



Gestão Urbana e democracia local¹

Hélio Gomes Filho

gomes-filho@uol.com.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - Professor

Margarida Maria Mussa Tavares Gomes

mussatg@uol.com.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – Professora

Roberta de Sousa Ramalho

roberta@iff.edu.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – Professora

Resumo

Este artigo descreve um projeto implementado no município de Quissamã, situado no Norte Fluminense e sob forte influência da produção de petróleo da Bacia de Campos. Relata a experiência, realizada entre 2006 e 2008, com apoio do Ministério das Cidades e do CNPq, que teve como objetivo o desenho de uma metodologia de gestão participativa que efetivasse a capacitação da comunidade quissamaense no acompanhamento e execução do “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Quissamã – RJ”. Traz ao debate alternativas de envolvimento comunitário no processo de gestão democrática do território baseadas em jogos educativos. Discute os resultados obtidos numa primeira fase de realização do projeto, além de apresentar sugestões de ações futuras necessárias ao delineamento de um quadro de gestão do território municipal em processo de democratização.

1. Introdução

Outros símbolos advertem aquilo que é proibido em algum lugar – entrar na viela com carroças, urinar atrás do quiosque, pescar com vara na ponte – e aquilo que é permitido – dar de beber às zebras, jogar bocha, incinerar o cadáver dos parentes. Na porta dos templos, vêem-se as estátuas dos deuses, cada qual representado com seus atributos: a cornucópia, a ampulheta, a medusa, pelos quais os fiéis podem reconhecê-los e dirigir-lhes a oração adequada. (CALVINO, 1990, p.17).

¹ Texto inédito, encontra-se em processo de revisão e foi cedido exclusivamente para compor os anais deste evento



Situado numa planície aluvial quaternária proveniente das águas que descem a serra em busca do mar, o município de Quissamã foi e vem sendo conformado, do ponto de vista físico, por grandes fenômenos naturais e, sob o aspecto social, por grandes movimentos de origem antrópica.

Quissamã tem a sua formação natural entre a Serra do Mar, o Oceano Atlântico, a Lagoa Feia e a Restinga de Jurubatiba com suas inúmeras lagoas (LAMEGO, 2007, p.15-16). A sua configuração antrópica, segundo um padrão ocidental, tem origem na Capitania de São Tomé e atravessa o Império com o peso de ser um dos principais latifúndios no norte fluminense a sustentar o ciclo do açúcar (LAMEGO, 2007, p. 96). Esse protagonismo, no século XIX, chega a fazer D Pedro II ir a Campos para o casamento do filho do Visconde de Araruama, dono da fazenda Quissamã, como descreve Carlos Marchi:

A viagem do Imperador ao norte-fluminense tinha duas culminâncias: uma, a presença política em Campos dos Goytacazes; duas, a grande comemoração do casamento de Bento Carneiro da Silva com Rachel Francisca de Castro Netto, na fazenda Quissamã. [...] O pai de Bento, José Carneiro da Silva, o visconde de Araruama, dono da fazenda, era mais que um titulado; além de grande patriarca da família Carneiro da Silva, uma das principais produtoras de açúcar do país, o visconde liderava os grandes empreendimentos da região e conduzia o jogo político que garantia seus interesses negociais e mantinha o prestígio da família (MARCHI, 1999, p. 12).

No ano de 1989, Quissamã, que era distrito de Macaé, emancipa-se e, já no raiar do século XXI, a Lei 9.478/97 determina novos valores de *royalties* e participações extremamente generosos para as unidades territoriais consideradas produtoras dessa *commodity*, entre elas Quissamã (SERRA, 2004, p. 173). Essa mudança jurídica faz as receitas do petróleo deste município saltarem de cerca de 2,5 milhões de reais, em 1997, para aproximados 46 milhões de reais no ano de 2003 (SERRA, 2004, p. 180). Por mais inacreditável que possa parecer, em meia década, a receita dos *royalties* do petróleo aumentou cerca de 20 vezes. O crescimento vertiginoso das rendas do petróleo torna-se ainda mais evidente quando observamos a relação entre receitas e o número de habitantes do município. Segundo levantamentos do economista da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IF Fluminense), Rodrigo Serra (2004, p.181), a receita orçamentária *per capita* de Quissamã era a maior dentre os municípios



fluminenses produtores de petróleo no ano de 2002, cujo valor atingiu a cifra de R\$ 6.581,83. Carapebus, município segundo colocado nesse quesito, possuía uma receita *per capita* de R\$ 4.093,09. A receita *per capita* média do conjunto dos municípios brasileiros, com menos de 20 mil habitantes, em 2002, era de R\$ 782,92 (SERRA, 2004, p. 181). É com esse legado histórico e nesse contexto econômico que Quissamã começa a elaborar seu plano diretor.

Em 2005 alguns professores do Programa de Mestrado em Engenharia Ambiental (PPEA) do então Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (Cefet Campos), hoje IF Fluminense, tomaram conhecimento do Edital MCT/MCidades/CNPq 60/2005. Este edital propunha um aporte de até 50 mil reais para custear projetos que apoiassem municípios na implementação de seus Planos Diretores Participativos, como previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Num contato inicial com a Prefeitura Municipal de Quissamã (PMQ), onde alguns dos professores do PPEA já desenvolviam trabalhos de pesquisa e extensão, foi obtida uma carta de autorização do Prefeito para a execução desse projeto. Em dezembro de 2005, foi submetido ao CNPq com o título: "Sistema de Acompanhamento de Ordenamento do Uso da Terra no Município de Quissamã – uma proposta participativa" a ser coordenado pelo professor Hélio Gomes Filho, do PPEA, um dos autores deste texto. Em fevereiro de 2006 o projeto foi aprovado e, em setembro do mesmo ano, foi liberada a primeira parcela dos 46 mil reais previstos para sua execução. Esses valores foram inteiramente utilizados no custeio das ações, pois a rubrica liberada não permitia pagamento de bolsas.

A partir de então passava a contar o prazo de 18 meses para a sua conclusão e mais 60 dias para prestação de contas. Em outubro de 2006 foram feitos os primeiros contatos com as secretarias de Educação e de Obras e Urbanismo da PMQ e começamos a realizar o projeto. Em março de 2008 realizamos a última reunião em Quissamã – esta com o prefeito Armando Cunha Carneiro da Silva, quando ele se comprometeu a dar seguimento aos desdobramentos necessários do projeto.

A metodologia adotada sugeria a utilização de jogos educativos como estratégia de empoderamento da população quissamaense em relação à gestão do território. Prevíamos a realização de uma série de sete oficinas, totalizando cerca



de 30 horas, com 20 a 30 multiplicadores, que nos forneceriam informações do cotidiano do município, ao mesmo tempo em que estariam se capacitando para manter o processo de empoderamento da população assim que fosse concluído o compromisso assumido com o CNPq.

A concepção seminal desse projeto trabalha com o pressuposto de que o planejamento urbano no Brasil, quando existe, é privilégio de uma elite tecnocrata, que “decide por todos” (MARICATO, 2000), e de uma elite, ungida de poder, que logra os benefícios das políticas locais (VILLAÇA, 2005). Mesmo a proposta de plano diretor participativo do Estatuto da Cidade encontra sérias dificuldades de operar a participação mais ampla nas decisões e, conseqüentemente, no usufruto delas. Há, inicialmente, um confronto com os interesses cristalizados de plutocratas e, num segundo momento, a nossa inapetência histórica para lidar com o coletivo e participar dos rituais das decisões políticas locais. Neste sentido, utilizamos como arcabouço teórico: Ermínia Maricato, Flávio Villaça, Milton Santos, Pedro Demo, Raquel Rolnik, dentre outros.

Iniciamos este artigo (seção 2) descrevendo o município de Quissamã nos seus aspectos físicos e sociais, fazendo isso sob a ótica da justificativa da realização do projeto. No tópico seguinte (seção 3), tratamos da participação popular na gestão do território municipal. Mais adiante (seção 4) detalhamos a metodologia utilizada no projeto. Na seção 5 apresentamos os resultados obtidos durante a execução do projeto e o que esperamos que deveria ser feito a mais. Finalmente, na seção 6, apresentamos as considerações finais para este artigo.

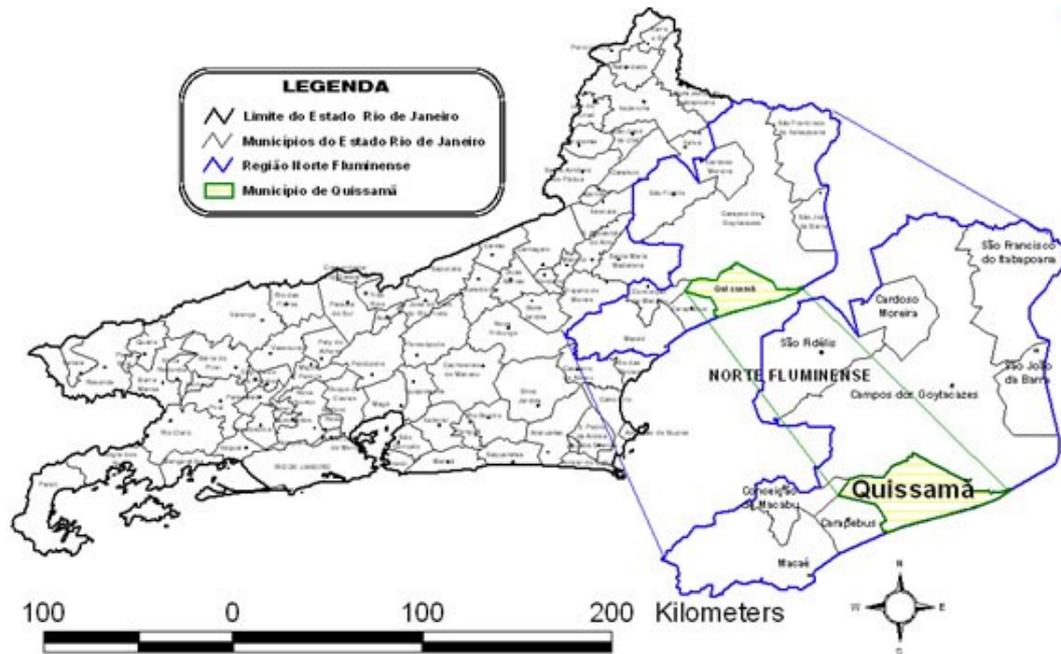
Vários de nós, envolvidos neste projeto, têm alguma experiência de extensão em gestão local. O exercício de trabalhar num município como Quissamã tem sido um imenso desafio. A trajetória histórica que faz, no horizonte de um século, um latifúndio do tipo *plantation* se transformar em município, descortinando um cenário de urbanização acelerada, alimentada por uma atividade extrativista desterritorializada, sob os auspícios da cobiça global, não há de deixar ninguém impune. Há momentos em que nos encontramos tão atônitos como qualquer cidadão quissamaense. Nem sempre o conhecimento é capaz de promover os resultados clamados na vida cotidiana. Esse é o tamanho do desafio.



2. Quissamã, legado histórico e contexto socioeconômico contemporâneo

O município de Quissamã, situado na região do Norte Fluminense, limita-se com os vizinhos Campos dos Goytacazes e Carapebus ao longo do litoral e com Conceição de Macabu em sua porção continental. Sua extensão territorial abrange 724 km² com uma população de 20.244 habitantes, segundo o Censo de 2010 do IBGE. Por ser detentor da maior porção do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba¹ (63% dos aproximados 15 mil ha), somando-se à presença da Lagoa Feia, uma das maiores do Estado do Rio de Janeiro, esse município se destaca como uma área de especial interesse turístico. Em função disso, apesar de somente agora, segundo o Censo de 2010, registrar mais de 20 mil habitantes, se viu obrigado a elaborar seu plano diretor como prevê o Estatuto da Cidade no seu artigo 41 (BRASIL, 2001). O município foi emancipado em quatro de janeiro de 1989 e vem, desde então, apresentando expressivas mudanças em seu território. Modificações promovidas principalmente em função dos *royalties* provenientes da exploração do gás natural e do petróleo extraídos da Bacia de Campos, além da longa decadência da indústria sucroalcooleira dessa região.

¹ Criado pelo Decreto Presidencial, sem número, de 28 de abril de 1998, o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba possui uma área de 14.860 ha, numa faixa litorânea de 44 km de extensão, com cerca de 2 km de largura e 123 km de perímetro, abrangendo os municípios de Quissamã, Carapebus e Macaé. Situado numa biota fortemente impactada pela bacia petrolífera de Campos, o PARNA Jurubatiba possui extrema importância ambiental devido à sua constituição ecológica especial. Considerado o maior parque de restinga do país, tem a sua condição de preservação quase total. O PARNA Jurubatiba possui ainda destacado valor histórico por conter grande parte do Canal Campos – Macaé, construído por mão de obra escrava e que chegou a ser utilizado por D Pedro II para se deslocar da Corte no Rio de Janeiro até o município de Campos dos Goytacazes.



Fonte: Núcleo de Estudos Geográficos (NEGEO) – IF Fluminense

Figura 1 – Mapa situacional de Quissamã

Quissamã abriga importantes prédios dos primeiros ciclos da cana-de-açúcar no Brasil, como fazendas e casas dos senhores de engenhos; as senzalas; o primeiro engenho central e ainda uma série de casas que foram sede da aristocracia canavieira (QUISSAMÃ, 2006).

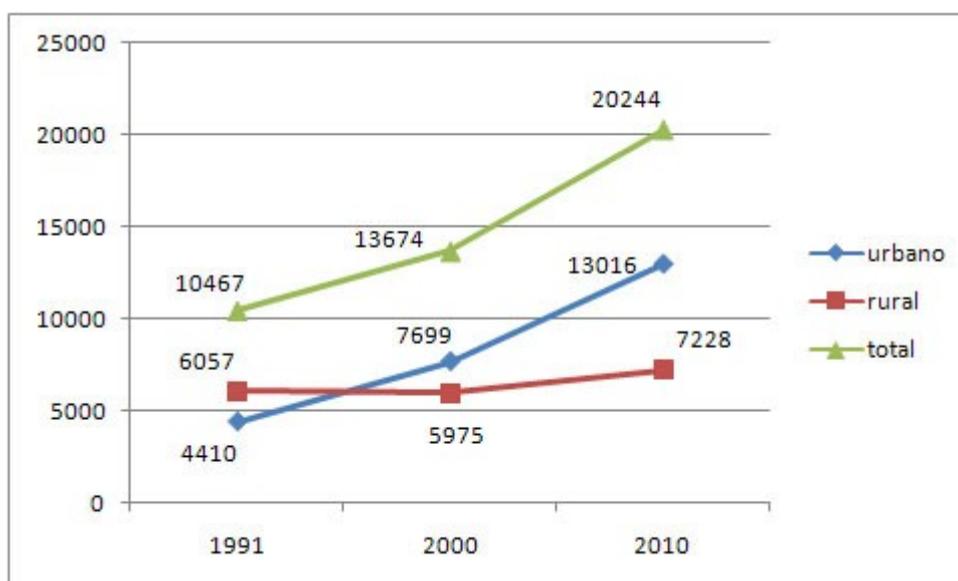
O município elaborou, por meio de um processo de discussão coletiva, e aprovou o “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Quissamã - RJ” em 13 de novembro de 2006 (QUISSAMÃ, 2006). O principal objetivo desta política é ordenar o uso da terra, sobretudo no que diz respeito ao seu espaço urbano. Vale ressaltar que, em Quissamã, o urbano e o rural se interpenetram configurando uma paisagem que mescla diversos aglomerados populacionais que são classificados como urbanos em meio a um ambiente tipicamente rural. Característica que aparenta ser comum em todo território nacional. Senão vejamos o que diz Ana Fani Carlos:

[...] no Brasil a constituição da sociedade urbana caminha de forma inexorável, não transformando o campo em cidade, mas articulando-o ao urbano de um “outro modo”, redefinindo a antiga contradição cidade/campo: este é a meu ver o desafio da análise. Significa dizer que o processo atual de urbanização não se mede por indicadores referentes ou derivados do aumento da taxa anual de crescimento da população urbana, e muito menos pela estrita

delimitação do que seria “urbano ou rural” [...] (CARLOS, 2004, p. 130 – grifos originais).

A rede configurada por essa estrutura urbana tornar-se-á sustentável quanto mais relações de complementaridade forem estabelecidas entre os lugares conforme suas especializações. Nesse sentido, destaca-se a relevância do uso do Plano como regulador de uma política de uso sustentável, especialmente para esse território, onde se observa tal singularidade de ocupação: as unidades agrícolas do cultivo da cana-de-açúcar e fruticultura, os núcleos urbanos, a área e a zona de amortecimento do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, as margens e áreas de influência das lagoas e toda a faixa litorânea que perfaz cerca de 45 km de extensão no município.

O crescimento populacional de Quissamã tem se mostrado acentuado, conforme se vê no Gráfico 1. Observa-se que o município dobrou a população em entre 1991 e 2010. Destaca-se, ainda, a mudança na distribuição espacial da população, que vem deixando de ser rural, indo se fixar na zona urbana.



Fonte: Censos Demográficos - IBGE

Figura 2 – Crescimento populacional de Quissamã

O fato de a população urbana triplicar no período de 1991 a 2010 torna premente a necessidade de capacitar a comunidade a se apropriar das diretrizes do plano diretor, já que o descumprimento deste poderá ocasionar impactos consideráveis oriundos da ocupação acelerada e desordenada.



O crescimento da área urbana e rural de Quissamã caminha na direção dos limites da Zona de Amortecimento (ZA) do PARNA Jurubatiba, criando uma pressão capaz de produzir processos significativos de degradação ambiental. Conforme o mapeamento proposto por Cruz *et al.* (2003), e considerando 10 km no entorno dos seus limites, aproximadamente 54% da ZA pertence a este município. Esse quadro natural, em conjunto com o litoral e a Lagoa Feia, uma das maiores em extensão de espelho d'água do Estado, compõe uma área de especial interesse turístico e ambiental. Este quadro representa mais uma variável que justifica a suma importância da comunidade local ser capacitada a promover um uso racional da terra em seu território, sobretudo em consonância com a legislação vigente.

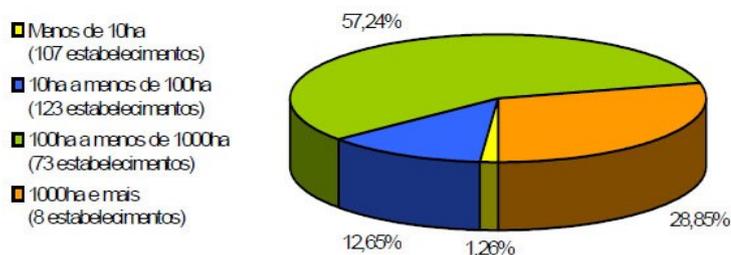
Com uma economia tradicionalmente pautada na monocultura açucareira desde o século XVIII, a Bacia de Campos faz surgir, em Quissamã, uma nova possibilidade de sustentação econômica através dos recursos oriundos da exploração petrolífera *offshore* defronte à sua linha costeira. Conforme aponta João Rua,

A atuação da Petrobras no município é um marco econômico, mas também político e cultural, na medida em que representa um momento de ruptura entre uma estrutura social tradicional e sua contra-face: o processo de modernização que vem caracterizando Quissamã nos últimos anos (RUA² apud QUISSAMÃ, 2006, p. 24).

Visando à dinamização do setor de produção agrícola, a partir da década de 1990, inicia-se um programa de diversificação da produção para pequenos e médios proprietários rurais, com a introdução de fruticultura de coco, abacaxi e ainda experimentos com laranja, goiaba, pinha, caju-anão. Esta iniciativa representa uma tendência da produção de cana-de-açúcar ser exercida apenas pelos grandes proprietários de terra.

Em 2003, a cana-de-açúcar ocupava 90,87% (10.000 hectares) da área plantada de Quissamã (QUISSAMÃ, 2006, p. 24). Ressalta-se com isso a representatividade da atividade canavieira, que se estende até os padrões culturais das comunidades locais, expressando-se no território pelas grandes concentrações de terras, conforme o gráfico 2 a seguir.

² RUA, João. (Coord.). *Quissamã: em busca de novos caminhos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia UERJ / Prefeitura de Quissamã, 172p. 2000.



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Quissamã – Relatório Final Parte I – Estudos de Diagnósticos, Março de 2006

Figura 3 – Distribuição fundiária em Quissamã

Diante do quadro natural favorável, Quissamã conta também com a produção pesqueira, praticada ainda sob a forma artesanal. Essa atividade se concentra especialmente na Barra do Furado, onde as condições locais da costa não favorecem a navegação. Por outro lado, em função de muitas correntes marítimas, destacam-se as chegadas de cardumes de diferentes espécies como o pargo e o robalo. Outro ponto de pesca situa-se na Lagoa Feia e atende à subsistência local.

O extremo norte do litoral quissamaense, denominado Barra do Furado, onde o Canal das Flechas faz a comunicação da Lagoa Feia com o Oceano Atlântico, e também serve como divisa entre este município e Campos dos Goytacazes, vem sendo alvo de intervenções antrópicas maciças já quase cinquentenárias.

No momento atual, com apoio infraestrutural dos municípios de Campos, Quissamã; do Governo do Estado do Rio de Janeiro e também recursos do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC-2), encontra-se em fase de licenciamento ambiental um complexo portuário e de estaleiros visando à atividade *offshore*. Quatro empreendimentos já confirmaram as suas implantações: dois estaleiros; um terminal de armazenamento de derivados de petróleo e uma base de apoio *offshore* com capacidade para 11 navios. Há uma previsão de geração, no local, de 3 mil empregos diretos e 9 mil indiretos (PORTOS E NAVIOS, *on line*).



Fonte: André Ambiental (*on line*)

Figura 4 – Canal das Flechas em Barra do Furado

Não bastassem os impactos locais provenientes do núcleo urbano de Barra do Furado, esse potencial arranjo produtivo naval tende a produzir externalidades negativas não apenas sobre a biota, como também sobre as comunidades pesqueiras tradicionais.

No setor secundário, o grande peso está na indústria de alimentos, que representa 98% do total da indústria de transformação, associada à cana-de-açúcar. No setor terciário, que é de pouca expressão na economia municipal, destacam-se as seguintes atividades econômicas: prestação de serviços; comércio varejista; transporte e comunicações. As atividades comerciais e de serviços são deprimidas pela influência prevaiente das estruturas de comércio e serviços das cidades de Macaé e Campos, centros populacionais cerca de 10 (Macaé) a 20 vezes (Campos) maiores que Quissamã.

Na atual matriz econômica de Quissamã, o turismo se destaca, sobretudo o ecoturismo e o turismo cultural, como a mais nova alternativa de investimentos. Estruturado no patrimônio histórico das fazendas de açúcar e de edificações urbanas, o município possui uma riqueza de recursos naturais notáveis, com destaque para o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, as Lagoas Feia e Ribeira, o Canal Campos–Macaé e o Rio Macabu, além da orla oceânica. Nesse sentido, é de suma importância que o desenvolvimento dessa atividade seja

