

O direito à cidade: premissas, preconceitos e pobreza*

George Martine**

Resumo

O fato mais crítico da urbanização mundial é a dimensão do crescimento ainda por vir. A imensa massa urbana global verificada hoje pode ser duplicada em pouco mais de 40 anos. A maior parte deste aumento é prevista nos países mais pobres da Ásia e da África. A atitude predominante de políticos e planejadores com relação ao processo de urbanização tem sido negativa: procuram retardar ou impedir o crescimento urbano. Tais atitudes são ineficazes e negam à população mais pobre o direito à cidade. São baseadas numa série de mitos e desinformações, cujo teor é criticado aqui. Para fazer frente ao crescimento urbano massivo e inevitável, serão necessários um câmbio radical de mentalidade, medidas proativas, uma nova governança e um enfoque especial nas necessidades da população mais pobre e na sustentabilidade.

Palavras-chave: Urbanização; crescimento urbano; políticas urbanas; direitos.

A VERSÃO E OS FATOS DA URBANIZAÇÃO

É fato sobejamente conhecido que, de acordo com os dados oficiais da ONU (UNITED NATIONS, 2006) mais da metade dos atuais 6,7 bilhões de habitantes do planeta estará vivendo em áreas consideradas como "urbanas", a partir de 2008. Este patamar representa, sem dúvida, um ponto de inflexão importante na história da humanidade.

Entretanto, o fato menos alardeado, embora muito mais importante, é que o grosso do crescimento urbano ainda está por vir. Essa imensa massa urbana global verificada hoje pode ser duplicada em pouco mais de 40 anos neste novo milênio. Ou seja, todo o crescimento urbano havido desde o

Abstract

The most critical facet of global urbanization processes is the size of upcoming growth. Today's enormous urban mass could be duplicated in slightly more than 40 years. Most of this increase will occur in the poorest countries of Asia and Africa. Prevailing attitudes among planners and politicians are negative: they try to delay or prevent urban growth. Such attitudes are ineffective and deny people's right to the city. They are based on a series of misconceptions that are criticized in this paper. Facing massive and inevitable urban growth will require a radical change in mentality, proactive measures, a new governance and a greater focus on the needs of the poor and on sustainability.

Key words: Urbanization, urban growth, urban policies, rights.

nascimento das primeiras cidades na Mesopotâmia seria dobrado em pouco mais de uma geração! A maior parte deste aumento é prevista nos países em desenvolvimento, e especialmente nos países mais pobres da Ásia e da África. Isto é, quase todo esse acréscimo vai ocorrer nos países que têm menos recursos para lidar com o aumento massivo de população urbana.

Esse aspecto mais crítico e ainda despercebido da trajetória urbana terá profundas implicações econômicas, sociais e ambientais para a humanidade. Num mundo globalizado, a consequência de um movimento sísmico dessa grandeza inevitavelmente afeta a todos. Até agora, a experiência mundial com o crescimento urbano acelerado tem sido quase sempre vista de forma negativa, mesmo nos países agora desenvolvidos que, durante o auge da Revolução Industrial, experimentaram uma assombrosa miséria urbana. Esta experiência negativa

* Este ensaio é baseado em diversos trabalhos preliminares do autor, escritos em preparação do Relatório UNFPA, *Situação da População Mundial 2007: Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano*. Fundo de População das Nações Unidas, Nova Iorque. Sugere-se consultar o referido documento para maiores detalhes e referências bibliográficas.

** Sociólogo e demógrafo. Consultor independente. Presidente da ABEP. georgemartine@yahoo.com

parece alimentar, até hoje, os sentimentos antiurbanos e os pró-bucólicos que permeiam a cultura de muita gente.

Em comparação com a transição urbana dos países industrializados, a magnitude e a velocidade da urbanização em curso nos países em desenvolvimento estão sendo muito maiores; ademais, têm sido associadas à concentração do desemprego e do subemprego, ao crescimento das favelas, ao aumento da violência e da criminalidade, à degradação ambiental, enfim, ao aumento da miséria urbana.

A reação dos governantes dos países em desenvolvimento ao atual processo de urbanização vem sendo quase unânime – posicionar-se contra o crescimento urbano e tentar retardá-lo, quando não impedi-lo. Esta reação é alimentada, também, pela percepção de que a pobreza rural, apesar de ser geralmente mais aguda, incomoda menos por ser menos visível e menos ameaçadora para a continuidade política.

Entretanto, poucas das iniciativas que visaram retardar a urbanização tiveram efeito, mesmo nos países governados por ditaduras¹. Esta realidade não impede que os países que atualmente enfrentam processos de crescimento e de urbanização rápidos continuem tentando freá-los. De fato, o número de países que tinham políticas destinadas à redução da migração rural-urbana cresceu de 51% para 73% entre 1995 e 2006 (UNITED NATIONS, 2006b). Ou seja, observa-se uma aceleração da vontade política antiurbana que se choca violentamente com a realidade do ritmo de crescimento urbano.

Ao contrário, nos meios especializados, tem crescido a convicção, nos últimos anos, de que essa fobia da urbanização é não somente fútil, mas também extraordinariamente prejudicial ao desenvolvimento, à redução da pobreza e mesmo à sustentabilidade ambiental. Cada vez mais, percebe-se

que a urbanização poderia ser um fator altamente positivo, mesmo nos países mais pobres. Para que este potencial urbano se realize, porém, seria preciso uma mudança de mentalidade quanto aos próprios processos de urbanização e crescimento urbano. A falta de uma atitude positiva frente à urbanização inevitável acaba gerando tentativas de frustrar o crescimento urbano ao invés de planejá-lo.

A falta de uma atitude positiva frente à urbanização inevitável acaba gerando tentativas de frustrar o crescimento urbano ao invés de planejá-lo

Nesse sentido, a iniciativa de um dos Grupos-Tarefa que trabalhou sobre as Metas do Milênio pode ser considerada como altamente positiva. Este grupo idealizou o conceito do "direito à cidade"; trata-se de uma tentativa de ressaltar a necessidade de aceitar o crescimento urbano inevitável e de preparar-se melhor para aproveitar suas vantagens e reduzir suas desvantagens. Baseia-se na constatação objetiva de que as cidades oferecem, em princípio, melhores condições para resolver os problemas sociais e econômicos da população mais pobre.

Na prática, porém, especialmente nos países marcados pelo crescimento urbano rápido e desordenado, persiste a adoção de várias medidas – coercitivas, burocráticas ou omissivas – cujo efeito é impedir que os pobres desfrutem de tudo aquilo que a cidade tem a oferecer. A principal iniciativa dentro dessas medidas de exclusão é tentar impedir a migração. Esta é uma medida ineficaz, contraproducente e contrária ao "direito à cidade." Ademais, é frustrante: o crescimento continua porque as pessoas percebem que as cidades oferecem mais oportunidades para resolver suas necessidades.

Recente relatório do Fundo de População das Nações Unidas (2007) sobre a urbanização galvaniza a corrente pró-urbanização. Procura incentivar mudanças de atitudes e políticas, de modo a aproveitar melhor as vantagens inerentes às cidades. Afirma que "o direito à cidade" continua sendo atropelado por políticas que expulsam moradores para a periferia, dificultam o acesso à habitação e aos serviços urbanos ou procuram impedir a chegada de migrantes. A recusa do direito à cidade também leva à inoperância e à ineficácia das políticas que só procuram resolver os problemas urbanos depois que se encontram instalados.

A seguir, argumenta-se que as atitudes restritivas ao direito à cidade são baseadas numa série de preconceitos e de premissas equivocadas. Dez dos principais equívocos subjacentes, tanto às políticas antiurbanas como às políticas ineficazes que tentam lidar com o crescimento urbano já ocorrido, são descritos brevemente.

Mito 1 – A urbanização é inerentemente ruim

A concentração crescente da pobreza e das piores formas de degradação ambiental nas cidades é inegável. Isto pode facilmente levar a acreditar que o crescimento urbano e a urbanização são processos negativos por si mesmos. Entretanto, esta visão é equivocada e pode levar a políticas desastrosas. Na realidade, as cidades têm, pelo menos em potencial, claras vantagens econômicas e sociais.

Do ponto de vista econômico, as cidades são o locus da maior parte do crescimento econômico. Elas são mais dinâmicas e concentram a maior parte dos novos investimentos e atividades produtivas. Geram grande parte do aumento do PIB, na maioria dos países, porque têm vantagens de proximidade, concentração e escala: essas vantagens tendem a aumentar cada vez mais no contexto da competição globalizada.

Esse maior dinamismo econômico, por sua vez, se traduz em maiores oportunidades de emprego e renda – ponto de partida para o desenvolvimento social. Ao mesmo tempo, as mesmas vantagens de proximidade e escala permitem atender às necessidades de saúde, educação, infra-estrutura e amenidades sociais a um custo muito mais baixo do que nas áreas rurais. Também oferecem maior diversidade de estímulos culturais e maiores possibilidades de participação social e política, fatores que também favorecem o desenvolvimento pessoal, a equidade de gênero e a inserção mais efetiva dos jovens na sociedade. Por tudo isso, a urbanização obviamente tem que ser considerada como uma transformação altamente positiva, pelo menos em termos potenciais.

Mito 2 – Todos os países em desenvolvimento passam pelos mesmos processos de urbanização

Na realidade, observam-se enormes diferenças entre os continentes em desenvolvimento. Dado seu

passado colonial, caracterizado pela ocupação dos espaços interioranos a partir de cidades bastante consolidadas, a América Latina começou a segunda metade do século 20 já com níveis relativamente elevados de urbanização (42% em 1950, comparado com 15% na África e 17% na Ásia). Partindo desta base, a maioria dos países da América Latina praticamente completou sua transição urbana durante a segunda metade do século 20.

Em contraste, os países da África e da Ásia começaram mais tarde sua transição, quando a população total dos seus diversos países já tinha atingido números muito mais elevados. Essa maior dimensão é que assegura a concentração do crescimento urbano global futuro nesses dois continentes. Atualmente, a África tem apenas 38% de sua população em áreas urbanas e a Ásia, 40%. Sendo assim, seria importante aprender com a experiência da urbanização na América Latina, particularmente com seus erros, para poder orientar uma transição urbana mais efetiva, que consiga aproveitar melhor as vantagens potenciais do processo de urbanização.

Mito 3 – A maior parte do crescimento urbano ocorre em mega-cidades

A atenção dos políticos, dos acadêmicos e do grande público tem sido muito atraída pelo fenômeno das mega-cidades. São localidades que têm populações enormes (acima de 10 milhões) e problemas complexos; por isso, chamam muito a atenção. Entretanto, existem apenas 20 mega-cidades no mundo e elas respondem por apenas 9% da população urbana mundial. No outro extremo, existem milhares de cidades pequenas (definidas como aquelas com menos de 500 mil habitantes) que representam mais da metade da população urbana atual. O que é mais importante ainda é que elas vão continuar absorvendo a metade do aumento populacional do mundo nas próximas décadas. A questão chave, portanto, é como estas cidades menores podem evitar os problemas das cidades grandes e aproveitar seu crescimento para promover o desenvolvimento.

O papel das cidades menores é particularmente crítico num momento histórico em que: a) a globalização oferece às cidades individuais uma maior autonomia para aproveitar suas vantagens locais

¹ Muitos países comunistas, inclusive a Rússia, procuraram futilmente impedir a migração rural-urbana. Durante algumas décadas, a China e o Vietnã conseguiram manter a população no campo, com políticas antiurbanas draconianas mas, recentemente, inverteram suas próprias políticas, gerando um crescimento urbano muito acelerado. O Brasil, como outros países da América Latina, teve um sem-número de políticas visando desviar os fluxos rural-urbanos para outras regiões e "ordenar" os fluxos territoriais, mas, assim mesmo, sofreu uma urbanização extraordinariamente rápida.

para competir no mercado internacional; e b) a descentralização está devolvendo maior poder de decisão e de gastos às localidades menores e aos municípios. Cidades menores têm, por um lado, a vantagem de maior flexibilidade nas decisões que afetam sua organização e crescimento, mas, por outro, a desvantagem da falta de recursos financeiros e técnicos para tomar essas decisões. Esse paradoxo sugere um grande potencial para a melhoria dos impactos do crescimento urbano futuro, se a governança dessas localidades menores for apoiada e melhorada.

Mito 4 – A migração rural-urbana deve ser contida

Persiste quase universalmente a noção de que o crescimento urbano se deve, principalmente, à migração rural-urbana de pobres e que isso gera a miséria nas cidades. Tal percepção é que explica o fato de que os tomadores de decisão nos países afetados pela rápida urbanização freqüentemente intentem medidas visando a retenção de fluxos migratórios. Na realidade, isto é uma medida equivocada, sob diversos aspectos.

Primeiro, a principal fonte de crescimento urbano hoje, na maioria dos países, é constituída pelo crescimento vegetativo (diferença entre o número de nascimentos e mortes) nas próprias cidades, e não pela migração. Globalmente, 60% do crescimento urbano se deve ao crescimento vegetativo; na América Latina, esse número alcança 65%. O restante do aumento populacional nas cidades vem da migração e da reclassificação de áreas "rurais" como "urbanas". Portanto, mesmo que os controles migratórios funcionassem – e raramente funcionam por muito tempo – as cidades continuariam crescendo. Apenas em países como a China e o Vietnã, afetados por uma reviravolta recente do controle rígido sobre o crescimento urbano, é que a migração supera o crescimento vegetativo.

Segundo, a maioria dos migrantes que vêm para as áreas urbanas não é proveniente dos segmentos mais empobrecidos da sociedade rural. São, em sua maioria, jovens mais ambiciosos, oriundos de setores não-marginalizados, que chegam à cidade para estudar ou trabalhar

e melhorar sua condição de vida. Nessa perspectiva, os esforços de controlar a migração contradizem a racionalidade econômica do mercado. Estancar a migração pode aumentar a pobreza. As cidades precisam de trabalhadores e os migrantes se deslocam para as cidades porque percebem, corretamente, que as cidades oferecem maiores oportunidades. Interromper essa lógica não faz muito sentido e, por isso, geralmente fracassa.

Mito 5 – Os pobres estão em pior situação nas áreas urbanas do que nas rurais e constituem um peso para a economia urbana

Dadas as condições e a visibilidade do desemprego e subemprego nas áreas urbanas, parece intuitivamente razoável tentar evitar a afluência de migrantes nas cidades para poder equilibrar melhor o mercado de trabalho urbano. Entretanto, esta atitude não toma em conta o fato de que as áreas rurais geralmente têm um desequilíbrio ainda maior entre a oferta e demanda de mão-de-obra, são menos dinâmicas e oferecem menores possibilidades para o crescimento e diversificação de empregos.

A inferência de que a migração rural-urbana é culpada pela pobreza urbana é também falsa. Os habitantes urbanos pobres, sejam eles migrantes ou naturais do lugar, participam ativamente da produção econômica. Grande parte dessa população trabalha no chamado 'setor informal', o qual, hoje em dia, não é simplesmente um amontoado de atividades marginais. Ao contrário, é reconhecido como absolutamente essencial ao bom funcionamento da cidade e da própria economia local e nacional na maioria dos países em desenvolvimento.

Mito 6 – Melhorar as condições da população urbana pobre só serve para atrair mais migrantes e para atrapalhar o desenvolvimento rural

Embora esse tipo de argumento sempre tenha sido utilizado para justificar a inação de políticos nas áreas urbanas, não existem evidências claras de que ações eficazes em prol dos urbanos pobres sejam fatores determinantes na atração de outros pobres à cidade.

Por outro lado, considerar o rural e o urbano como categorias estanques não faz sentido. O desenvolvimento, seja rural ou urbano, é um só processo; o desenvolvimento rural bem sucedido beneficia o desenvolvimento urbano, e vice-versa. O crescimento urbano é um estímulo poderoso à produção de alimentos e gera remessas para parentes rurais. Da mesma forma, o desenvolvimento rural muitas vezes gera mais migração para as cidades, ao invés de reter a população no campo, como se pretende nas políticas antiurbanas.

Mito 7 – A migração e o crescimento da população nas cidades são as causas das favelas

Nos países em desenvolvimento, é verdade que o crescimento demográfico das cidades geralmente é acompanhado pelo surgimento de favelas. Mas isto não é um processo inevitável. O que acontece é que as cidades não são planejadas para receber populações de baixa renda – embora estas constituam a maioria da população urbana nos países em desenvolvimento. É comum considerar os segmentos mais pobres como minoria parasitária na sociedade urbana quando, de fato, eles constituem a maioria da população e dos trabalhadores. As cidades são construídas preferencialmente para os segmentos que podem competir no mercado imobiliário formal, que possuem carros e que supostamente pagam impostos. O restante da população tem que se acomodar na cidade como pode.

Isso geralmente significa que os pobres se vêem obrigados a ocupar os terrenos baldios longe do centro da cidade, as encostas de morros íngremes, as beiras de rios sujeitas a enchentes, os morros muito íngremes, as falhas sísmicas, os lugares já contaminados pela poluição industrial, enfim, os lugares que ninguém mais quer. Ou seja, os pobres são marginalizados pelos mercados formais e ignorados pelo planejamento. São explorados por diversos especuladores e têm que pagar seu pedacinho de

terra, ou seu quarto de aluguel e seus serviços, a preços exorbitantes.

Portanto, essa rápida expansão de bairros pobres em lugares inadequados, desprovidos de serviços públicos e sujeitos a diversos tipos de desastres naturais, pode ser atribuída muito mais à inação política do que ao crescimento populacional como tal. Trata-se de uma falta de visão, vontade política e governança, mais do que uma questão de crescimento demográfico.

Mito 8 – Resolver os problemas de habitação dos pobres exigiria recursos exorbitantes

As atitudes mais comuns com relação às necessidades habitacionais da população mais pobre têm sido a de combater a sua instalação na cidade ou a de cruzar os braços. Num momento posterior, os administradores urbanos ou os políticos do dia decidem que a favela é um cancro e querem se ver livres dela. Podem tomar dois caminhos: despojar as pessoas de suas moradias, a um custo social enorme, ou tentar ajudar a melhorar a localidade, dando infra-estrutura e serviços. Os custos econômicos e sociais de qualquer uma das alternativas são infinitamente maiores do que se tivessem sido planejadas, desde o início, as necessidades de moradia dessa população.

Quando a visibilidade e a pobreza das favelas as transformam num problema político de maior envergadura, formulam-se vários tipos de iniciativas para "resolver o problema habitacional". Nessa conjuntura, é freqüente encontrar tentativas de oferecer um pacote completo de moradia e serviços; inevitavelmente, essas iniciativas acabam favorecendo algumas poucas famílias e depois são abandonadas por falta de recursos. Uma outra série de iniciativas intermediárias oferece diferentes pacotes nos quais se mesclam vários componentes de terrenos, serviços e apoios; com raras exceções, estas iniciativas acabam se frustrando antes de atingir uma parcela significativa do seu público alvo.

É comum considerar os segmentos mais pobres como minoria parasitária na sociedade urbana quando, de fato, eles constituem a maioria da população e dos trabalhadores

Entretanto, isso não significa que seja impossível atender às necessidades de habitação das populações mais pobres. Melhorar o acesso à moradia para as crescentes massas urbanas exige uma atitude mais proativa, ou seja, antecipar as necessidades que vão acompanhar o inevitável crescimento urbano. Uma estratégia viável seria focar na provisão antecipada de lotes com infraestrutura básica, dentro de uma visão permeada pelo realismo, conforme sugerido no próximo bloco.

Mito 9 – Atender as necessidades de moradia dos pobres implica adotar atitudes paternalistas

Presume-se, freqüentemente, que a população mais pobre é passiva na produção e consumo de terra urbana. Mas, na realidade, ela tem capacidade de pagar sua compra de lotes ou moradia a médio e longo prazo, na maioria dos casos. O que ocorre é que essa população mais pobre não tem acesso aos mercados imobiliários formais e, por esta razão, termina pagando até mais caro por um metro quadrado de terra num empreendimento "informal" do que os outros habitantes da cidade. Pelos mesmos motivos, terminam pagando mais caro por vários outros serviços. Os mercados imobiliários distorcidos, tolerados por autoridades coniventes ou ineficazes, e não o ritmo de crescimento populacional, estão na raiz dos problemas habitacionais enfrentados pelos segmentos mais pobres. Estes precisam ser protegidos, pelo setor público, de práticas abusivas, e deveria ser feita uma conexão dessa população com mercados imobiliários funcionais.

Por outro lado, uma mudança necessária na abordagem de soluções habitacionais incluiria uma maior participação dos setores mais pobres nas decisões que os afetam. Já existem muitos movimentos sociais de base que contribuem com soluções efetivas para os problemas das cidades. Em vários países em desenvolvimento, particularmente na Ásia, as organizações de moradores urbanos pobres têm tido um papel fundamental na resolução de problemas habitacionais, assim como de outros problemas sociais das cidades.

As decisões de cima para baixo costumam ter duas características: elas são destinadas, até sem querer, a beneficiar uma minoria ou elas interpretam mal as necessidades da população. Nesse sentido, é preciso uma nova governança que procure elaborar uma visão estratégica baseada no equilíbrio entre os conhecimentos técnicos e as necessidades expressadas pela população. É preciso ir construindo as cidades em conjunto com a sociedade civil, dialogando com os vários setores envolvidos no caldeirão urbano.

Mito 10 – O crescimento urbano prejudica inevitavelmente o meio ambiente

É fato conhecido que as cidades concentram a maior parte das práticas de produção e consumo que degradam o meio ambiente. Por outro lado, a expansão urbana freqüentemente se espalha por terras ricas em biodiversidades. Também o *sprawl* urbano aumenta o uso de energia para o transporte, assim como a poluição ambiental.

Apesar disso, há um reconhecimento crescente de que a concentração da população em cidades é crítica para a sustentabilidade. Considerando que a população mundial já atinge 6,7 bilhões de pessoas e que ela continua crescendo, a densidade e a concentração em localidades urbanas é quase uma necessidade para a proteção de ecossistemas rurais. Por outro lado, é fundamental observar que as soluções tecnológicas para problemas ambientais são quase sempre geradas e implementadas nas cidades.

É importante entender que os problemas de produção e consumo das cidades derivam de um padrão de civilização, e não da concentração de pessoas. Se a população mundial estivesse mais dispersa no espaço – mantendo os mesmos padrões de consumo – degradaria, inevitavelmente, ainda mais. Atualmente, estima-se que as cidades, contendo a metade da população mundial, ocupam menos de 2,8% da superfície da terra. Portanto, a densidade demográfica é praticamente uma necessidade ecológica.

Evidentemente, isto não significa que qualquer tipo de concentração urbana é sustentável. Esta é

uma outra questão que exige reflexão, pensamento proativo e visão. É preciso pensar urgentemente em formas de crescimento que sejam menos agressivas ao ambiente urbano, promover a densidade, reduzir o uso de energia, melhorar os transportes públicos, planejar a expansão territorial de forma mais sustentável, entre outras coisas.

O QUE FAZER? ASSEGURAR O DIREITO À CIDADE

No período moderno, a reação clássica de políticos e administradores frente ao crescimento urbano acelerado tem sido a de tentar impedi-lo, inibindo a migração para as cidades ou deixando que estas se tornem inabitáveis – com a esperança de que isso vá desestimular o crescimento adicional. Isto não funciona: as cidades continuam crescendo porque as pessoas sabem que, apesar das dificuldades encontradas, elas claramente apresentam maiores oportunidades. Portanto, é preciso desconstruir alguns dos equívocos que sustentam essa atitude de avestruz e que geram uma série de políticas inadequadas. Na verdade, a urbanização pode ser considerada, hoje, uma das grandes esperanças, a médio e longo prazo, para a redução da pobreza e para a promoção da sustentabilidade.

Nesse sentido, é fundamental fomentar atitudes proativas para conviver com o crescimento urbano inevitável. Isto significa respeitar o direito da população à cidade. O processo de urbanização em curso pode ser muito positivo para o desenvolvimento social, econômico e ambiental dos países mais pobres, mas também pode levar ao caos social e ambiental. Tudo depende da governança. As vantagens de escala e proximidade, numa localidade urbana, deveriam permitir maior acesso a todos os serviços e amenidades sociais. Entretanto, muitos dos índices de saúde e bem-estar nos bairros mais pobres são similares aos de áreas rurais pobres. Essa discrepância entre o potencial e a realidade das cidades mostra claramente um problema de governança. A urbanização, por si só, favorece o crescimento econômico e o desenvolvimento social, mas este pode ser maior ou menor dependendo de

decisões e processos que vão afetar a segurança, a habitação, a sustentabilidade, a qualidade de vida e, portanto, a carga de investimento e trabalho em determinadas cidades ou sociedades.

A urbanização pode ser considerada, hoje, uma das grandes esperanças, a médio e longo prazo, para a redução da pobreza e para a promoção da sustentabilidade

Uma melhor governança exige um planejamento proativo e participativo focalizado principalmente em duas coisas: as necessidades da população mais pobre e o uso do espaço urbano. Prever as necessidades de moradia para a população mais pobre é o que permite evitar, em grande parte, a miséria das favelas. O uso apropriado do espaço é o que facilita o crescimento sustentável da cidade.

O fato de não se prestar atenção à questão da moradia para populações pobres é o principal fator que gera miséria nas cidades. A população pobre constitui uma parte preponderante, senão a maioria, da população urbana nos países em desenvolvimento. Entretanto, as cidades são organizadas, atualmente, para uma minoria. Planeja-se o transporte para uma minoria que usa carros, quando na realidade a grande necessidade é de transporte público. Planejam-se as necessidades habitacionais de uma minoria enquanto a maioria tem que se virar como pode, morando nos piores lugares da cidade, naqueles terrenos que ninguém mais quer porque são afastados, perigosos, fétidos ou sujeitos a desastres naturais.

Os administradores urbanos costumam correr atrás do prejuízo, em vez de trabalhar com o dinamismo de um crescimento urbano inevitável. A ausência de uma visão voltada para o futuro, que aceita a urbanização como um aliado e que procura organizar o inevitável é uma constante nos países em desenvolvimento. O resultado desta falta de visão é que os pobres acabam se instalando onde podem, nos interstícios e nos buracos que a especulação imobiliária permite. Invariavelmente, estes são os piores lugares possíveis. Ora, ter uma moradia segura e um endereço fixo é o ponto de partida para que a pessoa possa aproveitar aquilo que a cidade tem a oferecer. Portanto, são necessárias políticas mais criativas e mais ousadas na questão da moradia, a fim de impedir que a miséria humana se multiplique nas cidades.

A outra questão é o uso do espaço e a sustentabilidade. O futuro ambiental do planeta depende, sem dúvida, de uma preocupação efetiva com o crescimento de cidades sustentáveis. As localidades urbanas oferecem as melhores condições de sustentabilidade a longo prazo, mas a realização deste potencial requer abordagens apropriadas que antecipem o crescimento urbano. A maneira como as cidades se expandem e utilizam recursos naturais tem um impacto significativo. As cidades interagem com as mudanças ambientais globais, como agentes e como vítimas. Minimizar as desvantagens e maximizar as vantagens requer uma visão estratégica e uma atitude proativa de longo prazo.

O caminho da sustentabilidade futura é complexo, sem dúvida. As decisões que são tomadas hoje a respeito da localização de cidades, da orientação espacial do seu crescimento, da densidade, dos meios de transporte, do uso de energia, do suprimento de água e da disposição de dejetos vão afetar a sustentabilidade de longo prazo. Planejar esses domínios implica abrir mão da autonomia das entidades locais atomizadas que compartilham a administração de uma cidade e adotar o planejamento integrado de cidades-regiões. Implica também o melhor uso de informações geo-refe-

renciadas, de dados demográficos, de imagens de satélite para orientar a expansão urbana de acordo com critérios ecológicos.

Portanto, preparar o futuro das cidades requer uma nova governança, baseada na aceitação da inevitabilidade do crescimento urbano e do direito à cidade, numa visão mais realista das necessidades da população que vai compor esta cidade. Atualmente, a barreira político-cultural contrária à urbanização

gera uma falta de visão que é desastrosa para a cidade e para os seus habitantes. É paradoxal que essa visão antiurbana seja propagada somente por políticos e administradores que vivem em cidades! Tendo em vista a dimensão do crescimento urbano previsto, especialmente na Ásia e na África, urge uma mudança radical de mentalidade e de propostas para poder aproveitar as vantagens da urbanização para o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Situação da População Mundial 2007*; desencadeando o potencial do crescimento urbano. Nova Iorque: UNFPA, 2007.

UNITED NATIONS (New York). *World Urbanization Prospects: the 2005 revision*. New York: ONU, 2006a.

_____. *World Population Policies 2005*. New York: ONU, 2006b.

Preparar o futuro das cidades requer uma nova governança, baseada na aceitação da inevitabilidade do crescimento urbano e do direito à cidade