

## INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO: A INTERFERÊNCIA NAS PAISAGENS URBANAS E A EXCLUSÃO SOCIAL

PLANNING INSTRUMENTS: THE INTERFERENCE ON THE URBAN LANDSCAPES AND THE SOCIAL EXCLUSION

### **Raquel Garcia Gonçalves**

Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix.

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rua da Bahia, 2020 – Funcionários. 30140-250 - Belo Horizonte, MG – Brasil.

Telefone: (31) 33307223

E-mail: raquelgargon@hotmail.com.

### **Ricardo Viana Carvalho de Paiva**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais

End. Av. Antônio Carlos, 6627 – Pampulha,

31270-901 - Belo Horizonte, MG – Brasil. Telefone: (31) 34097034

E-mail: ricardovcp@una.br

### **Francisco Vidal Barbosa**

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Doutor pela Aston University. Pós-doutor pela Harvard University

End. Av. Antônio Carlos, 6627 - Prédio da FACE - sala 4050 – Pampulha,

31270-901 - Belo Horizonte, MG – Brasil. Telefone: (31) 34097034

E-mail:fvbarbosa@cepead.face.ufmg.br

### **Georgina Alves Vieira da Silva**

Centro Universitário UNA

Doutora em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo

Endereço: Rua Guajajaras 175 – 5º andar. Centro. 30180 100 – Belo Horizonte – MG.

E-mail: georgina@abconsultores.com.br

**Data de submissão:** 05 set. 2009. **Data de aprovação:** 12 Dez. 2009. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*. Centro Universitário UNA. Prof<sup>a</sup>. Dra. Wanyr Romero Ferreira

### **Resumo**

O presente trabalho propõe-se a discutir dois modelos de planejamento urbano (marketing da cidade e planejamento estratégico), a intervenção na paisagem urbana e seus reflexos no processo de segregação espacial. Dessa forma, o estudo procura ampliar a discussão sobre os principais modelos emergentes, as consequências para o espaço e para a sociedade e o novo papel da paisagem arquitetônica.

**Palavras-chave:** modelos emergentes de planejamento, paisagem urbana, segregação espacial.

### **Abstract**

The current work intends to discuss the new models of urban planning (city marketing and strategic planning), the intervention in urban landscape and its reflects on the process of spatial segregation. So, the study focuses on the enlarge of the discussion about the main

emergent models, the consequences for the space and society and the new role of landscape architects.

**Key-words:** planning emergent models; urban landscape; spatial segregation

## 1 Introdução

Entre as recentes ideias situadas no campo do planejamento e das políticas urbanas, incluem-se os planos estratégicos e as estratégias de marketing (city marketing), instrumentos amplamente divulgados por consultores e agências estrangeiras e, incorporados, rapidamente, como uma “grande inovação”, por um número crescente de cidades.

De forma sintética, pode-se colocar que uma das principais preocupações que envolve este trabalho está relacionada à emergência desses “novos” modelos e práticas que se referem ao território e às cidades, à decorrente interferência nas paisagens urbanas e ao consequente processo de exclusão social.

O principal objetivo é ampliar o debate, as reflexões e a problematização acerca das principais estratégias de desenvolvimento utilizadas (ou das estratégias mais expressivamente divulgadas) no atual contexto, suas consequências socioespaciais e o papel a ser desenvolvido pelas arquitetos paisagistas frente aos novos desafios que se impõem.

## 2 Novas realidades da cidade contemporânea

No final do século XX, a organização espacial, como parte da estrutura social, começa a sofrer significativas alterações, expressando as novas realidades políticas, econômicas e ideológicas da cidade contemporânea.

Essas novas realidades ganham terreno, em nível global, sobretudo a partir da primeira grande recessão do pós-guerra (de 1973 a 1975), e, desde então, uma grande reestruturação da distribuição geográfica das atividades e da dinâmica política, econômica e social vem ocorrendo.

É nesse novo contexto de remodelação da economia mundial, de redefinições da distribuição das atividades produtivas e de sua lógica de implantação, do surgimento de novas hierarquias urbanas e territoriais que começa a se verificar uma mudança no papel das cidades. Observa-se uma reinterpretação das grandes questões urbanas que passam a se sustentar, principalmente, na valorização das vantagens competitivas e das estratégias de desenvolvimento local, com grande estímulo à competição interurbana.

O discurso hegemônico vem pregando que é preciso atrair investimentos, pessoas certas, fluxos financeiros e de consumo.

Segundo David Harvey (1994, 1995, 1996), é possível perceber, nos últimos anos, várias tentativas dos governos urbanos de inovarem e de se tornarem mais empreendedores, reorientando suas atitudes em relação à administração urbana. De acordo com esse mesmo autor, esse fato pode ser relacionado ao aumento da competição entre localidades, estados e regiões pelo capital, acentuado, sobretudo, pela redução de barreiras espaciais.

Para Harvey (1995, 1996), o que vem acontecendo, sobretudo a partir dos anos setenta, é uma transição do gerenciamento urbano (típico dos anos sessenta) para o empresariamento urbano. As cidades, dessa forma, assumiriam um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico e passariam a se preocupar de forma mais intensa com novas estratégias de crescimento, com a qualidade de seus recursos, com suas condições

gerais e seus usuários em potencial. A abordagem do empresariamento na administração urbana tem como uma das mais importantes características a “parceria público-privada”, na busca de atração de novos investimentos e geração de novos empregos.

Esse mesmo autor coloca que, diante do atual contexto, uma das tarefas da gestão urbana é aproveitar todas as opções e oportunidades que surgirem ou forem criadas, assim como as possíveis potencialidades locais. Porém Harvey (1995) ressalta que, por muitas vezes, essa busca frenética por oportunidades, somada à diminuição de barreiras espaciais e intensificação da competição entre localidades, pode levar à perda de solidariedades entre regiões, ou seja, pode gerar “protecionismo” e “xenofobia” exagerados e prejudiciais. Além disso, essa necessidade de atrair capital e pessoas, com constantes tentativas de enfatizar as qualidades dos lugares e de transmitir (interna e externamente) uma imagem forte e atraente, pode levar (involuntariamente ou não) à divulgação de propagandas e imagens irreais ou “vazias”, isso é, pode-se produzir e transmitir uma imagem urbana sem “substância para sustentá-la” ou que não seja tangível.

Percebe-se que a visão de mundo que se impõe, na contemporaneidade, reveste-se com uma espécie de racionalização econômica e a lógica do mercado passa a dominar consciências e a permear os novos discursos que insurgem. Um arsenal de palavras-chave e/ou idéias-força, a começar pela tão falada globalização, crença instaurada que, por muitas vezes, atua como justificativa para pensamentos e atitudes, e outras como crescimento máximo, produtividade e competitividade aparecem, em tempos recentes, como pano de fundo de um contexto onde o reino empresarial/comercial é praticamente imposto aos mais diversos campos discursivos, ganhando força também nas atuações práticas que se referem ao espaço de forma geral.

Acrescentando às ideias acima expostas e, principalmente, ao processo de globalização em curso, o processo de transformação/fragmentação dos contextos de planejamento e a consequente crise do aparelho planejador nacional, estruturado nos anos setenta, sob a égide do modelo racionalista-tecnocrático-autoritário, tem um ambiente propício para a elaboração e legitimação de paradigmas que passam a reorientar as pesquisas na área urbana, assim como as práticas de planejamento. De fato, além de atingir as relações sociais, econômicas, políticas e culturais e atuar na redefinição de escalas, a chamada globalização atinge, diretamente, o desenvolvimento desses paradigmas referentes ao planejamento, tanto em termos teóricos, conceituais, quanto técnicos.

Num momento marcado pela força da ideologia neoliberal, em que impera a lei do mercado, do lucro máximo e da eficiência econômica, são adaptados conceitos e técnicas inspiradas no âmbito empresarial para que sejam aplicadas no setor público e, mais especificamente, nas cidades. Por muitas vezes, as estratégias de desenvolvimento local são colocadas como o único caminho possível de sobrevivência e sucesso dentro da chamada nova economia, marcada pelo “empresariamento urbano”. E se, de acordo com esses paradigmas, a globalização e o neoliberalismo revestem-se da aparência da “inevitabilidade”, da mesma forma essas estratégias para o desenvolvimento das localidades também são colocadas como algo inevitável.

É nos marcos dessa problemática que se situa como uma das grandes preocupações deste trabalho: os modelos emergentes de planejamento, alternativos ao padrão considerado tradicional. Dentre os instrumentos divulgados envolvidos no mesmo contexto de competitividade intermunicipal e as novas práticas realizadas, interessa aqui, de forma especial, o Planejamento Estratégico de Cidades e as estratégias de marketing (city marketing).

A força das propostas e modelos de planejamento que emergem na contemporaneidade, em grande parte, pode ser relacionada com as formas de divulgação dessas ideias calcadas na valorização de um discurso baseado no binômio “utilização do modelo – obtenção de sucesso” e, ao mesmo tempo, essa força pode ser conectada com a rede formada por

consultores e órgãos diversos que, através da atuação conjunta, conseguem instaurar e legitimar concepções e técnicas que venham a reorientar as práticas na área urbana.

Considerando as observações anteriores, não há como desconhecer que as promessas presentes nos discursos dos planejamentos estratégicos exercem um grande poder de convencimento. Nesse ponto, fica clara a importância da definição do contexto histórico em que se situa a emergência das atuais propostas, isso é, a emergência de algumas recentes ideias situadas no campo do planejamento é parte das mudanças históricas por que passam as estruturas sócio-econômicas e políticas. Vale mencionar que um momento de crise dos padrões de planejamento propicia um aumento da capacidade de fazer crer na veracidade dessas ideias que insurgem. Vale, aqui, recorrer a Choay (2000: 07) e constatar que “o que é expressão de desordem chama sua antítese, a ordem...” E é essa a grande promessa dos planos estratégicos: retomar a força do planejamento, substituir a desordem pela ordem, a crise pelo desenvolvimento.

Nos modelos propostos de planejamento estratégico corporativo adaptado para as administrações públicas é comum a ênfase dada ao “novo papel” que deve ser desempenhado pelas cidades, assim como o entendimento da competição entre localidades como algo inevitável para a sobrevivência das mesmas no mundo globalizado.

### **3 Planejamento estratégico e marketing das cidades: questionamentos**

Os especialistas e consultores espanhóis (catalães) Manuel Castells e Jordi Borja (1996, 1997), que se destacam na divulgação e apoio ao Planejamento Estratégico Urbano, consideram a cidade contemporânea como um ator político de protagonismo inegável, devendo assumir novas competências, funções e seu papel central de forma dinâmica e inovadora. Esses mesmos autores acreditam que para alcançar esses objetivos é necessário um “projeto de cidade” ou um projeto de transformação urbana. Argumentam que esse “projeto” deve contar com a parceria entre os atores urbanos, públicos e privados e com uma liderança local personalizada (a figura do prefeito pode ser decisiva). Ainda destacam a importância do consenso público que resulte num “patriotismo de cidade” para o desenvolvimento local e o sucesso dos planos estratégicos.

Assim, a cooperação público-privada, a geração de uma liderança local “forte”, a promoção da cidade e a formação de consensos, apresentam-se como a base desse planejamento competitivo e a “receita” mais propagada nos últimos tempos.

Já Carlos Vainer (2000), um dos autores que apresenta mais questionamentos e reações contrárias às ideias de Planejamento Estratégico Urbano, entende que a cidade vem se curvando à lógica do mercado e assumindo um comportamento empresarial, onde impera a competitividade e a produtividade. Aliás, para ele, a ideia de competição entre localidades ocupa lugar central no “projeto teórico e político do Planejamento Estratégico Urbano” e é essa ideia que permite “a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico” (VAINER, 2000: 99).

De modo geral, todos os “defensores” do planejamento estratégico vão destacar a importância da mídia e dos programas de marketing. E os autores Kotler, Haider & Rein (1994) vão, inclusive, propor e defender uma abordagem que denominam Planejamento Estratégico de Marketing, que também se utiliza dos métodos oriundos das corporações. Nesse sentido, a proposta dos autores indica uma transposição para as cidades dos métodos de planejamento utilizados por várias organizações comerciais. Para eles: “as localidades se tornaram mais comerciais na sua maneira de pensar, e mais voltadas para o mercado nas suas atividades para o desenvolvimento econômico, devido à concorrência externa e às pressões políticas internas” (KOTLER, HAIDER & REIN, 1994: 85).

Compans (1999) comenta que, com base na mesma lógica do marketing empresarial, as cidades, adaptando-se às novas estratégias de desenvolvimento e promoção, procuram diagnosticar suas potencialidades, avaliar a demanda das empresas ou setores-alvo e construir uma imagem positiva para ser divulgada. Essa imagem deve ser promovida por meio de propagandas e publicidade e também de realização de feiras e exposições, da recuperação de centros históricos, melhorias da infra-estrutura de comunicação, entre outros. Porém a autora acredita que:

Todas as estratégias de atração de empresas e investimentos, orientadas a responder antecipadamente aos requisitos de produtividade e competitividade das firmas são socialmente segregadoras. Elas se traduzem em inversões volumosas de recursos públicos, provisão de equipamentos urbanos e operações imobiliárias destinadas apenas a certos tipos de usuários, aos executivos das grandes empresas e às novas camadas profissionais 'estratégicas' do terciário avançado (COMPANS, 1999).

Para se implantar uma imagem eficaz, normalmente, são utilizados instrumentos como slogans e frases, símbolos visuais, ícones e eventos e feitos que devem ser devidamente divulgados (campanhas publicitárias, promoção de vendas, venda pessoal, etc.) para o "público-alvo". Mas os autores enfatizam que a mensagem tem de ser sustentada por um desempenho real, para que não se corra o risco de "a mensagem" estar presente, mas o "produto" não (KOTLER, HAIDER & REIN, 1994: 164).

Já para Sánchez (1999), os planos estratégicos atuam como verdadeiras fábricas de imagens, que são criadas ou modificadas para a obtenção de consenso político e para a projeção das cidades no exterior. Assim, a utilização de estratégias de marketing torna-se de fundamental importância para a divulgação e promoção dos produtos considerados principais (turismo, cultura, etc.) e das imagens construídas.

Diante do novo contexto, da reestruturação e da competição entre lugares, os governos, na tentativa de se adequarem às mudanças, vão buscar atrair novos investimentos, procurando para isso destacar as potencialidades locais. Dessa forma, a construção de uma imagem positiva é fundamental e "as cidades passam a ser cada vez mais tratadas como produtos para serem vendidos e o marketing é utilizado como fundamental instrumento para aumentar a capacidade de atração do 'produto cidade'" (Sánchez, 1999: 118).

Sánchez também questiona a criação de imagens urbanas que deformam a realidade e apresentam apenas as grandes obras (espetáculos) de intervenções públicas realizadas, assim como a transformação da cidade em sujeito, omitindo os verdadeiros atores sociais interessados nas transformações urbanas. Para a autora, o "consenso social" alcançado por esses "projetos de cidade" esconde um cidadão passivo e alienado diante da imagem-mito construída, como indica o seguinte trecho:

"Verificamos que muitas vezes os cidadãos – consumidores?- têm uma atitude reverenciadora, complacente e, em última instância, passiva, em relação à cidade. O espaço é transformado em cenário onde tudo é objeto de consumo estético e contemplativo. Nesse sentido, é a cidade que está no centro da cena, a cidade tornada sujeito, que em determinadas circunstâncias transforma os próprios cidadãos em meros figurantes, atores secundários de seu roteiro" (SÁNCHEZ, 1999: 126).

Kotler, Haider & Rein (1994) ainda vão lembrar que, idealmente, qualquer localidade gostaria de exibir somente suas características positivas, escondendo do público as favelas, os desabrigados, as minorias discriminadas e outras impressões indesejáveis. E sugerem:

"O que um local deve fazer quanto às impressões negativas? Existem três possibilidades. A primeira é ignorá-las; o raciocínio é – 'aja como se elas não existissem e elas desaparecerão'. A segunda é contra-atacar enviando rapidamente uma contramensagem. E a terceira é solucionar o problema que causa as impressões negativas.(...) Depende muito de quão grave é a impressão negativa, quão difundida ela está e qual o seu grau de reparação" (KOTLER, HAIDER & REIN, 1994: 204).

Esse parece ser um dos pontos mais preocupantes e questionáveis nessa proposta de marketing urbano. Os desabrigados, as minorias discriminadas, as favelas são entendidas e tratadas, neste momento, como uma paisagem incômoda e uma impressão indesejável. Realmente uma abordagem exageradamente “simplificadora” da complexidade dos problemas e processos sociais e dos diversos conflitos existentes em um meio urbano.

Curiosa a ideia de “ignorar as impressões negativas”, tanto quanto a ideia de “solucionar o problema”.

Ambas as propostas parecem simplesmente ser uma questão de decisão. Como se essas questões na prática (pelo menos na prática brasileira) fossem fáceis de se resolver ou de se ignorar. Pior é pensar que elas poderiam ser ignoradas, caso o conhecimento do “público-alvo” fosse restrito. Assim, apesar de pregarem que a imagem divulgada tem que ser factível, ela pode mostrar apenas parcela de uma realidade, selecionada com critério. A questão é que o indivíduo, parte dessa “paisagem indesejável”, parece não estar sendo considerado como cidadão. Escondê-lo dos olhos do mundo não significa diminuir suas demandas e anseios, não significa que o problema não esteja latente.

Outros questionamentos podem ser levantados: é possível entender a sociedade em geral como um conjunto de clientes? Seriam os cidadãos consumidores do “produto cidade”? Uma das críticas de Sánchez recai exatamente sobre essa questão. Para ela, é possível perceber alterações na atuação dos governos municipais que se utilizam do planejamento estratégico, sobretudo, no que se refere às prioridades na alocação de recursos e à tendência da “mercantilização da vida urbana”. A cidade é vista como mercado e/ou mercadoria e o cidadão é confundido com consumidor.

Local: mercadoria. Cidadão: material humano funcionando eficientemente... Seriam esses os novos e promissores conceitos a serem empregados no campo do planejamento e políticas urbanas? Entende-se que a construção da cidadania transcende essas idéias e baseia-se, antes de tudo, no respeito e na participação efetiva do cidadão no processo sócio-espacial, bem mais do que na sua “eficiência” e adaptação à sociedade “informacional” e no seu entendimento como “material” capaz de atender às necessidades de indústrias e investidores (os chamados clientes-alvo) com interesses em determinado local e com recursos financeiros.

#### **4 Propostas reflexivas**

A proposta reflexiva deste trabalho baseia-se nas ideias até então expostas. A utilização intensa das idéias do Planejamento Estratégico e do Marketing de Cidades tem conduzido as localidades a realizarem uma série de transformações nas paisagens urbanas na busca de melhorarem e/ou valorizarem suas imagens interna e externamente. A espetacularização das obras arquitetônicas e do ambiente urbano ganha destaque. Percebe-se ao longo do “discurso estratégico” que a cidade vem sendo tratada como mercadoria (a mais complexa de todas as mercadorias) destinada a um grupo específico de compradores – o capital internacional, turistas e usuários com “recursos”. Nas novas paisagens-cenários construídas, revitalizadas e exaltadas, na maioria das vezes, atuam poucos atores. Os consumidores do produto, criado e/ou recriado, resumem-se a uma parcela da sociedade, geralmente com prestígio político ou recursos financeiros.

Assim, é importante refletir acerca da emergência desses “novos” modelos e práticas que se referem ao território e às cidades, com suas decorrentes interferências nas paisagens urbanas e o conseqüente processo de exclusão social que vem sendo gerado ou reforçado.

Ao arquiteto paisagista cabe repensar o seu papel frente aos novos desafios que se impõem. Vale lembrar as diversas possibilidades de atuação que podem contribuir para a minimização da exclusão social: a participação e o envolvimento das comunidades nas

propostas de tratamento paisagístico; os programas de educação ambiental e as interferências urbanas atentas às questões ecológicas, entendendo, aqui, o homem como parte fundamental do meio ambiente; a criação de espaços mais inclusivos e menos espetacularizados; a qualificação das áreas urbanas, incluindo, aqui, a qualificação de periferias e bairros marginais; entre outras. Considerar de forma mais efetiva os cidadãos, em geral, significa devolver aos indivíduos o direito à cidade, o direito de usufruírem e participarem da construção ou reconstrução dos ambientes urbanos.

### Referências

- CASTELLS, M.; BORJA, J. 1996. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, n. 45. São Paulo: CEBRAP. pp. 152-166.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. 1997. Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos. *Cadernos IPPUR*, ano XI, n. 1 e 2. Rio de Janeiro. pp. 207-231.
- CHOAY, F. O urbanismo. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.
- COMPANS, R. 1999. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, n. 1, maio-nov. Campinas: ANPUR. pp. 91-114.
- HARVEY, D. 1996. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU. pp. 48-64.
- HARVEY, D. 1995. Espaços urbanos na “aldeia global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo do final do século XX. Mimeo. (Transcrição de conferência proferida em Belo Horizonte).
- HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- KOTLER, P., HAIDER, D. H. & REIN, I. *Marketing Público*. São Paulo: MAKRON Books do Brasil Editora Ltda, 1994.
- SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, n. 1, maio-nov. Campinas: ANPUR, 1999. pp. 115-132.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. / Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2000, pp. 75-119.