

POLÍTICAS PARA GERENCIAMENTO DA MÍDIA EXTERIOR NA PAISAGEM URBANA: UM PARALELO ENTRE OS CASOS DE SÃO PAULO E FLORIANÓPOLIS

POLICIES ON THE MANAGEMENT OF OUTDOOR ADVERTISING IN URBAN SETTINGS: A PARALLEL BETWEEN THE CASES OF SÃO PAULO AND FLORIANÓPOLIS

Vanessa Casarin*

Alina Gonçalves Santiago**

RESUMO

A mídia exterior está presente de forma ostensiva nas grandes cidades contemporâneas e tem sido utilizada de forma desordenada na paisagem, causando prejuízos para as cidades e seus usuários e contribuindo para a “poluição visual” urbana. Este artigo tem por objetivo traçar um paralelo entre duas experiências distintas no enfrentamento dessa situação, a da cidade de Florianópolis, que implantou um projeto intitulado Renovar, em 1993, no perímetro central de caráter histórico, e a recente iniciativa implementada na cidade de São Paulo, através da Lei Cidade Limpa, que abrangeu a totalidade do município. A discussão se dá com base em dados coletados através de entrevistas realizadas com os profissionais envolvidos na implantação dos referidos projetos. Os resultados das experiências abordadas através da reflexão sobre a prática foram confrontados e apontaram para uma dificuldade no gerenciamento da mídia exterior visível do espaço público, apesar de ela ser apenas um dos aspectos que compõem o cenário visual urbano, e que, no entanto, tem forte impacto na imagem da cidade. Nesse sentido, também ficou evidente a necessidade de o município controlar e gerenciar a mídia exterior em conjunto com os demais aspectos que contribuem com a qualidade visual urbana. Palavras-chave: Mídia exterior. Paisagem urbana. Sobrecarga visual. Políticas públicas.

ABSTRACT

Outdoor advertising is spread over medium and big contemporary cities, causing a visual overload of stimulus and information in some commercial centers or streetscapes which causes damage to cities and users. This paper aims to establish a parallel between two different experiences in order to face this problem, the city of Florianopolis, where a program has been implemented in 1993, and São Paulo, where a law in order to control ads has recently been implemented. The discussion is based in in deep interviews applied

* Arquiteta e urbanista e bacharel em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente da UFSC/Departamento de Expressão Gráfica (EGR-CCE-UFSC). Campus Reitor João David Ferreira Lima, 88040-900, Trindade, Florianópolis, SC, Brasil. vanessa.casarin@ufsc.br

** Arquiteta e urbanista pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre pela Université de Paris 12. Doutora pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Docente da Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PósARQ/UFSC), Quapá-SEL Floripa. Campus Reitor João David Ferreira Lima, 88040-900, Trindade, Florianópolis, SC, Brasil. alina@arq.ufsc.br

to professionals involved in the process. Results were faced together, and it points out difficulties on the management of outdoor advertising in urban landscape what shows the necessity to implement policies in order to control practices on commercial signs in urban setting, mainly together with other aspect related to urban visual quality.

Keywords: Outdoor advertising. Urban landscape. Visual overload. Public policies.

1 INTRODUÇÃO

O excesso de anúncios na paisagem e a aparência das cidades em decorrência deste excesso têm merecido destaque nos trabalhos de estudiosos do espaço urbano desde a década de 1960 (ASHIHARA, 1983; CULLEN, 2000; CASARIN, 2012; MINAMI, 2001; MENDES, 2006; NASAR, 1988, 1997; PASSINI, 1984; PORTELLA, 2007; VARGAS; MENDES, 2002).

As metrópoles contemporâneas são um “suporte de signos”. A mídia exterior urbana, tenha ela a finalidade de indicar um estabelecimento ou anunciar uma marca, produto ou serviço fora do estabelecimento comercial, está presente de forma ostensiva nas maiores cidades contemporâneas e tem sido utilizada de forma desordenada na paisagem, causando prejuízos para as cidades, seus usuários e para os próprios anunciantes. O uso excessivo e desordenado desse tipo de mídia contribui para o que se denomina “poluição visual” na paisagem de muitas cidades de grande e médio porte.

O recobrimento de fachadas de edificações, por vezes de interesse histórico e cultural, e de visuais significativos das cidades – por veículos da mídia exterior – altera a identidade dos lugares. Ao encobrirem os referenciais locais, tornam os espaços semelhantes, prejudicando a legibilidade da paisagem e dificultando o processo de orientação do usuário.

Legislações que atuam no sentido de gerenciar essa situação têm sido estabelecidas, mais frequentemente, em sítios de valor histórico cultural – como no caso de Florianópolis, que será abordado neste trabalho – e, com menor frequência, nas cidades maiores, onde o acúmulo da mídia exterior é maior e regulamentações são vistas com mais resistência, devido à forte exploração comercial dessa mídia na paisagem urbana. Exemplo disso é o que ocorreu em São Paulo, quando da implantação da Lei Cidade Limpa (Lei nº 14.223/2006), mais restritiva que a sua antecessora em relação à veiculação de anúncios visíveis do espaço público, prevendo, inclusive, a proibição da instalação de anúncios fora dos domínios dos seus estabelecimentos comerciais, salvo quando veiculados em suportes específicos junto ao mobiliário urbano.

A implantação dessa lei no município de São Paulo tem impulsionado outras cidades a promulgar ou atualizar suas regulamentações específicas no sentido de enfrentar a poluição visual, restringindo, com ênfase, tamanho, quantidade, localização e posicionamento dos anúncios comerciais.

O caso de São Paulo, no entanto, além de ser exemplo e promover discussões, deixa evidente, através da reflexão sobre a prática, diversas nuances do processo de elaboração e implantação da política voltada à qualidade visual da paisagem urbana

no enfrentamento da exploração do espaço público pela atividade comercial, no que tange à fixação de anúncios na paisagem urbana.

Ainda no sentido de refletir sobre a prática, este artigo busca traçar um paralelo entre o Projeto Renovar, aplicado na área central de Florianópolis – no qual foi previsto um Programa de Despoluição Visual –, e o caso de São Paulo, através da visão dos diferentes profissionais envolvidos no processo de elaboração e implementação das políticas para gerenciamento da mídia exterior na paisagem urbana, a fim de contribuir com aportes teóricos que possam servir de base para futuros projetos neste sentido.

2 A MÍDIA EXTERIOR NA PAISAGEM URBANA, A CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO E AS FORMAS DE CONTROLE

São frequentes as referências de urbanistas à interferência de anúncios na paisagem urbana e na imagem da cidade. Cullen (2002, p. 153) já fazia as seguintes considerações a respeito do conflito entre publicidade e paisagem em seu livro **Paisagem urbana**, cuja primeira publicação data de 1961: “[...] os anúncios e publicidade nas ruas, embora quase totalmente ignorados pelos urbanistas constituem uma contribuição (bastante óbvia e frequente) para a paisagem urbana”. Dizia, ainda, que a publicidade deveria ser cuidadosamente controlada, e exageros evitados, mencionando especificamente a distração dos motoristas como o problema mais grave decorrente da citada situação.

Já Ashihara (1983) analisa a relação entre arquitetura e anúncio sob o ponto de vista estético e da percepção visual. Compara a situação das grandes metrópoles japonesas da década de 1980 às cidades medievais, abordando princípios fundamentados na teoria psicológica da Gestalt, como a relação figura fundo, que não fica clara nas metrópoles japonesas devido ao recobrimento das paredes externas das edificações por anúncios. Os anúncios tomam, então, o papel dessas paredes externas das edificações e passam, eles próprios, a conformar a paisagem urbana.

Sejam os anúncios fixados paralelos ou perpendiculares às edificações, de qualquer forma recobrirão suas paredes quando se apresentarem com grandes proporções em relação a elas, pois são percebidas em conjunto e por diferentes ângulos de visão.

Os anúncios passam, então, a conformar a paisagem das cidades, seja pela ausência de legislação específica de controle, seja por legislações permissivas que passam a promover essa situação, na qual a mídia exterior conforma a paisagem urbana.

Embora, na atualidade, a imagem das metrópoles se apresente conformada pela mídia exterior, este artigo se propõe a ilustrar a situação reversa, o resgate e a valorização da arquitetura e do espaço urbano através de normativas que buscam controlar esse tipo de mídia de forma mais severa.

Em São Paulo, os anúncios começaram a predominar na paisagem da cidade por volta de 1920. Em 1950 e nos anos seguintes, a cidade já enfrentava a problemática do excesso de anúncios sem regulamentação específica (figura 1), o que veio a ocorrer somente em 1996.

No entanto, era uma lei bastante permissiva, alterada em 2003 e revogada em 2006 a partir da aprovação da Lei Cidade Limpa, mais restritiva em relação a anúncios indicativos de estabelecimentos comerciais e proibitiva em relação à publicidade exterior veiculada fora do âmbito do estabelecimento comercial.



Figura 1 Largo São Bento, São Paulo, SP, meados do século XX.
Ilustração: Vanessa Casarin. A partir de foto de autor desconhecido.
Fonte: Central de Outdoor (1997, p. 15).

Na cidade de Florianópolis, os anúncios também começaram a ganhar o espaço visual da cidade no início do século XX, e também conviveram com ela, nas primeiras décadas, sem a problemática do excesso.

No que se refere ao controle e gerenciamento da mídia exterior na paisagem urbana, Carr (1973) publicou um dos estudos mais relevantes na área, baseado no projeto de Ashley, Myer, Smith Arquitetos – planejadores atuantes como consultores – para a cidade de Boston (EUA), e contou, ainda, com a consultoria de conceituados acadêmicos na área do desenho urbano, como Kevin Lynch, entre outros profissionais da área da psicologia ambiental, do *design* gráfico, planejamento de sinalização, num trabalho de dois anos, quando foram também desenvolvidos e testados projetos-piloto e aplicadas pesquisas de campo.

Para Carr (1973), a comunicação poderia melhorar através da concepção inter-relacionada da sinalização pública e privada em um “sistema de informações ambiental”. Embora o protótipo tenha sido proposto para a cidade de Boston, na sua forma geral pode ser aplicado, segundo o autor, a qualquer cidade com características similares.

Algumas diretrizes no sentido de gerenciar esse “sistema de informações ambientais” são propostas por Carr (1973). Dentre as quais se destaca a ordem de prioridade das mensagens (segurança, orientação, serviços) para inserção no espaço público, onde um controle mais severo se estabeleça para mensagens com fins comerciais.

Ainda quanto às diretrizes para o controle de anúncios na paisagem, a partir da experiência americana, Duerksen e Goebel (1999) salientam que na sua elaboração precisam ser observadas restrições constitucionais, quanto ao discurso, quanto à loca-

lização (se no âmbito da edificação comercial ou fora dela) – e, no segundo caso, é válida a completa proibição de anúncios visíveis do espaço público. Nesses processos, os propósitos da regulamentação devem ser deixados claros, ainda que sejam meramente estéticos.

Em relação à experiência americana, a promoção de objetivos estéticos em uma comunidade é razão judicialmente aceita para restringir-se o uso de anúncios visíveis do espaço público. Os autores salientam, ainda, que qualquer regulamentação que verse sobre a mídia exterior não é anulável, mesmo que prejudique as companhias que exploram esse negócio.

Carr (1973), Nasar (1998, 1997) e Portella (2007) apontam algumas diretrizes em relação a anúncios indicativos no que se refere à localização, forma de fixação, dimensão, forma, orientação e quantidade, no entanto, a legislação paulistana é ainda mais restritiva do que propõem os estudos acima relacionados.

Embora as diretrizes apresentadas pelos autores citados sejam as mais específicas encontradas na literatura que aborda os critérios elencados acima, apesar de generalistas, parecem ser as que mais atendem a demanda de quem elabora normas nesse sentido. É preciso considerar, ainda, o que propõem Morris et al. (2001), ou seja, regulamentações devem ser elaboradas considerando o contexto onde serão estabelecidas.

2.1 A EXPERIÊNCIA PAULISTANA

Decretos e atos normativos proliferaram na cidade de São Paulo com o intuito de ordenar a publicidade na paisagem desde o início do século XX. A preocupação com tal questão sempre ficou evidente em normativas municipais, como no Código de Obras e Lei Orgânica do Município, ao longo de todo esse período de maior exploração da publicidade, que teve início no período modernista (CASARIN, 2012; MENDES, 2006).

A primeira lei significativa, aprovada no que tange à mídia exterior na paisagem urbana da cidade de São Paulo, que deveria ser fruto de um exaustivo estudo iniciado em 1993, foi a Lei nº 12.115, de 28 de junho de 1996. Dispunha “sobre a ordenação de anúncios na paisagem no Município, fixando normas para a veiculação desses anúncios, e dando outras providências”. No entanto, todo estudo realizado que culminou no projeto de lei enviado à câmara de vereadores teve seu conteúdo significativamente alterado pela representatividade política do setor de mídia exterior dentro da câmara de vereadores, em prol de sua atuação¹. Essa normativa foi revogada a partir da aprovação da Lei nº 14.223/2006.

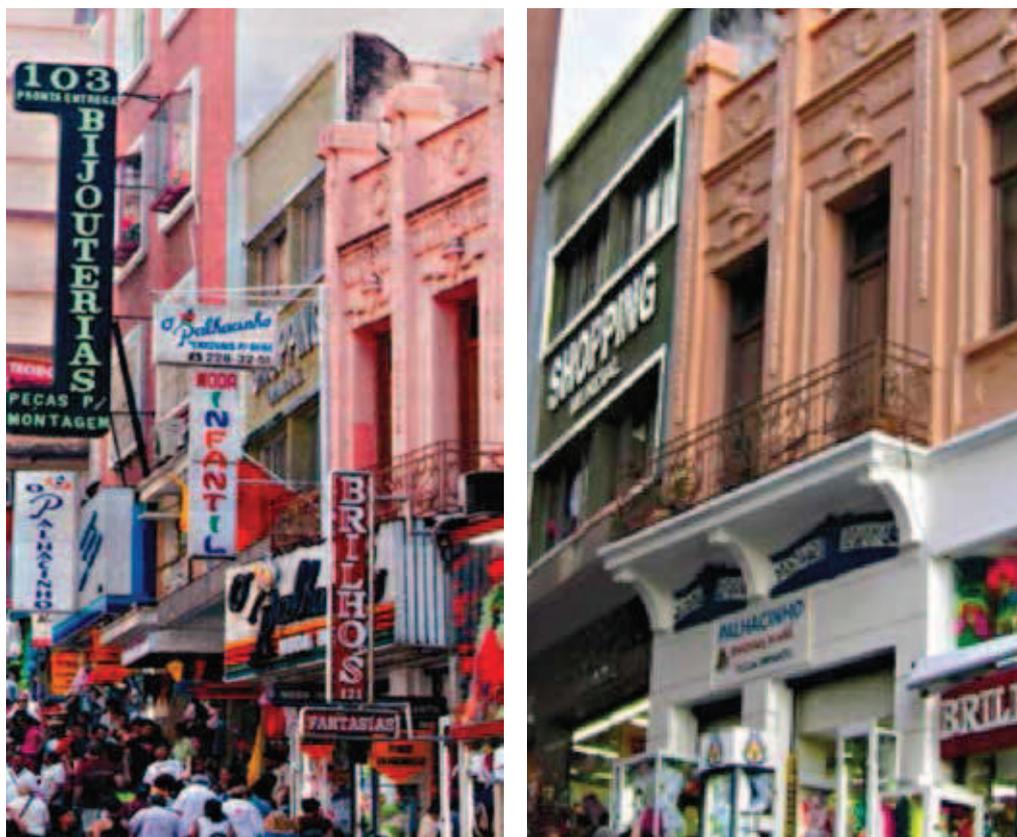
A Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, conhecida como Lei Cidade Limpa, ora em vigor, “dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo”. Ela proíbe anúncios publicitários visíveis do espaço público que não tenham a finalidade de indicar um estabelecimento comercial e regulamenta anúncios indicativos de estabelecimentos comerciais de forma mais

¹ Dados obtidos em entrevista com a Diretoria Técnica da Paisagem Urbana da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) em 5 out. 2010.

restritiva², ficando as exceções sujeitas à aprovação pela Comissão Permanente de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU).

No caso de São Paulo, a lei previa prazo de três a seis meses para adequação, dependendo do tipo de anúncio, e não vinha acompanhada de qualquer iniciativa em relação à recuperação de edificações após a retirada das placas. Isso provocou uma medida emergencial por parte do poder público para que comerciantes pudessem recuperar as fachadas de seus estabelecimentos em mau estado de conservação, antes cobertas por placas e lambris.

Pela restritividade da lei, sua implantação conseguiu provocar mudanças significativas nas paisagens da cidade de São Paulo. As nuances envolvidas no processo, que vão além da mudança na imagem da cidade e se refletem também no setor econômico do município, são abordadas neste trabalho.

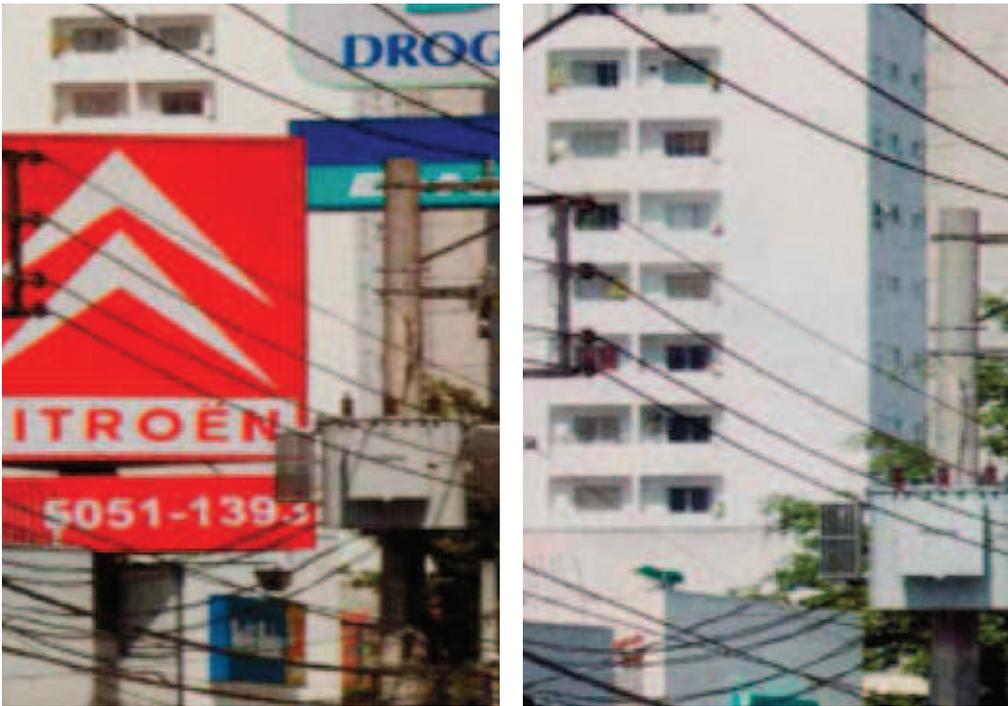


Figuras 2 e 3 Ladeira Porto Geral, São Paulo, SP, em nov. de 2006 e abr. de 2007. Antes e depois da Lei Cidade Limpa.

Fotos: Mario Rodrigues

Fonte: **Veja SP**, 25 abr. 2007, p. 35.

² Lei nº 14.223/2006. Quanto aos anúncios indicativos de atividade comercial, permite: para testada de até 10 metros lineares, anúncio de até 1,5 m²; para testada entre 10,1 e 100 metros lineares, anúncio de até 4 m²; com mais de 100 metros lineares, dois anúncios de até 4 m² com afastamento mínimo de 40 metros entre os mesmos.



Figuras 4 e 5 Avenida Ibirapuera, São Paulo, SP, em nov. de 2006 e abr. de 2007. Antes e depois da Lei Cidade Limpa.
Fotos: Mario Rodrigues
Fonte: *Veja SP*, 25 abr. 2007, p. 38.

2.2 O CASO DE FLORIANÓPOLIS

Duerksen e Goebel (1999) observam que iniciativas quanto ao controle de anúncios visíveis do espaço público devem vir amparadas por uma política maior de embelezamento da paisagem (como preservação, proteção da qualidade cênica rodoviária ou plantio de espécies arbóreas), pois são mais judicialmente aceitas do que quando apresentadas desconectadas de políticas e regulamentações nesse sentido. Como exemplo disso apresenta-se o caso de Florianópolis, onde o controle da mídia exterior veio aliado a um projeto de renovação e preservação dos sítios históricos, intitulado Projeto Renovar.

Iniciado em 1993, por iniciativa do governo municipal, com o objetivo de recuperar a imagem da cidade, o projeto visava à recuperação da ambiência externa dos conjuntos urbanos históricos (Sítio piloto APC-1, que compreendia o entorno da praça XV de Novembro e se estendia pelas ruas Conselheiro Mafra e Francisco Tolentino, abrangendo área de apenas alguns quarteirões). Porém, a recuperação enfrentava, segundo Adams (2002, p. 98), uma dificuldade: “[...] a agressiva poluição visual que tomava dimensões cada vez maiores, sem limites, provocada pela concorrência comercial. As placas ocultavam as fachadas e alteravam gravemente o térreo”.

A situação identificada por Adams (2002) ocorre não somente em sítios de valor histórico, mas na maioria dos centros urbanos de comércio, em grande parte heterogêneos, pois neles convivem edificações representativas de diversas épocas e tipologias.

No sentido de difundir o projeto e conscientizar a população da importância não só da recuperação do casario histórico, mas também da desobstrução visual da área central causada pelo excesso de anúncios, a campanha “Projeto Renovar: nossa história viva e a cores” foi realizada. Além de incentivo através de desconto no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que pode atingir até 100%, foi distribuída uma cartilha a todos os proprietários de imóveis tombados, com orientações técnicas para a recuperação das edificações, e, por consequência, da ambiência urbana. A cartilha incluía, ainda, orientações acerca da forma de fixação da comunicação visual de estabelecimentos comerciais.

Aliado ao Projeto Renovar, iniciou-se, em 1998, um projeto de despoluição visual que propunha o trabalho conjunto entre diversos segmentos da sociedade, como a Câmara Municipal de Vereadores, o Clube de Diretores Lojistas, as Associações Comerciais, Federações e Corporações, deixando claro que o objetivo do projeto “não era impedir a propaganda, e sim discipliná-la”.

Desse modo, o projeto envolveu, além de incentivos legais³ e questões técnicas, a atuação mais efetiva da fiscalização. O programa de iniciativa do Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (SEPHAN)/Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) contou com a vontade política da administração municipal e a participação efetiva de órgãos como a Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP) e entidades parceiras, como a Câmara de Dirigentes Lojistas, e da sociedade, com o objetivo de melhorar o aspecto visual do centro histórico de Florianópolis.

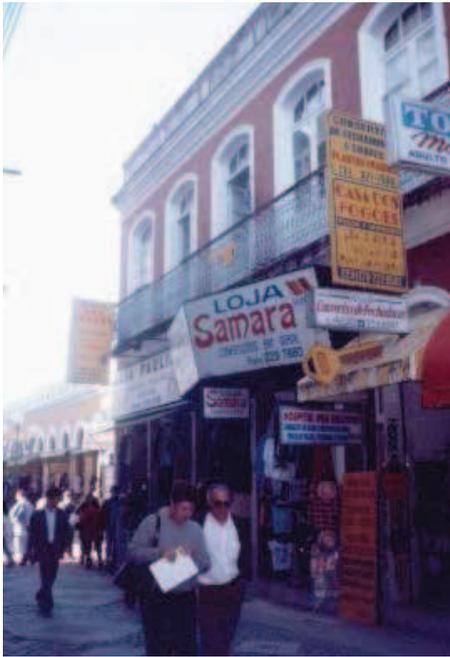
Alguns encaminhamentos referentes ao projeto consideravam conscientizar e informar os proprietários dos imóveis acerca da importância dos mesmos e das irregularidades constatadas de acordo com o Plano Diretor vigente. Nesse caso, não foi elaborada nem implantada uma legislação específica, uma vez que o próprio Plano Diretor – revisado no ano anterior ao projeto –, em artigo específico, versa sobre a comunicação visual urbana em sítios históricos.

Durante o processo de implantação do projeto, a situação dos estabelecimentos foi registrada em fotografias, apontando-se as irregularidades. O projeto contemplou, numa primeira etapa, a comunicação visual e os toldos, ambos sujeitos às normas definidas pela legislação, mas desrespeitadas pelos comerciantes, e previa a retirada das marquises, por desconectarem visualmente o térreo do pavimento superior.

As fotografias apontando as irregularidades foram enviadas aos proprietários dos estabelecimentos comerciais juntamente com uma carta para conscientizá-los acerca da importância da recuperação das fachadas das edificações para a imagem da cidade e da participação de cada um deles para que o projeto pudesse ser efetivado. O comunicado previa prazo de trinta dias para adequação à legislação. O não cumprimento das exigências era passível de punição prevista em lei e outras medidas cabíveis, que

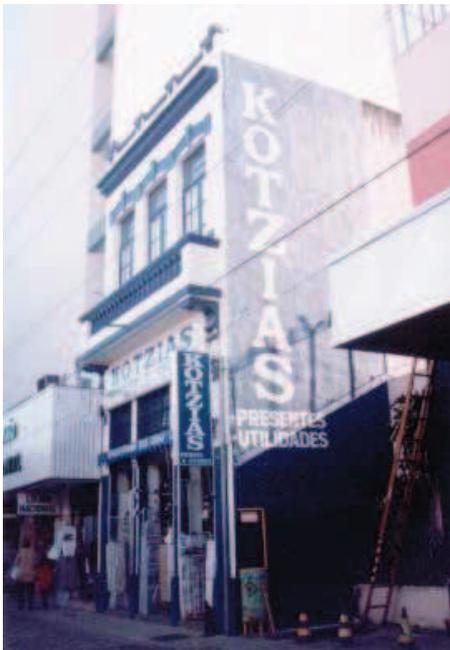
³ Os artigos 154 e 160 do Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis (Lei nº 5.055/97 e Lei Complementar nº 001/97) versam sobre o uso de comunicação visual nas fachadas das edificações tombadas/ de valor histórico e cultural para o município. Permite a indicação do nome do estabelecimento e ramo de atividade, inscritos em uma placa de até 0,60 m x 0,80 m, fixada perpendicular à fachada, abaixo das aberturas do pavimento superior.

davam o direito à prefeitura da remoção e apreensão de anúncios em desacordo com a legislação estabelecida. Seguem exemplos do programa nas figuras 6, 7, 8 e 9.



Figuras 6 e 7 Programa de Despoluição Visual – antes e depois. Rua Conselheiro Mafra, 277, em jun. de 1999 e fev. de 2000.

Fonte: IPUF, Projeto Renovar. Identificação e catalogação dos problemas identificados no local.



Figuras 8 e 9 Programa de Despoluição Visual – antes e depois. Rua Conselheiro Mafra, 210, em jun.1999 e fev. 2000.

Fonte: IPUF, Projeto Renovar. Identificação e catalogação dos problemas identificados no local.

O objetivo do projeto era conscientizar os comerciantes e a população acerca da importância da preservação dos sítios históricos do município. Na medida em que foram sendo recuperadas as edificações, a forma positiva como refletiam na paisagem impulsionava a recuperação de edificações vizinhas fora do perímetro definido do sítio recuperado:

[...] como a ação teve um efeito muito positivo, mesmo que o tombamento fosse até a metade da quadra, as outras edificações acabaram se adequando porque não quiseram ficar diferentes mas tudo é vinculado a uma vontade política, depois que mudou a administração a ação não se expandiu [...] se fosse dada uma atenção para o projeto ser implantado em outras áreas o resultado teria sido muito melhor.⁴

Embora os parâmetros de regulamentação aplicados a anúncios dentro dos sítios históricos fossem bastante restritivos, fora deles, e nos balneários de modo geral, ocorria o oposto. A regulamentação específica – Lei nº 4289/93, em vigor até a regulamentação da Lei Complementar nº 422/2012, promulgada em 20 de janeiro de 2012⁵ – que regulamentava diversos tipos de mídia exterior, incluindo anúncios indicativos, era bastante permissiva. No caso de anúncios indicativos, sequer existia menção quanto a tamanho, à quantidade e disposição destes anúncios fora dos perímetros históricos protegidos.

A Lei Complementar nº 422/2012, oriunda do Projeto de Lei nº 12596/2007, que tramitou na câmara municipal entre 2007 e 2012 até sua promulgação, ainda não teve interferência efetiva na paisagem florianopolitana⁶. Na redação final, muito semelhante à Lei Cidade Limpa, implantada em São Paulo, foram previstos os mesmos parâmetros de regulamentação para anúncios indicativos aplicados àquela cidade.

Embora os pareceres dos órgãos municipais indicassem alterações ao PL 12596/2007 e a observância das demais legislações em vigor sobre o assunto, não houve, na redação final da Lei Complementar nº 422/2012, menção aos parâmetros já estabelecidos para sítios histórico-culturais, os quais sofreriam alterações com sua regulamentação, uma vez que a normativa aplicada em São Paulo permite projeção de apenas 15 centímetros sobre o passeio público. Já em Florianópolis, a sinalização é aplicada em dimensão máxima de 0,6 m x 0,8 m, perpendicular à edificação – o que significa que, em grande parte das situações, projeta-se sobre o passeio público. No entanto, o decreto que regulamenta a Lei Complementar nº 422/2012 faz ressalvas em relação a bens e áreas de interesse cultural, deixando a cargo do Instituto de Planejamento Urbano analisá-los, o que minimiza possíveis prejuízos gerados aos comerciantes a partir da regulamentação da lei.

⁴ Entrevista concedida à pesquisadora pela arquiteta coordenadora geral do Projeto de Despoluição Visual (IPUF/Florianópolis) em 17 out. 2012.

⁵ **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, n. 647, 23 jan. 2012.

⁶ A Lei Complementar nº 422/2012 foi regulamentada pelo Decreto nº 13298/2014, em 15 de julho de 2014.

Para compreender as nuances envolvidas no processo de regulamentação da Lei Cidade Limpa, em São Paulo, e, a partir dos resultados, estabelecer um paralelo com a experiência do Projeto Renovar, primeiro projeto mais restritivo em relação à instalação de anúncios na paisagem de Florianópolis, foram realizadas entrevistas com especialistas nestas duas cidades.

3 MÉTODO

O espectro de opiniões de especialistas acerca das políticas para despoluição visual ocorridas nas cidades de Florianópolis e São Paulo forma o *corpus* desta pesquisa, que segue uma abordagem qualitativa, pois visa a abordar as nuances da percepção dos entrevistados, que nem sempre ficam claras em pesquisas de caráter quantitativo.

O método envolveu a aplicação de entrevistas semiestruturadas, com perguntas abertas aplicadas face a face aos sujeitos intencionalmente selecionados. No caso de Florianópolis, houve uma conversa com os técnicos da Prefeitura (IPUF/SEPHAN) envolvidos no processo.

Em São Paulo, foram convidados a participar da pesquisa – que envolveu representantes do poder público, de entidades de classe como arquitetos e empresas de mídia exterior, associação comercial, sociedade civil e representante no âmbito acadêmico – diferentes atores, representando diferentes entidades interessadas. Dos doze convidados a responder a entrevista, nove retornaram com o aceite. Os resultados das entrevistas foram tratados através de análise de conteúdo e, a partir deles, foi estabelecido um paralelo entre os dois casos abordados neste estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A prefeitura do município de São Paulo, na tentativa de enfrentar a exploração comercial da paisagem da cidade, implementou, em 2007, a Lei Cidade Limpa. Ela surgiu de uma dificuldade no enfrentamento do mercado de mídia exterior, cuja atividade era respaldada por uma complexa normativa precedente que explorava limitações da máquina pública quanto ao gerenciamento dos anúncios visíveis do espaço público. Esta normativa denotava a incapacidade da administração pública em atuar dentro daquele mecanismo de controle. Entretanto, fez São Paulo tornar-se a primeira grande metrópole a proibir a veiculação de anúncios publicitários fora dos domínios dos estabelecimentos comerciais.

Regulamentações como as estabelecidas em São Paulo e em Florianópolis, geralmente, são fruto de vontade política, que aconteceu nos dois casos. Em São Paulo, onde a regulamentação abrangeu o município na sua totalidade e considerando sua escala, o mecanismo da punição se revestiu de relevada importância para o êxito da implantação da normativa, ou seja, pelo alto valor das multas aplicadas.

No caso de Florianópolis, que considerava uma área piloto relativamente pequena, abrangendo apenas alguns quarteirões, o caminho foram as parcerias e o

processo de conscientização dos lojistas e proprietários de edificações dentro do perímetro abordado.

Um dos resultados preliminares da pesquisa aponta para a necessidade da presença do poder público na regulamentação do uso do espaço da cidade por uma atividade contemporânea, em expansão e com crescimento acima da média da economia do mercado.

Cabe à administração de cada município não ser omissa em relação às atividades que ocorrem no âmbito da cidade, pois quanto mais forem postergadas normativas de controle, maiores serão os prejuízos para o mercado que explora a visibilidade do espaço público “como mercadoria”, como colocam Vargas e Mendes (2002).

Também parece evidente, na visão de alguns especialistas entrevistados, que normativas no sentido de ordenar a paisagem das cidades e a mídia exterior são competências de cada município. Entende-se que seja, portanto, no âmbito de cada cidade, que os parâmetros de regulamentação devam ser desenvolvidos, de acordo com as características específicas de cada sítio.

O Estatuto da Cidade já estabelece em suas diretrizes que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deve ser elaborado pelos municípios com a participação efetiva da população. O uso e ocupação do solo, bem como os índices estabelecidos no Plano Diretor Municipal, são indissociáveis da paisagem resultante. Assim, os produtos da mídia exterior não podem ser ordenados ou estudados dissociados da paisagem onde estão ou serão inseridos. As cidades brasileiras possuem características diferenciadas, e diferenciado também deve ser o tratamento de cada paisagem em relação ao tipo de mídia exterior a ser implantado.

O processo de implantação da normativa paulistana está sendo gradual. A retirada das peças publicitárias, na maioria ilegais, era importante no primeiro momento da aplicação do que pretende ser uma política, ou um plano maior em relação à paisagem, para conseguir observar a cidade e perceber o que precisa ou não ser protegido por lei. A prefeitura, segundo sua visão técnica, pretende que isso seja feito através da participação da população, e, para isso, a população precisava mudar seu modo de ver a cidade, de perceber a cidade.

É importante deixar claro, em discussões que abordam anúncios na paisagem, que estes se apresentam apenas como uma parcela do aspecto visual da paisagem. Diversos outros aspectos são apontados pelos especialistas e compõe a imagem da cidade, o caráter e a qualidade visual da paisagem, e precisam respaldo do poder público. Entre eles estão o estado de conservação do espaço público, das edificações, das próprias placas de mídia exterior e a fiação elétrica, que também tem forte impacto na qualidade visual urbana. Também estão entre estes aspectos o lixo na rua e as pichações em edificações. Normativas nesse sentido precisam estar aliadas a estratégias de recuperação dos espaços degradados e com falta de manutenção, como os que eram encobertos por placas de mídia exterior.

No caso de São Paulo, o mau estado de conservação das edificações que ficaram à mostra após a retirada das peças de mídia exterior das fachadas dos esta-

belecimentos refletiu de modo negativo na paisagem paulistana, levando o poder executivo a tomar uma medida de urgência, isentando ou reduzindo o IPTU de quem recuperasse suas fachadas naquele ano.

O contrário ocorreu em Florianópolis, onde a normativa se aliou a um projeto maior de preservação do patrimônio histórico e cultural do município, onde aportes financeiros para a recuperação de edificações degradadas (apenas as tombadas) já eram previstos em lei. Mesmo que consideradas apenas as edificações tombadas, elas já tinham uma representatividade grande dentro do perímetro de implantação do projeto para que surtisse efeito positivo na paisagem da área central da cidade.

Algumas questões importantes, como os diversos formatos de mídia exterior, as novas tecnologias disponíveis e suas aplicações nos diferentes cenários da cidade, não foram regulamentadas nessa primeira etapa de aplicação da Lei Cidade Limpa. Entretanto, os casos não previstos ficaram proibidos ou condicionados à aprovação da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU).

Ainda quanto aos formatos regulamentados, ou os que deixaram de ser regulamentados pela legislação paulistana, é preciso salientar que, quanto menor a quantidade de formatos regulamentados, maior a demanda de tempo requerida pela CCPU para análise caso a caso, o que torna o processo moroso, pois o trabalho dos técnicos da prefeitura não supre a demanda de solicitações de veiculação de mídias exteriores. Do mesmo modo, critérios para submissão e aprovação de diferentes formatos de mídia deveriam estar claramente estabelecidos nas normativas de controle.

Diversas cidades, seguindo o exemplo de São Paulo, estabeleceram suas regulamentações específicas para ordenar a publicidade na paisagem. Percebe-se, no entanto, uma dificuldade no estabelecimento dos parâmetros de controle, uma vez que muitas delas reproduzem os mesmos parâmetros estabelecidos para a cidade de São Paulo, em contextos diversos. É o caso de Florianópolis, que, em lei recém-regulamentada, manteve para anúncios indicativos de estabelecimentos comerciais os parâmetros estabelecidos para a cidade de São Paulo.

Não apenas a paisagem florianopolitana é bastante diversa da paulistana, mas também o comportamento de seus usuários. Reproduzir meramente um texto aplicado a São Paulo na paisagem de Florianópolis é desconsiderar a capacidade de técnicos e especialistas de pensar a paisagem da cidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mídia exterior tem forte impacto na imagem da cidade, nas suas paisagens. Esta mídia, que pode se constituir em elementos secundários na paisagem, pode também conformar paisagens. Neste sentido, o de conformar paisagens, pode ou não estar atrelada às normativas de controle específicas, visto que, em determinadas situações, em que o controle de anúncios é menos restritivo, ou inexistente, a mídia exterior passa a predominar na paisagem, encobrindo as paredes externas das edificações.

Nos dois casos estudados, nas cidades de São Paulo e Florianópolis, houve significativa melhora na qualidade visual da paisagem após a implantação de normas consideravelmente mais restritivas em relação à quantidade, dimensões e posição dos anúncios – opinião compartilhada, no caso de São Paulo, pela maior parte da população (OPINIÃO PÚBLICA, 2007). Já em Florianópolis, a paisagem dos sítios onde o Programa de Despoluição Visual foi implantado se mantém ordenada, mesmo sem a previsão de aplicação de multas, quinze anos após.

No caso da cidade de São Paulo, os resultados preliminares apontaram para dificuldades no enfrentamento de interesses privados na exploração do espaço público. Apontaram, ainda, que a demanda para licenciamento e fiscalização superava a capacidade de gerenciamento da máquina pública, o que era explorado, através de mecanismos previstos na antiga legislação específica, pelo setor de mídia exterior.

Quando se estuda a fundo as razões do modo de utilização do espaço público, percebe-se que ele não está relacionado apenas ou ao que se poderia entender como falta (ou não) de educação ambiental, mas que a mídia exterior também está relacionada ao direito de uso destes espaços, que deve ser claramente regulamentado.

A efetivação de políticas públicas nesse sentido é fruto, a partir do exemplo das cidades estudadas, de vontade política. Quanto mais se retarda a implantação de normativas com maior controle sobre a mídia exterior na paisagem, mais complexos são os processos para implementação de políticas para seu gerenciamento.

Outra questão que emerge com determinada frequência em pesquisas de caráter qualitativo que tratam da mídia exterior, como esta, é que ela não pode ser tratada dissociada dos outros elementos que compõem o aspecto visual da paisagem. Por este motivo se propõe que, quando utilizado o termo poluição visual, este não se refira apenas a anúncios. Neste último caso, parece mais adequado denominá-la, como Yazigi (2009), de poluição gráfica.

Seguindo este mesmo raciocínio, atrelado aos resultados deste estudo, sugere-se que a mídia exterior tome parte das normativas de uso e ocupação do solo urbano, que definem os índices urbanísticos e, por consequência, o caráter visual da paisagem. Neste mesmo sentido, parece claro que o aspecto tridimensional do espaço urbano deveria ter mais ênfase no planejamento da cidade, aspecto no qual a mídia exterior interfere tanto quanto as próprias edificações para as quais se definem índices urbanísticos. Nessas normativas, o caráter visual da paisagem como um todo deveria ser mais claramente abordado.

Cabe salientar que, em qualquer projeto ou política no sentido de melhorar a qualidade visual da paisagem de centros urbanos, e os de comércio, a parceria e o apoio da sociedade civil são fundamentais para que possa haver êxito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

63% são a favor do Projeto Cidade Limpa. **Opinião Pública**. Datafolha, 10 ago. 2007. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2007/08/1226280-63-sao-a-favor-de-projeto-cidade-limpa.shtml>>. Acesso em: 10 set. 2012.

- ADAMS, Betina. **Preservação urbana**: gestão e resgate de uma história. Florianópolis: UFSC, 2002. 191 p.
- ASHIHARA, Yoshinobu. **The aesthetic townscape**. Cambridge: MIT Press, 1983. 183 p.
- CARR, Stephen. **City, signs and lights**. Cambridge: MIT, 1973. 272 p.
- CASARIN, Vanessa. **O ordenamento da mídia exterior e a transformação de paisagens de caráter comercial**: o caso de São Paulo. 2012. 354 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- CENTRAL DE OUTDOOR. **Outdoor**: uma visão do meio por inteiro. 2 ed. São Paulo: Central de Outdoor, 1997. 86 p.
- CULLEN, Gordon. **El paisaje urbano**: tratado de estética urbanística. Barcelona: Editorial Blume, 1974. 202 p.
- DUERKSEN, Christopher J.; GOEBLE, R. Matthew. **Aesthetic, community character and the law**. Chicago: American Planning Association, 1999. 154 p.
- Era assim e já está assim. **Veja SP**. São Paulo, 25 abr. 2007, p. 35-46.
- FLORIANÓPOLIS (Município). Lei nº 4.289, de 30 de dezembro de 1993. Regulamenta a publicidade ao ar livre e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, 4 abr. 1994, p. 1.
- _____. Lei nº 5.055, de 14 de abril de 1997. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e ocupação do solo no distrito sede de Florianópolis e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, 17 abr. 1997, p. 1.
- _____. Lei Complementar nº 1, de 18 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no distrito sede de Florianópolis, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, 18 fev. 2007, p. 1.
- _____. Lei Complementar nº 422, de 20 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do município de Florianópolis e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Florianópolis**, 23 jan. 2012, p. 1.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS. **Valorização do casario histórico de Florianópolis**: manual de recuperação. Florianópolis, 1993. 24 p.
- _____. Projeto Renovar. **Programa de Despoluição Visual**. Acervo fotográfico SEPHAN. Florianópolis, 2000.
- LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 227 p.
- MENDES, Camila Faccioni. **Paisagem urbana**: uma mídia redescoberta. São Paulo: Senac, 2006. 158 p.
- MINAMI, Issao. **Paisagem urbana de São Paulo**: publicidade externa e poluição visual. Junho, 2001a. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp074.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2004.
- MORRIS, Marya; HINSHAW, Mark L.; MACE, Douglas; WEINSTEIN, Alan. **Context-sensitive signage design**. American Planning Association, Planning Advisory Service, 2001. 190 p.
- NASAR, Jack. **Environmental aesthetics**. New York: Cambridge University Press, 1988. 528 p.
- _____. **The evaluative image of the city**. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc., 1997. 182 p.
- PASSINI, Romedi. **Wayfinding in architecture**. New York: Van Nostrand Reinhold Company Inc., 1984.
- PORTELLA, Adriana Araújo. **Evaluating commercial signs in historic streetscapes**: the effects of the control of advertising and signage on user's sense of environmental quality. Tese (Doutorado em Desenho Urbano). Oxford Brookes University, Oxford, Inglaterra. 2007.
- SÃO PAULO (Município). Lei nº 12.115 de 28 de junho 1996. Dispõe sobre a ordenação de anúncios na paisagem no Município, fixa normas para a veiculação desses anúncios, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, 28 jun. 1996, p. 1.
- _____. Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006. Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, 27 set. 2006, p. 1.
- YÁZIGI, Eduardo. **Saudades do futuro**: por uma teoria do planejamento territorial e do turismo. São Paulo: Plêiade, 2009. 573 p.
- VARGAS, Heliana Comin; MENDES, Camila Faccioni. **Poluição visual e paisagem urbana**: quem lucra com o caos? Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp116.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2004.