



## POLÍTICAS, PODER, CIDADES

By Enrique Peñalosa

*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 carga 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, calçadas, 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 frequentá-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 consequência, 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 infraestrutura 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, explicita ou implicitamente definiu 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 infraestrutura 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 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 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 preferiam 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.*

Contact:

Cities Programme  
London School of Economics  
Houghton Street  
London WC2A 2AE

+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)



a worldwide investigation into the future of cities  
organised by the Cities Programme  
the London School of Economics and  
Political Science and the Alfred Herrhausen Society, the  
International Forum of Deutsche Bank



THE LONDON SCHOOL  
OF ECONOMICS AND  
POLITICAL SCIENCE ■

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

