



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

SÁNCHEZ, FERNANDA  
POLÍTICAS URBANAS EM RENOVAÇÃO: UMA LEITURA CRÍTICA DOS MODELOS  
EMERGENTES

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, núm. 1, mayo, 1999, pp. 115-132  
Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952491012>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# POLÍTICAS URBANAS EM RENOVAÇÃO: UMA LEITURA CRÍTICA DOS MODELOS EMERGENTES

FERNANDA SÁNCHEZ

**R E S U M O** *Este artigo propõe a discussão acerca das mudanças nas políticas urbanas de fins de século sobre a base da cada vez maior centralidade das ações que perseguem a promoção das cidades. Deste modo, o city marketing, os planos estratégicos e o urbanismo-espetáculo aparecem como importantes instrumentos do chamado “novo planejamento urbano” que busca recuperar sua legitimidade quanto à intervenção pública na cidade. Neste contexto, a produção de imagens tem um papel cada vez mais relevante na formulação de novas estratégias econômicas e urbanas orientadas, sobretudo, para a internacionalização da cidade, mas também voltadas para a obtenção de notáveis efeitos internos, particularmente no que se refere à construção de uma ampla adesão social a um determinado modelo de gestão e administração da cidade. Assim, o estudo está voltado para as novas formas de realização da esfera política do planejamento e da gestão urbana.\**

**PALAVRAS-CHAVE** *produção de imagens; planejamento estratégico; modelos emergentes.*

\* Trabalho selecionado da sessão temática 1 – “Esferas de decisão e gestão: para onde aponta a experiência?”

## INTRODUÇÃO: O QUE HÁ DE NOVO NAS POLÍTICAS URBANAS DE FINAL DE SÉCULO?

Este artigo propõe a discussão acerca das mudanças nas políticas urbanas de fins de século sobre a base da cada vez maior centralidade das ações que perseguem a promoção da cidade.<sup>1</sup> Deste modo, o *city marketing*, ou *marketing* de cidade, e os planos estratégicos aparecem como importantes instrumentos do chamado novo planejamento urbano que busca recuperar sua legitimidade quanto à intervenção pública na cidade.

Dentro de nossa interpretação, estes dois novos instrumentos guardam uma relação bastante estreita, o que pode ser apreendido já pelo modo como são conceituados por autores cuja produção os têm referendado. Enquanto o *city marketing* constitui-se, para estes autores, na orientação da política urbana à criação ou ao atendimento das necessidades do consumidor, seja este empresário, turista ou o próprio cidadão (Ashworth & Voogd, 1991; Cooke, 1990), os planos estratégicos propõem atuações integradas a longo prazo, dirigidas à execução de grandes projetos que combinam objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, com um sistema de tomada de decisões que comporta riscos, com a identificação de cursos de ação específicos, formulação de indicadores de seguimento e envolvimento de agentes sociais e econômicos ao longo do processo (Güell, 1997).

Ao serem apresentados como instrumentos capazes de obter consenso político para a execução de grandes projetos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, os planos estratégicos, a nosso ver, são também verdadeiras fábricas de imagem, pois, mediante a necessidade de construir ou modificar as “imagens de marca” da cidade para

**1** Nesta versão foram incorporados alguns novos argumentos, que surgiram de interessantes discussões no Seminário de Planejamento Estratégico promovido pelo professor Carlos B. Vainer no IPPUR/ UFRJ, do qual participei nos primeiros meses de 1999.

projetá-la no exterior, se utilizam do *marketing* para promover seus principais “produtos”, como por exemplo turismo, cultura ou serviços de ponta (Compans, 1997; Benach & Sánchez, 1998).

Neste contexto, a produção de imagens tem um papel cada vez mais relevante na formulação de novas estratégias econômicas e urbanas, orientadas, sobretudo, para a internacionalização da cidade, mas também voltadas para a obtenção de notáveis efeitos internos, particularmente no que se refere à construção de uma ampla adesão social a um determinado modelo de gestão e administração da cidade. Assim, o estudo está voltado para as novas formas de realização da esfera política do planejamento e da gestão urbana.

O trabalho está organizado em três partes. Na primeira, são situadas as políticas de promoção das cidades num contexto de profunda transformação dos objetivos e dos instrumentos da política urbana. Na segunda, é discutido o papel dos novos planos estratégicos bem como do “urbanismo-espetáculo” como instrumentos privilegiados para alavancar a “venda” das cidades. A terceira parte propõe uma aproximação ao tema da construção do consenso social, sua relação com a redefinição de papéis entre agentes públicos e privados e com a necessária sustentabilidade social dos projetos urbanos hegemônicos.

A discussão dos pontos apresentados se dá também pela comparação entre cidades, com maior ênfase em Curitiba (Brasil) e Barcelona (Espanha), cidades que se tornaram emblemáticas do urbanismo contemporâneo, sobretudo nos anos 90. Acreditamos que este estudo comparativo, que mostra a existência de semelhanças surpreendentes, pode dar aporte a elementos interpretativos dos atuais projetos de reestruturação urbana no Brasil, como também contribuir para a compreensão das profundas mudanças culturais nas formas de fazer política urbana, assinalando a relevância do tema da comunicação no estudo dos processos de renovação urbana contemporâneos.

Nosso ponto de vista, e a argumentação principal de nossa pesquisa, é que a produção de imagem, os planos estratégicos e o investimento em *marketing* podem ser considerados: a) um resultado e uma estratégia dos processos de reestruturação urbana; b) instrumentos do “novo planejamento urbano”; c) instrumentos para a legitimação dos interesses das coalizões dominantes com interesses no lugar (Benach & Sánchez, 1998).

## **AS POLÍTICAS URBANAS EMERGENTES: UM ESFORÇO DE CONTEXTUALIZAÇÃO**

Uma série de fenômenos significativos vêm exercendo intensa pressão sobre os instrumentos tradicionais de planejamento urbano. Dentre estes fenômenos podemos destacar: em primeiro lugar, o dinamismo das mudanças econômicas mundiais, as turbulências geopolíticas, as incessantes inovações tecnológicas e as mudanças nas atitudes socioculturais; em segundo, os diversos agentes econômicos – velhos e novos – em sua atuação no meio urbano passam a exigir de forma explícita o cumprimento de uma série de requisitos de competitividade como condições para sua permanência na cidade, o que tem obrigado os agentes públicos a considerar estas exigências e levá-las em conta nos momentos de decisões; em terceiro, a integração de países em blocos e a abertura dos mercados em nível global têm dado lugar a uma aberta rivalidade entre cidades para captar investimentos, criar empregos, atrair turistas e financiamentos públicos.

Com efeito, este conjunto de fenômenos que têm se sucedido num breve período exige dos administradores e gestores urbanos uma grande capacidade de antecipação ou

de reação perante as atuações de seus “competidores” mais diretos. Mas o desafio que nos colocamos, como analistas, é interpretar o papel das novas políticas e instrumentos para fazer face a estes fenômenos, é entender como são construídos os mecanismos que pretendem legitimá-las, é desvendar as relações entre estas políticas e a reestruturação socioespacial que emerge dos novos padrões de produção e circulação do capital, é buscar compreender o novo espaço que vem se configurando com a “destruição criativa” (Harvey, 1994, p.234) do espaço pretérito.

Em nossa análise, o marco em que podem ser situadas as novas políticas promocionais de imagem das cidades é o da valorização da dimensão local no contexto da globalização econômica. A mobilidade produtiva e financeira permite uma maior liberdade de localização, o que aumenta a importância das diferenças e atrativos locacionais. É por este marco que os agentes da cidade vêm tomando consciência da permanente competição com outras localidades por novos capitais, aquilo que passou a ser caracterizado como uma verdadeira “guerra dos lugares” (Alessandri, 1996, p. 39; Santos, 1996, p.197). Para Vainer (1999, p.03), entretanto, aquilo que é apresentado como guerra dos lugares até pela literatura acadêmica deve ser melhor discutido, pois, segundo o autor, se trata de um fetiche, uma forma ideológica do novo discurso do planejamento estratégico para legitimar a produção generalizada de facilidades locacionais, um “rebatimento, para as cidades, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal”.

Por trás da competição entre lugares encontra-se, de fato, a competição entre empresas em busca de localizações vantajosas, com exigências da maior segurança e rentabilidade para os capitais obrigados a uma competitividade sempre crescente. Porém, ao lado da busca das empresas pelos melhores sítios há, também, pelos próprios governos locais uma procura desesperada por novas implantações e um especial zelo por manter aquelas já conquistadas. Por outro lado, esta “guerra” não é apenas pela atração da produção, mas também pela atração ampliada de consumidores. Nesse sentido, tendemos a concordar com Santos (1996, p.198), quando diz que a idéia de uma dupla estratégia das empresas e do poder público em diversos ramos da atividade econômica local justifica a metáfora da “guerra dos lugares”.

Na medida em que as potencialidades e deficiências dos lugares são hoje mais detalhadamente conhecidas e mensuradas à escala do mundo, as escolhas, para cada ramo de atividade, tornam-se mais precisas. Dessa valoração do conteúdo do espaço em cada ponto ou lugar depende, em grande medida, o sucesso dos empresários. Como lembra Santos (1996, p.199): “É desse modo que os lugares se tornam competitivos. O dogma da competitividade não se impõe apenas à economia, mas, também, à geografia”.

Efetivamente, tal como vem sendo amplamente tratado por diversos autores, os processos de reestruturação econômica mundial, como resultados de uma complexa cadeia de crises, desenham um panorama certamente instável para as cidades e metrópoles, para seus modelos de desenvolvimento, seus novos papéis e sua morfologia (Soja, 1993; Harvey, 1994). É neste panorama de crise e reestruturação que as políticas de *marketing urbano* ganham importância para os governos locais, os quais procuram desenvolver projetos de modernização econômica que produzam um *aggiornamento* com os processos da globalização.

Como observa Harvey (1994, p.247):

o livre fluxo do capital na superfície terrestre, por exemplo, põe uma forte ênfase nas qualidades particulares dos espaços para os quais o capital pode ser atraído. O encolhimento do

espaço que faz diversas comunidades do globo competirem entre si implica estratégias competitivas localizadas e um sentido ampliado de consciência daquilo que torna um lugar especial e lhe dá vantagem competitiva. Essa espécie de reação confia muito mais na identificação do lugar, na construção e indicação de suas qualidades ímpares num mundo cada vez mais homogêneo, mas fragmentado.

A atração dos novos investimentos é realizada mediante um conjunto de fatores que procuram marcar a singularidade: infra-estrutura física e comunicacional, regulação política e social, qualidade de vida. Precisamente neste processo adquirem grande importância a venda da cidade, o uso de técnicas publicitárias eficazes e a construção criativa de imagens.

Num contexto de crescente competitividade, a necessidade das cidades de assegurar-se um *status* determinado tem consequências evidentes para o planejamento. A venda da cidade passa a ser parte do “novo planejamento” (Benach & Sánchez, 1998).

É neste contexto que o *city marketing* se afirma como instrumento necessário à busca de “um lugar ao sol” para as cidades, no processo da globalização. Com efeito, as cidades passam a ser cada vez mais tratadas como produtos para ser vendidos e o *marketing* é utilizado como fundamental instrumento para aumentar a capacidade de atração do “produto cidade” (Ashworth & Voogd, 1991; Kearns & Philo, 1993). Entretanto, pensamos que isto representa um notável giro na filosofia do planejamento e da gestão urbana, que implica uma profunda reestruturação administrativa com a adoção de métodos empresariais de trabalho, mais orientados para a demanda do mercado.

Com efeito, parece-nos que a importância adquirida pela produção de imagens e promoção das cidades está associada à própria transição no papel do Estado com as atuais mudanças no padrão de gestão local para o chamado “empreendedorismo urbano”, caracterizado pelo novo papel empresarial do poder local, assim como pelas crescentes parcerias entre a esfera pública, e a esfera privada que almejam investimentos e desenvolvimento econômico (Harvey, 1989). Diante da presente crise pela qual passam muitos municípios, seus governos e os atores dominantes da iniciativa privada lançam-se no desenvolvimento de novos projetos, tomados pela crença numa possível reorganização econômica por estas vias, perseguindo a redenção econômica do lugar.

É fácil perceber que o *marketing* de cidade vem se convertendo nos últimos anos numa das funções básicas do poder local. A cidade é interpretada como espaço a ser submetido a uma lógica da competição e da gestão, o que muitas vezes leva a uma despolitização do espaço social. A cidade-empresa do modelo empreendedor é apresentada como mercadoria que tem que ser vendida. Dessa forma, compete com outras cidades-empresas. Levando ao extremo esta interpretação, teremos, cada vez mais, cidades em disputa, ostentando qualidades e oferecendo condições mais favoráveis que as concorrentes, para a implantação do capital,<sup>2</sup> o que poderá levar à perda de solidariedades regionais.

Para as políticas intra-urbanas, o modelo empreendedor e a busca de novos investimentos assumida como meta prioritária a qualquer custo comprometem, a nosso ver, até mesmo experiências anteriores de gestão redistributiva no espaço das cidades, o que parece particularmente grave para os casos das cidades brasileiras marcadas pelas profundas diferenças socioespaciais. Com efeito, este novo modelo de gestão público-privada tem provocado profundas e questionáveis mudanças na atuação dos governos municipais com relação às suas prioridades na alocação de recursos e compromissos na implementação de políticas, com tendências cada vez maiores a uma mercantilização da vida urbana.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, a recente guerra fiscal para atração das montadoras de veículos automotores, in Sánchez, F. (1997).

Ao analisar a mudança do papel do planejamento e, consequentemente, o perfil do novo técnico planejador que emerge desta mudança, verificamos que ele, para ganhar legitimidade, se nutre do próprio momento de crise provocada pela globalização, como aponta o seguinte trecho:

Se para o senso comum sair da crise é perguntar-se pelo modo de organizar a vida econômica e social de forma a atender as necessidades humanas mais urgentes, para o tecnocrata, contrariamente, sair da crise é, basicamente, adaptar-se mais e melhor a um sistema que é precisamente o responsável dos principais males dos quais padece a humanidade (Domenech apud Benach, 1997, p.61)

A figura do planejador, que até há pouco tempo era, ao menos explicitamente, a do regulador da ação da iniciativa privada deixa de ter o perfil do vigilante em prol do bem público, desempenhando agora um novo papel: o de promotor do crescimento.

É neste período que passamos a verificar uma crescente – e escancarada – colaboração entre os setores público e privado. O poder público constrange muito menos o setor privado para investir proveitosamente no espaço urbano e freqüentemente há uma clara confluência de interesses entre o governo da cidade e os setores empresariais.<sup>3</sup> Mais do que uma “complementaridade” ou “cooperação” (Borja, 1996, p.80), termos que, a nosso ver, mistificam a relação entre os governos das cidades e o conjunto de atores econômicos voltados para os mercados externos, as articulações de poder atuais transformam as grandes empresas em entidades políticas com crescente grau de interferência nas políticas do Estado. Assim, concordamos com Milton Santos quando diz que nos recentes acordos público-privados é possível ver “um aumento da força de ação econômica e uma diminuição da força de ação social” (Santos, 1998) por parte dos governos.

A gestão da cidade como uma empresa e a colaboração com o setor privado – as chamadas parcerias – passam a definir a maneira de enfrentar os problemas urbanos, deixando muitas vezes em plano secundário os programas e projetos de cunho social. Ao desenvolver métodos e técnicas de planejamento empresarial, os planos estratégicos de cidade, mostrados como potencialmente capazes de superar a crise de legitimação dos planos tradicionais, são apresentados como a nova panacéia para a reestruturação urbana. É assim que os atores privados passam a ter um papel mais dominante nos processos decisórios das políticas urbanas.

Nossa argumentação baseia-se em que o investimento em *marketing* pode ser considerado ao mesmo tempo como um resultado e como uma estratégia dos processos de reestruturação urbana (Benach & Sánchez, 1998). Assim dizendo, parece haver uma relação clara, bidirecional. Se podemos tomar este instrumento como emergente deste contexto, e, sua notável incorporação como resultante dos velozes processos de reestruturação, também é possível uma leitura na outra direção, ou seja, identificar as imagens urbanas produzidas pelo *marketing* como ponto de partida imprescindível à realização das transformações econômicas e espaciais, como estratégia *sine qua non* para os projetos de cidades emergentes.

Pensamos que esta argumentação, reforçada pela comparação entre as políticas de algumas cidades, tem um poder explicativo da centralidade que exercem os programas de comunicação nestes “projetos de cidade”. Entretanto, na grande maioria dos trabalhos que se tem feito sobre as cidades tidas como modelo – aqui nos referimos especificamente aos casos de Curitiba – PR e Barcelona – ES, esta centralidade não é visível, quanto menos indicada como um dos elementos mais importantes para explicar o seu êxito.

**3** Exemplos muito claros são os do projeto olímpico Barcelona 92 (com o atendimento aos fortes interesses do capital imobiliário internacional) ou, mais recentemente, as proveitosas negociações para transformar a Região Metropolitana de Curitiba, Paraná, no mais novo pólo automobilístico do Brasil, ou, ainda em Curitiba, a também recente proliferação de *shopping centers* com localização desregulada e significativamente impactante para a cidade que, por outro lado, também evidencia uma clara flexibilização da legislação de uso do solo, paradoxal numa cidade considerada modelo de urbanismo.

**4** Utilizamos o conceito de mito de Roland Barthes (1989), que o entende como uma maneira cultural de pensar sobre alguma coisa, uma maneira de conceitualizá-la e entendê-la, cuja função é naturalizar as suas conotações ideológicas dominantes. Em nosso caso, parece-nos designar cada um dos elementos operadores da imagem da cidade e da identidade coletiva que naturalizam e deformam a realidade.

Acreditamos que o fato se deva a um conjunto de mitos<sup>4</sup> e estereótipos que, com uma notável implicação da mídia em sua produção e manutenção, tem construído uma espécie de fetiche ou reificação ao redor destes projetos (Sánchez, 1997, p.36-43).

O pensamento crítico, por sua vez, tem a responsabilidade de ser um instrumento de desmitificação, uma “contribuição para mudar a construção política do mundo” (Santos, 1998). Por isso, pensamos que uma análise responsável das novas políticas urbanas exige prestar especial atenção às políticas de promoção da cidade e de criação de imagens, como também interpretar e questionar seus conteúdos, pressupostos e valores. Desta ótica, as ditas políticas de comunicação são interpretadas como um poderoso instrumento do novo planejamento, resultante do desenho de novas estratégias urbanas acionadas, sobretudo, em momentos de profundos processos de reestruturação econômica, social e espacial.

## **OS NOVOS INSTRUMENTOS PARA ALAVANCAR A PROMOÇÃO DAS CIDADES**

### O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Nos últimos anos tem-se tornado cada vez mais freqüente ouvir prefeitos, gestores municipais e técnicos planejadores expressarem suas inquietações acerca dos atrativos e competitividade de suas cidades em relação com as outras. Interessante observar, como indicador da aceleração dos processos econômico-espaciais da atualidade, que o termo “outras”, diante das quais procura-se situar a cidade em questão, já não indica geograficamente apenas as cidades contíguas ou em seu entorno de influência, mas também aquelas que, embora distantes, guardem com ela alguma relação de cooperação ou disputa.

Como se fosse um campeonato esportivo, no qual só se entra avaliando cuidadosamente os adversários e as chances de vencer, os governos locais procuram “colocar suas cidades no mapa do mundo”, uma alegoria que indica a intenção de lançá-las, torná-las visíveis e competitivas na escala mundial. Termos como “orientação para a demanda, atrativos da oferta urbana, posicionamento competitivo, ações de *marketing*, produção de imagem e planejamento estratégico”, que até há pouco tempo eram restritos ao âmbito empresarial, hoje são recorrentes no discurso dos administradores locais.

A rapidez na incorporação destes termos revela uma obediência dos lugares a uma nova ordem, uma necessidade imperante para continuarem presentes no mundo. A doutrina que acompanha o planejamento estratégico impõe-se como “possibilidade de dar resposta aos novos acontecimentos do mundo”, anunciando prosperidade e visibilidade para as urbes que se integrarem mediante esta via ou atemorizando os governos locais pela possibilidade de sucumbirem diante das mudanças, como mostra o seguinte trecho de um renomado manual de planejamento:

ao longo da história, têm havido numerosos casos de cidades, como Cleveland, que souberam em seu momento prever e posicionar-se inteligentemente diante das mudanças do entorno, aproveitando as oportunidades que se lhes ofereciam e tornando-se conhecida como uma das principais urbes do meio-oeste americano; enquanto houve muitas outras, como Sandusky, da qual quase ninguém tem conhecimento nem sequer de sua existência, que foram incapazes de reagir a tempo e sucumbiram diante das mudanças. (Güell, 1997, p.32, trad. nossa)

Esta linguagem renovada, presente nas novas políticas, surge de forma articulada no discurso do planejamento estratégico, primeiramente nos Estados Unidos, nos anos 80, logo depois na Espanha e, recentemente, nos anos 90, sobretudo por intermédio de consultorias espanholas, na América Latina.<sup>5</sup> A força da experiência de reestruturação urbana de Barcelona, viabilizada pelos Jogos Olímpicos de 1992, transformou a cidade em paradigma, apresentada como modelo<sup>6</sup> a ser seguido pelas cidades que procuram uma inserção competitiva na nova ordem econômica.

Na direção apontada por Vainer (1998), pensamos que o “modelo Barcelona”, mediante o planejamento estratégico catalão, em voga no Brasil, “oferece instrumental teórico, ideológico e político para uma articulação renovada dos grupos econômicos dominantes” que interagem no lugar que “definem o acontecer no lugar” (Santos, 1998), operando no contexto de seus relacionamentos internos e externos que perpassam todas as escadas; um conjunto de atores que disputam parcelas do poder e da riqueza do e no lugar.

Na América Latina,<sup>7</sup> em geral, e no Brasil, em particular, o planejamento estratégico e o *marketing* de cidade vêm sendo apresentados como os melhores instrumentos com promissoras soluções, como capazes de dar respostas adequadas às novas situações provocadas pelo movimento de globalização da economia. O mais curioso – e que, como analistas, nos produz uma certa perplexidade – é o alcance que estes instrumentos têm obtido, ganhando uma notável presença nas políticas urbanas que emergem neste final de século.

A perplexidade se torna mais aguda se recuperamos, como contraponto, nosso passado recentíssimo, no qual alguns avanços significativos das políticas urbanas brasileiras foram lentamente gestados num amplo movimento social de reforma urbana, de caráter nacional e com base popular, e que implicou um debate nacional que culminou com a incorporação legal/constitucional de importantes conceitos como “função social da propriedade urbana”, “função social da cidade” junto com instrumentos que impulsionavam uma leitura renovada da problemática urbana e, em certos casos, uma atuação democrática respaldada por seus planos diretores.

O planejamento estratégico foi gestado de modo bem diferente. Seus conceitos, doutrina e instrumentos analíticos e metodológicos são extraídos da prática empresarial, com claras origens na Harvard Business School de planejamento estratégico empresarial norte-americano que, por sua vez, nutre-se – reconhecidamente – das experiências do âmbito militar (Güell, 1997).

Atentar para estes antecedentes, militares e empresariais, que alimentam as bases teóricas do planejamento estratégico, parece-nos uma necessidade inadiável para o debate aprofundado acerca das orientações das atuais políticas e de sua pertinência e limites dentro de nossa realidade urbana. Sobretudo se considerarmos que, ao menos no Brasil, há uma certa confusão a respeito das origens e bases deste novo “modelo”, tanto no meio acadêmico quanto no interior dos quadros técnicos municipais dos mais diversos matizes político-ideológicos. Esta confusão talvez possa ser explicada pela forma como o novo modelo foi introduzido e propagado no Brasil, posto que ele vem aparentemente revestido de uma aura progressista, ao mesmo tempo alternativo ao neoliberalismo e ao estatismo, para a inserção nos espaços econômicos globais, como portador de um possível projeto coletivo urbano (Borja, 1996), como uma grande oportunidade democrática de definição dos destinos das cidades globalizadas.<sup>8</sup>

As principais ações propostas pelos novos planos estratégicos são voltadas para um redesenho espacial das cidades face a obsolescência da infra-estrutura urbana instalada nas novas relações de produção. Nesta direção, o urbanismo ganha centralidade, uma vez que

**5** O primeiro plano estratégico de cidade foi o de São Francisco – EUA, em 1982; o processo chegou à Espanha em 1987 e foi aplicado pela primeira vez em Barcelona com o motivo da celebração dos Jogos Olímpicos de 1992. A partir dessa iniciativa foi produzida uma primeira geração de planos na Espanha: Bilbao, Madri, Jerez e Cádiz. Ver Güell, 1997.

**6** O “modelo Barcelona” impôs-se como referência no mercado internacional, sobretudo para muitas cidades da América Latina: modelo de urbanismo, modelo de planejamento estratégico, modelo de liderança em redes internacionais, modelo na capacidade de organização de megaeventos, como os Jogos Olímpicos.

**7** Em diversas cidades latino-americanas foram recentemente desenvolvidos planos estratégicos e, em outras, vem sendo anunciada a intenção de fazê-lo. São elas: Bogotá, Medelin e Cartagena (Colômbia), Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife (Brasil), Santiago e Concepción (Chile), Córdoba e Rosario (Argentina), Assunção (Paraguai), Caracas (Venezuela), San José (Costa Rica) e Quito (Equador). Ver Borja, 1996.

**8** Contribui também para a mística em torno aos planos estratégicos e seu caráter participativo o fato de terem sido introduzidos no Brasil por técnicos especialistas espanhóis de reconhecida trajetória – intelectual e política – de esquerda.

serão as intervenções físicas as que deverão determinar o êxito ou o fracasso de muitas estratégias econômico-territoriais, como condições gerais de produção exigidas pelos novos padrões tecnológicos, especialmente nas áreas de transportes e telecomunicações.

A renovação desta infra-estrutura física para tornar as cidades competitivas tem ficado a cargo do Estado, com a modernização dos sistemas viários e de comunicação. Sistemas de integração viária são prioritários, como exemplificam as chamadas “rondas” de Barcelona previstas no Plano, cinturões arteriais para trânsito rápido, que consumiram cerca de 25% do volume de recursos para as obras pré-olímpicas. No caso do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, as estratégias com maior grau de implementação atendem as exigências do setor privado: são aquelas referentes à melhoria das condições de acessibilidade e à criação de áreas de atrativo econômico e empresarial, como o Teleporto, a recuperação e privatização da Via Dutra, a dragagem do Porto de Sepetiba ou a ampliação do terminal de cargas do Aeroporto do Galeão.

Embora os planos estratégicos apresentem também blocos de ações voltadas para questões de emprego, moradia, qualidade de vida e democratização da administração pública, efetivamente, o método não apresenta salvaguardas quanto à sua execução. A avaliação da implementação das ações propostas demonstra que, no conjunto das estratégias, algumas acabam sendo consideradas “mais estratégicas” (Compans, 1997, p.1728) e são claramente priorizadas em detrimento de outras, à mercê da correlação de forças e dos interesses em jogo na definição do que seja “mais” ou “menos” estratégico.

#### O URBANISMO ESPETÁCULO

“A cidade de Curitiba é dona de uma lisonjeira unanimidade nacional. Tida e havida como a capital brasileira de melhor qualidade de vida, é hoje indicada por urbanistas da ONU como uma das três melhores cidades do planeta para se viver, ao lado de Roma e da americana São Francisco.” (Veja, 8.3.1990)

“Welcome to the greatest urban development project in Europe.”  
(Outdoor publicitário no aeroporto de Barcelona, 1990 – Ayuntamiento de Barcelona e Patronato de Turismo.)

A cidade de Curitiba foi transformada em marca nacional da qualidade de vida urbana. Com efeito, ali se instaurou plenamente nos anos 90 um processo de consolidação de uma identidade socioespacial positiva em relação ao país bem como em nível internacional. Não obstante, esta identidade encontra-se associada ao processo de construção da imagem de “cidade modelo” cujo marco inicial é o princípio dos anos 70.

Naquela época foi implantado o Plano Diretor da cidade que produziu mudanças profundas no tecido urbano e cujos eixos foram a determinação de um novo desenho de vias estruturais com um uso do solo específico – de alta densidade habitacional associada ao uso comercial – e um modelo de transporte coletivo de ônibus expressos – uma espécie de metrô de superfície, que circula, com exclusividade, ao longo das vias estruturais.

Já na década de 1990 observamos que as transformações urbanas deixam de ser estruturais e passam a ser mais fragmentadas, centradas em obras urbanísticas de construção de parques étnicos, novos centros culturais e áreas de lazer como o “Memorial da Cidade” ou a “Ópera de Arame”, ruas de serviço chamadas de “Ruas da Cidadania”, bibliotecas de bairro chamadas “Faróis do Saber”, o Jardim Botânico, a “Universidade do

Meio Ambiente”, a “Rua 24 Horas”, entre as obras mais emblemáticas do período e com maior presença na nova imagem da cidade.

No caso da cidade de Barcelona, há uma herança urbanística riquíssima que integra marcas e ruínas da cidade romana de 2000 anos com o tecido medieval do “Barrio Gótico”, também o tecido do famoso “Ensanche” do Plano Cerdá, de reconhecido valor urbanístico, e as áreas de renovação onde se deram as principais obras do período olímpico. É sobretudo com relação a estas últimas áreas que os documentos técnicos se referem a “uma nova maneira de fazer cidade”, com um “caminho de transformação transcendental da fisionomia de Barcelona” (*Plan Estratégico Barcelona 2000*).

O marco temporal mais referenciado é o do ano de 1992, embora a transformação mais intensa tenha se dado a partir de 1986, com a nomeação da cidade como sede dos Jogos Olímpicos. Efetivamente, com a bem-sucedida celebração dos Jogos, a cidade culminou em um período de grandes investimentos e modernização urbana, que a colocaava numa nova posição dentro das cidades européias e, por conseguinte, também a nível mundial.

A construção de infra-estruturas de mobilidade interna e externa, novas infra-estruturas de comunicação, grandes obras do complexo olímpico e desenho de novas áreas de centralidade foram os principais objetivos perseguidos. A atividade urbanística nas décadas de 1980 e 1990 foi tão intensa em Barcelona que se transformou num sintoma e num símbolo de revitalização urbana. Interessante observar que as próprias obras foram apropriadas pela linguagem promocional e transformadas num autêntico espetáculo, o que também evitou críticas pelo grande transtorno causado à população. Um bom exemplo é o anúncio publicado pelo *Holding Olímpico*, no qual, sob o slogan “Contemple o maior projeto europeu da atualidade”, aparecia uma ilustração que mostrava uma paisagem interminável de guindastes de construção (*El País*, 25.7.1990), ou mesmo os *outdoors* e anúncios publicitários com coloridos capacetes de obra.

Os meios de comunicação mostravam incessantemente uma atividade frenética junto com as doses adequadas de suspense e, assim, o afluxo dos cidadãos para apreciar este espetáculo foi surpreendente, convertendo cada grande canteiro de obras, num local de visitação e passeio familiar nos fins de semana. As obras passaram a simbolizar o renascimento urbano, enquanto este impulso, do qual se pretendia obter a adesão de todos os cidadãos, aparecia sem protagonistas visíveis. Ao lado do espetáculo das obras, entretanto, há que se destacar as realizações do urbanismo barcelonês, com uma política de construção de espaços públicos de reconhecido valor.<sup>9</sup>

Uma das linhas de comparação entre as duas cidades, que pode ser facilmente estendida a outros recentes exemplos com tendências semelhantes,<sup>10</sup> é o papel chave que passa a ter o “novo urbanismo” nas respectivas políticas urbanas dos anos 90. Com efeito, é possível verificar em ambas alguns importantes traços comuns: uma ênfase na forma mais que na função, uma ênfase nos projetos urbanos pontuais mais que nos planos gerais, buscando melhorar a imagem urbana mediante a criação de novos espaços ou pela revitalização de espaços antigos.

A fragmentação, a efemeridade, o ecletismo, a forma anteposta à função, “o triunfo da imagem sobre a substância” (Harvey apud Benach, 1997, p.166) são elementos identificáveis de uma estética pós-moderna nos novos espaços urbanos. A estética do lazer pode também ser vista como ícone da pós-modernidade nos novos espaços culturais; a arquitetura adquire uma nova obrigação expressiva nos seus marcos urbanos, em que a centralidade da forma é mais importante que a efemeridade dos espaços criados (Harvey, 1994).

**9** Com efeito, Barcelona tem um padrão de urbanização bastante homogêneo em sua área urbana, provavelmente fruto do esforço significativo de mais de 15 anos de administração socialista.

**10** Como mostram, por exemplo, Compans (1997), para o Rio de Janeiro, ou Gomez (1998), para Glasgow e Bilbao.

Levado ao extremo, o consumo circunstancial e transitório destes espaços, associado à incessante chegada de “novidades”, transforma alguns destes espaços em pastiches, clichês superficiais de uma idéia de cidade. O seguinte trecho, de um morador da “Ciutat Vella” de Barcelona, expressa a descolagem entre forma e conteúdo em algumas das recentes intervenções:

*Las actuaciones de rehabilitación en Ciudad Vieja han superado la cifra de 2.000, pero es una lástima que esta recuperación externa de las fachadas no se haya dado acompañada de una política de rehabilitación de las viviendas. Muy bonito desde fuera, y en muchos casos, inhabitable por dentro. (FAVB, 1992)*

Notamos que o projeto de “lançamento” de cada novo “produto” urbanístico costuma ser minuciosamente planejado. O objetivo é precisamente diferenciá-lo de outros produtos em circulação para conquistar ampla adesão social. Com evidentes conexões entre sociedade de consumo e uma nova concepção de cidadania, o cidadão é confundido com consumidor e, por sua vez, a cidade com o mercado. Quanto ao aspecto urbanístico, as novas políticas de reestruturação urbana recomendam “apoiar-se em obras e serviços visíveis, sobretudo os que tenham caráter monumental ou simbólico”. Na opinião de Vainer (1998, p.41) esses marcos urbanos simbólicos passam a ser vistos “como elemento fundamental da construção da coesão patriótica simbólica, que unifica o poder sob lideranças carismáticas que vão representar a cidade. É a ideologia autoritária na sua melhor tradição, com seu urbanismo monumental”.

Este ritmo de “lançamento de novidades”, ao transformar-se em rotina da cidade, passa a fazer parte do imaginário dos cidadãos, que esperam com ansiedade e recebem com curiosidade as inovações, com uma aparente aprovação consensual delas. A forma como os novos espaços, equipamentos ou serviços são apresentados comunica seu caráter: são marcos representativos, espetacularizados, da “cidade que não pára de inovar”, acompanhados, por exemplo, de *slogans* como: “Curitiba sempre na frente, mais um serviço de Primeiro Mundo para a capital de Primeiro Mundo”.

A grande veiculação das imagens sintéticas da cidade intensifica a idéia do socialmente pleno usufruto dos novos espaços modernizados e, implicitamente, sugere uma vida de classe média para todos os cidadãos. Para a elaboração desta síntese com um poder comunicativo tão grande trabalha-se, mediante articulação de processos técnicos e saberes especializados,<sup>11</sup> com a seleção simbólica de fragmentos escolhidos da paisagem urbana.

Ocorrem, dessa maneira, processos de exemplificação, seleção, inclusão e omissão de espaços e de ângulos das práticas sociais apresentados, assim mesmo, como legítimas leituras da vida urbana coletivamente compartilhada. Parecem evocar a cidade como um todo. A produção destas sínteses expressivas corresponde à estratégia de mobilização de determinadas energias – sobretudo dos setores dominantes da sociedade – para a sustentação da nova imagem, com um forte impacto no senso comum, na memória social e nas práticas de uso dos espaços.

Ao operar analiticamente no tecido discursivo e prático das imagens urbanas, nos é possível observar que a linguagem articuladora de símbolos organiza a realidade urbana, é parte dela: não esconde a materialidade da cidade mas a deforma, não é uma mentira mas uma construção social que, portanto, organiza seletivamente esta realidade.

Entre os cidadãos e a cidade estão os meios tecnológicos de informação e comunicação. Eles não informam sobre a cidade, eles a refazem à sua maneira, hiper-realizam a cidade transformando-a num espetáculo. Este espetáculo ostenta uma cidade sem contradições,

<sup>11</sup> Referimo-nos às ciências da comunicação, ao *marketing* e suas técnicas de publicidade, como, também, à psicologia social.

porque sem profundidade, uma imagem plana, evidente. As intervenções urbanísticas parecem significar por elas próprias. Desta forma, pensamos que a imagem-mito é uma linguagem domesticada para “cantar louvores” às intervenções urbanas, para seduzir os cidadãos, ao contrário de estimular qualquer tipo de ação efetivamente construtora de cidadania.

Pode parecer que a imagem das duas cidades em questão já esteja suficientemente consagrada. Porém, cada ato de linguagem reflete uma disputa, difusa e não explícita, pelo exercício do poder, uma disputa pela imposição de um sistema classificatório, uma luta pela interpretação hegemônica do espaço. Como mostram diversos autores (Ribeiro, 1994; Canclini, 1996), níveis mais sofisticados de controle da vida coletiva são cada vez mais subsidiados pelo *marketing* moderno. É assim que, para manter esta leitura dominante da cidade, as imagens necessitam ser periodicamente recicladas incorporando novos valores, novos ícones espaciais.

O estudo das imagens através do tempo, no caso de Curitiba, mostra-nos que de fato houve um esforço de reciclagem permanente: nos anos 70, Curitiba era a “Cidade Modelo”, a “Capital Humana”; para fins dos anos 80 passa a ser a “Capital da qualidade de vida”; a princípio dos 90 começa a afirmar-se como a “Capital Ecológica”. Já agora, rumo ao fim dos anos 90, com a chegada das novas empresas automotoras e com a requalificação tecnológica da cidade voltada para os serviços e indústrias de *software* e tecnologia de ponta, já é possível identificar uma nova relocação do discurso e das imagens: haveria agora uma certa relativização do discurso ambiental com uma correlata passagem da “Capital Ecológica” para a “Capital Tecnológica”.

Em sintonia com a cultura urbana global e com os novos projetos de reestruturação e desenvolvimento locais, a linguagem tende a incorporar novos valores, para rejuvenescer e manter seu *status* nacional e internacional. Não obstante, esta renovação é cautelosa, sempre procurando manter algumas matrizes consagradas em outros períodos. Como uma colagem no tempo, que recupera os elementos móveis das sínteses anteriores que têm contribuído para a conquista do consenso, recorrentemente é transmitida a idéia de um *continuum* (Sánchez, 1997, p.38). As mudanças se apóiam numa linha de continuidade identificável com o tempo e com o espaço e, desta forma, remetem à conceitualização de cidade como espaço-tempo: “em todos os momentos as formas criadas no passado têm um papel ativo na elaboração do presente e do futuro. A história da cidade é a das suas formas, não como um dado passivo mas como um dado ativo” (Santos, 1996, p.72).

A idéia reiterada de continuidade histórica das intervenções para explicar a cidade atual, convertida em lugar-comum no discurso político e nos meios de comunicação, tem implícito um conteúdo ideológico que acaba reforçando o protagonismo histórico dos principais atores políticos com maior liderança nas últimas décadas: Pasqual Maragall, em Barcelona (1982 a 1997), e Jaime Lerner, em Curitiba (1971-1974; 1979-1983, 1989-1992), ambos prefeitos municipais durante longo período.

Efetivamente, Maragall e Lerner foram transformados pelos meios de comunicação, respectivamente, em personagens quase mitológicos das cidades espetáculo:

Hoje cada rua de Curitiba tem alguma marca da criatividade do Jaime e de sua capacidade de reunir as pessoas em torno de seus projetos. Em Curitiba, muitos dizem que tudo aquilo que o Jaime toca não “vira ouro”, “vira” qualidade de vida. (*IstoÉ*, 8.4.1992)

Eis aqui o que julgamos ser uma das chaves mitológicas da linguagem da cidade-espetáculo: o êxito das experiências de reestruturação urbana como produto de um conjunto

de acertadas decisões técnicas, plenas de racionalidade, alimentadas por uma rara preocupação com o bem-estar público, decisões estas cuja origem sublinha, sobretudo, a forte liderança de apenas um indivíduo. A superexposição da maior liderança, em termos de imagem política das transformações, acaba camuflando as articulações de poder dos grupos econômicos que disputam parcelas do poder e da riqueza da cidade<sup>12</sup> (Oliveira, 1996).

Para esta mitificação dos “grandes líderes urbanos” na mídia, também contribui a cuidadosa construção da identidade pública deles, baseada num perfil aparentemente mais técnico do que político, identidade que vai ao encontro do protótipo do administrador público ideal (pós-moderno?) para desencadear, com sucesso, ambiciosos projetos de reestruturação urbana: empreendedor, técnico, performático e apolítico, como pode ser verificado no seguinte fragmento que distingue uma liderança local como adequada para levar adiante um ambicioso plano: “um homem independente, distanciado sagazmente tanto dos conservadores como dos radicais de esquerda, com reconhecido prestígio profissional e com um discurso arrebatador!” (Güell, 1997, p.74-5).

Ao descortinar estes valores/mitos para propor outras interpretações do nosso desenvolvimento urbano, não podemos deixar de impor-lhes limites históricos, reinventar nelas a sociedade: com este movimento de recuperação é possível identificar fundamentais condições políticas, pactos e coalizões locais que, articulados, explicam a possibilidade histórica de realização destes “projetos de cidade”.

A noção de cidade-espetáculo aqui desenvolvida indica a espetacularização da experiência urbana. 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.

## **A ENGENHARIA DO CONSENTO**

“Cada curitibano se transformou em verdadeiro urbanista a recitar e defender a série de projetos que resultaram no nosso sucesso ... Os curitibanos são altamente receptivos a cada inovação urbana respondendo positivamente, e sobretudo usando adequadamente os espaços.”  
*(IstoÉ, 8.2.1992)*

“Hay una especie de histeria colectiva en Barcelona y entonces cualquier actitud crítica es tomada como no querer a la ciudad. Por eso, hay una gran dificultad de ejercer la crítica.”  
 (Andrés Naya, Federação de Associações de Vizinhos de Barcelona – FAVB)

A participação dos cidadãos, o sentido de “pertencimento” à cidade, a adesão aos novos projetos ou serviços oferecidos, o elevado grau de aceitação e aprovação pública dos “projetos de cidade” e, principalmente, a aparente unanimidade que estes projetos têm alcançado são elementos reiteradamente apresentados pela linguagem oficial, pelo discurso hegemônico, para mostrar alguns dos resultados de sucesso dos processos de renovação urbana de Barcelona e Curitiba.

Entretanto, talvez seja conveniente deter-se na natureza desta “ampla” participação: trata-se de uma participação efetiva ou representada, passiva ouativa, legitimadora ou trans-

formadora dos projetos oficiais? O grau de consenso alcançado não tem fissuras importantes ou elas não são suficientemente visíveis para o cidadão, nem sequer para o estudioso da cidade? Provavelmente estas questões sejam em boa parte irrelevantes para os objetivos das políticas urbanas em curso, mas se trata, sem dúvida, de perguntas centrais para aqueles que reivindicam a necessidade de decodificar estes projetos de renovação urbana.

Ao interpretarmos a produção de imagens e as políticas de *city marketing* como instrumentos de legitimação e coesão social, estamos assinalando a influência da mídia sobre a experiência e a percepção do espaço (Burgess & Golg, 1985). Pensamos que ela exerce um crescente domínio sobre a vida coletiva nas cidades, o que vem impedir o verdadeiro jogo democrático, ou o alargamento dos fóruns de debate acerca dos grandes investimentos que hoje estão transformando a paisagem urbana.

Os meios de comunicação e informação, que, nos casos analisados, têm sido intensamente utilizados como veículos construtores de determinadas leituras da cidade, intervêm decisivamente na criação de valores culturais e de representações sociais que, por sua vez, promovem determinados comportamentos e formas de utilização dos espaços públicos (Sánchez, 1997, p.66-8). Diante do poder persuasivo dos meios, podemos falar da existência de uma colonização da esfera cultural e social, ao criar a ilusão de objetividade, quanto à aceitação de valores culturais, políticos e morais dos grupos dominantes ante os subordinados, assimilados pelos últimos como a ordem "natural" ou o senso comum.

Do nosso ponto de vista, a comunicação social tem sido um dos elementos centrais dos projetos de reestruturação urbana e tem desempenhado um papel fundamental na busca do necessário consenso social ao redor destes projetos hegemônicos, melhorando sua efetividade, especialmente por tratar-se de períodos de mudanças profundas e muito rápidas.

Deste modo, as políticas urbanas contemporâneas utilizam poderosos aparatos de comunicação tanto localmente como em redes internacionais<sup>13</sup> para conseguirem seus objetivos de revitalização ou, para utilizarmos um termo menos contaminado pelo discurso hegemônico, de reestruturação econômico-espacial. Nesse sentido, apresentar-se como cidades competitivas no mercado mundial de localizações requer, também, dispor de uma apresentação que seja muito atrativa, capaz de transmitir as virtudes do produto oferecido, que, neste caso, é a mesma cidade.

O discurso oficial que acompanha as novas políticas destaca, com ênfase, a vontade de envolver os cidadãos nos projetos de renovação urbana. De fato, criaram para a maioria da população um sentimento de orgulho e de "pertencimento" à cidade, mas esse sentimento gera, mais do que uma participação ativa, uma participação contemplativa da nova cidade. Com efeito, pensamos que a assistência ao espetáculo cria uma ilusão de participação.

No caso de Barcelona, observamos que os cidadãos se sentem partícipes e beneficiados por estas políticas, "não obstante, assistem a um espetáculo de transformações para o qual são convidados em lugar aparentemente preferencial, mas que resulta ser apenas uma parte do cenário" (Benach, 1997, p.432). Em Curitiba, ao discutir esta cidadania representada na cidade-espectáculo, nos referimos aos cidadãos que contemplam a cidade modernizada como os "figurantes de um grande anúncio de *griffe* urbanística" (Sánchez, 1997, p.44).

Efetivamente, muitos investimentos, públicos e privados, concentrados territorial e socialmente, que poderiam gerar conflitos pela distribuição de recursos, são apresentadas

<sup>13</sup> A imagem de Curitiba foi transformada de teatro ou "cenário de encontro" (síntese dos anos 70) em espetáculo multimídia nos anos 90, e sua audiência privilegiada não se encontra só entre os habitantes locais, mas no país e no mundo inteiro (Sánchez, 1997, p.43). Os casos de Curitiba e de Barcelona mostram como cada nova realização urbanística converte-se numa ação e numa comunicação simbólicas para o mundo.

**14** Falamos, por exemplo, da renovação de bairros que está implicando a expulsão de parte de sua população original, ou do aumento do custo da moradia provocada por processos de repentina revalorização que conduzem a uma transformação substancial da composição social dos habitantes da cidade.

como “a longo prazo, bons para todos”. A identificação entre os cidadãos e a “imagem de marca” de sua cidade os têm levado a aceitar com maior facilidade os transtornos ou sacrifícios em sua vida cotidiana, apesar de que em muitos casos seja possível identificar os custos sociais derivados das remodelações urbanas,<sup>14</sup> o que permitiria chegar a caracterizar uma modernização seletiva ou excludente. Por trás da aparente unanimidade em torno aos benefícios da modernização, é possível encontrar expressões reveladoras de outras facetas, como indicam estes trechos:

*En Barcelona se han reducido las desigualdades, pero no por un proceso de movilidad ascendiente de las clases populares, sino porque buena parte de éstas está siendo, poco a poco, sustituida o expulsada por quienes tienen mayor poder adquisitivo, Barcelona será cada día una ciudad más rica porque se debe contar con recursos para vivir en ella, y con una población más envejecida, ya que los que se tienen que marchar son los jóvenes. (FAVB, 1992)*

*Durante estos años, la construcción de las grandes infra-estructuras viarias ha aumentado objetivamente la accesibilidad – en coche privado – de la periferia al centro de la ciudad. Desde luego, la atención y rigor para mejorar las condiciones de habitabilidad no han estado a la altura del resto de obras realizadas durante la década pré-olímpica en Barcelona. (Idem, 1992)*

De fato, ao lado dos que de uma ou outra maneira se beneficiam dos efeitos da reestruturação urbana e, portanto, estão interessados em promovê-la, há um amplo setor da população que não participa diretamente destes benefícios mas que, entretanto, terá que assumir seus custos. A produção de imagem atua assim como um instrumento de legitimação da reestruturação urbana para aqueles que são indiretamente beneficiados por uma hipotética “gota de azeite” que a longo prazo acabaria por estender a todos o que hoje é bom para alguns. Mais além, já não se trata de criar uma esperança futura, mas sim de mostrar os efeitos positivos imediatos para todos os cidadãos por meio da criação de um sentimento de “pertencimento” a uma cidade que melhora, na qual é um privilégio viver. Assim, por exemplo, a coesão social tem sido reforçada em Barcelona pelo uso de *slogans* como “*Barcelona ha guanyat*” (Barcelona ganhou!) ou um intraduzível “*Barcelona més que mai*” (Barcelona mais do que nunca), ou para o caso de Curitiba, com a recente chegada de grandes empresas automotoras, os *slogans*: “ganharam todos os paranaenses ... ganha quem faz deste Estado o gigante que é, VOCÊ, paranaense”.

Tem sido possível observar outro recurso que intervém na produção mitificada da imagem das cidades: sua transformação em sujeitos. Nos fragmentos publicitários são as próprias cidades que “falam”: “*Barcelona ha ganado*”, “*Barcelona se pone guapa*”,<sup>15</sup> “Curitiba espera chegar ao próximo milênio como a cidade de melhor qualidade de vida do Brasil”. Este recurso discursivo permite esconder os verdadeiros agentes sociais interessados nos projetos urbanos e contribui para a dissolução de possíveis resistências. Ora, como seria possível manifestar-se contra um sujeito tão grande e tão absoluto como “a cidade”? Ou ainda, as escassas críticas aparecidas, ou aquelas poucas que têm sido visíveis em algum grau, podem ser ouvidas diante de uma realidade que não parece deixar sequer um resquício para a oposição?

Para Randolph & Limonad (1998) as propostas de melhorar as vantagens comparativas de uma cidade continuam presas a uma visão equivocada, pois tratam as cidades como atores com identidade própria ou como entidades autônomas. Como dizem estes autores, “emerge neste final de milênio, uma idéia de um liberalismo de cidades, onde a

**15** “Barcelona ganhou”; “Barcelona se faz bonita”.

responsabilidade dos destinos de uma cidade reposaria em si mesma, vista enquanto ser econômico dotado de uma racionalidade própria".<sup>16</sup>

O notável grau que observamos de identificação do cidadão com sua cidade, que era um dos objetivos explícitos das imagens produzidas, tem como consequência a de evitar qualquer possibilidade de crítica. Ainda mais, pensamos que os recursos de linguagem na comunicação cidadã bem como o peso dos agentes econômicos envolvidos distanciam o cidadão da tarefa de elaboração do futuro coletivo.

De fato, as políticas de comunicação social têm o efeito de produzir na população a sensação de viver num meio privilegiado,<sup>17</sup> o qual, levado a seu limite, tem manifestado em alguns momentos um sentimento ufanista dos cidadãos com sua cidade. Como mostra Harvey (1989, p.14), a produção orquestrada da imagem urbana cria um sentimento de solidariedade social, sentido cívico e lealdade para com o lugar, mas também implica um conjunto de poderosos mecanismos de controle social.

Esta hábil engenharia do consenso, tão cara às políticas urbanas de fins de século, está também presente nos planos estratégicos de cidade. Com efeito, dentre os fatores apresentados para explicar o êxito dos planos em algumas cidades, Borja (1996, p.84) destaca: "acordo entre atores urbanos, públicos e privados" e "vontade conjunta e consenso entre os cidadãos para que a cidade desse um salto, tanto do ponto de vista físico como do econômico, social e cultural".

O chamado "patriotismo de cidade", considerado como "o elemento chave para o estabelecimento de bases permanentes de cooperação público-privado, para a difusão do pensamento estratégico entre os agentes econômicos e sociais da cidade" é interpretado por nós como um mecanismo autoritário e verticalista de construção do sentido de "pertencimento" ao lugar, já que, neste caso, cabe ao poder local incutir no povo o patriotismo.

Concordamos com Vainer (1998, p.40) quando se refere aos planos como "uma tecnologia, como outras, de produção de *marketing* urbano, de instalação de mecanismos de legitimação e coesionamento artificial ... de geração de uma unidade por cima das diferenças". Ora, ele diz, "do nosso ponto de vista democrático a cidade se caracteriza pela diversidade, e não pela unicidade".

É necessário ressaltar, entretanto, que o aumento da atratividade da cidade, objetivo perseguido pela imagem de "renascimento urbano" sobre os mercados exteriores, atua, sobretudo, com a idéia de qualidade de vida, reforçada pela imagem de consenso social que proporciona a legitimação do projeto hegemonic para a população em geral.

Esta idéia do consenso cidadão ou, em outras palavras, da sustentabilidade social do projeto, não tem apenas a função de ser um cimento social indispensável em nível local. Passa a ser também, no mercado externo, um elemento de medida da capacidade de atuação e do grau de confiança que merecem as elites locais para viabilizar futuros investimentos, ou seja, um elemento mais de atratividade locacional. Nesse sentido, a mídia incide, especialmente, mediante notícias de otimismo econômico, de harmonia social, de qualidade ambiental e de cooperação governamental com a iniciativa privada, sugerindo um entorno propício para os investimentos:

Curitiba dá boas vindas à Renault. E aproveita para sinalizar: quando o país caminha na direção certa, a confiança vem em velocidade acelerada. (*Folha de S. Paulo*, 29.3.1996)

A necessidade de transmitir a existência de uma atmosfera propícia aos negócios fica bem explícita em Barcelona onde o município publica uma revista, em catalão, espa-

**16** A idéia de cidades como protagonistas, como atores políticos e econômicos, está presente, por exemplo em Borja, 1996, p.82.

**17** Em algumas ocasiões, de forma insolitamente explícita como num vídeo de promoção das transformações de Barcelona protagonizado por um casal de namorados – ela, barcelonesa e ele, estrangeiro – depois de percorrer as realizações urbanas de Barcelona, exclama: "Do you realize how lucky you are to live in Barcelona?" (Pomés, *Barcelona, una passió*, 1992). No caso de Curitiba, mais anedóticas e reveladoramente ufanistas são, por exemplo, as atitudes observadas em jovens curitibanos que retornam à cidade vindos de outros lugares do Brasil e beijam o solo ao desembarcarem em Curitiba.

nhol e inglês, dirigida ao mundo empresarial internacional, com o significativo nome de *Barcelona, Buenas Notícias*, com a finalidade de dar conhecimento de fatos econômicos exclusivamente positivos tais como empresas estrangeiras que investem em Barcelona, empresas barcelonesas que se implantam no exterior, novas infra-estruturas logísticas, melhorias urbanísticas ou resultados do ano turístico.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

“Hablamos de la soberanía de la participación. La ciudad exige una cierta polémica y un necesario debate. Ojalá esta ciudad recuperara la capacidad de autopensarse sin dejar esta tarea en las exclusivas manos del príncipe y del arquitecto.”

*Manuel Vázquez Montalbán (escritor catalão)*

A análise até aqui apresentada pretendeu mostrar o alcance e o papel estratégico dos novos instrumentos próprios das políticas urbanas de fins de século, que buscam facilitar ou estimular os processos de reestruturação urbana. A proposta de nossa pesquisa tem sido a de analisar o substrato das novas formas de planejamento, o marco geral que abre o leque das novas políticas, que, como procuramos evidenciar, são apoiadas, em boa parte, no desenho, produção e utilização de imagens, para conseguir seus objetivos.

Nossa contribuição pretende decodificar parte da linguagem utilizada nos novos instrumentos e imagens, para entender as mensagens implícitas, as entrelinhas. Ao menos pretendemos chamar a atenção acerca da necessidade de utilizarmos criticamente esses instrumentos e imagens que se encontram em circulação, e aos quais cotidianamente nos vemos expostos, pois, protegidos sob a cultura do senso comum, é impossível compreendermos, de forma crítica e independente, as profundas transformações das cidades.

Se as políticas urbanas emergentes, por meio da articulação renovada de grupos dominantes no lugar, parecem contribuir para o movimento de ajuste das cidades à globalização da economia como espaços submetidos a uma lógica da competição e da gestão empresarial, devemos, mais do que nunca, recuperar a discussão das cidades como espaços políticos e, diante da fragmentação, resgatarmos formas comunicativas plurais identificadas com novas solidariedades regionais.

Ao procurarmos construir um discurso crítico, descolado dos discursos oficiais e dos modismos que tão facilmente atingem o âmbito acadêmico, optamos pela decomposição do discurso hegemônico das novas políticas, para deixarmos mais evidente precisamente isto: seu caráter hegemônico (que não é o mesmo, claro está, que único). Parece-nos importante trazer ao debate como se constroem os mecanismos que pretendem legitimar as novas políticas urbanas para entendermos que tipo de projeto político e de reestruturação urbana estão em curso. E, também, importa-nos sempre resgatar alternativas de resistência e expressão cidadã que tenham raízes profundas no lugar. Decifrar a base cultural e política dos novos instrumentos de reestruturação urbana e das novas modalidades de gestão parece-nos essencial para a concepção de diversos cenários de futuro, que ampliem as exigências da sociedade e garantam sua presença ativa na condução dos destinos das cidades.

**Fernanda Sánchez** é arquiteta, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e doutoranda em Geografia Humana na USP, como bolsista da Capes.  
E-mail: fsanchez@usp.br

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESSANDRI C. A. F. *O lugar no/ do mundo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- ASHWORTH, G.; VOGD, H. *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector of Urban Planning*. London and New York: Belhaven Press, 1991.
- BARTHES, R. *Mitologias*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BENACH, N. *Ciutat i producció d'imatge*: Barcelona 1979-1992. Tesis Doctoral – Departamento de Geografia Humana, Universitat de Barcelona, 1997.
- BENACH, N., SÁNCHEZ, F. “Políticas urbanas y producción de imágenes de la ciudad contemporánea”. In: Seminário Internacional Ciudad y Comunicación, *Anais ...* Ecuador: Flacso, set. 1998.
- BURGESS, J., GOLD, J. R. *Geography, the Media & Popular Culture*. London: Croom Helm, 1985.
- BORJA, J. “As cidades e o planejamento estratégico. Uma reflexão européia e latino-americana”. In: FISCHER, T. (Org). *Gestão contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.
- CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- COMPANS, R. “A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e urbanismo de resultados”. In: VII Encontro Nacional da ANPUR, 1997. *Anais...* Recife: s.n., 1997. p.1721-34.
- COOKE, P. “Modern Urban Theory in Question”. *Transactions Institute of British Geographers N.S.(15)*, p.331-43, 1990.
- FAVB – Federación de las Asociaciones de Vecinos de Barcelona. “La Barcelona de Maragall”, n. 10-11, nov.-dic., 1992.
- GÓMEZ, M. V. “Reflective Images: the Case of Urban Regeneration in Glasgow and Bilbao”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford, 22 (1), p.106-21, 1998.
- GÜELL, J. M. F. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- HARVEY, D. “From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”. *Geografiska Annaler*, 71B(1), p.3-17, 1989.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- KEARNS, G., PHILO, C. *Selling Places. The City as Cultural Capital, Past and Present*. Oxford: Pergamon Press, 1993.
- LIMONAD, E., RANDOLPH, R. “Digital Cities, Telecities, Cidades em Redes, rumo a uma nova cooperação urbana?” In: Seminário Internacional Ciudades Enredadas. Quilmes, Argentina, dez. 1998.
- OLIVEIRA, D. *A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. 1995. Tese (Doutorado) – IFCH, Universidade de Campinas.
- RIBEIRO, A. C. T. “Imaginação e metrópole: as ofertas paradigmáticas do Rio de Janeiro e de São Paulo”. *Cidade e Imaginação*, Prourb/UFRJ, 1994.
- SÁNCHEZ, F. *Cidade-espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Técnica, espaço, tempo. Globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 1996b.

- SANTOS, M. Palestra proferida no IPPUR/UFRJ promovida pelo Laboratório de Conjuntura Social, Tecnologia e Território, 16 de outubro de 1998.
- SOJA, E. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- VAINER, C. B. "Avaliação do Plano Estratégico do Rio de Janeiro". In: FELDMAN, S., KAYANO, J. *Avaliação de experiências de planejamento estratégico de cidades*. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano". In: VIII Encontro Nacional da ANPUR, Porto Alegre, 1999. *Anais...* Porto Alegre, 1999.
- VAZQUEZ MONTALBAN, M. "La paraula lliure a la ciutat lliure". Barcelona, *Metròpolis Mediterrània* (13), p.130-1, 1989.
- II PLAN ESTRATÉGICO ECONÓMICO Y SOCIAL BARCELONA 2000, Ajuntament de Barcelona, 1994.

A B S T R A C T *This article discusses the changes in urban policies by the end of the century based on the centrality of actions aiming at the city promotion. In this way, city marketing, strategic planning and spectacule urbanism appear to be important instruments of the so called "new urban planning", which tries to rescue its legitimacy in relation to public intervention in the city. In this context, image production has an important role concerning the formulation of urban and economic strategies oriented, mostly, to the internationalization of the city, but also conceived to obtain remarkable internal effects, particularly in the sense of creating a large social adhesion to a certain model of city administration. So, the study focuses the new ways of realization of the political scenary of urban planning and managing.*

K E Y W O R D S *Image-making; strategic planning; emergent models.*