 'perfeita'. A atual fase global não funciona através de uma única capital do império global, que contenha tudo.

Um grande estudo empreendido pela *MasterCard*, abrangendo 75 cidades, classificou as melhores cidades do mundo para comércio. Nenhuma delas ficou em primeiro lugar em qualquer dos 100 fatores, e nenhuma obteve nota perfeita. Londres e Nova Iorque, as duas principais cidades globais, tiveram nota baixa em vários aspectos – e nenhuma delas ficou entre as dez melhores nos quesitos começar ou fechar um negócio. Se considerarmos como de importância crítica o indicador de 'acilidade para fechar negócios', parte do qual seria 'facilidade de entrar e de sair', Londres ficou em 43º lugar e Nova Iorque ficou em 56º. Talvez ainda mais surpreendentemente, Londres ficou em 37º lugar em 'execução de contratos' e em 21º lugar em 'proteção a investidores'. O primeiro lugar nessas três variáveis foi obtido por Cingapura. Menos surpreendente foi descobrir que Nova Iorque ficou em 34º lugar no quesito 'qualidade de vida': saúde e segurança. No Sul global, cidades como Mumbai e São Paulo obtiveram altas classificações em termos de serviços econômicos e financeiros, mas sua nota geral foi prejudicada por fatores relacionados com facilidade de fazer negócios e qualidade de vida, em decorrência dos baixos níveis de bem-estar social afetando grandes segmentos das respectivas populações.

De maneira geral, São Paulo ficou classificada num grupo médio, composto por aproximadamente 20 cidades, lideradas por Dubai e com Shenzhen na lanterna. Esse grupo incluiu

## CENTRO FINANCEIRO

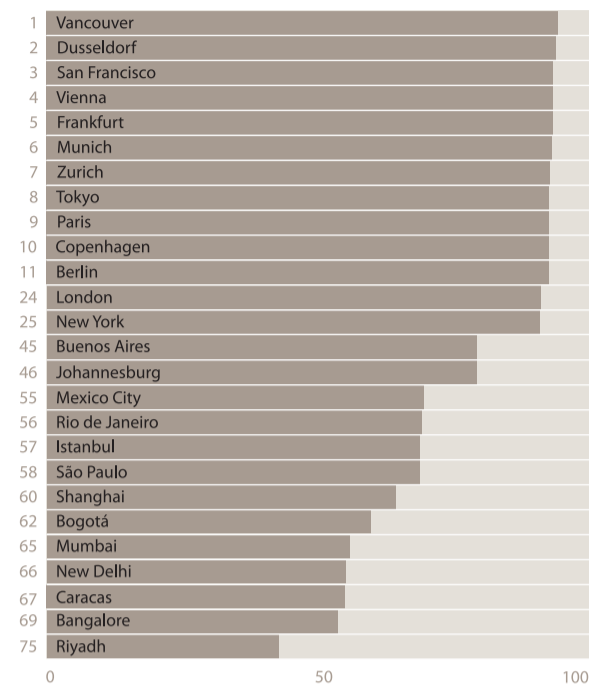


algumas das mais poderosas cidades do mundo. Esse poder também se baseia em várias e múltiplas condições: cidades tão diversas quanto Pequim, Mumbai, Tel Aviv, Moscou, Joanesburgo e Kuala Lumpur. Este grupo vai do 44º lugar ocupado por Dubai, com nota geral 47, ao 60º lugar obtido por Shenzhen, com nota geral de 40. As notas para as duas cidades principais foram 79 para Londres e 72 para Nova Iorque; logo em seguida vem Amsterdã, com nota 60, e Madrid, com nota 59, respectivamente em 10º e 11º lugares dentre as melhores cidades globais para o comércio.

Algumas das notas baixas de São Paulo corresponderam a variáveis macroeconômicas, tais como 'estrutura política e jurídica' e 'estabilidade econômica'. Cidades com níveis semelhantes desses dois indicadores, na América do Sul, foram Bogotá, Caracas e Buenos Aires, e fora da América do Sul, Joanesburgo, Mumbai, Moscou, Budapeste e Istambul. Subdivisões de indicadores, tais como 'obtenção de licenças' e 'registro de propriedades', correspondentes à implantação, nas cidades, de leis e regulamentos nacionais capazes de exercer influências positivas, apontam para uma considerável variação no desempenho. Em São Paulo essas leis e regulamentos quase não alteram as variáveis macroeconômicas, tais como inflação. Entretanto, Bogotá, Buenos Aires e Caracas tiveram classificação bem melhor nessas subdivisões de indicador, em comparação com variáveis macroeconômicas puras, assinalando uma implantação mais bem-sucedida.

Este desempenho urbano negativo também aparece através do indicador que mediu 'facilidade de fazer negócios', em que São Paulo se classificou consideravelmente abaixo de sua classificação geral no conjunto global de 75 cidades. Com Dubai acontece o oposto: em 'facilidade de fazer negócios' ela teve classificação muito melhor que sua classificação geral. Quando os indicadores foram subdivididos, São Paulo ficou abaixo de sua classificação geral no quesito 'abrir um negócio',

## QUALIDADE DE VIDA

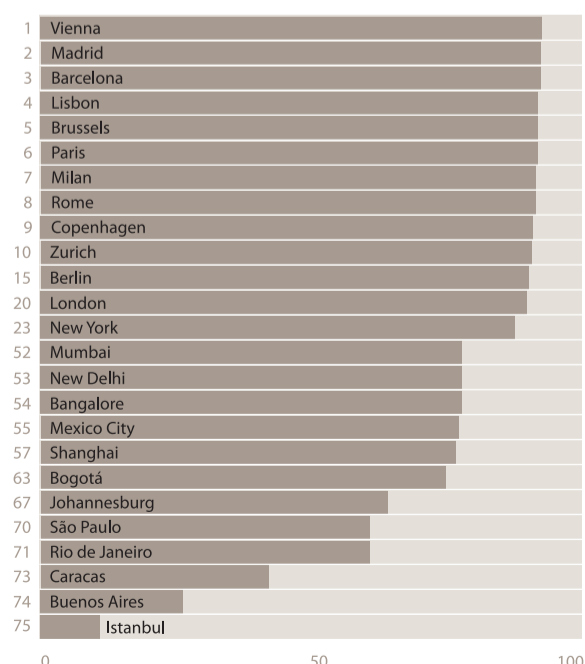


'empregar trabalhadores', 'fechar um negócio', 'serviços bancários' e 'execução de contratos'. São Paulo ficou, entretanto, acima de sua nota geral no quesito 'proteção a investidores', 'obtenção de crédito', e 'facilidade de entrada e saída' – apesar de, neste último, Caracas ter se saído melhor.

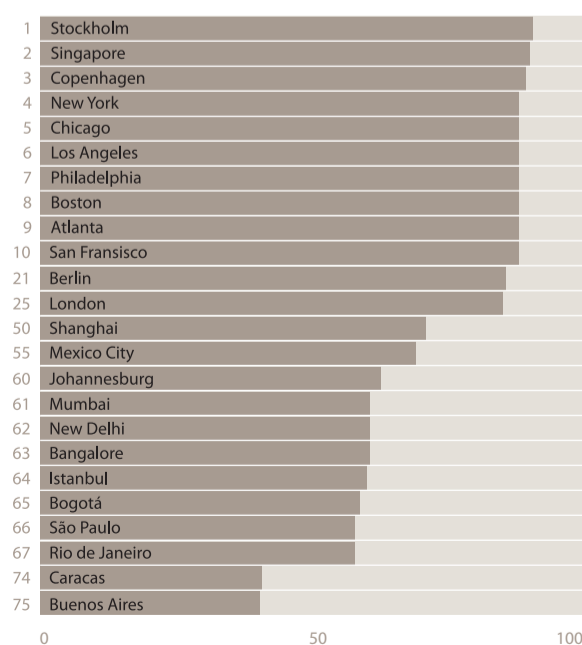
A classificação de São Paulo, em 16º lugar no indicador 'centro financeiro' fica bem acima de sua classificação geral, alcançando o escalão mais alto da economia global; Também Santiago, Cidade do México, Buenos Aires e Bogotá obtiveram classificações mais altas no indicador 'centro financeiro', comparadas com suas classificações gerais. As diferenças mais agudas foram encontradas para São Paulo e Buenos Aires. Em uma das subdivisões de indicador, a classificação de São Paulo pula, e fica entre as dez primeiras classificadas: 'número total de contratos de derivativos' em 7º lugar, e 'numero total de contratos de commodities' em 9º lugar. Ficou também em 12º lugar no item 'instituições bancárias e financeiras', em 20º lugar em 'empresas de títulos e investimentos', em 23º lugar em 'operações com ações'. Sua classificação mais baixa na área financeira foi um 39º lugar em 'seguradoras', entretanto acima de sua classificação geral. Da mesma maneira, Buenos Aires ficou entre as primeiras 20 cidades em relação a circuitos financeiros específicos – em 14º lugar no número de 'contratos com commodities' e em 15º lugar no quesito "valor de transações com títulos".

Claramente, São Paulo é um dos maiores centros financeiros do mundo. Sua classificação geral, de 34,92 pontos, pode não evidenciar imediatamente este fato. Porém, mesmo os centros financeiros classificados entre os primeiros também ficaram bem abaixo da nota máxima ou perfeita, que seria 100: A nota de Londres foi 67,44, a de Nova Iorque foi 54,60, a de Frankfurt foi 46,73, a de Seul foi 52,76, e a de Chicago foi 40,52, enquanto Dubai obteve uma nota de 24,74, Atlanta de 8, e Edimburgo de 2. Essas

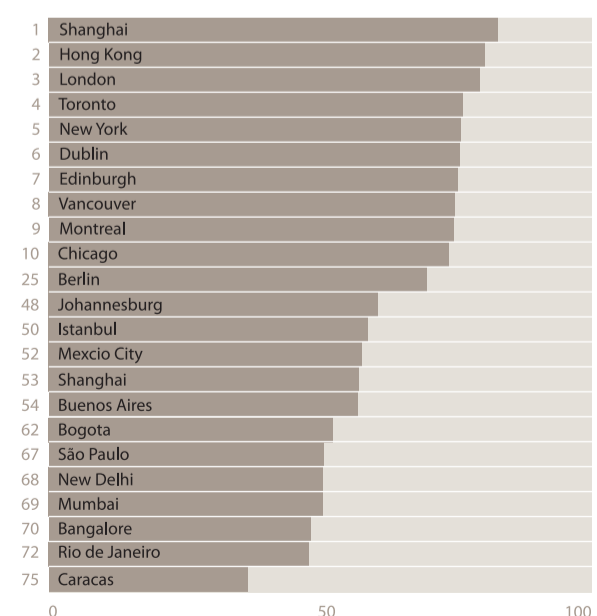
## ESTABILIDADE ECONÔMICA



## ESTRUTURA POLÍTICA E LEGAL

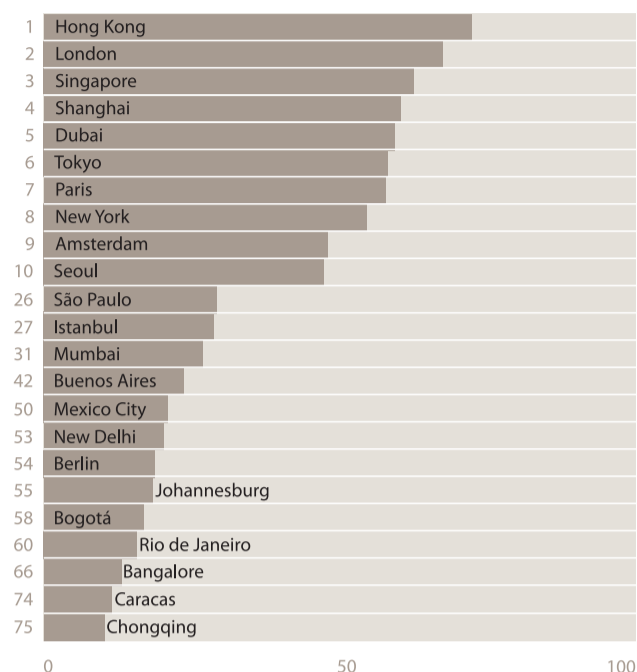


## FACILIDADE DE NEGÓCIOS





## CENTRO DE NEGÓCIOS



classificações do indicador 'centro financeiro' são parcialmente funções de a) o enorme peso dos principais centros e b) a existência de vários tipos de circuitos financeiros especializados (ações, commodities, derivativos, títulos). Isto deixa até mesmo os centros significativos, tais como Dubai e Edimburgo, com uma nota relativa muito baixa, contrastando, entretanto, com o fato de que Dubai, por exemplo, ficou em primeiro lugar no quesito 'serviços bancários', juntamente com os primeiros 20 classificados, com exceção de Chicago com 41, por ter perdido todos os seus principais bancos, Seul com 57 e Tóquio com 23.

São Paulo obteve sua segunda nota mais alta, de 26, como centro de negócios. Sua maior nota foi para 'volume de incorporações de imóveis comerciais', onde ficou em 4º lugar, logo abaixo de Shenzhen, que passou por uma fase de explosão na construção de imóveis. Mesmo assim, os contrastes de São Paulo em suas classificações por subdivisões de indicadores foram agudos, colocando-a em 49º lugar no quesito tráfego aéreo em aeroporto internacional.

Neste crescente número de cidades globais e respectivas diferenças, podemos ver a perspectiva mais ampla de uma mudança para um mundo multipolarizado. A perda das posições das cidades norte americanas, em comparação com a pesquisa de 2006, faz parte desse deslocamento: Los Angeles caiu do 10º para o 17º lugar, e Boston caiu do 12º para o 23º, enquanto as classificações das cidades europeias e asiáticas subiram, notavelmente a de Madri, que subiu do 17º para o 11º lugar. Essas mudanças adicionam conteúdo à perda da posição dos Estados Unidos como o poder econômico e militar dominante, mas não significa que os Estados Unidos ficaram de repente mais pobres. Isto significa que as posições das outras regiões do mundo estão subindo, e que existem forças múltiplas e plurilocalizadas que estão influenciando tais variáveis econômicas, políticas e culturais.

O recente crescimento das economias informais nas principais cidades globais da América do Norte, da Europa Ocidental e, em menor escala, do Japão, levanta várias questões sobre o que faria parte, ou não, das avançadas economias urbanas de nossos dias. Três tendências sugerem que a maior parte da informalidade encontrada hoje em dia está de fato ligada a características importantes do capitalismo urbano avançado. Uma delas seria a aguda emergência e crescimento de economias informais nas principais cidades do hemisfério norte. Em segundo lugar, a geralmente subestimada proliferação de uma economia informal composta por profissionais criativos – artistas, arquitetos, designers, desenvolvedores de software, organizadores de eventos, etc. trabalhando nessas cidades. Finalmente, os novos tipos de trabalho informal estariam, de fato, funcionando como o equivalente informal de uma desregulamentação formal das finanças, telecomunicações e outros setores de ponta da economia, buscados sob a égide de 'flexibilidade e inovação'. A principal diferença é que, enquanto a desregulamentação formal custa caro, e é paga com impostos e com capital privado, a informalidade custa pouco e se apóia basicamente sobre os próprios trabalhadores e empresas informais.

Esta nova economia informal, de profissionais criativos, aumenta muito as oportunidades e os potenciais de redes de

## CENTRO DE NEGÓCIOS – SUBINDICADORES DE CLASSIFICAÇÃO

BUSINESS CENTRE RANK	CITY	PORT CARGO TRAFFIC	AIR PASSENGER AND AIRCRAFT TRAFFIC	AIR CARGO TRAFFIC	INTERNATIONAL AIR PASSENGER TRAFFIC	5 STAR HOTELS	COMMERCIAL REAL ESTATE DEVELOPMENT
17	Madrid	46	12	40	11	4	17
18	Milan	48	17	23	12	19	9
19	Beijing	63	15	17	32	13	38
20	Atlanta	49	3	21	45	21	44
21	Toronto	38	18	31	24	33	5
22	Osaka	16	36	18	37	59	15
23	Dallas	39	6	20	61	61	60
24	Sydney	17	31	24	40	26	33
25	Shenzhen	4	53	25	75	69	21
26	São Paulo	65	24	30	49	14	4
27	Istanbul	29	33	41	29	24	29
28	Moscow	57	16	47	16	63	20
29	Barcelona	12	27	63	22	37	42
30	Houston	18	8	34	53	71	68
31	Mumbai	36	39	29	54	12	36

O Índice de Centros de Comércio Mundial de 2008 compilado pela MasterCard reúne 100 fatores que abrangem uma ampla gama de condições – de fatores do nível macro, por exemplo "estruturas legal e política" até particularidades sobre o quão fácil é executar operações de importação ou exportação; em quantos dias se pode abrir ou fechar uma empresa; e também a qualidade de vida e o reconhecimento global da cidade. Por exemplo, o índice macro "Centro de Negócios" é compilado a partir de seis níveis de subindicadores listados acima. É impossível mostrar todo o conjunto de dados e uns dos valores essenciais do estudo que é a variação entre cidades de diversos indicadores e subindicadores, inclusive entre cidades que têm uma posição final semelhante.

comunicação, permitindo que esses artistas e outros tipos de profissionais trabalhem, pelo menos em parte, na informalidade, permitindo-lhes também atuar nos interstícios dos espaços urbanos e organizacionais, freqüentemente dominados por atores institucionais de grande porte, além de permitindo livrar o trabalho criativo da institucionalização. Nesse processo, esses profissionais contribuem para uma característica muito específica da nova economia urbana: seu caráter inovador, e certo tipo de espírito de fronteira, fatos que também podem ser interpretados como reinvenção da criatividade econômica urbana de Jane Jacobs.

Condições semelhantes às das cidades globais do hemisfério norte também podem estar produzindo um novo tipo de economia informal nas cidades globais do hemisfério sul, incluindo uma economia profissional criativa informal. A emergência desta última pode ser bem menos visível do que no hemisfério norte, pela parcial submersão dessa informalidade nas antigas economias informais que continuam a funcionar no sul global, mais como resultado da pobreza e da sobrevivência do que das necessidades de setores econômicos avançados.<sup>1</sup>

Resumindo, a mesma reestruturação político-econômica que levou à emergência da nova economia urbana no final dos anos 80 também contribuiu para a formação de novas economias informais. O declínio do complexo industrial, dominado pela fabricação, que caracterizou a maior parte do século vinte, e o surgimento de um novo complexo econômico, dominado pelos serviços, forneceram o contexto geral dentro do qual precisamos colocar a informalidade, se tivermos que ir além de uma mera descrição das instâncias do trabalho informal.

Portanto, apesar de muito ter sido comentado sobre a homogeneização trazida pela economia global às economias nacionais, estes fatos urbanos apontam, de fato, para a direção oposta, ou seja: cidades diferentes têm características diferentes. Firmas e mercados globais, além de empreendimentos culturais, querem estar em muitas cidades globais, porque cada uma dessas cidades expande suas respectivas plataformas globais de operações, e também porque cada uma dessas cidades poderia representar um papel de ponte, entre o global e as especificidades das economias e sociedades nacionais, assinalando, além disso, que cidades globais são construídas, desenvolvidas e concluídas.

As reconstruções e renovações de áreas centrais, que estão acontecendo em todas essas cidades, tanto em seus centros quanto nas periferias, ou em ambos, fazem parte deste novo papel econômico. A reconstrução de partes importantes dessas cidades, como plataformas para uma faixa de atividades e de fluxos globais em rápido crescimento, desde econômicos até culturais e políticos, também explica porque a arquitetura, o projeto urbano e o planejamento urbano se tornaram mais importantes e mais visíveis ao longo das duas últimas décadas, além de também explicar a crescente competição pelo espaço nessas cidades, e a emergência de um novo tipo de política, baseada na cidadania.

Um tema complexo, assunto de vários debates, seriam as vantagens e desvantagens em relação à textura social mais ampla dessas cidades e respectivos países. Entretanto, o fato de que as firmas globais precisam das cidades, e de fato de grupos de cidades, deveria permitir que as lideranças políticas e empresariais, além da sociedade civil, dessas cidades, pudessem negociar com as empresas globais, no sentido de obter maiores benefícios para suas respectivas cidades. Isto poderia levar a resultados positivos generalizados, se as classes governantes pudessem ver que essas funções econômicas globais poderiam se desenvolver melhor num contexto de uma classe média forte e próspera, ao invés de numa situação de desigualdade aguda e de polaridade, como existe entre grande parte das famílias. Por este exato motivo, as cidades globais europeias foram mais bem sucedidas que as norte americanas.

Como ficou evidente na conferência da Urban Age sobre a Índia, as tendências das novas cidades globais emergentes do hemisfério sul vivenciam as tendências, agora familiares, do norte: número crescente de muito-ricos e de muito-pobres, juntamente com uma expansão das antigas classes médias, empobrecidas. O que diminuirá nessas cidades serão as classes médias modestas e os setores econômicos de lucros modestos, que já tiveram importante presença nessas cidades, e constituem fatores críticos para a economia urbana, já que as respectivas rendas seriam, provavelmente, inteiramente gastas na economia da cidade. Sua presença representaria uma resistência embutida às reformas espaciais e sociais das cidades, ao longo das classes sociais extremas. Finalmente, meu cenário mais pessimista seria de que já existe a semente de um conflito no próprio espaço urbano, em parte devido à supervalorização e ao deslocamento, com as respectivas políticas de alocação de espaços. Em algumas cidades, como por exemplo, Nova Iorque e Los Angeles, isto se exprime como uma pequena criminalidade difusa, e com um aumento da violência entre os desprivilegiados. Em outras cidades, tanto nas europeias quanto nas Xangais emergentes, isto se expressa como novos tipos de racismo, que podem levar à violência física. Em outras, talvez São Paulo ou Rio de Janeiro, sua expressão mais extrema toma forma de guerra urbana esporádica, incluindo a guerra nos espaços das prisões.

Em minha opinião, precisamos urgentemente inovar, na fronteira da governança urbana. As velhas táticas burocráticas não funcionam mais. Esta é uma era urbana totalmente nova - com sua parcela de potenciais positivos e sua parcela de misérias. Nas cidades, nossos desafios de governança se tornam concretos e urgentes. Os países podem continuar a conversar, mas as lideranças urbanas precisam agir.

*Saskia Sassen é Lynd Professor de Sociologia e membro do Comitê sobre Pensamento Global da Universidade de Columbia, e autora de vários artigos sobre assuntos relacionados à globalização e urbanização. Seu último livro publicado é: Territory, Authority, Rights (Princeton University press 2008).*



# CONSTRUINDO ATIVOS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL

Neste panorama profundo das várias formas de governança regional em toda a América do Sul, **Jeroen Klink** analisa a capacidade institucional das áreas metropolitanas de influenciar e reestruturar a economia urbana.

A trajetória do desenvolvimento do continente sul-americano na década de 1980 tem sido comumente interpretada pelos macro-economistas sob a óptica de “a década perdida”, especificamente à luz da crise da dívida externa e dos subseqüentes programas de ajuste estrutural, bastante complicados. No entanto, pode-se alegar que a região sofreu um segundo contratempo, talvez menos visível, na década de 1990, do qual só recentemente vem tentando se recuperar. Mais especificamente, enquanto muitos países sul-americanos testemunhavam um intenso processo de ajuste sócio-econômico, tecnológico e regulatório, com freqüentes e dramáticos impactos sobre as cidades e regiões metropolitanas, houve uma surpreendente falta de um arcabouço institucional e jurídico, a um só tempo sólido e transparente, que pudesse nortear as transformações nas cidades-regiões e áreas metropolitanas da América do Sul de forma sustentável. O vácuo institucional nas áreas metropolitanas foi ainda mais dramático, se considerarmos o perfil relativamente urbanizado do continente, no qual as regiões com cidades grandes haviam freqüentemente sido, em época anterior, os pólos ou centros espaciais das estratégias nacionais de substituição das importações, e onde, até certo ponto, os problemas em escala nacional e metropolitana ou micro-regional – tais como a exclusão social, a degradação ambiental e a perda generalizada de competitividade – tinham-se tornado cada vez mais interdependentes. Ademais, como já foi extensivamente analisado por estudiosos sul-americanos do desenvolvimento urbano, as cidades e cidades-regiões do continente adentravam neste novo estágio do processo de internacionalização sem que seus déficits históricos, no que tange ao acesso aos serviços básicos, à terra e às fontes sustentáveis e previsíveis das finanças, tivessem sido minimamente equacionados; suspeitava-se, aliás, que as disparidades em várias áreas metropolitanas da América do Sul, de fato, tivessem aumentado durante boa parte da década de 1990.

Ilustraremos este ponto com alguns exemplos. A Grande Santiago gera cerca de metade do PIB do Chile, enquanto que aproximadamente 2/3 da população do país está concentrada nas cidades-regiões de Santiago, Valparaíso e Concepción. Apesar de o modelo de desenvolvimento chileno ter sido reconhecido por suas conquistas em registrar crescimento com redução de pobreza, Santiago vem enfrentando, cada vez mais, um rápido crescimento das áreas periféricas (*sprawl*), a redução da qualidade ambiental, a segregação sócio-espacial e uma escalada nas disparidades intrametropolitanas. Os recentes trabalhos teóricos sobre a evolução espacial da Grande Santiago confirmaram um padrão (pós-moderno) de ocupação fragmentada do solo, privatização de espaços públicos e segregação sócio-espacial, fato que se vê refletido na proliferação das comunidades fechadas (verticais e horizontais), em geral diretamente conectadas aos locais específicos de trabalho por rodovias (freqüentemente financiadas pelo setor privado), o surgimento de cidades completamente novas, bem como pólos e distritos industriais, comerciais e tecnológicos. Paralelamente, esta colcha de retalhos de cidades situa-se em um limbo institucional, particularmente considerando-se o fato de que o Chile não possui arranjos específicos para as áreas e aglomerações metropolitanas. Isso tudo é ainda mais preocupante no caso de Santiago, especificamente, onde a estrutura de governo é fragmentada em três províncias (uma delas, a própria Santiago, que, por sua vez, subdivide-se em 32 municípios).

Traçando-se um paralelo, a aglomeração da Grande Buenos Aires – que, ainda que não exista propriamente como organismo formal político e administrativo, é vagamente definida como sendo constituída pela Cidade Autônoma de Buenos Aires e pelas 32 cidades que a circundam – concentra aproximadamente a metade da produção do país e 1/3 de sua população. Na década de 1990, a região da cidade era o estágio central de um traumático processo de reestruturação das cadeias produtivas e de desindustrialização. Na ausência de estruturas claras de governança metropolitana, refletida em um conjunto complexo e sobreposto de responsabilidades que eram distribuídas entre uma província forte, a Cidade Autônoma federada de Buenos Aires, os governos locais periféricos e as instituições do governo nacional, mostrou-se ainda mais difícil desenvolverem-se estratégias efetivas para lidar com as disparidades intrametropolitanas que cresciam intensamente, e gerando um padrão de degradação ambiental. Assim sendo, não causou surpresa o fato de que, durante essa mesma década, a Grande Buenos Aires vivenciava uma proliferação de comunidades fechadas nos subúrbios, e um quadro de acentuada fragmentação sócio-espacial da área metropolitana.

Segundo dados de 2003, a Grande Bogotá, composta da cidade central (com 7 milhões de habitantes) e de 24 municípios em seu redor (resultando em um total populacional de cerca de 8,2 milhões de pessoas), concentrava aproximadamente 30% do PIB nacional (e 40% do PIB industrial nacional), e cerca de 1/5 da população do país. A abertura do regime comercial reforçou a atratividade da região, e seu papel como o principal motor da economia colombiana. Em 2010, espera-se que a cidade-região atinja a marca dos 9,6 milhões de habitantes. Nos últimos anos, o tradicional relacionamento polarizado entre a cidade central de Bogotá e os municípios circunvizinhos deu lugar a um processo gradual de regionalização da produção e do uso e ocupação do solo.

Por essa razão, vários municípios do entorno têm crescido bem mais rapidamente do que a própria Bogotá: a falta de espaço físico e os preços dos terrenos, relativamente mais altos, também induziram as indústrias a se estabelecerem, desde o início, fora da cidade central, atraindo, assim, para áreas como Sabana, subseqüentes investimentos adicionais no setor terciário e na infra-estrutura complementar. Este processo apenas fez aumentarem as chances de se desenvolver arranjos adequados para tratar dos muitos desafios enfrentados pela região: exclusão sócio-espacial (cerca de 40% da renda metropolitana da Grande Bogotá está concentrado nas mãos dos 7% da camada superior da população), o rápido aumento dos níveis de poluição do Rio Bogotá, o transporte intermunicipal de carga e de passageiros, bem como o planejamento do uso e ocupação do solo em áreas ambientalmente sensíveis. A Mesa Redonda Regional da Região de Bogotá-Cundinamarca, lançada em 2001 e que envolveu o governo nacional, o governo estadual de Cundinamarca, a própria cidade de Bogotá, bem como as 116 administrações municipais circunvizinhas e três unidades específicas de conservação ambiental, foi uma abordagem inovadora, direcionada à criação de uma política informal, e envolvendo vários atores, para reunir e organizar um sistema metropolitano fragmentado. Contudo, avaliações recentes feitas pelo Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional, que tem apoiado o processo desde o início, enfatizaram a necessidade de fortalecer esses mecanismos com arranjos mais formais.

O cenário brasileiro da década de 1990 não constituiu uma exceção a esse padrão generalizado de intensa reestruturação sócio-econômica nacional, aliado à falta de um arcabouço institucional, financeiro e gerencial, que pudesse nortear a elaboração de uma agenda estratégica para as áreas metropolitanas. Uma agenda deste tipo teria estabelecido as principais prioridades para capturar as potenciais economias de aglomeração, por um lado, e reduzir os déficits sociais históricos nas áreas metropolitanas, por outro. Como ocorreu em outros países da região, tal agenda não se cristalizou no Brasil. A escala metropolitana pode ter sido associada ao regime militar, que, de fato, dividia os recursos com base em uma lógica metropolitana autoritária, e isso talvez explique o motivo para que a questão da governança regional das cidades tivesse sido praticamente negligenciada pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, maciçamente influenciada, como foi, pelos novos protagonistas, particularmente os prefeitos eleitos e os movimentos sociais. Estes atores promoveram uma agenda baseada na descentralização e democratização, que, de modo geral, negligenciou a questão da coordenação territorial intermunicipal e intersetorial.

Assim sendo, durante essa década, São Paulo, coração industrial do Brasil, e mais especificamente a região do assim-chamado ABC Paulista (rotulada, às vezes, de a Detroit brasileira), que concentrava o grosso da indústria



Espera-se que o novo plano de gestão do lixo ajude a manter limpas as ruas do centro de Buenos Aires. Políticas não-coordenadas e fragmentadas de serviços públicos – à exceção da gestão de resíduos sólidos – em toda a área metropolitana têm parte da culpa pela degradação ambiental da Grande Buenos Aires.



automobilística do país e uma parte substancial de seu pólo petroquímico, teve que enfrentar as conseqüências negativas da mudança do regime macroeconômico brasileiro, sem qualquer estrutura consolidada de governança metropolitana. O governo nacional enfatizava uma estratégia de desregulamentação e recuo nas políticas industriais e tecnológicas pró-ativas, ao passo que a reestruturação das grandes indústrias na região causava altos índices de desemprego e subemprego, aumento nos índices de pobreza e de exclusão sócio-espacial. A especulação imobiliária e a falta de controle por parte dos governos municipais sobre os mercados imobiliários também desencadearam uma proliferação de favelas e assentamentos irregulares nos arredores da Região Metropolitana de São Paulo, freqüentemente em áreas protegidas das bacias hidrográficas e ambientalmente sensíveis. Por ser uma região altamente politizada, com ativa participação no processo de redemocratização do país, e contando com o protagonismo dos sindicatos trabalhistas e os movimentos sociais, uma resposta inovadora foi organizada pelos atores locais, que criaram, coletivamente, e negociaram a elaboração de um consórcio intermunicipal, uma Câmara Regional para o Planejamento Estratégico Participativo e uma Agência de Desenvolvimento Econômico. Não obstante o caráter inovador das iniciativas e o apoio do empresariado às mesmas, há que se atentar para o fato de que, ao menos até recentemente, a baixa capacidade financeira, o fraco reconhecimento institucional existente no federalismo fiscal brasileiro e a alta dependência da liderança individual (particularmente do falecido Prefeito da cidade de Santo André, Celso Daniel, dos líderes dos sindicatos trabalhistas e do setor industrial em geral), mostraram ser os gargalos para o aumento da escala e da continuidade desse sistema informal de governança regional, e para replicá-lo em outras regiões metropolitanas.

O vácuo institucional e político que circunda as regiões metropolitanas conseguiu até afetar cidades que eram consideradas modelos de boa governança e planejamento urbano, no contexto sul-americano. Por exemplo, a cidade de Curitiba serviu amplamente como uma das *boas práticas* em termos de uma cidade sustentável e bem-planejada, especialmente quanto à sua capacidade de nortear o crescimento da cidade por meio de um modelo de transporte público financeiramente acessível e de boa qualidade, ligado a um bem-traçado plano de uso e ocupação do solo. Os desdobramentos recentes demonstraram que este quadro já não é tão compatível com a realidade da Grande Curitiba. Similarmente a outras experiências sul-americanas, o processo de metropolização, refletido em um padrão cada vez mais denso de interdependências funcionais entre a cidade central e seus arredores, revelou as deficiências do modelo de Curitiba de maneira dolorosamente clara. Por exemplo, enquanto o desenvolvimento na zona leste foi proscrito pelo plano-diretor metropolitano de 1978 e sua recente atualização, pois a região concentra áreas ambientalmente sensíveis e bacias hidrográficas, e fornece cerca de 70% do abastecimento urbano de água, foi exatamente lá que ocorreu o crescimento urbano. Parte desse distorcido padrão de ocupação do solo poderia ser explicado pelos agressivos subsídios e incentivos fiscais que foram concedidos para atrair indústrias que estavam originalmente em regiões com um custo de vida maior (particularmente no Estado de São Paulo). Paralelamente, o muito aclamado sistema integrado de transporte público de Curitiba não conseguiu fazer face ao rápido aumento nas viagens intermunicipais entre a cidade central e os arredores da região metropolitana. Desde o final da década de 1990, verificou-se um aumento exponencial nos congestionamentos e no uso do automóvel.

Há que se reconhecer que os governos da América do Sul estão crescentemente conscientes acerca da interdependência entre o que ocorre em suas regiões metropolitanas e o bem-estar nacional. O governo brasileiro, por exemplo, criou uma nova lei estrutural sobre consórcios intermunicipais, com o fim de fortalecer a capacidade institucional e organizacional desses organismos. A lei permite, também, que as instituições em tanto desestruturadas de planejamento se transformem em organismos capazes de efetivamente implantar funções municipais, regionais e metropolitanas, tais como transporte, planejamento e gestão das bacias hidrográficas, gestão dos resíduos sólidos e desenvolvimento econômico, entre outros. No entanto, as leis, por si só, não substituem a liderança política; um número extremamente pequeno de



Conjunto habitacional com casas novas, em concreto e tijolo, na Rocinha, a maior favela do Brasil, localizada em um morro no Rio de Janeiro, praticamente construído por mutirão. Mesmo assim, o saneamento básico e a infra-estrutura são melhores do que na maioria das favelas do país, graças à sistemática intervenção da comunidade.

Dante Busquets

### O grosso dos mercados brasileiros de terrenos urbanos é guiado por uma colcha de retalhos de planos-diretores... Sem incorporar uma visão mais estratégica sobre o desenvolvimento sustentável das áreas metropolitanas como tal.

consórcios intermunicipais foi criado desde a promulgação da lei, provavelmente também à luz de uma “mentalidade de soma zero” de alguns elementos da liderança local. Esta falta de uma visão estratégica representa um gargalo concreto ao avanço em direção a um cenário no qual os governos locais voluntariamente planejem, financiem e implementem serviços de interesse comum, com ou sem apoio estadual e nacional. Ironicamente, o consórcio intermunicipal da região do ABC, mencionado acima, que demonstrou ser uma das iniciativas mais inovadoras na década de 1990 em governança regional, e que também serviu de exitoso lobby para a nova legislação federal sobre consórcios públicos, até hoje ainda não adaptou sua estrutura jurídica e organizacional para poder utilizar o potencial oferecido pela lei.

Como mencionamos acima, os movimentos sociais e as organizações não-governamentais, apesar de nem sempre terem uma perspectiva metropolitana, tiveram sucesso ao pressionar os governos pedindo por transparência e eficácia nos sistemas de governança nas cidades-região da América do Sul. Neste sentido, a legislação brasileira, inovadora e progressista, sobre o assim-chamado “Estatuto da Cidade”, é um exemplo paradigmático; sua elaboração e aprovação, em 2001, pode ser considerada resultado direto de mais de uma década de mobilização política por movimentos de moradia, urbanistas, intelectuais e associações de profissionais liberais, direcionados a melhorar e democratizar o funcionamento do mercado imobiliário. A legislação propiciou a geração de novos planos-diretores municipais que incorporam uma série de instrumentos – zoneamento especial de interesse social, outorga onerosa, impostos progressivos sobre terrenos vazios e outros – que, ao menos em teoria, aumentam a alavancagem dos governos locais sobre o funcionamento do mercado de terra nas cidades. Entretanto, o instrumento ainda terá que fornecer uma solução concreta para o dilema do uso e ocupação do solo não-coordenada e fragmentada no âmbito metropolitano. Na realidade, a lei não traz em seu bojo um mecanismo para a coordenação de planos-diretores

municipais individuais; assim sendo, na prática, o arcabouço de regulação que norteia a maior parte do mercado imobiliário nas regiões metropolitanas brasileiras pode ser caracterizado como uma espécie de colcha de retalhos de planos-diretores, elaborados com base em diferentes critérios e metodologias, sem incorporar uma visão mais estratégica sobre o desenvolvimento sustentável das áreas metropolitanas como tal.

Esta talvez seja uma das principais lições que emergem do intenso processo de reestruturação urbana e econômica das últimas duas décadas nessas cidades-regiões. Os ocasionais sucessos melhoraram a governança das áreas metropolitanas, envolvendo a inovação do setor público, a descentralização e a mobilização dos protagonistas não-governamentais. Ao mesmo tempo, é preciso admitir que os desafios para reduzir, sistematicamente, a exclusão sócio-espacial, regular e organizar os mercados imobiliários fragmentados e especulativos, bem como confrontar a degradação ambiental, o quadro de intensas disparidades intra-metropolitanas e a perda da competitividade econômica, continuam grandes. De fato, ao que tudo indica, a descentralização e a democratização da década de 1990 representaram os primeiros passos do que pode ser considerado um processo coletivo de aprendizado, que apenas se iniciou. Neste sentido, tanto o padrão fragmentado de regionalismo funcional da Grande Buenos Aires, os intensos conflitos entre a cidade-pólo de Curitiba e as cidades do entorno metropolitano sobre a gestão, o financiamento e a organização de determinados serviços, a Mesa Redonda Regional de Bogotá-Cundinamarca e, por último, a dificuldade enfrentada na região do ABC, na São Paulo Metropolitana, para transformar a sua estrutura jurídica num consórcio público regional que se beneficie da nova legislação federal estrutural, são, efetivamente, diferentes lados deste complexo e multifacetado processo coletivo de aprendizado.

Os governos nacionais e estaduais deveriam estimular a negociação e a mobilização desses pactos territoriais que visam a criação coletiva de bens públicos nas áreas metropolitanas. Afinal, é a complexidade sócio-econômica e política, bem como a riqueza das cidades-regiões e áreas metropolitanas, que nos permitem ir além da dicotomia abstrata e macro-econômica do controle da inflação *versus* crescimento, que, de fato, tanto fez encolher o debate sobre o desenvolvimento futuro dos países sul-americanos.

Jeroen Klink é o Coordenador do Núcleo de Ciências, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal da Região do ABC, em São Paulo. Anteriormente, Klink foi Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, de Santo André.



# POLÍTICAS, PODER, CIDADES

Em um trecho do livro “The Endless City”, **Enrique Peñalosa** descreve a necessidade urgente de os governos criarem espaços públicos e cidades socialmente inclusivas e bem planejadas.

Não existe uma forma científica ou tecnicamente correta ou incorreta de se construir uma cidade. Definir o que faz uma cidade boa é mais uma questão do coração e da alma do que da engenharia. É mais próximo da arte do que da ciência. Ainda que, apesar da natureza subjetiva do urbanismo, um governo tenha que adotar uma visão e promovê-la, tomar decisões, construir, definir regras e aplicá-las – é preciso não somente conceber uma cidade, mas também torná-la real. Se uma boa cidade é uma obra de arte coletiva da sociedade, então seu governo atua como o maestro da obra, e muitas vezes também como seu compositor.

Urbanismo tem a ver com decisões da comunidade e da sociedade, executadas através de alguma forma de governo. Não é possível deixar a cargo da iniciativa privada se deveriam existir calçadas, e qual deveria ser sua largura, ou a altura que os prédios deveriam ter, se deveria ou não haver parques e, no caso afirmativo, onde e que tamanho deveriam ter, ou se deveria haver uma mistura de edifícios residenciais e comerciais. O fato de que a intervenção governamental é essencial, aliado à realidade de que há múltiplos projetos possíveis para uma cidade, faz do urbanismo um dos poucos campos ideológicos remanescentes.

Nos ambientes urbanos reais, o conceito de Adam Smith de que os indivíduos em busca de seu próprio benefício promovem benefícios para a sociedade como um todo não é sempre válido. Um empreendedor pode querer construir um edifício alto em meio a uma vizinhança de casas que alcançam no máximo três andares; e é também uma decisão individual lógica uma pessoa ir de casa para o trabalho no conforto de seu carro particular, ainda que se todos os moradores de uma grande cidade fizessem o mesmo, o resultado seria um congestionamento de trânsito. Deveria o proprietário de uma área rural próxima de uma cidade poder fazer o que quer que ele queira com ela, incluindo, por exemplo, construir nela um condomínio fechado de baixa densidade longe do alcance do transporte público? Como deveria o escasso espaço de circulação viária ser distribuído entre pedestres, bicicletas, ônibus e automóveis? Aparentemente o transporte público deveria ser priorizado em relação aos automóveis particulares na alocação do espaço viário, se a democracia e o bem público tivessem que prevalecer.

Há pelo menos dois tipos de equidade que podemos perseguir de forma realista em nosso tempo: o primeiro é equidade na qualidade de vida, especialmente para as crianças. Todas as crianças deveriam ter as mesmas oportunidades de desenvolver seu potencial e de serem felizes, ter acesso a espaços verdes e áreas recreativas, a bibliotecas e orla de águas. O segundo tipo de equidade – ainda ao nosso alcance – é tornar verdadeiramente efetivo o princípio de que o bem público deve prevalecer sobre o interesse privado. O primeiro artigo em qualquer constituição estabelece que todos os cidadãos são iguais perante a lei. Conseqüentemente, algumas estabelecem explicitamente que o bem público deve prevalecer sobre o interesse privado. Nas cidades, os interesses de uns poucos indivíduos muitas vezes entram em conflito com aqueles da comunidade como um todo. É papel da política e das instituições governamentais administrar esses conflitos e encontrar formas de promover a inclusão e a justiça social.

De acordo com as Nações Unidas, haverá cerca de 2,8 bilhões de novos habitantes nas cidades dos países em desenvolvimento ao longo dos próximos 40 anos. Porém, o crescimento dessas cidades será maior do que o proporcional ao seu crescimento populacional pelas seguintes razões: as famílias terão menos membros, e portanto mais moradias serão necessárias para abrigar a mesma quantidade de pessoas; maior desenvolvimento econômico significa que as edificações institucionais ocuparão uma maior parcela do espaço da cidade; e as pessoas precisarão de casas maiores quando sua renda aumentar. É nas cidades dos países em desenvolvimento que muitos dos principais desafios urbanos e ambientais estão concentrados neste século. E questões de equidade e de inclusão são especialmente importantes nelas, na medida em que suas sociedades são altamente desiguais. Desigualdade e exclusão podem ser ainda mais dolorosas de que a pobreza,

mas a forma com que criamos e organizamos as cidades pode ser um poderoso instrumento para a construção da equidade e da justiça social.

O espaço público dedicado aos pedestres pode oferecer meios para uma sociedade mais inclusiva. Durante o horário do expediente, o mais importante executivo e o empregado mais humilde podem estar igualmente satisfeitos ou insatisfeitos; no espaço público ambos convivem com seus colegas e executam o seu trabalho. É somente durante seu tempo de lazer que um abismo separa suas qualidades de vida. O executivo, de renda mais alta, vai para sua casa normalmente grande, provavelmente com um jardim, tem acesso a clubes esportivos, casas de campo, restaurantes, atividades culturais caras e viagens para o exterior. O indivíduo de renda baixa vive com seus filhos em uma moradia bastante pequena, e a única alternativa à televisão para seu entretenimento nas horas livres é o espaço público acessível aos pedestres. Calçadas, ciclovias, praças, parques, calçadões, orlas e instalações esportivas mostram respeito pela dignidade humana e pelo menos começam a compensar a desigualdade em outras áreas.

O acesso a áreas verdes talvez seja a mais formidável barreira à inclusão, não somente agora, mas também no futuro. Até recentemente, muito poucos acreditavam que o pobre possuiria refrigeradores, telefones fixos, quanto menos celulares, televisores coloridos, lavadoras de roupas ou equipamentos de som sofisticados, e tudo isso está se tornando bastante comum mesmo nos lares de baixa renda dos países em desenvolvimento. Cidadãos de baixa renda terão em breve acesso a computadores e a uma variada gama de aparelhos eletrônicos. O que não terão é acesso a áreas verdes e a instalações esportivas – a menos que as autoridades ajam agora. Negligenciar a aquisição e a garantia de espaços abertos hoje não é algo que poderá ser revertido facilmente no futuro. Seria extremamente difícil comprar e demolir centenas de edificações a fim de se criar áreas verdes. E a falta dessas áreas afeta sobremaneira a qualidade de vida e a inclusão e, em resultado, a legitimidade da organização social. Além do espaço público básico para o pedestre, que deveria ser encontrado em toda a cidade, uma boa cidade deveria ter pelo menos um, e idealmente vários, “grandes”

espaços públicos. Isso significa dizer espaços de qualidade tal que mesmo os mais abastados membros da sociedade não deixassem de freqüentá-los.

Uma ciclovia protegida em uma cidade de um país em desenvolvimento é um símbolo poderoso, e mostra que um cidadão em uma bicicleta de 30 dólares é tão importante quanto outro em um automóvel de 30 mil dólares. Uma ciclovia protegida ao longo de cada rua não é uma instalação arquitetônica bonita, mas um direito democrático básico – a não ser que alguém acredite que somente aqueles com acesso a automóveis têm direito à mobilidade em segurança. Calçadas em bom estado e ciclovias mostram respeito pela dignidade humana, independentemente do nível do desenvolvimento econômico de uma sociedade. Muitos cidadãos em sociedades economicamente avançadas não podem dirigir, ou porque são muito jovens ou muito velhos, ou porque são portadores de necessidades especiais. Uma cidade democrática deve ser planejada para os mais vulneráveis de seus habitantes.

É na questão dos transportes que os governos têm mais dramaticamente falhado em atender aos princípios democráticos nas cidades dos países em desenvolvimento. Há uma luta pelo escasso espaço viário travada entre automóveis e transporte público, pedestres e ciclistas, e há uma batalha por verbas públicas travada entre proprietários de automóveis que reclamam maior infra-estrutura viária e os cidadãos de baixa renda que reivindicam escolas, sistemas de esgoto, moradias, parques e outras infra-estruturas básicas. A minoria de proprietários de automóveis geralmente tem maior influência política, e, em conseqüência, direciona o investimento público para a infra-estrutura viária destinada a reduzir os engarrafamentos de horários de pico, em detrimento das necessidades da população carente. A malha viária urbana e rural ignora ou dá pouca atenção à necessidade de infra-estrutura dos pedestres e ciclistas.

Não há um nível “natural” do uso do carro em uma cidade. A administração de cidades maduras como Paris, Nova Iorque, Tóquio, Berlim ou Londres, explícita ou implicitamente definiram há longo tempo que, independentemente das condições de tráfego, nenhuma outra infra-estrutura viária seria construída em suas áreas centrais. Os recursos seriam concentrados no transporte público. Se os governos de Manhattan ou de Paris tivessem construído mais e maiores ruas ou avenidas, haveria maior uso do carro naquelas cidades. Por outro lado, se seus governos tivessem construído menos vias, ou mais estreitas, o uso do carro teria diminuído por lá. Em resumo, é a quantidade de infra-estrutura disponível que determina o nível de uso do carro.

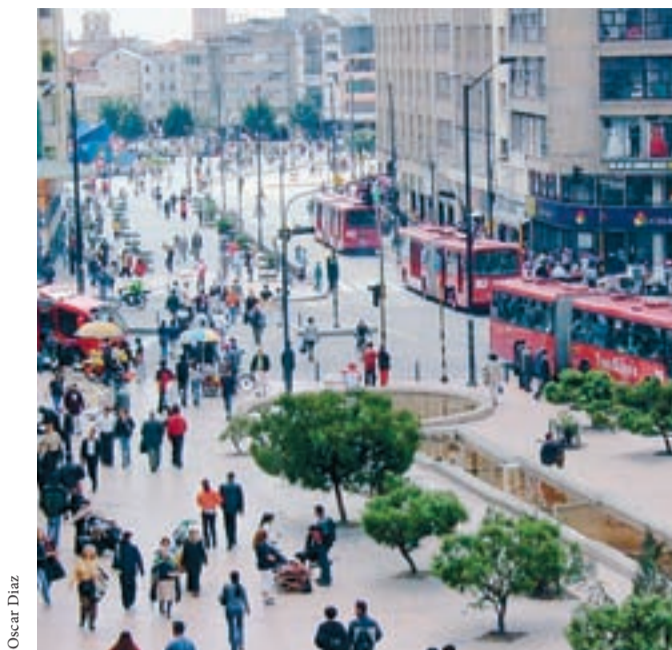
Os governos das cidades menos avançadas relutam em tomar a decisão inevitável: não construir mais infra-estrutura viária na cidade construída. Os recursos serão concentrados não em autopistas novas ou mais largas, mas na criação, expansão e melhoria do transporte público. Dali em diante, o uso dos automóveis deve ser explicitamente restrito por meio



Iniciativas para melhorar bairros informais de rápido crescimento de Bogotá criaram novos espaços públicos e ao mesmo tempo melhoraram os serviços e a infra-estrutura de transporte da área.

Giovanna Silva





Transformações importantes incluem o aclamado sistema de ônibus de tráfego rápido TransMilenio, com seus corredores exclusivos (esquerda) que traz moradores das áreas mais distantes para o centro da cidade (centro), assim como a criação de novas escolas e bibliotecas (direita). Centenas de novos parques e passagens para pedestres foram criadas, fazendo do circuito de ciclovias de Bogotá um dos mais extensos do mundo.

de dispositivos como restrições de uso com base no número das placas, pedágios, limitações ao estacionamento, ou, implicitamente, com o tráfego pesado. Muitas cidades avançadas assistiram batalhas travadas por moradores famosos contra projetos de autopistas urbanas. Uma das mais célebres é a luta de Jane Jacobs contra uma via expressa projetada para atravessar a parte baixa de Manhattan (*Lower Manhattan*). Na maioria das cidades avançadas de hoje, a “política de transportes” realmente significa encontrar meios para conseguir níveis mais baixos de uso do carro e maior utilização do transporte público, maior circulação de bicicletas e de pedestres. Nas cidades dos países em desenvolvimento, a “política de transportes” ainda significa majoritariamente o oposto: como facilitar o maior uso dos carros. Nas sociedades dos países em desenvolvimento, onde menos de 50% das famílias não possui um automóvel, possuir um é tido como um certificado visível de pertencimento aos altos escalões da sociedade. As pessoas das faixas de renda mais alta nas sociedades menos desenvolvidas e altamente desiguais tendem a enxergar o uso do transporte público, lado a lado com cidadãos de renda mais baixa, como uma afronta à sua posição na sociedade. Embora utilizem com prazer o transporte público quando viajam para países mais adiantados, raramente dele se aproximam em seus próprios países.

Um governo que se preocupa com a qualidade de vida urbana deve abster-se de tentar reduzir os engarrafamentos através de investimentos em novas e maiores vias e concentrar-se na criação e na melhoria do transporte de massa e infra-estrutura para pedestres e bicicletas.

Isso é devido em parte ao fato de que uma cidade que abre demasiado espaço para os rápidos automóveis torna-se menos humanizada e perde qualidade de vida, mas também porque os investimentos em infra-estrutura viária que beneficiam principalmente os cidadãos de renda mais alta redirecionam as verbas públicas, retirando-as de escolas, parques, habitação e muitas outras necessidades. Os mais vulneráveis membros da sociedade, como os pobres, os idosos, as crianças e as pessoas com necessidades especiais, normalmente não têm consciência de seus interesses e de seus direitos, e não têm muita influência política. Um governo democrático deve atuar em seu nome e confrontar as minorias poderosas em seu favor. Precisa convencer mesmo os grupos das faixas de renda mais elevada de que as restrições ao uso dos carros também os beneficiarão no longo prazo. Mas, no final das contas, precisa exercer o seu poder de decisão para implementar essa visão, independentemente do seu custo político.

Uma fonte comum de desigualdade é a divisão das cidades ou das regiões metropolitanas em inúmeros, às vezes dezenas de municípios. Forças de mercado sem controle externo criam uma situação na qual os bairros caros destinados aos cidadãos mais ricos atraem incorporações similares de alto padrão à sua volta. As terras no entorno das incorporações destinadas ao público de renda elevada tendem a ser caras, e normalmente bairros de baixo padrão não serão estabelecidos ali. A recíproca é também verdadeira: uma incorporação de alto padrão normalmente não será estabelecida próxima a outra destinada à população de baixa renda.

Uma cidade rica e grande tem tanto grupos de baixa renda como de alta renda. Os grupos de renda mais alta recolhem

### Um governo que se preocupa com a qualidade de vida urbana deve abster-se de tentar reduzir os engarrafamentos através de investimentos em novas e maiores vias e concentrar-se na criação e na melhoria do transporte de massa e infra-estrutura para pedestres e bicicletas.

impostos que atendem às necessidades dos grupos de renda mais baixa. Pagam altos impostos, e com frequência nem mesmo utilizam muitos dos serviços oferecidos pela cidade: utilizam serviços de saúde particular e suas crianças frequentam creches e escolas particulares. Os municípios onde moram cidadãos de renda mais baixa têm maior dependência dos serviços sociais fornecidos pelo governo, ainda que não tenham a possibilidade de arrecadar os fundos necessários para mantê-los. O resultado é a desigualdade. A extração direta de fundos das prefeituras mais ricas para transferi-los para aquelas de arrecadação mais baixa não resolve o problema: está provado que aqueles que gastam fundos que não foram gerados por si próprios tendem a fazê-lo de forma ineficiente. Para piorar as coisas, os cidadãos mais pobres com níveis de educação mais baixos tendem a ser presas fáceis para os políticos demagogos e corruptos.

Ao mesmo tempo em que pode haver razões históricas para a existência de inúmeros municípios no âmbito de uma cidade, uma vez que sejam parte de uma grande e moderna região metropolitana, há poucas justificativas para tanto. A maioria dos cidadãos cruza limites municipais sem se darem conta do fato, exceto, naturalmente, quando o absurdo de tal subdivisão política é tão extremo que o transporte público tenha que dar meia volta quando atinge o limite de seu município, como é o caso em São Paulo. O planejamento de longo prazo também se torna mais complicado quando tais subdivisões existem. Mesmo a construção de uma importante artéria viária ou de uma via férrea se torna problemática. Quando diferentes partidos políticos controlam municípios diferentes, mais problemas surgem, como tem sido o caso da Cidade do México. Despesas burocráticas de muitos municípios pequenos são mais altas do que aquelas de municípios maiores, e com frequência o nível de competência profissional é mais baixo nos municípios menores.

Por esses motivos, o Canadá fundiu quase mil municípios ao longo da última década, alcançando maior justiça social, despesas burocráticas mais baixas e melhor planejamento de longo prazo. Em Joanesburgo, vários municípios foram também fundidos no final do regime do apartheid, a fim de se conseguir maior equidade. Os cidadãos de renda mais alta tendem a se opor a essas fusões, porque uma parte de sua verba terá que ser subsequentemente redistribuída para as áreas ocupadas pelos habitantes de menor renda. Muitos políticos desses municípios também são contra porque

poderiam acabar em situação de inelegibilidade, ou simplesmente porque preferam ser, como diz o ditado, a cabeça de um gato em vez de serem a cauda de um leão.

As inovações são sempre difíceis de serem implementadas. O *status quo* é mantido com o apoio da maioria, enquanto as idéias de mudanças começam com somente uma minoria por detrás deles. O governo precisa agir em nome da maioria e em nome dos membros mais vulneráveis da sociedade, mas ele também precisa agir em nome das futuras gerações. Não é possível para os governos oferecer bens individuais para todos os cidadãos, porém é possível oferecer bens e serviços públicos de qualidade: escolas, bibliotecas, transporte e áreas verdes. Além disso, uma vez que os cidadãos alcançam um certo nível de renda, torna-se mais fácil melhorar o bem-estar através de bens públicos do que através de bens particulares: uma sala de espetáculos, uma área verde, uma orla.

A desigualdade permeia tudo à nossa volta de forma tão penetrante que é difícil diferenciar o que é inevitável – ou desigualdade tolerável – daquilo que poderia ou deveria ser modificado. Da perspectiva atual, parece que as mudanças sociais conquistadas pela Revolução Francesa eram óbvias, quase naturais, posto que as injustiças corrigidas por ela eram muito flagrantes. Entretanto, tais injustiças não eram consideradas flagrantes, não eram nem mesmo evidentes antes daquele momento na história. Da mesma forma, com frequência não temos consciência dos muitos casos à nossa volta nos quais o bem público não prevalece sobre o interesse privado. Investimentos em viadutos que visam minimizar os congestionamentos de trânsito que afligem os grupos das faixas de renda mais altas parecem normais. A população pobre da mesma cidade pode carecer de escolas ou de saneamento básico, algumas vezes até mesmo de água tratada, enquanto espaços privativos de lazer, ruas sem calçadas e vias expressas urbanas são vistas por toda parte. Se fôssemos verdadeiramente rigorosos na aplicação da prevalência do bem público, as cidades dos países em desenvolvimento proibiriam o uso de automóveis particulares durante os horários de pico. Somente uma minoria seria afetada. Os deslocamentos da maioria das pessoas tomariam menos tempo, e haveria menor poluição atmosférica. Reduções na construção e manutenção da malha viária liberariam verbas do orçamento público para melhor atender às necessidades das maiorias de baixa renda.

A maior parte das discussões e decisões que envolvem políticas públicas, tais como aquelas relacionadas à macroeconomia, têm vida curta. Mesmo os mais transcendentais eventos políticos com frequência não afetam as vidas das pessoas tanto quanto se pensa. Sob o risco de parecer sacrílego, pode-se dizer, por exemplo, que é irrelevante para o modo de vida das pessoas de hoje em dia se, na maioria dos países, as revoluções ou guerras por sua independência tivessem ocorrido 100 anos antes ou depois da data em que na verdade ocorreram. Por outro lado, o modo como as cidades são construídas é, em grande medida, determinante para a qualidade de vida de seus cidadãos durante centenas de anos.

*Enrique Peñalosa, prefeito de Bogotá (1998-2001), é um estrategista urbano que presta consultoria para cidades. É Consultor Internacional Sênior do Institute for Transportation and Development Policy.*



# O DNA DA MOBILIDADE NAS CIDADES

Em uma nova metodologia de modelagem urbana, **Fabio Casiroli** identifica como desenvolver opções sustentáveis de transporte para sistemas urbanos complexos.

A conexão entre transporte e exclusão social está no cerne do debate sobre políticas públicas que tratam do futuro das cidades. Porém, embora a redução no consumo de energia e nas emissões de carbono através de uma malha de transporte mais sustentável esteja sendo compreendida e implementada em diferentes regiões urbanas do mundo, as conexões entre forma urbana, infra-estrutura de transportes e bem-estar social requerem uma análise mais profunda. Compreender a mobilidade nas cidades apóia-se marcadamente em modelos deterministas de engenharia. Esses modelos tendem a se basear em uma visão bastante rígida, sincronica e estática das cidades, em que se assumem padrões de movimentação iguais para todos os consumidores. Ao invés disso, a mobilidade urbana pode ser abordada como uma ciência 'maleável', que permite que escalas múltiplas e horários do dia sejam compreendidos através de um conjunto de ferramentas de modelagem simples – que são na realidade mapas de acesso baseados em horários – que não requerem técnicas caras e não consomem muito tempo.

A experiência de uma cidade moderna muda de acordo com o horário do dia e do modo de transporte empregado para se ter acesso às provisões urbanas primárias da cidade – empregos, lojas, lazer, e outros usos sociais e comunitários essenciais. O tempo, em oposição à distância, talvez seja uma variável mais apropriada para se avaliar a funcionalidade urbana. Em primeiro lugar, precisamos chegar a um consenso em relação a um tempo de viagem médio que seja aceitável para a maioria dos trabalhadores que vêm de longe para o trabalho (*commuters*). Pesquisas sugerem que 45 minutos para cada trajeto, ou um total de uma hora e meia por dia, seria um intervalo de tempo razoável para a maioria das pessoas terem acesso a uma gama de funções urbanas primárias a partir de seu ponto de partida. Embora a escolha de qualquer número possa ser contestada e considerada controversa, o número nos dá um ponto de referência com o qual comparar e avaliar o tempo gasto por moradores das cidades em seus deslocamentos diários.

Para melhor compreender a relação entre a forma urbana e os padrões de mobilidade, foram acompanhados os tempos de trajeto para diferentes meios de transporte (transportes coletivos ou carros particulares) em doze megalópoles globais – incluindo São Paulo, Los Angeles, Londres e Tóquio – a fim de se identificar o tempo necessário para chegar ao trabalho, sair à noite, ir às compras, assistir a um evento esportivo ou ir para a faculdade. Os achados mostraram resultados espantosamente diferentes para diferentes meios de transporte e para diferentes horários do dia e atividades realizadas.

Os diagramas abaixo indicam os mapas de acesso à "cidade do lazer", ilustrando viagens realizadas em horário noturno, começando em um ponto de partida selecionado até um ponto central em cada cidade, onde estejam localizados os teatros, cinemas ou outros locais de lazer. Os mapas de cima mostram a distância que uma pessoa pode percorrer em 45 minutos (em verde) ou em 90 minutos (em amarelo) quando se deslocando de carro, ao passo que os mapas de baixo indicam a distância que se pode percorrer usando o transporte público.

O que realmente salta aos olhos é a força de cidades como Londres e Tóquio, que mantêm extensas malhas de transporte integradas e plenamente operacionais mesmo além do horário tradicional de expediente. Nessas cidades, os mapas de acesso basicamente cobrem a mesma área tanto para motoristas como para usuários do transporte público. Uma grande porcentagem da população consegue chegar aos distritos de lazer da cidade em até 45 minutos, seja utilizando o próprio carro ou utilizando uma combinação de ônibus, trem e metrô. Bogotá mostra um padrão integrado semelhante após a implementação do sistema de corredores de ônibus TransMilenio, que transporta 25% de todos os *commuters* diariamente e que proporcionou uma redução no tempo das viagens em 30%, nas emissões de carbono em 40% e nos acidentes de trânsito em 90%. No extremo oposto temos as cidades de Los Angeles e São Paulo, onde uma área muito menor é acessível por transporte coletivo, comparado

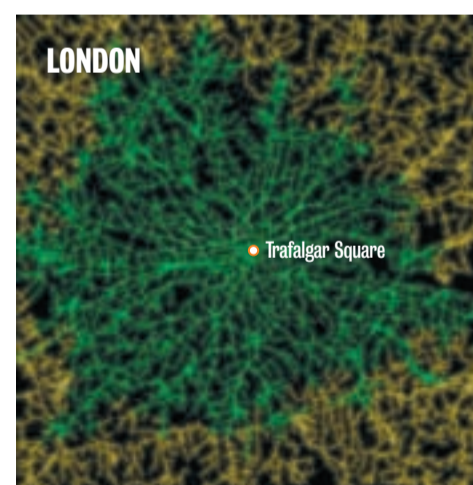
ao acesso utilizando o carro. Em Los Angeles, o número de pessoas que vivem a menos de 45 minutos de carro de Rodeo Drive é 27 vezes maior do que o número de pessoas que podem chegar lá em 45 minutos utilizando o transporte público (2,7 milhões contra 100 mil pessoas).

As conclusões a que se pode chegar com esses estudos confirmam que um sistema de transporte público com base em ônibus e trens, que se estenda por uma ampla área urbana, é fundamental para a oferta de acesso ao trabalho, ao lazer, às compras e a quaisquer outras funções primárias da cidade para a maioria de seus cidadãos. Em Los Angeles, por exemplo, menos de 20% da população da região metropolitana usam o transporte público para ir trabalhar – um caso claro de exclusão social – ao passo que em Tóquio – ainda a maior região metropolitana do mundo, com 35 milhões de habitantes – 78% da população utiliza a rede de transporte público para se locomover diariamente. Muitas das áreas mais carentes de Joanesburgo não dispõem sequer de um serviço de transporte público limitado, e em consequência, o acesso ao trabalho torna-se extremamente difícil para aqueles que dele mais necessitam – um padrão evidente em muitas cidades sul-americanas, onde longos deslocamentos para o trabalho podem superar três horas por dia.

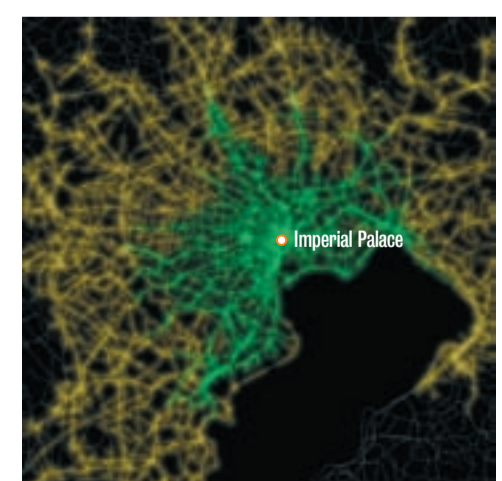
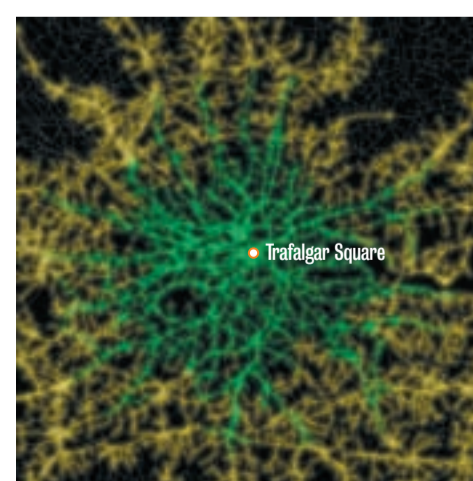
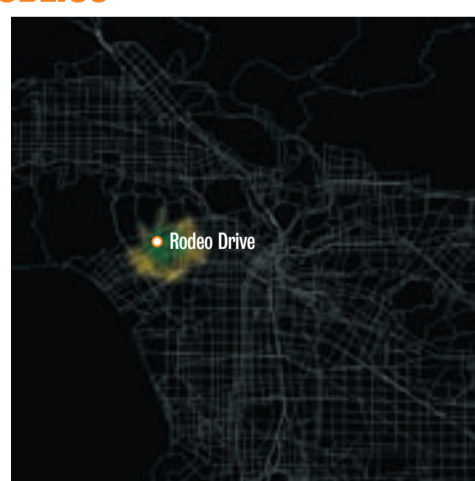
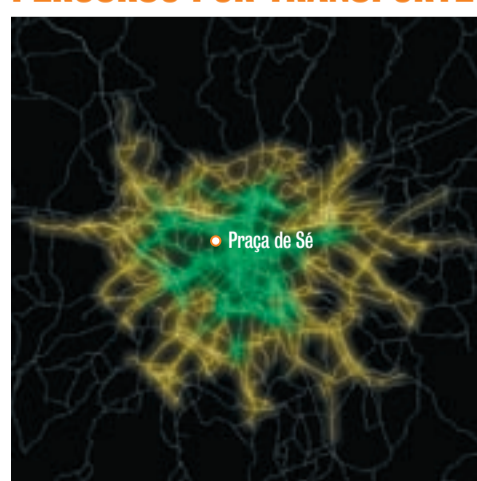
Em última instância, os resultados sugerem que as malhas de transporte público existentes deveriam ser utilizadas mais intensamente, levando-se em consideração as necessidades dos diferentes grupos de usuários em diferentes momentos do dia. Por exemplo, enquanto Londres tem uma malha extensa e bem estabelecida de ônibus, trem e metrô, sua eficiência perde com o fato de que seu sistema de trens e metrô fecha à meia-noite, forçando muitos a usarem os próprios carros para ter acesso ao entretenimento noturno. Entretanto, embora esses estudos apontem para a necessidade de os legisladores levarem em conta o planejamento do transporte baseado em horários do dia, as regiões metropolitanas em crescimento, como é o caso de São Paulo, Buenos Aires, Lima e Rio de Janeiro, precisam investir em um coquetel integrado de medidas, que incluam melhorias na conectividade do transporte regional, implementação de um sistema de ônibus expressos (*Bus Rapid Transit* – BRT), corredores reservados para o transporte coletivo, ciclovias, e ainda a introdução de políticas de gerenciamento de tráfego, tais como o rodízio de veículos por placa e pedágios urbanos. Somente com uma abordagem holística dos transportes, os legisladores urbanos poderão começar a oferecer soluções sustentáveis a seus cidadãos.

*Fabio Casiroli é professor visitante da DPA Milan Polytechnic. É fundador e presidente da Systematica, empresa de consultoria sobre planejamento e transporte urbanos, e é autor de 'Khrónopolis, Accessible City, Feasibility'.*

## PERCURSO POR CARRO



## PERCURSO POR TRANSPORTE PÚBLICO





# CIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Uma revisão provocativa da contribuição das cidades para o efeito estufa global por **David Satterthwaite** salienta a importância, para os governos municipais, de fomentar inovações ambientais e sociais.

As cidades são frequentemente acusadas de contribuir desproporcionalmente para as mudanças climáticas globais. Por exemplo, muitas fontes, incluindo as agências das Nações Unidas e a Iniciativa Clinton sobre o Clima, declararam que as cidades respondem por 75 a 80 por cento de todos os gases do efeito estufa decorrentes das atividades humanas. Entretanto, o número verdadeiro parece ser aproximadamente 40 por cento. Das 60 por cento das emissões geradas fora das cidades, grande parte vem das atividades de agricultura e desmatamento, com muito do resto vindo da indústria pesada, usinas de geração de energia movidas a combustíveis fósseis e de pessoas ricas, com alto nível de consumo, que moram em áreas rurais ou em centros urbanos pequenos demais para serem classificados como cidades.

De fato, muitas cidades combinam boa qualidade de vida com níveis relativamente baixos de emissão de gases do efeito estufa por pessoa. Não existe um conflito inerente entre um mundo cada vez mais urbanizado e a redução das emissões de gases do efeito estufa. Chamar as cidades de 'focos do problema' frequentemente significa que está sendo dada excessiva atenção à mitigação das alterações climáticas (redução das emissões de gases de efeito estufa), especialmente em países de baixa renda, e não está sendo dada atenção suficiente à adaptação (minimizar os impactos nocivos das mudanças climáticas). Com certeza, as atividades de planejamento, gestão e governança das cidades deveriam desempenhar um papel central na redução das emissões de gases do efeito estufa no mundo todo, o que também representaria um papel central na proteção das populações contra enchentes, tempestades, ondas de calor e outros impactos que seriam causados pelas mudanças climáticas sobre as cidades - consequências que têm recebido pouquíssima atenção.

A principal fonte das emissões de gases do efeito estufa nas cidades seria o uso de energia - na produção industrial, nos transportes e nos prédios residenciais, comerciais e

governamentais (aquecimento ou resfriamento, iluminação e aparelhos elétricos). Os níveis de emissão de gases do efeito estufa nas cidades mostram uma diferença maior que dez vezes, nas emissões médias per capita entre cidades, com São Paulo emitindo 1,5 tonelada de equivalente de CO<sub>2</sub> por pessoa, comparadas com 19,7 para Washington DC. O índice da Cidade do México é de 2,6 toneladas por pessoa. Se estivessem disponíveis os índices de outras cidades localizadas em países de baixa renda, as diferenças entre cidades nos índices per capita de emissão poderiam ser contabilizadas em múltiplos maiores que cem. Na maioria das cidades dos países de baixa renda, as emissões de gases do efeito estufa por pessoa não podem ser altas, simplesmente porque se usam quantidades muito pequenas de petróleo, carvão e gás natural, e os demais fatores capazes de gerar outros gases importantes do efeito estufa são de pouca monta. A indústria é escassa, poucas pessoas andam em carros particulares, e os equipamentos elétricos em residências e estabelecimentos comerciais são poucos, e de uso limitado.

O transporte tem uma contribuição importante para as emissões de gases do efeito estufa na maioria das cidades, apesar de sua contribuição relativa variar muito - por exemplo, desde cerca de 11 por cento em Xangai e Pequim em 1998 (nessas cidades, a indústria é a maior geradora de emissões de gases do efeito estufa) para cerca de 20 por cento

Ver as cidades como "o problema" desvia a atenção do fato de que o principal responsável pelos altos níveis de emissão de gases do efeito estufa são os padrões de consumo dos grupos de média e alta renda dos países mais ricos.

para Londres, Nova Iorque e Washington DC, até 30 a 35 por cento para o Rio de Janeiro, Barcelona e Toronto.

Talvez a principal fonte de emissões de gases do efeito estufa não sejam as cidades em geral, mas apenas as cidades localizadas em países de alta renda. Entretanto, um crescente número de estudos de cidades específicas da Europa e da América do Norte demonstra que estas teriam níveis bem menores de emissões de gases do efeito estufa, comparados com a média nacional - por exemplo, Nova Iorque e Londres têm emissões por pessoa muito mais baixas do que a média dos EUA ou do Reino Unido. São Paulo e Rio de Janeiro também têm emissões bem mais baixas por pessoa do que a média do Brasil.

Sem dúvida, as responsáveis pelas emissões de gases do efeito estufa não seriam as cidades propriamente (ou pequenos centros urbanos ou áreas rurais), mas determinadas atividades específicas. Uma compilação dessas atividades poderia colocá-las entre cidades, outros centros urbanos e áreas rurais, mas este não é um exercício simples. Por exemplo, os lugares onde ficam as grandes usinas de energia movidas a carvão seriam grandes emissores de gases do efeito estufa, apesar de a maior parte da eletricidade que elas geram poder ser usada em outros locais. Este é o motivo pelo qual as compilações de emissões de gases do efeito estufa geralmente atribuem às cidades as emissões geradas no fornecimento da eletricidade consumida dentro de seus limites, fornecendo, portanto uma explicação de porque algumas cidades têm emissões per capita surpreendentemente baixas, já que a eletricidade que importam não é proveniente de usinas movidas a combustíveis fósseis. No caso das cidades sul-americanas, o fato de sua eletricidade ser, na maior parte, proveniente de usinas hidroelétricas, reduziria seus índices de emissão de gases do efeito estufa por pessoa.

Existem outras dificuldades. Por exemplo, as emissões provenientes da gasolina usada pelos carros das pessoas que moram num lugar e trabalham em outro deveriam ser atribuídas à cidade onde trabalham, ou ao subúrbio ou área rural onde essas pessoas moram? Que localidades assumem as emissões de carbono provenientes das viagens aéreas? O total das emissões de carbono de qualquer cidade que tenha um aeroporto internacional é muito influenciado por essa cidade ser, ou não, designada como responsável pelo combustível abastecido nas aeronaves - mesmo se a maior parte desse combustível for usada no ar, fora dessas cidades. Os totais de emissões de carbono para cidades como São Paulo, Rio de Janeiro ou Nova Iorque são muito influenciados por essas cidades serem ou não designadas como responsáveis pelo combustível abastecido nas aeronaves de seus aeroportos.

Uma questão ainda mais fundamental seria se as emissões de gases do efeito estufa usados na produção de bens ou serviços são alocadas para produção ou para consumo. Se as emissões forem atribuídas à residência do consumidor final, a maioria das emissões provenientes da agricultura, desmatamento e indústria poderiam ser atribuídas às cidades onde são consumidas as mercadorias industriais, os produtos de madeira e os alimentos.

Apesar da tarefa de a quem atribuir as emissões de gases do efeito estufa parecer um pouco pedante, ela tem um significado muito importante para a atribuição das responsabilidades pela redução das emissões de gases do efeito estufa entre países e, dentro dos países, entre as cidades e outros assentamentos. Se todas as emissões de gases do efeito estufa que são incorporadas às mercadorias exportadas fossem atribuídas às cidades industriais da China (incluindo a eletricidade usada na produção dessas mercadorias), a responsabilidade dessas cidades chinesas seriam muito maior, no sentido de moderar, ou de eventualmente reverter, tais emissões do que caso estas últimas fossem alocadas para as nações ou para as cidades onde são consumidos os bens exportados pela China. Como observado por Walker e King: 'Muitos dos países do mundo ocidental se evadiram de suas próprias emissões de dióxido de carbono ao transferir suas fábricas para a China. Da próxima vez que você comprar algum produto com a etiqueta ou o carimbo de "Made in China", pergunte a você mesmo/a quem foi o responsável pelas emissões que o criaram.

Ver as cidades como "o problema" desvia a atenção do fato de que o principal responsável pelos altos níveis de emissão de gases do efeito estufa são os padrões de consumo dos grupos de média e alta renda dos países mais ricos. Usar taxas médias para emissões de gases do efeito



A proteção do manancial Guarapiranga-Billings, localizado no sul da cidade de São Paulo, é um desafio persistente, apesar das iniciativas voltadas a restringir o desenvolvimento das aglomerações informais em suas bordas.

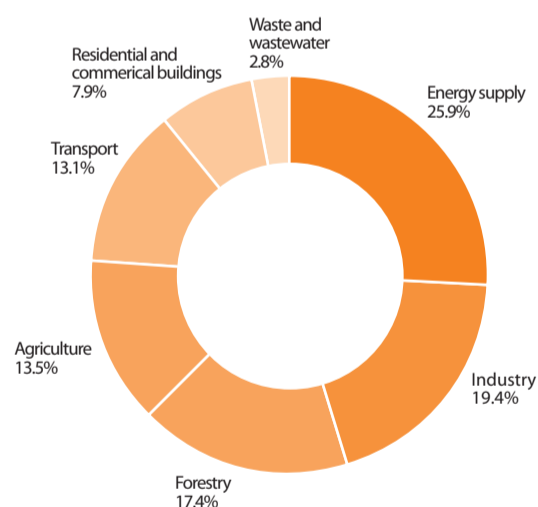




Tucya Vieira

Mais de seis milhões de carros na região metropolitana de São Paulo contribuem para níveis sufocantes de congestionamentos de trânsito e de poluição do ar. As maiores densidades de carros por km<sup>2</sup> entre as cidades do simpósio Urban Age ocorrem respectivamente em São Paulo (2.486) e em Buenos Aires (6.281), em comparação com os níveis relativamente baixos de Bogotá (281).

## EMISSIONES GLOBAIS DE GASES DO EFEITO ESTUFA



IPCC 2007, Working Group III

estufa por pessoa para as cidades oculta diferenças muito grandes nas emissões por pessoa entre grupos de alta renda e de baixa renda. Os grupos de alta renda das cidades mais ricas da América Latina têm probabilidade de emitir muito mais gases do efeito estufa por pessoa do que os grupos de baixa renda. Culpas apenas as cidades como focos de grandes emissões de gases do efeito estufa concede excessiva importância à eficiência energética dentro da questão da mitigação das alterações climáticas, e às estratégias de adaptação para as nações de baixa renda, cujas cidades, na maioria, usam muito pouco combustível fóssil (e cujo escopo para agir sobre a respectiva redução seria muito menor).

Ver as cidades como "o problema" também omite a extensão do papel primordial desempenhado pelas cidades bem planejadas e bem governadas na desconexão entre altos padrões de vida e altos níveis de emissões de gases do efeito estufa. Isto pode ser visto, em parte, nos enormes diferenciais entre cidades ricas, em termos de uso de gasolina por pessoa. Apesar de a maioria das cidades norte-americanas ter um

## Muitas cidades da América Latina, África e Ásia têm baixas emissões de gases do efeito estufa por pessoa.

índice de uso de gasolina por pessoa três a cinco vezes maior que a maioria das cidades europeias, isto não significa que as cidades americanas tenham melhor qualidade de vida.

As cidades que contam com bons sistemas de transporte público e que evitaram expansão com baixa densidade (sprawling) terão, de maneira geral, níveis de emissões de gases do efeito estufa por pessoa bem mais baixos do que as cidades que não têm essa facilidade. Cingapura tem um quinto de carros particulares por pessoa, comparada com a maioria das cidades de outras nações de alta renda, ainda que tenha uma renda por pessoa mais alta. Muitas das áreas residenciais mais desejadas (e caras) das cidades mais ricas do mundo têm altas densidades e formas de construção que conseguem minimizar a necessidade de aquecimento e resfriamento de espaços – em escala muito maior que as residências localizadas em áreas suburbanas ou rurais. A maioria das cidades europeias tem centros com alta densidade, onde a maioria da população prefere transitar a pé ou de bicicleta – especialmente onde são feitas boas provisões para pedestres ou ciclistas. O transporte público de alta qualidade pode manter baixos os níveis de propriedade e de uso de carros particulares.

As cidades também concentram muito daquilo que contribui para uma alta qualidade de vida, mas que não implica em altos níveis de consumo de materiais (e, portanto em altas emissões de gases do efeito estufa) – teatro, música, artes plásticas e dança, além da apreciação de prédios e distritos históricos.

As cidades também têm sido, há muito tempo, locais de inovação social, econômica e política. Isto já se torna evidente em relação ao aquecimento global; em muitos países de alta renda, os políticos municipais demonstraram maior comprometimento com redução das emissões de gases do

efeito estufa em comparação com políticos que atuam a nível nacional. Isto também é bastante evidente na América Latina, onde grande parte das inovações nas áreas ambiental e social ocorridas nos últimos 20 a 25 anos foram promovidas por prefeitos. Muitas cidades da América Latina, África e Ásia têm baixas emissões de gases do efeito estufa por pessoa. Ainda assim, acomodam centenas de milhões de pessoas, que correm o risco de enfrentar os perigos decorrentes do aumento na frequência ou intensidade de inundações, tempestades e ondas de calor, além de restrições ao fornecimento de água, a serem provavelmente provocados pelas mudanças do clima. São geralmente os grupos de baixa renda quem corre os maiores riscos – pois eles moram em aglomerações informais, frequentemente em locais com risco de inundações ou deslizamentos de terra, com falta de drenagem e de outros tipos necessários de infraestrutura. As discussões sobre as prioridades das alterações climáticas frequentemente se esquecem disto, e esses são riscos dificilmente abordados, especialmente pelas agências de ajuda internacional, que demonstram pouco interesse nas áreas urbanas, e pouca capacidade para apoiar as necessárias abordagens mais localizadas e favorecendo as camadas mais pobres das populações.

Este texto foi extraído do trabalho de David Satterthwaite, 'Contribuição das cidades para o aquecimento global': as anotações sobre alocação das emissões de gases do efeito estufa, em *Meio Ambiente e Urbanização*, Vol. 20, Nº 2, pp. 539-549. As principais fontes de estatísticas são: David Dodman, 'As mudanças no clima são culpa das cidades? Uma análise das compilações das emissões urbanas de gases do efeito estufa', em *Meio Ambiente e Urbanização*, Vol. 21, Nº 1, a ser editado em 2009; Patricia Romero Lankao, 'Estáramos omitindo o motivo? Especificidades da urbanização, sustentabilidade e emissões de carbono nas cidades da América Latina', em *Meio Ambiente e Urbanização*, Vol. 19, Nº 1, 2007, pp. 157-175; Shobhakar Dhakal, *Uso Urbano da Energia e Emissões de gases do efeito estufa em cidades asiáticas: Políticas para um Futuro Sustentável*, Kitakyushu: Instituto para Estratégias Globais de Meio Ambiente (IGES), 2004; Peter Newman, 'O impacto ambiental das cidades', *Meio Ambiente e Urbanização*, Vol. 18, Nº 2, pp. 275-296. A citação de Walker e King provém de G. Walker e D. King (2008) G. Walker e D. King, *O Tópico Quente: como lidar com o aquecimento global e ainda manter as luzes acesas*, Londres: Editora Bloomsbury, pp. 199-200. Para uma lista completa de fontes, consultar o trabalho mais extenso, do qual este texto foi extraído.

*David Satterthwaite é um Membro Sênior do International Institute for Environment and Development e editor da publicação internacional intitulada, 'Environment and Urbanization'.*



# O PROBLEMA DA MUDANÇA CLIMÁTICA NA AMÉRICA LÁTINA

Através de um panorama de várias políticas de mitigação e adaptação, **Patricia Romero Lankao** explica por que as cidades latino-americanas devem preocupar-se com a mudança climática.

Os centros urbanos latino-americanos registraram níveis e rotas de desenvolvimento diferentes das que prevaleceram nos países de alta renda; de modo similar, também diferem suas trajetórias de emissões. As emissões de carbono per capita em áreas urbanas, tais como Austin e Distrito de Colúmbia, são de 6 a 20 vezes mais altas do que as registradas em São Paulo, Rio de Janeiro e Cidade do México. Isto poderia levar muitos a conclusão de que as cidades da América Latina não deveriam preocupar-se com as mudanças climáticas, especialmente quando se defrontam com o desemprego, déficit habitacional e outras preocupações mais prementes para seu desenvolvimento. Considerando que as nações mais ricas emitem a maior quantidade de gases de efeito estufa, conclui-se que o estilo de vida consumista dos ricos é o que provoca as mudanças climáticas e, portanto, estas nações têm que agir com urgência para reduzir suas emissões e evitar danos catastróficos e irreversíveis. No entanto, há dois grupos de razões pelas quais os centros urbanos da região precisam atentar para esse crescente fenômeno global. Primeiro, nossas cidades são especialmente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e se defrontam com os impactos da poluição atmosférica na saúde dos cidadãos; segundo, as cidades também podem exercer um papel central em nossos esforços para enfrentar ou adaptar-nos às ondas de calor, às enchentes e às demais intempéries climáticas, e reduzir ou mitigar as emissões de gases de efeito estufa e outros poluentes atmosféricos.

A incidência de desastres climáticos nas cidades aumentou mais do que o dobro, no período entre 1970 e 2005. Entre esses desastres, incluíram-se não apenas furacões destruidores, como *Mitch* (1998) e *Wilma* (2005), e dois episódios intensos do *El Niño*, que, juntamente com as transformações nas formas de ocupação do solo, resultaram em enchentes, secas, deslizamentos de terra e outras catastrofes, matando pessoas e afetando as populações, a infra-estrutura e as atividades econômicas de inúmeras áreas urbanas.

A ruptura de nosso sistema climático aumentará os riscos e as razões de preocupação que as cidades da América Latina – onde vive 77% da nossa população – já enfrentam hoje. Exemplificando, os habitantes urbanos nas Zonas Costeiras de Baixa Elevação serão expostos a tempestades que trazem em sua esteira enchentes e prejuízos, erosão costeira e um aumento na salinidade dos aquíferos. Os centros urbanos no Norte do Chile, no Nordeste do Brasil e no Norte do México, bem como em outras regiões áridas e semi-áridas, enfrentarão problemas específicos de escassez d'água. Muitas bacias hidrográficas

receberão menor precipitação, o que, por sua vez, reduzirá a disponibilidade de água doce. Tal ocorrência será especialmente penosa para as cidades em crescimento e grandes cidades que já se defrontam com sérios problemas de suprimento de água doce – como é o caso dos centros urbanos ao longo da fronteira dos EUA com o México. Como ficou bem ilustrado pelas inundações rápidas e violentas e pelos deslizamentos de terra ocorridos em dezembro de 1999 em Caracas, que mataram quase 30 mil pessoas, ou as enchentes decorrentes do furacão *Stan*, em 2005 (que deixou mais de 1.500 mortos), eventos como chuvas acima da média ou mais torrenciais associadas com a mudança climática estão relacionados a riscos de enchentes e aumento de deslizamentos de terra e de correntes de lama. Espera-se que, em decorrência das mudanças climáticas, ocorra o surgimento de uma série de riscos à saúde. Temperaturas extremas, unidas à poluição do ar e ao efeito de ilhas de calor, criarão problemas respiratórios e desconfortos relacionados com o calor. Doenças transmitidas pela água e por vetores decorrerão das mudanças na temperatura, na precipitação e/ou na umidade. Espera-se, também, a incidência de riscos menos diretos, tais como um impacto negativo na subsistência das populações, na oferta de alimentos e no acesso à água e a outros recursos naturais.

A capacidade adaptativa, isto é, a capacidade das cidades, de sua população e de suas atividades econômicas de reduzir os estresses climáticos ou de lidar com suas consequências é um determinante tão importante dos impactos do clima quanto o é a exposição ao mesmo. As cidades latino-americanas têm tido uma dura batalha para assegurar alguns dos muitos determinantes da capacidade adaptativa – ou mesmo falhado completamente. Durante a década de 1990, 48% dos trabalhadores urbanos eram empregados no setor informal, sem acesso às fontes adequadas e estáveis de renda. No contexto da reforma estatal dos últimos 25 anos, o fornecimento de serviços públicos na área de transporte, atendimento à saúde, água e saneamento foi praticamente abandonado pelo Estado, ou “descentralizado” para o setor privado e autoridades municipais. Tudo isso impactou negativamente os principais determinantes da capacidade adaptativa, tais como receitas estáveis e suficientes, acesso à água, eletricidade, alimentação, atendimento em saúde, educação e outros serviços e infra-estruturas.

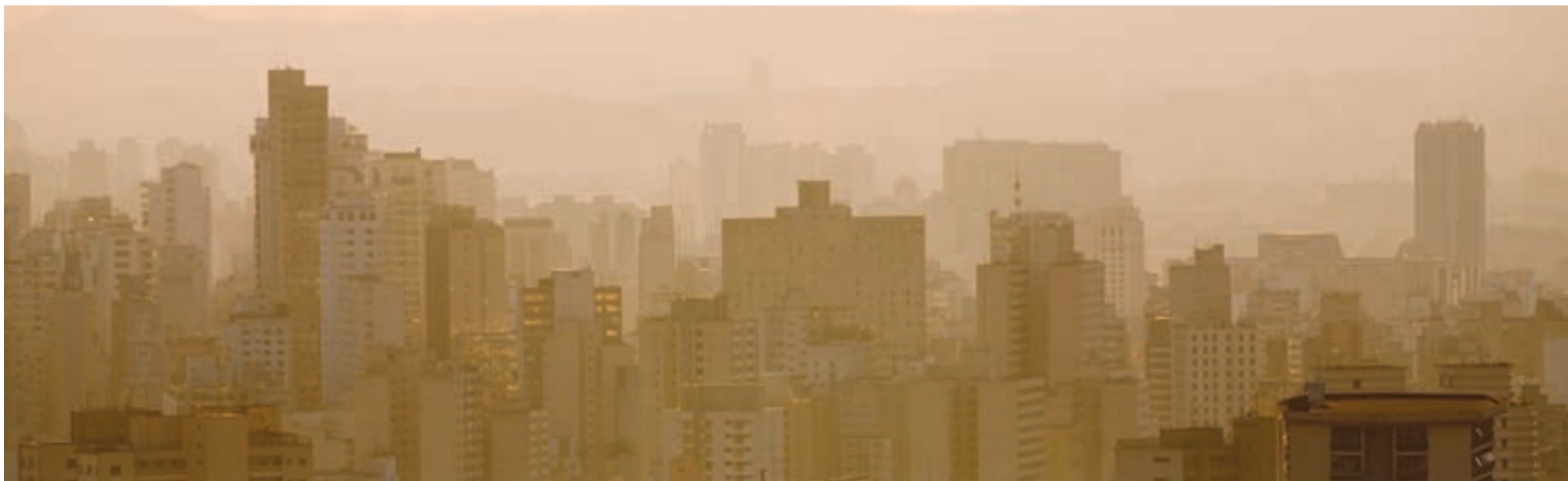
Muitas cidades não possuem rodovias resistentes ao clima. A proporção de habitantes urbanos que não têm água encanada em suas casas varia de 1,2%, no Chile, a 42% em El Salvador, enquanto que o percentual dos que não possuem sistemas de

esgotos varia de 13%, no Chile, a 77% no Paraguai. Cerca de 37% do estoque habitacional da região é inapropriado no que tange a proteção contra desastres e doenças. Muitas casas estão situadas em terra ocupada ilegalmente ou em terrenos subloteados, o que inibe quaisquer investimentos em construções mais sólidas. Grandes setores da população de baixa renda vivem em áreas de risco e locais perigosos – por exemplo, as planícies aluviais – que são os únicos locais passíveis de serem ocupados por eles e que estão a uma distância razoável das oportunidades de auferir alguma renda. Assim sendo, é difícil falar em adaptar a infra-estrutura e os prédios que nem existem nesses locais. É mais adequado referir-se a déficits de adaptação, ou até mesmo à falta de capacidade adaptativa.

A América Latina tem uma longa história de adaptação aos impactos dos estresses relacionados à variabilidade do clima, inclusive a eventos meteorológicos extremos. Algumas iniciativas são adaptações autônomas que ocorrem sem qualquer planificação específica. Na Costa Rica e no Equador, por exemplo, as comunidades melhoraram a construção de suas moradias com faixas de concreto armado usado como alicerce, e paredes de bambu que não tocam o solo como forma de reagir às enchentes e secas. As famílias de baixa renda em El Salvador investem uma média de 9% de sua renda em ações de redução de risco – como, por exemplo, a diversificação de sua subsistência, cercado-se de ativos que possam ser facilmente vendidos na eventualidade de uma catástrofe. No entanto, o efeito dessas ações vê-se limitado pela natureza individual dos investimentos das famílias, pela falta de organizações representativas da comunidade através das quais fossem projetadas e implementadas medidas no âmbito do assentamento todo, e também pela falta de apoio por parte das agências governamentais.

Há bons exemplos de governos municipais, tais como em Manizales, na Colúmbia, e o de Ilo, no Peru, que estão adotando medidas, em conjunto com ONGs, comunidades e outros atores locais para promover o desenvolvimento e, assim agindo, reduzir a vulnerabilidade. Os governos e as partes envolvidas implementaram ações para evitar que as populações de baixa renda, que se multiplicam com rapidez, se estabeleçam em locais perigosos, e também para melhorar o padrão de vida dos pobres e para proteger e regenerar áreas ecológicas fragilizadas. Trata-se de uma ilustração de como as políticas em favor do desenvolvimento e da população pobre podem aperfeiçoar a capacidade adaptativa.

O problema é que a maior parte das práticas de adaptação motivadas por políticas são respostas a desastres, e não políticas que reduzam ativamente os riscos e contemplem os fatores que possam tornar ainda mais vulneráveis os grupos mais pobres. A qualidade precária da infra-estrutura e a falta de manutenção são importantes determinantes para que as represas falhem, para que os hospitais e escolas públicas entrem em colapso, assim como pontes e rodovias, em decorrência dos desastres relacionados ao clima. Apenas 150 mil domicílios, em um universo de 16 milhões (ou seja, menos de 1%), tinham cobertura de seguro contra desastres, no México, em 1998. O índice de cobertura de seguro para as enchentes na Venezuela, em 1999, somente respondia por 1,4% das perdas totais. Como ficou claro por eventos como o Furacão *Stan*, que atingiu México e Guatemala, em 2005, a maior parte dos custos recaem

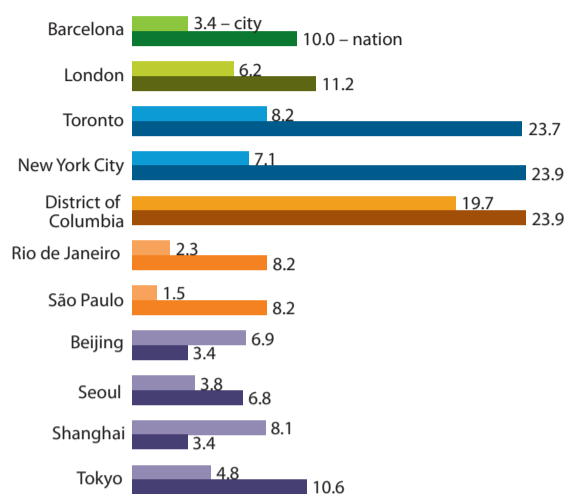


Os níveis de poluição atmosférica em São Paulo são o dobro do que aqueles da cidade de Nova Iorque e de Londres, apesar de os paulistanos terem emissões relativamente baixas de carbono *per capita*, em comparação com os demais países.

Tuca Vieira

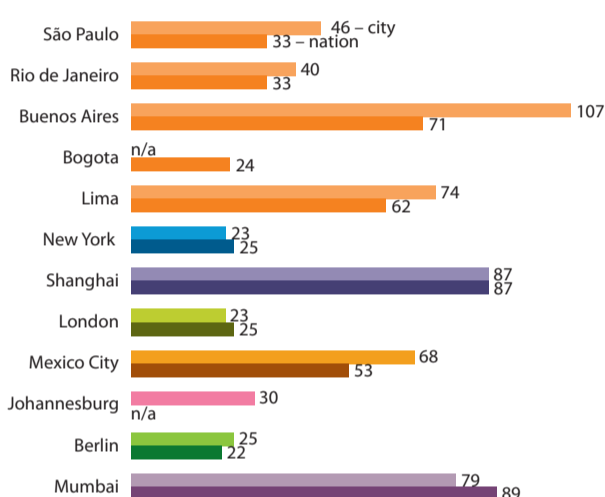


## EMIÇÃO DE CARBONO PER CAPITA



David Dodman, *Environment and Urbanization*, Vol. 21, No 1, forthcoming.

## POLUIÇÃO DO AR (PM10)



sobre os indivíduos, que os gerenciam através da solidariedade da família e de outras redes, se existentes. A falta de transparência nas licitações para obras públicas frequentemente levam à corrupção e a infra-estrutura e edificações de qualidade precária. Muitos governos urbanos também têm relacionamentos antagonísticos com os grupos de baixa renda. A descentralização deveria ter ajudado a resolver tais questões. Contudo, em muitos casos, a descentralização (e a transferência das responsabilidades para as autoridades urbanas) não foi acompanhada por aumento nas receitas ou na capacidade de aumentá-las. Na maioria dos casos, a reforma do Estado, durante a década de 1990, enfraqueceu muitos dos mecanismos que apóiam a capacidade adaptativa, pois o Estado virou as costas ao transporte público, ao atendimento em saúde e às obras públicas.

Apesar de as cidades latino-americanas não serem grandes emissoras, elas devem atentar para ações que visem reduzir as suas emissões. Primeiro, as cidades ricas como Tóquio e Barcelona têm níveis bem baixos de emissões *per capita*. As cidades latino-americanas precisam atacar alguns dos fatores que estão reduzindo a capacidade das cidades de promover padrões sustentáveis de urbanização, a saber: o crescimento urbano extensivo, o aumento da distância entre moradia e emprego associada a esse crescimento, e o crescente uso de meios de transporte de baixa capacidade.

Buenos Aires, Santiago e Cidade do México, por exemplo, vivenciaram, nas últimas duas décadas, uma expansão urbana multicêntrica ou de acordo com as regiões, formada por localidades urbanas de primeira e segunda ordem que se estenderam ao longo das principais rodovias e que são ligadas funcionalmente à cidade grande. Esta rota de urbanização está associada a relevantes conseqüências para as emissões de GEE (gases de efeito estufa) e também para outras emissões atmosféricas. Como bem o ilustra a Cidade do México, a distância que os habitantes percorrem entre casa e trabalho e o tempo de viagem aumentaram de 3,5 km a 16,8 km/h, de ônibus, em 1987, para 5,6 km a 16,7 km/h, no ano 2000. Talvez a situação do transporte de carga seja idêntica. Padrões de crescimento urbano ainda mais extensivos se correlacionam com as variações no uso do carro, no consumo de combustível e, conseqüentemente, com mais emissões.

Segundo, há grandes diferenças dentro dos centros urbanos. Equidade e afluência, em outras palavras, são outras

## DO LIXO AO ESPAÇO PÚBLICO

**Stela Goldenstein** mostra como a gestão de resíduos sólidos em São Paulo está reduzindo as emissões de carbono da cidade e possibilitando investimentos em espaços públicos.

Governos municipais são instituições com grande potencial para reduzir as emissões de carbono e, neste sentido, as recentes inovações no tratamento de resíduos sólidos em São Paulo fornecem um exemplo bastante instrutivo. A cidade reduziu suas emissões de metano através da intervenção nos depósitos de resíduos sólidos urbanos, sobretudo de lixo doméstico. Diferentemente dos grandes – e irregulares – depósitos a céu aberto, os lixões, o lixo urbano de São Paulo é coletado em aterros ambientalmente protegidos que impedem a contaminação humana ou o dano ao solo e ao lençol freático. A cidade opera dois desses aterros sanitários: o Bandeirantes, na parte noroeste da cidade e o São João, no sudeste. Cada um recebe cerca de 7.000 toneladas de resíduos sólidos doméstico por dia, além dos resíduos do tratamento de esgotos feito pela companhia estadual de água.

A lenta decomposição de material orgânico presente nos resíduos sólidos gera um biogás, rico em metano que permeia as camadas de material que cobrem os aterros e é liberado na atmosfera, contribuindo assim para o efeito estufa. Aqui, um sistema para coletar, filtrar, pressurizar e queimar este gás em usinas termo-elétricas impede que ele seja liberado na atmosfera. Melhor ainda, 80% deste gás é usado para gerar energia elétrica em usinas localizadas no próprio local. No final de 2008, 7% dos domicílios de São Paulo recebem energia elétrica assim gerada. O resultado final é um duplo ganho ambiental: além de reduzir a quantidade de metano na atmosfera, reduz-se a necessidade de buscar novas fontes de energia.

O Protocolo de Kyoto, que requer que países industrializados estabeleçam um limite para suas emissões de gases de efeito estufa seja dentro de seu próprio território ou através de investimentos em países em desenvolvimento, tornou este projeto possível. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo das Nações Unidas, que concedeu a São Paulo os créditos de carbono para serem vendidos a instituições e empresas de países que buscavam melhorar os limites de suas emissões, ajudou a custear os controles ambientais já existentes na cidade. Hoje em dia o controle de certificação do projeto é

equivalente ao controle de 3.206.211 toneladas de carbono, uma quantidade próxima à soma de todos os créditos de carbono gerados por todos os outros projetos de certificação existentes no Brasil. Com o maior controle certificado de aterro do mundo (1.150.144 toneladas) o aterro Bandeirantes gera a maior percentagem de benefícios para o Estado de São Paulo: metade dos créditos são vendidos em leilões internacionais para assegurar a transparência e o maior preço para a cidade. Recentemente, a compra de Certificados de Redução de Emissões (CRE) gerou quase 28 milhões de Euros para a cidade.

Esses recursos são então investidos em melhoramentos urbanos e ambientais nas áreas vizinhas aos aterros – áreas onde seu impacto é diretamente vivenciado. These proceeds are then invested in urban and environmental improvements to the areas surrounding the landfills – areas where their impact is directly experienced. Os bairros de Perus e Pirituba no noroeste e São Mateus e Sapopemba no sudeste estão recebendo parques, praças públicas e outros investimentos para controlar a erosão e melhorar o acesso a espaços de qualidade pela população de baixa renda que ali vive. Assembléias públicas organizadas pelo governo municipal permitem a participação direta dos residentes nas decisões de como e onde investir os recursos financeiros obtidos através da venda dos CRE.

Mais créditos e futuros leilões deverão produzir mais melhorias físicas e sociais na paisagem urbana, provando que aterros sanitários são bens que devem ser mantidos, valorizados e utilizados durante a sua vida útil. Este projeto vem demonstrando que são uma solução mais segura e mais econômica que as usinas de incineração. No entanto, São Paulo deverá trabalhar em conjunto com outras prefeituras da área metropolitana para implementar – e compartilhar – novos aterros, em áreas ainda mais distantes.

*Stela Goldenstein é Secretária de Governo Adjunta da Prefeitura Municipal de São Paulo, e foi Secretária do meio Ambiente da Cidade de São Paulo.*

dimensões-chave para as pegadas de carbono deixadas pelas cidades latino-americanas. O setor de transportes da Cidade do México, que é responsável pela parcela mais alta (34,7%) das emissões de CO<sub>2</sub>, pode também ilustrar o peso da equidade. Os carros particulares contribuem com apenas 16% dos segmentos de viagens diárias da cidade. Mas, mesmo assim, ainda respondem por 40,8 % das emissões CO<sub>2</sub>, ao passo que os transportes públicos representam 82% dos segmentos de viagens diários, mas, no entanto, emitem 25,9% das emissões de CO<sub>2</sub>. Portanto, um determinante-chave dos gases de efeito estufa e de outras emissões atmosféricas são os padrões de consumo dos setores de renda média e alta, juntamente com os sistemas de produção que se beneficiam de tal consumo.

Terceiro, a tomada de decisão das políticas na Cidade do México e em outras cidades latino-americanas engajadas na campanha do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI), bem como em outras iniciativas climáticas, ilustra o papel que as autoridades urbanas podem exercer na redução das emissões. Demonstra que as políticas que tratam de outros problemas, tais como poluição atmosférica e energia, podem, com frequência, ser adaptadas a custo baixo ou a custo-zero, para reduzir a emissão de gases de efeito estufa e, simultaneamente, melhorar a saúde da população. A queima de combustíveis fósseis está vinculada à mudança climática, à segurança da energia e à poluição do ar. Portanto, as reduções na quantidade de combustível queimado acarretarão emissões mais baixas de gases de efeito estufa, custo mais baixo de energia e menores impactos na saúde e no meio-ambiente, decorrentes de emissões reduzidas de poluentes do ar e seus precursores. No entanto, há que se

dar atenção não apenas às sinergias, mas também aos conflitos entre esses três domínios das políticas. Por exemplo, as normas para a melhoria da eficiência de combustível dos veículos podem reduzir a poluição local e as emissões de CO<sub>2</sub> por veículo-km. Ainda assim, podem resultar em um aumento das emissões, caso aumentem as distâncias das viagens de carro ou caso os motoristas troquem seus carros por modelos com motores mais potentes.

Em resumo, há várias razões pelas quais as cidades latino-americanas necessitam atacar seus inúmeros elos com a mudança climática: elas concentram indústrias, transportes, domicílios e muitos dos emissores de gases de efeito estufa e outros poluentes atmosféricos. Elas também são afetadas por furacões, tempestades, escassez d'água e outras intempéries que as mudanças climáticas só farão agravar. Ademais, sem a mudança climática, estas cidades já possuem déficits de adaptação. Portanto, há que se empreender ações para tratar desses problemas e, ao fazê-lo, melhorar a capacidade adaptativa das populações urbanas, das atividades econômicas e das infra-estruturas. As cidades latino-americanas são fonte de iniciativas, políticas e ações direcionadas à redução ou mitigação das emissões e ao tratamento ou a adaptação às mudanças de clima. No entanto, tais medidas ainda são mínimas, ineficazes e não direcionadas à mudança climática.

*Patricia Romero Lankao é Vice Directora do Institute for the Study of Science and the Environment no National Centre for Atmospheric Research dos Estados Unidos*



# ENGAJAMENTO SOCIAL NAS CIDADES LATINO-AMERICANAS

**Gareth Jones** delinea os aspectos que definem a vida social contemporânea da população urbana pobre da América Latina

Georg Simmel ficaria tão fascinado quanto alarmado. As ruas de Tepito estão repletas de fiéis, mais de 2 mil pessoas movendo-se com empolgada antecipação por ver, e possivelmente tocar *La Grande*, imagem em tamanho natural de *Santa Muerte*, a santa dos mortos. Praticamente uma representação d'A Morte, *La Santa* representa uma "religião da crise", com devotos identificados como vítimas da economia neoliberal: ela é popular entre os viciados e traficantes de drogas, ex-prisioneiros e membros de gangues. Misturados à multidão de Tepito estão homens bastante tatuados, com toda a aparência de membros de gangues *hardcore*, exceto por trazerem consigo suas estatuetas (seus "bebês") até *La Grande*, e colocarem delicadamente um cigarro nos lábios da estatueta para lançar fumaça sobre o relicário.

Mas os adoradores de *La Santa* vão além desses estereótipos. O tio de um amigo, um empresário milionário, substituiu em sua casa o altar da tradicional Virgem de Guadalupe por um altar com *La Santa*. No mercado de Sonora, em La Merced, os comerciantes com as estátuas à venda em suas bancas – vermelhas para amor, douradas para dinheiro, pretas para proteção, além dos pós para adoração – reivindicam uma clientela mais ampla. Nesses tempos de incerteza na economia, de um Estado que não mais quer ser associado a termos como "assistência social", de separação de famílias em razão dos 20 milhões de mexicanos que vivem nos Estados Unidos, todos precisam de alguma forma de inserção social.

Nos outros lugares as cenas são ligeiramente diferentes, mas essencialmente as mesmas. Em uma favela brasileira encravada em um depósito de lixo, uma mãe-de-santo recebe os visitantes para predizer os caminhos de suas vidas através da interpretação de búzios. A velha mulher tem um fluxo constante de clientes, ávidos por conhecer o seu futuro, mas também agradecidos pelo fato de que a crença em alguma coisa proporciona a motivação necessária para serem "saúdáveis". Em uma favela arruinada pelo vício das drogas, pelo alcoolismo, tuberculose, dengue ou "nervos", essa preocupação com a saúde extrapola o espiritual.

Em São Paulo, a religião é também crucial para a reanimação da vida social. O Neopentecostalismo é a religião

que mais cresce no Brasil, com 24 milhões de fiéis (quatro vezes a quantidade de fiéis dos Estados Unidos). A Marcha para Jesus organizada pela Igreja Renascer em Cristo juntou recentemente mais de um milhão de pessoas para um dia inteiro de festival de fé. Muitos dos que compareceram foram motivados por mensagens de trabalho árduo, família e integridade moral – valores disseminados também pela Rede Record de Televisão e estações de rádio pertencentes à Igreja Universal do Reino de Deus. Essas mensagens sensibilizam as pessoas cuja "fé" nas outras religiões foi abalada devido a ligações com a corrupção política, abuso e indiferença.

A religião oferece salvação de várias formas. Entre as inúmeras gangues da América Latina, os 80 mil membros da *Mara* em San Salvador, Cidade da Guatemala e Tegucigalpa, ou dos *parches* de Bogotá e dos *malandros* de Caracas, a conversão ao Protestantismo é a única forma de abandonar os seus *jombos* e evitar as "surras de saída" dispensadas às pessoas que pedem para se tornarem *calmados* (calmos). Mesmo assim a decisão não é aceita de bom grado. Em muitas cidades as gangues são a principal forma de engajamento social entre os jovens. Na Villa El Salvador, em Lima, 70% dos habitantes têm menos de 25 anos de idade, mas menos de 15% têm acesso a alguma forma de educação superior ou técnica. A gangue é o ponto focal das relações sociais. Os membros das gangues se reúnem em terrenos baldios ou nas esquinas para conversar, beber, traficar drogas, discutir os mais recentes estilos de música ou de roupas que os possam identificar como *skatos*, *crew* ou *punks*. Suas relações com líderes comunitários, a polícia ou gangues rivais definem o espírito do *barrio*. O uso que dão ao *graffiti* e a marcações identificativas pode definir os limites territoriais do *barrio*, e mais provavelmente desenhando a partir de roteiros que passam pelos estilos de desenho em *spray* do Japão e dos Estados Unidos e pelo imaginário popular, o *barrio* ganha uma estética.

Taxada de "anti-social" por aqueles que temem sair de casa ou deixar as rotas fixas que dificultam o convívio, a gangue é hipersocial para os seus membros. Mas os rumores e as fofocas se espalham. Nos densos assentamentos irregulares formados por moradias construídas com materiais rudimentares, são poucos os segredos. Os chefes ou as

gangues locais sabem a respeito da violência doméstica, adultério, consumo de drogas ou alcoolismo, têm conhecimento de quem deve dinheiro para quem e dos vizinhos que têm alguma disputa por causa de barulho, furtos ou limites territoriais. Embora cúmplice nos problemas, o chefe ou a gangue é também o caminho para a solução desses conflitos. Na Rocinha, o arquétipo de favela encravada em um morro do Rio de Janeiro, as gangues locais de traficantes intermedeiam disputas, algumas vezes trabalhando em conjunto com ONGs. Um programa conhecido como "Balcão de Direitos", que oferece assistência jurídica gratuita e ajuda aos favelados a obterem seus documentos, envolveu faculdades de Direito do Rio de Janeiro e a anuência das principais gangues. A decisão de uma gangue é definitiva, e não é recomendável desobedecê-la. Embora nem sempre justo, as pessoas têm menos razões para acreditar que o veredicto oferecido pela gangue terá menor valor do que o de um juiz, sendo que chegarão a uma decisão mais rapidamente e com menor custo. No Rio, custa menos mandar matar uma pessoa do que conseguir uma ligação ilegal à rede de distribuição de energia elétrica. A justiça sumária pode ser desumana, mas as gangues também impõem normas para evitar que os favelados recorram à violência por si próprios.

A confiança pública nos chefes e nas gangues é com frequência mais alta do que na polícia ou nos políticos, na medida em que se fecha os olhos para a corrupção dos chefes. Como diz o ditado, "ele rouba mas faz". Os chefes e os líderes das gangues oferecem reciprocidade. A organização de programas de trabalho relativos a drenagem e fornecimento de água, ou a construção de um jardim-de-infância demandam ação coletiva, conhecida por nomes variados como *faena*, *minga* ou *rondas*. Em Buenos Aires, as *manzaneras* e *punteros* criam densas redes locais que com frequência se apoiam no falso parentesco do *compadrazgo* (compadrio) para reforçar o vínculo das pessoas com a comunidade e com o grupo. Clientelismo é um palavrão para os cientistas políticos e "especialistas" de agências internacionais, mas nas ruas ele se parece bastante com mediação personalizada e solução de problemas.

A privação social e econômica produz certas formas de engajamento social. Em Lima, a crise dos anos 1980 motivou grupos comunitários a organizar locais de distribuição de refeições para a população carente (sopão). Em 1986 havia mais de 800, e no final dos anos 1990, quase 10 mil oferecendo meio milhão de refeições todos os dias, e também servindo como pontos de encontro para o compartilhamento de cuidados das crianças, medicação e intercâmbio de roupas. Com o apoio da Igreja Católica, as comissões chamaram a atenção da prefeitura, que usou as cozinhas comunitárias para a distribuição gratuita de leite para as crianças. Um milhão de crianças agora recebe leite através de uma comissão estruturada que envolve quase 100 mil pessoas. Ameaças recentes de corte no orçamento do programa *Vaso de Leche* geraram protestos generalizados, especialmente por parte das mulheres.

A crise de 2001 na Argentina induziu a criação de *clubes de trueque* (clubes de trocas) e de empresas recuperadas (através da autogestão dos próprios funcionários), além de novos grupos sindicais. O Sindicato das Costureiras foi formado para protestar contra abusos trabalhistas nas cerca de 400 confecções clandestinas de Buenos Aires, e para retirar os 100 mil imigrantes clandestinos vindos da Bolívia e do Paraguai. Talvez a mais conhecida ação direta de solidariedade mútua tenha sido os *Piqueteros*: grupos organizados de desempregados, alguns com o apoio de sindicatos, que bloquearam estradas (piquetes) exigindo dos motoristas um pedágio e, do Estado, que lhes comprasse a aquiescência através da garantia de acesso ao fundo de segurança social ou que aprovasse seus projetos de desenvolvimento local. Em 2003 ocorreram na Grande Buenos Aires mais de 5 mil piquetes, que envolveram provavelmente 360 mil pessoas.

Em outra parte, em São Paulo, por exemplo, o Movimento dos Sem Teto tem usado ocupações de terrenos para estender à população pobre o acesso e terrenos e moradias. Em 2003 o MTST mobilizou 4 mil famílias para a ocupação de um terreno pertencente à Volkswagen. Em Lima, em volta das franjas da Villa El Salvador, esta própria formada por uma série de invasões ocorridas no final da década de 1960 e nos anos de 1970, e agora um assentamento com mais de 400 mil habitantes, "grupos cooperativos" estão se utilizando da lei



Embora a Villa El Salvador, localizada no sul da Região Metropolitana de Lima, seja aclamada internacionalmente por ter se estabelecido como uma sofisticada comunidade urbana auto-administrada desde o começo da década de 1970, quase 20% dos seus moradores ainda não dispõem de serviços de esgoto.





Na Rocinha, uma favela do Rio de Janeiro com população estimada entre 100 mil e 1 milhão, há uma viva tradição de as pessoas sustentarem a sua própria urbanidade de acordo com intervenções informais e orgânicas.

agrária para conseguir lotes no deserto e nas dunas de areia. No momento há apenas uma série de habitações precárias, mas a comunidade sabe que a legislação agrária lhes garante alguma proteção contra o despejo.

Com o tempo, a nova área da Villa San Salvador se transformará num vibrante assentamento consolidado. Áreas estabelecidas estão repletas de anúncios e carros com altofalantes anunciando itens de consumo e ofertando crédito. Há pequenos depósitos de materiais vendendo madeiras e blocos de concreto, e armazéns vendendo querosene, oficinas de costura e inúmeros mecânicos. O assentamento abriga 12 mil pequenos e médios negócios. Cinemas improvisados exibem os filmes mais recentes em telas provisórias e qualidade de projeção duvidosa. Apesar de todo o empreendedorismo, com o desemprego – 30% da população está permanentemente desempregada e 54% tem renda suficiente apenas para cobrir as necessidades básicas – e com a polícia ausente ou subornada, a criminalidade é alta. Os moradores dos subdistritos da Villa El Salvador, como Pachacámac, organizaram *rondas vecinales* (grupos de vigilantes) com guardas de segurança remunerados ou moradores escalados. Em Lima, mais de 700 dos casos de “justiça vigilante” registrados em 2004 ocorreram em assentamentos em áreas invadidas.

As famílias também podem poupar em grupos pequenos, conhecidos como *cadenas de ahorro*, para custear funerais, financiar a educação das crianças ou a construção de casas. Até a década de 1990, a maioria dos clubes de poupança dependia da circulação de fundos no âmbito da comunidade. Mas os números crescentes da migração internacional fizeram com que os fundos agora recebam e realizem remessas internacionais de dinheiro. Em Bogotá, cerca de 5% das famílias recebem renda do exterior. Em Quito e em Guayaquil, os números são provavelmente maiores, uma vez

que as estimativas dão conta de um milhão de equatorianos vivendo na Espanha, no Reino Unido e nos Estados Unidos, remetendo 1,4 bilhão de dólares para casa. Os assentamentos exibem letreiros da Western Union e da MoneyGram, e anúncios da Delgado Travel são extensivamente veiculados.

Alguns clubes de poupança se juntaram a instituições de microcrédito, outros se associaram a bancos maiores ou a ONGs. Em Lima, o maior deles é o MiBanco, especializado em pequenos empréstimos para microempresários, e que agregou cerca de 125 mil clientes por ano nos últimos anos. Em Buenos Aires, o Progresar oferece pequenos empréstimos para os correntistas com histórico de poupança formal limitado, cobrando taxas de juros mais baixas do que aquelas praticadas pelos principais bancos e casas de crédito. Os empréstimos são usualmente utilizados para o estabelecimento de pequenas lojas ou quiosques, nas quais o estoque é limitado e os lucros são baixos, mas cujos riscos são mínimos.

A vida social contemporânea é frequentemente associada ao samba, tango ou huc huc. Mas na paisagem urbana o estádio de futebol surge imenso. Passando pelo distrito industrial e áreas invadidas de Barranquilla a caminho do aeroporto, o cenário é pontuado por um enorme estádio de concreto. Caminhando pelo Leblon, no Rio de Janeiro, depois de uma vitória do Flamengo sobre o Corinthians, ou próximo da Bombonera logo em seguida a uma vitória do Boca Juniors sobre o River Plate, se tem alguma idéia do burburinho. Os de maiores posses invadem os bares vestindo camisas oficiais dos clubes, enquanto outros vestindo cópias falsificadas agitam suas bandeiras nas ruas. Flanelinhas e ambulantes pintam seus rostos para estampar lealdade ao seu time, ou para conseguir algum lucro extra com a multidão. Os rituais e as músicas que as torcidas cantam dão ao futebol uma percepção religiosa, tanto assim que o Estádio de São Januário, no Rio de Janeiro, tem dentro dele uma igreja.

A emoção pode fugir ao controle. As tribus e as barra bravas (torcidas organizadas) demandam a atenção das tropas de choque e de patrulhas montadas. As brigas explodem dentro e fora dos estádios, deixando com frequência alguns feridos a faca, por vezes um ou outro morto. Mas também aqui a organização está presente. As torcidas organizadas estão ligadas aos clubes, e alguns clubes são de propriedade de seus torcedores. Os clubes ancoram identidades urbanas e conectam bairros com histórias sociais. A identificação com um time ou com outro pode fazer de uma pessoa um habitante local ou um estranho, quem sabe indicar sua filiação partidária ou classe social – o estádio do Racing Club, em Avellaneda, região de classe trabalhadora na Grande Buenos Aires, é chamado de Estádio Presidente Perón – ou mesmo o seu gênero.

Engajamentos sociais são fomentados através de políticas públicas e planejamento urbano. Esquemas de orçamento participativo e de governança talvez envolvam atualmente mais de 2.500 autoridades municipais e distritais na América Latina. Em Bogotá, a prefeitura instituiu os *Concejos de Planeacion Local* (Conselhos de Planejamento Local) e o circuito de pesquisas de opinião “Bogotá, Como Vamos”. Em Lima, o plano de desenvolvimento urbano da prefeitura para a Villa El Salvador foi submetido a consulta pública seguida de um exercício de discussão de medidas antipobreza. Apesar de um orçamento anunciado de apenas 2 dólares per capita, quase um quarto dos habitantes se manifestou. Esses programas têm ganhado muito apoio em razão dos seus efeitos sobre a transparência, eficiência e bem-estar. Mesmo em cidades como Buenos Aires, que somente por um curto período instituiu um *Presupuesto Participativo* (Orçamento Participativo) entre 2002 e 2005, esses programas geram esferas nas quais as pessoas expressam suas opiniões em público e tentam persuadir os indecisos. As discussões repercutem por longo tempo depois das reuniões, nas conversas com vizinhos, nas filas para a Via Expressa, em Lima, ou para o TransMilenio, em Bogotá.

A participação pode ainda atingir níveis superiores, para conectar a Prefeitura com as redes políticas e agentes sociais que administram a vida cotidiana dos *barrios*. Em Medellín, o movimento apartidário *Compromiso Ciudadano* construiu a mobilização que elegeu o prefeito Sergio Fajardo para abrir o diálogo com grupos armados e levar adiante um processo de desarmamento. No Rio de Janeiro, Associações de Moradores – independentes de qualquer partido político na década de 1960 – tinham em 2005 sido dominadas por traficantes de drogas ou esquadrões da morte. Algumas favelas são áreas interdadas ao Estado em seu aspecto formal – quando o Ministro das Cidades Márcio Fortes visitou o Complexo do Alemão, o trem em que viajava foi alvejado por tiros. Mas ONGs como Sou da Paz e Viva Rio, juntamente com a Igreja Católica e igrejas evangélicas, têm trabalhado com jovens e com gangues para reduzir a violência e recolher armas. O seu exemplo e a pressão que exerceram promoveram o Estatuto do Desarmamento, lei federal brasileira, em 2003.

Finalmente, de volta à Cidade do México. Aqui, assim como em outras cidades, os movimentos sociais desempenharam papéis vitais na transição para a democracia, combinando ideologias com uma conscientização social que era aparentemente ignorada pelos políticos. Protestos e manifestações atraíram centenas de milhares de pessoas para as ruas, mas também fomentaram engajamentos menores nas colônias, cortiços e imóveis de habitação social. O engajamento social informou o engajamento político. Atualmente, as “políticas de protesto” deram lugar às “políticas de propostas”, a conexões com os governos e à sua reinvenção como ONGs. Entretanto, exceto na divulgação do resultado de eleições, as manifestações hoje em dia raramente juntam mais do que uns poucos milhares de participantes; a maior das passeatas mais recentes reuniu, talvez, 80 mil pessoas que protestaram contra uma onda de seqüestros. Não podemos romantizar o engajamento social como natural na América Latina, ou como a cura para os seus males. Como disse *Superbarrio*, um ícone da resistência popular na década de 1980, agora proprietário de um restaurante: “Nos anos de 1970 eu servi à Revolução, na década de 1980 eu servi às pessoas, mas agora eu sirvo mesas.”

Gareth Jones é Senior Lecturer na London School of Economics, Associate Fellow no Institute for the Study of the Americas University College London, e co-editor do *Journal of Latin American Studies*.







# RUMO A UM FUTURO URBANO

Desde 2007, mais da metade da humanidade habita áreas urbanas em todo o mundo. À medida que as pessoas migram a um ritmo cada vez mais veloz para as cidades, a cada hora que passa estamos nos afastando para além desta marca. Porém, a distribuição deste crescimento na superfície da Terra é desigual.

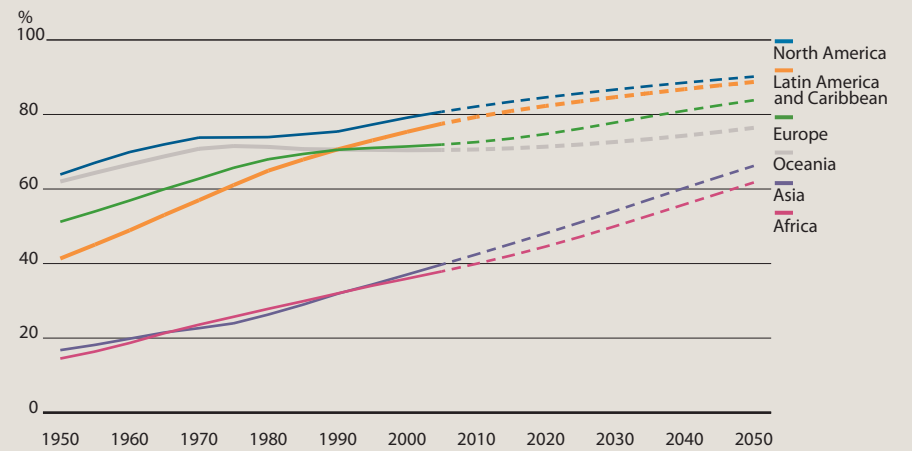
Hoje, as regiões metropolitanas acomodam mais de um bilhão de pessoas, refletindo o seu papel de centros de irradiação nos fluxos globais de capital, de pessoas e de cultura. O número de cidades com mais de um milhão de habitantes cresceu expressivamente nos últimos 50 anos, atingindo cerca de 450 em 2008. Enquanto muitos desses grandes agrupamentos urbanos historicamente localizavam-se nos países desenvolvidos, hoje 15 entre as 20 maiores regiões metropolitanas do mundo – com população entre 10 e 20 milhões – encontram-se em países menos avançados economicamente, muitos deles no hemisfério sul. O número de cidades com mais de um milhão de pessoas na Ásia, África e América Latina combinadas cresceu de 39 para 308 entre 1950 e 2005. No mesmo período, o número cresceu de 37 para apenas 96 na Europa e América do Norte.

As cidades da América do Sul têm uma longa história dentro do contexto físico e social de grandes urbanizações. A região é um dos lugares mais urbanizados do mundo, com 83% de sua população vivendo nas cidades. Até 2050 este número chegará próximo de 90%, ultrapassando o coração urbano do Século XX, a América do Norte, e introduzindo uma nova geração de megalópoles, com significativas consequências sociais, econômicas e ambientais.

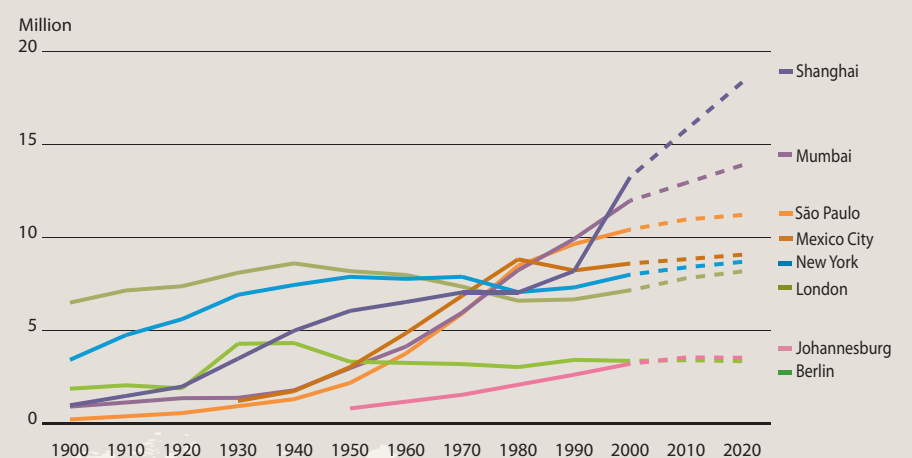
O movimento em direção às cidades estimula a dinâmica do “push-pull” das novas e emergentes economias, e incorpora a interseção da natureza física e material das cidades com os comportamentos sociais e convicções em constante mutação. Responder às perguntas desta nossa “Urban Age”, ou *Era Urbana*, exige uma avaliação para entender onde estão as cidades, quem mora nelas, como são administradas e que obstáculos enfrentam. Encarar os problemas de nosso futuro urbano requer que nos movamos para muito além do presente, para administrarmos recursos cada vez mais escassos, desenvolvermos modos de vida sustentáveis e abordarmos seriamente a interseção entre a desigualdade crescente e a cidade.

As informações contidas nesta “seção de dados” são um resumo dos achados da pesquisa realizada pela Urban Age desde 2005. Abrange um panorama de novas pesquisas desenvolvidas em cinco cidades da América do Sul - São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Lima e Bogotá - e as coloca num contexto comparativo com outras cidades do mundo, como Nova Iorque, Xangai, Londres, Joanesburgo, Cidade do México, Berlim e Mumbai. Ao investigar os diferentes padrões de densidade urbana, transporte e formas de governo, junto com uma ampla gama de indicadores econômicos e sociais, as informações fornecem uma compreensão clara e única da natureza do DNA das cidades de hoje.

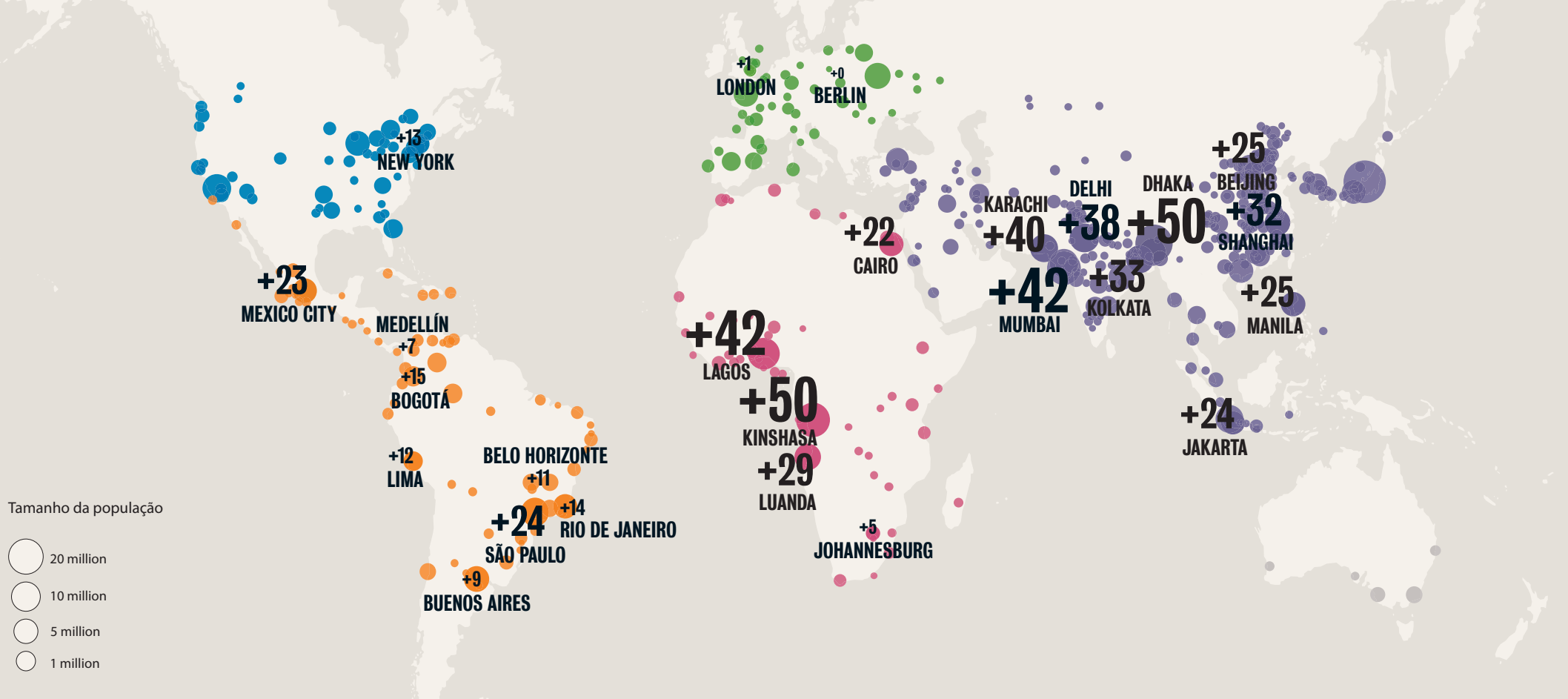
## POPULAÇÃO URBANA POR REGIÃO NO MUNDO



## CRESCIMENTO POPULACIONAL NAS CIDADES URBAN AGE



## CRESCIMENTO URBANO POR HORA



Este mapa mundial mostra o crescimento populacional por hora projetado até 2015 em algumas cidades de crescimento mais rápido com mais de um milhão de habitantes.



# CIDADES DA AMÉRICA DO SUL

Há apenas 100 anos, Buenos Aires era a única cidade da América do Sul com população acima de um milhão. Hoje, existem 36. São Paulo, Rio de Janeiro, Lima, Buenos Aires e Bogotá representam as cinco maiores Regiões Metropolitanas. Essas cidades são típicas da urbanização na América do Sul, tendo apresentado maior e mais rápido crescimento populacional da metade para o final do Século XX. De 1950 a 1980, São Paulo viu sua população quadruplicar: de 2 milhões para mais de 8 milhões de habitantes. Lima teve índices de crescimento semelhantes, Bogotá cresceu sete vezes, o Rio de Janeiro cresceu mais lentamente, enquanto a população de Buenos Aires permaneceu praticamente estável. Hoje, a população metropolitana combinada dessas cinco cidades é de pouco acima de 60 milhões, um quinto do total da população urbana da América do Sul.

Desde a década de 1980, o crescimento vem se reduzindo em São Paulo. A cidade, porém, com quase 11 milhões de habitantes e mais de 19 milhões em sua Região Metropolitana, ainda permanece como a maior da América do Sul. O índice de crescimento do Rio de Janeiro também diminuiu e os de Bogotá e Lima se estabilizaram anteriormente.

Muito embora cada cidade da pesquisa tenha uma história que remonta aos tempos coloniais, ou mesmo antes, seu crescimento ocorreu após a expulsão dos portugueses e espanhóis do poder no continente. Impulsionadas primeiramente pela agricultura e comércio, e depois pela rápida industrialização, essas cidades enfrentam hoje uma terceira revolução em apenas um século, agora que se adaptam para se tornarem centros da nova economia de serviços. Em muitos casos, com o arrefecimento do crescimento, sua tarefa

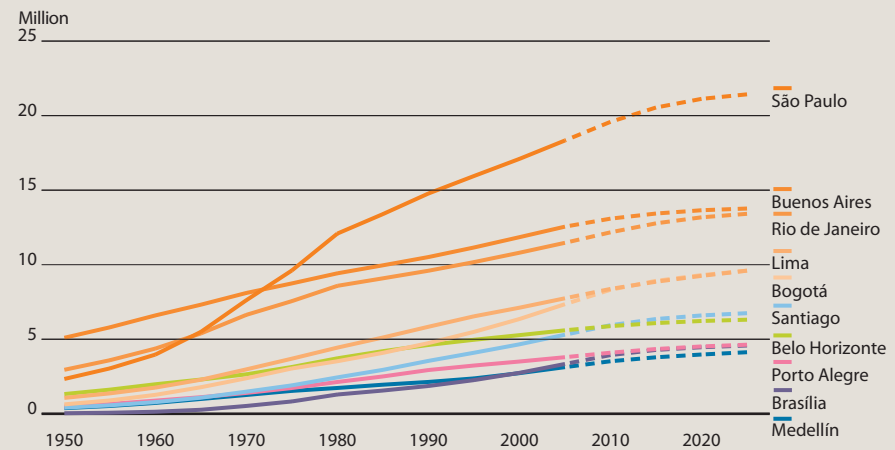
crucial será consolidar e aprimorar seu crescimento, já que a economia global entra em um período de mudanças sem precedentes.

Tendo em vista que 37% da população do Brasil mora em favelas neste início do Século XXI, comparado com 33% na Argentina, 22% na Colômbia e impressionantes 68% no Peru, em relação a uma média de quase 36% em toda a América do Sul, o desafio para se conseguir habitação decente e proporcionar serviços urbanos e oferecer oportunidades econômicas exige ação urgente.

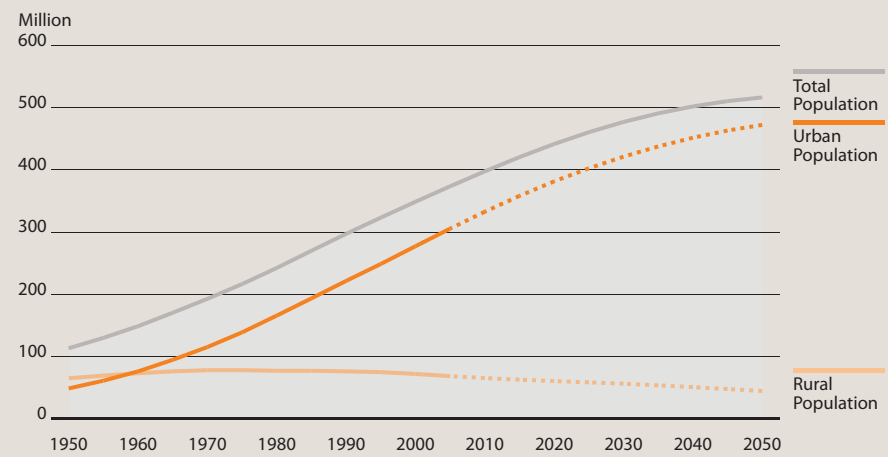
Desigualdades, suas implicações e respostas de políticas potenciais são temas da maior importância para o Urban Age. Com esse pano de fundo, uma análise espacial comparativa da desigualdade usando-se o nível de escolaridade como indicador de riqueza e status social será apresentada nas páginas seguintes.

Níveis educacionais são bons indicadores do potencial social já que indicam níveis variáveis de qualificação e oportunidades de emprego. Mapas que indicam bolsões onde pessoas muito, ou pouco, escolarizadas moram em cada cidade correspondem a dados que variam de cidade para cidade. No caso do Brasil, os níveis de educação correspondem ao chefe do domicílio, enquanto que em Buenos Aires, Bogotá e Lima, os mapeamentos correspondem aos níveis de educação do total da população. Entretanto, em cada uma dessas cidades, um padrão de segregação entre o centro e a periferia resulta em uma série de fatores como a distribuição desigual da infra-estrutura pública e a expansão de assentamentos informais. Essa distribuição espacial cria tanto áreas exclusivas com altíssima qualidade de vida, assim como áreas estigmatizadas carentes de serviços, acessibilidade e oportunidades econômicas adequados.

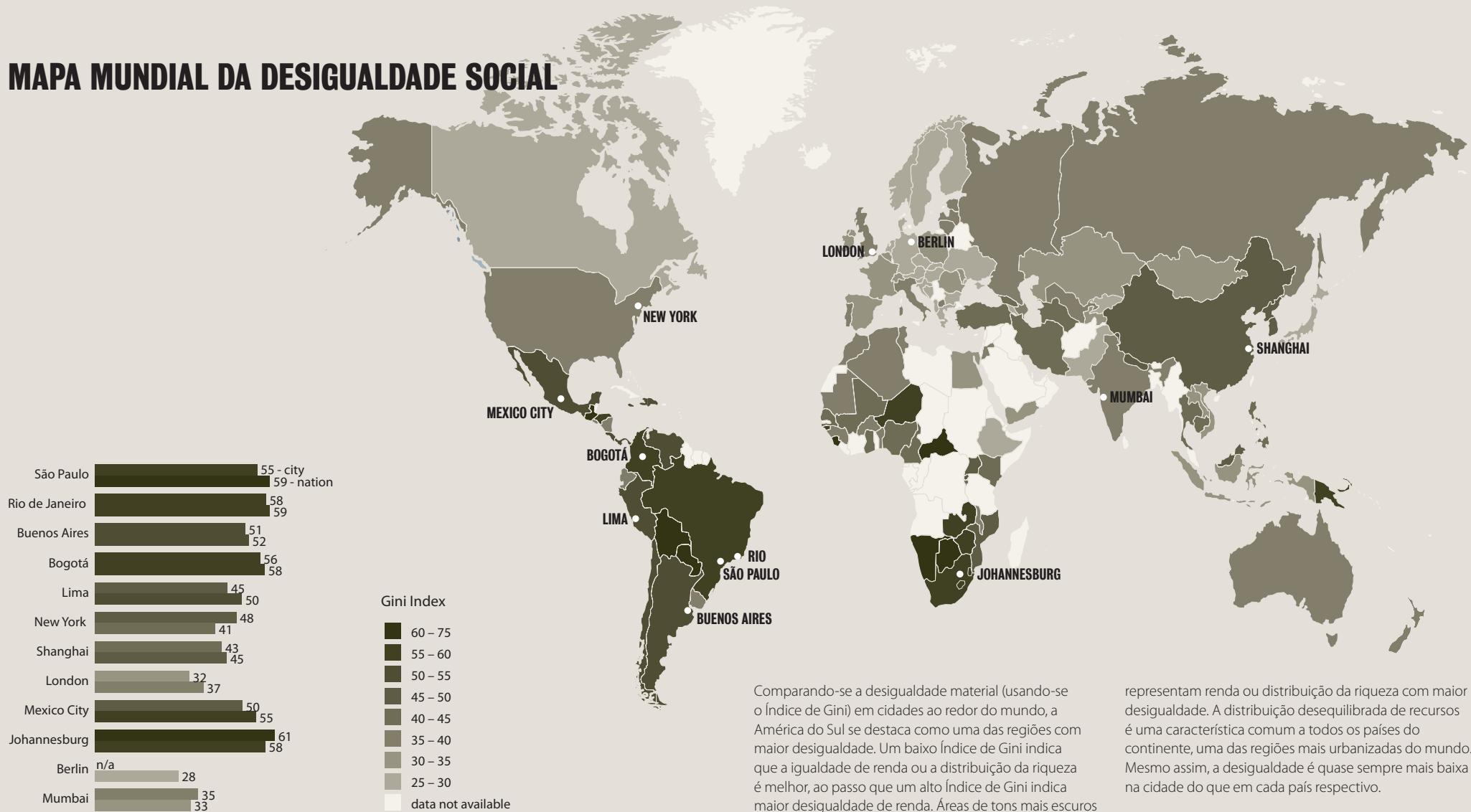
## AS 10 MAIORES REGIÕES METROPOLITANAS NA AMÉRICA DO SUL



## CRESCIMENTO POPULACIONAL DA AMÉRICA DO SUL



## MAPA MUNDIAL DA DESIGUALDADE SOCIAL



Comparando-se a desigualdade material (usando-se o Índice de Gini) em cidades ao redor do mundo, a América do Sul se destaca como uma das regiões com maior desigualdade. Um baixo Índice de Gini indica que a igualdade de renda ou a distribuição da riqueza é melhor, ao passo que um alto Índice de Gini indica maior desigualdade de renda. Áreas de tons mais escuros

representam renda ou distribuição da riqueza com maior desigualdade. A distribuição desequilibrada de recursos é uma característica comum a todos os países do continente, uma das regiões mais urbanizadas do mundo. Mesmo assim, a desigualdade é quase sempre mais baixa na cidade do que em cada país respectivo.



# SÃO PAULO



Administrative city boundary  
Metropolitan region boundary

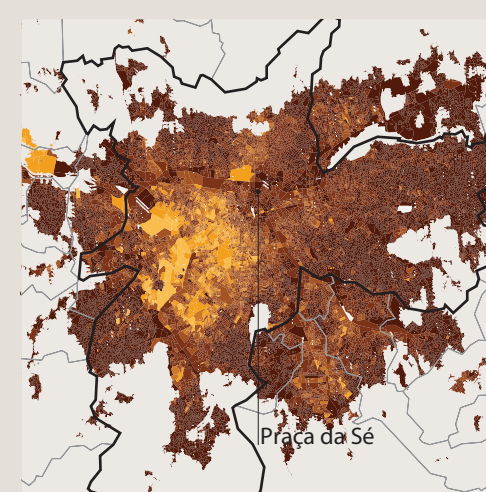
## AGLOMERADO URBANO DE SÃO PAULO

1950	2000	2020
2.334.038	17.099.204	21.124.314

## SÃO PAULO

1950	2000	2020
2.198.096	10.434.252	11.210.909

Nelson Kon



Advanced High Relatively high Relatively low Low Poorly educated Administrative city boundary

### Níveis de Educação

A distribuição das unidades em que o chefe de domicílio não tem educação primária em São Paulo apresenta um padrão claramente definido de segregação. Na periferia mais de 50% das famílias tem chefe com baixa escolaridade, enquanto que nas áreas centrais este número cai para 5%. Não obstante, esforços sustentados para proporcionar educação básica em toda a cidade mostram uma redução do analfabetismo na região metropolitana de 7,2% em 2001 para 5,5% em 2007.

Dentre os 15% da população de São Paulo que vive em favelas, cerca de 60 mil pessoas moram em Paraisópolis, a maior favela localizada no Morumbi, que está na área mais central da cidade.

A Cidade de São Paulo é a capital do Estado de São Paulo, o mais populoso do Brasil. É também a maior e mais rica cidade da América do Sul, com uma população de mais de 19 milhões na Região Metropolitana. Localizada sobre um planalto, tem altitude média de 800 m e está a 70 quilômetros do mar e de Santos, o maior porto da América do Sul. A topografia com elevações e depressões suaves prevalece dentro da área urbana de São Paulo, exceto ao norte da cidade, onde se eleva com montanhas. Reservatórios naturais delimitam a área ao extremo sul da região metropolitana, que fornece quase 30% da água potável da cidade.

Desde a sua fundação no Século XVI, São Paulo passou por três períodos de importantes transformações. Fundada como uma missão jesuítica, o primeiro período de crescimento foi impulsionado pelo seu papel de expoente na exportação de café no Século XIX. Tal oportunidade surgiu devido à sua localização estratégica: ao longo de dois importantes rios de navegação, entre a costa e um vasto e fértil planalto. A enorme demanda de mão-de-obra nas plantações de café atraiu imigrantes europeus, sendo que um grande número de italianos,

portugueses, espanhóis e alemães se estabeleceu na região.

Quando os preços do café despencaram no começo do Século XX, os empresários paulistas trocaram seus investimentos para o desenvolvimento industrial, mudando a ênfase da economia, que passou da agricultura para a indústria. Mais uma vez, um grande número de imigrantes foi atraído pelas oportunidades oferecidas pela cidade, tanto de países distantes como Japão, Síria e Líbano, quanto de regiões mais próximas, como o nordeste do Brasil. A terceira transformação ocorreu no final do Século XX, quando a competição pela atividade industrial se tornou mais acirrada entre as cidades brasileiras. Isso introduziu uma mudança na direção ao setor de serviços, e São Paulo é hoje o mais importante centro empresarial da América Latina, onde inúmeros bancos nacionais e internacionais, escritórios de advocacia, multinacionais e empresas de serviços de consumo têm sua sede. A economia da Região Metropolitana gera mais de 19% do PIB nacional, concentrada em centros financeiros bem estabelecidos como a Avenida Paulista.

A importância da imigração na evolução da cidade significa que São Paulo é uma

cidade extremamente multicultural. De fato, mais de 100 etnias coexistem em São Paulo na atualidade, estando as comunidades italiana, portuguesa, africana, árabe, alemã, japonesa e libanesa entre as principais. Este padrão de migração reflete o crescimento administrativo da cidade: de 32 mil residentes em 1880, 240 mil em 1900, 1,3 milhão em 1940, 3, 8 milhões em 1960, 8,5 milhões em 1980 e quase 11 milhões atualmente.

Apesar de todo esse sucesso, o desenvolvimento urbano atropelou o planejamento urbano e uma infraestrutura de transporte público limitada. O uso em larga escala de carros continua a congestionar as ruas da cidade, enquanto a poluição do ar e da água, a extensa pobreza, os altos índices de criminalidade e a violência de gangues impõem desafios debilitantes para uma cidade que permanece extremamente desigual e espacialmente segregada. Os pobres estão concentrados na periferia, com imensas favelas estendendo-se ao longo de mananciais e reservatórios protegidos. Em termos de desenvolvimento humano, a periferia exibe níveis próximos ao do Norte da África, enquanto o centro orgulha-se de ter níveis semelhantes aos países escandinavos.

	ÁREA (KM <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO (2005)	DENSIDADE (PESSOAS/KM <sup>2</sup> )	PIB EM US\$ BILHÕES (CORRENTE)	PIB/CAPITA EM US\$ (CORRENTE)	% DO PIB NACIONAL	UNIDADES ADMINISTRATIVAS
<b>BRASIL</b>	8.514.876	183.888.000	22	882	4.795	100%	27 unidades federativas
<b>ESTADO DE SÃO PAULO</b>	248.209	39.838.000	161	299	7.494	34%	645 prefeituras
<b>SÃO PAULO REGIÃO METROPOLITANA</b>	7.944	19.226.426	2.420	171	8.896	19%	39 prefeituras
<b>SÃO PAULO</b>	1.525	10.886.518	7.139	108	9.927	12%	31 subprefeituras



# RIO DE JANEIRO



Além do centro da cidade, vista panorâmica do Cristo Redentor englobando o Pão de Açúcar, as praias de Copacabana e de Ipanema, assim como várias favelas da cidade.

O Rio de Janeiro é a segunda maior cidade do Brasil, com população de 6 milhões de habitantes, em uma Região Metropolitana com 11,6 milhões de pessoas. A cidade ocupa a maior parte do sudoeste da Baía de Guanabara, com topografia plana entremeada por colinas e cercada de montanhas. A cidade se desenvolveu ao longo da costa da baía e do Oceano Atlântico, expandindo-se depois para o interior.

Enquanto a história de São Paulo foi moldada de forma mais profunda por fatores econômicos, a do Rio de Janeiro foi moldada pela atuação política. Os primórdios da história da cidade remontam ao colonialismo. Fundada no Século XVI pelos portugueses para recuperar a propriedade da baía dos colonizadores franceses, a cidade logo se tornou um local estratégico, devido ao trânsito no Atlântico de navios entre o Brasil, as colônias da África e a Europa. Essa posição foi confirmada no Século XVIII quando a administração colonial de Portugal foi transferida para o Rio de Janeiro, e novamente no início do Século XIX, ocasião em que a família real portuguesa fugiu para a cidade durante as guerras napoleônicas,

estabelecendo o Rio de Janeiro como a única capital européia fora da Europa

Durante a fase de industrialização do Século XX, o status do Rio de Janeiro como a capital do país tornou-a um lugar atraente para investidores e para a sede das maiores estatais. Apesar da transferência da capital do país para Brasília em 1960, o Rio de Janeiro continuou atraindo muitas empresas, particularmente aquelas envolvidas com atividades na área de petróleo e gás, após a descoberta de petróleo na vizinha Bacia de Campos (que produz a maior parte do petróleo brasileiro). Atualmente, a cidade ocupa a segunda posição do país em termos de produção industrial, é sede da segunda mais ativa bolsa de valores do país, e é um importante centro de serviços. É também um centro nacional de telecomunicações e entretenimento, assim como a principal atração turística do país tanto para brasileiros quanto para estrangeiros. A cidade apresenta uma cultura extremamente vibrante, oriunda de sua formação multiétnica. De fato, quase metade da população é negra ou mestiça e sua influência cultural é expressa no Carnaval e no Samba.

Entretanto, como São Paulo, o Rio de Janeiro também é vítima de inúmeros problemas sociais, sendo os mais gritantes a desigualdade social e a criminalidade. As disparidades entre ricos e pobres na cidade se refletem no seu espaço físico: as favelas mais pobres estão comprimidas nas encostas das montanhas acima da orla marítima, onde prédios são difíceis de construir, acidentes devido a chuvas torrenciais são freqüentes e o acesso a redes de saneamento e eletricidade é irregular.

Essas favelas estão muito próximas aos bairros mais ricos da cidade, com os bairros das classes mais altas, como Ipanema e Copacabana ficando espremidos entre a praia e as montanhas. Pode-se argumentar que tais disparidades contribuem com os altos índices de criminalidade do Rio de Janeiro: as taxas de homicídio são 17 vezes mais elevadas do que em Londres. A violência é mais aguda nas favelas, onde os pobres são oprimidos por gangues e traficantes de drogas, e onde a corrupção e a violência solaparam a confiança da população no cumprimento da lei.



Administrative city boundary  
Metropolitan region boundary

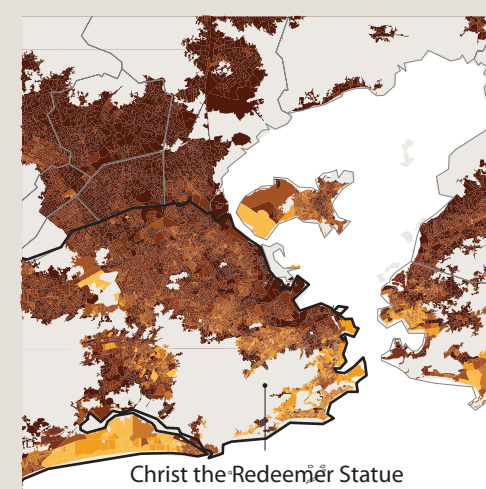
## AGLOMERADO URBANO DO RIO DE JANEIRO

1950	2000	2020
2.950.238	10.802.750	13.178.717

## RIO DE JANEIRO

1950	2000	2020
2.377.451	5.857.904	6.234.509

Dante Busquets



## Níveis de Educação

Apesar dos esforços sustentados para melhorar o acesso à educação, o índice nacional de alfabetização para a população de 15 anos ou mais no Brasil era de 88,6% em 2005, ficando atrás de outros países da América Latina como Argentina, Equador e Paraguai. No Rio de Janeiro, a distribuição de famílias nas quais o chefe do domicílio tem um baixo nível de escolaridade demonstra um padrão disseminado em toda a região metropolitana, com picos nas áreas mais distantes. Diferentemente dos bairros centrais do Rio de Janeiro, Niterói e os bairros costeiros ao sul têm menos de 5% das famílias cujo chefe de domicílio tem baixa escolaridade. Uma pesquisa recente sugere que metade da população da cidade na faixa etária entre 15 e 17 anos não freqüenta a escola secundária.

	ÁREA (KM <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO (2005)	DENSIDADE (PESSOAS/KM <sup>2</sup> )	PIB EM US\$ BILHÕES (CORRENTE)	PIB/CAPITA EM US\$ (CORRENTE)	% DO PIB NACIONAL	UNIDADES ADMINISTRATIVAS
<b>BRASIL</b>	8.514.876	183.888.000	22	882	4.795	100%	27 unidades federativas
<b>ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>	43.696	15.406.478	353	101	6.582	12%	92 prefeituras
<b>RIO DE JANEIRO REGIÃO METROPOLITANA</b>	5.724	11.563.302	2.020	71	6.128	8%	20 prefeituras
<b>RIO DE JANEIRO</b>	1.261	6.093.472	4.832	49	8.018	6%	18 subprefeituras



# BUENOS AIRES



A Avenida 9 de Julho tem a largura de um quarteirão inteiro da cidade e está entre as avenidas mais largas do mundo. A arborizada avenida se estende de norte a sul através de toda área central, lar de uma população de classe média que permaneceu estável apesar de décadas de mudanças desenfreadas na Grande Buenos Aires.

Buenos Aires é o centro financeiro, industrial, comercial e cultural da Argentina. Localizada na margem sul do Rio da Prata, no litoral sudeste da América do Sul, Buenos Aires é a capital e a maior cidade do país, com uma população de três milhões de habitantes. Mais de 12 milhões de pessoas vivem na Grande Buenos Aires, a segunda maior conurbação da América do Sul.

Fundada em 1536, a história inicial de Buenos Aires foi dominada pelo comércio, embora também por tensões com os colonizadores espanhóis que procuraram canalizar o comércio através de Lima e foram expulsos da cidade em 1810. A partir da segunda metade do Século XX e até a década de 1920, Buenos Aires experimentou um rápido crescimento e desenvolvimento na infra-estrutura, incluindo o primeiro sistema de metrô da América do Sul, possibilitados pela riqueza gerada pelos férteis pampas em torno da cidade, por sua estratégica posição às margens de um rio, e pela construção do sistema ferroviário que permitiu que as matérias-primas fluíssem até suas fábricas.

Buenos Aires tornou-se um destino favorecido para imigrantes europeus - uma cidade multicultural que se posicionava ao lado das principais capitais européias.

Esta época de ouro teve fim com a crise econômica mundial no final da década de 1920. Como a população da cidade continuava a crescer, muitos trabalhadores da cidade foram forçados a se mudar para as paupérrimas cidades da periferia para poder sobreviver. Após a deposição de Perón em 1955, as três décadas seguintes foram prejudicadas pelo governo militar, motins e violência patrocinada pelo estado, que deixaram pouco espaço para o desenvolvimento urbano planejado.

Após a retomada do governo democrático, foi aprovada uma emenda constitucional em 1993 que concedeu à cidade autonomia do governo federal e que lhe permitiu eleger seu próprio prefeito. Essa autoridade corresponde ao poder econômico da cidade, que contribui com aproximadamente um quarto do PIB nacional. A economia da cidade é definida

em parte pelo seu porto, um dos mais ativos da América do Sul, que se conecta com o noroeste da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai através de rios navegáveis que servem a uma vasta área do sudeste da América do Sul. Mesmo assim, a autoridade do prefeito sobre assuntos da região metropolitana fica bastante limitada uma vez que a cidade ocupa apenas 5% da área da Grande Buenos Aires.

A disparidade entre o centro da cidade orientado para os serviços e uma Região Metropolitana dominada pela agricultura e pelo setor manufatureiro se reflete na sua composição física e social. O alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da cidade revela concentrações de classes média e alta melhor educadas na pequena cidade administrativa (203 km<sup>2</sup>), juntamente com o setor empresarial e a maior parte da infra-estrutura de transportes, enquanto a população pobre vive nas áreas periféricas da região metropolitana.



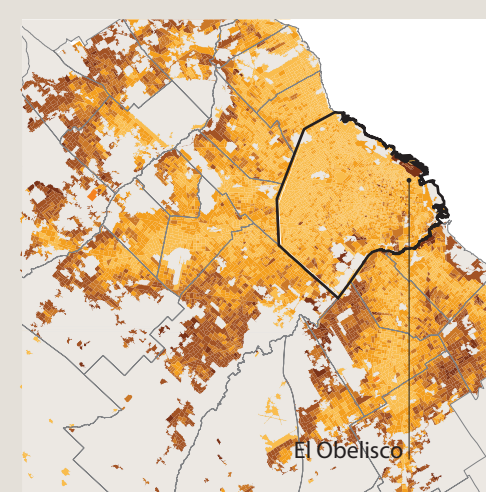
Administrative city boundary  
Metropolitan region boundary

## AGLOMERADO URBANO DE BUENOS AIRES

1950	2000	2020
5.097.612	11.847.329	13.652.564

## BUENOS AIRES

1950	2000	2020
2.981.043	2.995.397	3.122.542



Advanced High Relatively high Relatively low Low Poorly educated Administrative city boundary

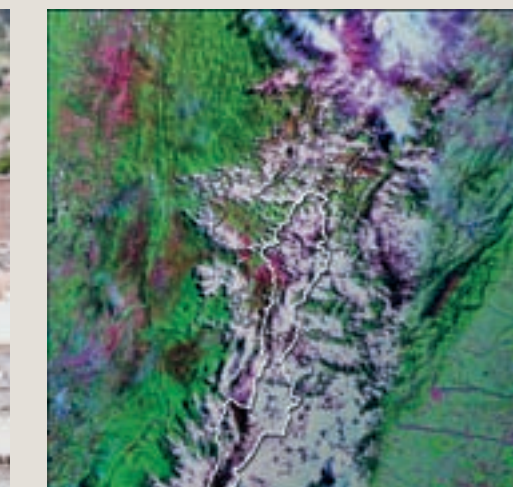
## Níveis de Educação

As cidades da América do Sul, como Buenos Aires, revelam fortes padrões de segregação no nível de escolaridade na cidade como um todo. Com 97,2%, a Argentina tem altíssimo índice de alfabetização nacional para a população de 15 anos e acima, mas em Buenos Aires ocorre uma distribuição desigual da população menos escolarizada, com concentração de famílias com alta proporção de filhos abaixo de 14 anos nas áreas periféricas. Os Partidos no Sul, Oeste e Norte da cidade são particularmente afetados por sua vulnerabilidade quanto à ocupação do solo e ausência de uma infra-estrutura social básica.

	ÁREA (KM <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO (2005)	DENSIDADE (PESSOAS/KM <sup>2</sup> )	PIB EM US\$ BILHÕES (CORRENTE)	PIB/CAPITA EM US\$ (CORRENTE)	% DO PIB NACIONAL	UNIDADES ADMINISTRATIVAS
<b>ARGENTINA</b>	2.766.889	38.592.150	14	183	5.840	100%	23 províncias + 1 cidade autônoma
<b>PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES</b>	307.571	14.654.379	48	60	4.085	33%	134 partidos
<b>GRANDE BUENOS AIRES</b>	3.839	12.198.207	3.177	n/a	n/a	n/a	24 partidos
<b>BUENOS AIRES</b>	203	3.018.102	14.867	43	14.231	24%	15 comunas



# BOGOTÁ



Administrative city boundary  
Metropolitan region boundary

## AGLOMERADO URBANO DE BOGOTÁ

1950	2000	2020
630.315	6.355.892	9.298.779

## BOGOTÁ

1950	2000	2020
630.315	6.302.881	8.380.801

Giovanna Silva

Mais de 50% dos habitantes da cidade nasceram em outro lugar e foram atraídos em parte pela fama internacional que a cidade alcançou, devido ao seu renascimento na última década.

Bogotá é a capital da Colômbia e a cidade mais populosa do país, com quase 7 milhões de habitantes e uma população de mais de 8 milhões em sua Região Metropolitana. Localizada entre uma cordilheira e terras férteis para a agricultura, Bogotá é a cidade de maior altitude no mundo, depois de La Paz e Quito. A cidade abriga o maior centro econômico e a principal bolsa de valores da Colômbia.

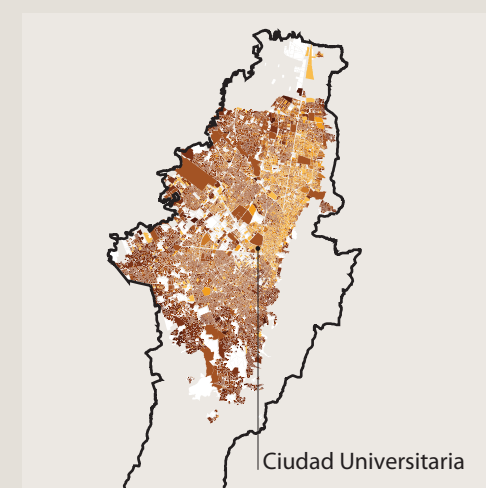
Das cinco cidades sul-americanas incluídas neste estudo, Bogotá é a única que já era habitada quando os espanhóis a colonizaram em 1538. Sempre vista como uma capital regional, Bogotá foi, até o início do Século XIX, a capital do Vice Reino de Granada, uma área que abrangia os atuais Panamá, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1819, Bogotá foi libertada por Simon Bolívar e tornada capital da Grande Colômbia, uma federação que incluía aqueles mesmos estados. Após a dissolução da Grande Colômbia em 1831, Bogotá tornou-se a capital da República da Colômbia.

O restante do Século XIX foi dominado por guerras civis, e em 1900 a população da cidade era de apenas 100 mil habitantes. A construção de ferrovias e da infra-estrutura, assim como uma represa para uma usina hidroelétrica, e em 1920 do primeiro aeroporto da América do Sul, impulsionou o desenvolvimento para o Século XX, juntamente com a triplicação da população até a década de 1930.

Em seguida aos distúrbios políticos rurais e urbanos nos anos 1950, o padrão de crescimento da cidade mudou. Residentes mais ricos saíram do centro para áreas periféricas, forçando a cidade a modernizar e ampliar as redes de infra-estrutura e transportes. Ao mesmo tempo, a violência rural levou a um influxo maciço de pessoas para as maiores cidades da Colômbia, e particularmente para Bogotá. Esses fatores motivaram um aumento agudo tanto na extensão espacial da cidade como em sua população, que passou de pouco mais de 630 mil habitantes em

1951 para cerca de 7 milhões atualmente. Em 1955, o município foi ampliado para encampar municípios vizinhos, e as quatro décadas seguintes testemunharam a criação de novos municípios em volta da cidade. Em 1991, outra fusão dos municípios criou uma nova entidade administrativa: o *Distrito Capital*.

Embora persistam problemas de emigração, os prefeitos de Bogotá conseguiram implementar nos últimos anos programas inovadores que atacam deficiências no transporte, áreas verdes e educação. Um dos programas mais notáveis é o sistema Trans Milênio, um sistema de ônibus expressos (*Bus Rapid Transit* – BRT). Outras iniciativas abrangem um programa de construção de ciclovias, escolas públicas e bibliotecas em toda a extensão da cidade. Bogotá também reduziu os índices de criminalidade e homicídios, de 61 para 24 assassinatos por 100 mil habitantes em pouco mais de dez anos.



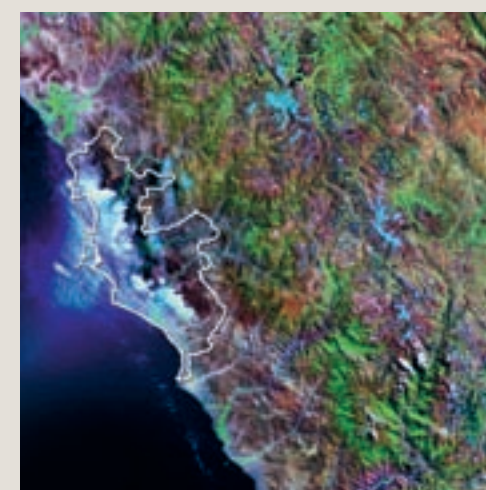
Advanced High Relatively high Relatively low Low Poorly educated Administrative city boundary  
Níveis de Educação

Com 92,8%, a Colômbia tem um alto índice de alfabetização para a população de 15 anos ou mais, todavia Bogotá apresenta desigualdade na distribuição de crianças com baixa qualidade de educação. Este padrão está intimamente relacionado a outras variáveis sociais em todos os bairros da cidade, as chamadas *localidades*, como Ciudad Bolívar e Rafael Uribe, que refletem a dinâmica social e econômica de uma urbanização acelerada. As *localidades* situadas ao sul da cidade apresentam o mais alto crescimento urbano. A estratificação social forma a base de uma estratégia para toda a cidade que prioriza programas fiscais e de investimentos que beneficiam os grupos sociais mais carentes.

	ÁREA (KM <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO (2005)	DENSIDADE (PESSOAS/KM <sup>2</sup> )	PIB EM US\$ BILHÕES (CORRENTE)	PIB/CAPITA EM US\$ (CORRENTE)	% DO PIB NACIONAL	UNIDADES ADMINISTRATIVAS
<b>COLÔMBIA</b>	1.138.194	42.888.592	38	144	3.365	100%	32 departamentos + 1 distrito da capital
<b>DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (EXCL. BOGOTÁ D.C.)</b>	22.435	2.200.790	98	8	3.512	5%	115 municípios
<b>DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (INCL. BOGOTÁ D.C.)</b>	24.210	9.040.906	373	44	4.862	30%	116 municípios
<b>REGIÃO METROPOLITANA DE BOGOTÁ</b>	3.732	8.074.212	2.164	n/a	n/a	n/a	18 municípios
<b>BOGOTÁ</b>	1.775	6.840.116	3.854	36	5.296	25%	20 localidades



# LIMA



Administrative city boundary  
Metropolitan region boundary

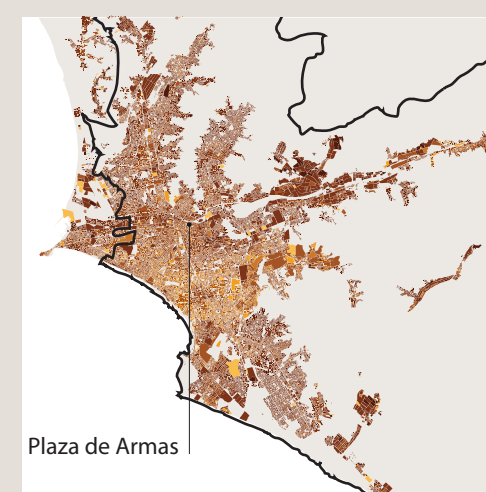
## AGLOMERADO URBANO DE LIMA

1950	2000	2020
1.065.888	7.116.441	9.251.023

## LIMA

1950	2000	2020
n/a	6.400.000	n/a

Yannick Jochum



Plaza de Armas

Advanced High Relatively high Relatively low Low Poorly educated Administrative city boundary

## Níveis de Educação

Enquanto o índice de alfabetização no Peru é de cerca de 88%, eleva-se a quase 96% em Lima, o que reflete a maior concentração de instalações e níveis de escolaridade melhores da capital. Entretanto, a cidade apresenta um claro padrão de desigualdade, com as populações menos instruídas concentradas nas periferias. Muitos distritos, como Villa María del Triunfo e Villa El Salvador, ao sul, e Ventanilla e Puente Piedra, ao norte, concentram o maior número de pessoas sem a educação primária, ao passo que nos distritos centrais, como San Isidro, San Borja e Miraflores, mais de 60% da população tem níveis mais elevados de escolaridade.

Aproximadamente 370 mil pessoas vivem na Villa El Salvador, distrito amplamente auto-organizado nos arredores da cidade. A área começou como uma favela nas desabitadas planícies arenosas ao sul da cidade há quase 40 anos devido a uma premente escassez de moradias entre famílias de imigrantes.

Lima é a capital do Peru e sua maior cidade. Está localizada em uma região desértica na costa do Pacífico, em torno dos vales dos rios Chillón, Rímac e Lurín e forma, junto com o importante porto de Callao, uma área urbana contínua denominada de Região Metropolitana de Lima e Callao.

Após a conquista do Império Inca pelos espanhóis, Lima estabeleceu-se como a capital do Vice Reino do Peru, que à época correspondia mais ou menos a todo o império colonial espanhol. Seu prestígio foi acentuado pelo fato de que Callao servia como base de embarque de todo o ouro inca que era enviado para a Europa. Lima foi a primeira cidade da América do Sul a sediar uma universidade e ter a primeira imprensa. A cidade floresceu durante o Século XVII como centro de uma rede comercial que se estendia até a Europa e a lugares tão remotos como as Filipinas. O crescimento da cidade foi prejudicado por uma série de grandes terremotos entre 1582 e 1746, sendo que o último causou imensos danos. Lima permaneceu como a cidade espanhola mais

importante na América do Sul até o início do Século XIX.

Após a independência, um boom econômico na metade do Século XIX levou a um crescimento renovado, e em 1872 as muralhas da cidade foram derrubadas para possibilitar sua expansão. Durante a Guerra do Pacífico entre 1879-1883, tropas chilenas ocuparam Lima, destruindo e queimando algumas partes da cidade. Ao final do Século XIX, a cidade permanecia relativamente pequena, com uma população de cerca de 170 mil habitantes. Mas a partir da década de 1940, o crescimento foi acelerado pelo afluxo da migração interna – passou de 650 mil habitantes em 1940 para 1,85 milhão em 1960 e para 4,6 milhões em 1980 –, o que sobrecarregou os serviços públicos e fez surgir grandes favelas, ou *pueblos jóvenes*, algumas das quais foram urbanizadas para receber infra-estrutura e hoje estão totalmente integradas a Lima.

A Região Metropolitana de Lima e Callao é hoje o lar de quase 7,8 milhões de pessoas, espalhadas sobre uma área de 2.800 km<sup>2</sup>.

A grande maioria vive nos limites da Cidade de Lima, centro financeiro e industrial do Peru e responsável por mais de dois terços da produção industrial do país e pela maior parte do setor de serviços. Callao permanece como um dos mais importantes portos de comércio e pesca da América do Sul, responsável 75% do comércio exterior do Peru. Em decorrência disso, a Região Metropolitana gera 47% do PIB peruano e a maioria das empresas estrangeiras que operam no país têm ali sua sede.

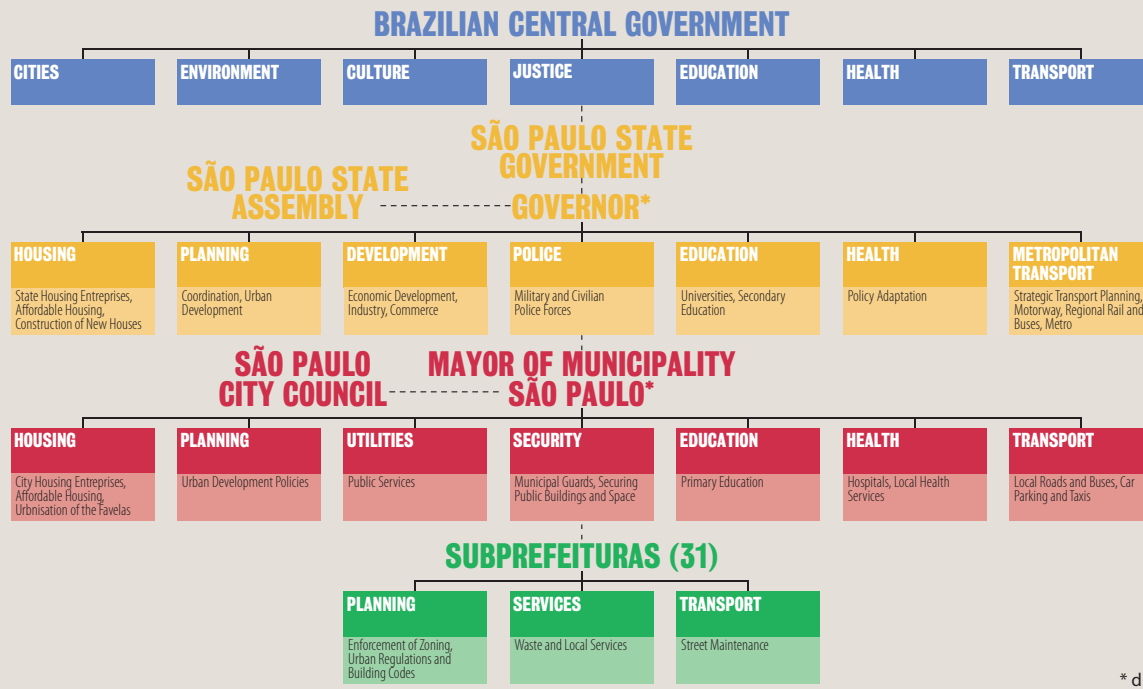
Um dos principais desafios que Lima enfrenta é o serviço de transporte público. Desde sua privatização, na década de 1980, um sistema ilegal, porém tolerado, de mini-ônibus particulares criou condições de trânsito caóticas e muitas vezes perigosas na cidade. Em 2005, o município foi autorizado a ampliar rede de metrô, que era limitada a uma única linha, e um sistema de ônibus expressos (*Bus Rapid Transit – BRT*) está sendo também planejado.

	ÁREA (KM <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO (2005)	DENSIDADE (PESSOAS/KM <sup>2</sup> )	PIB EM US\$ BILHÕES (CORRENTE)	PIB/CAPITA EM US\$ (CORRENTE)	% DO PIB NACIONAL	UNIDADES ADMINISTRATIVAS
<b>PERU</b>	1.285.220	26.152.265	20	79	3.039	100%	25 regiões
<b>REGIÃO DE LIMA PROVÍNCIAS (EXCL. REGIÃO METROPOLITANA DE LIMA E CALLAO)</b>	32.129	812.048	25	n/a	n/a	n/a	177 distritos
<b>REGIÃO DE LIMA PROVÍNCIAS (INCL. REGIÃO METROPOLITANA DE LIMA E CALLAO)</b>	34.923	8.577.163	246	n/a	n/a	n/a	226 distritos
<b>REGIÃO METROPOLITANA DE LIMA E CALLAO</b>	2.794	7.765.115	2.779	37	4.829	47%	49 distritos
<b>LIMA</b>	2.665	6.924.547	2.598	n/a	n/a	n/a	43 distritos



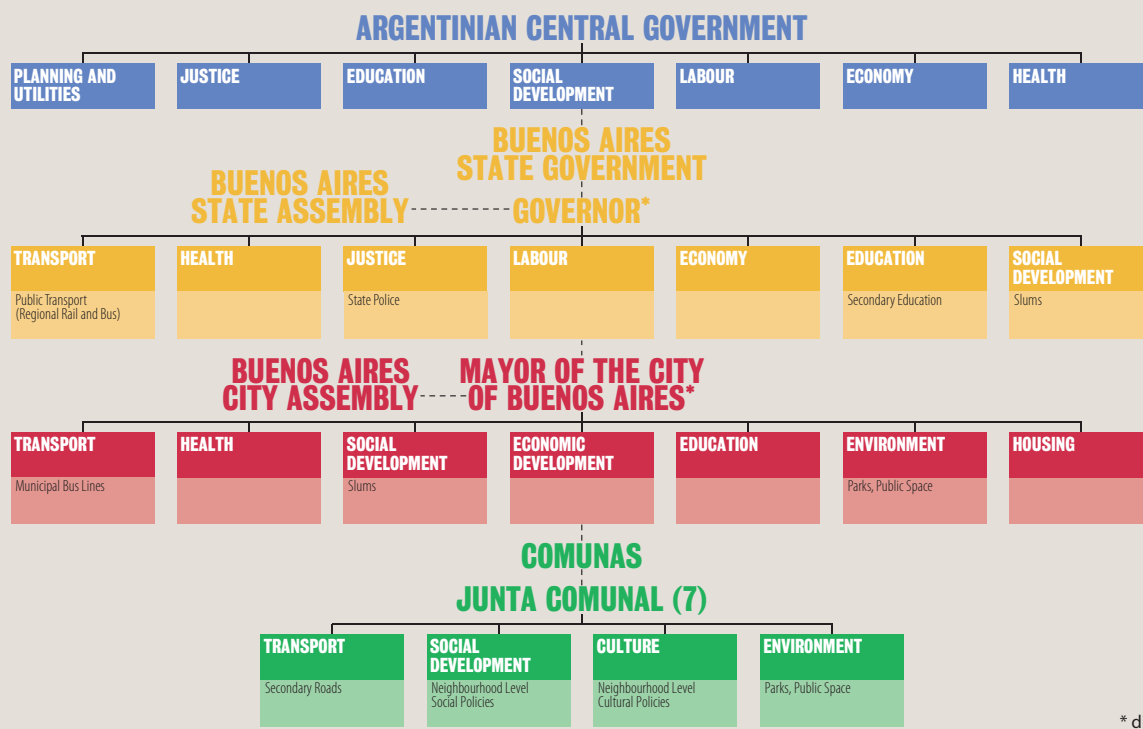
# GOVERNO DAS CIDADES

— executive power including the right for regulatory overwrite  
 - - - some limited powers  
 ■ National Level  
 ■ State Level  
 ■ City Level  
 ■ Borough Level



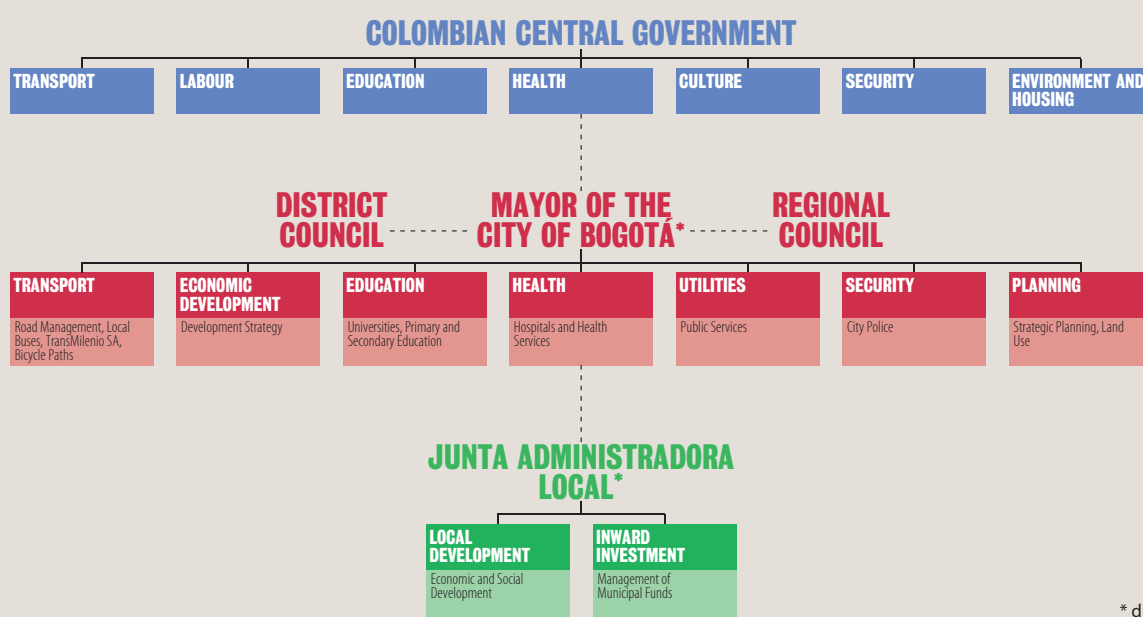
## SÃO PAULO

A cidade de São Paulo é administrada por um prefeito eleito diretamente, e o Estado de São Paulo é administrado por um governador eleito do mesmo modo. A defasagem entre os limites municipais de São Paulo e a ampla extensão que cidade abrange exige que esses dois níveis de governo trabalhem intimamente ligados. Em termos de transporte, o governo da cidade controla parte do sistema de transporte urbano, enquanto o Estado é responsável pelo planejamento integrado do transporte em toda a região metropolitana. Com respeito à habitação, os dois níveis têm empresas habitacionais com responsabilidades específicas. No que concerne a segurança, as forças policiais civis e militares estão sob a autoridade do Estado, enquanto a cidade mantém uma força policial municipal. No campo da educação, as responsabilidades estão divididas entre os governos do estado e do município, ao passo que na saúde há uma estrutura institucionalizada de gestão que distribui responsabilidades para os governos federal, estadual e municipal. Há também um terceiro nível, descentralizado, sob a responsabilidade da prefeitura: 31 subprefeituras, que são o principal ponto de contato com a população, gerenciam os serviços públicos locais, além de ter algumas responsabilidades de planejamento e transportes.



## BUENOS AIRES

Em 1994, a Cidade de Buenos Aires adotou uma constituição que permite aos seus cidadãos o direito de escolher seu próprio governo. A cidade, capital da Argentina, é governada por um prefeito eleito diretamente e por uma Assembléia Legislativa com 60 membros. O governo local administra a educação, saúde, habitação, parques e desenvolvimento social e econômico. Mas o governo provincial, liderado por um governador diretamente eleito, detém muitas funções, inclusive o policiamento. Embora a cidade possa regulamentar o uso do solo, não pode de forma independente organizar o transporte público (com exceção das linhas de ônibus municipais), que é administrado por companhias privadas sob a supervisão do governo provincial. Além disso, o metrô e a rede ferroviária foram privatizados em 1994, tirando dos governos de ambas as esferas qualquer possibilidade de planejamento estratégico com relação ao transporte. Em 2007, a cidade embarcou em um novo modelo de descentralização, criando novas comunas administradas por comitês constituídos de sete membros eleitos. Estes comitês têm autoridade sobre políticas sociais e culturais na esfera dos bairros, bem como sobre a gestão de áreas verdes e estradas secundárias.

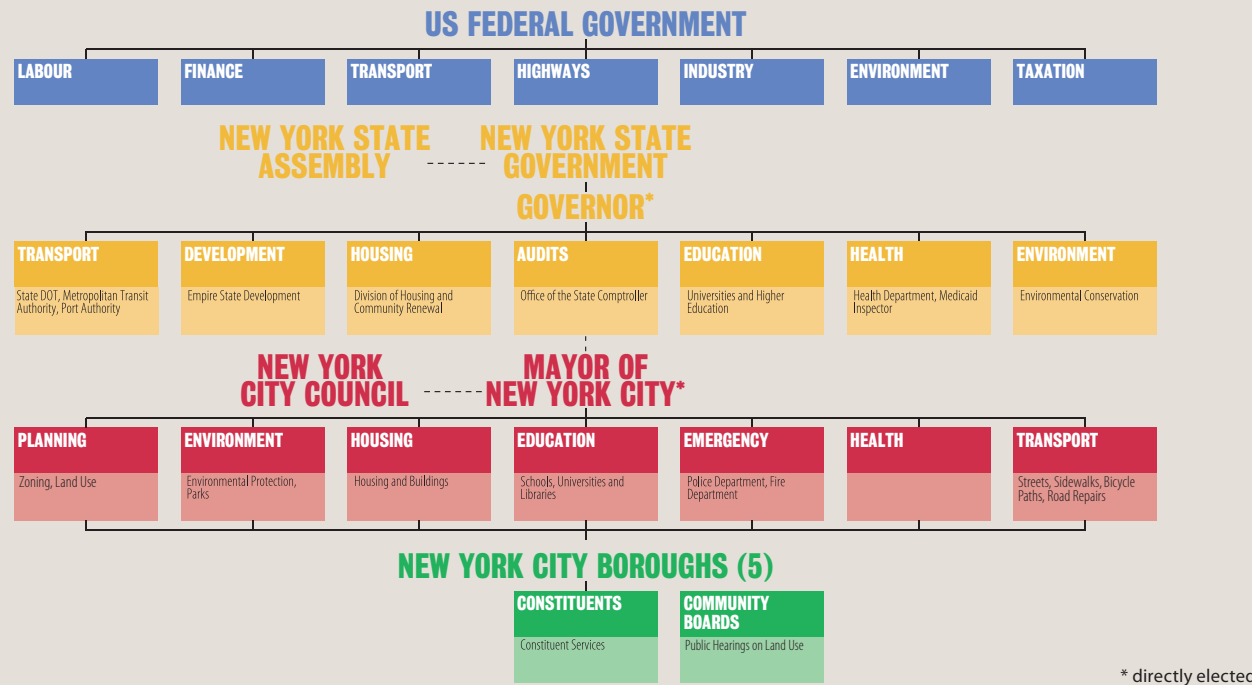


## BOGOTÁ

O governo da cidade de Bogotá é chefiado por um prefeito eleito em pleito direto e um conselho eleito separadamente. Como Distrito Capital da Colômbia, tem status administrativo de um departamento e desta forma goza de plena autonomia da Cundinamarca, a grande área administrativa na qual a cidade está localizada. O prefeito tem função de braço executivo do governo da cidade, sendo que o conselho desenvolve a função legislativa. As responsabilidades do governo da cidade abrangem transporte, questões ambientais, desenvolvimento econômico, saúde e educação. Na área de segurança, muito embora a polícia seja uma força nacional, o prefeito é constitucionalmente o Chefe de Polícia da cidade. Sob a esfera de governo da cidade, Bogotá possui vinte Juntas Administrativas Municipais parcialmente autônomas. Embora a população local eleja seus membros, é o Prefeito de Bogotá que escolhe o Prefeito local. Essas juntas administrativas locais elaboram planos e programas em nível distrital para o desenvolvimento sócio-econômico e são responsáveis pela gestão das verbas municipais que recebem.



Esses seis gráficos são indicações esclarecedoras sobre como as estruturas governamentais são organizadas em São Paulo, Buenos Aires, Bogotá, Nova Iorque, Mumbai e Londres. Destinam-se a dar uma impressão aproximada de como os padrões básicos de responsabilidades são organizados em cada uma dessas cidades, identificando algumas das funções-chave desempenhadas nos níveis de governo federal, estadual e municipal. Embora ofereçam um panorama comparativo útil não têm a intenção de fornecer um relato preciso dos sistemas detalhados de prestação de contas, que somente podem ser explicados de maneira abrangente com uma abordagem caso a caso.

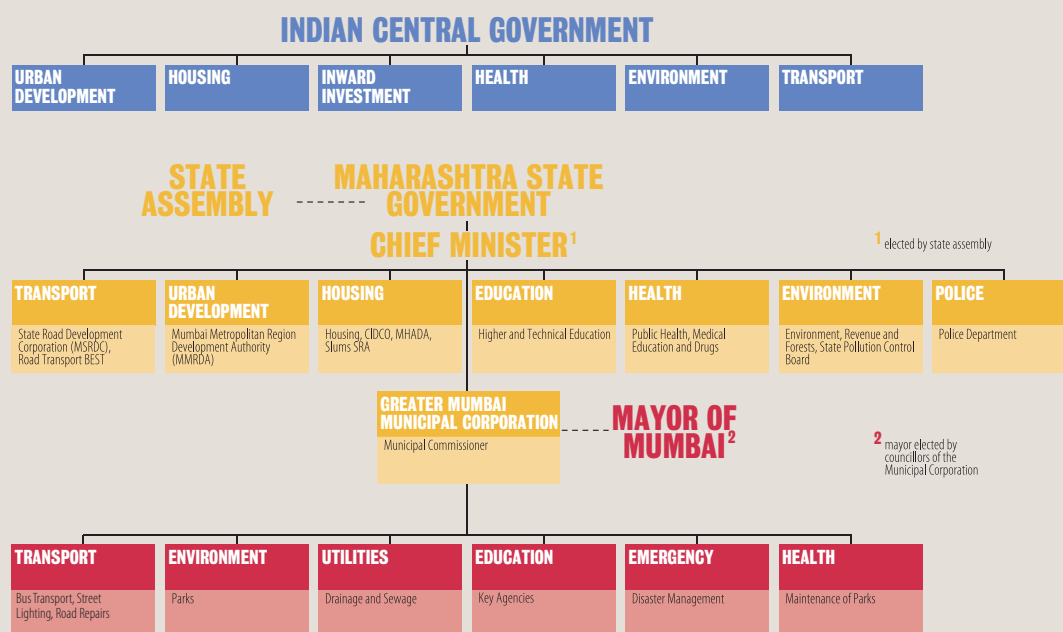


## NOVA IORQUE

O governo da cidade de Nova Iorque opera dentro de uma estrutura legislativa definida na esfera estadual (o Estado Federal de Nova Iorque). O governo federal dos Estados Unidos não tem poderes diretos para dirigir ou legislar as ações das cidades individualmente, embora órgãos federais operem em todo o país. Entretanto, o nível estadual de governo é importante como legislador, mas também pelos seus poderes de supervisão orçamentária. O estado também administra os principais sistemas de transporte, é co-proprietário dos aeroportos da cidade e de alguns elementos de desenvolvimento econômico. No âmbito de sua autoridade, a cidade tem muito poder em comparação com os padrões internacionais, sendo o Prefeito de Nova Iorque um dos políticos mais importantes dos Estados Unidos. A legislação municipal é de responsabilidade do City Council (semelhante à Câmara dos Vereadores). O governo da cidade de Nova Iorque é responsável pela educação pública, hospitais públicos, assistência social, meio ambiente, transporte e planejamento locais. Há cinco distritos administrativos (Boroughs), chefiados por um Presidente de Distrito eleito, que têm direito de serem consultados, embora não prestem nenhum serviço. Há também 59 Juntas Comunitárias que defendem os interesses dos bairros.

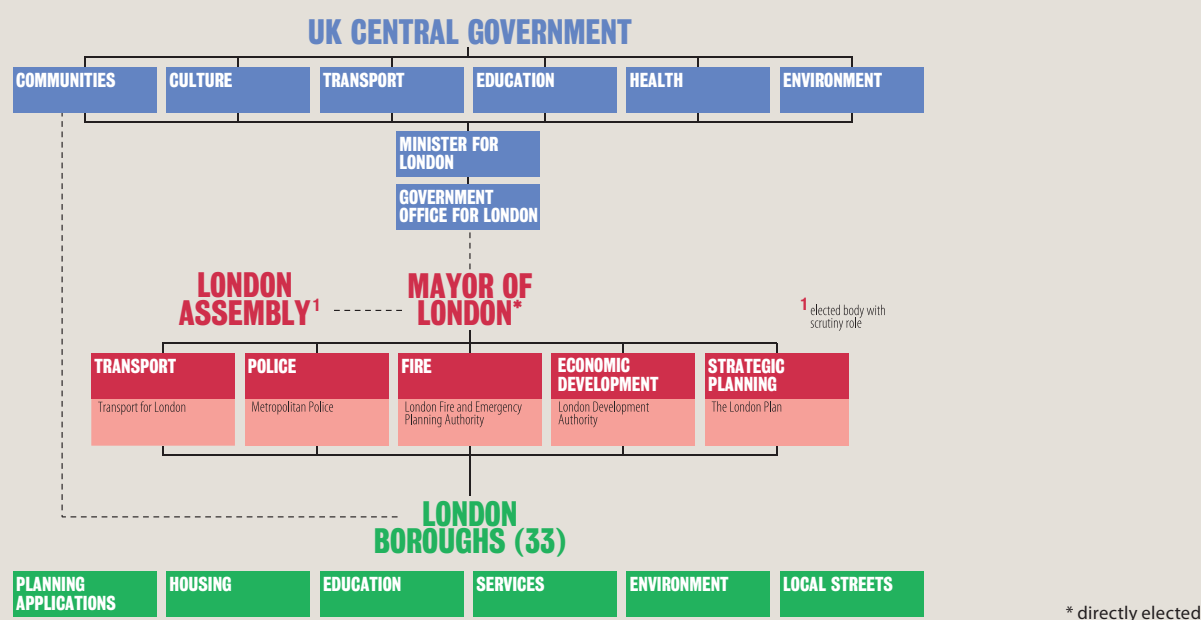
## MUMBAI

O governo de Mumbai envolve intervenções de nível nacional, estadual (estado de Maharashtra) e municipal. O governo nacional tem inúmeros departamentos com poderes que provêm serviços e recursos para cidade. Há um poderoso nível estadual de governo, chefiado por um Ministro Chefe, que operacionaliza diversos serviços na cidade, incluindo o viário, habitação, educação, saúde, serviços ambientais e policiamento. O governo da cidade é dirigido por um Prefeito eleito com poderes limitados. O poder executivo real está nas mãos do Comissário Municipal e do secretário de Projetos Especiais, ambos funcionários civis nomeados diretamente pelo governo do Estado de Maharashtra. O governo estadual está prestes a constituir um Comitê de Planejamento Metropolitano para a Região Metropolitana conforme exigido pelo programa Missão Nacional de Renovação Urbana Jawaharlal Nehru (JNNURM – Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission). Há uma significativa sobreposição entre as responsabilidades nos níveis estadual e municipal. Em geral, o governo da cidade tem relativamente menos poderes do que os do estado, conforme exigido pelo JNNURM.



## LONDRES

O governo de Londres opera dentro de um estado unitário relativamente centralizado. Diversos departamentos centrais têm responsabilidades dentro da cidade, tais como assistência em saúde, regulamentação das ferrovias que servem de ida e volta ao trabalho (commuter), e como árbitro final das principais decisões de planejamento. O governo central tem também inúmeros poderes reguladores sobre o Prefeito e os distritos da cidade (boroughs). O Prefeito de Londres é um executivo eleito, responsável por uma série de importantes serviços da cidade, notadamente o transporte público e o planejamento espacial. O Prefeito de Londres é supervisionado por uma assembleia eleita, sem poderes legislativos. Há também 32 conselhos distritais eleitos cuja responsabilidade abrange escolas, assistência social, meio ambiente, transporte e planejamento locais. A City de Londres, o centro financeiro e de negócios da capital do Reino Unido, tem poderes de um distrito, mas também diversas responsabilidades adicionais. O governo de Londres foi reformado em várias ocasiões desde o final do Século XIX e, mais recentemente, no ano 2000, para que os londrinos pudessem votar para prefeito pela primeira vez na sua história.





# CIDADES E REGIÕES

Cidades são dinâmicas, ao passo que a geografia administrativa é estática. À medida que as cidades crescem, muitos limites de um município parecem cada vez mais obsoletos e não representativos da dimensão funcional da cidade. O Urban Age tem como principal foco o nível de organização municipal, reportando dados relacionados a esta esfera administrativa e mirando no governo municipal ao formular implicações para as políticas públicas. Entretanto, é importante entender os municípios dentro de seu contexto metropolitano e regional mais amplo. Por exemplo, enquanto o município de São Paulo (cobrindo cerca de 1.500 km<sup>2</sup>) abrange mais de 10 milhões de pessoas, a Região Metropolitana da Grande São Paulo (cobrindo aproximadamente 8 mil km<sup>2</sup>) tem uma população de mais de 19 milhões, e inclui diversos assentamentos da periferia (inclusive áreas industriais descentralizadas e favelas) que formam parte do metabolismo funcional de São Paulo. No outro extremo, Xangai cobre mais de 6 mil km<sup>2</sup> e inclui extensas áreas de terras aráveis assim como espaços de área construída.

Outras cidades do Urban Age apresentam graus variados de semelhança. Enquanto os limites de Londres, de modo geral, se assemelham ao "Cinturão Verde" que restringe seu crescimento, a cidade faz parte da densamente povoada região sudeste, com as cidades em sua volta participando de sua geografia econômica funcional. Nova Iorque inclui áreas rurais em Staten Island, mas do outro lado do Rio Hudson, Newark e Atlantic City não são apenas municípios separados, mas parte de um outro estado, Nova Jérsei. Em outros casos, como Berlim e Joanesburgo, há uma correlação mais próxima entre a área construída e os limites dos municípios.

Esses diferentes arranjos administrativos têm implicações tanto para a análise quanto para a forma de governo. Primeiro, exigem um grau de precaução na interpretação dos dados brutos referentes à cidade como

um todo. Diferenças aparentes na estrutura econômica e social, ou na forma física, podem ser devidas a exagero ou podem ser o resultado de geografias diferentes. Por esse motivo, alguns elementos da pesquisa Urban Age são apresentados para uma área específica: nossos diagramas de densidade nas páginas 32-33 são apresentados em relação a quadros de 100 x 100 km<sup>2</sup> e os diagramas nesta página representam 315 x 315 km<sup>2</sup>.

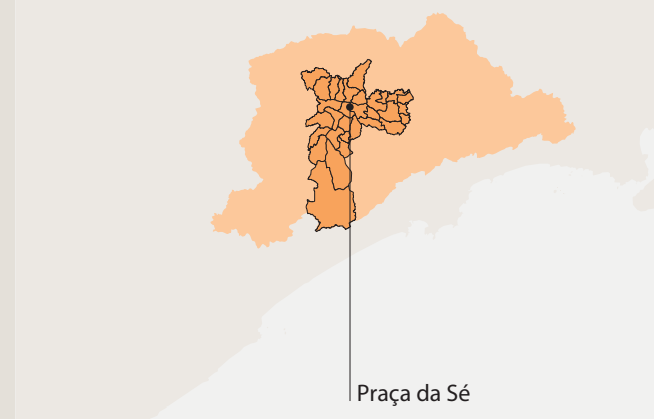
Limites mal definidos podem criar potencial de conflito entre administrações vizinhas. Por exemplo, enquanto os limites municipais de São Paulo se estendem em direção ao sul encampando duas grandes áreas de mananciais (os reservatórios de Billings e Guarapiranga), a poluição a montante dos rios Tietê e Pinheiros permanece um desafio para a cooperação entre São Paulo e o município vizinho de Guarulhos. Os conflitos podem surgir também em questões sociais e econômicas. Em cidades como Bogotá, os limites da cidade são considerados como desestabilizadores da coesão social e da base fiscal da cidade, já que as pessoas mais ricas migram para bairros localizados em diferentes municípios (atraídos por alíquotas fiscais inferiores e, em alguns casos, por regulamentações urbanísticas que permitem padrões de desenvolvimento com áreas mais extensas).

Um problema relacionado é a forma como a representação política das áreas urbanas fica em descompasso com seu relativo crescimento, em geral compondo um viés antiurbano no discurso político nacional. Por exemplo, embora São Paulo tenha mais de 20 % da população brasileira, sua representação na Câmara Federal está limitada a 13,5%, com apenas 4% das cadeiras do Senado, que são divididas igualmente entre os estados brasileiros. Isso significa que o Estado de São Paulo tem menos de dois representantes por milhão de habitantes na Câmara Federal comparada com a média de cinco em todo o Brasil.

## REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

7.944 km<sup>2</sup>

### SÃO PAULO: 31 SUBPREFEITURAS

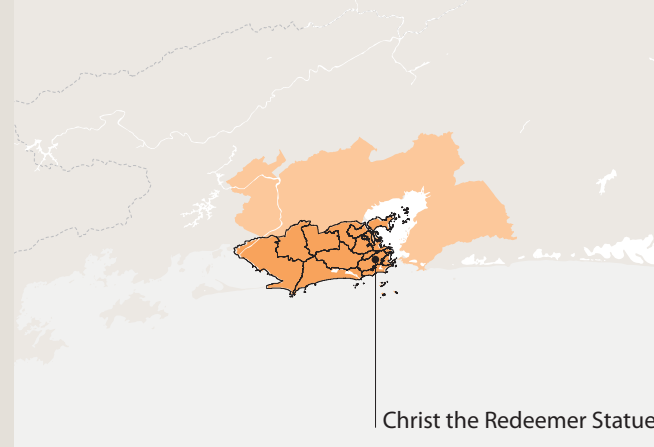
1.525 km<sup>2</sup>

## SÃO PAULO

## REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

5.724 km<sup>2</sup>

### RIO DE JANEIRO: 18 SUBPREFEITURAS

1.261 km<sup>2</sup>

## RIO DE JANEIRO

## GRANDE BUENOS AIRES

3.839 km<sup>2</sup>

### BUENOS AIRES: 15 COMUNAS

203 km<sup>2</sup>

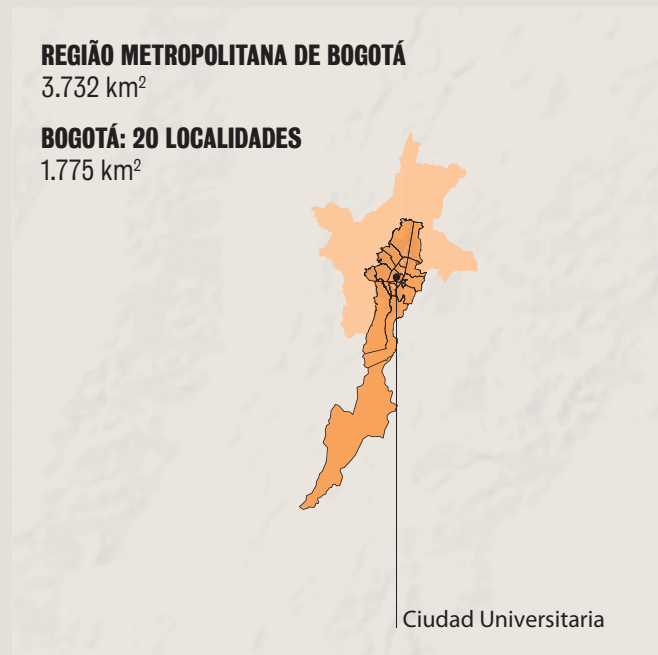
## BUENOS AIRES

## CRESCIMENTO POPULACIONAL

AGLOMERADO URBANO	1950	2008	2025
SÃO PAULO	2.334.038	19.097.819	21.427.559
RIO DE JANEIRO	2.950.238	11.890.040	13.413.254
BUENOS AIRES	5.097.612	12.901.465	13.767.514
BOGOTÁ	630.315	7.969.462	9.600.119
LIMA	1.065.888	8.139.667	9.599.648
NOVA IORQUE	12.338.471	19.181.849	20.628.241
LONDRES	8.360.847	8.585.818	8.617.842
XANGAI	6.065.511	15.244.010	19.412.266
CIDADE DO MÉXICO	2.883.228	19.178.471	21.008.776
JOANESBURGO	899.876	3.506.876	4.040.979
BERLIM	3.351.757	3.412.490	3.435.600
MUMBAI	2.857.359	19.348.649	26.385.026

PERSPECTIVAS DE URBANIZAÇÃO MUNDIAL ONU 2007

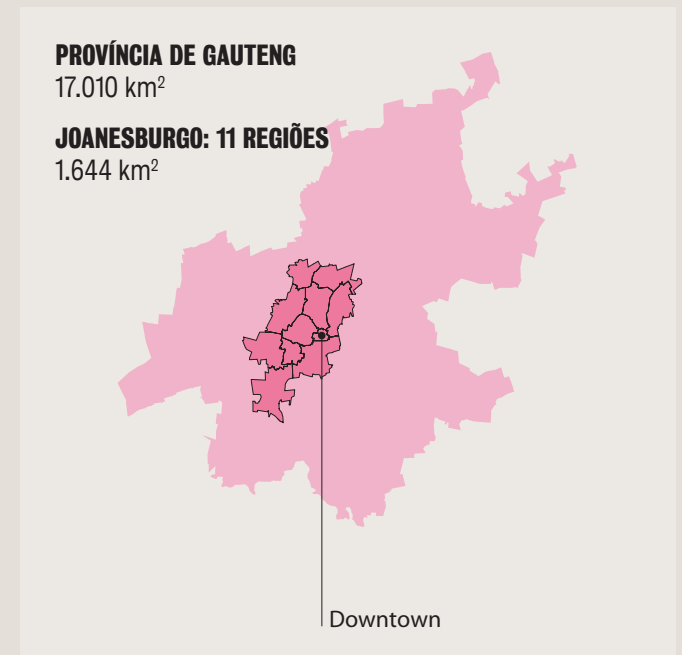




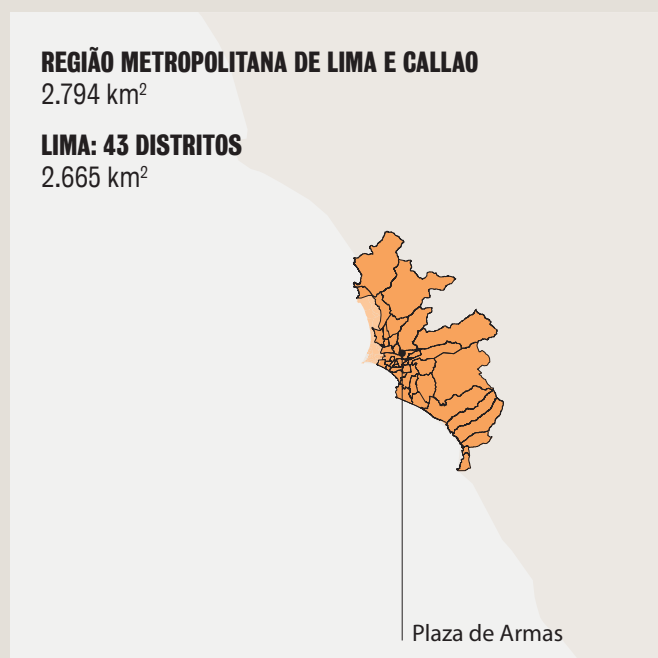
**BOGOTÁ**



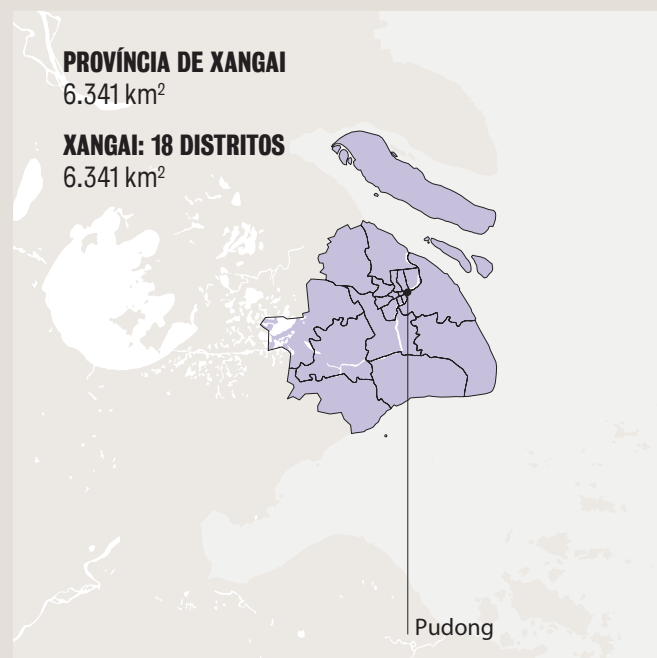
**CIDADE DE NOVA IORQUE**



**JOANESBURGO**



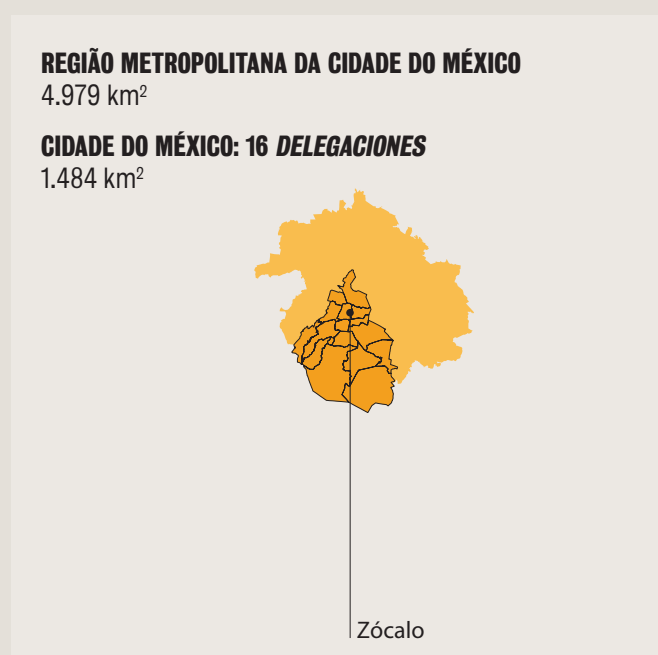
**LIMA**



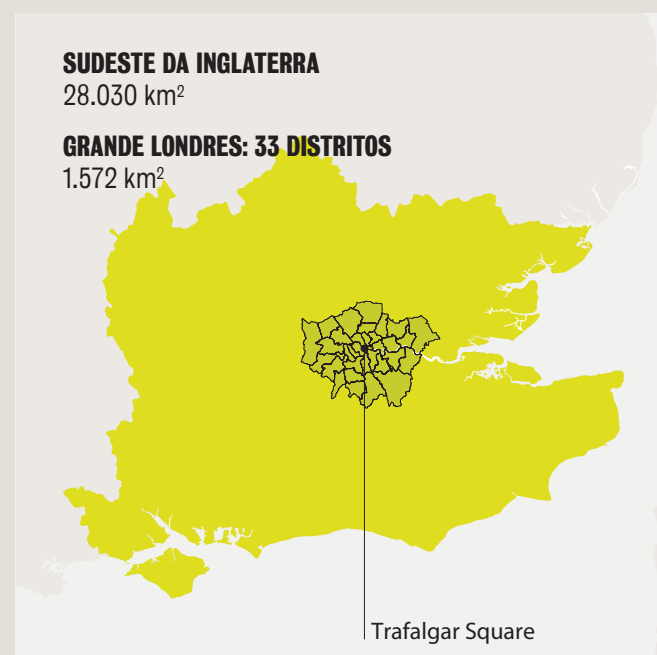
**XANGAI**



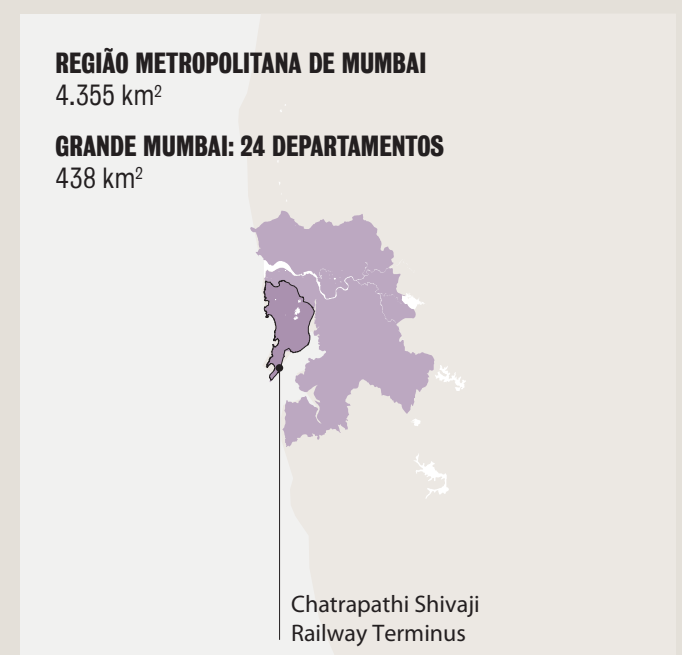
**BERLIM**



**CIDADE DO MÉXICO**



**LONDRES**



**MUMBAI**



# PEGADA URBANA

Esses mapas inéditos identificam a área construída (mostrada em cinza) de doze cidades no mundo, desenhados na mesma escala. Eles foram desenhados usando-se a mais nova tecnologia GIS “termo-sensível”, com base em imagens recentes de satélites ao invés de dados de recenseamento ou de pesquisas. Como resultado, essas imagens fornecem um relato preciso e contemporâneo da forma real da presença humana nessas regiões metropolitanas atualmente, propiciando uma nova perspectiva dos padrões de assentamentos em uma série de cidades mundiais.

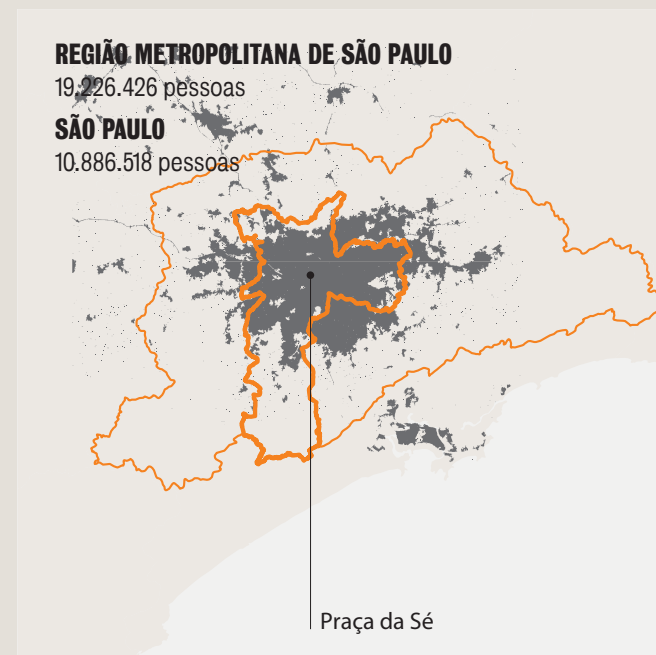
Dois fenômenos se destacam imediatamente. O primeiro é o claro desalinhamento observado em algumas cidades entre os limites administrativos e os locais onde as pessoas moram e trabalham. São Paulo se expande para fora de seus limites municipais, com um nível descontrolado de desenvolvimento na periferia semelhante ao da Cidade do México (que ultrapassa os limites do Distrito Federal do México governado pelo prefeito da cidade) e ao desenvolvimento urbano de menor densidade nas bordas da Cidade de Nova Iorque (fora dos cinco distritos controlados pelo Prefeito de Nova Iorque).

Por outro lado, Londres demonstra a eficácia de seu “Cinturão Verde” - revelado pelo círculo branco em volta de sua periferia - que vem atuando como uma divisa eficiente de contenção urbana nos últimos 50 anos, e que hoje é controlado pelo Prefeito de Londres e pela Administração da Grande Londres. A vasta divisa administrativa de Xangai abrange praticamente toda a área construída contínua e o grande número de fazendas e terras aráveis, assim como a Ilha Chong Ming, do Delta do Rio Amarelo. Reformas na configuração das divisas determinaram que o grosso da população de Bogotá fique sob a autoridade administrativa do Prefeito da cidade, enquanto que o maior contingente de Buenos Aires recai sob o Governo do Estado de Buenos Aires.

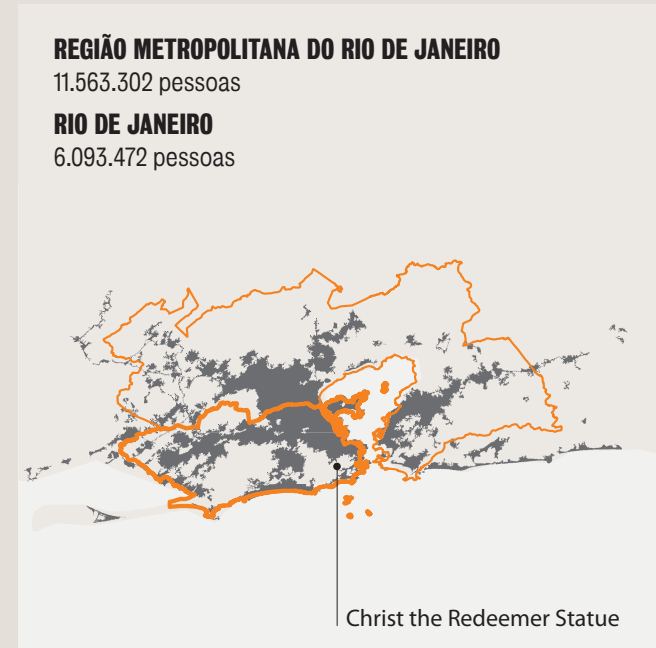
O segundo achado significativo é a extrema variação na “apropriação da terra” das cidades em resposta a suas localizações geográficas e a diferentes densidades populacionais (outros dados sobre densidade seguem nas próximas páginas). Mumbai, cuja população é comparável às de São Paulo e Xangai em tamanho, está densamente concentrada em uma pegada urbana relativamente pequena, confinada dentro de seus contornos naturais entre o Mar da Arábia e a enseada de Thane. São Paulo conseguiu expandir-se horizontalmente ao longo de seu planalto, incrustada em seus contornos naturais e nos reservatórios de água da parte sul. De maneira semelhante, a Cidade do México, Buenos Aires, Rio de Janeiro e Lima são contidas pela incidência de acidentes naturais, como montanhas altas de um lado e a costa oceânica do outro, que modelaram suas geometrias com “fiordes” de assentamentos (em geral informais) ao longo de vales profundos que se conectam às áreas da orla oceânica mais bem estruturadas. Xangai revela um padrão de “cidades satélites” orgânicas ao longo de rotas radiais que alimentam o coração desta megalópole da Ásia, com o grosso do desenvolvimento nas áreas centrais próximas ao Rio Huang-Po. Joanesburgo é um fenômeno sem precedentes na amostragem das cidades do Urban Age, com sua área central relativamente vazia, ao passo que uma grande parte de sua população está localizada na Província Gauteng, mais ampla, que está destinada a se tornar uma das maiores áreas metropolitanas da África.

## ÁREA CONSTRUÍDA

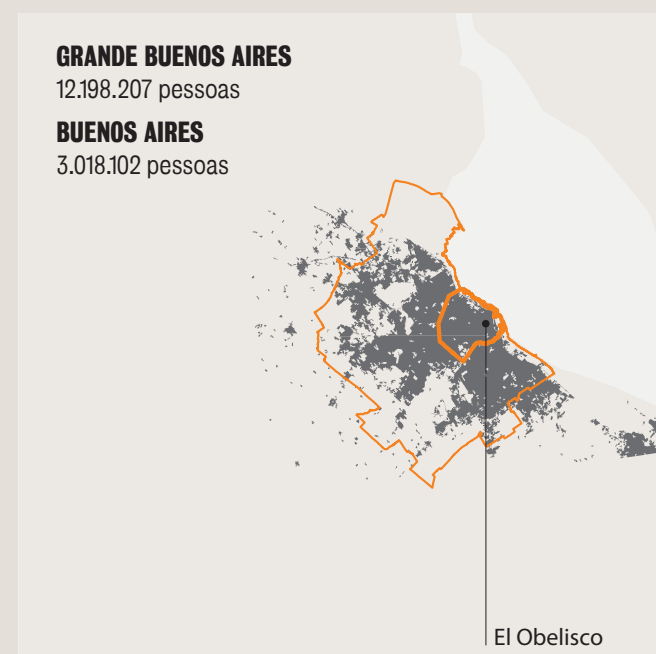
	REGIÃO METROPOLITANA	CIDADE ADMINISTRATIVA
<b>SÃO PAULO</b>	21%	56%
<b>RIO DE JANEIRO</b>	29%	51%
<b>BUENOS AIRES</b>	47%	89%
<b>BOGOTÁ</b>	dados não disponíveis	18%
<b>LIMA</b>	26%	25%
<b>NOVA IORQUE</b>	13%	88%
<b>LONDRES</b>	7%	53%
<b>XANGAI</b>	18%	18%
<b>CIDADE DO MÉXICO</b>	25%	36%
<b>JOANESBURGO</b>	5%	18%
<b>BERLIM</b>	11%	38%
<b>MUMBAI</b>	15%	53%



## SÃO PAULO



## RIO DE JANEIRO

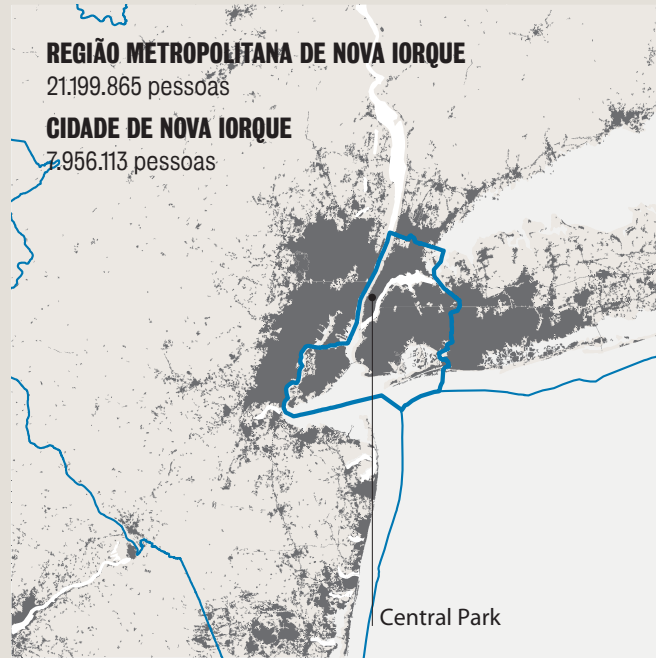


## BUENOS AIRES

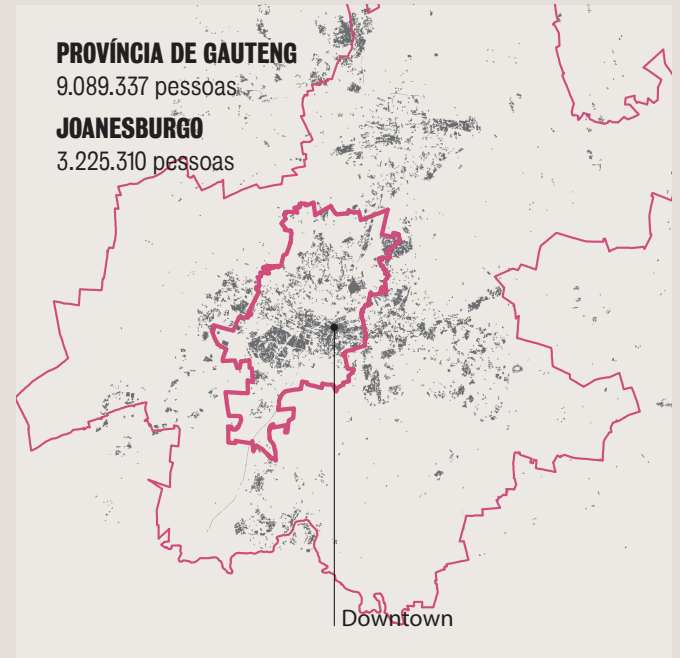




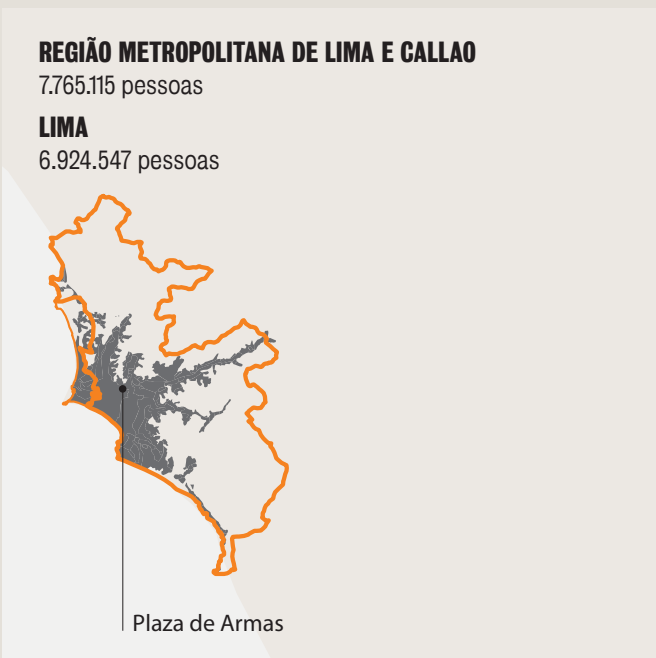
**BOGOTÁ**



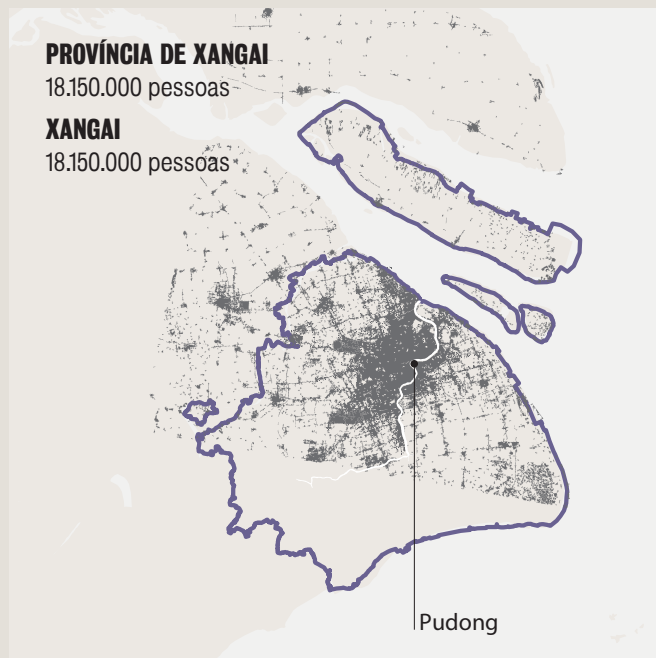
**CIDADE DE NOVA IORQUE**



**JOANESBURGO**



**LIMA**



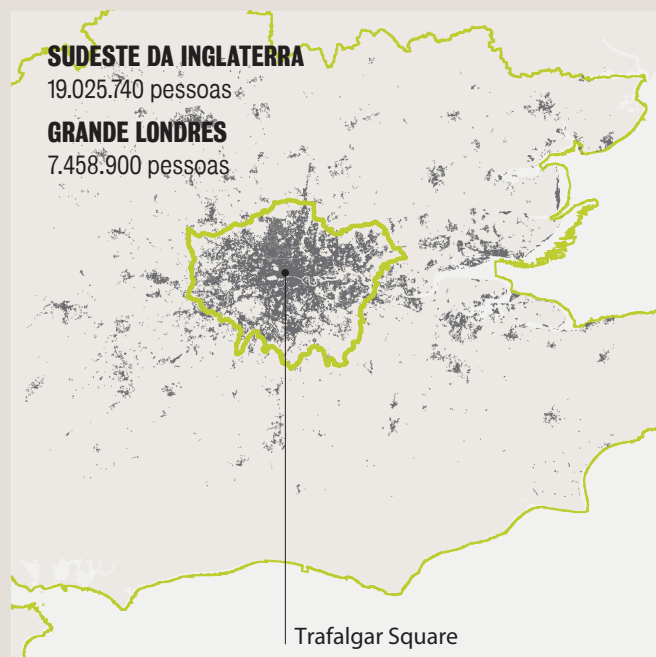
**XANGAI**



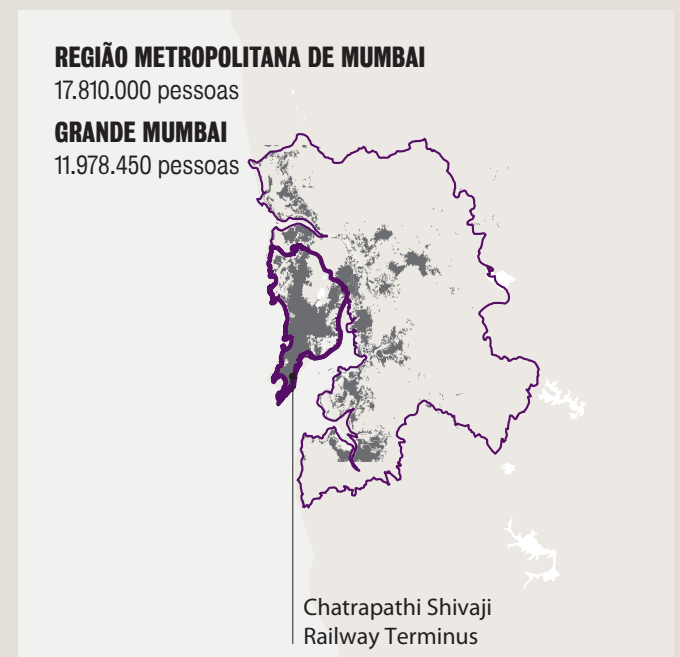
**BERLIM**



**CIDADE DO MÉXICO**



**LONDRES**



**MUMBAI**



# DENSIDADE

A densidade urbana (aqui ilustrada em termos do número de pessoas residindo em cada km<sup>2</sup> de uma área urbana de 100 x 100 km), é determinada por limitações topográficas, pela oferta de transporte público e outros elementos de infra-estrutura, mas também por costumes herdados do planejamento e desenvolvimento urbanos. Embora a alta densidade possa ser um sintoma de superpopulação, ela pode também possibilitar uma melhor qualidade de vida e limitar o impacto ambiental ao estimular o deslocamento a pé e de bicicleta, melhorando a vitalidade urbana e tornando mais viável a provisão de transporte público e outras benfeitorias.

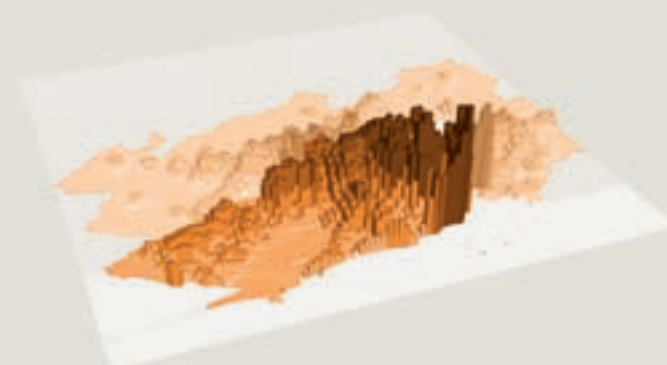
As cidades do Urban Age abrangem uma ampla gama de diferentes padrões de densidade, desde as altíssimas densidades mostrada pelos centros de Mumbai e Xangai, até os muito mais baixos padrões de densidade, como é o caso de Berlim e Londres. Uma terceira categoria, exemplificada entre as cidades do Urban Age por Joanesburgo – mas igualmente visível em muitas cidades norte-americanas – mostra áreas delimitadas de alta densidade estabelecidas em volta de uma área central que não mais apresenta uma população residencial, inseridas em um espalhamento de densidade baixíssima.

Entre os extremos, a maioria das cidades do Urban Age na América do Sul demonstram padrões semelhantes a Nova Iorque. Buenos Aires, Bogotá, Rio de Janeiro e Lima mostram como os obstáculos impostos por montanhas e pela água impulsionam densidades que crescem até um “pico”, como é o caso de Manhattan.

São Paulo, por outro lado, é multicentrado (embora com centro de alta densidade) e semelhante no seu padrão geral de densidade à Cidade do México. Isto é surpreendente, tendo em vista que as duas cidades são bastante diferentes em termos de sua forma urbana: a silhueta de São Paulo é dominada por blocos de altos edifícios, ao passo que a Cidade do México é formada por prédios consistentemente mais baixos (ver na seção seguinte a análise dessas diferentes formas). Entretanto, forma e densidade urbanas são conceitos diferentes, e a semelhança dos perfis de densidade dessas duas cidades mostra que os prédios altos não criam necessariamente maior densidade em comparação com a incorporação imobiliária de baixa altura severamente planejada, especialmente se as torres individuais estão cercadas por grandes áreas de ruas e avenidas ou de espaço não utilizado.



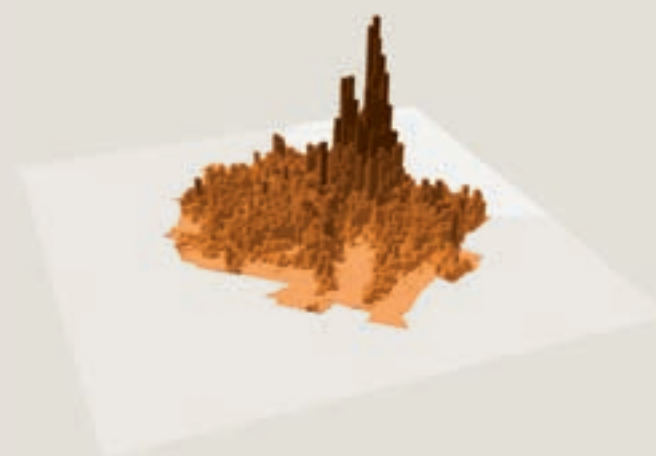
**SÃO PAULO PICO 29.380 pp/km<sup>2</sup>**



**RIO DE JANEIRO PICO 29.450 pp/km<sup>2</sup>**

## DENSIDADES RESIDENCIAIS DA CIDADE E DA REGIÃO (PESSOAS/KM<sup>2</sup>)

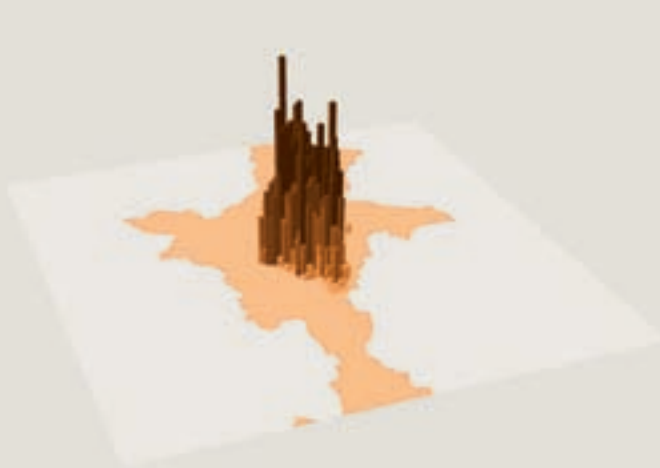
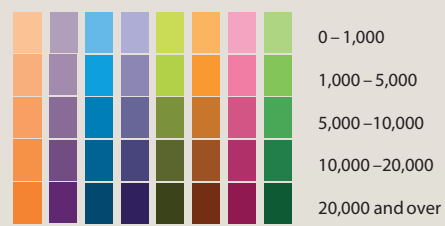
DENSIDADE	REGIÃO METROPOLITANA	CIDADE ADMINISTRATIVA	ÁREA CENTRAL (RAIO DE 10 KM DO PONTO CENTRAL)	PICO
<b>SÃO PAULO</b>	2.420	7.139	10.299	29.380
<b>RIO DE JANEIRO</b>	2.020	4.832	8.682	29.450
<b>BUENOS AIRES</b>	3.177	14.867	12.682	49.340
<b>BOGOTÁ</b>	2.164	3.854	21.808	59.870
<b>LIMA</b>	2.779	2.598	12.620	31.342
<b>NOVA IORQUE</b>	783	9.551	15.361	53.000
<b>LONDRES</b>	679	4.795	7.805	17.200
<b>XANGAI</b>	2.862	2.862	24.673	96.200
<b>MÉXICO</b>	3.796	5.877	12.541	48.300
<b>JOANESBURGO</b>	520	1.962	2.270	38.500
<b>BERLIM</b>	801	3.806	7.124	21.700
<b>MUMBAI</b>	4.090	27.348	34.269	101.066



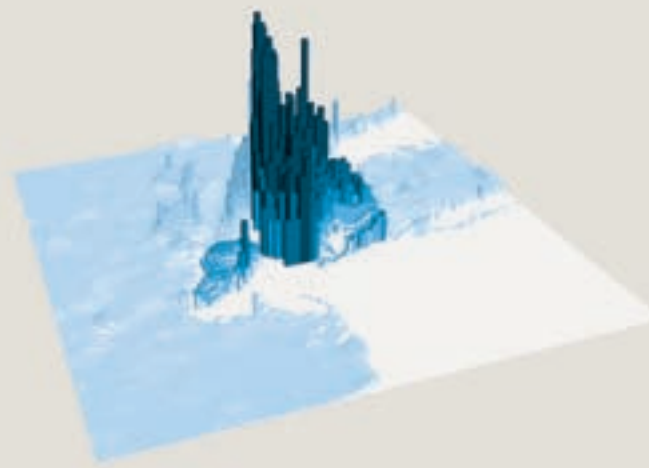
**BUENOS AIRES PICO 49.340 pp/km<sup>2</sup>**



Densidade populacional (pessoas/km<sup>2</sup>)



**BOGOTÁ** PICO 59.870 pp/km<sup>2</sup>



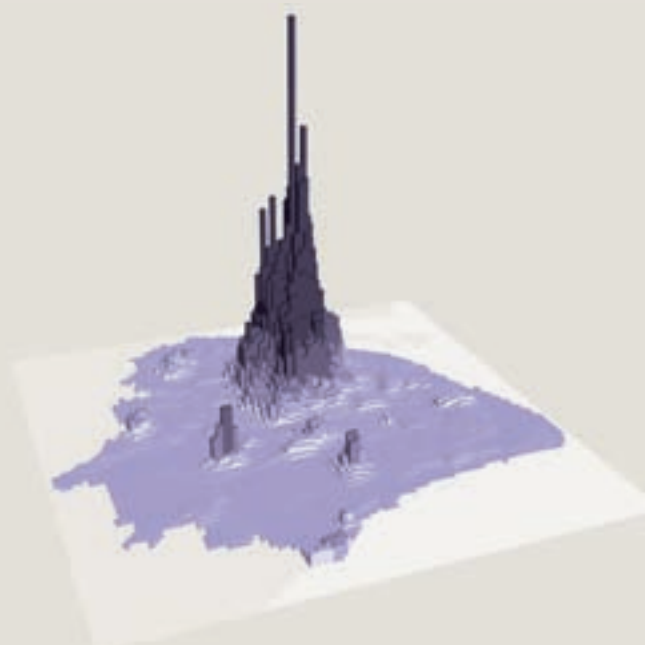
**CIDADE DE NOVA IORQUE** PICO 53.000 pp/km<sup>2</sup>



**JOANESBURGO** PICO 38.500 pp/km<sup>2</sup>



**LIMA** PICO 31.342 pp/km<sup>2</sup>



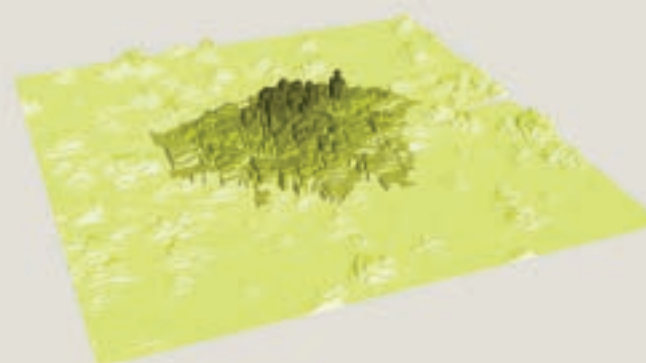
**XANGAI** PICO 96.200 pp/km<sup>2</sup>



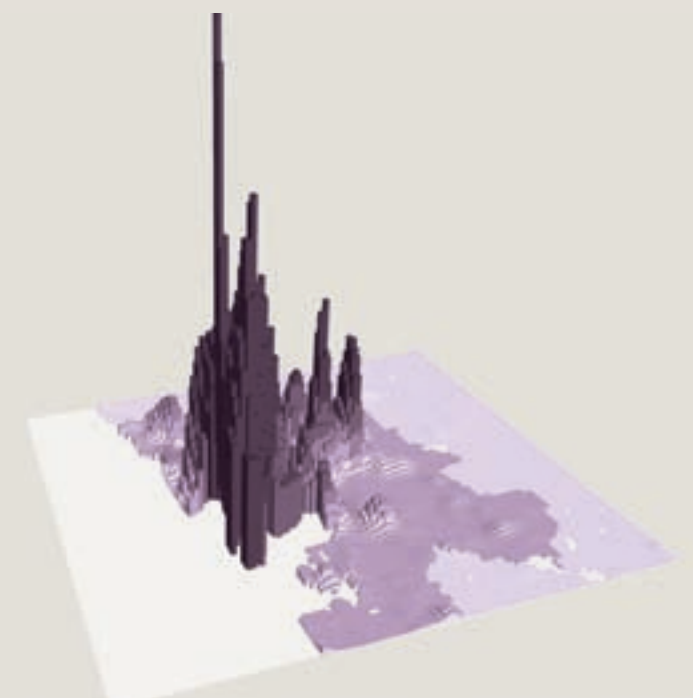
**BERLIM** PICO 21.700 pp/km<sup>2</sup>



**CIDADE DO MÉXICO** PICO 48.300 pp/km<sup>2</sup>



**LONDRES** PICO 17.200 pp/km<sup>2</sup>



**MUMBAI** PICO 101.066 pp/km<sup>2</sup>



# FORMA URBANA

A disposição das ruas, edificações e espaços formam o DNA espacial do crescimento urbano, os padrões pelos quais a vida da cidade pode se desenvolver e as cidades podem crescer. Esses arranjos espaciais são essenciais para a habitabilidade das cidades, para a qualidade de vida que podem oferecer aos seus moradores, para a densidade que conseguem acomodar e para a sua flexibilidade de adaptação às mudanças e ao crescimento.

As imagens aqui apresentadas nos ajudam a visualizar a microestrutura de bairros urbanos, a forma como as edificações (em preto) e os espaços abertos (em branco) se unem para criar um conjunto urbano integrado. Cada um dos mapas apresentados cobre 1 km<sup>2</sup>, geralmente próximo ao centro da cidade sob análise.

As cidades da América do Sul apresentam uma variedade de estruturas espaciais, refletindo a diversidade de sua herança histórica e de seus padrões de desenvolvimento. O distrito de Palermo, em Buenos Aires, com suas edificações baixas, apresenta uma grade urbana altamente regular em volta de um centro claramente definido, análogo às cidades europeias centralmente planejadas (especialmente na Espanha). O distrito de Miraflores, em Lima, apresenta forma semelhante, ao passo que os quarteirões retangulares de Bogotá, com seus pátios centrais, em torno do Parque de Virrey, são mais parecidos com as proporções de Nova Iorque.

Por outro lado, São Paulo e Rio de Janeiro têm uma forma urbana menos regular, refletindo as suas

características topográficas e uma herança colonial portuguesa, em vez de espanhola. No Rio de Janeiro, os edifícios de apartamentos de alto valor localizados na faixa de terra entre as praias de Ipanema e Copacabana contrastam dramaticamente com as favelas que se apinham nas encostas do Morro do Cantagalo. Em São Paulo, no rico bairro dos Jardins, a sudoeste da Avenida Paulista (vista cercada por altos edifícios no canto superior direito do diagrama), edifícios de torres altas estão separados da grade urbana, tornando as ruas quase impossíveis de se discernir de outras áreas de espaço aberto, geralmente fechadas com portões.

As outras cidades do Urban Age apresentam diversidade semelhante quanto ao layout urbano. A área central do Mercado Buleshwar, em Mumbai, é formada por densos quarteirões urbanizados, dispostos de maneira eficiente ao longo das vias principais e das alamedas laterais. O bairro de East Village, em Nova Iorque, demonstra como uma grade densa e contínua de ruas adaptou-se a diferentes ciclos econômicos, assim como aconteceu com os bairros ao nordeste da Cidade do México. No distrito de Hongkou, em Xangai, e em Joanesburgo, os bairros são mais dispersos, carecendo da continuidade encontrada nas ruas em forma de meia-lua (*crescents*) de Notting Hill, em Londres, ou nos quarteirões monolíticos dos prédios sem recuo do centro de Berlim.



Vista aérea do Bairro dos Jardins, em São Paulo.

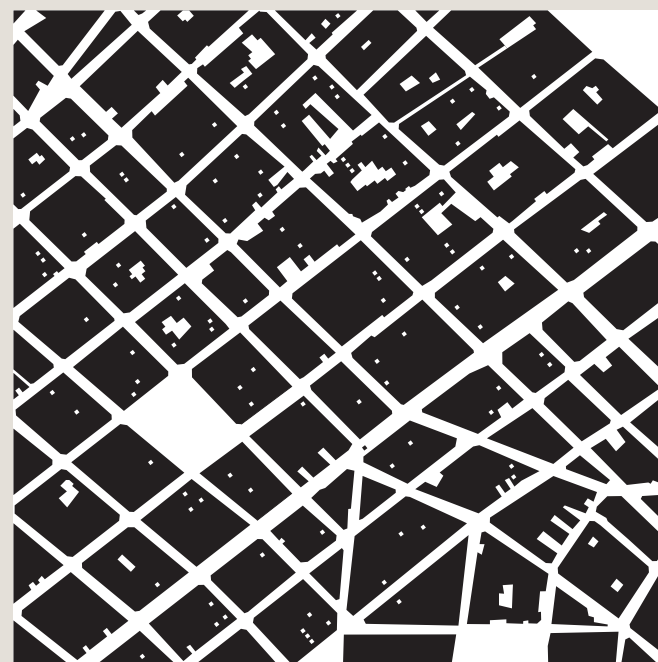
1 km



SÃO PAULO JARDINS



RIO DE JANEIRO COPACABANA



BUENOS AIRES PALERMO





**BOGOTÁ** PARQUE DE VIRREY



**NOVA IORQUE** EAST VILLAGE



**JOANESBURGO** SANDTON



**LIMA** MIRAFLORES



**XANGAI** DISTRITO DE HONGKOU



**BERLIM** PRENZLAUER BERG



**CIDADE DO MÉXICO** DELEGACION GUSTAVO A. MADERO



**LONDRES** NOTTING HILL



**MUMBAI** MERCADO BULESHWAR



# MOVIMENTANDO-SE NA CIDADE



A infra-estrutura de transporte é uma alavanca crítica da forma urbana, possibilitando a centralização de funções econômicas e a acomodação de uma população em crescimento ao longo de ferrovias e rotas de ônibus metropolitanas. Quando a infra-estrutura de transporte público não é adequada e suficiente, as autopistas “sedentas de espaço” predominam, e em geral resultam em formas mais espalhadas de desenvolvimento e geram imensos congestionamentos, dado que o uso de carros particulares sempre corre à frente da construção de novas autopistas.

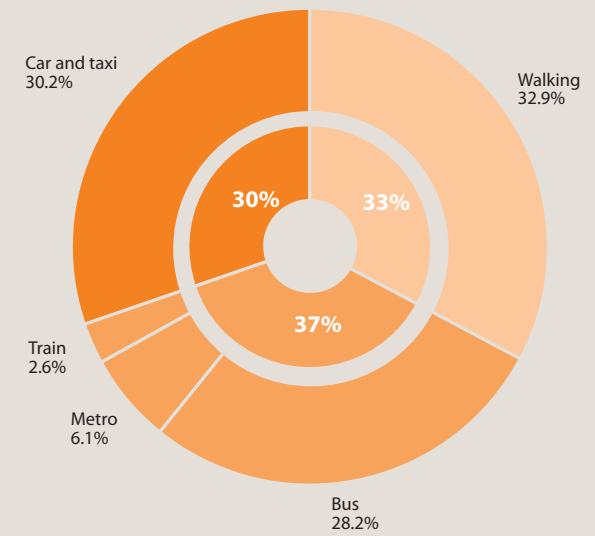
As cidades do Urban Age América do Sul apresentam níveis variados de infra-estrutura de transporte, embora nenhuma delas tenha os extensos sistemas de metrô que foram construídos em Londres, Nova Iorque e Berlim. Em decorrência disso, muitas cidades da América do Sul estão agora seguindo o exemplo de Bogotá: tentam implementar um sistema de ônibus expressos (*Bus Rapid Transit – BRT*), que realocam o espaço das ruas para corredores exclusivos aos ônibus, criando desta forma um sistema que consegue funcionar com velocidade e frequência próximas ao sistema de metrô, mas sem os consideráveis custos de capital e transtorno envolvidos.

São Paulo e Rio de Janeiro têm uma divisão tripartite entre pedestres e ciclistas, transporte público e uso de carro particular, com um viés mais acentuado para o uso do carro no Rio de Janeiro. Buenos Aires tem uma altíssima utilização de transporte público, mas é notável que isso pareça ter substituído o deslocamento a pé e em bicicleta ao invés de substituir o uso do carro particular, apesar da forma urbana compacta da cidade. Lima está dominada por diversos métodos informais de transporte público rodoviário (incluindo microônibus e táxis) refletindo o seu ínfimo sistema de transporte público, ao passo que o domínio do transporte público nos números de Bogotá reflete o sucesso do sistema do TransMilenio.

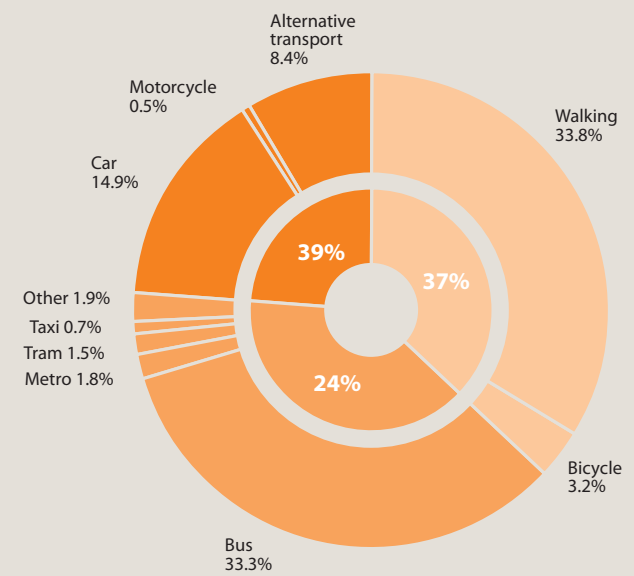
Buenos Aires detém a malha ferroviária urbana mais extensa, implantada por uma companhia inglesa no final do Século XIX. O fato de que essa infra-estrutura sofreu com os investimentos limitados nas últimas décadas, combinado com as ruas de pedestres na área central e somado a uma formação com quarteirões extremamente regulares, faz de Buenos Aires a cidade mais “amiga dos pedestres” da América do Sul.

São Paulo tem um sistema de metrô ainda pequeno mas em crescimento, e é cortada por importantes linhas ferroviárias, refletindo a história da cidade como um centro de comércio. Embora esses corredores de trens sejam dominados pelo transporte de carga, os planejadores do transporte da cidade estão analisando opções para implantar mais serviços de passageiros nessas linhas. A cidade também está implantando propostas para um anel viário, com a finalidade de retirar o movimento de caminhões do centro da cidade.

Bogotá e Lima exibem níveis extremamente baixos de infra-estrutura de transporte público. Em Lima, mesmo as limitadas redes de ônibus foram privatizadas, levando a uma oferta inconsistente dos serviços em toda cidade, embora novos investimentos estejam agora sendo feitos. Bogotá tinha uma herança igualmente pobre, mas a introdução do TransMilenio, um sistema de ônibus expressos (*Bus Rapid Transit – BRT*), fez uma enorme diferença tanto nos tempos de viagem como no domínio público da cidade.

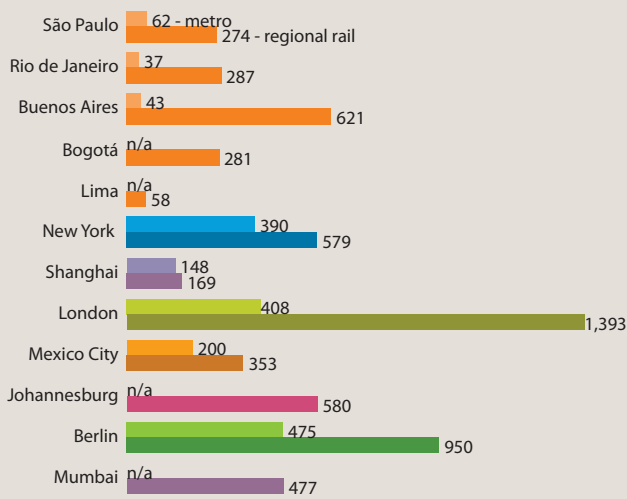


## SÃO PAULO



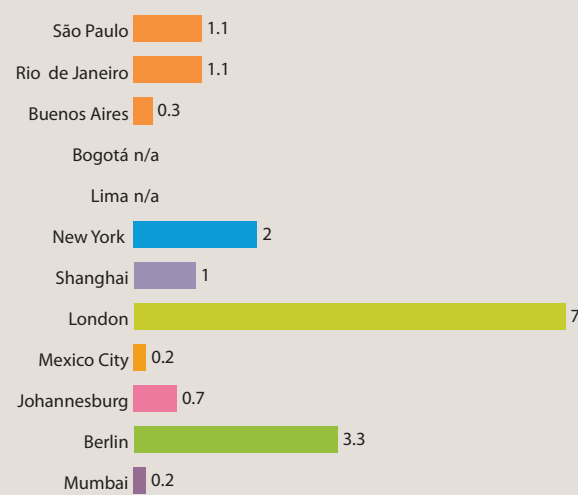
## RIO DE JANEIRO

## EXTENSÃO DO SISTEMA (KM)

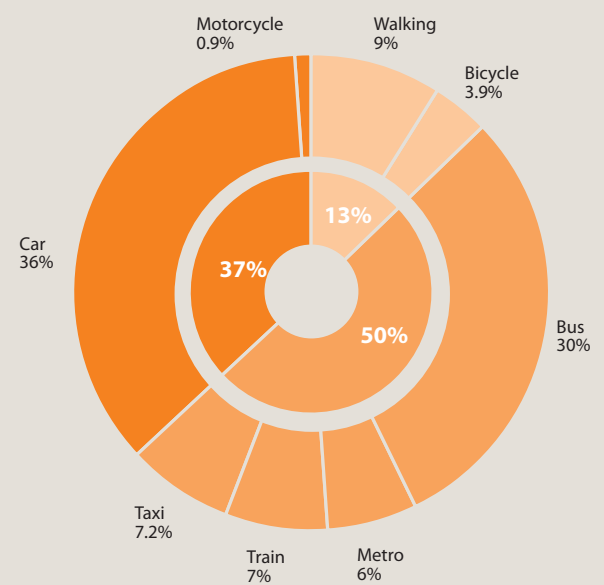


Além dos sistemas de metrô, que são mais desenvolvidos em Berlim, Londres e Nova Iorque, as ferrovias regionais são um componente significativo no transporte ferroviário das doze cidades. Os números estimados GIS para os trechos de redes ferroviárias regionais em cada uma das cidades dentro de uma área de 70x70 km enfatizam a extensa quantidade de infra-estrutura ferroviária em Londres, e níveis significativos em Berlim, Joanesburgo, Buenos Aires, Nova Iorque e Mumbai.

## PREÇOS DOS BILHETES DE METRÔ (US\$)

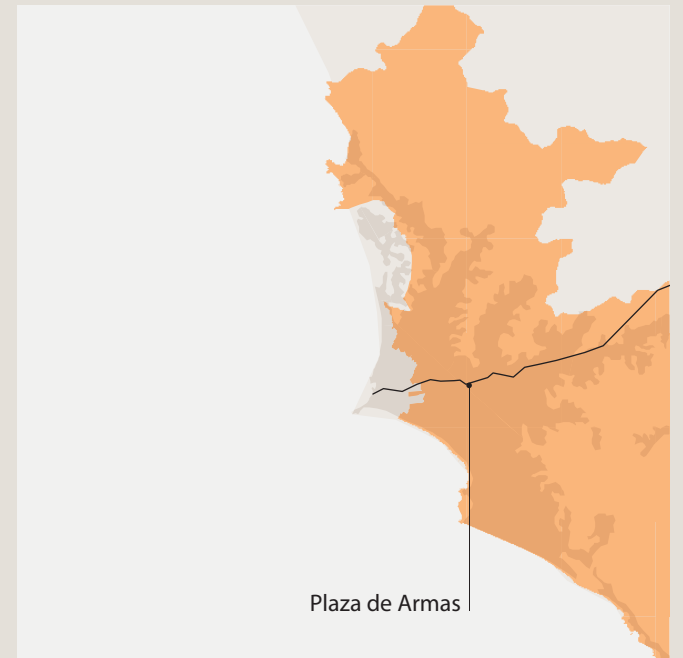
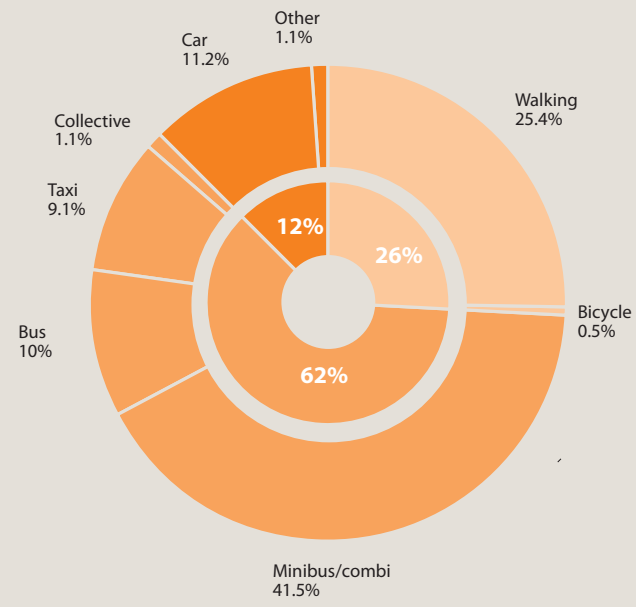
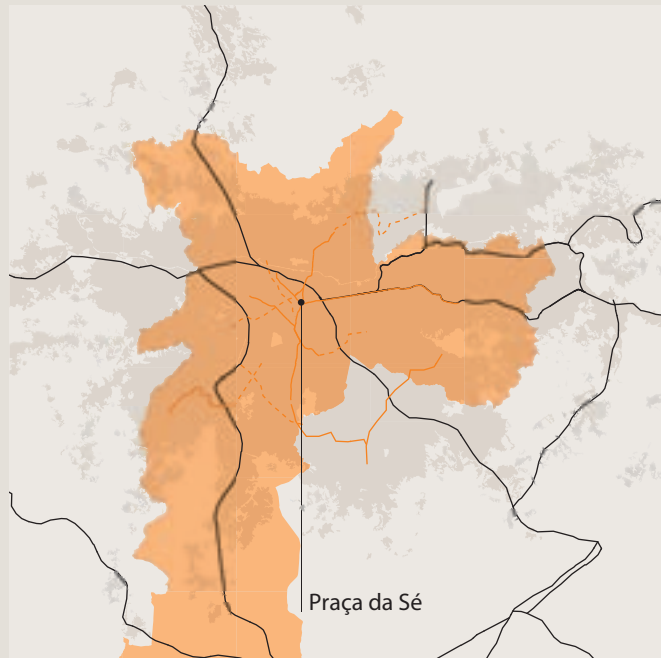
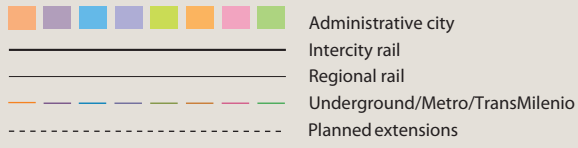


Os números acima se referem aos preços de bilhetes unitários similares de metrô. Em Mumbai, o preço é para um bilhete ferroviário de classe geral e em Joanesburgo para um bilhete de trem. Londres tem sem sombra de dúvida os bilhetes de metrô mais caros (US\$ 7) entre as doze cidades. Os bilhetes em Buenos Aires, Mumbai e na Cidade do México são de dez a 30 vezes mais baratos do que em Londres, e refletem a importância dos sistemas de metrô como um meio de transporte inclusivo nessas cidades. Os preços variam de US\$ 0,70 a US\$ 1,10 em São Paulo, Rio de Janeiro, Xangai e Joanesburgo, enquanto em Nova Iorque e Berlim eles custam respectivamente US\$ 2,00 e US\$ 3,30.

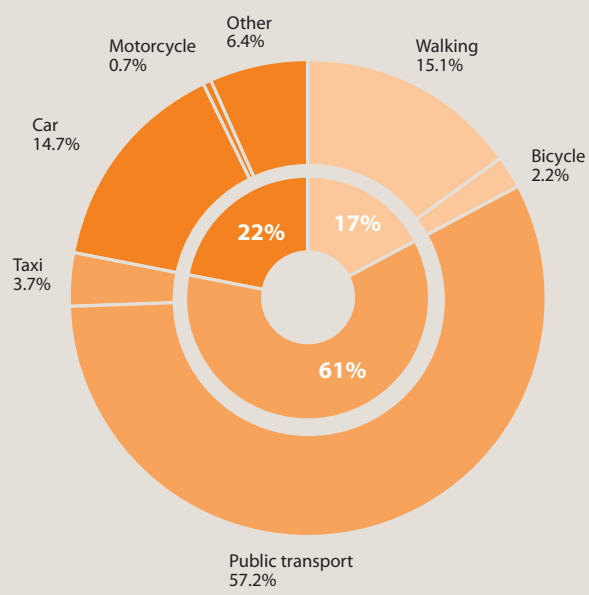
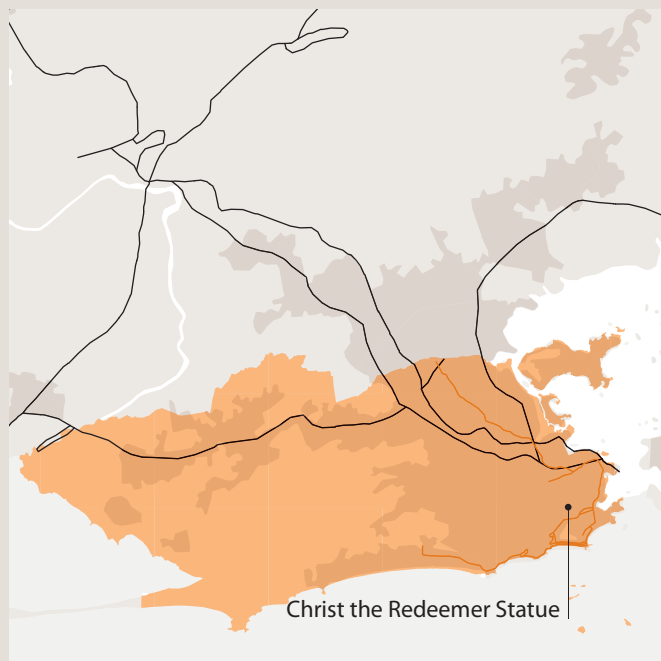


## BUENOS AIRES

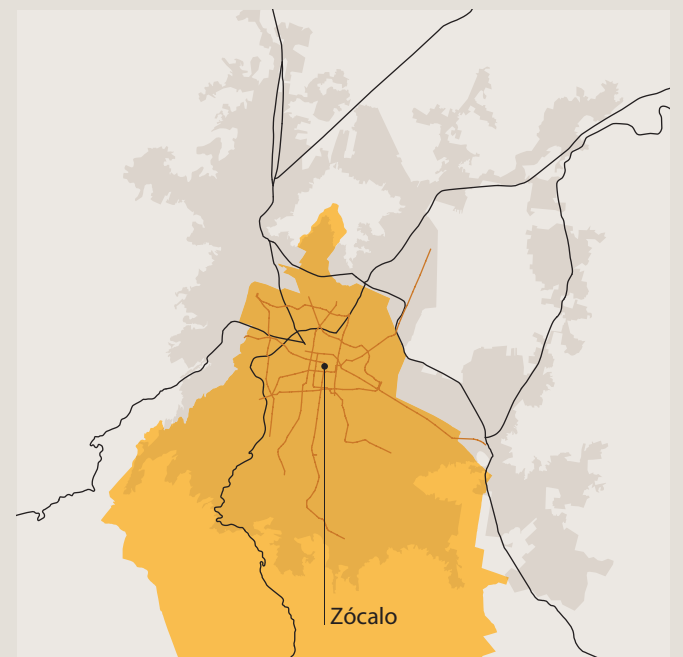
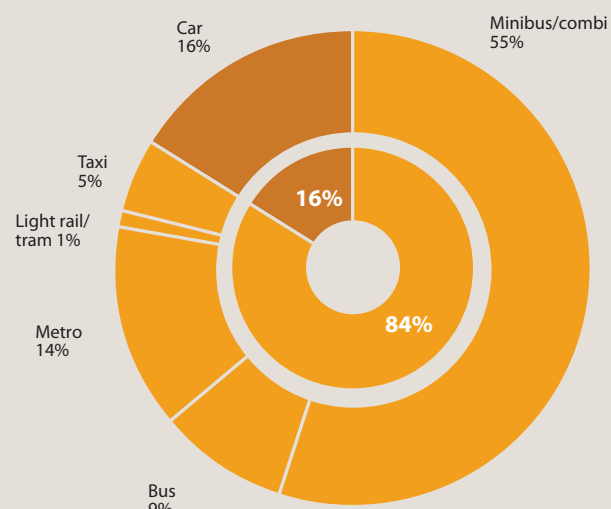
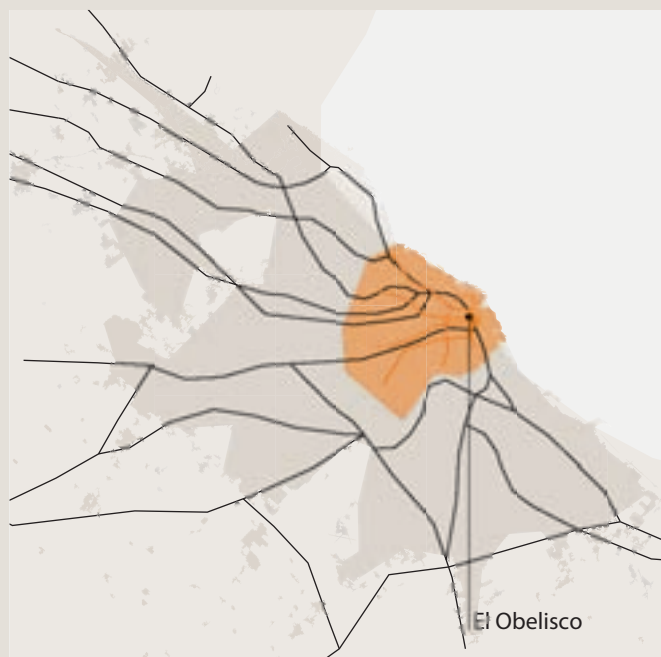




LIMA



BOGOTÁ



CIDADE DO MÉXICO

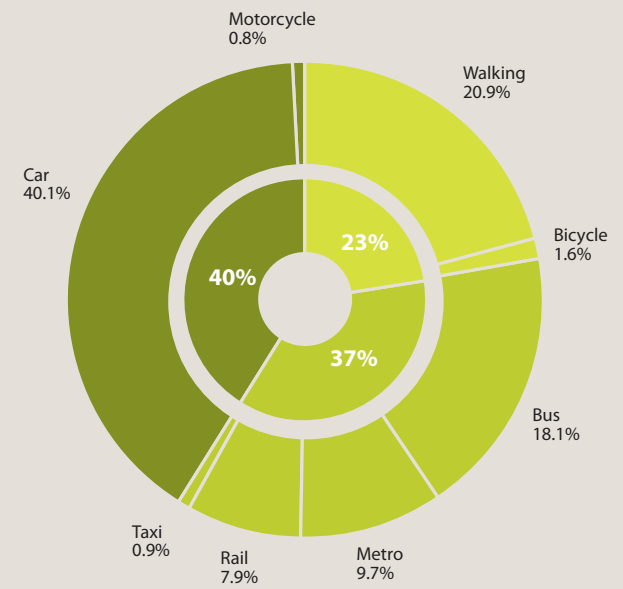


# MOVIMENTANDO-SE NA CIDADE

A forma como as pessoas se locomovem nas cidades, a chamada “divisão modal”, reflete a infra-estrutura de transporte público mas também o desenvolvimento econômico, o clima e a forma urbana: andar a pé pode ser a forma dominante como meio de transporte não apenas nas cidades planejadas para serem “amigas do pedestre”, mas também nas cidades onde muitos residentes não têm acesso ao transporte particular motorizado ou não têm os meios para pagar pelo transporte público. Portanto, andar a pé representa maciços 56% das viagens em Mumbai e cerca de 30% das viagens em Joanesburgo e Xangai, mas também representa uma fatia modal relativamente alta em Londres e Berlim. Por outro lado, o ciclismo é limitado em cidades como Mumbai e Rio de Janeiro, onde o terreno acidentado, o clima tropical e a pouca segurança das ruas fazem dele uma experiência não muito agradável. A propriedade de veículos particulares cresceu rapidamente em muitas cidades da América do Sul, especialmente na Região Metropolitana de São Paulo (que colocou mais de um milhão de carros em suas ruas nos últimos cinco anos), mas Buenos Aires continua dona da taxa mais alta entre todas as cidades

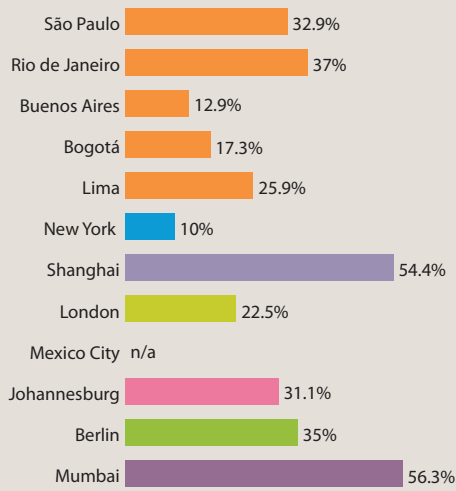
do Urban Age, refletindo o status da cidade (até recentemente) como a mais rica da América do Sul. Buenos Aires também tem uma altíssima densidade de proprietários de automóveis, embora isto não se reflita integralmente na divisão modal: a posse do carro não implica necessariamente no seu uso.

Cerca de 40% dos residentes da parte central de Manhattan (*midtown*), em Nova Iorque, vão a pé para o trabalho, e mais de 90% dos executivos afluentes usam o transporte público para ir ao centro financeiro de Londres. Xangai teve rápido crescimento na utilização do transporte público, embora os ciclistas ainda prevaleçam. Muito embora Berlim tenha um alto índice de ciclistas, suas vias relativamente sem congestionamentos também permitem uma alta utilização do carro (apesar da presença de um sistema de transporte público de ótima qualidade). Em algumas outras cidades, mesmo onde existe um bom sistema de metrô, como na Cidade do México, o transporte informal com os mini-ônibus quase sempre predomina, refletindo uma defasagem entre os padrões das viagens de ida e volta ao trabalho e infra-estrutura, assim como o custo relativamente alto do transporte público.

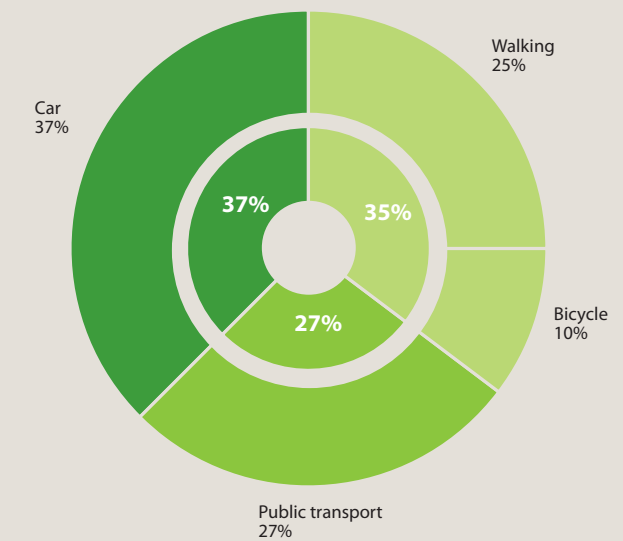


## LONDRES

## TRANSPORTE NÃO-MOTORIZADO

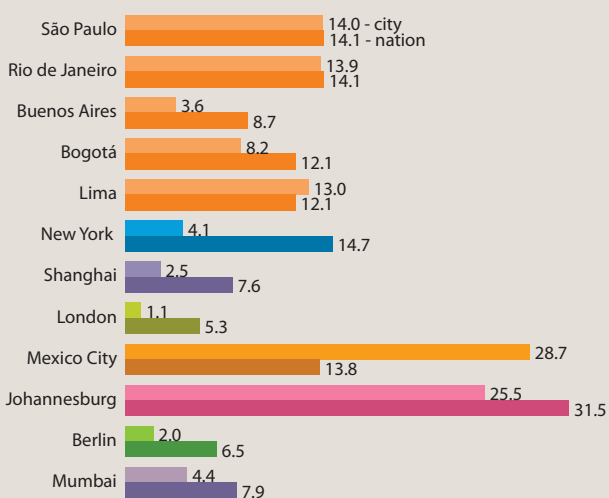


As doze cidades exibem graus variados de utilização de transporte não-motorizado, um fator crucial que influencia na qualidade de vida urbana. Enquanto em Xangai e Mumbai os pedestres e ciclistas realizam mais de 55% de todas as viagens, em Nova Iorque e Buenos Aires este número é de 10% e 13%, respectivamente.



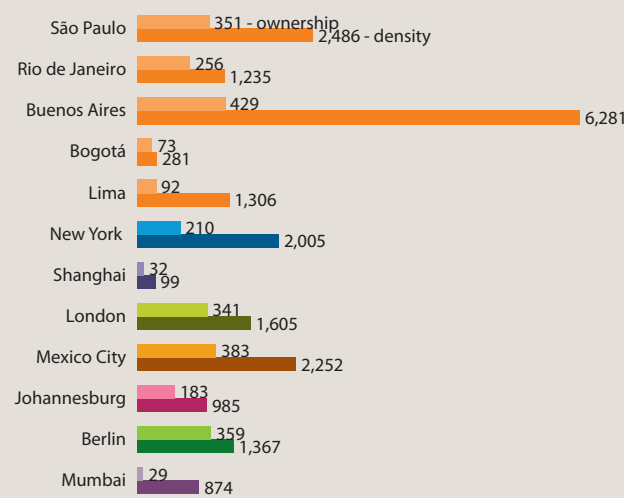
## BERLIM

## MORTES NO TRÂNSITO

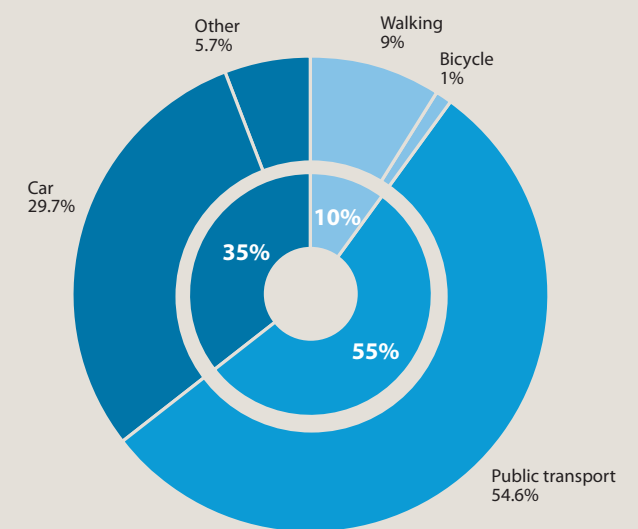


As mortes no trânsito para cada 100 mil habitantes são extremamente altas na Cidade do México (29) e em Joanesburgo (26). As mais baixas dessas taxas são encontradas em Londres, Berlim, Xangai, Buenos Aires, Nova Iorque e Mumbai, com números que variam entre 1 e 4,4. São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá e Lima encontram-se entre esses dois extremos, com números variando de 8,2 em Bogotá a 14 em São Paulo. Com exceção de Lima e da Cidade do México, as mortes no trânsito são menores do que a média nacional em todas as cidades.

## PROPRIETÁRIOS DE CARROS E DENSIDADE DE CARROS

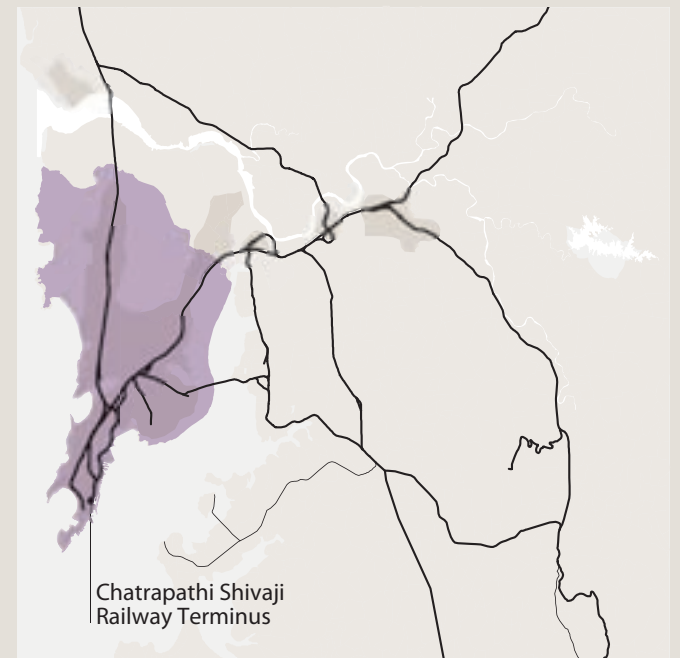
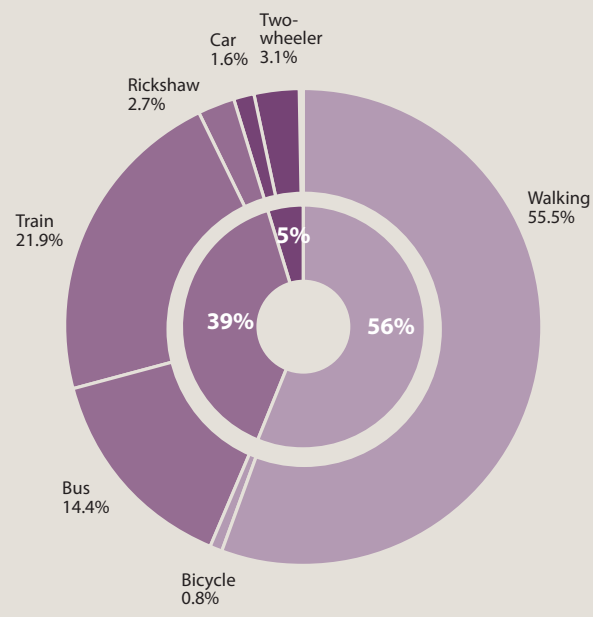
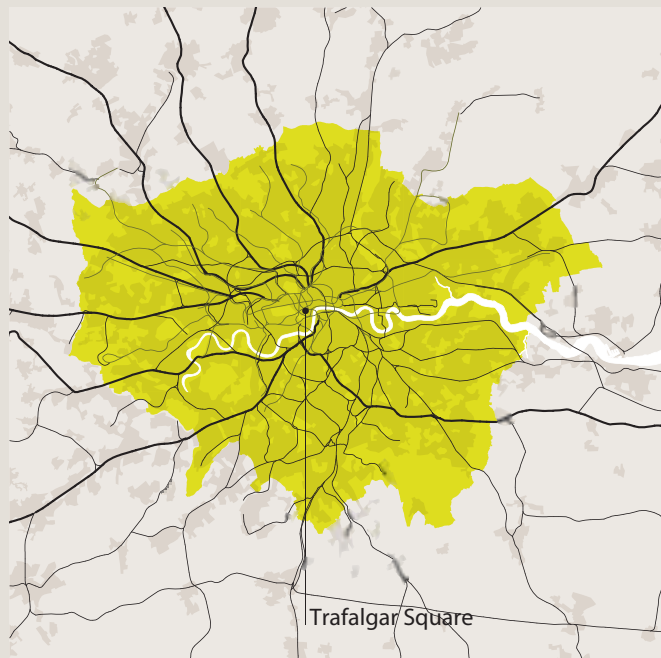
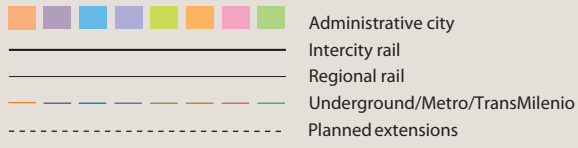


O gráfico acima apresenta a propriedade de veículos, expressa em número de automóveis por 1 mil habitantes, e a densidade de veículos, expressa em número de carros por km². Os dados de Joanesburgo referem-se à Província de Gauteng. Mumbai e Xangai têm os níveis mais baixos de proprietários de automóveis, com, respectivamente, 29 e 32 carros por 1 mil residentes. Estes números contrastam nitidamente com os 429 de Buenos Aires, 383 na Cidade do México e 351 em São Paulo. Todas as cidades da América do Sul, exceto Bogotá, apresentam números muito elevados de carros por quilômetro quadrado. A densidade de carros é, sem sombra de dúvida, mais alta em Buenos Aires, onde é três vezes superior a Nova Iorque.

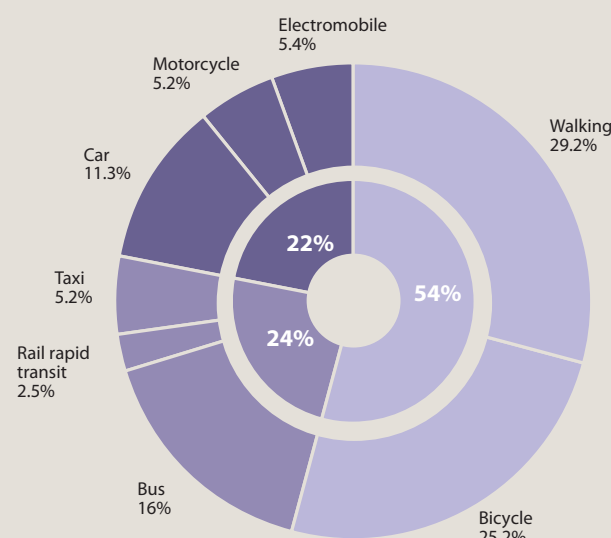
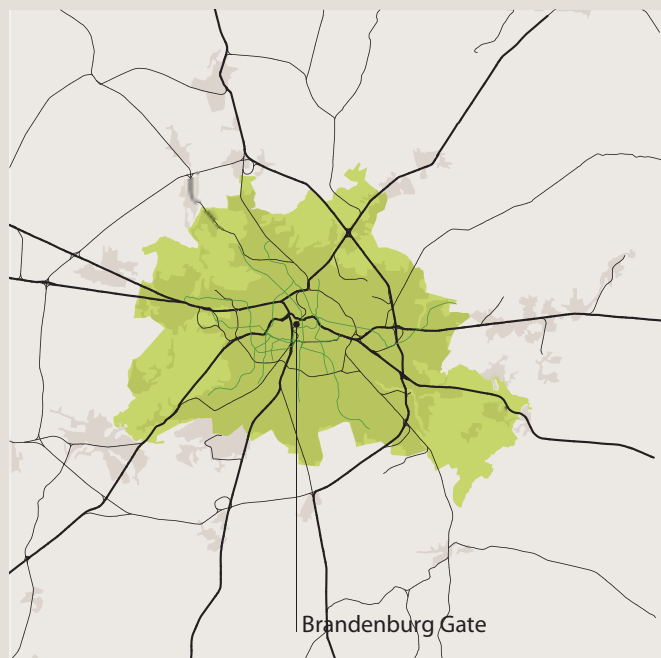


## CIDADE DE NOVA IORQUE

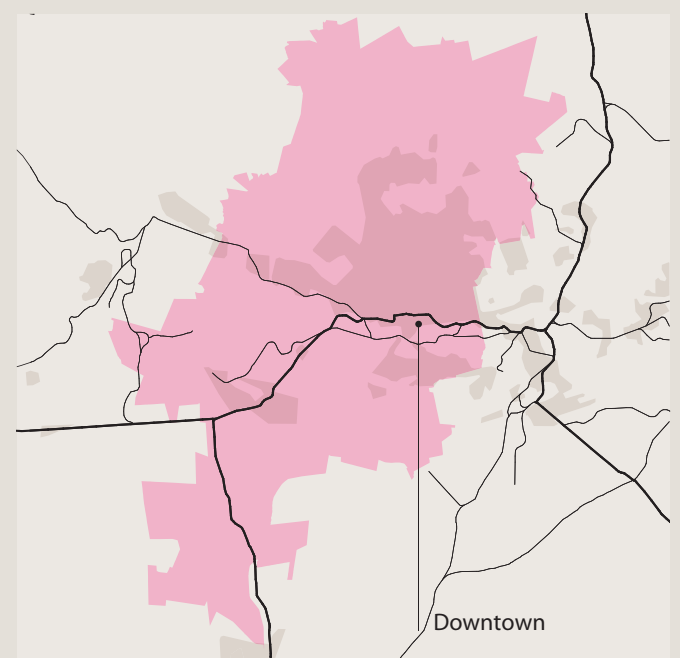
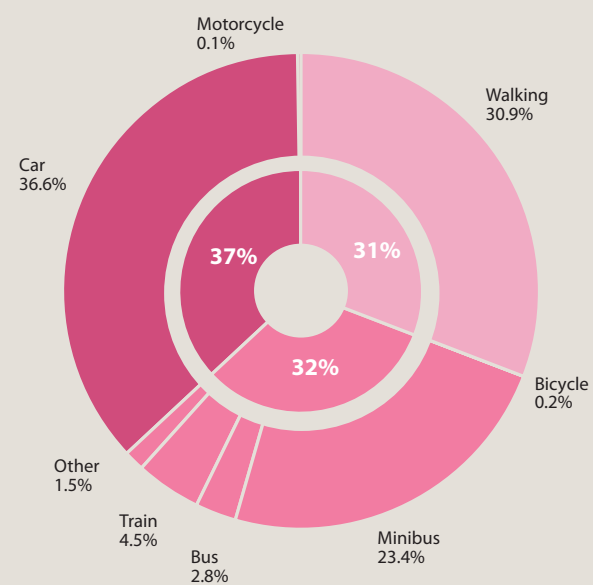
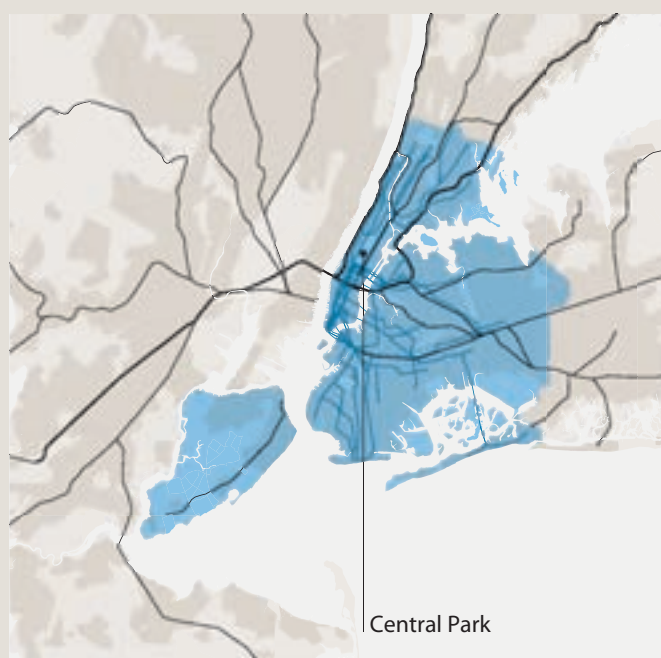




### MUMBAI



### XANGAI



### JOANESBURGO



# A FORÇA DE TRABALHO URBANA



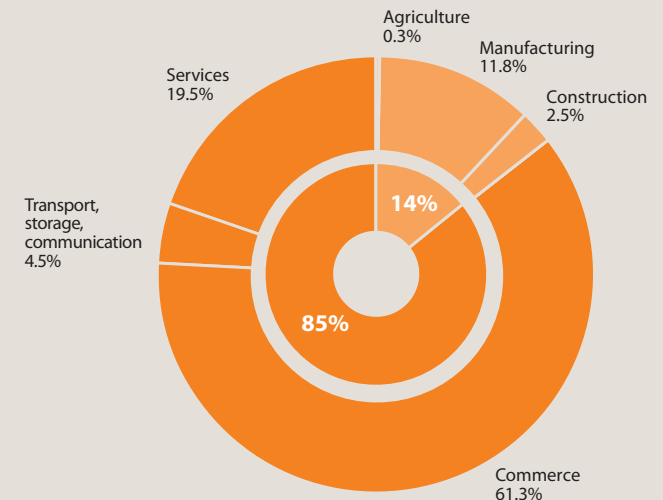
A urbanização foi originalmente um produto da revolução industrial. As cidades estão hoje na vanguarda de uma nova transformação, que é a mudança para uma economia de serviços mais embasada no conhecimento, embora diferentes cidades do Urban Age estejam em diferentes estágios dessa transição. Os números relativos a empregos aqui apresentados mostram que Londres e Nova Iorque são as cidades que mais avançaram nessa transformação econômica, embora nenhuma das duas cidades tenha uma economia baseada exclusivamente em serviços financeiros e empresariais; varejo, lazer, serviços pessoais e sociais continuam sendo as maiores fontes de emprego nessas duas cidades.

A maioria das outras cidades do Urban Age preserva 10% a 20% de seus empregos no setor secundário, dominados pela manufatura, indústria e construção. Em alguns casos, ainda permanece um pequeno setor agrícola. No âmbito das cidades da América do Sul, Lima e Bogotá permanecem como as mais industrializadas, enquanto São Paulo e Rio de Janeiro têm setores de grande importância nos serviços financeiros e imobiliários. Xangai conserva uma extensa base de manufatura, mas a proporção relativamente alta de empregos na agricultura indica que isso pode ser parcialmente atribuído ao amplo entorno territorial da cidade, que inclui áreas rurais e remotas.

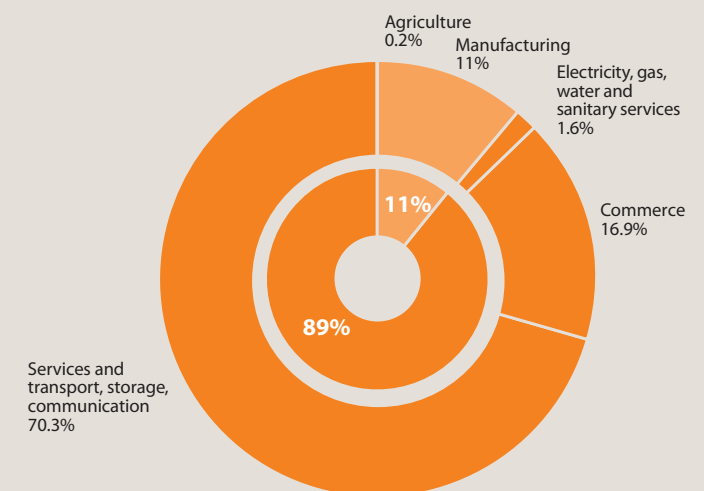
Buenos Aires, São Paulo e Rio de Janeiro têm o mais elevado PIB *per capita* entre as cidades do Urban Age, depois de Londres, Cidade do México, Nova Iorque e Berlim, embora dentre as outras cidades sul-americanas, Bogotá e Lima contribuam mais com a sua economia nacional, respectivamente 25% e 50% da riqueza de cada país.

A mudança para uma economia baseada em serviços tem implicações de longo alcance para o governo das cidades. Novos empreendimentos imobiliários destinados ao setor empresarial criaram novos bairros urbanos (em geral distantes do centro tradicional da cidade), em Londres (*Canary Wharf*), Buenos Aires (*Puerto Madero*), Cidade do México (*Santa Fe*) e Joanesburgo. Em alguns casos esses novos empreendimentos foram criticados pela falta de infraestrutura pública, por incentivar a segregação social e por minar a vida dos tradicionais bairros comerciais centrais.

Ademais, os empregos bem remunerados no setor de serviços são também os que exigem mais conhecimentos, desta forma premiando a educação de melhor qualidade. Sem uma educação mais acessível, as cidades poderão cada vez mais operar duas economias paralelas: uma composta por uma elite extremamente móvel e altamente escolarizada, e outra dominada por pessoas cujas habilidades não lhes permitem partilhar da prosperidade que a economia do conhecimento pode trazer.

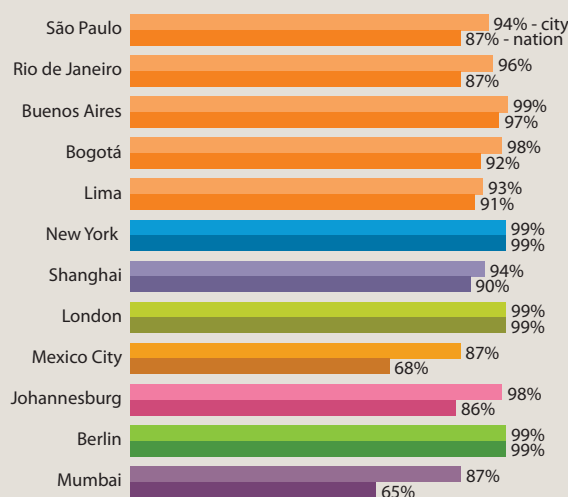


## SÃO PAULO



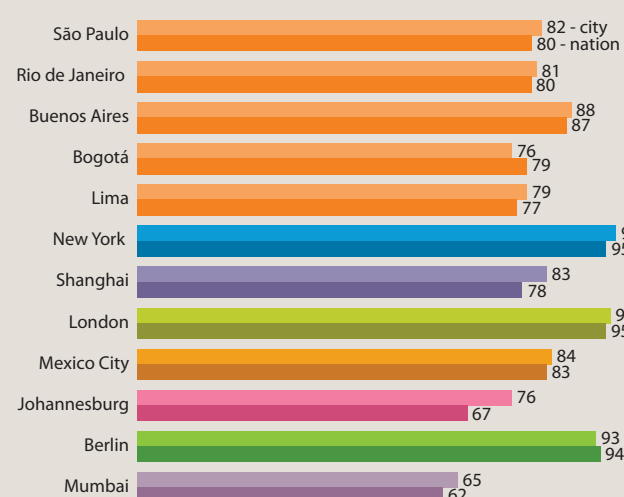
## RIO DE JANEIRO

## ÍNDICE DE ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO

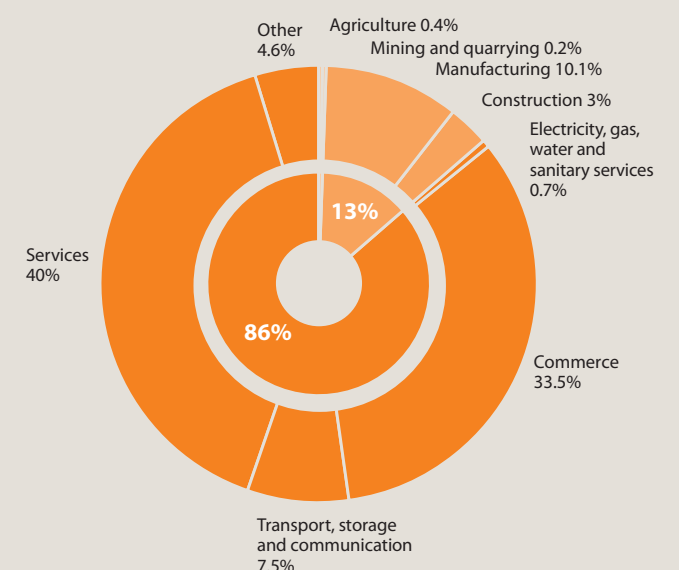


O índice de alfabetização representa a percentagem da população acima de 14 anos de idade que sabe ler ou escrever. No caso de Mumbai, este número se refere àqueles acima dos seis anos de idade. Os dados de Joanesburgo referem-se à Província de Gauteng. Todas as cidades apresentam índices de alfabetização mais elevados do que seus respectivos países e apenas a Cidade do México e Mumbai têm índices de alfabetização abaixo da marca de 90%.

## ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

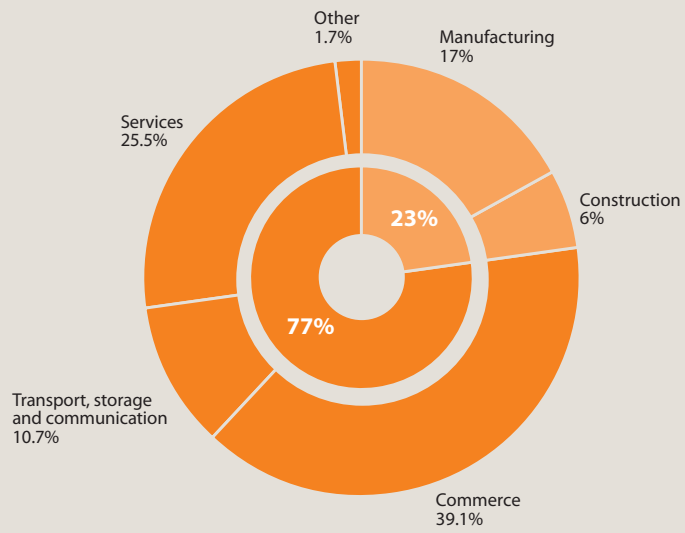


Em todos os casos, com exceção de Bogotá e Berlim, cada uma das cidades do Urban Age tem marca mais alta para o Índice de Desenvolvimento Humano (que é composto por expectativa de vida, alfabetização, nível de escolaridade e PIB *per capita*) do que o restante de seus países. Nova Iorque, Londres e Berlim apresentam as marcas mais elevadas, seguidas por Buenos Aires, Cidade do México, Xangai e São Paulo.

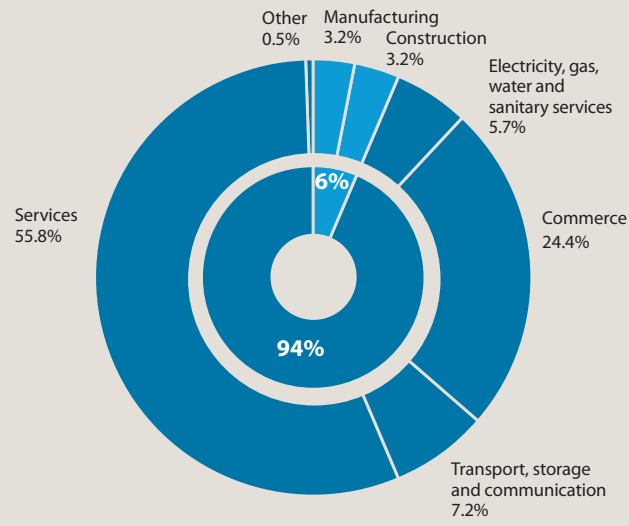


## BUENOS AIRES

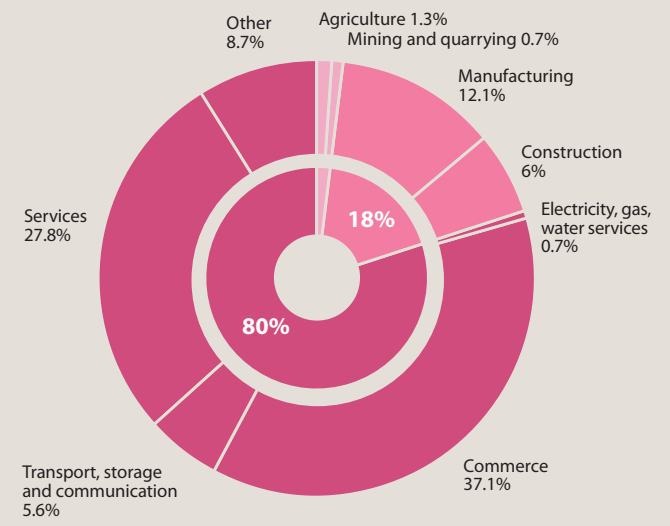




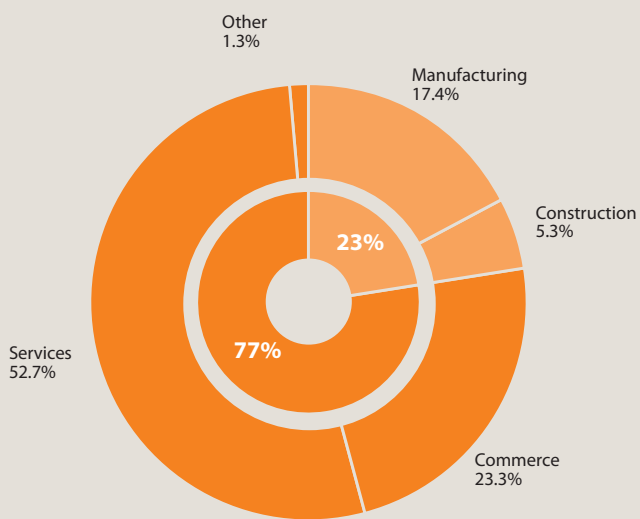
**BOGOTÁ**



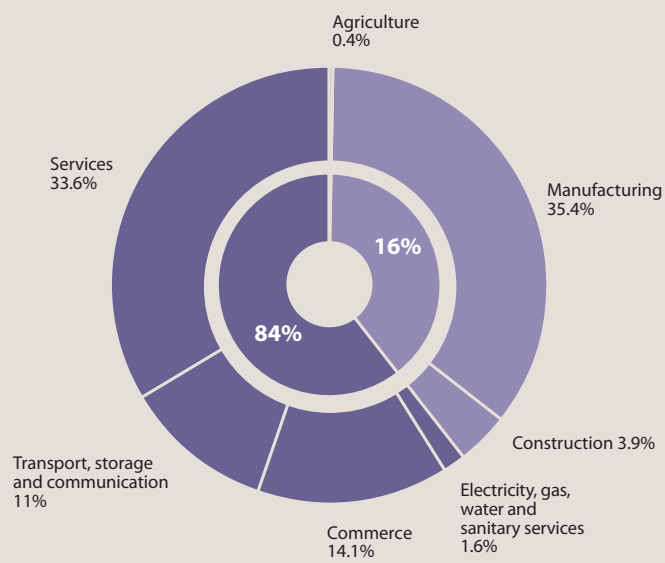
**CIDADE DE NOVA IORQUE**



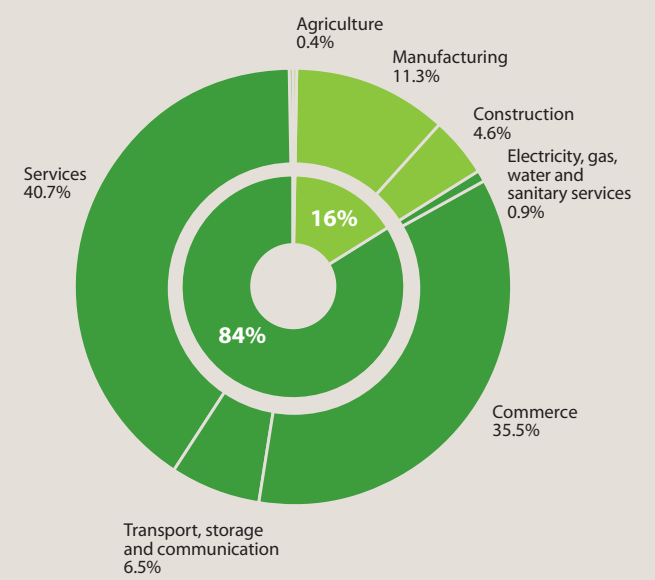
**JOANESBURGO**



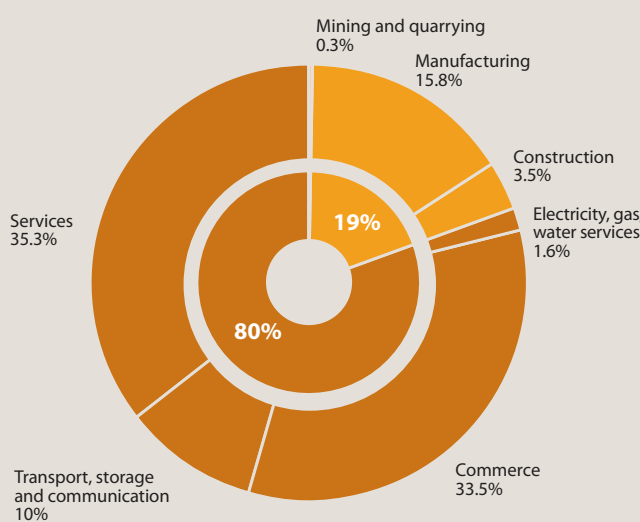
**LIMA**



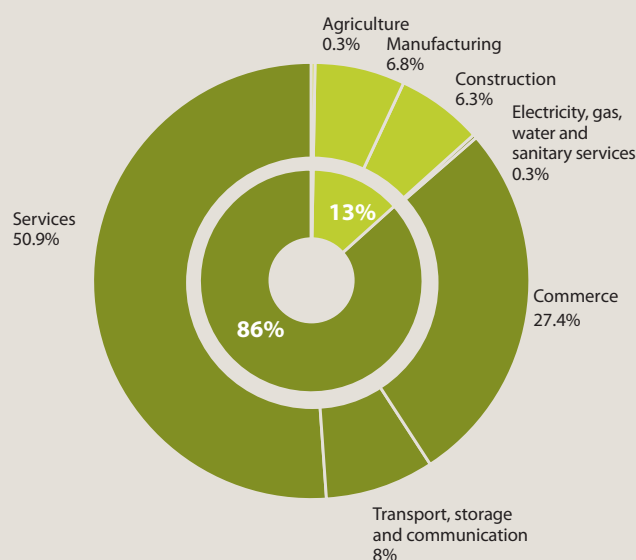
**XANGAI**



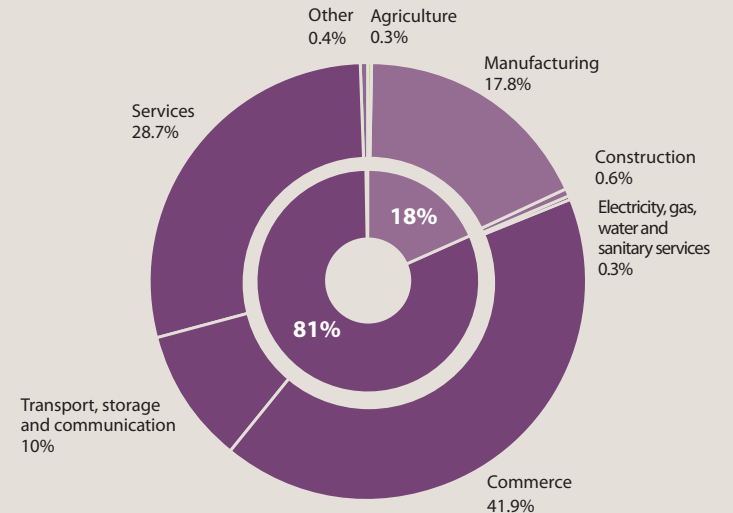
**BERLIM**



**CIDADE DO MÉXICO**



**LONDRES**

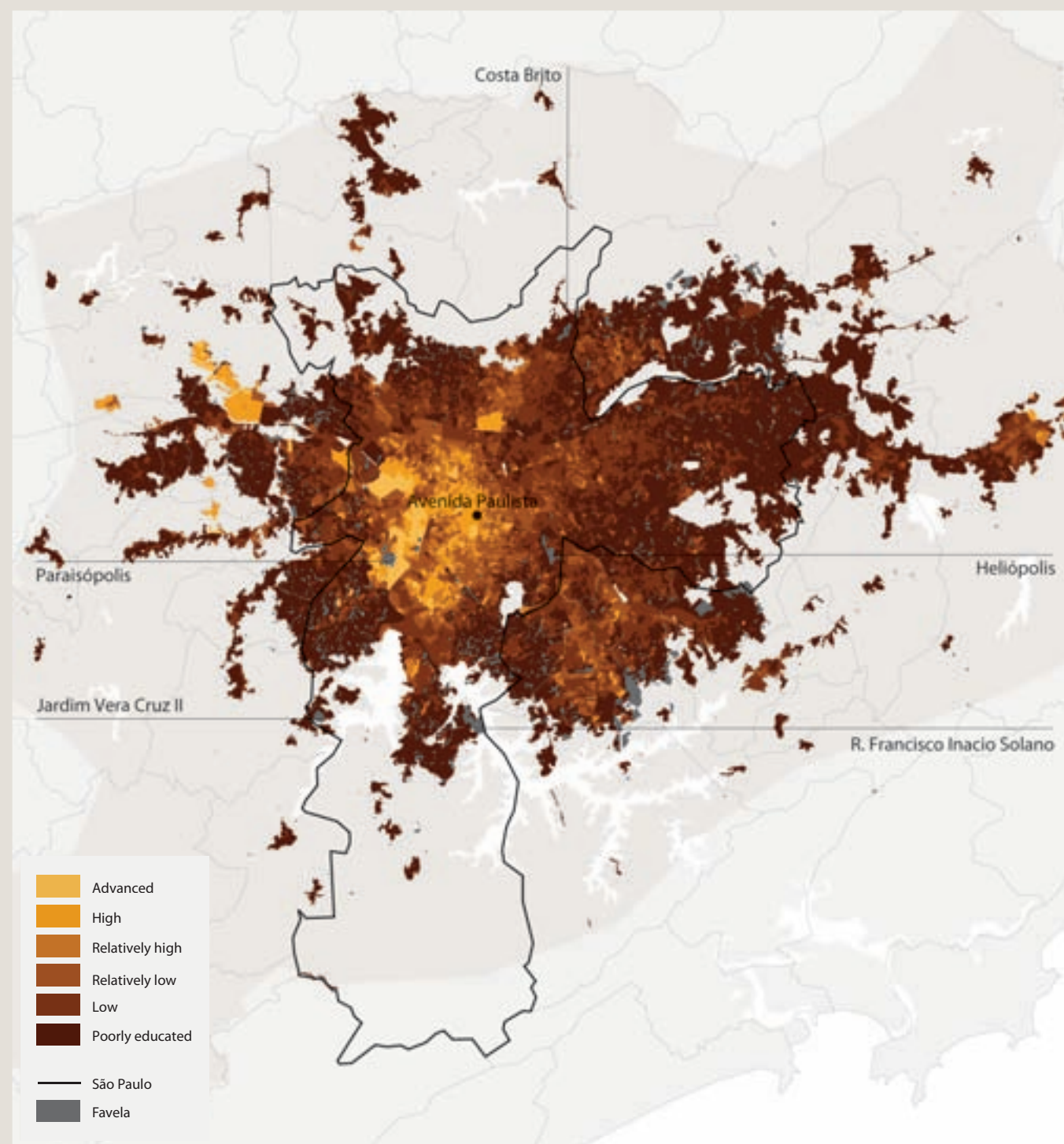


**MUMBAI**



# ESCALA METROPOLITANA EM SÃO PAULO

## NÍVEIS DE EDUCAÇÃO E ASSENTAMENTOS INFORMAIS DENTRO DA ÁREA CONSTRUÍDA



## MUNICÍPIOS DO ESTADO



## REGIÃO METROPOLITANA



São Paulo foi designada como “região metropolitana” pelo Governo Federal na década de 1970 de acordo com o Programa de Ação Metropolitana. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) não apenas acomoda a maior população urbana do país como também tem a mais alta densidade residencial, com 2.420 pessoas por km<sup>2</sup>. A cidade está no centro de uma hinterlândia regional com raio de 200 km, que abrange a RMSP (mais de 19 milhões de habitantes) e se estende para o sul até a Região Metropolitana da Baixada Santista (1,7 um milhão de habitantes), para o norte até a Região Metropolitana de Campinas (2,7 milhões de habitantes) e inclui a cidade de Sorocaba e cidades do Vale do Paraíba.

A Região Metropolitana estendida cobre menos de 6% da área do Estado de São Paulo e tem uma população total de 24 milhões de habitantes, que corresponde a 59% da população do estado. Gera 63% do PIB do estado e quase 20% do PIB nacional. A RMSP cobre uma área de 7.944 km<sup>2</sup> e abrange 39 municípios, com a Cidade de São Paulo (1.525 km<sup>2</sup>) localizada em seu centro. Na região, 95,7% da população é urbana, com 10,9 milhões de pessoas concentradas no município de São Paulo, sendo que somente oito dos 39 municípios não estão integrados à área construída contínua.

Entre 1990 e 2002 a área construída da RMSP aumentou de 1.765 km<sup>2</sup> para 2.208 km<sup>2</sup>, principalmente devido ao

crescimento de ocupações ilegais, quase sempre em áreas protegidas de mananciais ao redor das bacias periféricas de água da cidade, onde pouco ou nenhum investimento tem sido feito pelos setores público ou privado. O conflito entre forças sociais e ambientalistas está no centro de um crescimento informal nessas áreas vulneráveis, que colocam os recursos naturais e os novos residentes em risco.

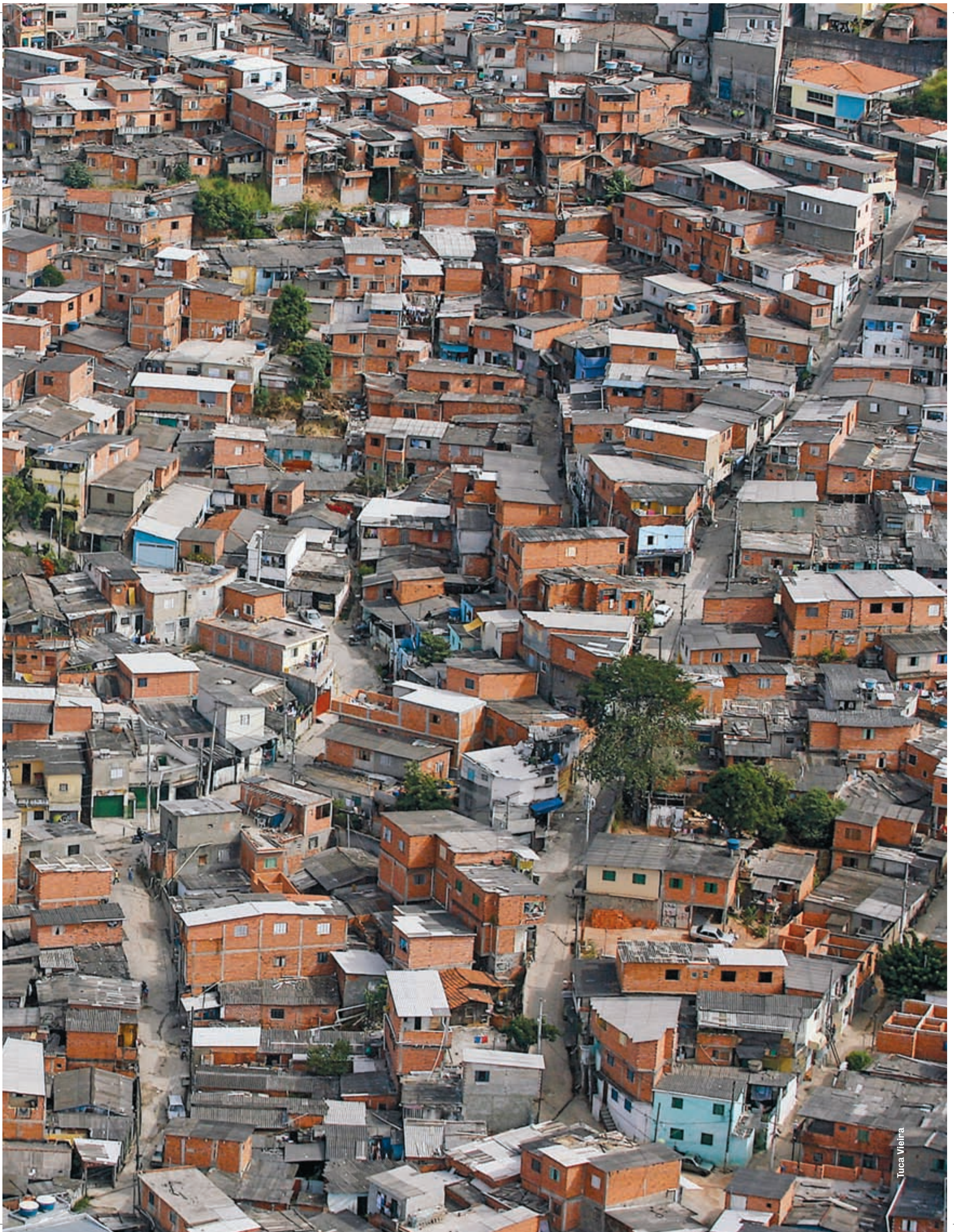
A última década também testemunhou a construção de *shopping centers*, supermercados, hipermercados e restaurantes de *fast-food* nas áreas mais distantes da cidade e do estado. Ao mesmo tempo, aproximadamente 900 mil habitantes da RMSP moram em complexos de habitações públicas, denominados áreas de “interesse social”. Desde a década de 1970, os governos estadual e municipal construíram aproximadamente 210 mil moradias que se enquadram nesta categoria, mas a capacidade limitada do governo de construir habitações para famílias de baixa renda e a disponibilidade limitada de financiamento significa que o déficit entre oferta e demanda cresceu. Em 2000 era de 529 mil moradias, mas até 2005 o déficit aumentou para 783.300 moradias, afetando cerca de 86% das famílias mais pobres da área.

Está claro que aspectos específicos da organização atual da cidade precisam ser discutidos, já que a escala

metropolitana foi até aqui considerada apenas em relação à *superfície*. Nada foi acrescentado quanto ao modo como o novo organismo é entendido, nem tampouco qualquer avaliação foi feita quanto aos impactos de mobilidade dos recentes projetos de peso. Entre outros fenômenos complexos, o funcionamento exato das engrenagens metropolitanas deve também levar em conta que as formas convencionais de atividades industriais foram substituídas por novos tipos de arranjos de trabalho. As atribuições das áreas metropolitanas neste novo estágio das economias brasileira e internacional estão se expandindo, em grande parte devido à presença de organizações que estão mais bem equipadas para realizar novos serviços e diferentes funções industriais. O resultado é um fenômeno característico importante no qual os serviços se tornaram mais importantes do que a indústria.

*Regina Meyer é membro da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e atualmente coordena o Laboratório de Urbanismo da Metrópole (LUME).*





Tuca Vieira



# PESQUISA DE CIDADES DA URBAN AGE

Como parte de seu foco em pesquisas em 2008, o projeto Urban Age encomendou uma pesquisa sobre a qualidade de vida na cidade de São Paulo a fim de melhor compreender a percepção pública das atuais tendências urbanas. **Luci Oliveira**, Gerente para Assuntos Públicos da Ipsos Public Affairs Brasil, e **Ben Page**, Presidente da Ipsos MORI Social Research Institute em Londres, destacam os principais achados da pesquisa.

Na qualidade de uma das maiores cidades do mundo, São Paulo partilha muitas das belezas e mazelas de um grande centro cosmopolita. O que mais chama a atenção é o nível de desigualdade e diversidade em uma única cidade. Assim como em muitas outras cidades do mundo, em São Paulo encontram-se prédios modernos, a última palavra em moda, serviços e bens de consumo, as melhores marcas do planeta, centros comerciais e de entretenimento de alta tecnologia, modernos hospitais e serviços de saúde, belas exposições de arte, etc. Ao mesmo tempo, São Paulo enfrenta os mesmos problemas estruturais que muitas outras cidades, mas de forma mais exacerbada: péssimo trânsito, transporte público ruim, alta taxa de desemprego, altíssimos índices de criminalidade e violência, qualidade do ar bastante ruim e, em termos gerais, altos níveis de poluição.

Como se sente sua população? Comparando as opiniões de paulistanos e londrinos, moradores de duas cidades globais bastante diferentes entre si, ambos os grupos salientam as oportunidades de emprego e a ampla gama de lojas como os pontos altos de se viver em suas cidades. Em Londres, muitas pessoas também mencionam a diversidade como ponto de destaque – não há lugar mais diverso na Europa do que Londres. O interessante é que a diversidade não é uma característica mencionada em São Paulo: embora a cidade tenha uma diversidade de comunidades de imigrantes, a maioria de seus habitantes parece não conferir importância a esta multiplicidade – somente 5% enxerga nisso um fator positivo, digno de nota. Talvez este fato seja consequência da diferença entre as duas cidades, uma construída pela migração estrangeira e outra que tem milhares de anos mas que só recentemente passou por uma dramática mudança por conta da migração.

Mas é quando falamos de seus principais problemas e suas prioridades de mudanças que as populações das duas cidades se mostram mais acentuadamente diferentes. Enquanto para os londrinos as três principais questões são o custo de vida, o trânsito e a criminalidade, os paulistanos estão mais preocupados com os serviços de saúde, segurança pública e índices de criminalidade e o transporte público. Os principais problemas em São Paulo estão relacionados a serviços públicos – problemas agravados pelo fato de que a cidade cresceu demasiadamente rápido sem um planejamento adequado. Nos anos 1930, São Paulo tornou-se um centro industrial, e a população da 'locomotiva do Brasil' aumentou de forma explosiva. Na década de 1900, São Paulo tinha uma população de 240 mil pessoas. Na década de 1960, a população já chegava a 3,8 milhões. Nos anos 90, a Região Metropolitana tinha em torno de 15 milhões, e agora já supera a marca de 19 milhões de habitantes.

Embora recentemente a migração de pessoas para São Paulo esteja diminuindo, e o ritmo de crescimento populacional esteja desacelerando, os serviços públicos estão agora sob enorme pressão. As notas dadas aos serviços públicos são muito negativas em comparação com

## Principais desafios da cidade



## OPINIÃO PÚBLICA

Existem diferenças marcantes entre a percepção pública e a percepção das partes diretamente afetadas e dos especialistas com respeito aos maiores desafios de São Paulo. A opinião pública (à esquerda) foi colhida pela pesquisa Urban Age São Paulo conduzida pelo Ipsos em junho de 2008 com mil residentes da Região Metropolitana de São Paulo. A percepção dos líderes e especialistas (à direita) foi extraída de reuniões realizadas em agosto de 2007 com 44 indivíduos de destaque que trabalham em várias esferas urbanas do governo e do setor privado. A diferença clara é que o público geral vê 'saúde' e 'criminalidade' como os dois maiores desafios, enquanto que para líderes e especialistas em urbanismo, os desafios são 'transporte' e 'moradia'. A opinião do segundo grupo pode ser parcialmente fundamentada, pois estes conhecem quais serviços estão sob responsabilidade do governo municipal, em contraste com as maiores e mais amplas preocupações da sociedade identificadas pelo público geral.

as de Londres (onde criticar os serviços públicos é um hobby popular, mas onde a satisfação é bem mais alta). Note-se que a população que está envelhecendo aumentará ainda mais a pressão sobre os serviços públicos em ambas as cidades, especialmente sobre o sistema de saúde. A assistência em saúde se destaca como um enorme desafio para São Paulo, com um baixíssimo nível de satisfação em comparação à maioria dos países europeus.

Na verdade, os únicos serviços que a maioria dos paulistanos aprova são os bancos e supermercados. Todos os outros receberam notas de avaliação muito baixas em comparação com Londres ou muitas outras cidades 'ocidentais'.

Claramente, a qualidade dos serviços públicos tem um enorme impacto na satisfação dos residentes com a cidade enquanto lugar para se viver. Quanto mais satisfeitas as pessoas estão com os serviços públicos, mais satisfeitas elas estão com a cidade. Mas quando lhes foi perguntado como a cidade poderia melhorar, os londrinos também citaram o atendimento em saúde, a educação e o transporte, embora suas visões sejam menos exasperadas e mais variadas. Em São Paulo os problemas são mais fundamentais, e existe maior consenso sobre as necessidades. Em primeiro lugar,

## PLANEJAMENTO 33%

## REVITALIZAÇÃO DO CENTRO 27%

# TRANSPORTE 80%

# MORADIA 60%

## SAÚDE 7%

## CRIMINALIDADE 33%

## MEIO-AMBIENTE 13%

## TRABALHO 20%

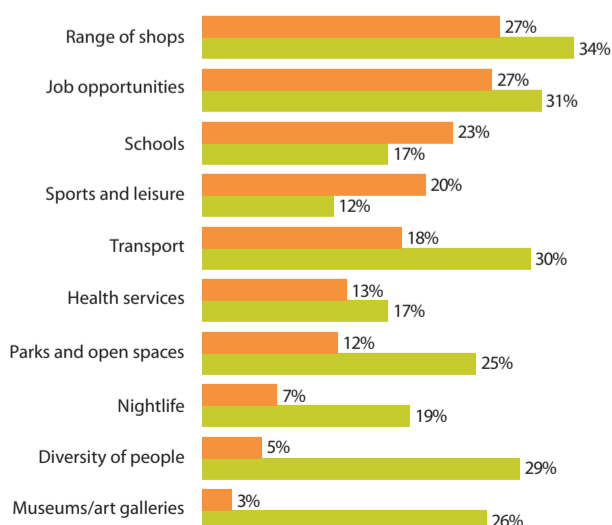
## OPINIÃO DE LÍDERES E EXPERTS

a população quer ver suas necessidades básicas atendidas: melhores serviços educacionais e de saúde são vistos como a necessidade mais prementes. Estes itens e a questão da habitação popular são absolutamente chaves para o futuro de 'Sampa', passando à frente até mesmo do combate à criminalidade.

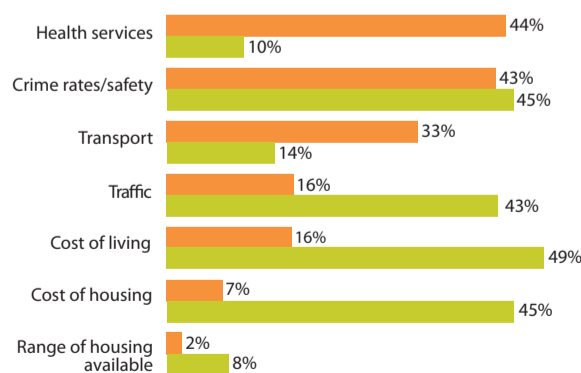
Os londrinos atribuem maior prioridade aos níveis de criminalidade do que os residentes de São Paulo: apesar dos índices de seqüestro e homicídios serem muito inferiores, e apesar de se sentirem mais seguros agora em seus bairros locais do que há uma década, os londrinos ficam espantados com crimes de perfil 'emblemáticos', tais como esfaqueamentos de jovens, que agora chegam às manchetes dos jornais todos os dias.

De forma interessante, quando olhamos a relação estatística entre o que as pessoas dizem que importa mais, e o que é revelado em suas opiniões através da análise, percebe-se que os níveis de criminalidade e o trânsito (que estão entre as características que mais chamam a atenção de estrangeiros visitando a cidade) importam, talvez até mais do que os serviços públicos, em termos de qualidade de vida. São Paulo enfrenta muitos grandes desafios dos quais seus residentes estão plenamente a par.

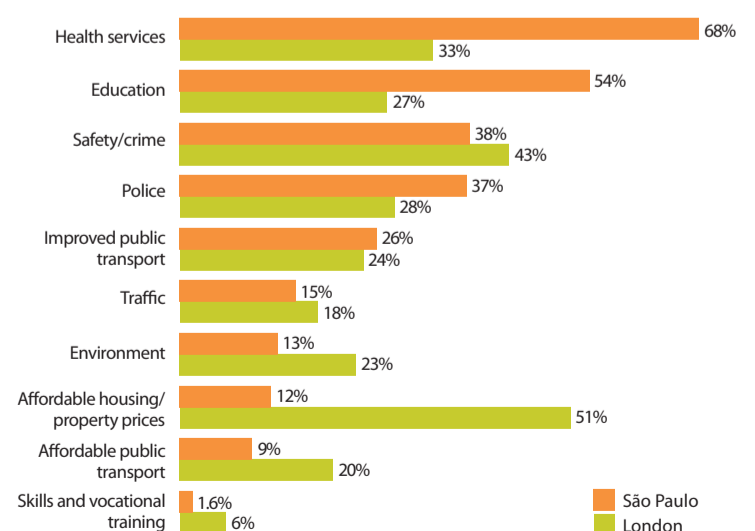
## Do que as pessoas mais gostam na cidade?



## O que mais preocupa nas cidades?



## O que melhoraria a qualidade de vida na cidade?



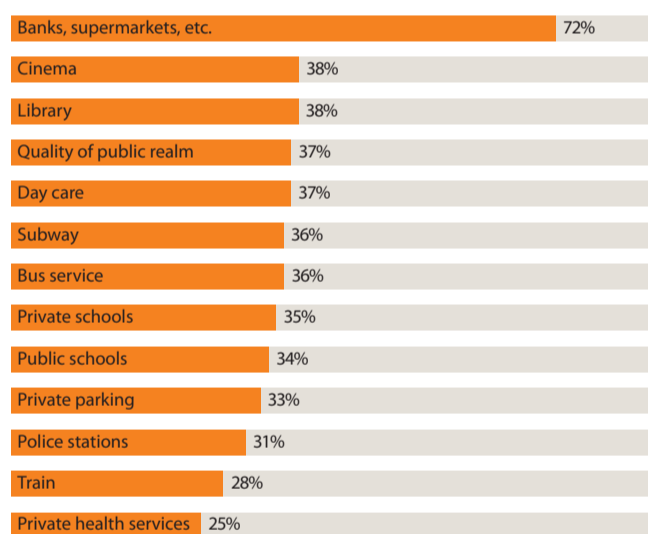


## GOVERNANÇA URBANA

Uma característica peculiar de São Paulo é que a sociedade civil e política parecem ser muito menos efetivas do que em outros lugares. Seus habitantes são menos politizados do que em outras grandes cidades do mundo desenvolvido. No Brasil, o voto é obrigatório, mas metade da população de São Paulo não se lembra em quem votou na última eleição para governador, enquanto em torno de 42% não tem certeza do candidato que recebeu seu voto para prefeito. Neste contexto, a prestação de contas é fraca. A satisfação em relação ao governo em geral é baixa, embora, assim como em outros países, a aprovação seja um pouco mais alta para o governo municipal do que para o governo estadual, refletindo uma crítica aos serviços de saúde e à segurança pública.

Entretanto, apesar da baixa satisfação em relação a tantos serviços públicos, os moradores não enxergam as eleições e o engajamento político como uma forma eficaz de melhorar a vida urbana. Isto ilustra um problema cíclico onde a falta de instrução, e o lento desenvolvimento de uma 'classe média', juntamente com uma sociedade muito polarizada, contribuem para a falta de cultura política e de participação. São Paulo tem muito a avançar até que possa ser considerada uma cidade desenvolvida, especialmente por conta de suas desigualdades sociais e econômicas. Precisa continuar impulsionando o crescimento de sua economia, porém de forma mais sustentável. A cidade enfrenta enormes desafios de qualidade de vida e, a fim de progredir, precisará tentar reduzir sua desigualdade social e econômica, apesar de um sistema político que parece destinado a preservar o *status quo*.

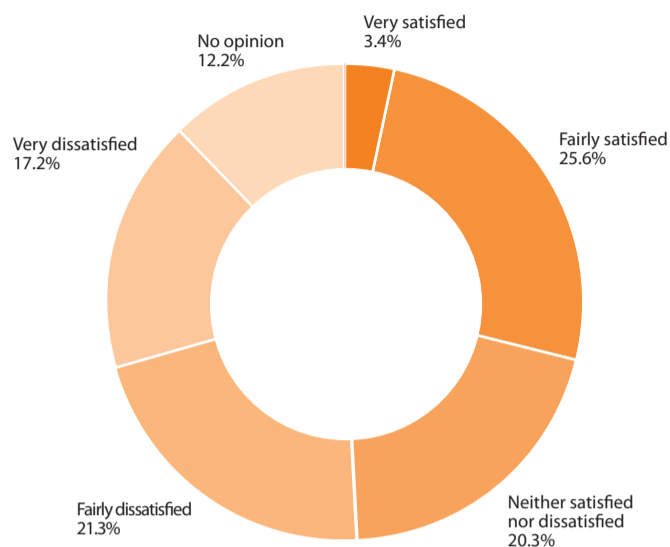
### Quão satisfeitos estão os cidadãos com os serviços na cidade?



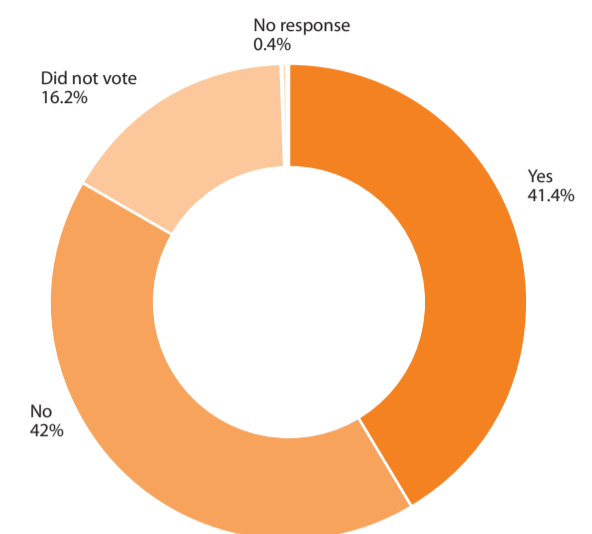
## O MEIO-AMBIENTE

O alto volume de veículos e a má qualidade dos combustíveis (no Brasil, o diesel tem 500 partes por milhão, enquanto na Europa e nos Estados Unidos, o diesel tem 10 partes por milhão), assim como a pouca quantidade de áreas verdes na cidade, tornam a qualidade do ar um sério problema para os residentes das áreas centrais de São Paulo. Em áreas da periferia, os sistemas de esgoto são vistos como mais problemáticos. O que é interessante é que as mudanças climáticas – um tópico que desperta grande preocupação ambiental por parte dos moradores de muitas cidades européias – recebem pouco reconhecimento em São Paulo.

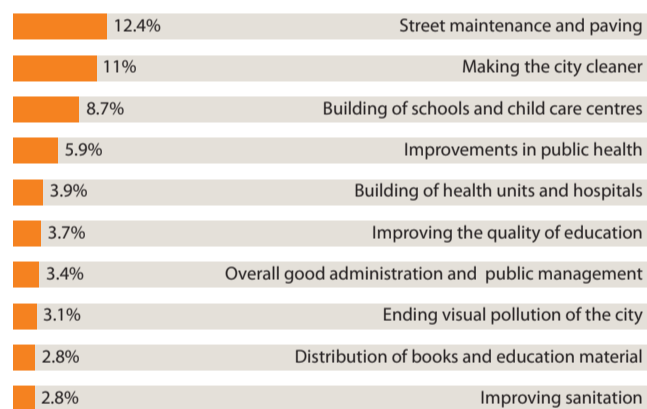
### Satisfação com a atual gestão municipal



### Lembranças do último voto



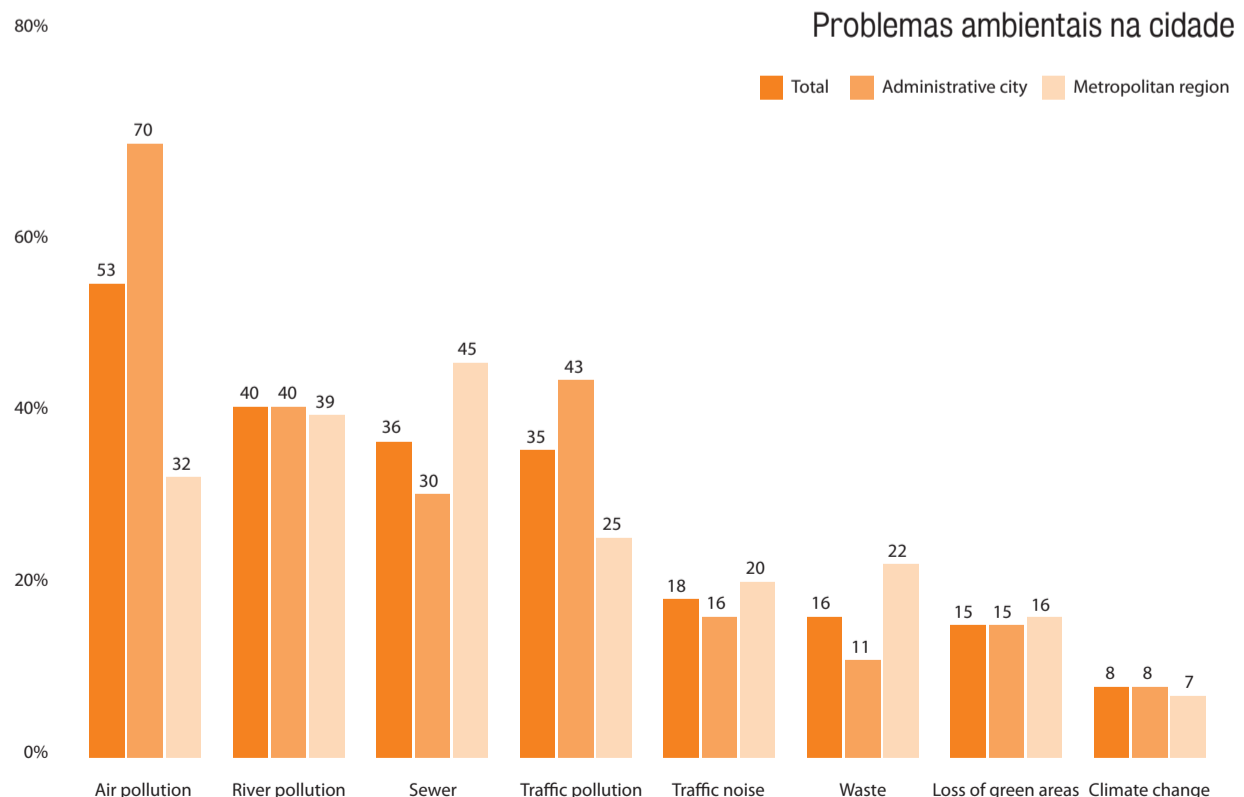
### Razões para estar satisfeito com a gestão municipal



### Razões para estar insatisfeito com a gestão municipal



### Problemas ambientais na cidade





**SEGURANÇA**

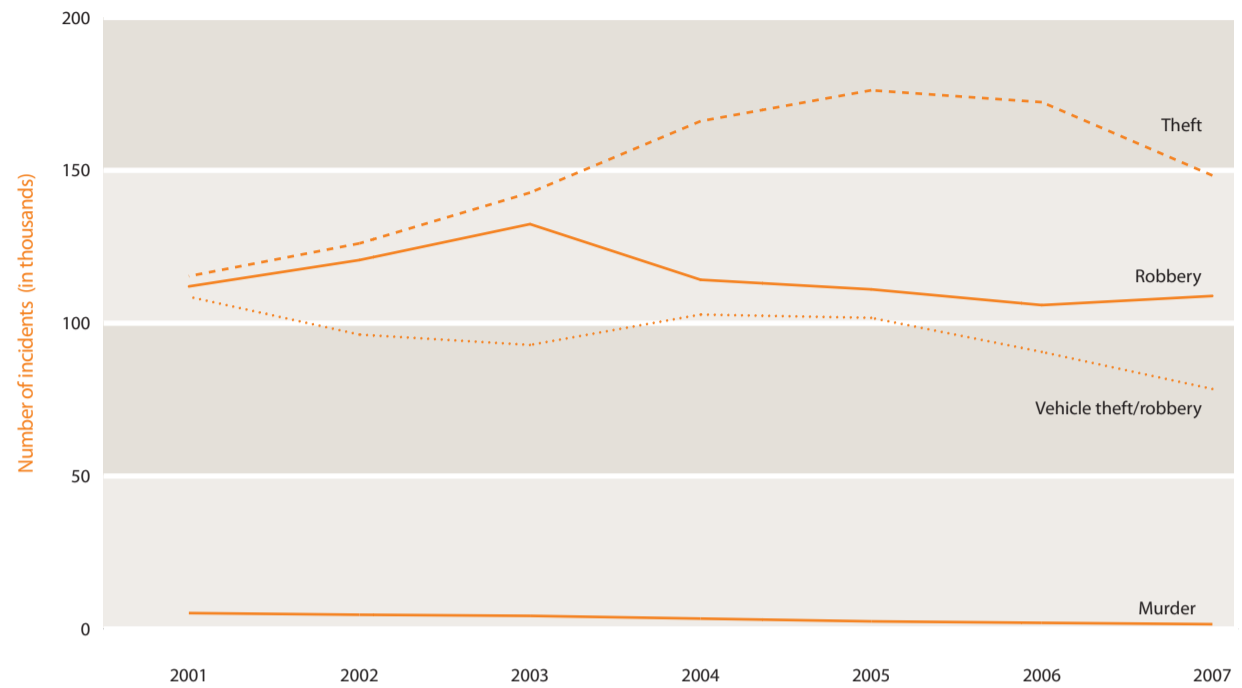
São Paulo é uma cidade de contrastes dramáticos. Quando se anda pela cidade, vêem-se pessoas de todas as idades morando nas ruas, mendicância nos engarrafamentos de trânsito, prostituição e favelas lado a lado com bairros de classe média. O melhor e mais recente exemplo dos contrastes de São Paulo é um impressionante símbolo arquitetônico da cidade, a modernista Ponte Estaiada. Seu projeto futurista está rodeado de favelas. Em São Paulo como um todo, 11,1% da população vivem em favelas.

As mesmas desigualdades são vívidas quando se tratam de investimentos públicos. Algumas áreas e bairros têm serviços públicos e infra-estrutura razoáveis, e baixo índice de criminalidade, como é o caso dos Jardins, Pinheiros, Itaim, Moema, e Higienópolis. Em contrapartida, bairros como Campo Limpo, Casa Verde, M'Boi Mirim, Brasilândia, e Cidade Tiradentes recebem poucos investimentos públicos e tem os mais altos índices de criminalidade da cidade. De acordo com estatísticas oficiais, a criminalidade está diminuindo - a partir de níveis astronômicos - na cidade como um todo. Os moradores temem profundamente a violência em seus bairros após o anoitecer - mostram-se duas vezes mais preocupados do que os moradores de Londres (embora os londrinos tenham a mesma probabilidade de ver a criminalidade ou uma probabilidade maior de ver a criminalidade com um grande problema de sua cidade).

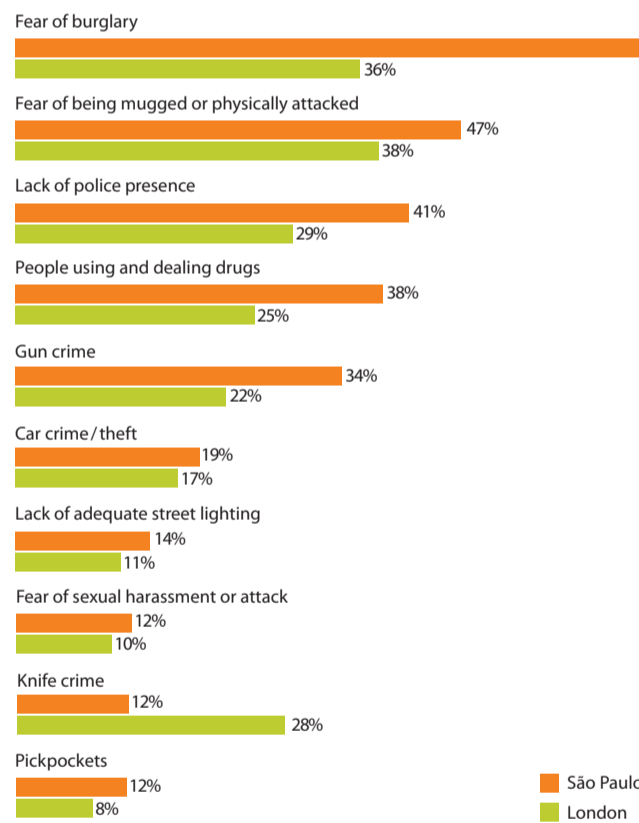
A grande maioria tem medo de ser assaltada ou atacada. E a ausência de policiamento adequado é vista com um problema sério. No geral, 57,3% relatam terem sido assaltados ou terem um familiar próximo que já foi assaltado. Metade (47,5%) diz ter conhecido alguém foi assassinado, e 4% tiveram experiência direta com seqüestros. Conseqüentemente, existe uma real demanda por policiamento mais visível - com mais postos policiais espalhados pela cidade -, por um sistema judiciário mais ágil e severo, e por punições para os jovens, dando-lhes as mesmas penas que aos adultos.

O uso de CFTV (circuito fechado de televisão) em espaços públicos tornou-se uma realidade em São Paulo, e população quer ainda mais desses sistemas. O uso de segurança particular é disseminado, e a maioria das pessoas aprova a idéia - a falta de patrulhas policiais é a terceira razão mais importante para explicar o medo da criminalidade, e este temor é ainda mais forte na Região Metropolitana do que no centro. Outros problemas típicos do mundo em desenvolvimento podem ser encontrados aqui, tais como uma grande economia informal, tráfico de drogas, e falta de infra-estrutura básica em alguns bairros, ambientes e equipamentos urbanos ruins, degradação dos espaços públicos e pichações. Uma curta caminhada pelo centro da cidade apresenta uma mistura de uma arquitetura bela porém negligenciada com uma maciça economia informal e altos índices de criminalidade. Ainda assim, os níveis de escolaridade e empregos formais estão aumentando. A cidade ainda precisa responder a algumas necessidades básicas, especialmente em termos de serviços de saúde pública.

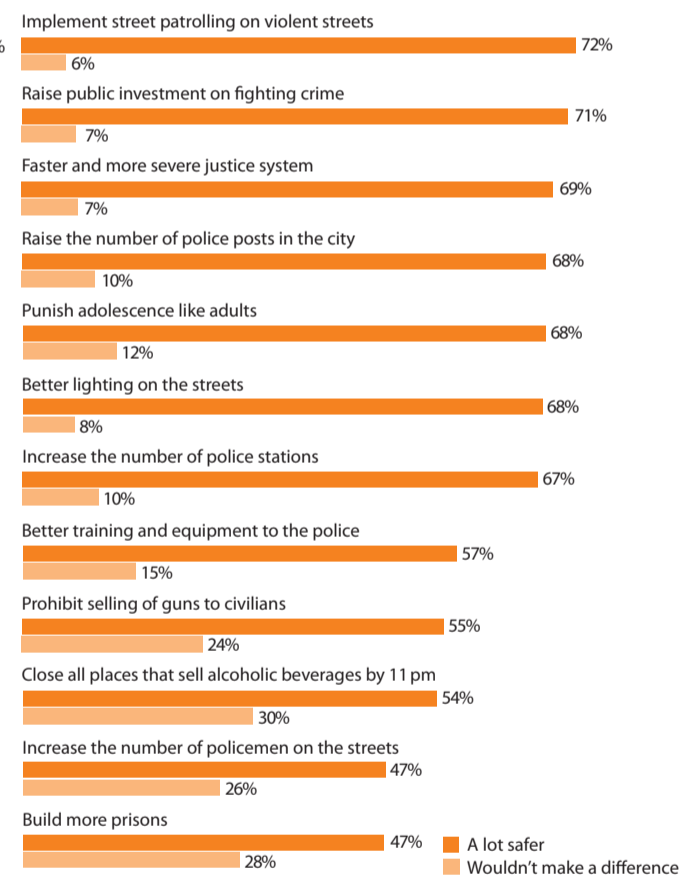
Incidência de Crimes (em milhares)



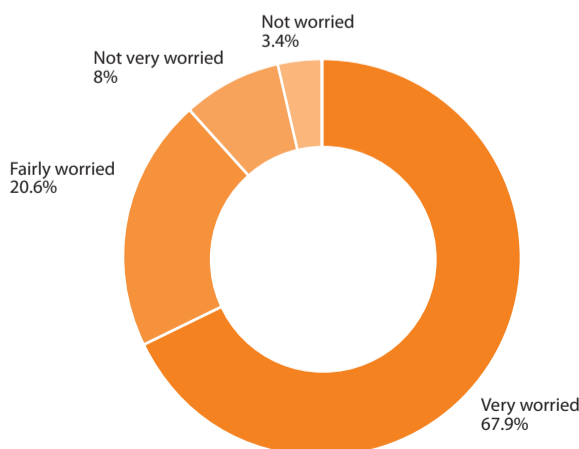
Razões para o sentimento de insegurança



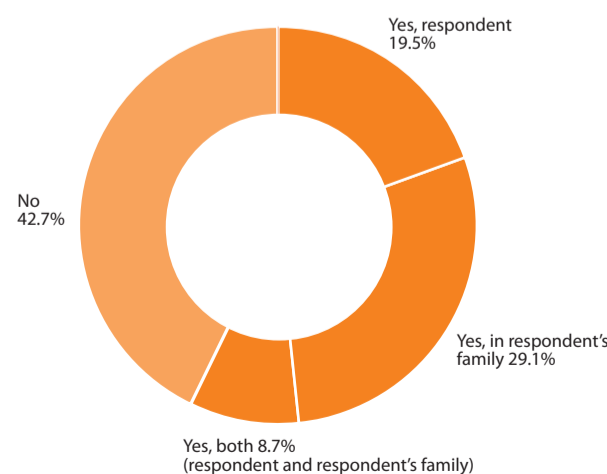
Como melhorar a segurança?



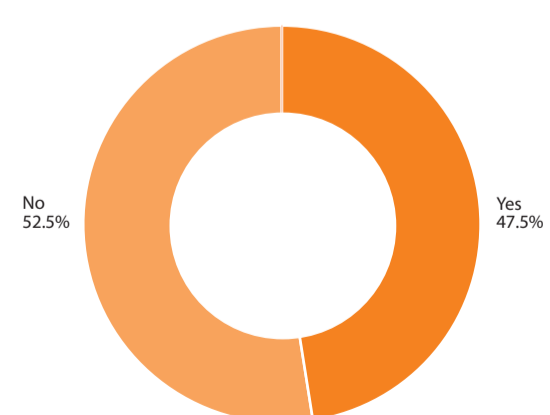
Quão preocupados os cidadãos estão com a criminalidade?



Já foi assaltado?



Alguém do círculo próximo assassinado





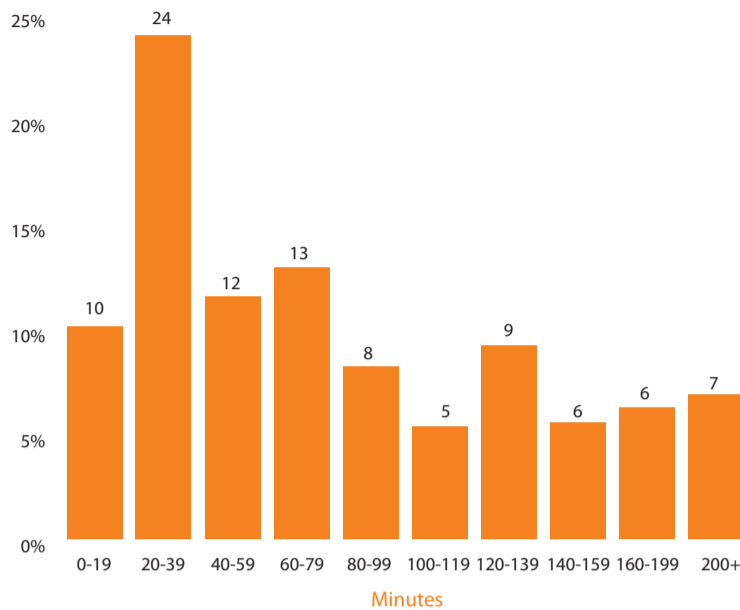
## TRANSPORTE

Problemas de poluição e trânsito são comuns em cidades de todo o mundo, mas são mais dramáticos em São Paulo devido ao papel da cidade como coração econômico e financeiro do país. A cidade mais rica do Brasil – e a 19ª do mundo – enfrenta enormes pressões sobre sua infraestrutura, com o crescimento econômico impulsionando alguns de seus problemas mais significativos.

O congestionamento de trânsito deve-se em parte ao desenvolvimento tardio dos sistemas públicos de transporte de massa; o metrô foi planejado na década de 1930, mas a primeira linha só entrou em operação em 1974. Atualmente, o metrô ainda tem apenas 62 km de extensão. Por outro lado, a cidade tem 18 mil km de ruas, 15 mil ônibus urbanos e quase quatro milhões de carros. Hoje em dia, as pessoas levam em média 42,8 minutos para chegar ao trabalho. Mas mesmo com um trânsito terrível, a maioria dos paulistanos não pensaria duas vezes antes de comprar um carro se tivesse dinheiro para tal. E usariam o carro como seu principal meio de transporte. Embora o trânsito carregado seja perturbador para muitos europeus e americanos de visita em São Paulo, trata-se de um fenômeno com o qual o público em geral lida muito melhor do que lida com serviços educacionais e de saúde inadequados.

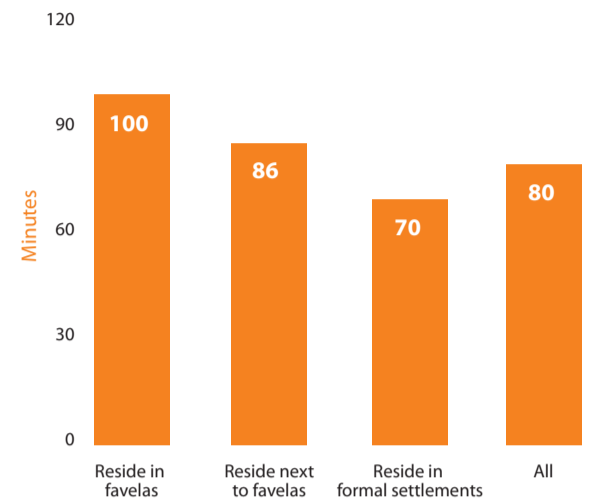
Quando falam sobre o que poderia melhorar os congestionamentos de trânsito, duas das principais soluções apontadas pelos moradores são investimentos no sistema metroviário e a expansão dos corredores de ônibus na cidade. Ao mesmo tempo, a grande maioria afirma que usaria o transporte público se ele tivesse melhor cobertura, e se fosse mais confortável, menos cheio e mais rápido.

### Tempo gasto diariamente em viagens de ida e volta



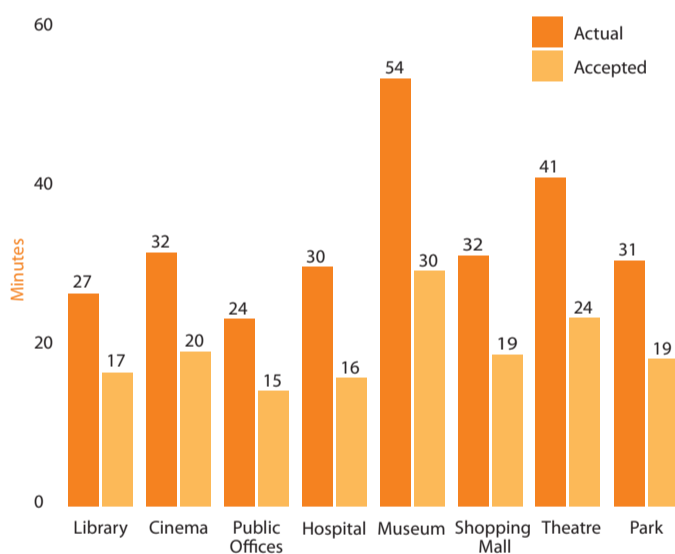
Quase um quarto dos pesquisados precisam de entre 20 e 40 minutos para ir e voltar do seu destino principal todos os dias. Mais de 7% gastam mais de 3 horas por dias nestes deslocamentos.

### Tempo gasto em viagens de ida e volta de acordo com o tipo de moradia



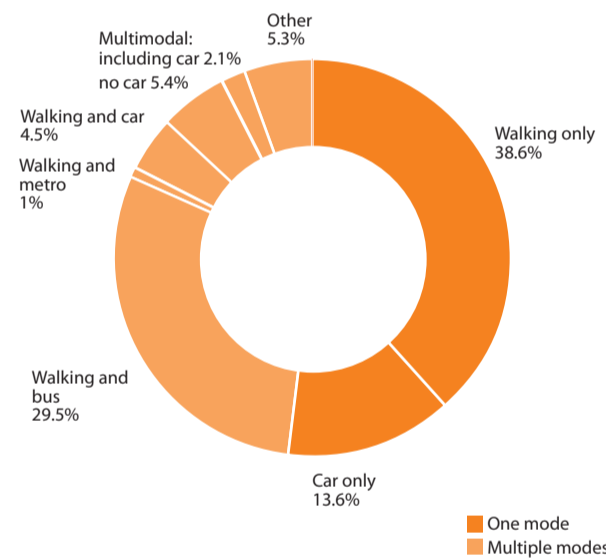
A média diária de tempo de deslocamentos são significativamente mais altas (100 minutos) para os que vivem em favelas do que para os que vivem em habitações legalizadas, longe de favelas (70 minutos). O tempo médio de deslocamentos de ida e volta para a atividade diária mais importante é de 80 minutos entre os pesquisados, um pouco mais baixa do que a ida e volta do trabalho (85 minutos).

### Tempo gasto em deslocamentos



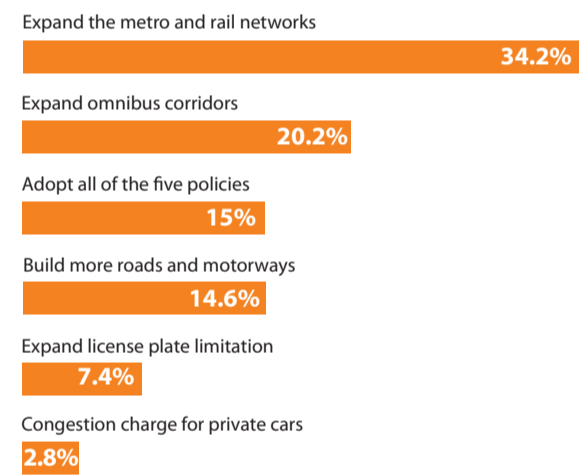
Para todos os destinos urbanos acima a média de tempo de deslocamentos efetivos excede o tempo aceitável, conforme registrado nas entrevistas. A proporção entre os dois é quase a mesma, embora um pouco mais alta para destinos mais afastadas, por exemplo, museus, teatros e salas de concerto.

### Meio de transporte



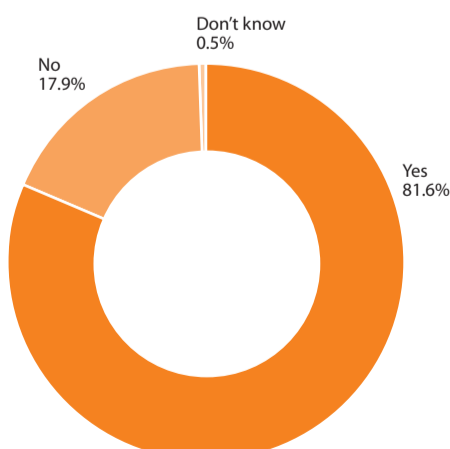
No passado, a maior parte das pesquisas sobre mobilidade urbana contemplava apenas o transporte motorizado. Mais ainda, elas tendiam a considerar que as pessoas se utilizavam de apenas um meio de transporte em seus deslocamentos. Esta pesquisa considerou informações mais dinâmicas e específicas sobre o deslocamento diário principal e captou a multiplicidade dos diferentes meios de transporte usados pelos pesquisados. A maior porcentagem de pessoas (39%) apenas andam até o seu destino diário principal; a segunda maior maneira de se locomover (30%) combina a caminhada com o trajeto em ônibus.

### Como resolver o problema do transporte

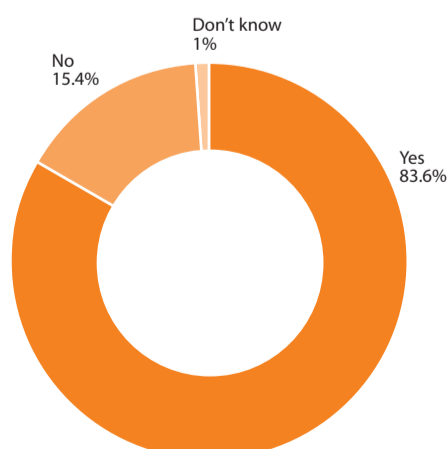


Uma grande maioria entre os pesquisados prioriza a expansão do Metro e do transporte ferroviário, seguida da implantação de corredores de ônibus. Cerca de 15% dos pesquisados aposta na clássica solução de construir mais ruas e vias expressas- mal-sucedida na maioria das cidades.

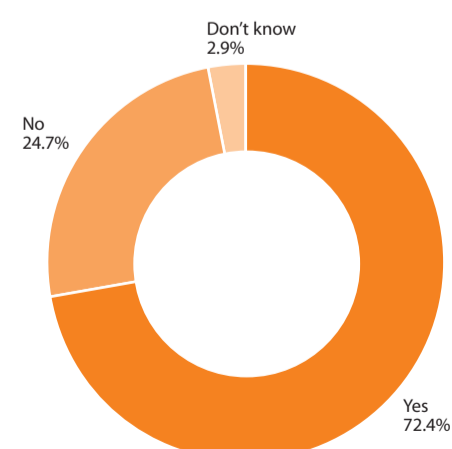
### Potenciais proprietários de veículos comprariam um se pudessem?



### O carro seria usado como principal meio de transporte?



### Concorda em reduzir o uso do carro e promover transporte público, caminhada e bicicleta?





# NOVAS OPORTUNIDADES URBANAS

Em uma crítica à preferência do status quo pelo desenvolvimento urbano privatizado e formas urbanas banais, **Raul Juste Lores** propõe uma mudança fundamental para retomar a riqueza arquitetônica existente no centro de São Paulo.

Sexta-feira, de qualquer semana do ano, marca uma insana corrida de milhões de paulistanos – quem foge primeiro de São Paulo? Sabe-se que os fugitivos enfrentarão congestionamentos de quilômetros, que levarão até quatro horas para fazer um percurso de 150 km, que enfrentarão o mesmo tormento na volta, no tão próximo domingo. E ainda assim a esbaforida corrida se repete semanalmente e nas vésperas de feriados, quando os congestionamentos param mais de 220 km da cidade de uma vez.

O maior desafio de São Paulo, invisível, mas que é causa e efeito de seus mais famosos problemas, como segurança e trânsito, é essa sensação de prisão urbana, da qual se escapa e na qual é muito difícil não se irritar, que é motivo de reclamações diárias e stress de milhões de paulistanos. Que é uma fábrica de cidadãos infelizes. Uma certeza igualmente repetida até pelos que a amam: “São Paulo não tem mais jeito”. Como uma cidade tão nova, que praticamente virou uma referência importante apenas na segunda metade do século 20, já pode dar suspiros de veterana incorrigível?

Na era da competição global, onde cidades querem impressionar investidores, talentos nômades e turistas para tentar atrair o máximo de cérebros e recursos, São Paulo não consegue exibir à primeira vista ou ao primeiro papo uma imagem de modernidade. Não tem o maglev de Xangai, o novo skyline de Dubai, os trens de alta velocidade de Tóquio. A infra-estrutura velha ou insuficiente está em todos os lados: 63 km de metrô (contra os 200 km da Cidade do México); ligação dependente de táxis, que enfrentam mais de uma hora, entre o aeroporto e o centro da cidade; seus rios, cartões de visita, estão mortos e mal-cheirosos, apesar de décadas de investimentos para limpá-los.

Qualquer estudo que identifique onde São Paulo errou e tente buscar soluções, deve trabalhar essas questões psicológicas e de auto-estima cidadã. Da mobilidade à feitura arquitetônica, da sensação de insegurança presente até nas áreas mais seguras, a questão é colocar São Paulo em um divã. Reorganizar seu crescimento seria uma boa primeira terapia.

As avenidas Berrini e Nações Unidas são as de maior pujança econômica em São Paulo nos últimos vinte anos. O crescimento dessa área revela os erros consecutivos no crescimento da cidade, na forma desumana, árida e pouco sustentável que ela está adotando – e não pela falta de dinheiro comum a cidades de terceiro mundo.

As obras viárias que a cercam são destinadas para o automóvel, nunca para o transporte público. São um recado claro: use seu carro porque se você depender de metrô ou ônibus, você estará em péssima situação.

A especulação imobiliária transformou a área – periférica e habitada por favelas há vinte anos – em uma série de espigões, de edifícios “inteligentes” fechados à cidade. Em alguns deles, é difícil encontrar uma entrada, propriamente dita – a entrada visível é a do estacionamento, da garagem. Como os quarteirões são enormes, não há árvores ou praças e seus terraços não têm bares, restaurantes e lojas, andar nessa área é um flagelo. Até durante o dia, fora o trânsito permanentemente congestionado, é uma região que parece desabitada.

Depois que o mercado imobiliário comprou essa região com metros quadrados baratos e desenvolveu até o último centímetro, o poder público foi forçado, pelo poder de lobby das corporações que ali se instalaram a completar o serviço. Levar luz, água, transporte público e outros benefícios, carimbando e institucionalizando a vontade do mercado imobiliário, que, pronto, achará outro vazio urbano para começar do zero e deixar a conta da empreitada para os cofres públicos.

São Paulo já fez isso algumas vezes: abandonou o Centro pela Paulista nos anos 60, a Paulista pela Brigadeiro Faria Lima

nos anos 80 e agora esse extremo oeste nos anos 90 e 2000. Recuperação e modernização do patrimônio construído ainda é raridade – deixa-se sucatear enquanto se permite a criação de outro distrito financeiro.

São Paulo é, cada vez mais, um polvo, cujos tentáculos se esticam mais e mais, tornando impossível a extensão de um transporte público eficiente. Os tentáculos vão em todas as direções: ao Oeste, o mundo corporativo, os condomínios fechados, os arranha-céus. Enquanto o Centro expandido tem centenas de áreas ociosas, edifícios abandonados e milhares de terrenos baldios, a população mais pobre procura moradia nas franjas da cidade, ao Norte, Leste e Sul, afetando áreas de preservação ambiental e morando (e poluindo) os reservatórios da água que é consumida na metrópole.

Nos dois casos, na expansão da periferia e dos distritos financeiros, o Poder Público chega com anos de atraso, fazendo remendos, institucionalizando os erros. São Paulo vive um boom da construção civil e um crescimento econômico sem paralelo nos últimos trinta anos – que não estão sendo direcionados para corrigir os erros passados. A Prefeitura e o Governo do Estado têm obrigação de agir como reguladores e educadores e ordenar esse crescimento. E não ter medo de dificultar certos investimentos, de colocar barreiras ou impor condições.

A aridez da região da Berrini e da Marginal Pinheiros pode ser consertada com exigências ao próprio mercado. Quem quiser construir um prédio de mais de 15 andares, precisa deixar x metros quadrados de praça, jardim ou recuo em relação à calçada. Avenidas precisam ter corredores de restaurantes, bares, lojas, farmácias e livrarias nos terraços dos espigões, que mantenham gente dia e noite ocupando as calçadas e exercendo a vigilância social que São Paulo mais carece.

Por que a Avenida Paulista é uma região mais segura, de dia e de noite, que boa parte da cidade? Porque seu desenho contempla uma cidade múltipla. Há um parque, o Trianon, algumas praças, calçadas largas, quarteirões não muito grandes e, principalmente uma ocupação eclética. Ao lado de enormes edifícios residenciais, como Paulicéia, Saint

Honoré, Nações Unidas e Três Marias, há bancos e faculdades, colégios e hospitais, farmácias e barzinhos, generosas bancas de jornais e centros culturais como o Teatro do SESI, o Itaú Cultural e o MASP.

O Conjunto Nacional é a prova de que São Paulo já soube construir edifícios inteligentes. Em seus 33 andares, divididos em três blocos, há escritórios e apartamentos, com entradas separadas. As largas calçadas, que abrigam bancas de jornais, têm o mesmo piso que o interior do prédio, sem impor limites entre o público e o privado. O térreo tem cinema, lojas, bancos, farmácias e restaurantes, e a melhor livraria da cidade de São Paulo, a Cultura, que demonstra que é possível injetar modernidade nesse velho prédio dos anos 50 sem causar estragos. O resultado é que o quarteirão onde fica o Conjunto Nacional é o mais vivo da Paulista. Das 8 da manhã às 11 da noite é possível ver muita gente passeando por ali. O mesmo se repete nos finais de semana. Em uma cidade prisioneira da paranóia da segurança, o Conjunto Nacional, com sua boa e generosa arquitetura, é um quarteirão de convívio e de segurança garantida pelos milhares que ali circulam. Não é difícil lembrar que a marginalidade prefere lugares ermos, escuros e abandonados para não ser importunada.

Por que os prédios pós-modernos da Marginal Pinheiros e da Berrini jamais conseguiram repetir o sucesso que o Conjunto Nacional, projetado em 1953, ainda faz em 2008? Se o atual mercado imobiliário de São Paulo prefere soluções em bloco, repetitivas e mais simples, cabe ao poder público fazer exigências que possam “construir cidade”. A mesma permissividade acontece com a autorização na construção de shopping centers, embora exista bastante literatura disponível sobre o estrago dos shoppings na paisagem das grandes cidades. São Paulo já tem perto de 80 shoppings. Não é suficiente? Em 5 anos, permitiu-se construir nessa já congestionada área centros de compras como a Daslu, o Shopping Cidade Jardim, o futuro Shopping Vila Olímpia, vizinhos dos veteranos Iguatemi, Morumbi, D&D e Market Place. Sete shoppings em menos de uma linha de 10 km.

Assim como a Prefeitura veta um prédio de 100 andares pelo impacto que causa na vizinhança, ou veta a destruição de um casarão dos anos 20, a concessão para a construção de novos shoppings deveria passar por crivos igualmente exigentes, que obrigassem seus empreiteiros a pensar em soluções alternativas.

Qualquer obra que faça o paulistano encostar o carro por algumas horas e o faça a andar na rua, no espaço público, já terá valor educativo. Não só pelo efeito positivo de ruas cheias de gente, que todos admiram em Manhattan, Buenos Aires, Paris ou Rio de Janeiro, mas também porque ao transferir parte das elites paulistanas à rua, haverá maior cobrança social para o cuidado com as calçadas, com a sinalização, com o mobiliário urbano. No Brasil, da educação à saúde, do Centro ao transporte rodoviário, o que é de uso exclusivo dos mais pobres é relegado pelas autoridades.



Escritório de luxo estão concentrados em torres como estas na Marginal do Rio Pinheiros ou na Avenida Berrini. A falta de transporte integrado aqui torna a área menos atraente do que os novos corredores de crescimento junto à Avenida Paulista ou o centro da cidade.

Tuca Vieira





Os setores de serviço que tornam São Paulo o maior centro financeiro da América do Sul não ocupam as estruturas modernistas do centro da cidade. Estes edifícios comerciais, resultado de uma boom de construção da época da industrialização, são símbolos do espírito empreendedor da cidade, mas estão em sua maioria vazios.

Os novos shoppings poderiam lembrar, cada vez mais, as ruas de comércio que marcam o Centro paulistano, como a Barão de Itapetininga. O shopping dos últimos quarenta anos não é sustentável. Acaba de ser inaugurado em Pequim o shopping Village Sanlitun. São 19 prédios baixos, de até quatro andares, desenhados por 16 arquitetos diferentes, ou seja, criando diversidade em seus quarteirões. Entre os prédios, vastos calçadões e vielas, ao ar livre. Ou seja, um shopping aberto, aliás, tendência também verificada nos últimos empreendimentos do gênero nos EUA e na Europa. Por que continuar permitindo obras que não dão nada de volta à paisagem urbana?

Em Tóquio, onde o m<sup>2</sup> é mais caro e impossível de se achar que em qualquer bairro de São Paulo, um complexo multifuncional, como o Tokyo Midtown, teve que ceder 40 mil metros quadrados de jardins, com um galeria de arte no meio, como espaço público pela regulamentação municipal. Roppongi Hills patrocinou o design de bancos ao redor do empreendimento. Os construtores paulistanos, que já demonstraram com a Berrini, não ter tamanho cuidado com a cidade por vontade própria, poderiam ser levados por regulamentação a cuidar do desenho e manutenção de pontos de ônibus, bancos e praças – investimento que só valorizaria o metro quadrado da área que eles pretendem explorar.

Palácio das Indústrias, Casa das Retortas, Memorial da América Latina, Casa e Parque Modernistas e Parque Triano. Todos nomes conhecidos do paulistano, o que têm em comum? Os dois primeiros, grandes e históricos prédios públicos, há anos estão vazios, aguardando alguma função.

Os demais são espaços públicos, de entrada gratuita, que vivem, especialmente nos finais de semana, vazios. São Paulo ganhou diversas casas de show nos últimos anos em região mais além da Marginal Pinheiros e da Berrini. Boa parte do público das mesmas leva até uma hora e meia de carro para chegar a um show ou a uma peça de teatro. O poder público não conseguiu criar incentivos, desburocratizar o uso de espaços nem convencer os atores privados com maior capital para usar esses vazios, centralmente localizados e com infraestrutura pronta de transportes públicos.

O mesmo desperdício se dá com o Centro de São Paulo. Em uma cidade onde se contam nos dedos das mãos os edifícios com mais de 150 anos, o patrimônio histórico concentrado da transformação da pequena vila na maior metrópole da América do Sul deveria ser de preservação e investimento prioritários, mas não é. Há dezenas de prédios de vinte andares vazios ou subutilizados. Apesar do discurso de revitalização do Centro histórico, é sabido que nos últimos cinco anos, grandes empresas ali remanescentes e poderosos escritórios de advocacia também bateram asas.

Projetos residenciais no Centro também não vingam. Ou porque pretendem instalar moradores humildes com nenhum poder aquisitivo em prédios de vinte andares onde só os

### O poder público não conseguiu criar incentivos, desburocratizar o uso de espaços nem convencer os atores privados com maior capital para usar esses vazios, centralmente localizados e com infraestrutura pronta de transportes públicos.

elevadores geram despesa de classe média; ou porque a “marca” do Centro ainda tem peso negativo para os que poderiam levar consumo e investimentos para a região.

Buenos Aires com seu Puerto Madero, a Cidade do México com seus bairros históricos de La Condesa e Roma, Bogotá com La Macarena, provam que até cidades mais pobres que São Paulo conseguiram recuperar bairros decadentes e transformar casas e prédios de décadas passadas nas versões locais do Soho, Chelsea e Marais conhecidos por todos.

O Centro tem a maior concentração de museus e centros culturais da cidade, a melhor oferta de metrô e ônibus, diversas praças, calçadas largas, prédios públicos e policiamento mais presente que na maior parte de São Paulo. Estratégicamente no meio da cidade, com uma diversidade arquitetônica que já foi finalmente descoberta.

Por que então a Revitalização do Centro não pegou? Os empurrãozinhos dados pelo poder público foram muito tímidos. Maiores obstáculos para as grandes construtoras erguerem espigões na franja ocidental da cidade poderiam fazer vários empreiteiros a pensar em alternativas nos vazios do Centro ou até no retrofit de prédios cujo charme é um bônus. Fotógrafos, artistas plásticos, estilistas, publicitários, músicos e incubadoras nunca tiveram um convite decisivo e descomplicado das autoridades para ocupar esses vazios. A cidade que é rápida em desapropriar edifícios inteiros para dar espaço a minhocões, túneis e outras obras, não consegue dar novas funções a prédios vazios no Centro para profissionais das indústrias criativas que não têm como pagar o metro quadrado supervalorizado de Vila Madalena, Vila Olímpia ou Jardins.

Até investimentos expressivos na chamada revitalização do Centro também não souberam “construir cidade”. Tanto a Pinacoteca, quanto a Sala São Paulo e o Museu da Língua Portuguesa, excelentes instituições culturais por si só, não tiveram o efeito de contágio revitalizador em suas vizinhanças. Continuam sendo obras isoladas, onde seus usuários chegam de saem de carro, às pressas, evitando qualquer passo além de seus muros. Não se pensou em projetos – subsidiados ou não – de prédios de escritórios, residenciais ou ateliês descolados em suas vizinhanças, que poderiam criar um movimento multiplicador nas adjacências.

Um dos melhores exemplos recentes sobre o contraste da inação pública com a vitalidade paulistana se dá na praça Roosevelt, no Centro. Um amontoado de concreto desde os anos 60, quando ela virou tampão para a ligação de vias expressas e viadutos, a Roosevelt era foco de tráfico de drogas e prostituição até cinco anos atrás. Seus desvalorizados edifícios residenciais, porém, contavam no térreo com cinemas e bares, que passaram abrigar grupos de teatro alternativo à procura de espaço barato na cidade. Do talento dramaturgício à oportunidade urbana, a Roosevelt se transformou em sede de sete teatros e igual número de bares. Para pagar seus gastos, os teatros oferecem peças em diversos horários e sessões diariamente.

A coragem dos pioneiros e o movimento crescente na redondeza afugentou criminosos e a Roosevelt virou um pequeno Village no Centro da cidade. Pena que o poder público não tenha acompanhado: apesar de anos de discussões e promessas, o chamado “pentágono” de concreto que impede que a Roosevelt seja uma praça de verdade continua ali. Seria uma grande oportunidade, se um bom projeto paisagístico fosse ali instalado, que a Roosevelt espalhasse seu movimento para ruas vizinhas, com ainda mais teatros, pizzarias, bares e jovens animados. Há diversas outras áreas do Centro que poderiam abrigar esses clusters de indústrias criativas. Da bela vila operária ao lado da Casa de Dona Yayá, no Bixiga, ao terreno vazio ao lado do Teatro Oficina, dos calçadões com suas galerias dos anos 50, ao belo Largo do Arouche, ou a Avenida Vieira de Carvalho. Ou a abandonada Vila Itororó.

O sucesso do projeto Cidade Limpa, que se ateve única e exclusivamente a retirar outdoors e publicidade externa nas ruas de São Paulo, mostra como pouco, muito pouco, pode ter um impacto forte na percepção do paulistano sobre sua cidade. Sem ser uma obra milionária, conseguiu contrariar a convicção de que “São Paulo não tem mais jeito”. Mas que a campanha não tenha ido além reforça a idéia de timidez da gestão pública de São Paulo. Até porque, atrás dos outdoors, escondia-se uma metrópole feia e cinzenta, agora sem nenhum subterfúgio, mas não são vistos programas para tentar melhorar a paisagem urbana, um dos motivos para a baixa auto-estima do paulistano.

Há 22 anos, Barcelona mudou sua paisagem com o “Barcelona, posa-te guapa”, que conciliou retirada da publicidade externa, mas com concessões temporárias de outdoors. Onde? Na reforma de prédios históricos – ao reformar uma fachada, o patrocinador poderia colocar seu logotipo na lona que encobria a obra. Com a proibição dos outdoors, você transforma a publicidade de rua em algo mais valioso e dá um poder de barganha enorme ao poder público na hora de empregar bem esses recursos.

São Paulo possui um dos maiores conjuntos arquitetônicos do modernismo mundial – dos anos 30 a 60, a cidade foi como uma Xangai dos dias de hoje. Oscar Niemeyer tem diversas obras na cidade – mas não há um roteiro desse patrimônio, turístico ou cultural. Uma recuperação da auto-imagem da metrópole teria que começar por esses marcos arquitetônicos. Se quiser ser bela, São Paulo precisa espanar, lusturar e iluminar suas glórias passadas, como qualquer velha cidade europeia sabe bem fazer. Que a fachada do Copan esteja em mau estado, que o edifício Esther, de 1936, tenha a fachada decrépita, que prédios arquitetonicamente nada revolucionários, mas historicamente importantes, como o Martinelli ou o Sampaio Moreira pareçam, por fora, semi-abandonados, mostra o desafio que São Paulo tem pela frente.

Como em seus anos de boom acelerado e confiança no futuro, quando sua elite criou o MASP, a Bienal e o Museu de Arte Moderna, São Paulo precisa voltar a abraçar a arquitetura. Dando possibilidade para que seus jovens talentos construam – sem a repetição e o gosto canhestro de parte de nossas imobiliárias – e desburocratizando a entrada de bons arquitetos estrangeiros, que tragam novos olhares, novos materiais e sensibilidades com a cidade. Que projetos de habitação popular feitos por bons arquitetos locais e que não repitam centenas de caixotes iguaizinhos na periferia sejam patrocinados regularmente. Que parcerias público-privadas, concursos internacionais para a construção de prédios importantes e prêmios outorgados pelo Poder Público estimulem beleza e espaço coletivo, que em vez de afugentar, atraiam o paulistano.

Raul Juste Lores é correspondente do jornal Folha de S. Paulo em Pequim. Foi editor e correspondente em Buenos Aires da revista Veja e âncora e editor da TV Cultura.



# A CIDADE MULTICULTURAL

**José de Souza Martins** relaciona as raízes multiculturais transitivas de São Paulo com a experiência do seu cotidiano urbano.



O Monumento às Bandeiras na entrada do Parque do Ibirapuera foi inaugurado em 1953 e homenageia os fundadores de São Paulo. Para caracterizar seu ininterrupto progresso econômico e as sucessivas levas de imigrantes a cidade adotou o lema: 'São Paulo: cidade que não pode parar'.

Sem dúvida, a cidade de São Paulo e a região metropolitana que lhe corresponde constituem um todo multicultural. É extenso e complexo o elenco das diversidades culturais que as caracterizam. Não só em decorrência da imigração estrangeira que, desde a década de 1870, a ela se destinou, mas também em decorrência da própria diversidade que caracterizou essa imigração.

Na mais significativa delas, a imigração italiana, o grande fluxo de dezenas de milhares de imigrantes oriundos da Itália que a São Paulo chegaram nem era constituído propriamente de italianos. Saídos de uma Itália recém-unificada e recém-constituída como Estado e nação, eram eles originários das múltiplas realidades políticas que o Risorgimento unificaria, originários de culturas regionais que constituíam, então, o mapa da diversidade italiana. Aqui chegavam falando os dialetos de suas regiões de origem, trazendo costumes locais e tradições próprias. Ainda há bairros de São Paulo em que muitos falam português com sotaque napolitano, calabrés, mantovano ou vêneto.

Tornaram-se italianos no Brasil, através dos filhos que eventualmente foram para as escolas italianas de cidades como São Paulo aprender a língua da pátria tardia dos pais, língua que nem mesmo os pais falavam. São Paulo tornou-se, nessa época, uma cidade característica de duplicidades culturais, em que se falava a língua materna ou o dialeto materno em casa, fosse qual fosse, e se falava português com forte sotaque estrangeiro nas ruas. Não é casual que um paulista de quatrocentos anos, o engenheiro Alexandre Marcondes Machado, que adotou o pseudônimo literário de Juó Bananere, tivesse inventado um irônico dialeto ítalo-paulistano em seus escritos e que seu primeiro livro, *La Divina Incença*, publicado em 1915, paródia paulistana de *A Divina Comédia*, de Dante, encarasse a multiculturalidade como confusão e não como encontro.

Nessa perspectiva, em diferentes autores, o português com sotaque estrangeiro e mesclado com palavras estrangeiras, desde o início do século XX foi em São Paulo a

**A multiculturalidade foi durante muito tempo e, num certo sentido ainda é, um modo de vida no qual as pessoas transitam cotidianamente entre diferentes culturas, conforme suas funções numa vida segmentada de convergências lentas e difíceis.**

língua da comédia. Menos para ironizar o imigrante e muito mais para sugerir um olhar falsamente estrangeiro que pudesse ver criticamente os absurdos urbanos e políticos da cidade que se transformava sob influxo do dinheiro que a ela chegava pela exportação do café e se multiplicava nas finanças, na indústria, no comércio. Dinheiro que embaralhava as relações sociais, especialmente as diferenças sociais, corroía os preconceitos e invertia em curto tempo as relações de dominação e de poder.

Em sua obra, *Bananere* traça um retrato, de sonoridades intensas, da mentalidade cotidiana da população paulistana dos anos 1920-1930, seu modo de reconhecer a cidade e de viver as contradições da vida. Imigrantes que se tornaram brasileiros na geração dos netos, numa lenta migração cultural para a cultura da sociedade de adoção, que tampouco era uma cultura sólida, pois acabaria sendo uma colcha de retalhos de contribuições de várias origens, dentre elas as culturas regionais italianas e dos imigrantes estrangeiros em geral. É o que foi se ver nas composições de um descendente de italianos, João Rubinato, que, em percurso inverso ao de *Bananere*, adotou um pseudônimo brasileiro, Adoniran Barbosa. Sua obra musical e popular, também irônica, que trata da vida dos simples, é escrita numa linguagem brasileira residual, em que há muito do

sotaque, sobretudo italiano, dos bairros operários de São Paulo. Muitos acham que se tratava de um linguagem forçada, como a de *Bananere*. Na realidade, Rubinato falava exatamente daquele modo. Ao tratar de temas do cotidiano da cidade, como em *“Saudosa Maloca”* e *“Trem das Onze”*, traduz o sotaque numa linguagem disfarçadamente irônica que narra os pequenos dramas vivenciais de trabalhadores e boêmios, como ele.

Essa diversidade teve inúmeras outras e consagradas expressões, numa espécie de reconhecimento e acatamento da multiculturalidade que separava as novas gerações de filhos da geração unicultural ou, eventualmente, bicultural dos pais. Foi o caso de um programa radiofônico de grande sucesso nos anos quarenta, a *Escolinha de Nhô Totico*. Esse era o apelido de Vital Fernandes da Silva, nascido no interior de São Paulo, filho de uma italiana com um brasileiro da Bahia. Portanto, multicultural ele mesmo, porque nascido e educado numa terceira cultura, a cultura caipira, dos antigos descendentes de índios e brancos. Em sua escolinha radiofônica, Nhô Totico fazia as vozes de diferentes personagens, da professora brasileira aos alunos italianos, espanhóis, sírios, portugueses e japoneses. Fazia da diversidade de origens, tão característica da São Paulo da época, um painel pluralista unificado pela escola e pela professora brasileira, portanto, pelo convite à superação das diferenças culturais por meio da educação.

Mais tarde, nos anos de 1950, expulsa pela crise da lavoura canavieira e por episódios de seca e atraída pela nova industrialização puxada pela indústria automobilística, a grande e intensa corrente de migrantes do Nordeste do Brasil diversificou ainda mais a cultura paulistana. Não só pelo modo de falar, mas também pela culinária e pelos costumes os nordestinos acrescentaram a essa cultura local traços próprios de sua cultura de origem. Assim como em São Paulo há bairros caracteristicamente italianos, espanhóis, árabes, alemães, judeus, orientais, russos, ucranianos, há também bairros caracteristicamente nordestinos. Nas décadas mais recentes, a imigração latino-americana deu novas cores à cidade, especialmente a imigração de bolivianos. Sobretudo a cultura alimentar desses diferentes grupos nacionais, que pode ser conhecida através dos muitos restaurantes que os representam, induz facilmente o visitante e a própria população da cidade a reconhecê-la como cidade multicultural. E o mesmo se pode dizer em relação à sua diversidade religiosa, que vai da sinagoga à mesquita, do templo protestante e evangélico a uma grande diversidade de igrejas católicas organizadas em torno de diferentes devoções que são também expressões, sem dúvida, da diversidade cultural. Pode-se acompanhar a missa com cântico gregoriano na Igreja de São Bento, a missa popular num santuário de Santo Amaro, a missa ortodoxa na Vila Mariana, o culto protestante no centro da cidade, a celebração muçulmana na Avenida do Estado, o culto judaico numa das várias sinagogas, o culto pentecostal numa igreja da Vila Pompéia ou da Baixada do Glicério, ou ainda o culto protestante ao som de balalaicas numa igreja de imigrantes russos na Vila Prudente ou, ainda, o culto protestante numa igreja coreana da Luz.

Mas São Paulo é multicultural não porque seja historicamente aberta à diversidade e à tolerância. Ao contrário. Carrega em sua história o peso de duas escravidões e de todos os cerceamentos e interdições que as escravidões acarretaram. De um lado, a escravidão indígena, formalmente cessada em meados do século XVIII, e, de outro, a escravidão negra, abolida em 1888, numa cidade que, tendo poucos escravos, antecipou-se de vários modos ao fim do cativo. Menos por generoso compromisso com a idéia da liberdade e a da igualdade e muito mais pelo estorvo que a escravidão representava numa sociedade faminta de mão-de-obra barata, que já providenciara o estabelecimento de um fluxo regular de imigrantes e trabalhadores livres para suprir sua demanda de trabalhadores. Em termos econômicos, o escravo era um prejuízo.

Dessas escravidões há remanescentes na língua, na culinária, nas religiões, nos costumes. Há até mesmo remanescentes de hibridações ocorridas no passado, no tempo da escravidão indígena, como é o caso do *Saci-Pererê*, ente mítico de origem indígena que, na versão africanizada e já como menino negro de uma perna só, se difunde através das histórias infantis, como personagem





Tuca Vieira

Uma multidão paulistana, em toda a sua diversidade, na Rua 25 de Março. Entre os 19 milhões de habitantes na Região Metropolitana, estão a maior população libanesa fora do Líbano, a maior comunidade japonesa fora do Japão e a terceira maior cidade italiana fora da Itália, depois de Nova Iorque e Buenos Aires.

peralta e povoa ainda hoje o imaginário das crianças. Seu próprio nome, Saci-Pererê, é indígena. Tornou-se negro na mentalidade popular no século XVIII quando a escravidão indígena foi abolida e aumentou o fluxo de escravos negros para São Paulo, especialmente para as plantações de cana-de-açúcar que floresceram no interior da Capitania.

Como demonstrou Renato da Silva Queiroz, em seus estudos sobre o tema, o Saci-Pererê é ente liminar, figura mítica dos limites e fronteiras, que costuma aparecer nos mourões das cercas que dividem as propriedades na zona rural. É compreensível que no século XVIII ele tenha atravessado esses limites e passado para o lado dos novos subalternos, os escravos negros, e assumido sua cor e sua identidade para continuar sendo indígena numa sociedade que, por ser estamental, tinha fronteiras mais ou menos rígidas entre as raças, as etnias e as categorias sociais. Essa transgressão cultural do Saci-Pererê foi a primeira manifestação fortemente simbólica de multiculturalidade adaptativa na região de São Paulo.

Não é estranho que nessa época o abade de São Bento tivesse pago a um escravo negro de sua Ordem, um feiteiro, para que tirasse o banzo de seus cativos, o representante de uma emblemática ordem católica recorrendo ao feitiço para livrar seus escravos de mau olhar e macumba. Um reconhecimento de diversidade e multiculturalidade não convergentes, como se a sociedade fosse composta por uma estrutura de camadas culturais distintas e específicas, cada qual com sua própria lógica, seus valores e seus âmbitos. A multiculturalidade foi durante muito tempo e, num certo sentido ainda é, um modo de vida no qual as pessoas transitam cotidianamente entre diferentes culturas, conforme suas funções numa vida segmentada de convergências lentas e difíceis. Algo que persiste, em práticas como a da frequência de professores de nossas universidades aos terreiros de umbanda e até sua adesão ao candomblé e sua iniciação nas tradições dessa orientação religiosa africana e negra, ao mesmo tempo que profissionalmente mergulhados no mundo da razão.

É na religião e na religiosidade, justamente, que encontramos as melhores indicações dessas sobrevivências, recurso muito paulistano de continuar sendo o que se foi quando se tem que deixar de ser o que se é. Se o mercado dilui e uniformiza os interesses e as identidades, na figura do pedestre e do morador, as religiões asseguram nichos de sobrevivência das emoções e crenças, na contra-identidade

**Não é de modo algum estranho que numa cantina do Brás, ainda um bairro italiano, embora menos do que outros, se possa encontrar um descendente de japoneses cantando tarantelas ou um negro do Bixiga confessando ao padre seus pecados em calabrês.**

resistente às diluições e desfigurações. É isso que faz de São Paulo uma cidade peculiar e multicultural. Não porque simplesmente acolha sem conflito a diversidade cultural dos que vão chegando, mas sobretudo porque assegura a cada um a experiência viva da diversidade, permitindo-lhe ser o que sempre foi e, ao mesmo tempo, ser o novo da convivência cotidiana das convergências e inovações.

Não é de modo algum estranho que numa cantina do Brás, ainda um bairro italiano, embora menos do que outros, se possa encontrar um descendente de japoneses cantando tarantelas ou um negro do Bixiga confessando ao padre seus pecados em calabrês. Ou que tivesse havido um francês, como o sociólogo Roger Bastide, protestante e calvinista de origem, mergulhando profundamente nas culturas africanas. Tão profundamente que pôde descobrir que a negritude não está na cor da pele mas na estrutura dos sonhos, no modo de sonhar. São exemplos de como a multiculturalidade paulistana é essencialmente um convite a continuar sendo o que sempre se foi para se tornar alguém novo e diferente. Um convite à criatividade cultural, ao trânsito constante e livre entre padrões culturais diversos.

Nesse sentido, a multiculturalidade da cidade de São Paulo e seus arredores pode ser melhor compreendida como multiculturalidade transitiva, o que a torna bem diferente de metrópoles reconhecidamente multiculturais que o são porque se caracterizaram pela colagem de uma certa diversidade de culturas. Nesses casos, no entanto, trata-se de uma multiculturalidade de confinamento, em que a diversidade é aceita como agregação de diferenças culturais e não como canal de trânsito e comunicação entre

as diferenças. Com isso, não quero dizer que a multiculturalidade deva ser pensada em termos de formas rígidas de organização da diversidade e sim como diversidade que pode ser pensada a partir de duas tendências culturais opostas.

A multiculturalidade transitiva de São Paulo, apesar de suas referências históricas tendentes ao confinamento, acabou se impondo pela complexa necessidade do trânsito multicultural numa cidade que foi recriada urbanística, arquitetônica e populacionalmente ao menos três vezes na época contemporânea: na década de 1880, na de 1910 e na de 1960. Foram momentos culturalmente cataclísmicos que agregaram novos personagens ao cenário e, ao mesmo tempo, anularam velhos enredos.

De modo que a rigidez cultural de tradições e costumes arrefeceu para viabilizar a nova e recíproca adaptação dos moradores antigos e o acolhimento dos novos moradores. Seria um erro afirmar que os paulistanos estão incondicionalmente abertos à multiculturalidade. Estão no que se refere aos aspectos propriamente cotidianos da convivência, nos espaços em que a pluralidade é inevitável, não se podendo deixar de reconhecer que essa pluralidade de convivência é grande responsável pela corrosão de identidades prévias e pela diluição de eventuais resistências culturais à mudança e à adaptação. Mas não estão em relação aos aspectos mais resistentes do privado e da vida familiar e comunitária, naqueles aspectos invulneráveis à ressocialização pluralista, caso dos casamentos em algumas das culturas de origem que persistem em São Paulo, razoavelmente protegidas contra os de fora, sobretudo quando envolvem prestações rituais entre a geração dos mais novos e a dos mais velhos, como no caso de japoneses e coreanos. Tem sido característica, no entanto, do conjunto da população, a diluição desses bloqueios com o passar das gerações, que é o que caracteriza a transitividade a que me refiro, num significativo equilíbrio entre manter elementos do essencial das culturas de origem e assimilar complementarmente o que com elas não colide ou que as completa.

*O sociólogo José de Souza Martins é Professor Emérito da Universidade de São Paulo. Publicou livros sobre a questão agrária, migrações, movimentos sociais e a vida nos bairros e periferia paulistanos.*



# INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE URBANO DE SÃO PAULO

Uma equipe de pesquisadores\* liderada por **Ciro Biderman** avalia como melhorar o atual sistema de transportes da Região Metropolitana de São Paulo.

Mais de 19 milhões de habitantes e 6,2 milhões de veículos ocupam a Região Metropolitana de São Paulo, a maior do Brasil, enquanto a cidade de São Paulo acomoda mais de 11 milhões de pessoas e 4,2 milhões de automóveis. São Paulo ostenta a segunda maior frota de helicópteros do mundo. O transporte público é debilmente subsidiado, sendo que quase metade das famílias da cidade se deslocam por automóveis particulares. Até hoje, o gerenciamento de tráfego se limitou à restrição da circulação com base no final da placa (rodízio municipal de veículos), pelo qual 20% dos automóveis são proibidos de circular no centro expandido da cidade das 7 às 10 horas e das 17 às 20 horas nos dias de semana. As autoridades municipais e estaduais estão trabalhando para resolver o problema dos mal-afamados congestionamentos de tráfego da cidade e, embora as propostas oficiais estejam apontando para a direção certa, uma mudança mais conceitual deveria priorizar o transporte público, e também os pedestres e ciclistas.

Há atualmente 313 km de linhas de metrô e trem dedicadas ao transporte de passageiros na Região Metropolitana. Isso é menos da metade das redes de Londres, Berlim ou Nova Iorque, todas localizadas em regiões metropolitanas menores do que São Paulo. Na América Latina, o sistema ferroviário da Cidade do México está em um nível próximo ao de São Paulo, ainda que o seu metrô, iniciado mais de uma década depois do paulistano, já conta com 200km. Para complicar ainda mais a questão, algumas das linhas do trem metropolitano disputam espaço com os trens de carga. No entanto, desde o final dos anos de 1990, a Secretaria Estadual de Transportes, através da Dersa (Empresa de Desenvolvimento Rodoviário), começou a implementar um plano para segregar o transporte de cargas daquele de passageiros através da construção de um anel viário externo, o Rodoanel, e de um anel ferroviário externo, o Ferroanel, de modo que os passageiros não tenham mais que dividir as vias férreas com os trens de carga.

O sistema brasileiro de transportes é altamente concentrado no uso do tráfego motorizado. Mesmo assim, em 2002 São Paulo registrou média diária de cerca de 7,4 milhões de viagens em transporte coletivo e 8 milhões de viagens em transporte individual, comparadas a 4,2 milhões de viagens em transporte coletivo e 4,9 milhões de viagens em transporte individual nos outros municípios

combinados. Desta forma, o número de viagens em automóvel particular representou 53% do total diário de viagens motorizadas na Região Metropolitana, um aumento em relação aos 48% de 1997. Recentemente, no entanto, a tendência começou a se inverter: dados preliminares de 2007 mostram que as viagens em automóveis caíram para 45%. Considera-se que a introdução do Bilhete Único, que permite que também os usuários paguem uma tarifa única independentemente da distância percorrida ou do número de baldeações, revigorou o uso do transporte coletivo. Em paralelo, a melhoria no trem metropolitano bem como o aumento do preço da gasolina podem ter induzido a uma redução no uso do meio individual. O uso é bastante concentrado em ônibus (76% das viagens em 1997 e 72% em 2002). E, embora o uso atual de bicicletas seja insignificante, os dados preliminares de 2007 indicam que 33% das famílias da Região Metropolitana possuem pelo menos uma bicicleta. O aumento na oferta de ciclovias exclusivas poderia aumentar consideravelmente o uso de bicicletas.

As faixas exclusivas para ônibus de São Paulo, os Corredores de Ônibus, são similares às do TransMilenio de Bogotá, porém são bem menos segregadas do tráfego geral. Além disso, muito poucas estações apresentam faixas de ultrapassagem, e não há embarque em estações elevadas ou pagamento antecipado de tarifas, como no TransMilenio. Operando a velocidades que alcançam a metade daquelas esperadas para um sistema de ônibus expressos (*Bus Rapid Transit* – BRT), em 2005 os Corredores de Ônibus da cidade ocuparam apenas 112 km dos 4.300 km de vias cobertas pela malha urbana de ônibus. Foi recentemente inaugurado na região sudeste de São Paulo o primeiro estágio de uma

**O Minhocão precisa ser visto como um modelo do que poderia ser alcançado em toda a cidade se uma nova abordagem em relação ao domínio e transporte públicos fosse introduzida em São Paulo.**

nova linha de ônibus, o Expresso Tiradentes, que ligará o centro da cidade ao maior complexo de conjuntos habitacionais da América Latina, a Cidade Tiradentes. Quando estiver totalmente concluído, o Expresso Tiradentes poderá transportar 50 mil passageiros por dia. É o único sistema em São Paulo comparável a um BRT, já que os veículos trafegam atualmente a velocidades acima de 30 km por hora ao longo de faixas permanentemente exclusivas e demarcadas. Os investimentos atuais acrescentarão em torno de 160 km de corredores.

O plano geral para o transporte público da Região Metropolitana de São Paulo foi consolidado no Plano Integrado de Transportes Urbanos – PITU, que inclui projeções para até o ano de 2025. O PITU 2025 praticamente não propõe expansões na malha ferroviária urbana, porém, espera-se uma considerável melhoria a partir da segregação do transporte de cargas e duplicação de vias. O tempo de espera entre trens deve cair de cerca de 10 minutos para 3 minutos na maioria das linhas. A proposta do PITU contempla a extensão de diversas linhas em direção ao centro, de modo a garantir a convergência entre elas nas estações centrais. Estão também propostas duas novas linhas, sendo que uma delas é um trem expresso para o aeroporto. Em termos de corredores de ônibus, além de adicionar mais de 300 km à malha existente, o PITU propõe 110 km de “corredores urbanos”, que incluem pontos de ultrapassagem para elevar a velocidade média, deixando-a compatível com um sistema BRT. A proposta prevê um total de 580 km de novos corredores até 2025 incluindo a malha atual e a proposta da prefeitura contida no plano diretor. Para gerar estas mudanças significativas, o sistema deve ser altamente integrado, uma prioridade do PITU 2025, que demandará 15 terminais principais interligando os diferentes meios de transporte. Futuros terminais terão início no sistema de metrô, diretamente interligados aos ônibus ou ao serviço de trens urbanos, no nível da rua.

Desde a década de 1950, as políticas de transporte da Região Metropolitana de São Paulo, assim como na maioria das outras regiões metropolitanas brasileiras, têm negligenciado o transporte público, os pedestres e os ciclistas. O resultado é um sistema ineficiente e caótico, com longos tempos de deslocamento, especialmente para a população pobre. A solução óbvia é melhorar a oferta de transporte público. No entanto, somente melhorar a oferta não é suficiente. É necessária uma mudança fundamental de direção, buscando meios de transporte sustentáveis e mais justos. Automóveis, ônibus, pedestres, ciclistas, motociclistas e vendedores ambulantes competem pelo espaço limitado das calçadas, ruas e avenidas da cidade. O governo tem a autoridade para regulamentar o uso desses espaços e para decidir como eles serão distribuídos através de uma gama de instrumentos legais. Aumentar o espaço alocado para o transporte público, bicicletas e pedestres é um importante passo na direção da redistribuição de recursos, porque isso irá melhorar especificamente a vida da população mais pobre. Como a população de baixa renda tem menor acesso ao espaço privado, usa mais espaço público (não motorizado). Além do mais, são também os principais usuários do transporte público. Essa mudança modal beneficiaria também



Dona de uma das maiores frotas de helicópteros do mundo, a elite empresarial de São Paulo opta por se deslocar em helicópteros para evitar o trânsito paralisado da cidade, e o Minhocão (centro), finalizado no começo dos anos 1970 para aliviar os então já debilitantes níveis de congestionamento de tráfego.





Quase 30% dos paulistanos viajam de ônibus, em linhas operadas por empresas particulares.

o ambiente através da considerável redução no total de quilômetros percorridos: um ônibus simples transporta o equivalente a cerca de 30 carros.

Não restam dúvidas de que as propostas do PITU representam um avanço nos padrões do transporte público na região metropolitana da Grande São Paulo. Além de preverem o aumento de sua malha ferroviária, elas também contemplam a integração de um sistema de ônibus expressos na região. Mesmo assim, as propostas ainda podem ser vistas como um tanto tímidas, dada a magnitude dos desafios que a cidade enfrenta na área de transportes. A esse fim, o estudo desenvolvido pelo nosso grupo de pesquisas identificou uma série de estratégias e iniciativas que poderiam potencializar o impacto e a eficiência daquele plano. As análises detalhadas e as propostas serão publicadas em um relatório separado, mas as recomendações principais incluem expandir a rede proposta para as linhas de BRT em 190 km, elevar todos os corredores de transporte público para o padrão BRT e adicionar 60 estações ao sistema (ao invés de 15). Adicionalmente às estratégias territoriais, tais como a destinação futura do Minhocão, o estudo propõe novos esquemas de financiamento que se baseiem menos nos impostos gerais do estado e mais nas receitas dos impostos sobre o petróleo, que permaneceram estagnadas apesar do aumento maciço da propriedade de veículos nos anos recentes. O objetivo geral deste novo coquetel de propostas não é simplesmente aumentar a oferta de linhas de BRT, mas propiciar uma mudança de paradigma na política de transportes de São Paulo, para priorizar o equilíbrio entre o transporte público e o automóvel particular.

O estudo simula o que seria a aplicação desse conceito em uma área específica da cidade, o Elevado Costa e Silva, uma importante autopista elevada, conhecida como Minhocão, construída em 1971 pelo governo ditatorial brasileiro. Deixando suas significativas associações políticas à parte, o viaduto corta o centro de São Paulo no sentido Leste-Oeste, e é considerado parcialmente responsável pela deterioração do centro histórico da cidade. Apesar disso, o Minhocão é a principal ligação veicular entre o centro e a região oeste da cidade. A área da subprefeitura da Sé, onde ele se localiza, é uma região socialmente diversificada, caracterizada por um padrão de ocupação territorial altamente misto, e localizada próxima ao principal eixo de distribuição do transporte público da cidade, com acesso ao metrô, ônibus e trens.

O Minhocão cobre uma extensão de 3,4 km, elevado a cerca de 5,5 metros acima do nível do solo, e sua largura varia entre 15,5 e 23 metros. Algumas edificações adjacentes chegam a estar à curta distância de 5 metros dele. Não há linhas de ônibus que circulem sobre o Minhocão, enquanto que 80 mil veículos trafegam por ele todos os dias. Sua construção acelerou o processo de desvalorização dos terrenos e imóveis da área central da cidade, especialmente ao longo dos blocos urbanos que acompanham a sua extensão. Em 1976, a degradação chegou a tal ponto que a prefeitura decidiu fechá-lo à noite em razão das altas taxas de acidentes e da poluição sonora. Atualmente a estrutura permanece fechada para o tráfego de veículos aos domingos, quando é utilizada pelos moradores da cidade como um parque linear urbano. Em 2003, um sistema de corredores de transporte público foi introduzido no nível inferior do elevado para integrar a rede ao metrô através das estações Marechal Deodoro e

## MOBILIDADE E POBREZA URBANA

Ao explorar as ligações entre o transporte público e a qualidade de vida, **Alexandre Gomide** postula um reenquadramento do debate público sobre mobilidade e pobreza urbana,

A pobreza é um fenômeno de várias dimensões. Não é apenas insuficiência de renda para que uma família satisfaça suas necessidades básicas, mas também a privação dos direitos sociais básicos e do acesso aos serviços essenciais – dentre estes, o transporte público coletivo urbano. Em sua dimensão territorial, a pobreza urbana se expressa na segregação espacial dos mais pobres nas periferias – estas, caracterizadas pela baixa oferta de serviços públicos, e ausência de infra-estrutura básica. A oferta de serviços de transporte coletivo urbano para aquelas regiões não ocorre de maneira adequada, tanto em termos de preço como de disponibilidade.

A participação dos gastos com transporte no orçamento das famílias de baixa renda é muito elevada. Para os 20% mais pobres da Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, a Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE de 2002-3 mostrou que as despesas com serviços de transporte urbano representavam cerca de 8% das despesas totais dessas famílias – duas vezes mais a participação média dessa despesa para toda a população pesquisada, que era de 4%. Existe uma associação muito estreita entre mobilidade e renda. Os dados da pesquisa Origem e Destino da Região Metropolitana de São Paulo, realizada em 2002, mostra que as pessoas pertencentes às famílias das faixas de renda mais baixas realizavam cerca de 60% de seus deslocamentos a pé, enquanto os mais ricos se deslocam por meios motorizados cinco vezes mais. Isso indica sérios problemas de acesso ao trabalho e às oportunidades de emprego, às atividades de lazer e aos equipamentos sociais pelos mais pobres, já que o raio de alcance físico dessas populações fica praticamente restrito às suas capacidades diárias de caminhada.

Em 2003, o Itrans (Instituto de Desenvolvimento e Informações em Transporte) em cooperação técnica com o Ipea, realizou um conjunto de pesquisas para conhecer os problemas de mobilidade urbana e as condições de acesso aos serviços de transporte público coletivo pelas populações de baixa renda em quatro regiões metropolitanas brasileiras, incluindo a região metropolitana de São Paulo. As pesquisas revelaram que a população com renda familiar de até três salários mínimos está sendo privada do acesso aos serviços de transporte público coletivo urbano. De acordo com as pesquisas, os principais motivos dessa privação eram as altas tarifas dos serviços e as deficiências na oferta, nomeadamente, as baixas frequências e a dificuldade do acesso físico aos serviços (pontos e terminais distantes).

A mobilidade para o lazer nos finais de semana registrou, do mesmo modo, níveis baixos, pois, face às tarifas, o custo dos deslocamentos de uma família se torna proibitivo. Além disso, as frequências dos serviços de transporte coletivo são ainda menores nos finais de semana do que nos dias úteis.

Santa Cecília, muito embora nenhuma ligação física tenha sido realizada.

O estudo identificou o Minhocão como um importante componente estratégico do domínio público da cidade. Ele propõe que o Minhocão seja convertido, e que o espaço aberto resultante seja transformado em um parque urbano permanente para pedestres e ciclistas. Atualmente, há quatro pistas para automóveis no nível superior e duas pistas para ônibus e quatro pistas para automóveis no nível inferior. O sistema poderia ser modificado de tal forma que todo o nível superior e duas pistas do nível inferior fossem transferidas para o uso do transporte público, pedestres e ciclistas. Esta estratégia transformaria um problema urbano em um ativo urbano, elevando valores imobiliários e potencialmente acarretando a melhoria significativa de uma área mais extensa, muito embora o impacto econômico precisasse ser cuidadosamente regulado.

Esta proposta para o Minhocão precisa ser vista como um modelo do que poderia ser alcançado em toda a cidade se uma nova abordagem em relação ao transporte público e

é imperativa a formulação e implantação de políticas públicas de transportes urbanos voltadas para os mais pobres, sobretudo as residentes nas periferias metropolitanas. Conforme as pesquisas já realizadas, entre as sugestões que a população de baixa renda oferece para facilitar os seus deslocamentos ou ampliar o acesso ao transporte público destacam-se: o aumento da quantidade dos serviços, com a redução dos tempos de espera e, mais importante, a redução do preço das passagens.

Nesse sentido, entende-se, as seguintes questões devem ser enfrentadas. A primeira delas se refere à necessidade de subsidiar os deslocamentos da população pobre. Isso implica, por exemplo, ajuste da política de subsídio existente ao usuário, com a extensão dos benefícios do vale-transporte às populações de baixa renda ocupadas no mercado informal de trabalho, bem como criação de mecanismos de auxílio financeiro para a população que procura emprego. Ressalte-se que o financiamento de tais programas deve derivar de fontes extra-tarifárias; isto é, sem contar com o subsídio cruzado entre os usuários dos serviços. Um legítimo subsídio cruzado nos sistemas de transportes urbanos seria a taxaço do uso do automóvel em áreas congestionadas com a destinação dos recursos arrecadados para o subsídio ao uso do transporte coletivo.

Não se pode esquecer que as condições de transporte podem ser melhoradas tanto por melhores condições de mobilidade quanto pela melhor distribuição no espaço urbano das atividades econômicas e sociais. Portanto, fica evidente a relação entre as políticas de transporte e uso do solo urbano. A adequada integração dessas políticas é uma questão fundamental a ser enfrentada para a sustentabilidade da mobilidade nas cidades. Por meio da integração das políticas é possível reduzir distâncias e aumentar a produtividade das infra-estruturas disponíveis, reduzindo os custos e os tempos dos deslocamentos.

Todavia, registra-se, tais ações não se resolverão apenas no âmbito técnico, mas sobretudo na esfera política, na qual o conflito é inevitável, seja na disputa do orçamento público, na decisão de localização das atividades na cidade, no uso da propriedade urbana, ou na concessão dos serviços públicos. Daí a necessidade do fortalecimento e aperfeiçoamento das instituições democráticas e de interlocução política, na qual a participação social na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas locais se torna cada vez mais importante.

*Alexandre Gomide é doutorando pela Fundação Getúlio Vargas e pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Suas áreas de pesquisa incluem desenvolvimento urbano, regulamentação de serviços públicos, planejamento estratégico e administração pública.*

ao domínio público fosse introduzida em São Paulo, trazendo consigo consideráveis benefícios sociais, econômicos e financeiros para as áreas adjacentes. Em suma, o estudo propõe um novo pensamento para as políticas de transportes, uma forma que prioriza meios de transporte nunca antes priorizados. Sua implementação não exige um aumento substancial dos gastos, mas uma abordagem de investimento diferenciada, que desvie o foco do meio de transporte individual e o transfira para os meios de transporte coletivos.

*Ciro Biderman, Professor, Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público (CEPESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Fellow Visitante, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts Institute of Technology; Bernardo Guatimosim Alvim, Diretor da B. Alvim Engenharia, Consultor do Banco Mundial e Pesquisador, CEPESP, FGV; Luis Otavio Calagian, Pesquisador, CEPESP, FGV; Diogo R. Coutinho, Professor Assistente da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo e Pesquisador Sênior, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim, Professora Assistente, Universidade Presbiteriana Mackenzie; Maria Inês Garcia Lippe, Planejadora de Transportes, Secretaria Municipal dos Transportes de São Paulo e Pesquisadora, CEPESP, FGV; Vladimir Fernandes Maciel, PhD, ABD em Administração Pública, EAESP, FGV, Pesquisador, CEPESP, FGV; Luciana de Mattos, Pesquisadora, CEPESP, FGV.*



# MUNDOS SEPARADOS

**Teresa Caldeira** define as desigualdades, o medo e as transgressões que determinam as configurações sociais e espaciais da vida urbana em São Paulo.



Extremos de riqueza e pobreza em São Paulo, frequentemente mostrados por esta imagem da favela de Paraisópolis bem ao lado de condomínios fechados da parte rica do Morumbi, capturam apenas parcialmente a profunda desigualdade que existe na cidade.

Uma das imagens mais emblemáticas de São Paulo, usada com frequência em publicações internacionais que tratam da cidade, é uma fotografia da região do Morumbi que mostra a favela de Paraisópolis de um lado de um muro, e do outro, um prédio de classe alta com quadras de tênis e uma piscina por andar. Entretanto, a literatura acadêmica sobre a cidade e vários de seus principais instrumentos de política urbana insistem em outra imagem: aquela que contrasta um centro rico e bem-equipado com uma periferia pobre e precária. De acordo com esta imagem, a cidade é constituída não somente por mundos sociais e espaciais opostos, mas também por uma clara distância entre eles. Como esses imaginários são contraditórios – um apontando para a obscena proximidade entre a pobreza e a riqueza e outro para a grande distância entre elas – podem os dois representar a cidade? Se sim, até que ponto?

Sem dúvida, São Paulo sempre foi uma cidade marcada por desigualdades sociais profundas. Entretanto, nas últimas décadas, os múltiplos significados da desigualdade, a qualidade do espaço urbano e a distribuição dos grupos sociais no espaço da cidade mudaram consideravelmente. As periferias melhoraram, e muitas das desigualdades físicas foram reduzidas a medida em que espaços distantes do centro foram urbanizados. No entanto, a cidade que já não acredita mais em progresso – como acreditou durante a segunda metade do Século XX -- e onde a violência e o medo vieram a ocupar um lugar central na vida dos cidadãos, é agora uma cidade na qual as marcas de separação de mundos sociais são cuidadosa e enfaticamente estabelecidas. É também uma cidade na qual o espaço público abandonado pela maioria é reinventado como espaço de contestação – uma contestação inscrita em seus muros.

São Paulo é uma cidade complexa que não será capturada por modelos duais simplistas, seja da proximidade ou da distância de seus grupos sociais opostos. Juntas, as duas imagens podem representar a cidade. Isoladas, nenhuma das duas pode captar o padrão de desigualdade social e espacial que estrutura a metrópole atualmente. Essas imagens são resultado de dois processos históricos que se amalgamaram, e cujas expressões materiais se superpõem nos espaços da cidade atual. A visão do centro rico contraposto à periferia pobre

**São Paulo é uma cidade complexa que não será capturada por modelos duais simplistas: nem da proximidade nem da distância dos seus grupos sociais opostos, juntas as duas fotografias representam a cidade.**

corresponde ao padrão de urbanização consolidado por volta da década de 1940 que dominou a cidade até os anos de 1980. Durante esse período, a área urbanizada de São Paulo se expandiu dramaticamente em razão da disseminação da autoconstrução. O processo é bem conhecido: trabalhadores que se mudaram para a cidade aos milhões estabeleceram-se em áreas não urbanizadas nos seus limites. Eles compraram lotes de terra baratos em áreas sem infra-estrutura e investiram décadas de economias e trabalho familiar construindo e aprimorando as casas de seus sonhos. Em São Paulo, como em outras partes do Brasil e do mundo em desenvolvimento, os trabalhadores sempre entenderam que a ilegalidade e a precariedade são as condições que permitem que eles se tornem proprietários, habitem as cidades e desfrutem da sua modernidade. As classes média e alta permaneceram no centro e se beneficiaram de boa infra-estrutura e serviços e do acesso regularizado e subsidiado à terra. Como consequência, as regiões metropolitanas têm sido marcadas pela dicotomia entre a “cidade legal”, o centro habitado pelas classes superiores, e as periferias precárias.

Entretanto, desde a década de 1970 essa separação simples começou a ser transformada por processos que afetaram tanto o centro como a periferia. Uma das principais fontes de transformação foi a organização de movimentos sociais pelos moradores das periferias. Esses ativistas urbanos, em sua maioria mulheres, eram novos proprietários que compreenderam que a organização política era a única forma de obrigar as autoridades municipais a estender a infra-estrutura urbana e os serviços para os seus bairros. Esses movimentos sociais contribuíram

significativamente para o processo de democratização e para a formulação de uma nova prática de cidadania. Eles também provocaram uma expressiva transformação no espaço físico das periferias. A administração pública atendeu às suas reivindicações e a cidade de São Paulo, assim como muitas outras no Brasil, conseguiu grandes financiamentos para investir em infra-estrutura urbana. Como consequência, todo tipo de infra-estrutura urbana nas periferias melhorou substancialmente, desde o sistema viário e a rede elétrica, às redes de esgoto e o saneamento básico. Essas melhorias reduziram acentuadamente as taxas de mortalidade infantil. Como resultado, muitos bairros nas periferias que começaram como “mato” apenas algumas décadas atrás estão agora completamente urbanizados. Embora os movimentos sociais urbanos tenham diminuído a partir da década de 1990, São Paulo continua altamente organizada. ONGs e associações de todos os tipos, das religiosas às artísticas – para não mencionar as criminosas – estão por toda parte. Essas associações heterogêneas expressam a consolidação da democracia e o engajamento cívico dos cidadãos.

Um segundo processo que transformou o modelo centro-periferia teve início no centro. A partir da década de 1970, a riqueza tem se deslocado de forma constante. Por um lado, um novo pólo comercial se formou na região sudoeste da cidade ao longo do Rio Pinheiros, e hoje concentra complexos de escritórios de alto padrão, *shopping centers*, sedes de grupos de comunicação, hotéis e novos centros culturais. Por outro lado, parte das classes média e alta começou a se retirar do centro e de seus espaços públicos. O medo da criminalidade violenta – que cresceu a partir de meados da década de 1980 até o final da década de 1990 – foi a principal justificativa para a sua migração, feita às centenas de milhares. Construíram enclaves fortificados para moradia, lazer e trabalho em áreas distantes do centro, ou que tinham até então sido ocupadas exclusivamente pelos pobres, ou das quais os pobres nunca foram completamente expulsos, como é o caso de Paraisópolis. Portanto, a dramática proximidade da riqueza e da pobreza é um fenômeno recente causado pelo deslocamento voluntário das classes mais altas.

Embora a imagem da favela ao lado de apartamentos de luxo fora do centro capte a configuração recente da desigualdade social em São Paulo, ela não representa fatores importantes. As favelas não são o tipo de habitação onde mora a maioria da população pobre de São Paulo, e as periferias, que são bastante heterogêneas, não podem ser descritas pelo termo favela. Um dos principais fatores que as diferencia é a propriedade da terra. Embora existam inúmeras condições de ilegalidade e irregularidade em relação à propriedade, os moradores da periferia, em sua maioria, compraram o terreno onde construíram suas casas e têm direito à propriedade. Os moradores de favelas também são donos de suas casas, mas não da terra, que tipicamente foi invadida. O aumento na taxa de propriedade de imóveis no município de São Paulo, de 19% em 1920 para 69% no ano 2000, deveu-se principalmente às altas taxas encontradas nas periferias, maiores do que aquelas dos bairros ricos centrais. Em muitos dos bairros mais pobres, esta taxa alcança mais de 80%.

Aproximadamente 10% da população de São Paulo mora em favelas, enquanto que o Rio de Janeiro e algumas outras cidades brasileiras apresentam taxas excepcionalmente altas de moradores de favelas. Se a visão do centro rico distante da periferia pobre não capta os novos processos que fizeram com que pessoas de grupos sociais radicalmente diferentes viessem a morar lado a lado, a imagem que retrata essa proximidade não capta a complexidade das periferias e suas significativas melhorias.

O aumento da violência urbana e do medo também provocaram mudanças dramáticas no espaço e na qualidade da vida cotidiana em toda a cidade a partir de meados da década de 1980. A circulação do medo e de discursos sobre a violência e o crime criaram o idioma que faz representações polarizadas proliferarem, e que ajuda a estruturar imagens dualistas e simplistas de desigualdade.

A violência urbana cresceu substancialmente desde meados da década de 1980 até o final da década de 1990. Com uma taxa anual de homicídios de mais de 60 por 100 mil habitantes no final da década de 1990, São Paulo se tornou uma das cidades mais violentas do mundo. Entretanto, a violência está distribuída de forma irregular. Muitos dos bairros das periferias apresentaram taxas de mais de 110 homicídios por 100 mil habitantes, comparadas a menos de quinze nos bairros centrais da cidade. As principais vítimas de homicídio são homens jovens, negros



em sua maioria. Além disso, a maioria do número absurdamente alto de casos de abuso policial e mortes cometidos pela polícia acontece nas periferias. Nos anos 2000, a taxa de crimes violentos caiu de 57,3 por 100 mil habitantes em 2000 para 12,1 em 2007, e isso inclui queda nas taxas das periferias. Mas ainda não está claro o que esta mudança irá gerar em termos de representação, dado que a cidade parece ainda operar com a forma estereotipada da fala do crime.

Conversas sobre crime são um fato rotineiro desde a década de 1980. Em meio aos sentimentos caóticos associados ao aumento da violência no espaço da cidade, as pessoas falam, comentam, contam histórias, repetem casos. A contrário da experiência do crime, que rompe significados e desorganiza o mundo, a fala do crime simbolicamente o reorganiza, ao tentar restabelecer um quadro estático do mundo. Essa reorganização simbólica é expressa em termos simplistas e em categorias antagônicas óbvias, sendo as mais comuns o bem e o mal. Tais reduções e caricaturas são mecanismos centrais da fala do crime. Como outras práticas cotidianas para lidar com a violência, as histórias de crime tentam recriar um mapa estável para um mundo que foi abalado. Essas narrativas e práticas impõem separações, constroem muros, estabelecem distâncias, segregam, impõem proibições, multiplicam regras de exclusão e evitação e restringem movimentos. Em resumo, elas simplificam e encerram o mundo. As narrativas de crimes elaboram preconceitos e tentam eliminar ambigüidades.

O medo e a fala do crime também organizam a paisagem urbana e o espaço público, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social. Sua forma mais emblemática é o enclave fortificado. São espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, consumo, lazer e trabalho, estruturados pelo discurso da segurança. Podem ser *shopping centers*, complexos de escritórios, ou condomínios residenciais fechados. Eles dependem de guardas particulares e equipamentos de segurança de alta tecnologia para proteção e para assegurar as práticas de exclusão que garantem a sua exclusividade social. Eles reproduzem a desigualdade tanto como valor como um fato social. Tratam o que é fechado e privativo como uma forma de distinção. À medida que essa lógica se torna dominante, se espalha por toda a cidade. Muros estão agora por toda parte, mesmo nas mais remotas áreas das periferias, não apenas para proteção contra a criminalidade, mas também para distinguir vizinhos uns dos outros e exprimir sua inserção social.

Foi no contexto da proliferação de simplificações e interpretações estereotipadas ancoradas no medo do crime que as periferias heterogêneas de São Paulo começaram a ser chamadas de favelas, um processo de redução que obscurece as suas significativas melhorias sociais e urbanas. A tendência a homogeneizar as condições e os espaços da pobreza e identificá-los com sua pior configuração está agora disseminada. É encontrada em muitos filmes brasileiros recentes que fazem a pobreza e a favela, a pele negra e a criminalidade coincidirem. O exemplo emblemático é Cidade de Deus. É também o procedimento que Mike Davis usa no livro *Planet of Slums* para reduzir as mais diversas condições de moradia urbana dos pobres através do mundo todo a um único símbolo do que há de pior: a favela (*slum*).

Essa tendência é também reproduzida pelos próprios moradores da periferia. De várias formas, o *rap* de São Paulo elabora uma dicotomia entre o lá e o aqui, e denuncia a desigualdade que existe entre eles. O *rap* articula a experiência dos homens jovens nas periferias contemporâneas, que crescem em um contexto de alta violência e poucas chances de inclusão nos mercados formais. O *hip-hop* quer salvar suas vidas e conter a violência. Ao retratar as condições dos pobres nas periferias, e ao incorporar de forma crítica os preconceitos normalmente lançados contra seus moradores negros e jovens, os *rappers* articulam uma poderosa crítica social. Eles denunciam o racismo, exprimem um antagonismo explícito entre as classes e criam um estilo de confronto que deixa muito pouco espaço para a tolerância e para a negociação. Seus *raps* estabelecem uma distância não negociável e sem mediações entre ricos e pobres, negros e brancos, centro e periferia, e articulam uma posição de fechamento. Pensam a periferia como um mundo à parte, algo similar ao gueto norte-americano, um imaginário nunca antes utilizado no Brasil em relação às periferias, cujos moradores sempre se consideraram desprivilegiados, mas, apesar de tudo, ainda parte integrante da cidade como

um todo. Como disse um dos mais famosos grupos de *rap*, os Racionais MC's, no *rap* "Da ponte pra cá":

*Mais no rolé com nós "ce" não vai  
Nós aqui, vocês lá, cada um no seu lugar.  
Entendeu?  
se a vida é assim, tem culpa eu?  
O mundo é diferente da ponte pra cá*

A medida em que os seguidores do *hip-hop* refletem sobre as condições de vida nas franjas da cidade, transformam as periferias que são bem diversas em um símbolo: a periferia. Como este novo símbolo, a periferia é homogeneizada para representar as piores desigualdades sociais e violências. Esse espaço imaginado de desespero contrasta acentuadamente com a imagem de melhoria e mobilidade que dominou sua representação a partir da década de 1940 até a de 1990. Esse espaço é também algumas vezes chamado de favela, não para descrever as periferias, mas como referência à suas condições precárias, que são então re-significadas para representar e denunciar a pobreza em geral.

A construção de separações sociais claras e não negociáveis, a circulação de imaginários de desespero, a construção de espaços abandonados e o uso de símbolos estereotipados para representar mundos sociais antagônicos são atitudes atualmente encontradas em ambos os lados da sociedade brasileira. A construção do auto-fechamento pelos *rappers* é paralela às práticas de fechamento das classes mais altas. Dicotomização, simplificação e intolerância estruturam o imaginário em ambos os lados da ponte.

O medo, a fala do crime e a adoção de muros e separações, tudo isso transforma o caráter do espaço público. Privatização, fechamentos, policiamento de fronteiras e dispositivos de distanciamento criam um espaço público fragmentado no qual a desigualdade é um valor estruturante. Mesmo assim, esse espaço público tratado como resto não tem permanecido vazio ou sem marcas. Em São Paulo, além de muros e cercas, *graffiti* e pixações proliferam por toda parte. Essas inscrições públicas são usurpações que recriam um domínio público em uma cidade privatizada pelos muros. O *graffiti* e as pixações reivindicam as ruas, as fachadas e os muros como espaços para comunicação e contestação, em vez de separação. A maioria dos grafiteiros e pixadores são homens jovens das periferias. Através de suas inscrições, eles transgridem, ignoram limites e se apropriam dos espaços para marcar sua discriminação. Obviamente, muitos interpretam essa apropriação como vandalismo, crime e prova da deterioração do espaço público.

Embora o *graffiti* e a pixação tenham raízes similares, eles constituem tipos diferentes de intervenção no espaço

público. O *graffiti* aparece freqüentemente em grandes superfícies públicas, como viadutos e túneis. É visto como um tipo de arte pública que pode ser autorizada pela cidade e, ocasionalmente, patrocinada por instituições privadas. Vários grafiteiros de São Paulo são conhecidos internacionalmente, e alguns vendem seus trabalhos em galerias de arte de arte por altos preços.

Mas se o *graffiti* pode ser assimilado no imaginário da arte e do belo, a pixação continua sendo mais transgressora. A pixação é equivalente ao *tagging* norte-americano, o ato de se escrever palavras, especialmente nomes, nos espaços públicos. É concebida por seus praticantes como uma intervenção anárquica e como um esporte urbano radical, um alpinismo urbano. Os pixadores escrevem nos lugares mais impossíveis, e nunca são patrocinados. Ao contrário, são alvo de perseguição pela polícia e do desdém da população, que acha que eles deterioram e desfiguram, e não melhoram, o espaço público. Para os pixadores, no entanto, a sua intervenção sinaliza o caráter de um público no qual eles têm poucas outras formas de pertencimento. Com a pixação e o *graffiti*, aqueles que foram mantidos de fora dos sistemas culturais dominantes dominam a escrita e a pintura da mesma forma que os *rappers* dominam a rima. Inventam novos estilos, espalhando os sinais de suas transgressões, transformando de maneira contundente o caráter do espaço público.

Juntos, muros, cercas, enclaves fortificados, *raps*, *graffiti* e pixações configuram o espaço público com sinais inconfundíveis de desigualdade e tensão social. Quando a cidade estava crescendo e a violência não era uma problema, o imaginário que prevalecia era de mobilidade social, melhoria, expansão e incorporação. Distâncias corporificadas espacialmente e socialmente eram em boa parte não marcadas simbolicamente. Elas tinham que permanecer fluidas para ancorar a forte crença na mobilidade social. Hoje em dia, desigualdades e diferenças são proeminentemente produzidas e raramente são deixadas sem marca. Exageradas e simplificadas, elas mascaram processos de transformação e de melhorias, e inevitavelmente amplificam as tensões entre grupos sociais. A desigualdade tem sido naturalizada e rotinizada, passando a ser parte do cotidiano, substância de comunicação social, mesmo quando denunciada por intervenções inesperadas. Conseqüentemente, é para a tensa e multifacetada produção e contestação de desigualdade que devemos olhar para captar tanto os desafios quanto a vitalidade da cidade.

*Teresa Caldeira é professora de planejamento urbano e regional na University of California, Berkeley, e autora do livro "Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo".*



O *graffiti*, como este na Rua Cardeal Arcoverde, define a experiência no cenário de rua da Vila Madalena, São Paulo. Fotografia: Teresa Caldeira.



# ESPAÇOS SEGUROS EM SÃO PAULO

Um detalhado estudo coordenado por **Paula Miraglia**, em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole, revela as complexas relações entre crime, segregação espacial e qualidade de vida no centro e na periferia da cidade.



Criminalidade no Jardim Ângela, que a United Nations havia declarado ser a capital mundial do crime, declinou substancialmente graças às intervenções da comunidade e do poder público.

A violência e conseqüentemente a segurança – enquanto temas e elementos de configuração social – ocupam um lugar importante na construção e caracterização dos grandes centros urbanos brasileiros. A partir da década de 80, paralelamente à abertura democrática e ao início de um processo de urbanização que iria transformar as metrópoles do país, as cidades assistiram a um aumento sensível do fenômeno classificado como criminalidade urbana. Os roubos, furtos, seqüestros e mortes violentas se proliferaram, promovendo além da própria criminalidade, a consolidação do medo e da sensação de insegurança como dados da vida urbana.

Nesse cenário, as taxas de homicídios nas capitais do país, sobretudo entre jovens de 15 a 24 anos, cresceram de maneira significativa. Enquanto a média das taxas de homicídio relativas ao conjunto da população permaneceram estáveis entre 1980 e 2002 (variando de 21,3 para 21,7 para cada 100 mil habitantes), entre os jovens, no mesmo período, as taxas saltaram de 30,0 para 54,5 para cada 100 mil habitantes.

No caso de São Paulo, entretanto, a violência hoje conjuga temas e reflexões em dois sentidos. Se por um lado, entre as décadas de 80 e 90 o aumento sistemático das taxas

de homicídio assustava a cidade (em 1999 a taxa era de 43,2), por outro, o Estado assim como a região metropolitana se beneficiaram de uma queda sensível ao longo dos últimos 6 anos (em 2005 a taxa de homicídios já havia caído para 22,0).

Hoje, São Paulo tem uma taxa menor do que nacional e menor do que outras cidades como Recife, Vitória ou Rio de Janeiro, figurando como uma verdadeira exceção no país.

Com efeito, podemos afirmar que a violência é parte constituinte da configuração da cidade, sobretudo no que diz respeito a sua história recente, estabelecendo novos padrões de sociabilidade que resultam numa determinada leitura e ocupação da cidade, dos espaços públicos e privados, além de interferir na sua organização espacial e arquitetônica e na própria oposição entre centro e periferia.

Ao mesmo tempo, o impacto da redução no número de mortes em São Paulo nos proporciona, ou quase nos obriga, uma reflexão sobre as estratégias implicadas nesse processo de enfrentamento de uma sociabilidade violenta.

A despeito da consistência na tendência de redução dos homicídios, até hoje, tanto acadêmicos quanto formuladores de políticas públicas na área não foram capazes de estabelecer um consenso explicativo em torno das suas

causas. A diminuição no número de mortes é atribuída a um conjunto extenso e variado de fatores: à ação do Estado traduzida na melhora da gestão das políticas (tais como a criação do INFOCRIM,) e no aprimoramento da atividade policial (o “Plano de combate aos Homicídios” do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa seria um exemplo), à atuação de organizações não-governamentais nas áreas mais violentas, à mobilização comunitária nesses mesmos locais, à políticas específicas tais como a “Lei de fechamento de bares” em alguns municípios, à redução na circulação de armas de fogo, à atuação do Ministério Público, às mudanças demográficas pelas quais passa o Estado e outras partes do país nos anos mais recentes, ou mesmo ao aumento de evangélicos convertidos nas periferias.

As justificativas se alternam separadamente ou são apresentadas em conjunto, dependendo de quem elabora a narrativa explicativa. Todas, contudo, evidenciam, além da multiplicidade de causas evocadas pela violência, que há uma batalha no campo político e institucional importante, que conjuga a disputa pela paternidade dos supostos avanços no campo da segurança e uma disputa entre modelos de enfrentamento: qual é a melhor estratégia, a repressão ou a prevenção? A segurança deve ser um tema que mobilize primordialmente as forças policiais ou merece a atenção de outras áreas de políticas públicas tais como urbanismo, saúde ou educação?

Todavia, se assim como o trânsito, as enchentes e a poluição, a segurança e a violência compõem o repertório de problemas das metrópoles e são percebidas como um “problema da cidade”, diferentemente do que acontece com as outras mazelas, nesse caso, as soluções parecem não passar pelas intervenções urbanas. Diante de cenários deflagrados de violência e insegurança, os recursos tradicionalmente evocados e reivindicados são o Sistema de Justiça criminal, as forças policiais, ou outros aparatos de repressão.

A equação anuncia, portanto, um descompasso: a princípio, a segurança é um problema da cidade, mas não para a cidade. O resultado é que a metrópole assume um papel coadjuvante quando o assunto é a formulação de políticas de prevenção e enfrentamento da violência, sendo incapaz de participar ativamente de transformações que promovam espaços seguros de convivência e interação social.

A análise de regiões distintas de São Paulo, no entanto, mostra como o território, na sua dimensão de espaço de transformação e interação física e social, cumpre um papel fundamental na busca por proteção ou segurança.

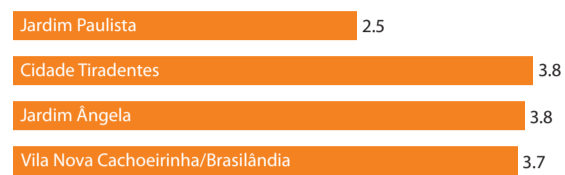
A tarefa de mapear modalidades de espaços seguros em diferentes bairros da cidade permite apresentar, em primeiro lugar, a distribuição desigual da violência na cidade. O confinamento dos homicídios, junto com outros crimes violentos contra a vida, nas periferias da cidade deixa claro como São Paulo pratica uma economia de riscos desigual. Mas a análise territorial também permite lançar um olhar mais aprofundado para compreender como a cidade tratou o tema da segurança, quais as estratégias de cada bairro ou região, as implicações de cada opção ou arranjo, seu potencial de universalização e, por fim, o impacto na sociabilidade da própria cidade e de seus habitantes.

Mapear a heterogeneidade na manifestação de fenômenos sociais num território aparentemente homogêneo, do ponto de vista da sua caracterização sócio-demográfica, se mostrou uma estratégia capaz de assinalar a variedade daquilo que é comumente classificado como “periferia”. As pesquisas desenvolvidas pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em São Paulo, foram capazes de revelar “situações de pobreza” variadas no interior de um mesmo território. Para dimensionar essas muitas versões da pobreza, os estudos consideraram as características dos grupos sociais, combinando variáveis associadas à renda, escolaridade, taxa de desemprego, infra-estrutura urbana, presença de negros e pardos, entre outras. A partir dos dados desagregados, foi possível fazer uma descrição detalhada da distribuição de tais grupos sociais e de suas condições de vida.

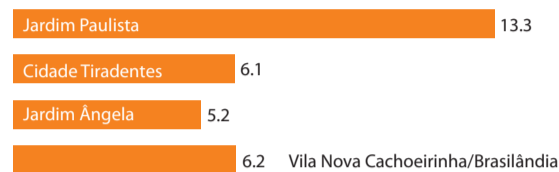
Em se tratando de violência e segurança, é possível adotar uma perspectiva parecida. Assim como a distribuição da violência e da segurança é capaz de influenciar os padrões de sociabilidade, além de afetar as estruturas de oportunidade das diferentes regiões de modos variados, as respostas dadas aos fenômenos por cada região da cidade também observam suas particularidades. Combinando características demográficas e sociais tais como renda, cor e escolaridade, entre outras, com recursos materiais e simbólicos, quais sejam, serviços públicos, capacidade de articulação comunitária, arranjos informais ou a própria história do bairro, cada comunidade cria seu “repertório de segurança”, passível de ser acessado frente a determinados cenários de violência.



### NÚMERO MÉDIO DE PESSOA POR DOMICÍLIO



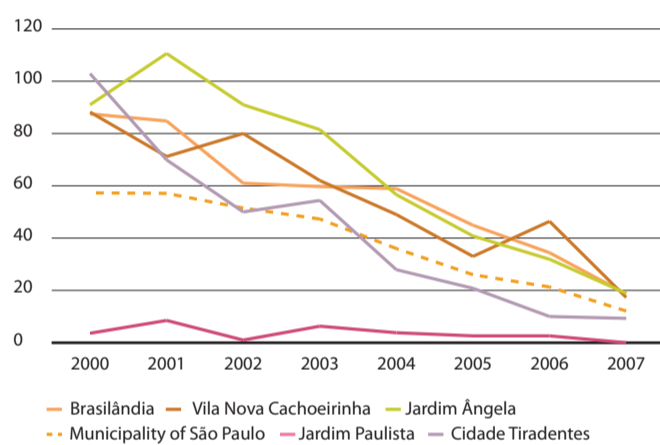
### NÚMERO MÉDIO DE ANOS ESTUDADOS



### RENDA DOMICILIAR PER CAPITA (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)



### ÍNDICES DE HOMICÍDIOS POR 100.000



Nesse sentido, a distribuição dos crimes na cidade São Paulo é um bom ponto de partida para analisar a referida diversidade. Se por um lado está descartada de saída a associação entre pobreza e criminalidade, por outro, não é possível ignorar a coincidência entre as áreas de menor renda, maior concentração de favelas, maior presença de negros e pardos, baixa escolaridade e a concentração de homicídios.

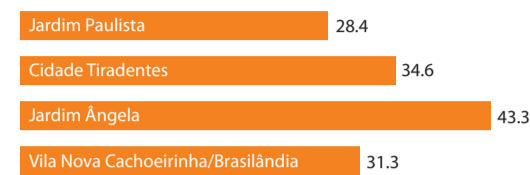
Mas além de enfatizar a distribuição desigual da violência, esse cenário nos interessa porque numa análise macro, somado a outros elementos, ajuda a construir uma determinada imagem de periferia e acaba por ter uma contribuição fundamental no estabelecimento da relação que a periferia e os “periféricos” vão ter com o centro.

Sabemos que a ocupação e distribuição dos grupos na metrópole é fruto também das intervenções do Estado (ou da ausência delas) na cidade e por isso indicadores sociais são essenciais para circunscrever regiões de periferia. Mas assumindo o caráter relacional da oposição centro/periferia, tomando-a como resultado de uma leitura espacial que implica uma dada perspectiva, é preciso também reconhecer heterogeneidade nos conteúdos culturais e políticos daquilo que é periférico.

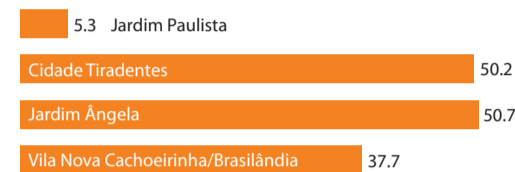
Nesse sentido, não é suficiente apontar a vitimização das periferias. Em primeiro lugar porque não são todos os bairros de São Paulo com altos índices de vulnerabilidade que têm como resultado taxas elevadas de homicídios. Em segundo, mesmos em distritos onde encontramos a associação de vulnerabilidade com violência há uma variedade muito grande de estratégias. Com efeito, nos interessa muito mais explorar as diferenças que cenários tão distintos podem produzir e identificar ciclos onde a violência e a segurança sejam a um mesmo tempo produtoras e produtos de um determinado tipo de interação social.

Tomando dois extremos da região metropolitana, temos exemplos que fornecem subsídios para montar um possível repertório da segurança na cidade e refletir como esse arsenal conjuga as categorias “espaço” e “sociabilidade”

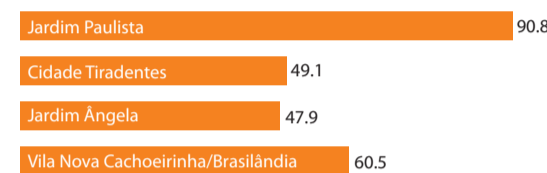
### % DE PESSOAS NASCIDAS FORA DO ESTADO DE SÃO PAULO



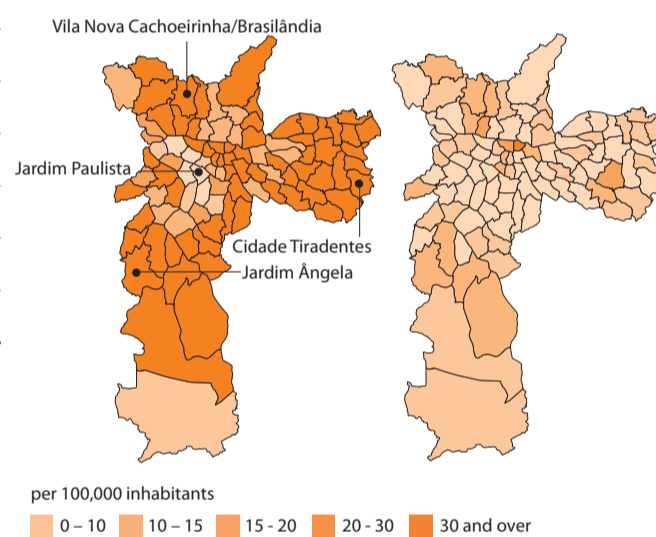
### % DE NEGROS



### % DE BRANCOS



### ÍNDICES HOMICÍDIOS 2000 ÍNDICES HOMICÍDIOS 2007



e de que maneira essa interação e diversidade estão construindo a cidade.

Localizado na região central – a cerca de 3 km do centro da cidade –, o bairro do Jardim Paulista, ou o “Jardins”, acompanhou o desenvolvimento urbanístico da cidade e constitui o chamado vetor sudoeste, região altamente valorizada de São Paulo. Considerado um espaço extremamente seguro, o bairro pode ser descrito como uma área que abriga uma mistura de espaços residenciais e comerciais e reúne um conjunto extenso de lojas, algumas que caracterizam o chamado “comércio de luxo” da cidade. Dessa forma, sua ocupação combina moradores locais com frequentadores “de fora”, que vêm desfrutar das atividades de lazer e consumo oferecidas pelo bairro.

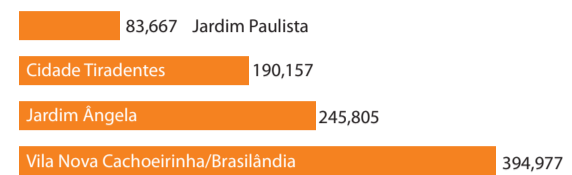
As transformações recentes dos espaços públicos na região, incluindo aquelas que resvalam e resultam em segurança, tinham no seu horizonte melhorar algo já existente, como é o caso da ampliação das calçadas ou a melhora da iluminação. Nesse sentido, o que está em jogo não são mudanças substantivas na paisagem do local; pelo contrário, preza-se a consolidação e a estabilidade do bairro, associada a um certo sentido de tranquilidade e segurança.

A essa percepção soma-se a idéia de completude. Do ponto de vista dos moradores, o fato de que compras, atividades de lazer e sociais podem ser todas realizadas nas redondezas é constantemente assinalado positivamente. “Não preciso sair daqui” é uma frase que se escuta com frequência nessa região.

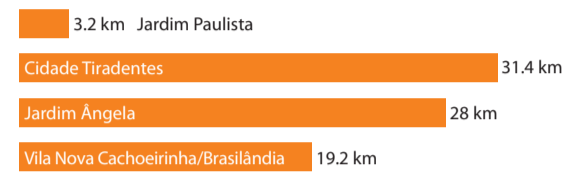
As estratégias de proteção das lojas e prédios residenciais, propriamente, mesclam elementos mais evidentes como os seguranças das empresas privadas ou a sinalização empresarial indicando que aquele espaço está sendo vigiado com recursos mais dissimulados: câmeras de vigilância, ou mesmo as grandes vitrines que produzem uma ação seletiva, capaz de atrair ou inibir dependendo de quem for o passante.

Assim, não por acaso, um dos elementos mais recorrentes quando o tema tratado é o medo ou a sensação

### POPULAÇÃO



### DISTÂNCIA DO CENTRO DA CIDADE



### ÍNDICES DE HOMICÍDIOS



de insegurança encontra-se na figura do “outro”, descrito sempre como um não-morador ou trabalhador da região.

Mas não há aleatoriedade nesse outro: ambulantes, mendigos e moradores de rua compõem essa categoria dos “fora de lugar”. São eles os responsabilizados pelos moradores como potenciais ameaças à tranquilidade e segurança do bairro, assim como são eles os alvos das intervenções do serviço anunciado no site da associação de moradores, por meio do qual a CAPE (Central de Atendimento Permanente) da Secretaria de Assistência Social recebe “reclamações” sobre moradores de rua ou mendigos que se encontrem perto ou em frente ao domicílio.

Nessa rápida descrição ficam evidentes múltiplas tentativas de homogeneização do território – seja reduzindo a diversidade da frequência (explorando as estratégias de evitação de não-iguais), seja promovendo intervenções urbanas que garantam um único padrão arquitetônico e de sociabilidade. Parece residir aí o potencial de segurança desse modelo.

Do outro lado da metrópole – a mais de 31 km do centro de São Paulo –, a Cidade Tiradentes, um complexo de conjuntos habitacionais – o maior da América Latina – ocupa uma localização periférica no extremo leste do município. A área, que antes era a Fazenda Santa Etelvina, foi adquirida pela Cohab (Companhia Metropolitana de Habitação) no final da década de 70 que, em seguida, incorporou os terrenos rurais à malha urbana com lotes de baixo valor.

A produção em larga escala dos conjuntos habitacionais acabou por conferir uniformidade à paisagem, o que veio a se tornar um traço distintivo da Cidade Tiradentes.

Ao longo de duas décadas, o bairro consolidou a imagem de um dos piores lugares para se viver em São Paulo. Os principais problemas apontados pela população eram a distância em relação ao centro, a violência e o pouco investimento público na região; durante muito tempo o bairro contou com nenhum ou quase nenhum comércio e infra-estrutura urbana básica.

Completa o cenário o fato de que, até recentemente, a região vivia sob uma disputa territorial entre organizações criminosas, traduzida nas suas altas taxas de homicídios.

Nos últimos anos, contudo, o distrito vem passando por uma série de transformações profundas.

A construção do Terminal Cidade Tiradentes é um marco nesse sentido. O advento do terminal melhorou significativamente o acesso dos moradores a outras regiões da cidade, diminuindo a distância e a sensação de isolamento, da mesma forma que garantiu uma maior circulação dos moradores em outros setores do bairro.

O passar dos anos também mudou a estrutura dos conjuntos habitacionais. Os prédios da primeira e segunda geração foram submetidos a obras e intervenções promovidas pelos próprios moradores. A construção de muros, guaritas (ainda que permanentemente desativadas) e a colocação de grades vieram acompanhadas de ações de embelezamento dos edifícios. As obras, claro, vão além do aperfeiçoamento da segurança e fazem parte do processo de





Alexandre Caldas

Cidade Tiradentes, o maior conjunto habitacional construído no extremo leste da cidade pelas autoridades municipais e estaduais é caracterizado por centenas de prédios residenciais idênticos e uma infraestrutura social pobre. Seus habitantes passam entre duas e três horas por dia no trajeto de ida e volta do trabalho.

“consolidação” do imóvel. Mas, além disso, anunciam a incorporação de novos padrões e referências, uma vez que os prédios da última geração (ou seja, mais recentes) já foram construídos com esses equipamentos, contando até com guaritas ativas e portões eletrônicos.

Paralelamente, no que se refere à atividade criminosa, o bairro passou a ser dominado por uma única facção criminosa, o Primeiro Comando da Capital (PCC). A exclusividade marcou o fim das disputas territoriais na região, provocando a redução das mortes no local. Combinada com a chegada da polícia e a ampliação do batalhão policial do distrito, “o crime” ocupa hoje a área denominada de “fundão”, deixando clara a delimitação territorial das suas atividades e a perda da centralidade na vida do distrito.

Completa esse processo de transformação a chegada de comércio e serviços (públicos e privados) mais diversificados na região. Importantes cadeias de lojas e supermercados atendem os moradores da área e são vistas por esses como grandes conquistas do bairro. Nessa seqüência de aquisições progressivas, “um banco” é um elemento que ainda faz falta à região.

Desse modo, ainda que no interior do próprio distrito esse não seja um retrato homogêneo, com áreas que se beneficiam mais ou menos de tais transformações, a imagem de bairro violento está dando lugar a uma região com potencial de desenvolvimento econômico, social e cultural. Esse processo foi capaz de transformar o sentimento de pertença do bairro, da mesma forma que mudou a percepção que os moradores têm em relação a sua interação com a cidade.

A presença do poder público, exemplificada pelo incremento da ação policial ou pelo terminal de ônibus e a multiplicação dos serviços oferecidos, foi responsável pela complexificação da paisagem do bairro - seja em termos de serviço, seja em termos de tecido social, que hoje é mais plural e variado.

Podemos afirmar, portanto, que Cidade Tiradentes se apoiou numa estratégia de diversificação e complexificação social. A heterogeneidade do bairro se converteu num fator de resiliência.

A permanência do PCC indica que não é impossível conviver com a violência ou com o crime, a manutenção e proliferação de favelas enfatiza que a região ainda é extremamente vulnerável, social e economicamente. Mas, as transformações em curso sinalizam, de modo processual,

que o distrito foi capaz de construir um cotidiano que extrapola a dimensão da vitimização.

A despeito da riqueza etnográfica dos dois exemplos citados, nos interessa menos a construção de possíveis caricaturas que caracterizem oposições fáceis entre bairros ricos e pobres, e mais a ilustração de questões e problemas que, na verdade, estão em permanente diálogo com as estruturas mais amplas de interação urbana. Muitos dos elementos apontados nos dois casos vêm se repetindo de maneira difundida, com as devidas atualizações contextuais, configurando-se como verdadeiras opções a serem feitas pela cidade e seus moradores. Interagindo com outras ferramentas de segregação, acabam por contribuir para a construção de uma cidade fragmentada, onde os canais de comunicação entre centro e periferia são constantemente fragilizados. Da maneira como vem sendo praticado, o que está sendo chamado de “repertório da segurança” pode vir a ser um mecanismo permanente de atualização das desigualdades.

Tomando como ponto de partida a oposição entre homogeneidade e heterogeneidade, vimos que na Cidade Tiradentes o vazio de serviços públicos e privados associado a um padrão arquitetônico repetido exaustivamente e sem identidade foram fatores determinantes na conformação da vulnerabilidade da região. Assim, complexificação e fortalecimento do tecido social estão associados a transformações que, nesse caso, produzem movimento e circulação - ambos elementos capazes de proporcionar interação física, simbólica e social entre grupos no interior do distrito e com o restante da cidade.

No caso dos Jardins, todavia, a transformação assume o partido da permanência e repetição. A manutenção de certos padrões de urbanização acaba por perpetuar a homogeneidade do território, seja do ponto de vista espacial, seja no que se refere ao perfil e qualidade dos frequentadores. É estabelecido um enredo progressivo - limpar, fechar e até blindar a região - capaz de naturalizar o encapsulamento do bairro.

Não há, claro, novidade no uso de estratégias de separação inspiradas pela proteção: os muros altos dos condomínios fechados, as cancelas e os vigias conferem uma certa obviedade à identificação desse conjunto de mecanismos. Mas quando se trata de espaços a céu aberto, envolvendo ruas e calçadas, estamos diante de ferramentas de separação que extrapolam empreendimentos físicos.

Nessa nova perspectiva, espelhando a violência na sua

fluidez e ampla capacidade de circulação, a segurança aparece aqui como um continuum tão fluido quanto, amparada em recursos de urbanização que, mesclados com estratégias de sociabilidade segregadoras, são capazes de promover a separação definitiva de uma determinada região, sem precisar, para tanto, construir limites físicos explícitos com essa intenção.

Cotejar esses dois modelos de enfrentamento da criminalidade e da violência problematiza a eficácia das soluções. Em primeiro lugar, se é reconhecida a redução dos homicídios em toda a cidade, resta saber se as periferias algum dia vão ser menos violentas que o centro. Aparentemente, as estratégias em curso não são capazes ou não têm no seu horizonte a reversão dos padrões de vitimização. Em outras palavras, ainda que em quantidade reduzida, as periferias de São Paulo continuam concentrando as mortes violentas da cidade. Mas mais do que isso, a manutenção dos padrões de vitimização e violência são mais um obstáculo à subversão da relação entre centro e periferia nos moldes em que ela se dá hoje, bem como das estratégias de segregação.

Sabemos que espaços são capazes de determinar padrões de sociabilidade, mas também que modos de convivência e interação são elementos poderosos na configuração de territórios.

Assumindo que a segurança e sua distribuição moldam a cidade, a oposição entre os conceitos de “estratégias de proteção” e “promoção da segurança” parece resumir as opções disponíveis e traduzir as implicações de cada modelo. A primeira, de caráter mais reativo, mobiliza uma dimensão individual e de evitação, ao passo que a segunda, propositiva, sublinha a dimensão coletiva da interação entre indivíduos e grupos. O antagonismo sugere os limites das soluções parciais para o problema. Fica clara não apenas a tensão entre o modelo de espaços seguros x cidade segura, mas como eles anunciam uma disputa pela própria cidade. Ou seja, não há complementaridade entre a criação de espaços seguros e a perspectiva de uma cidade segura. Esse são modelos excludentes, que evidenciam que ou a cidade inteira está segura ou ninguém estará.

*Paula Miraglia é Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo e Diretora para o Brasil do Instituto Latino Americano para a prevenção do crime da Organização das Nações Unidas.*



# IMPLEMENTANDO A MUDANÇA URBANA

Ao comparar a realidade de São Paulo com exemplos internacionais de regeneração urbana, **Nadia Somekh** e **Carlos Leite** exploram os gargalos e as oportunidades para se conseguir uma arquitetura de alta qualidade nos novos projetos urbanos paulistanos.

Podemos afirmar que São Paulo está desatualizada, em relação a outras metrópoles do mundo, na implementação de Projetos Urbanos. A cidade de Buenos Aires, nosso exemplo mais próximo, já equacionou Puerto Madero, que apresenta um espaço público de grande qualidade, recuperando uma área anteriormente esvaziada e que hoje atrai visitantes e capitais internacionais, em que pese a crítica de falta de integração com a cidade.

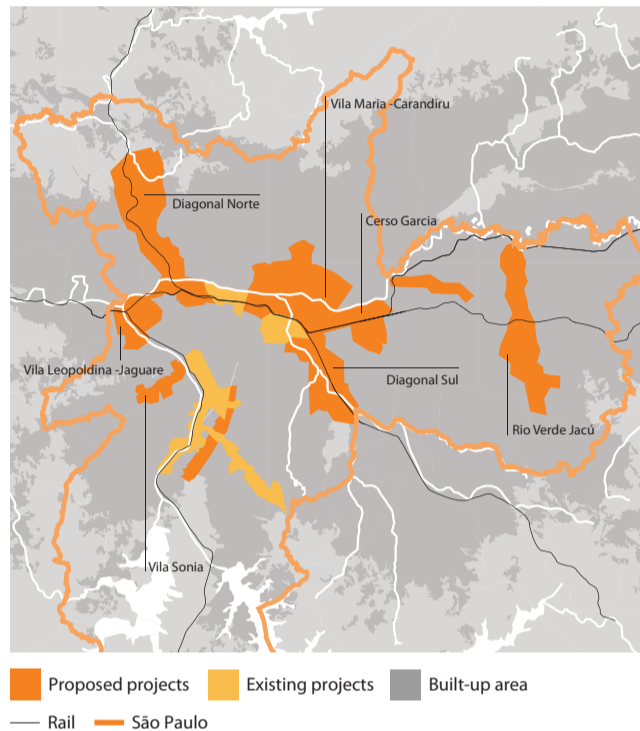
Mas quem ganha e quem perde nestes projetos? Como eles são implementados? Em que medida os arranjos institucionais têm impacto na qualidade do design e na criação de um meio ambiente sustentável? Quantos empregos são criados? E para quem? Estas são as questões que as comunidades política, econômica e arquitetônica de São Paulo precisam responder para formular uma nova política urbanística e uma estratégia de implementação de projetos urbanos com um design de alta qualidade que se integre ao tecido da cidade.

Muitas das histórias de sucesso na regeneração de grandes áreas urbanas – como zonas portuárias, terminais de transporte ou áreas industriais obsoletas – sugerem que um alto nível de investimento e gestão públicos são necessários para que efetivamente funcionem. No Brasil, entretanto, é a iniciativa privada que investe a partir da baixa capacidade pública de investimentos. No entanto, uma perspectiva de longa duração é um pré-requisito fundamental para um planejamento sustentável, em oposição ao retorno de curto prazo de qualquer investimento comercial. Na cidade de Washington, por exemplo, a Corporação para o Desenvolvimento da Avenida Pensilvânia trabalhou com o horizonte de 25 anos. O estabelecimento de uma entidade administrativa, com uma sólida base pública bem como representação do setor privado, que gerencie o projeto de sua concepção até a entrega final é fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico e a atração de novas atividades.

O modelo da cidade compacta, com sua reduzida pegada ecológica, que promove o adensamento com qualidade de áreas bem servidas de transporte tornou-se o objetivo central de muitas cidades da Europa. Contenção urbana, crescimento seletivo e desenvolvimento sustentável são os componentes centrais desta nova visão urbana que não apenas identifica novas áreas individuais – muitas vezes altamente contaminadas, perto do centro – mas também desenha políticas que possibilitam um modo de vida sustentável, como a introdução da Congestion Charge de Londres ou a bicicleta pública Velib de Paris. O Este é o caso de Paris Rive Gauche, que estabeleceu uma nova centralidade a leste de Paris, coordenado pela SEMAPA (Société d'Economie Mixte de Paris) e que atraiu 60.000 novos empregos, contrabalançando a centralidade de La Défense, a oeste de Paris.

Paris desenvolveu suas intervenções urbanas dentro de uma perspectiva regional metropolitana de reconfiguração da estrutura produtiva, estimulando principalmente o terciário avançado internacional, enquanto Londres teve como foco um desenvolvimento local baseado na economia criativa, através das ações da London Development Agency. Bilbao, por seu lado, elaborou planos de diversas escalas, antes de atribuir à RIA2000 a gestão estratégica do plano que implementou o Museu Guggenheim de Gehry, as estações de metro de Norman Foster e a ponte de Santiago Calatrava. Fez parte do plano também a estratégia de marketing para vender a cidade ao mundo do turismo de massas e qualifica-la à competição de capitais internacionais.

A adoção disseminada de ideologias neo-liberais e seu impacto na exclusão social foi denominada por Neil Smith de Estratégia Global de Gentrificação. Em Paris as antigas normativas das ZAC (Zones d'aménagement concertés) estabelecem o ponto de partida legal para a elaboração das novas estratégias de gestão. Na França todos os projetos são estabelecidos a partir deste instrumento tradicional (além de



Áreas identificadas pela administração municipal para Operações Urbanas, muitas vezes – mas não sempre – incluem lugares adjacentes à infra-estrutura existente de transporte.

Paris Rive Gauche, Parc Citroen, Renault, Bercy, etc). Na maioria dos casos, exceto Paris, a valorização imobiliária e fundiária sem controle acirrou os processos de gentrificação. No caso de Paris Rive Gauche o embate com a população permitiu a ampliação do número de habitações de interesse social.

Algumas características são recorrentes nos Projetos Urbanos no mundo, tais como novos instrumentos de gestão, contrapondo-se ao planejamento tradicional, envolvendo agentes sociais, bem como definindo entidades específicas para implementação desses Projetos Urbanos que demandam um longo tempo de duração. Além disso, é essencial ao sucesso dos Projetos Urbanos a criação de uma nova centralidade vinculada ao sistema de transporte: o sucesso de Canary Wharf aconteceu após a implantação de uma linha de metrô interligando a área ao centro de Londres. Ainda no caso de Londres, Kings Cross e área dos Jogos Olímpicos de 2012, no Vale do Lea estão extremamente relacionados a implementação de uma infra-estrutura pesada de transporte de massa, (re)criando novas centralidades. No caso de Milão as experiências de desenvolvimento no ex-setor industrial de Bovisa e La Bicocca de grandes aglomerados de escritórios e residências tiveram sucesso graças à sua proximidade à rede de transporte urbano da cidade.

Apesar de a experiência internacional apontar a grande presença do Estado como principal interventor dissemina-se a idéia de Projeto urbano, que contrapõe a intervenção pública valorizando a intervenção privada. Mesmo nos Estados Unidos, onde o setor privado predomina, os grandes investimentos Públicos principalmente em infra-estrutura transportes e criação de Espaços Públicos e equipamentos culturais é que efetivamente viabilizam os grandes Projetos Urbanos. Outra lição é a de que soluções efetivas para os problemas urbanos dependem hoje do envolvimento dos atores locais, da sociedade civil e de diversas esferas governamentais, na busca de novas formas de gestão e da capacidade de governança. Pode-se observar que os instrumentos de planejamento tradicionais, muito centralizados, que regulam o uso da terra e o desenvolvimento urbano – como no Brasil – tornaram-se obsoletos.

O Plano Diretor Estratégico- PDE 2000 é um bom exemplo, ao definir 20% da área urbanizável do município de

São Paulo como objeto de Operações Urbanas. As operações urbanas realizadas até agora, no entanto, são objeto de recorrentes críticas: apresentam resultados fragmentados, não apresentam projeto global de desenho urbano, sua preocupação ambiental é indefinida, não criam fóruns adequados de participação social e implementam espaços públicos voltados para o uso do automóvel.

O período de crise do planejamento urbano, pautado na matriz modernista/funcionalista, evidenciou a fragilidade e a ineficácia dos planos diretores abrangentes, compreensivos e de larga-escala, que teriam a capacidade de resolver todos os problemas urbanos. Nesse sentido, as Operações Urbanas Consorciadas podem ser compreendidas como instrumento de transformação estrutural de uma porção da cidade, promovida, basicamente, por meio da parceria entre o poder público e o investimento privado. Seu projeto urbano envolve ainda a participação de proprietários, investidores, moradores e sociedade civil. Essas operações recortam determinadas áreas da cidade com o intuito de promover uma intervenção urbana municipal. Tal intervenção pressupõe medidas de gestão de médio e de longo prazo, tais como redesenho da estrutura fundiária, intervenções localizadas no espaço público, definição de potencial imobiliário e regras de uso e ocupação do solo para a composição do desenho de quadras.

Entretanto, a experiência desde os anos 90 da cidade de São Paulo nos mostra que o resultado das Operações Urbanas não aponta para um Projeto Urbano efetivamente democrático. As principais razões são a falta de um instrumento de gestão ou de uma entidade efetivamente capaz de implementá-las com sucesso, bem como a ausência de um projeto global que estabeleça claramente a relação entre custos de urbanização e benefícios sociais. A construção social de um projeto deve envolver os diversos agentes produtores do espaço da cidade no compromisso com a construção de um tecido social que valorize o cidadão. Isso pressupõe uma postura democrática do Poder Público e a construção de consensos para alcançar o objetivo maior que englobe visões em conflito. A medida de sucesso das intervenções é entendida em função da capacidade dos impactos urbanos verificados resultarem na melhoria da vida da população como um todo e, não por práticas voluntárias de derrubada de quadras inteiras, substituindo-as por grandes projetos âncoras.

Em realidades de extrema pobreza e desigualdades sociais, como é o caso da maioria das cidades brasileiras, os planos globais servem para definir prioridades, além de estabelecer uma ordem de intervenção, relacionando os projetos de recuperação mais necessários e estratégicos para a cidade e sua população como um todo.

Consideramos que os projetos de arquitetura e urbanismo devem resultar de um esforço coletivo e de uma participação ampla, devendo pautar-se pela preocupação com o desenvolvimento local e inclusão social.

Neste sentido, gostaríamos de sugerir que São Paulo adote um novo sistema para a implementação de suas intervenções urbanas, fundamentado nos seguintes princípios: um claro compromisso político para a implementação, a inovação e a inclusão através de um plano metropolitano que integre o desenvolvimento potencial de áreas urbanas com a provisão do transporte público; estabelecimento de uma estrutura legal que promova a inclusão social e a participação pública (através de um Fórum Gestor Participativo para cada um dos Projetos Urbanos); estabelecimento de uma Agência de Desenvolvimento Local independente para implementar Projetos Urbanos específicos, que inclua todas as partes envolvidas e seja responsável pela gestão, investimento, busca de financiamento e execução do projeto; desenvolvimento de um plano de mobilidade integrado que otimize o transporte público, incorporando metro, ônibus, bicicleta e a mobilidade pedestre e minimize a dependência ao automóvel particular; estabelecimento de um fundo de desenvolvimento metropolitano que possa capturar o valor de futuros retornos de investimentos; promover uma atitude pró - meio ambiente sustentável que integre o tratamento da água e do sistema de rios com a recuperação de áreas contaminadas; assegure pólos de uso misto, que proporcionem moradia, emprego e acesso à “nova economia”; e identifique áreas de preservação especial em toda a cidade que protejam o valor histórico e arquitetônico de edificações e espaços.

*Nadia Somekh é Reitora na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Carlos Leite é arquiteto, com Doutorado em Desenvolvimento Urbano Sustentável, e professor na Universidade Presbiteriana Mackenzie.*



# URBAN AGE É UMA INVESTIGAÇÃO MUNDIAL SOBRE O FUTURO DAS CIDADES

**NOVA IORQUE/FEVEREIRO 2005**

**XANGAI/JULHO 2005**

**LONDRES/NOVEMBRO 2005**

**CIDADE DO MÉXICO/FEVEREIRO 2006**

**JOANESBURGO/JULHO 2006**

**BERLIM/NOVEMBRO 2006**

**MUMBAI/NOVEMBRO 2007**

**SÃO PAULO/DEZEMBRO 2008**

**ISTAMBUL/OUTUBRO 2009**

**BERLIM/MAIO 2010**

**WWW.URBAN-AGE.NET**



THE LONDON SCHOOL  
OF ECONOMICS AND  
POLITICAL SCIENCE ■

Alfred Herrhausen Society  
The International Forum of Deutsche Bank



imprensa oficial



GOVERNO DE  
SÃO PAULO