

## **XII Encontro da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional**

**Título: Aonde vamos? O modelo estratégico e suas diferentes abordagens de política urbana do Rio de Janeiro e Salvador.**

**Autores: Mauro Kleiman** ([maurokleiman@yahoo.com.br](mailto:maurokleiman@yahoo.com.br)), Instituição: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro-IPPUR/UFRJ; **Viviani Moraes Freitas** ([viviani.freitas@ig.com.br](mailto:viviani.freitas@ig.com.br)), Instituição: IPPUR/UFRJ; **Victor Marcelo de Oliveira Mendes** ([victor-mendes@ig.com.br](mailto:victor-mendes@ig.com.br))  
Instituição: Universidade Católica de Salvador.

### **Resumo:**

Este trabalho oferece uma reflexão crítica do planejamento como instrumento da política urbana, enquanto seu papel no ordenamento e desenvolvimento do território. Para tal, inicialmente, considera as raízes da utilização do planejamento no Brasil e a escolha do modelo racional-funcionalista como sua matriz. Em seguida trata da passagem deste modelo para o planejamento estratégico e prossegue verificando o seu uso em duas metrópoles de regiões desigualmente desenvolvidas- Rio de Janeiro e Salvador. Tomando estes elementos discute de maneira comparativa que sobre uma aparência em comum aos casos, de introdução de planejamento estratégico como política urbana observam-se objetivos e resultados diferenciados.

## **1 – Introdução**

A passagem do modelo racional-funcionalista para o modelo estratégico como base da política urbana tem marcado, na virada para o século XXI as metrópoles brasileiras. O esgotamento observado do modelo racional-funcionalista, diante de transformações produtivas da globalização que impactam no Brasil, não mais atende plenamente as necessidades advindas da nova realidade. Mas este esgotamento não será acompanhado, contudo, nem de sua substituição imediata por outro modelo, nem todos seus elementos desaparecem, e também deve-se refletir sobre se a introdução do modelo estratégico estará acontecendo de maneira semelhante, e se seus objetivos são os mesmos em cada metrópole. Por outro ângulo, paradoxalmente ao crescimento e complexificação das metrópoles brasileiras nota-se a ausência de política de âmbito metropolitano, enquanto que o modelo estratégico enfatiza uma política de desenvolvimento endógeno-local.

O trabalho pretende tratar do processo de passagem do modelo racional-funcionalista para o estratégico abordando-se comparativamente o caso de duas metrópoles. Tendo em comum um abandono de política de âmbito metropolitano, sobre uma aparência de introdução comum de política estratégica semelhante percebe-se objetivos diversos. No Rio de Janeiro, apresenta-se uma diferença fundamental com o modelo original pois ao invés de trabalhar por partes percebe-se um plano geral com objetivo de desenvolvimento local intra-urbano. Visa conter e reverter o esvaziamento econômico da cidade. Ao contrário em Salvador, discutimos que o planejamento estratégico, cuja base é a formação de um “cluster” empresarial voltado basicamente as atividades turísticas, estaria preenchendo um vazio do planejamento voltado ao desenvolvimento regional. Neste caso buscar-se-ia através do desenvolvimento local uma irradiação do crescimento econômico do âmbito intra-urbano para a Bahia como um todo, e por fim para a Região Nordeste, a partir da configuração de Salvador como a metrópole principal da região.

## **2 - Ordem e Progresso – o modelo racional-funcionalista como base para a política urbana no Brasil**

O advento do planejamento urbano no Brasil não difere nas suas linhas mais gerais de como este processo se dá no mundo. Ao contrário estará “embebido” dos mesmos valores e ancorado no mesmo modelo. Os valores de ordem, beleza e progresso, expressões do positivismo deixaram raízes profundas no Brasil, inspiraram a República, fazem parte do símbolo nacional inscrevendo-se na bandeira o lema “Ordem e Progresso”. Ordem

remete ao controle que se dá pelas leis (mas também pela opressão), a vontade de ordenar tudo aquilo que estaria imerso no caos. Cada coisa deve ser posta em seu lugar remete também à uma rigidez, uma imutabilidade. O lema “Ordem e Progresso” embute assim no seu interior uma tensão dialética entre a vontade de colocar cada coisa em seu lugar – em ordem – e a dinâmica do conceito de progresso pois este aponta no tempo para o futuro, para mudanças, para o desenvolvimento. O que articula a tensão entre os dois valores traz o cerne do conceito de planejamento. Manter as coisas sobre o controle rígido das leis mas poder conduzi-las para a frente-progredir, desenvolver-se (Greene, 2005). Estes valores vão encontrar-se de frente com a desordem - o caos da cidade do Capital. Esta cidade, que concentra num mesmo espaço vários agentes e suas atividades – industriais, comércio, que disputam o melhor ponto de localização e tem estratégias conflituosas para atingir o objetivo do lucro, estão sujeitas pela ausência ou precariedade de infraestrutura (de água e esgoto) tem uma estrutura urbanística de trama tortuosa e confusa (advinda da cidade feudal) uma “justaposição monstruosa de habitação do homem e dos animais, das fábricas, ... dos estábulos”(Considerant 1979/ apud Greene, 2005) e assim aparentam-se caóticos e desordenadas. Marx e Engells (Choay, 1976) enxergam nessa desordem na realidade uma nova ordem – a do capitalismo. Este, cuja característica seria um mercado unificado, com base numa cooperação urbana, concentrando produção, jornada de trabalho, circulação e consumo, tudo na cidade, e fragmentando atividades e usos, sendo conflituoso por natureza, expressar-se-ia como caótico, desordeiro mas significando uma outra ordem. Esta outra ordem insere-se na ideologia liberal para a qual o próprio mercado regular-se-ia a si mesmo não necessitando de normas, e como a cidade é a base da economia capitalista, ela também surge liberta de regras (Deák,1991).

A partir do choque dos valores da ordem com a desordem das forças liberadas dos agentes na cidade do Capital, conjugados aos entraves ao desenvolvimento de sua acumulação advinda exatamente do conflito urbano que estabelece-se, surge o planejamento com o objetivo de dar ordem às coisas. “Sobre o caos se fez a ordem” (Considerant, 1979).

No Brasil, desde o início do século XX cidades passam a ser reformadas, com a normatização de sua utilização, e um embelezamento de sua estrutura urbanística com base no saneamento de seus sítios que compõe-se com idéias higienísticas. A desordem na urbe brasileira era na verdade a expressão da passagem das relações de trabalho escravista para o assalariamento capitalista. A cidade precisa, então, ser moldada como sede do capital comercial, rompendo-se sua trama de ruas estreitas e escuras, por largas avenidas à moda

dos “boulevard francês” ladeado por arborização e iluminação. Romper, separar e imunizar a confusão da circulação no seu centro coalhado de escravos – serviços (serviço de transporte, de água, de coleta de esgoto, etc...) e de uma “malta” de pobres que ali habitavam e procuravam trabalho, liberando-a para sede das empresas agro-exportadoras. Já estava embutido nessas primeiras reformas o modelo matriz do planejamento urbano num “pré urbanismo progressivista”(Choay, 1976) baseado na busca de uma ordem racional mas apontando para transformações no tempo, correspondendo assim ao lema da República recém-instaurada no país.

Novas condições econômicas dadas pela industrialização, e sua expressão nas cidades em processos de rápido crescimento – com adensamento e concentração e expansão periférica – a partir do final dos anos de 1930 no Brasil implicaram na introdução e aplicação do modelo de planejamento racional-funcionalista, dito progressista. Será na importação deste modelo que na sua tradução para a cidade brasileira podemos encontrar diferenças com o ocorrido em sua aplicação em outros países. O modelo consolidou-se ideologicamente a partir do ponto de vista crítico da concepção individual de um homem-tipo, independente de contingências ambientais, de variedades de lugar e tempo definidos a partir de necessidades-tipo, homogeneamente dedutíveis, o que de fato encobre a existência de classes sociais. O pensamento que todos os homens seriam equivalentes conduz a que suas necessidades: habitar, trabalhar, entreter-se e circular, podem ser satisfeitas também por respostas-tipo. A cada uma dessas necessidades - funções humanas corresponde um lugar diferenciado. O espaço é rigorosamente separado em cada lugar para cada função. A cidade será fragmentada em áreas de especificidades, definidas tecnicamente.

Por detrás da classificação rigorosa das funções desvela-se o conceito de que classes sociais e segmentos de classe utilizam a cidade de modo diferenciado. É a partir deste conceito que surge a classificação dos vários tipos de uso da cidade e a base do processo de zoneamento. O zoneamento é o instrumento operacional do modelo para ordenar racionalmente a cidade separando usos e atividades. Estes, enquanto opõem entraves ao encadeamento da produção fordista. Caberá então à função de circulação tratada a parte, como articuladora entre as demais, agora estanqueizadas em perímetros rígidos, a função de interconectá-las, onde o veículo desta função - seu elo funcional - será dado pelo automóvel por sua flexibilidade e autonomia.

O modelo progressista consolida-se no Brasil através do planejamento racional-funcionalista como instrumento de Estado (incorporado como figura central para assegurar

equilíbrio econômico-social) através da corporação dos arquitetos e seu corpo disciplinar. Assim será aplicado, com base nos seus conceitos, de maneira centralizada, “ad hoc”, isto é, sem ouvir a sociedade, pois esta encontra-se indiferenciada no indivíduo-tipo para que o corpo técnico, com base em deduções científicas emitirá respostas-tipo, através do desenho ou do redesenho das formas da cidade conduzidas pelos processos de estabelecimento de áreas de especificidades. O modelo e seu instrumento operativo – o zoneamento – produzem uma estratificação socio-espacial organizada segregativa que será o recurso da política urbana no país: o Estado controla o ordenamento das cidades investindo em infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos naquelas áreas de maior renda em nexos com interesses imobiliários, e neles organiza usos, atividades e tipologias; e omitem-se (ou atende apenas na necessidade única de reprodução da força de trabalho) nas áreas de menor renda.

Esta é uma leitura diferenciada ou parcial do modelo, pois que a proposição original do seu instrumento de zoneamento – e aplicado na Europa e EUA – o prevê como ordenador abrangente do conjunto da cidade. Nas cidades brasileiras o Estado utilizou e utiliza até hoje o zoneamento para um controle apenas de setores restritos. Com base no entendimento (conceitual) do modelo que as classes e segmentos de classes sociais utilizam a cidade de modo diferenciado, no país delimitou-se um setor que seria aquele utilizado pela camada de maior renda como cidade formal, e portanto passível de um ordenamento controlado, sendo assim portanto estabelecida a parte legal da cidade, e um outro setor, utilizado pela camada popular que estaria fora da cidade formal, portanto ilegal. Este estando assim jurídica e socialmente diferenciado não seria objeto de controle e, por efeito, objeto de política urbana (habitação, transporte, água e esgoto, luz elétrica...). O Estado inicialmente “ignora” a existência de áreas populares, escondendo-as, e quando estas tornam-se visíveis prefere a omissão em relação a elas, ou pratica o que podemos denominar uma não-política urbana.

O contraditório com esta leitura que o Estado faz do modelo estará na tradução que o corpo técnico do planejamento racional-funcionalista (à frente a corporação dos arquitetos) preconiza. Calcados na observação da aplicação do modelo na União Soviética lêem-no pela possibilidade de uma uniformização da cidade e da tipologia habitacional, por sua aplicabilidade indiferenciada para todos os indivíduos. Trata-se de uma leitura invertida : onde o modelo encobre a existência das classes sociais, enxergam a possibilidade de redução da distância e mesmo a dissolução das diferenças de classe, e por efeito de sua estratificação socio-espacial. Apostavam no caminho do socialismo ao

comunismo esquecendo-se que aqui nos tinha ocorrido uma revolução que tivesse, como na Rússia, tornando toda a terra urbana e rural – e os imóveis, propriedades do Estado. Naquele caso o Estado passa a controlar plenamente o ordenamento da cidade, enquanto que aqui permaneceu o pilar da propriedade privada, e o zoneamento serve para o aprofundamento das diferenciações, base da ação e atuação dos interesses imobiliários. O zoneamento, para o corpo técnico serviria ao longo do tempo para homogeneizar a cidade, possibilitando seu uso por todas as classes, ao controlar-se sua forma e crescimento pelo desenho físico e dar ordem aos seus usos e funções<sup>1</sup>.

O que prevalece é a leitura do Estado, que irá expressar-se numa política urbana seletiva. Nesta a investimentos em áreas de maior renda, dita “nobres”, superpõem-se-ão outros investimentos tornando-as ainda mais “nobres” em nexos com os interesses imobiliários; de empreiteiros; e de serviços urbanos num processo circular, onde tem-se ausência de investimentos nas áreas de menor renda (Vetter, 1979; Abreu, 1988; Santos, 1980; Oliveira et al, 1980; Kleiman, 2001-2002).

Esta política urbana seletiva e o automóvel como elo entre as partes de especificidades induz a uma configuração da estrutura urbanísticas do Rio de Janeiro, que guarda diferenciações com o que seria o resultado de uma aplicação abrangente do modelo racional-funcionalista em outras cidades do mundo.

A política seletiva ao concentrar investimentos em infra estrutura e equipamentos na rede viária água/esgoto/iluminação nas escolas, hospitais e etc...- na área de renda mais alta densificará em alto grau a armadura já existente.

Esta armadura conhecida como estrutura em “dedos da luva” forma uma “cidade estrela” radiocêntrica, isto é, tem um centro intensificado e uma estrutura capilar onde superpõe-se eixos de circulação e áreas residenciais. Esta estrutura tem sua origem no Rio de Janeiro dada pela separação entre a área de comércio e residência, antes justaposta no centro do Rio de Janeiro até final do século XIX, facilitada pelos bondes elétricos que permitem acessibilidade mais regular e rápida aos bairros da zona sul, e pelos trens na direção dos subúrbios. O modal ferroviário foi assim o veículo dos eixos onde os bairros residenciais se “colam”. A substituição do modal ferroviário pelo automotivo desde os anos 1930, e que acentua-se exponencialmente na metade dos anos de 1950 não irá “espalhar” a cidade como ocorreu em outras cidades de outros países onde o modelo

---

<sup>1</sup> Esta tradução do modelo resulta em alguns casos concretos como o de construção de edifícios modernos para camadas de renda baixa em áreas de renda alta ( na Gávea e Leblon – no Rio de Janeiro ), mas tem uma maior experiência na concepção de Brasília onde “o motorista do Senador da República, moraria no mesmo edifício do Senador”, um edifício como o super-bloco da Moscou de Stálin, numa super-quadra onde as classes conviveriam.

racional-funcionalista impõe-se. Por exemplo, nos Estados Unidos o modal automotivo contribuiu para uma suburbanização que configura uma cidade expandida (Monkonhen,1988). Aqui o que ocorreu foi um espessamento de linhas já densas. O automóvel particular, que não precisa depender da proximidade dos eixos de circulação permanecerá “colado” às linhas da armadura urbana pois será nesta e só nesta que estarão a infra estrutura, os equipamentos, o comércio necessário e sofisticado, o lazer. Já o automóvel coletivo – o ônibus - substituirá o bonde elétrico percorrendo as linhas principais da armadura na zona sul onde “colam-se” os residentes; e também ao longo do tempo o trem dos subúrbios acompanhando suas linhas de penetração, e mesmo o “dedo” que na “luva” dirige-se a periferia. Para esta constroem-se uma linha que sai do centro pela Av. Brasil e Via Dutra. O ônibus penetrará na periferia por esta linha e mesmo que os loteamentos conheçam o grande crescimento entre 1940 e 1970 (Abreu,1988) “espraiando-se” das estações de trem para o interior da periferia da Baixada Fluminense os ônibus ( pois neste período poucos são os que tem renda neste lugar para ter automóvel particular) por falta de rede viária trafegável (as ruas estão na maior parte sem pavimentação) e a demanda é rarefeita, não tem como afastar-se muito da linha eixo principal, e assim serão os moradores que deverão deslocar-se até o veículo. Um dos efeitos desta densificação por espessamento será a criação de sub-centros na zona sul em Copacabana; na zona norte na Tijuca; nos subúrbios em Madureira e Méier; na periferia da Baixada Fluminense em Nova Iguaçu e Duque de Caxias justapondo neles fluxos comerciais e residenciais, mas sem esvaziar o centro histórico. Outro dos efeitos da política urbana seletiva trará singularidade a configuração das metrópoles do Rio de Janeiro e Salvador será a atração de camadas de baixa renda a localizarem-se no seu núcleo colados aos eixos de circulação (as favelas no centro e na zona sul, norte do Rio de Janeiro) para tentarem beneficiar-se da proximidade da infra-estrutura e equipamentos.

Todos estes fatores conduziram a que o modelo racional-funcionalista tenha gerado uma configuração onde intensifica-se o centro, criam-se subcentros, os pobres estarão na periferia distante mas também estarão presentes no núcleo. Faz-se assim um espessamento do que já estava pleno, por densificação e verticalização, e vai enchendo-se uma periferia contígua, ampliando-se (mas ainda não espalhando-se) a cidade.

### **3 - O percurso incompleto: a passagem do modelo racional-funcionalista para o modelo estratégico**

A política urbana nas cidades brasileiras a partir da intervenção do Estado como figura central, através do instrumento do zoneamento, onde a área de especificidades tem sido a unidade espacial de tratamento técnico mostrou suas limitações quando confrontada com o processo de mudanças produtivo-econômicas mundial, combinadas com suas repercussões e alterações na sociedade, economia e configurações da estrutura metropolitana no país.

As transformações produtivo-econômicas advém da crise do fordismo com o progressivo esmorecimento de sua alavancas macroeconômicas, assentadas em um modo de regulação cujo modelo de industrialização baseava-se na rigorosa padronização/racionalização da atividade produtiva que revelou sérios entraves em seu impulso, pela conjunção da contínua desaceleração produtiva aliada à fragilidade de sua legitimação enquanto paradigma industrial dominante, constituindo-se até mesmo como obstáculo á acumulação capitalista ( Harvey, 1993,1996; Lipietz & Leborgne, 1994; Benko, 1996).

Assim, impunha-se a substituição da antiga estrutura fordista por novas tecnologias que, em linhas gerais, retomassem a eficiência produtiva e as altas taxas de lucro. Com base na revolução tecnológica que anuncia profundas alterações e conseqüentemente uma nova fase no modelo capitalista, assinalada pelo domínio de informática e das interfaces eletrônicas, não apenas nos novos produtos, mas também no próprio processo de trabalho. Este “período inovador” marca a ascensão do sistema de produção flexível caracterizado por uma acentuação da desconcentração e fragmentação de fases e funções da produção, otimização dos equipamentos, métodos e procedimentos com drástica diminuição das plantas industriais compondo-se uma rede de empresas com utilização do método “just-in-time” (que inverte a lógica fordista: nesta produzia-se para vender-se, na produção flexível só se produz o que já estava vendido) e intensa mobilidade territorial; especialização produtiva e difusão das indústrias de alta tecnologia (formação de áreas produtivas especializadas – tecnópolis) (Lipietz & Leborgne, 1994; Benko, 1996).

A reestruturação produtiva necessita igualmente reestruturar o território em todas as suas escalas, principalmente o espaço urbano metropolitano (re)adequando-o à nova dinâmica econômica sendo sua base e parte inserida nos circuitos de valorização capitalista (Sanchez, 2003).

Sob este prisma, as cidades, sobretudo as metrópoles, necessitavam acompanhar a emergência deste complexo cenário e reverter um quadro de degradação socioeconômica e fragmentação territorial em contínua expansão, no qual o planejamento racional-funcionalista, herdeiro da tecnocracia modernista, com sua concepção de áreas delimitadas rigidamente por funções e usos, não consegue atender.

Mas no processo de reestruturação produtiva no Brasil a penetração do novo sistema flexível foi acompanhado da emergência de novos atores - grupos sociais como empresas/empresários instituições de âmbito internacional, terceiro setor, movimentos organizados de bairros de camadas médias como de baixa renda que passam a fazer uma análise crítica do papel do planejamento racional-funcionalista tanto do ponto de vista de sua “eficácia”, como de suas restrições jurídicas do uso do solo urbano, como do seu papel social expresso nas desigualdades resultantes da política urbana que configura.

Assim, o zoneamento como instrumental do modelo racional-funcionalista passa a ser compreendido como um entrave, se bem que diferenciadamente segundo cada ator: para as empresas/empresários e a economia (produção/comércio) porque “engessa” o que precisam que seja flexível, separa o que precisam de proximidade, de mistura; para os grupos sociais de baixa renda porque seu efeito é a segregação sócio-espacial com desigualdades de acesso a infra-estrutura e acessibilidade.

Mas o modelo racional-funcionalista tendo de certa forma esgotado-se por não oferecer as possibilidades de adequação as novas características econômicas e políticas torna complexa a transição para outro modelo – o estratégico porque seu instrumental zoneamento cristalizou-se enraizando-se na maneira de intervenção e ordenamento das cidades brasileiras. Por detrás desse instrumento constitui-se um arcabouço jurídico de difícil “desmontagem”, pois grupos sociais e econômicos de peso – camadas de renda mais alta, e os interesses em torno da acumulação urbana – que tem na cidade não apenas seu marco mas seu objeto de valorização - a incorporação imobiliária, os empreiteiros de obras de infra-estrutura, empresas de serviços urbanos, tem no zoneamento a base de diferenciação do solo urbano e dos lugares que lhe conduz à rendas imobiliárias e a criação de áreas à sua imagem com separação simbólica com os demais grupos sociais.

O campo de concepção calcado na ideologia neo-liberal reformula seu discurso sobre o urbano, com a adesão do pensamento e parte da corporação técnica do planejamento (arquitetos, sociólogos, economistas entre outros) que lê no esgotamento do modelo racional-funcionalista uma redução do seu lugar, para um novo modelo que incorpora práticas empresariais no sentido de uma produtividade urbana, que expressa-se

numa recuperação da intervenção a nível físico por meio do (re)desenho urbano, trazendo à cena novamente mas sob outra forma o projeto e a composição urbanística com base no lema (a nível de discurso) de uma re-ordenação urbana das cidades brasileiras (readequando-as à nova economia) como forma inclusive de inseri-las no cenário internacional. Neste sentido, o papel do Estado, figura central no modelo racional-funcionalista, terá seu papel redistribuído a partir da noção de parceria pública-privada onde interesses empresariais e dos grupos sociais de maior peso estariam integrados em captação de investimentos e em ações de urbanismo por projetos urbanos caracterizados por atuações locais e particulares.

A corporação dos arquitetos numa revisão crítica do funcionalismo modernista por uma corrente denominada de “novo urbanismo”<sup>2</sup> aponta a mudança de modelo. Ao invés de tratar, como no funcionalismo, o espaço como abstração adotam a noção de lugar como referência à especificidade de cada espaço, à cultura, à sociedade determinada historicamente. Às áreas de especificidade do zoneamento estanques uma das outras por suas funções propõem a combinação delas recuperando sua proximidade, a mistura de usos, revalorizam espaços tradicionais – rua, praça, avenida, largo. Sua influência faz-se sentir nas intervenções planejadoras, dita estratégicas, em cidades como Barcelona, Madrid, Milão e Berlim onde atua-se por partes da cidade, intervindo-se pontualmente, qualificando ou re-qualificando bairro a bairro, rua a rua, por projetos urbanos de média e pequena dimensão, ao invés de controle de usos e orientação por um plano diretor.

Trabalhar a cidade em partes demanda no caso do modelo de planejamento urbano um princípio norteador de uma gestão mais flexível, descentralizada, eficiente e eficaz, direcionada para a obtenção de resultados, práticos a curto prazo, com visibilidade para o local e para o exterior. São apropriadas do setor empresarial idéias-chave como “criar e explorar condições favoráveis” (marketing) “desenvolver potencialidades” (imagem atrativa) e sobretudo “ser competitivo” para a ação sobre a cidade “tornada empresa” (Machado, 2004) através do planejamento estratégico e o marketing urbano que combinados encerram o “empresariamento urbano” (Harvey, 1996) realizando-se projetos urbanos sob o princípio de que “é impossível comandar uma metrópole senão aos pedaços” (Harvey, 1993).

O processo de passagem do modelo racional-funcionalista para o estratégico, contudo, encontrou-se nas cidades brasileiras em face da exigência constitucional

---

<sup>2</sup> A corrente envolve teóricos de arquitetura e projetistas entre os quais Portoghesi, Lamas, Rossi, Frampton, Venturi e Mahfuz.

(Constituição Brasileira de 1988) de Plano Diretor para toda cidade com mais de 20 000 habitantes, e a manutenção do controle do uso do solo pelo zoneamento, cristalizado no seu arcabouço jurídico e nos interesses em sua manutenção, com uma barreira que não foi superada.

As questões que colocam-se como fundamentais são que enquanto o modelo estratégico exige uma descentralização o Estado no Brasil em todos os níveis de governo permanece centralizado no poder executivo hipertrofiado; quando prega eficiência e eficácia esbarra-se num aparato burocrático que exige a passagem de decisões por uma série de organismos e controlados pelo executivo; quando propugna a flexibilidade encontra o controle rígido do zoneamento; ao basear-se na parceria público-privada esbarra na ausência de normas jurídicas que amparem-na, e no desequilíbrio de interesses entre as duas esferas pois entende-se a esfera pública a partir de uma noção redutiva desta em detrimento dos interesses privados; ao propor a atração de investimentos falta as cidades infra-estrutura, serviços de alta tecnologia e recursos humanos de alto nível (o que exigiria investimentos em educação que não são feitos)...

Fica-se enfim diante do que pensamos ser um percurso incompleto. De fato existem tanto os sinais de esgotamento do modelo racional-funcionalista como os de aplicação do modelo estratégico, mas nem o primeiro realmente deixa plenamente a cena urbana, nem o segundo instaura-se na sua plenitude. O resultado desta incompletude expressa-se na política urbana de ordenamento das metrópoles.

Para analisar este percurso de uma passagem incompleta vamos observar como duas metrópoles de regiões distintas do país – Rio de Janeiro, no Sudeste a região mais desenvolvida, e Salvador na região Nordeste menos desenvolvida, utilizam as noções e conceitos do modelo estratégico como recurso para seu ordenamento e desenvolvimento, ainda que não tenham rompido plenamente com o modelo racional-funcionalista.

#### **4 – O modelo estratégico na metrópole do Rio de Janeiro**

No novo contexto global, com a crise econômica dos estados e municípios, o urbanismo passa a ocupar um papel preponderante, dada à necessidade de revitalização de partes do ambiente urbano, em especial, do espaço público, consideradas degradadas, imprimindo-lhes uma imagem positiva, num ambiente de competitividade, sob a égide dos novos paradigmas urbanos do planejamento estratégico tomado como “ferramenta para direcionar ações objetivando implementar transformações sócio-econômicas e proporcionar às administrações municipais melhores instrumentos para gestão” (Cecilia

Castro - Diretora Executiva do Plano Estratégico), com vistas à captação de financiamentos através de parcerias entre os setores público e privado (Silva, 1999). Dessa forma, conceitos como identidade, centralidade, articulação, conexão, flexibilidade, mobilidade, complementaridade de funções e de formas urbanas, próprios da arquitetura, são reintroduzidos ao debate urbano (Tsiomis, 1996), e absorvidos no caso do Rio de Janeiro.

O projeto urbano ganha assim importância nos planos estratégicos, pois materializa as intervenções urbanas necessárias para aumentar a competitividade urbana. Sua função é revitalizar os espaços urbanos importantes e dotá-los de infra-estrutura moderna e de atrativos, sejam estes interativos ou contemplativos. O novo projeto urbano que será aplicado no Rio de Janeiro contém, em si, elementos que devem propiciar as trocas e intercâmbios sociais, melhorar a imagem urbana, integrar tecidos urbanos e sociais fragmentados e identificar ou criar pontos nodais e marcos (Silva, 1999; Freitas, 2003).

No que diz respeito ao Rio de Janeiro, preparar a cidade com a infra-estrutura necessária à reprodução do capital, através de reformatações, melhoramentos e modernização não é uma novidade das transformações econômicas, culturais e políticas da globalização e, sim, um processo constante da evolução urbana da cidade, alterando-se apenas o tipo de desenvolvimento urbano e a imagem da cidade buscada em cada época.

Com relação à estratégia urbana, propriamente dita, do planejamento estratégico, voltado à revitalização, ela não mudou muito em relação aos modelos anteriores, pois todos tinham por meta viabilizar novas práticas econômicas<sup>2</sup> e urbanísticas nas áreas centrais, impondo novas lógicas funcionais, sociais e econômicas e transformando o solo urbano em uma valiosa mercadoria, a partir da perseguição de imagens que “buscavam torná-lo atrativo porque belo, moderno e funcional” (Del Rio, 1993, p. 55, 56).

O Rio, desde o início do século XX tem sido alvo de reestruturações urbanas. Pode-se apontar a gestão do presidente da República Rodrigues Alves e do seu prefeito nomeado da cidade Francisco Pereira Passos (início do século XX) como um marco desses processos. Juntos promoveram a “superação da antiga fisionomia colonial escravista da cidade e o ajuste de seu espaço às necessidades do capitalismo no início do século” (Abreu, 1987; Rezende, 2002), passando pelo Plano Agache (1930), pelo Plano Doxiadis (1965), pelo Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (1992), pelo Plano Estratégico I

---

<sup>2</sup> No modelo voltado ao embelezamento as novas práticas econômicas eram representadas pelo mercado imobiliário e pelo capital industrial e no modelo atual, permanece o mercado imobiliário e surge o capital financeiro.

da Cidade do Rio de Janeiro intitulado "Rio Sempre Rio" (1992) e caracterizado por uma nova gestão de governo, marcada por grandes obras públicas e programas sociais, entre outras, a construção da Linha Amarela (importante via de ligação entre a Zona Norte e a Zona Oeste), o Programa Favela-Bairro (que procurou integrar as favelas do Rio de Janeiro ao tecido urbano da cidade) e o Rio Cidade (cuja proposta é o bem-estar aliado a funcionalidade dos serviços à população) e, por fim, o Plano Estratégico II - "As cidades da Cidade" voltado à elaboração de planos por regiões, cujas principais orientações foram: "focar o desenvolvimento endógeno, aproveitar o acervo de conhecimento sobre a cidade que a equipe técnica - formada com quadros da própria Prefeitura - já possuía, e estabelecer parcerias com o talento das universidades, partícipes de todo o processo" (Cecilia Castro - Diretora Executiva do Plano Estratégico).

Nas mais recentes administrações do Rio de Janeiro busca-se preparar a cidade do Rio de Janeiro diante dos desafios impostos pelo novo ambiente econômico, particularmente em relação aos diferentes projetos de revitalização e de renovação urbana.

A gestão do prefeito Marcelo Alencar (1988 - 1993) é marcada pelo início do processo de intervenção no espaço público, principalmente no centro da cidade, que ficou por muito tempo, desde os anos 70, sem investimentos governamentais (durante os sucessivos governos ligados ao PDT), além do abandono, em conjunto, da Zona Sul. Verifica-se, também, na ocasião, o deslocamento de grandes edifícios do Centro para Botafogo e Barra da Tijuca, embora a Avenida Rio Branco permanecesse como o eixo mais privilegiado (Pinheiro, 2002).

É dessa época, a aprovação do Projeto Corredor Cultural (1984)<sup>3</sup> e o início dos estudos para a elaboração do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, aprovado em 1992, em clima de abertura democrática e participação popular, como Lei Complementar nº 16/92 à Lei Orgânica do Município, uma exigência da Constituição de 88, atualmente em vigor, que estabelece instrumentos e se propõe a regulamentar o planejamento no que se refere à edificação, ao uso e à ocupação do solo, ao licenciamento e à fiscalização (Soares, 2000), visando distribuir mais justamente os recursos aplicados na cidade.

O Plano Diretor e a Lei Orgânica do Município engessaram a cidade na parte dos instrumentos urbanos, embora sejam reconhecidos como inovadores e propositivos na área

---

<sup>3</sup> O Projeto Corredor Cultural, cuja lei tramitou pela Câmara dos Vereadores, desde 1979, em trabalho junto com a comunidade, "tem contribuído para melhorar os procedimentos técnicos e para fazer com que os proprietários passem a ter uma relação mais afetiva com seus imóveis e se incorporem à tarefa de recuperação do centro da cidade, participando, inclusive, como elementos de difusão das idéias de preservação" (Pinheiro, 1986, p. 201).

da habitação e meio ambiente (Nacif Xavier, 2002). Contudo, apesar dessa carta de princípios ter por objetivo reduzir as desigualdades econômicas e sociais nas cidades, esta vem sofrendo várias críticas e apresentando dificuldades em sua implementação.

A década de 90 é marcada pelo novo paradigma da revitalização urbana, que busca ampliar a base econômica e social dos centros urbanos, assim como, pelo conceito de patrimônio, com a incorporação da ‘memória coletiva’ aos ‘monumentos’, apresentando uma maior preocupação com os contextos existentes, o uso dos recursos não renováveis e a participação do governo, das comunidades e dos empresários (Del Rio, 1993). Data desse período a escolha da cidade como centro mundial do debate sobre desenvolvimento e meio ambiente (Eco-92), que desencadeou uma série de ações governamentais, traduzidas em investimentos na cidade.

No primeiro mandato do prefeito César Maia (1993-1996), uma nova gestão de governo se revela na cidade, que passa a experimentar uma fase marcada por grandes obras e programas sociais, de segurança pública e saneamento, entre outros, na tentativa de preparar o Rio de Janeiro para superar os desafios do novo século. Tal administração foi responsável por gerar uma maior independência do município, que passou a impor uma tarifa única e uma série de outras medidas, tais como: a criação de sub-prefeituras e do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR.

O secretário de urbanismo, o arquiteto-urbanista, Luiz Paulo Fernandes Conde, reorganizou e retomou as funções de planejamento e intervenção na cidade do Setor de Projetos Urbanos da Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, que, à época, tinha suas ações concentradas: nas áreas de elaboração do macrozoneamento do Rio de Janeiro; na elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs), que visavam adequar a legislação geral às características do bairro ou conjunto de bairros e; na aplicação da legislação urbanística vigente, o Decreto nº 322/76 e suas modificações (Nacif Xavier, 2002). Outra medida tomada por Conde na sua gestão na SMU foi a unificação da metodologia de elaboração dos PEUs pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, o que tornou o processo mais complexo e, conseqüentemente, a sua implementação mais demorada.

Conde incentivou, ainda, o prefeito César Maia a contratar uma consultoria catalã, liderada por Oriól Bohigas e Jordi Borja para elaborar o primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, inspirado na experiência que tiveram na requalificação da cidade de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992, com o intuito de revalorizar o espaço

público. Esse Plano gerou diversas propostas, entre as quais, os Projetos Favela-Bairro - que tinha por preocupação “dar ao favelado, que já construiu a sua casa em alvenaria, a chance de ter água, pagar pela luz, pelo gás, pelo esgoto e, resolvendo os casos de titularidade, pagar o IPTU” (Cavalcanti, 2002, p. 99) - e Rio Cidade, intervenções urbanas que retomaram a discussão sobre a cidade, além das melhorias físicas e sociais que proporcionaram (Nacif Xavier, 2002, p. 179).

As administrações do espaço urbano por César Maia, que se destacou na administração urbana, e por Luiz Paulo Fernandes Conde, que reintroduziu o conceito de projeto urbano no planejamento da cidade, tiveram (e a atual gestão César Maia continua tendo) por objetivo superar um atraso de décadas de intervenções pautadas na abertura e no alargamento de ruas para o automóvel<sup>4</sup>, em detrimento da população.

O governo do prefeito e ex-secretário de urbanismo Luiz Paulo Fernandes Conde (1996-2001), com Hélia Nacif Xavier ocupando o seu antigo cargo, destacou-se pela forma de gestão através de parcerias entre os setores público e privado, recuperando o conceito e a ação dos projetos urbanos na cidade como um todo, através de uma descentralização administrativa com vistas à interação entre quem planeja e quem executa a lei, levantando a polêmica em torno da falta de correlação entre planejamento, gestão e realidade e anunciando o atual paradigma da maior flexibilidade na gestão urbana e da ação com resultados na melhoria dos espaços, requalificando-os e devolvendo o espaço público ao cidadão (Nacif Xavier, 2002, p.179).

Na sua segunda gestão da cidade, Cesar Maia (2001-2004) e tendo como secretário de urbanismo Alfredo Sirkis, é aprovado e sancionado no dia 10 de julho de 2001, pelo Presidente da República, o Estatuto da Cidade, adaptado às particularidades das cidades brasileiras, tendo por objetivo possibilitar uma ação mais vigorosa por parte das prefeituras, no sentido de atender à pressão social de acesso à terra, à habitação e à regularização fundiária e urbanística<sup>5</sup>. No entanto, ainda encontra obstáculos à sua

---

<sup>4</sup> São dessa época: a construção da Linha Vermelha (1994), “via expressa que segue em grande parte quase em paralelo à Avenida Brasil, e que cruza em viadutos em dois níveis junto a São Cristóvão, [...] concebida nos anos sessenta, dentro de um plano viário [...] para descongestionar o acesso norte da área metropolitana do Rio de Janeiro” (MACHADO, 1988), ao mesmo tempo, que interliga direta e expressamente as Zonas Norte e Sul, através do Túnel Rebouças (MONTEIRO, 1998, p. 38); a construção da Linha Amarela, importante via de ligação entre a Zona Norte e a Zona Oeste e a implementação dos programas Favela-Bairro e Rio Cidade.

<sup>5</sup> No texto da lei é possível encontrar uma formulação inédita para a história do Brasil urbano, largamente marcado, como o mundo rural, pela tradição patrimonialista. Trata-se da limitação ao direito de propriedade imobiliária, contrariado pela função social da propriedade e função social da cidade, figuras absolutamente centrais no texto das diretrizes gerais da lei. Para implementar essas figuras, porém, é preciso que a lei saia

implementação. É formulado, ainda, o segundo Plano Estratégico "As cidades da Cidade", um desdobramento do Plano anterior, que volta seu foco para 12 regiões da cidade, ou seja, 12 planos estratégicos regionais (uma atualização do Plano Geral da Cidade), cuja idéia central é a escolha de um modelo para cada região, "que devem buscar sua cultura e valores em suas próprias raízes, seus motivos de orgulho, identidade e vocação em sua formação e história", de modo a identificar o seu papel específico na cidade e as formas de desempenhá-lo, definindo estratégias e projetos que construirão seus objetivos centrais de construção de uma cidade voltada ao futuro.

Tais planos regionais consistem em retratar as regiões através de um pré-diagnóstico, onde serão detectadas as debilidades, um diagnóstico constituído de um histórico e das potencialidades locais e das estratégias necessárias para alcançar o objetivo central através de projetos desenvolvidos com base em objetivos específicos, seguindo um programa e definindo os parceiros. Verifica-se, ainda, a inclusão desses projetos no Orçamento Municipal e a existência de uma articulação entre os planos com base no papel de cada região na cidade e de papéis complementares. Busca-se também, o envolvimento da sociedade para a realização dos planos, das estratégias e dos projetos, além de seu monitoramento por todos os envolvidos de modo a possibilitar uma avaliação dos impactos dos planos, dos projetos e da eficácia das estratégias ao final do processo.

Já na sua terceira gestão, iniciada em 2005, Cesar Maia tem como grande evento estratégico a realização dos Jogos Pan-Americanos em 2007, para o qual implementam-se um conjunto de obras de estádios até uma Vila Olímpica. A gestão está sendo marcada também pela criação da "Cidade do Samba"<sup>6</sup> na zona portuária capitalizando o evento do carnaval carioca, e procurando assim implementar igualmente a revitalização da área do porto do Rio de Janeiro. Ainda em fase inicial de obras tem-se também a construção da "Cidade da Música" na Barra da Tijuca, complexo com grandes salas para música clássica.

Cabe aqui ressaltar a novidade do planejamento da cidade do Rio de Janeiro, que passa a considerar as escalas diferenciadas, porém interligadas, configurando uma administração voltada a reformatação geral da cidade, ou seja, um plano totalizante (conforme o modelo progressista) de modo diferente como foi desencadeado o primeiro Plano Estratégico baseado na gestão por projetos urbanos pontuais, característicos dos anos

---

do papel. Se foi difícil aprová-la, não menos difícil será aplicá-la, já que os grandes proprietários imobiliários sempre tiveram importância muito grande na política municipal.

<sup>6</sup> A "Cidade do Samba" caracteriza-se pela reunião num único espaço dos galpões (chamados de "barracões" das grandes escolas de samba onde são construídos os carros alegóricos e feitas as fantasias, aberto o ano todo ao público.

1990, “estruturado principalmente a partir do interesse do capital, sendo legitimado e consolidado indiretamente pelo Estado” (Abreu, 1987), deslocando o recorte espacial da escala do local, atributo do espaço intra-urbano, para o Rio de Janeiro na sua totalidade e, possivelmente, para escalas maiores.

## **5 – O modelo estratégico em Salvador**

Salvador, capital da Bahia, primeira sede político-administrativa do país (1549-1763), tem sido importante centro da Região Nordeste, de menor desenvolvimento no país. A expansão da cidade ganha impulso a partir da política implementada pela SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) no final dos anos 1950.

A SUDENE tinha como proposta a industrialização da região como meta, descentralizando o eixo da produção concentrado no núcleo São Paulo - Rio de Janeiro - Belo Horizonte. No II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1975-78 propõe-se avanços neste processo de industrialização do Nordeste através de pólos de desenvolvimento entre os quais Pólo Petroquímico e parte do complexo Mineral-Petroquímico serão localizados na Região Metropolitana de Salvador, somando-se aos investimentos da Petrobrás desde os anos 50 a o Complexo Industrial de Aratu (Cia), de meados da década de 60 que inclusive contará com um ponto , e a implementação nos anos 90 da indústria automobilística (Ford).

O período de política com ênfase na industrialização tem sua dominância até o final dos anos 1980 e tem sua referência espacial em Salvador com um efeito de desencadear seu processo de metropolização. Esse período de industrialização de base urbano-metropolitana irá exigir, como ocorreu em todos os outros lugares onde desenvolve-se, uma readequação da estrutura urbanística com base no modelo racional-funcionalista. Nesse sentido estabeleceu-se o zoneamento da cidade a partir de funções e usos específicos, e a circulação como função de articular os elemtnos assim separados com seus impactos comuns de segregação sócio-espacial utilizando-se o veículo automóvel ao configurar os dois vetores de expansão da cidade para sua forma metropolitana : a via paralela na direção da rua Atlântica Norte, voltada para áreas turísticas e corredores de comércio e serviços e pólos industriais de grande porte e a BR324 pelo lado interno da Baía de Todos os Santos voltada para áreas de habitação de renda mais baixa, comércio e indústria, já apoiando uma polinucleação de Salvador.

Desde o início dos anos 90, a política de desenvolvimento tem experimentado uma passagem onde a industrialização perde sua dominância e a tônica passa a ser a busca do

crescimento com base no setor de serviços tendo como atividade principal o turismo. A passagem de ênfase na política para o desenvolvimento estará acompanhada de dois movimentos, que conjugam-se. O primeiro é que enquanto a industrialização tinha como referência espacial a Região Metropolitana de Salvador com a cidade no seu pólo principal dentro da perspectiva do Planejamento Regional, agora articulam-se diversas escalas: a cidade do Salvador, as zonas turísticas da Costa Atlântica Norte e a da Baía de Todos os Santos, e o conjunto do estado da Bahia, numa metrópole expandida, periurbana contínua e descontínua, polinucleada. O segundo será no plano conceitual optando-se, em consonância com a ênfase nos serviços e tônica no turismo, no modelo estratégico de planejamento, apontando para um deslizamento da perspectiva regional para o local.

A adoção do modelo estratégico para o planejamento da política urbana em Salvador, fundamenta-se em duas de suas correntes: a do city marketing e a porteriana que serão então, empregadas de maneira associada.

Aproveitando-se de um programa federal ( Programa de desenvolvimento Turístico – PRODETUR), contando com recursos nacionais e internacionais busca-se desenvolver a atividade de turismo trabalhando-se em duas partes que se mesclam: vendem a cidade, utilizando ferramentas de marketing, e formatam o produto cidade através da dinâmica econômica incluindo fornecedores, pessoal e outros atores. Neste sentido, o modelo estratégico em Salvador associa o city marketing com um cluster que envolve turismo, entretenimento e cultura.

O marketing urbano transposição do marketing do contexto empresarial para os lugares (Kotler, 1997), é uma orientação de gestão empresarial das cidades num processo de planejamento que incorpora técnicas específicas de mercado com as funções da cidade reduzidas a “commodities” (Ashworth e Voogd, 1990).

A estratégia porteriana, por sua vez, tem como principal mote a substituição das vantagens corporativas de uma localidade – disponibilidade e uso de matérias-primas, de mão-de-obra, de capital, de infra-estrutura e de localização – para um determinado negócio, que podem ser contornadas mediante o estágio atual do progresso técnico (comunicações, transportes, informática e microeletrônica) pelas vantagens competitivas locais. Estas são baseadas na produtividade superior alcançada, na redução dos custos totais e não dos salários da força de trabalho, na capacidade de inovação e diferenciação de produtos e serviços, na existência de rivalidade empresarial local (Porter, 1999). Nesta perspectiva o desenvolvimento da empresa será pensado de forma empreendedora e competitiva para um posicionamento adequado na economia globalizada sendo a

competitividade dada entre empresas do mesmo ramo em diferentes locais e não de um local versus outro local (Mendes, 2006). A competição nesta corrente está fortemente concentrada no conceito de clusters, definido como concentrações geográficas de empresas interligadas entre si que atuam em um mesmo setor com fornecedores especializados provedores de serviços e investidores associados (Porter, 1999).

Ao associar o city marketing com os conceitos porterianos Salvador constitui um caminho onde a adoção de uma estratégia significa a busca por uma posição única no mercado, uma diferenciação expressa com outras cidades, a partir de um cluster que pressupõe cooperação entre os players (Porter 1999), sendo o ator de competição as empresas da cidade. Procurou-se assim uma abordagem mais empreendedora e centrada nos negócios urbanos.

Esta opção expressou-se num cluster de turismo, entretenimento e cultura. A partir 1991, com a volta do grupo carlista<sup>7</sup> ao governo do Estado, foi desenvolvida uma estratégia de desenvolvimento da atividade turística para a Bahia<sup>8</sup> e especialmente para a capital. Esta estratégia baseou-se na construção de uma vocação da cidade vinculada às atividades ligadas ao turismo.

Esta vocação era fundamentada nas belezas naturais e riquezas ecológicas, no patrimônio histórico e na diversidade cultural do Estado e expressa a compreensão da cidade como organização competitiva. Afinal a idéia de vocação de uma cidade guarda relação com o conceito de competência essencial proposto por Prahalad e Hamel (1990)<sup>9</sup> em relação às empresas. Portanto, as atividades empresariais ligadas ao turismo e entretenimento deveriam ser potencializadas aproveitando da visibilidade da cultura local.

Dessa forma, com um grupo bastante alinhado a seu líder político, a máquina pública passou a desenvolver uma série de ações que visavam o estímulo do turismo. Estas ações podem ser divididas em investimentos em infra-estrutura e em promoção. Tais investimentos passaram – como consequência - a ter um sentido de direcionar as atividades empresariais, ao comunicar que o turismo receberia relevante investimento público, proporcionando, então, novas oportunidades de negócio (Mendes, 2001).

---

<sup>7</sup> Grupo político liderado pelo senador eleito e ex-governador Antônio Carlos Magalhães.

<sup>8</sup> Pode-se notar, já no final da década de 60, esforços do governo, em direção ao desenvolvimento do turismo no Estado, inclusive com metas de interiorização da atividade. Desta forma, o Estado, numa postura empreendedora, construiu e administrou hotéis no interior, como em Lençóis e Itaparica. Já Queiroz (2005) indica que nos anos 1930 já havia algum esforço para o desenvolvimento do turismo no Estado.

<sup>9</sup> Prahalad e Hamel (1990) escrevem sobre as competências centrais que as grandes firmas possuem e/ou devem desenvolver, tendo marcado o campo da estratégia nos anos 1990. Neste sentido, a “vocação para o turismo” aparece no local como uma competência central que deve ser fortalecida a cada momento.

Por infra-estrutura, compreende-se, da ótica do grupo responsável, a melhoria do “produto” ou, ao menos, seu embelezamento, sendo realizados investimentos nesta direção, através do PRODETUR, que em Salvador, realiza o projeto de revitalização do Pelourinho, com a recuperação dos antigos casarões, bem como o redirecionamento das atividades econômicas. Foram concebidos, ainda, outros projetos, como o Bahia Azul, a iluminação da orla da Barra, a revitalização do Dique do Tororó e o reforço da segurança pública - com a criação da polícia turística - para a melhoria do produto Salvador. Soma-se ainda a ampliação do aeroporto da capital e a captação de novos empreendimentos hoteleiros de grande porte e elevado padrão.

Em paralelo a estas atividades, a Bahiaturisa, juntamente com a EMTURSA<sup>10</sup>, passou a desenvolver uma forte estratégia de posicionamento da imagem da cidade, com investimentos em comunicação e na promoção de eventos. Verificou-se ainda campanhas direcionadas aos soteropolitanos, seguindo a perspectiva do endomarketing<sup>11</sup>. Assim, a cidade foi se preparando e ajustando a esta promessa de desenvolvimento.

Segundo o prefeito de Salvador no período de 1997 a 2004, Antônio Imbassahy, a Bahiaturisa é a responsável pela promoção e a prefeitura pelo produto (Mendes, 2001). Nesta parceria, cada órgão envolvido tem atribuições claramente definidas e complementares. Esta afirmação coaduna-se com a orientação do *city marketing*. Portanto o modelo do *cluster* que foi implementado em Salvador estava associado ao modelo do *city marketing*.

Assim, deve-se destacar a percepção de Kotler (1997) em relação à imagem de uma cidade. Nesta percepção, uma cidade deve preocupar-se com a Administração Estratégica da Imagem (AEI). Com isto, devem estar claramente definidos os segmentos-alvo dos usuários potenciais e como atingi-los. Mais que isto, é indispensável monitorar a imagem

---

<sup>10</sup> Empresa de Turismo S/A – EMTURSA, foi constituída no dia 18 de fevereiro de 1986, na forma de uma sociedade de economia mista vinculada à Prefeitura Municipal da Cidade do Salvador com as cotas acionárias divididas entre o poder público (Prefeitura Municipal de Salvador) e a iniciativa privada através de um Conselho, sendo que a Prefeitura detem 99% dessas ações. A EMTURSA tem como missão “Fomentar as atividades turísticas, promovendo Salvador como destino nacional e internacional, oferecendo aos visitantes e à comunidade, infra-estrutura e serviço de qualidade, gerando emprego e renda para o Município.”

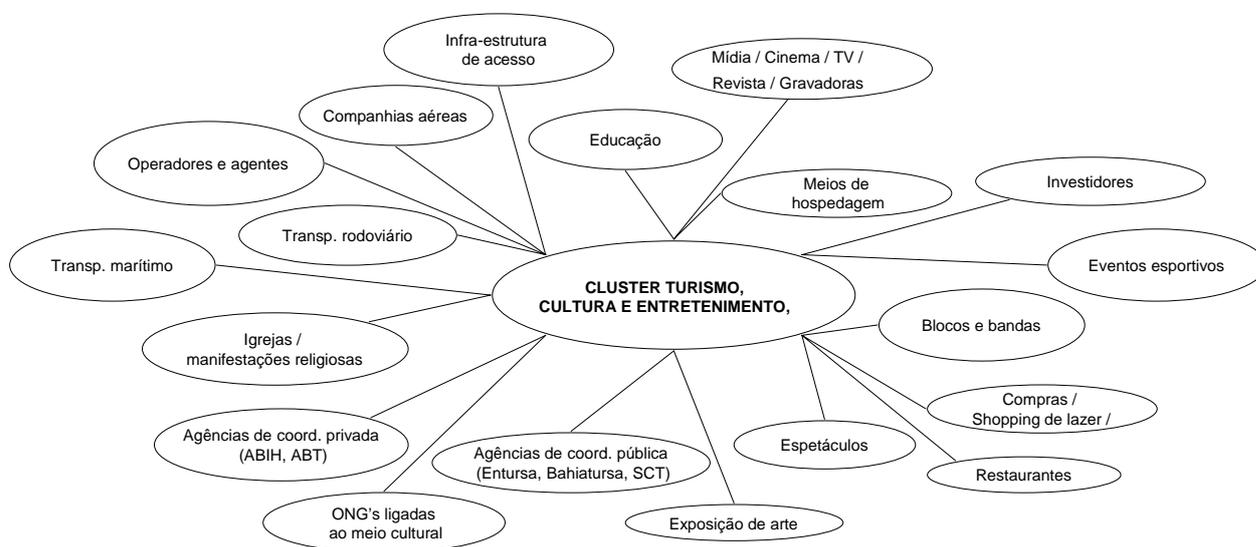
<sup>11</sup> Endomarketing pode ser entendido como o esforço de marketing para dentro da organização (direcionada aos funcionários). Assim, campanhas instituições tipo “trate bem o turista”, num contexto de *city marketing*, podem ser classificadas como endomarketing.

construída do lugar<sup>12</sup>. Neste contexto, verifica-se que são utilizados ao menos dois modelos competitivos simultaneamente: o porteriano e o *city marketing*<sup>13</sup>.

Evidentemente que o acionamento do *city marketing* articulado ao *cluster* tem gerado resultados positivos para alguns segmentos da economia sotropolitana. Exemplos de segmentos com retorno satisfatório têm sido o de hotelaria, companhias aéreas e locadoras de automóveis (ou de forma geral o que está sendo chamado neste trabalho de serviços avançados). Somam-se ao grupo de segmentos rentáveis as grandes cervejarias e empresas de comunicação que investem no carnaval e outros eventos relacionados, além de construtoras e incorporadoras. Como consequência, grande parte do excedente gerado pelas atividades econômicas do *cluster* em questão tem uma transferência imediata para fora da cidade, ou mesmo se realiza fora da cidade.

Desta forma, verifica-se que o *cluster*, apesar de gerar excedente, os transfere, em boa parte, para fora, devido ao perfil exógeno dos ofertantes de serviços avançados. A seguir, pode-se verificar o modelo do Cluster Turismo, Entretenimento e Cultura em Salvador, elaborado a partir de relatórios do Governo do Estado da Bahia:

**Figura : Cluster Turismo, Entretenimento e Cultura em Salvador**



Fonte: Mendes (2001)

<sup>12</sup> Em Salvador, tanto a Bahiatura como a EMTURSA realizam pesquisas periódicas com os turistas, além de desenvolver estratégias de comunicação em relação a outros públicos relevantes em feiras e convenções do *trade* turístico.

<sup>13</sup> Preferimos falar em “ao menos” dois modelos, pois a lógica do modelo catalão também está presente, inclusive com um plano estratégico para a cidade de Salvador.

Como vem sendo observado, as ações dos governos estadual (a partir de 1991) e municipal (a partir de 1997), que visam à transformação da cidade de Salvador num pólo turístico, sugerem a adoção do *cluster* na reflexão da economia local, associando-se ao modelo do *city marketing*. A importância da compreensão do conceito de *cluster* e da sua aplicação nas cidades – e, neste caso, em Salvador – reside no fato de que sua busca, de forma sistemática, pelos governos e associações empresariais, poderia garantir maior eficiência à economia local.

Nesta forma de compreender a lógica econômica, percebe-se a interação entre cultura, entretenimento e turismo na cidade de Salvador. Neste modelo que busca a sinergia empresarial encontram-se incluídos hotéis; teatros; restaurantes; empresas aéreas; construção e gerenciamento de marinas; eventos esportivos, especialmente os esportes náuticos; shopping de lazer; blocos carnavalescos; infra-estrutura para o carnaval e festas populares; dentre outras organizações e iniciativas.

Pode-se ainda observar que, do ponto de vista econômico, existe forte indução deste *cluster* pelo governo, especialmente o estadual. Assim, verifica-se a contratação de empresas de consultoria, esforço promocional, além da infra-estrutura para desenvolvimento do Cluster Turismo, Entretenimento e Cultura.

Entretanto, constata-se a existência de um *cluster* espontâneo antes desta estratégia definida pelo governo estadual, podendo ser atestado pelo comércio nas festas populares; empresas ligadas ao carnaval, gravadoras, restaurantes e vestuários típicos, pousadas e restaurantes, artesanatos, dentre outras atividades ligadas à cultura local, entretenimento e turismo, mesmo que com uma série de dificuldades de coordenação e cooperação entre empresas e atividades. Autores como Queiroz (2005) indicam que já na década de 1930 verificavam-se traços do turismo enquanto atividade econômica na cidade.

Mas este *cluster* espontâneo, marcadamente caracterizado por organizações locais deu origem a um novo *cluster* com a presença de grandes empresas extra-locais. Neste sentido, observa a existência de um *cluster* induzido que se sobrepõe ao *cluster* espontâneo previamente existente. Tal sobreposição tem como característica final a apropriação por parte das empresas com perfil exógeno dos apelos do *cluster* espontâneo, porém padronizando-os para facilitar a comercialização, inclusive em escala.

Provavelmente o melhor exemplo para ilustrar tal quadro seja o carnaval. A maior festa de rua do mundo, de acordo com Guinness Book, tem sido marcada nos últimos anos pelo crescimento do fluxo turístico e pela oferta de grandes camarotes em quase todo o

circuito do carnaval. Assim, a perspectiva da exclusão pelo consumo se potencializa, à medida que os pobres da cidade têm que se contentar com um dos cerca de 220 mil empregos temporários gerados direta ou indiretamente ao evento, como vendedor ambulante, cordeiros, seguranças, recepcionista, costureira ou camareira, ao tempo que já não mais são donos do que já foi sua principal festa.

Assim, compreende-se o *modus operandi* do *cluster* em desenvolvimento em Salvador com auxílio de consultores internacionais, como uma ferramenta gerencial que potencializa o perfil exógeno de um cluster induzido.

Por outro lado, o envolvimento da sociedade local, um dos pressupostos do *cluster* enquanto estratégia de desenvolvimento vem enfrentando os limites da desigualdade social, como a concentração da renda e o baixo nível de escolaridade. Soma-se ainda a falta de preparo do empresariado local, em especial das pequenas organizações, refletindo de forma clara em uma baixa eficiência operacional e, ainda, numa baixa qualidade na prestação dos serviços, limitando os resultados do *cluster*.

A estratégia implementada resultou num instrumento de política urbana que reorientou o ordenamento da metrópole. Ao apoiar-se em grandes empreendimentos<sup>14</sup>, alguns comandados por empresas extra-locais, em vínculo com turistas “qualificados”, isto é, de alta renda, desterritorializa sua relação com a comunidade local, configura novas centralidades segmentadas para alta renda, inclusive peri-urbanos expandindo a metrópole (na direção norte da costa Atlântica) em descontinuidades, redefine o centro histórico para uso mais restrito ao turismo qualificado.

A implementação do cluster de turismo, entretenimento e cultura se deu assim de forma concentrada, potencializando a precária realidade socioeconômica da cidade. Portanto, o que se verifica no processo de implementação do *cluster* é um direcionamento econômico, social e espacial. Do ponto de vista econômico, o modelo tem valorizado uma perspectiva exógena; do social, verifica-se um processo de exclusão do consumo e não integração da população aos benefícios gerados; do espacial, verifica-se a opção por áreas que assumem maior visibilidade no “produto Salvador”.

Assim, a valorização da cultura enquanto possibilidade econômica e social é realizada de forma precária, normalmente associada a algum tipo de apropriação de grandes grupos. O carnaval soteropolitano é o ápice desse processo. Mais que isto, o processo de apropriação se dá através da capilaridade que a cadeia de valor assume com as pequenas organizações. Portanto, pequenas produtoras e/ou blocos carnavalescos se

apropriam da cultura local mercantilizando-a, mas são os grandes grupos econômicos (como redes hoteleiras) que, ao realizarem transações comerciais e financeiras, se apropriam efetivamente dos resultados do *cluster*. Portanto, a parcela de endoginização encontrada no *cluster* tende a funcionar aumentando a capilaridade das empresas extra-locais. Um dos mecanismos para que isto se torne possível é o empacotamento e padronização da cultura (Mendes, 2001).

## **6- Conclusão:**

No escopo deste trabalho buscamos refletir sobre o instrumento de planejamento como recurso de política urbana para ordenamento e desenvolvimento do território. O instrumento de planejamento apresentando-se como uma racionalidade técnica encobre seu envolvimento por matrizes conceituais expressas em modelos de planejamento que procuramos evidenciar nos de base racional-funcionalista e naquele movido pela estratégia. No Brasil a passagem da política urbana de um para outro modelo revela-se incompleta permanecendo parte do ideário e o instrumento do zoneamento do modelo racional-funcionalista, diante da percepção das ações estratégicas que pretendem uma dominância. Mas o modelo estratégico necessita ser dissecado, pois por sob uma aparência de homogeneidade apresenta várias correntes ou “sub-modelos” que quando aplicados resultam em efeitos diversos no ordenamento e desenvolvimento das cidades.

Observando-se os casos das metrópoles do Rio de Janeiro e Salvador trazemos à luz aproximações e diferenças entre os dois contextos que apontam sob uma aparência comum políticas urbanas que procuram caminhos diversos para a readequação de seus territórios na atual conjuntura.

A aproximação da política urbana do Rio de Janeiro e Salvador trabalha com base na idéia de que estas metrópoles vivenciam uma crise econômica, com um “esvaziamento” da primeira e um “atraso” da segunda, que precisariam de um novo modelo de planejamento como recurso para alavancar o desenvolvimento. O modelo estratégico será então incorporado como aquele que contem a promessa de desatar o “nó” da crise, em que estágio ela esteja. Propiciam a saída pelo próprio corpo da cidade, de suas virtudes, que desde que gerida e configurada como empresa poderia perfeitamente ser “vendida competitivamente” no mercado, o denominado “mercado mundial de cidades”. Rio de Janeiro e Salvador contando ambas com um acervo cultural importante, corresponderiam

---

<sup>14</sup> Revitalização do Pelourinho, shopping center Aero Clube, carnaval organizado, resorts (Costa do Sauípe, Mediterrané e outros).

aos conceitos do modelo que aplicados empresarialmente tirariam-as da situação de crise em que encontram-se.

Esta característica inicial aproximativa entre as duas metrópoles na incorporação do modelo estratégico guarda no seu interior diferenças importantes, pouco conhecidas e analisadas, que vão configurar políticas urbanas distintas. O Rio de Janeiro nitidamente incorpora a corrente catalã – o paradigma barcelonês – enquanto que em Salvador associa o city marketing com um corte porteriano através de um cluster de empresas do setor turístico. O Rio de Janeiro trabalhando com o conceito de corrente catalã prioriza como esta um “projeto de cidade”. Este projeto que o Rio incorpora busca a adoção de um modelo de cidade global com determinada infra-estrutura de serviços principalmente de telecomunicações e financeiros, conjugado a intervenção por meio de projetos urbanos que “revitalizem” a cidade e a promoção constante de grande parte, ambos para lhe darem “visibilidade”. Sendo um modelo o projeto trata-se de um módulo que reproduz (faz uma cópia) no Rio os mesmos componentes encontrados em outras cidades globais – como Barcelona o que levaria a cidade a, no máximo, posicionar-se no mesmo “ponto” das demais com que tem que competir. Assim o ator da competição é o Rio de Janeiro, a cidade como “empresa” entra no jogo de “vantagens competitivas” para o que exigiria ser administrada por um gerente. As intervenções por meio de projetos urbanos sejam de redesenho físico como aqueles de refuncionalizações e revitalizações, assim sendo, embora apresentados como pontuais na unidade expressam um recurso de planejamento totalizante de recriação da cidade como objeto gerador de lucro. Mas para tal a política urbana do Rio de Janeiro ao adotar o conceito catalão (re)valoriza aqueles ambientes e lugares que já tinham valor diferenciado com base numa seletividade dada por sua condição social. Neste sentido, a política urbana estratégica irá reforçar o padrão do modelo racional-funcionalista que controla e investe nas áreas de maior renda, cujo efeito será desigualdade sócio-espacial, configurando então lugares centrais ainda mais fortes na metrópole do Rio.

Salvador, por seu turno, ao adotar uma associação entre city marketing e o conceito porteriano procura fazer com que a cidade seja um produto, cuja a competitividade é dada pela ação das empresas em sinergia num cluster. Quem compete em Salvador são as empresas da cidade e não a cidade como o Rio de Janeiro, e para tal é preciso criar um ambiente favorável aos seus negócios. O que busca-se é um posicionamento único em Salvador no mercado internacional no sentido que seus produtos não possam ser copiados. Assim as atividades empresariais procuram potencializar-se através da valorização da cultura local. Mas esta atividade empresarial contando com o conteúdo local para

rentabilizar-se define o segmento – alvo dos usuários na camada de renda alta – o turismo com turistas denominados qualificados – com serviços de alto luxo. Para tal o cluster utiliza-se em grande parte de empresas internacionais valorizando uma perspectiva exógena. A política urbana ao utilizar-se do planejamento estratégico numa vertente associando a criação de imagens (city marketing) com empresas competitivas (conceito porteriano) tem como efeito uma apropriação dos produtos por grandes grupos econômicos e o direcionamento para investimentos nas áreas de alta renda. Reafirma então uma metrópole com um núcleo restrito concentrado, mas agora configura também pontos em portos descontínuos, como “ilhas” seletivas de atração e visibilidade dirigida.

A política urbana estratégica como recurso de ordenamento do território para seu desenvolvimento tem objetivos e resultados diferenciados. No Rio de Janeiro a busca por um “projeto de cidade” que insira-a na competição das cidades mundiais conduz a um plano seletivo sócio-espacial para um desenvolvimento endógeno. Acentua-se a separação do intra-urbano com a metrópole e o fosso entre as áreas de maior e menor renda. O resultado do plano, também não reintroduz a cidade como competitiva pois não conseguiu implantar infra-estrutura modernizada de serviços de telecomunicações e ampliação do setor financeiro e os projetos urbanos não implantam-se de todo. Em Salvador, a procura por um posicionamento único no mercado através de um planejamento local procura preencher o vazio do planejamento regional como instrumento para vencer o “atraso” econômico. Seu resultado, contudo, tem sido uma reconcentração de riqueza no núcleo da metrópole, e na expansão desta para além dos seus limites, sem que exista um planejamento metropolitano para dar conta deste fenômeno.

## **7- Referências Bibliográficas**

ABREU, Mauricio de Almeida.(1987) *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO.

ASHWORTH, Gregory J. & VOOGD, Henk (1990). *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*. London and New York: Belhaven Press.

BENKO, Georges (1996). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC.

CAVALCANTI, Sandra. (2002) O que fazer com a população pobre? A favela nos anos 60. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Folha Seca. p. 78-102.

- CHOAY, F. (1976). *El Urbanismo, Utopias y Realidades*. Barcelona: Lumen.
- CONSIDERANT, V (1979). *Description du Phalanstere et considerations sociales sur l'architectonique*. Paris: G. Durier.
- DEÁK, C. (1991). A cidade: do burgo à metrópole. *Espaços & Debates*, São Paulo: Neru, n. 34, pp 113-120.
- DEL RIO, Vicente (1993). Revitalização dos centros urbanos: o novo paradigma de desenvolvimento e seu modelo urbanístico. *Pós - Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo* da FAU/USP, São Paulo, n°4, pp.53-64.
- FREITAS, Viviani de Moraes.(2003) *Das trevas às luzes?: transformações de uso e propostas de reestruturação do bairro de São Cristóvão no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- GREENE, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. In: EURE. Revista LatinoAmericna de Estudios Urbanos Regionales. Santiago de Chile: Universidade Catolica de Chile. Vol XXXI, n° 94, pp. 77-95.
- HARVEY, David (1993). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_ (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.39 p.48-64.
- KLEIMAN, M. (2003) Les multiples metropolès à Rio de Janeiro: la relation d'inégalité social d'accès aux infrastructures et le système de lieux urbains centraux et périphériques. In: *Les Metropoles des Infrastructures*.Paris: Harmatann. V.1.p.15-26.
- \_\_\_\_\_.(2002) Permanência e mudança no padrão de alocação socioespacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro - 1938-2001.*Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro: , v.1, n.2, p.15 - 35.
- KOTLER, Philip; JATUSRIPITAK, Somki; MARSINCEE, Suvit. (1997). *O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais*. São Paulo: Futura.
- LIPIETZ, Alain & LEBORGNE, Danièle (1988). O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.25, p.12-29.
- MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro.(1988) *Linha Vermelha: a limited solution to the complex problem of the transport system in Rio de Janeiro*.

- MACHADO, T.R. (2004). *Para a “Cidade Maravilhosa” um “Plano Maravilha”*: uma leitura crítica sobre produção da imagem turística e marketing urbano no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- MENDES, Victor M. O. (2001). *Salvador: Cultura, Turismo e Desenvolvimento Econômico*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- \_\_\_\_\_ (2006). *A problemática do desenvolvimento em Salvador. Análise dos Planos e Práticas na Segunda metade do século XX*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- MONTEIRO, Patrícia Menezes Maya. (1998) *Espaços livres públicos de São Cristóvão*: padrões espaciais e sociais. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- NACIF XAVIER, Hélia; SOARES, Pedro Teixeira. Administrando o cotidiano: o dia-a-dia do urbanista. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.) (2002). *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca, pp 53-64.
- OLIVEIRA, Anazir Maria de. Et alli. (1993). *Favelas e Organizações Comunitárias*. Petrópolis: Vozes.
- PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas.(1986) Corredor Cultural, um projeto de preservação para o Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO DE DESENHO URBANO, 2., Brasília, 1986. *Anais...* Brasília: UNB.
- PORTER, Michael E. (1999). *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Campus.
- PRAHALAD, C.K.; HAMEL, G. (1990). *The core competence of corporation*. Harvard Business Review, p. 79-91, Maio/Junho.
- QUEIROZ, Lúcia Maria Aquino de.(2005) *A gestão pública e a competitividade de cidades turísticas: a experiência da cidade do Salvador*. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA
- REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta.(2002) Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV. p. 256-81.
- SANTOS, C.N.F. dos. (1980). Como Projetar de Baixo para Cima uma Experiência em Favela. In: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM. Vol. 27, n° 150, Jul/Set.

- SILVA, Raquel Coutinho Marques da. A importância da ação urbanística e da legislação urbana para o Rio e São Paulo no contexto das cidades mundiais. In: REZENDE, Fernando; LIMA, Ricardo (Org.) (1999). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, pp. 235-267.
- SOARES, Pedro Teixeira. (2002) Administrando o cotidiano: o dia-a-dia do urbanista. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Folha Seca. p. 142-65.
- TSIOMIS, Yannis. Projeto urbano, embelezamento e reconquista da cidade. In: MACHADO, Denise B. Pinheiro; VASCONCELLOS, Eduardo Mendes de (Org.). (1996). *Cidade e Imaginação*. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, pp.24-29.
- VETTER, David Michael et alli. (1979) Espaço, Valor da Terra e Equidade dos Investimentos em Infra-estrutura no município do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de Geografia* n°112. Rio de Janeiro: Fundação IBGE.