

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo  
PROURB / PAUMPRJ

Doutorado em Urbanismo

**Paisagem da Utopia: novas formas instituintes no ambiente urbano e tecnológico da Baía de Campos**

**Elisa Carvalho de Araújo**

Imagem © 2006 DigitalGlobe

Streaming: [|||||] 100%  
Painter: 22/22/58.0

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE LETRAS e ARTES  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO

Paisagem da Utopia:  
novas formas espaciais instituintes  
no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos

Eloisa Carvalho de Araujo

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de  
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos  
requisitos necessários à obtenção  
do título de Doutor em Urbanismo

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi  
Orientadora

Rio de Janeiro  
Abril de 2006

**Paisagem da Utopia:  
novas formas espaciais instituintes  
no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos**

Eloisa Carvalho de Araujo

Tese de Doutorado submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos à obtenção do título de Doutor em Urbanismo

Aprovada por:

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ/FAU/PROURB) - Orientadora

Profa. Dra. Denise Barcellos Pinheiro Machado (UFRJ/FAU/PROURB)

Profa. Dra. Lucia Maria Sá Antunes Costa (UFRJ/FAU/PROURB)

Profa. Dra. Rosélia Perissé da Silva Piquet (UCAM)

Prof. Dr. Ricardo-César Pereira Lira (UERJ)

Rio de Janeiro

Abril de 2006



## 2006 Eloisa Carvalho de Araújo

Programa de Pós-Graduação em Urbanismo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Avenida Brigadeiro Trompowski, s/nº  
Edifício da FAU – 5º andar  
Cidade Universitária  
Ilha do Fundão  
21.491-590 - Rio de Janeiro – RJ – Brasil  
Tel: 55 21 25981991/1975 <sup>n</sup>

<http://www.fau.ufrj.br/prourb>

- A663 Araújo, Eloísa Carvalho de.  
Paisagem da utopia: novas formas espaciais intuitivas no ambiente urbano e tecnológico na Bacia de Campos/ Eloísa Carvalho de Araújo.- Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2006.  
xxii, 247f.: il.; 30 cm.  
Orientadora: Rosângela Lunardelli Cavallazzi.  
Tese (doutorado) – UFRJ/ PROURB/  
Programa de Pós-graduação em Urbanismo, 2006.  
Referências bibliográficas: f. 235-247.  
1. Urbanismo. 2. Cidades - Urbanismo. 3. Urbanização  
4. Paisagens – Planejamento regional. I. Cavallazzi,  
Rosângela Lunardelli II. Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,  
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

CDD 711.4

*"Entre as lembranças da juventude,  
as que mais emergem em nossos pensamentos, depois dos pais, são  
o conhecimento e as virtudes herdadas dos nossos  
mestres..." ( Ao meu mestre com carinho, meu pai)*

## AGRADECIMENTOS

A produção desse texto só foi possível porque contou com a contribuição de muitos para a sua realização.

À Deus, que me iluminou para que, apesar das dificuldades que surgiram, pudesse ter forças e perseverança para concluir o trabalho.

À minha amiga e orientadora, Professora Rosângela Cavallazzi, por acreditar no meu trabalho, pelo incentivo, carinho e orientação, me transmitindo tranquilidade para que este pudesse ser realizado de forma consciente, satisfatória e prazerosa, e, sobretudo, por me integrar ao seu grupo de pesquisa junto ao CNPQ/OAB/UFRJ/UERJ/PUC, do qual muitas reflexões foram extremamente valiosas.

Aos Professores do PROURB, pela dedicação a um trabalho de alta qualidade técnico-acadêmica do curso de doutorado, sobretudo, pela paciência, tolerância e prudência com a primeira turma do curso, na qual me insiro.

Às Professoras Denise Pinheiro Machado, Lucia Costa, e Ana Lúcia Brito, participantes da banca examinadora do exame de qualificação, pela avaliação crítica e orientações valiosas no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus colegas do curso de doutorado, por compartilharmos de bons momentos, trocas de idéias, conhecimentos, expectativas e angústias, naturais a um processo de criação.

Aos meus colegas de trabalho por compreenderem os momentos de dedicação.

As alunas Carol Vita, Aline Rocha, Kelly Alves e Verona Ferrari, do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Metodista - UNIBennett, pela dedicação aos trabalhos de campo e compilação de dados.

À Cristiane Gonçalves Lucas, ex-aluna e colega de trabalho, pela disponibilidade de tempo em percorrer a área e cooperar nas entrevistas de campo juntamente com Julia Souto.

Aos profissionais das Prefeituras de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio que não mediram esforços na liberação de materiais documentais, fotográficos e iconográficos.

E, finalmente a minha família, pelo estímulo, paciência, colaboração e compreensão diante do momento de realização de um trabalho importante.

## RESUMO

Paisagem da Utopia: novas formas espaciais instituintes no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos.

Eloisa Carvalho de Araujo

Orientadora: Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Resumo da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Urbanismo

O presente estudo pretende avaliar a questão da *Produção de Ambientes Urbanos de Qualidade*. Tem como objetivos, discutir no seu quadro referencial, dois princípios básicos de interpretação: o da *sustentabilidade* de projetos para a região da Bacia de Campos, em especial para as cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, e, o da *temporalidade* cristalizado nas formas e atividades, grande parte delas decorrente do impacto da indústria do petróleo e gás na produção de espaço urbano; indagar até que ponto o petróleo passa a provocar o crescimento do processo de urbanização, nos planos local e regional; revelar uma via possível de construir o acesso à cidade; investigar sobre a produção de uma paisagem cultural relacionada às atividades do petróleo e, por último, contribuir para a reflexão sobre as modalidades de urbanismo refletidas em projetos em curso e sua influência na produção recente de uma nova forma nas cidades da faixa do petróleo. Baseia-se na hipótese de que as cidades do petróleo vêm produzindo uma paisagem cultural que constitui uma nova forma, a qual é possível ser apreendida mediante uma legalidade urbana, visando a qualidade de vida. Na perspectiva urbanística, a nova forma é decorrente da fruição e sociabilidade. Tal constatação tem por base a democratização do lugar e aplicação da função social da cidade, resultando na ampliação da tutela do direito à cidade.

Palavras-chave: urbanismo; paisagem urbana; legalidade urbana; paisagem cultural; planejamento e gestão de cidades; projetos urbanos; sustentabilidade; temporalidades

Rio de Janeiro  
Abril, 2006

## ABSTRACT

Landscape of the Utopia: new space forms being established in the urban and technological environment of the Bacia de Campos.

Eloisa Carvalho de Araujo

Orientadora: Rosângela Lunardelli Cavallazzi

*Abstract* da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Urbanismo

The present study intends to evaluate the question of the Urban Environment Production of Quality. It has as objective, to argue in its referencial picture, two basic principles of interpretation: the sustentability of projects for the region of the Bacia de Campos, in special for the cities of Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, and, the temporality crystallized in the forms and the activities, great decurrent part of them from the impact of the industry of the oil and gas in the production of urban space; to inquire until point the oil starts to provoke the growth of the urbanization process, in the local and regional plans; to disclose a way possible to construct the access to the city; to investigate on the production of a cultural landscape related to the activities of the oil and, finally, to contribute for the reflection on the modalities of urbanism reflected in projects in course and its influence in the recent production of a new form in the cities of the band of the oil. It is based on the hypothesis of that the cities of the oil are producing a cultural landscape that constitutes a new form, which are possible to be apprehended by means of an urban legality, aiming at the quality of life. In the urban perspective, the new form is decurrent of the enjoyment and sociability. Such understanding has for base the democratization of the place and application of the social function of the city, resulting in the magnifying of the guardianship of the right to the city.

Key-words: urbanism; urban landscape; urban legality; cultural landscape; planning and management of cities; urban projects; sustentability; temporality

Rio de Janeiro

Abril, 2006

## LISTA DE TABELAS, QUADROS E MAPAS

### Tabelas

Tabela 1	População e crescimento demográfico dos municípios da Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro	pag. 24
Tabela 2	Crescimento da urbanização na área objeto da pesquisa	pag. 124
Tabela 3	Estabelecimentos industriais - 1997/2002	pag. 125
Tabela 4	População residente	pag. 126
Tabela 5	População residente estimada - 2005	pag. 127
Tabela 6	Delimitação dos setores administrativos	pag. 137
Tabela 7	Áreas de ponderação	pag. 142
Tabela 8	Setores cromáticos	pag. 147
Tabela 9	Alguns projetos referenciais	pag. 172
Tabela 10	Serviços Básicos	pag. 176

### Quadros

Quadro 1	Instrumentos de planejamento municipal	pag. 34
Quadro 2	Instrumentos de gestão urbana	pag. 34
Quadro 3	Direitos no espaço – conceitos, obstáculos e alcances	pag. 221

### Mapas

Mapa 1	Municípios em Estudo	pag. 12
Mapa 2	Configuração da Bacia de Campos	pag. 23
Mapa 3	Delimitação Regiões do Estado	pag. 25
Mapa 4	Delimitação Áreas de Influência	pag. 52

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa de Macaé	Fonte: <a href="http://www.rj.gov.br">www.rj.gov.br</a>	Pag. 122
Figura 2	Mapa de Cabo Frio	Fonte : <a href="http://www.rj.gov.br">www.rj.gov.br</a>	Pag. 132
Figura 3	Mapa de Rio das Ostras	Fonte: <a href="http://www.rj.gov.br">www.rj.gov.br</a>	Pag. 133
Figura 4	Setorização Cromática de Macaé	Fonte: <a href="http://www.macaee.rj.gov.br">www.macaee.rj.gov.br</a> Programa macaé cidadão	Pag. 138
Figura 5	Esquema Gráfico Áreas de Ponderação	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 142
Figura 6	Vetores de Expansão Mancha Urbana de Macaé	Fonte: autoria própria, 2005	Pag. 143
Figura 7	Terminal da Petrobrás em Cabiúnas	Fonte: <a href="http://www.transportes.gov.br">www.transportes.gov.br</a>	Pag. 144
Figura 8	Esquema gráfico Eixos de Força Exercida pelas Instalações da Petrobrás	Fonte: autoria própria, 2005	Pag. 145
Figura 9	Elementos Componentes da Setorização Cromática da Prefeitura da Cabo Frio	Fonte: <a href="http://www.cabofrio.rj.gov.br">www.cabofrio.rj.gov.br</a>	Pag. 147
Figura 10	Praça das Águas - Cabo Frio	Fonte: <a href="http://www.cabofrio.rj.gov.br">www.cabofrio.rj.gov.br</a>	pag. 148
Figura 11	Centro da Cidade de Cabo Frio	Fonte: autoria própria, 2003	Pag.149
Figura 12	Conformação Relevo de Rio das Ostras	Fonte: <a href="http://www.riodasostras.rj.gov.br">www.riodasostras.rj.gov.br</a>	Pag. 150
Figura 13	Terminal Rodoviário dos Tubos	Fonte: <a href="http://www.macaee.rj.gov.br">www.macaee.rj.gov.br</a>	Pag. 152
Figura 14	Porto de Imbetiba	Fonte: <a href="http://www.anp.gov.br">www.anp.gov.br</a>	Pag. 153
Figura 15	Terminal Hidroviário de Passageiros de Cabo Frio - Itajuru	Fonte: <a href="http://www.cabofrio.rj.gov.br">www.cabofrio.rj.gov.br</a>	Pag. 153
Figura 16	Obra de Ampliação Viária Parque dos Tubos	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 161
Figura 17	Vista Orla de Macaé e Lagoa de Imboassica	Fonte: <a href="http://www.macaee.rj.gov.br">www.macaee.rj.gov.br</a>	Pag. 162
Figura 18	Vista Praia dos Cavaleiros e Campista	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 162
Figura 19	Ocupação no Bairro Botafogo	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 162
Figura 20	Imagens de Bairros popular, classe média e média alta	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 163
Figura 21	Vista de Cabo Frio	Fonte: Fonte: material publicitário da Prefeitura de Cabo Frio, 2004	Pag. 166
Figura 22	Vista de Macaé	Fonte: material publicitário da Prefeitura de Macaé, 2003	Pag. 167
Figura 23	Trânsito na Cidade de Macaé	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 168
Figura 24	Localização Projetos de Macaé	Fonte: <a href="http://www.macaee.rj.gov.br">www.macaee.rj.gov.br</a> Programa macaé cidadão	Pag. 169
Figura 25	Museu do Petróleo	Fonte: <a href="http://www.macaee.rj.gov.br">www.macaee.rj.gov.br</a> Programa macaé cidadão	Pag. 169
Figura 26	Rodo Anel Rio das Ostras	Fonte: <a href="http://www.riodasostras.rj.gov.br">www.riodasostras.rj.gov.br</a>	Pag. 170
Figura 27	Aquário Municipal de Rio das Ostras	Fonte: <a href="http://www.riodasostras.rj.gov.br">www.riodasostras.rj.gov.br</a>	Pag. 170

Figura 28	Lagoa de Iriry	Fonte: <a href="http://www.riodasostras.rj.gov.br">www.riodasostras.rj.gov.br</a>	Pag. 170
Figura 29	Orla da Costa Azul	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 170
Figura 30	Praia da Tartaruga	Fonte: <a href="http://www.riodasostras.rj.gov.br">www.riodasostras.rj.gov.br</a>	Pag. 170
Figura 31	Zona Especial de Negócios	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 170
Figura 32	Rua do Biquíni – Shopping da Gamboa	Fonte: <a href="http://www.cabofrio.rj.gov.br">www.cabofrio.rj.gov.br</a>	Pag. 171
Figura 33	Urbanização da Av. Cristóvão Colombo em Cabo Frio	Fonte: Fonte: material publicitário da Prefeitura de Cabo Frio, 2004	Pag. 171
Figura 34	Pontes sobre o Canal Itajurú	Fonte: Fonte: material publicitário da Prefeitura de Cabo Frio, 2004	Pag. 171
Figura 35	Deck da Praia do Forte	Fonte: Fonte: material publicitário da Prefeitura de Cabo Frio, 2004	Pag. 171
Figura 36	Mirante Morro da Guia	Fonte: Fonte: material publicitário da Prefeitura de Cabo Frio, 2004	Pag. 171
Figura 37	Boulevard Canal Itajurú	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 171
Figura 38	Macaé Palace Residence	Fonte: <a href="http://www.macaerj.gov.br">www.macaerj.gov.br</a>	Pag. 174
Figura 39	Vila Residencial Bosque da Praia – Rio das Ostras	Fonte: <a href="http://www.balcao.com">www.balcao.com</a>	Pag. 175
Figura 40	Condomínio Residencial em Cabo Frio	Fonte: <a href="http://www.pointtrade.com/cabofrio/turismo.htm">www.pointtrade.com/cabofrio/turismo.htm</a>	Pag. 175
Figura 41	Condomínio Residencial – Praia dos Cavaleiros Macaé	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 175
Figura 42	Foto Aérea de Macaé	Fonte: material publicitário da Prefeitura de Macaé, 2004	Pag. 178
Figura 43	Espaço Público- Centro Macaé	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 179
Figura 44	Espaço Público – Centro Cabo Frio	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 179
Figura 45	Plataforma de Petroleo	Fonte: <a href="http://www.anp.gov.br">www.anp.gov.br</a>	Pag. 180
Figura 46	Mobiliário Urbano de Cabo Frio	Fonte: autoria própria, 2004	Pag. 181
Figura 47	Centro de Convenções de Macaé – MacaéCentro	Fonte: material publicitário da Prefeitura de Macaé, 2004	Pag. 181
Figura 48	Praia da Costa Azul – Rio das Ostras	Fonte: riodasostras.rioimoveis.com	Pag. 181
Figura 49	Crescimento desordenado de Macaé	Fonte: material publicitário da Prefeitura de Macaé, 2004	Pag. 224
Figura 50	Ocupação ao longo do Canal Itajurú – Cabo Frio	Fonte: Fonte: material publicitário da Prefeitura de Cabo Frio, 2004	Pag. 224
Figura 51	Mancha da Urbanização entre as Cidades de Rio das Ostras e Casimiro de Abreu	Fonte: <a href="http://www.googleearth.com">www.googleearth.com</a>	Pag. 225



<b>Sumário</b>	
<b>Antecedentes</b>	<b>pág. 1</b>
<b>Introdução</b>	<b>pag. 11</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>1. Delimitando o objeto, o problema, o método e diálogos teóricos</b>	<b>pág 20</b>
1.1 O objeto nos planos regional e local	pag. 21
1.2 O problema e o recorte metodológico	pag. 26
1.3 Os diálogos teóricos	pag. 35
<b>Capítulo II</b>	
<b>2. Precedentes de desenvolvimento a nível local e regional: transformações sócio-ambientais, desenvolvimento e complexidade</b>	<b>pag. 39</b>
2.1 Relações de força da sociedade: suporte aos princípios de sustentabilidade e temporalidade	pág. 40
2.2 Aportes teórico-metodológicos do estudo da transformação urbana: tradução sócio-ambiental	pág. 43
2.3 Processos de equacionamento de gestão, planejamento e projeto na ordenação da paisagem urbana	pág. 48
2.3.1 Do fenômeno da urbanização à experiências em urbanismo: reflexos na gestão de cidades e nas soluções de projetos urbanos	pág. 54
2.3.2 A ótica da eficiência e da qualidade no projeto urbano	pag. 70
2.4 Construção da legalidade urbana e sua relação com o equilíbrio sócio-ambiental	pag. 80
2.4.1 O direito à cidade: contribuições e possibilidades de tutela	pag. 86
2.4.2 Qualidade de vida: interpretações possíveis	pag. 99
2.5 Registros da produção cultural da paisagem	pag. 108
2.5.1 Produção cultural da paisagem como expressão da cultura impressa no ambiente	pag. 111
2.5.1.1 Paisagem como poder	pag. 115
2.5.1.2 A imagem da cidade: paisagem da utopia	pag. 117

<b>Capítulo III</b>		
<b>3. A Produção da Paisagem Urbana, Ambiental e Cultural</b>		<b>pág. 120</b>
3.1 A paisagem da cidade de Macaé e seus ambientes de fronteira		pag. 122
3.1.1 O passado refletido na ocupação atual: elementos herdados do mundo rural		pág. 128
3.1.2 Realidade de um ambiente urbano marcado pela indústria do petróleo e gás - histórico, análise e questões atuais		pag. 135
3.2 O contexto regional: o território e suas mudanças - aspectos urbano-ambientais e legais		pág. 151
3.2.1 O cenário atual e tendências de transformação: paisagem da cidade de Macaé e de seus ambientes de fronteira		pág. 160
<b>Capítulo IV</b>		
<b>4. A Valorização Política dos Royalties nos Projetos Urbanos</b>		<b>pag. 183</b>
4,1 A relação dos royalties com os investimentos realizados		pag. 183
4.2 A sustentabilidade urbana e a frágil relação entre a produção da cidade e a exploração de recurso natural finito		pag. 188
<b>Capítulo V</b>		
<b>5. Possibilidades de Leitura da Nova Forma das Cidades do Petróleo</b>		<b>pag. 195</b>
5.1 Os ambientes urbanos e sua complexidade		pag. 195
5.1.1 A cidade espetáculo		pág. 201
5.2 Os projetos urbanos: repercussão na tutela da paisagem e os compromissos com o direito à cidade		pag. 202
5.3 Práticas e tensões provocadas pela indústria do petróleo e gás e pela realização de projetos para as cidades		pag. 209
5.4 Estratégias e condições de sustentabilidade na produção de espaço urbano		pag. 213
<b>Conclusão</b>		<b>pag. 223</b>
<b>Bibliografia</b>		<b>pag. 235</b>
<b>Anexo 1</b>		<b>pag. 247</b>

## Antecedentes

O surgimento de uma economia global pós-industrial, baseada na associação de um conhecimento tecnológico e na informação, abalou velhas realidades em todo o mundo, criando oportunidades e conflitos.

Nesse aspecto o petróleo teve um papel preponderante nos países produtores do mundo em desenvolvimento, sobretudo, nas últimas quatro décadas, transformando a economia, a sociedade e o espaço territorial. Tanto o petróleo como o gás natural forneceram divisas, energia e matérias-primas a partir das quais deu-se início a um processo de industrialização<sup>1</sup>.

No campo internacional, são inúmeros os desafios das cidades petrolíferas<sup>2</sup>, que crescem a partir dos efeitos positivos do petróleo. Mas ao se buscar exemplos internacionais onde as oportunidades, geradas pela exploração do petróleo, foram bem aproveitadas e geraram benefícios econômicos e sociais para as populações locais, a tendência é convergir para a região de Aberdeen, na Escócia, Stavanger, na Noruega, e Houston, nos Estados Unidos, que até o momento, são indicadas pelos especialistas como sendo os únicos exemplos práticos possíveis. São conhecidas como capitais do petróleo no mundo, pois concentram a maior parte das decisões, pesquisas e principalmente negócios relacionados ao setor<sup>3</sup>. Lá, foram alcançados certos direcionamentos nos investimentos das empresas petrolíferas e dos governos, no sentido, por exemplo, no caso de Aberdeen, de que as empresas fornecedoras dominassem tecnologias que lhes permitisse fornecer para outros setores, ao findar o ciclo do petróleo.

Em média, no mundo, países produtores de petróleo têm apresentado baixas taxas de crescimento. De acordo com os dados do Banco Mundial, entre 1960 e 1998 a renda per capita nos países produtores de petróleo cresceu em média a uma

---

<sup>1</sup> MONIÉ, Frédéric (2003), Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: Piquet, Rosélia (org.). Petróleo, Royalties e Região. Garamond.

<sup>2</sup> Pesquisa da UNDP – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, sobre Cidades da América Latina e Caribe: México – Carmen, Equador – Lago Agrio, 2003. Segundo o relatório do Banco Mundial - "Mejores Prácticas para hacer Frente a los Impactos Sociales de las Operaciones de Petróleo y Gas: Prácticas de mitigación de los impactos ambientales y sociales", as atividades de petróleo e gás também podem trazer efeitos e benefícios positivos. A indústria, por exemplo, pode comprometer-se de maneira mais apropriada com o governo e a sociedade civil para promover o desenvolvimento sustentável. Disponível em [www.worldbank.org/ogsimpact/pssoverviewsp.pdf](http://www.worldbank.org/ogsimpact/pssoverviewsp.pdf), visitado em 03 de maio de 2004.

<sup>3</sup> Ver Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense, in Projeto CTPETRO-Tendências Tecnológicas, NT 13, janeiro de 2003.

taxa de 1,10% ao ano, enquanto que a renda per capita mundial cresceu em média 1,74%.<sup>4</sup>

A urbanização proveniente do crescimento das atividades petrolíferas e industriais de base produziu, principalmente nos países em desenvolvimento, um urbanismo caracterizado pelo fenômeno da segregação sócio-espacial.<sup>5</sup> Onde a paisagem urbana é geralmente marcada por uma usina de grande porte, ou pela atividade portuária, mas também pelas grandes empresas e condomínios residenciais, para abrigar funcionários e pela população disposta em bairros mais populares. Com efeitos na organização do espaço nacional, regional e local.

A construção de um desenvolvimento sustentável<sup>6</sup>, que atenda às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades<sup>7</sup>, a partir do petróleo, contrasta com a indagação sobre o que vai acontecer quando finalizar a exploração e com a relação entre pobreza e degradação ambiental, sobretudo, com a necessidade de encontrar novos padrões de produção e consumo sustentáveis para esta e as futuras gerações<sup>8</sup>. Questões do tipo: *“Como abordar o crescimento urbano num tempo relativamente muito restrito? Como estimular o desenvolvimento, quando o petróleo acaba desestimulando a produção já existente, transformando a economia de poli-economia em mono-economia?”* buscam refletir, segundo PIQUET (2003), uma permanente preocupação com uma das principais regiões produtoras de petróleo do país.

<sup>4</sup> Disponível em [www.worldbank.org/ogsimpact](http://www.worldbank.org/ogsimpact), visitado em 03 de maio de 2004.

<sup>5</sup> MONIÉ, Frédéric (2003), Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In Piquet, Rosélia (org.). Petróleo, Royalties e Região. Garamond

<sup>6</sup> Segundo BARBIERI, José Carlos. Desenvolvimento e Meio Ambiente. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21. Petrópolis: Editora Vozes. 4a. edição, 1997, a expressão desenvolvimento sustentável surge pela primeira vez em 1980 no documento denominado *"World Conservation Strategy"*, produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN e *"World Wildlife Fund"* (hoje, *World Wide Fund Nature – WWF*) por solicitação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA. Considera ainda, o autor, que o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação dos recursos naturais. Isso exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como, novos conceitos de necessidades humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles.

<sup>7</sup> Conceito definido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, conhecida como *Comissão Brundtland* (CMMAD, 1988, p.46). Os trabalhos desta Comissão constituem fontes fundamentais dos conceitos e propostas relacionados com o desenvolvimento sustentável, com ampla repercussão internacional. Diversos governos adotaram os princípios propostos pela *Comissão Brundtland*.

<sup>8</sup> Definição encontrada no relatório da *Comissão Brundtland - Nosso Futuro Comum*. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum ao povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações (Art. 225, caput).

Nesse contexto, o governo nas cidades que lidam com a questão das atividades relacionadas à indústria do petróleo defronta-se com os desafios da economia sustentada, com o resgate da identidade local e com a necessidade de promoção do desenvolvimento.

A atuação recente da indústria petrolífera<sup>9</sup> como agente modelador do espaço urbano, propiciando a criação de novos espaços urbanos e transformando outros tantos, beneficiando, no Brasil, cerca de 11 Estados e aproximadamente 800 municípios<sup>10</sup>, já é um fato<sup>11</sup>. Mas o sujeito da ação que busca o equilíbrio entre interesses do capital e de grupos sociais é o Estado.

O Estado do Rio de Janeiro é o maior produtor de petróleo do país e detém a maior parte das reservas nacionais do produto.<sup>12</sup> Em função da nova Lei do Petróleo, no. 9.478/1997, o Estado e 2/3 dos municípios fluminenses recebem recursos oriundos dos royalties<sup>13</sup>. Tais recursos são, atualmente, de fundamental importância para os vários municípios. Porém, é importante salientar que o petróleo é um recurso finito, tendendo a se reduzir e a esgotar-se.

---

<sup>9</sup> O setor de petróleo e gás, segundo PIQUET (2003) representa hoje uma das áreas mais dinâmicas da economia nacional. Cidades petrolíferas, receptoras de royalties, geralmente produzem obras faraônicas.

<sup>10</sup> Segundo dados do Boletim de Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo, Campos dos Goytacazes/RJ: UCAM, Ano I, no.3, março de 2004, durante o ano de 2003 o segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil distribuiu cerca de R\$ 4,4 bilhões, somente a título de royalties, entre a União, Estados e Municípios. Os 794 municípios beneficiários dos royalties petrolíferos foram aquinhoados com cerca de 33,5% destas receitas, o equivalente a R\$ 1,47 bilhões.

<sup>11</sup> Segundo LEAL & SERRA, em artigo publicado no Boletim, Ano 1, No. 1, de set/2003, sobre Petróleo, Royalties & Região, Os municípios recebem participações governamentais devido a uma importante conquista política. Por ocasião do período anterior a Constituição de 1988, através da Lei no. 7.453, de 27/12/85, quando a redemocratização política e a descentralização fiscal modelavam o princípio do novo cenário político nacional, ocorreu a extensão do pagamento dos royalties aos municípios, incidente sobre a produção da plataforma continental. Até 1985 os royalties incidentes sobre a produção na plataforma continental não beneficiavam os estados e municípios confrontantes com campos petrolíferos. Os municípios somente passaram a perceber nítidos benefícios financeiros com o repasse das participações governamentais (royalties + participações especiais), incidentes sobre a produção de petróleo e gás natural, com a regulamentação da Lei do Petróleo, Lei Federal no. 9.478/97.

<sup>12</sup> De acordo com Quintella, in *Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro*, TCE, set. 2000, o Estado do Rio de Janeiro possui 88% das reservas de petróleo do Brasil e 49% das de gás natural. Tal vantagem econômica, em conjunto com as perspectivas de novas descobertas na Bacia de Campos e o aprimoramento constante da tecnologia de exploração e produção em águas profundas, permite concluir que as receitas de royalties e participações especiais deverão crescer expressivamente ao longo dos próximos anos. O que é confirmado também em [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br), site oficial da ANP, Agência Nacional de Petróleo, visitado em 20 de dezembro de 2002.

<sup>13</sup> Royalties são segundo SANTOS (2001), umas das formas mais antigas de pagamento de direitos. Significa "relativo ao rei", mas originalmente designava o pagamento que o rei recebia da exploração mineral nas terras do reino. No caso brasileiro, o conceito de royalties, pode ser entendido como sendo compensação ou prestações pagas ao titular de um direito, pelo uso deste. No site da ANP, a definição encontrada de royalties é de participações governamentais devidas pela lavra do petróleo no território nacional. O repasse, aos municípios e estados, das participações governamentais (royalties + participações especiais), incidentes sobre a produção de petróleo e gás natural, foi regulamentado através da Lei do Petróleo, Lei Federal no. 9.478/97. Disponível em <<http://www.anp.gov.br>>, visitado em 20 de janeiro de 2002. De acordo com GUERRA, S.M.G & HONORATO (2004), o pagamento dos royalties é efetuado à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil. O controle e a distribuição dos royalties é de responsabilidade da Agência Nacional de Petróleo, cujo cálculo é relativo a cada campo de petróleo, o qual é tratado como uma unidade de negócios

Dos vinte municípios brasileiros que recebem os maiores valores de royalties pagos pela Petrobrás, onze encontram-se no Estado do Rio de Janeiro.<sup>14</sup> A expansão, por exemplo, das atividades ligadas à extração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos<sup>15</sup> / RJ, ao longo desses últimos anos, têm contribuído significativamente para a retomada do crescimento

descoberto em 1974, começou-se a produzir comercialmente em 1977, no Campo<sup>18</sup> de Enchova.<sup>19</sup>

Com contribuições expressivas aos orçamentos de municípios fluminenses, o petróleo passa a provocar o crescimento do processo de urbanização, nos planos local e regional e nas suas relações com metrópoles brasileiras. Estas possibilitam, segundo PIQUET (2002), prover os governos locais e regionais dos recursos necessários para financiar investimentos que gerem riqueza alternativa para substituir a riqueza exaurida.<sup>20</sup>

No entanto, cabe salientar, que existem algumas limitações para a aplicação dos recursos dos royalties, considerando o marco regulatório existente, o que pode ser explicitado em parecer do Tribunal de Contas da União - TCU<sup>21</sup>: *"A Lei no. 9.478/97, que dispôs sobre a nova política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, não faz nenhuma menção acerca de setores em que os recursos dos royalties do petróleo devam ser aplicados. Forçoso reconhecer, pois, que houve significativa ampliação do leque de possibilidades de utilização, pelos administradores públicos, dos recursos dos royalties. Entendemos, contudo, que permanecem vigentes restrições impostas pelo artigo 8º da Lei no. 7.990/89, com redação alterada pelo artigo 3º da Lei no. 8.001/90. Conclui-se que foi conferida aos gestores maior liberdade no uso dessas receitas, remanescendo as limitações atinentes ao atendimento do interesse público e à observância das normas de direito financeiro e dos demais princípios gerais do direito público, sendo vedada à aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal."*(QUINTELLA, Sérgio, 2000.)

Todavia, conforme expressa legislação em vigor, os recursos dos royalties deveriam, sobretudo, ser utilizados em investimentos que atenuassem a influência potencial negativa que a exploração petrolífera pode trazer para gerações futuras.

Em alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro, integrantes da Bacia de Campos, a arrecadação de royalties do petróleo ultrapassou os valores transferidos

---

<sup>18</sup> O conceito de campo de petróleo e/ou gás natural, além de delimitado por uma área geográfica, considera de acordo com a ANP (2001), aspectos geológicos, econômicos e de engenharia e sua operação é regida por um contrato de concessão celebrado entre a ANP e a concessionária atuante na área.

<sup>19</sup> QUINTELLA, Sérgio. Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE, set. de 2000.

<sup>20</sup> Segundo LEAL & SERRA (2003) os royalties incidem somente sobre a produção de bens finitos, como é o caso do petróleo e do gás natural. Sendo o petróleo e o gás natural recursos não renováveis, a sua exploração hoje significa uma renúncia imposta às gerações futuras para a utilização dessas riquezas.

<sup>21</sup> Parecer do Ministro Relator Carlos Átila Alvares da Silva, nos autos do processo TC-012.231/97-5, encontrado in QUINTELLA, Sérgio. Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro. TCE, 2000.



aos municípios pelo Governo do Estado e pela União a título de transferências constitucionais em suas receitas<sup>22</sup>.

Diante do quadro acima, podemos afirmar que os royalties representam, além de um excelente reforço financeiro para administrações municipais, a viabilidade de ampliação do acesso à cidade. Isto é, os recursos públicos hoje repassados aos municípios produtores de petróleo e confrontantes com a plataforma continental, são compatíveis com um verdadeiro salto de qualidade de vida urbana. A recente prosperidade, trazida pelos royalties vem transformando as cidades fluminenses, receptoras de tal repasse, em lugares atrativos, sob ponto de vista de oportunidades de trabalho e em canteiros de obras e melhorias sociais<sup>23</sup>. Nos moldes em que se caracterizam e na intensidade e frequência com que são pagos, os royalties de petróleo, fixados a partir da Lei no. 9.478/97, constituem, atualmente, um instrumento importante de desenvolvimento econômico por ser uma significativa fonte de receita para União, Estados e Municípios.

No entanto, o elevado volume de recursos financeiros que são repassados às prefeituras locais, pelo pagamento dos royalties, se por um lado as beneficia, por outro, poderá afastá-las da busca de posições estratégicas no cenário nacional, pelo grau de dependência de um único setor.<sup>24</sup>

O peso do setor de petróleo e gás na região da Bacia de Campos e, em especial na cidade de Macaé, implica em geração de empregos e renda direta, mas também tem outro impacto importante, que é o impacto sobre as receitas do governo local em termos de impostos, além de provocar o crescimento da base tributária.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Fundação CIDE, in Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2001.

<sup>23</sup> Com base em matéria jornalística "Para Viver e fazer carreira - municípios do interior se revelam celeiros de oportunidades e de qualidade de vida", na Revista Você S/A, Edição 73, de julho de 2004, uma pesquisa exclusiva aponta a cidade de Macaé como a segunda cidade do Brasil melhor para trabalhar e a primeira no quesito capacidade de atrair capital. Macaé, segundo a reportagem, subiu no rastro do petróleo, ficando a frente no ranking, por exemplo, das cidades do Rio de Janeiro, São Caetano do Sul, Bento Gonçalves, Vitória, Porto Alegre, Curitiba, Barueri e Florianópolis, entre outras. Sendo a cidade de São Paulo a primeira colocada.

<sup>24</sup> Segundo matéria do Caderno Economia do Jornal O Globo, de 20/11/2005 – "Petróleo cria pobres municípios ricos no Rio", com base nas estatísticas do IBGE e da Fundação CIDE, para o ano de 2003, os líderes no ranking de maiores rendas "per capita" do Estado do Rio de Janeiro, recebedores dos royalties do petróleo, como Quissamã (R\$ 201.011,00) - 1ª, Carapebus (R\$ 151.687,00) - 2ª, Rio das Ostras (R\$ 141.699,00) - 3ª, Armação de Búzios (R\$ 105.809,00) - 5ª, Macaé (R\$ 95.625,00) - 6ª, Casemiro de Abreu (R\$ 76.908,00) - 7ª, São João da Barra (R\$ 68.013,00) - 8ª, e Campos dos Goytacazes (R\$ 40.055,00) - 10ª, perdem posição quando se exclui do PIB a riqueza do petróleo e se trabalha com outros indicadores de atividade econômica, como arrecadação tributária. Quissamã, primeira colocada no ranking fluminense, cai para a 18ª posição sem o petróleo. Carapebus sai da segunda colocação para 48ª. Rio das Ostras, da 3ª para a 32ª posição e Búzios, da 5ª para 24ª. Campos, sem o petróleo, aparece em 38ª posição. Ainda na mesma matéria, é afirmado pelo economista Rodrigo Serra, que a riqueza gerada nesses municípios não é fixada nos mesmos. A renda do petróleo não penetra no tecido social e econômico das cidades.

<sup>25</sup> O crescimento da base tributária permite o aumento da arrecadação através dos instrumentos como ISS, IPTU, ICMS (cota municipal) e outros.



O efeito local e regional é interessante e complexo. Até na Baía de Guanabara é possível observar um vaivém de petroleiros, embarcações de apoio, plataformas de perfuração que permanecem dias flutuando sobre as águas próximas à Ponte Rio Niterói, aguardando o momento certo de atracar num estaleiro para as devidas adaptações e reformas, antes de seguir destino aos campos de petróleo em alto mar.<sup>26</sup>

Com base na observação de dados econômicos<sup>27</sup> e reportagens jornalísticas sobre o tema<sup>28</sup> pudemos identificar três setores que se sobressaem na cidade de Macaé: a construção civil, o mercado de aluguéis e a contribuição fiscal.

De 1994 a 1999, os royalties provenientes da extração de petróleo subiram em todo o Brasil, de 80 milhões de reais para 1 bilhão de real, em 1999. O Estado do Rio responde por quase 40% desse dado, sendo que isso se reparte da seguinte maneira: um terço vai para o Estado, um terço vai para os municípios e um terço vai para diversos fundos setoriais<sup>29</sup>.

Com base em dados da Agência Nacional do Petróleo - ANP<sup>30</sup>, o fato do Estado do Rio de Janeiro produzir mais de 80% do petróleo brasileiro e refinar pouco mais de 15%<sup>31</sup>, fez com que o Governo do Estado, juntamente com os municípios beneficiários dos royalties e participações especiais, empreendessem, recentemente, mobilização para a localização de uma refinaria no território fluminense.

A partir desse quadro, o Governo Federal anunciou como escolha, para sediar uma nova refinaria de petróleo, o município de Itaboraí, localizado na área leste metropolitana do Rio de Janeiro, limítrofe com os municípios de São Gonçalo e

<sup>26</sup> Disponível em <http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE08/artigo%20Exame%203.htm>, visitado em 05 de maio de 2005

<sup>27</sup> Dados econômicos e estimativas tabuladas pela Fundação Cide, 2002.

<sup>28</sup> Com base em pesquisa em jornais locais e na Secretaria Municipal de Fazenda de Macaé, no período de julho de 2003 e julho de 2004, na *construção civil e aluguéis* foi possível identificar o impacto da renda do petróleo na cidade de Macaé, através da atração de moradores recentes pela indústria do petróleo. Um outro impacto indireto importante é o valor fiscal. Os valores fiscais do Rio de Janeiro, da indústria do petróleo para o Estado do Rio de Janeiro como um todo: sai do PIB cerca de 42% do valor fiscal total, sendo que em Campos dos Goytacazes é de 70 a 86%, dependendo do ano; em Macaé, é de 74 a 80% e em Quissamã, o valor da arrecadação fiscal ligada ao petróleo é de cinco vezes o PIB local.

<sup>29</sup> Segundo a ANP – Agência Nacional do Petróleo, no seu site oficial [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br), visitado em 24 de julho de 2004, trata-se de fundos setoriais de incentivo à tecnologia, ao meio ambiente, à Marinha. Embora sendo 57% dos royalties distribuídos nos Estados e 73% nos municípios, o Estado do Rio de Janeiro fica apenas com 40%. O que importa para o Estado é procurar mobilizar o máximo os possíveis recipientes desses fundos, dentro das suas fronteiras.

<sup>30</sup> Disponível em <http://www.anp.gov.br>, visitado em 26 de julho de 2004.

<sup>31</sup> Tal vantagem econômica, segundo Quintella (2000), in *Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro*, TCE, set. 2000, em conjunto com as perspectivas de novas descobertas na Bacia de Campos e o aprimoramento constante da tecnologia de exploração e produção em águas profundas, permite concluir que as receitas de royalties e participações especiais deverão crescer expressivamente ao longo dos próximos anos.

Magé. O que caracteriza a pertinência do tema e sua inserção num projeto territorial capaz de promover a articulação intra e inter-regional.

Ocorre ainda, que o petróleo é um produto extremamente importante para a composição da renda do Estado.<sup>32</sup> Ele tem um efeito dinamizador sobre a economia fluminense em diversas atividades derivadas. Esse efeito pode ser explicado, sobretudo, na constatação do fenômeno urbano em cidades integrante

Macaé<sup>36</sup>, que até a introdução do Complexo da Petrobrás<sup>37</sup> mantinha-se com características de um modesto balneário de belas praias, em apenas duas décadas e meia se vê inserida em uma dinâmica industrial e de alta tecnologia, com todos os custos que tais mudanças trazem, como sobrecarga nos serviços de utilidade pública, escassez de moradias, e outras mazelas que uma ocupação industrial sem planejamento acarreta nos locais em que se localize<sup>38</sup>. Por outro lado, ostenta um vigor diretamente relacionado às atividades de extração, produção e logística do petróleo que a situa entre as cidades de melhor nível de vida do estado<sup>39</sup>. Mas a área de influência do pólo de Macaé não está associada ao impacto da indústria do petróleo e gás e sim a arrecadação dos royalties provenientes da extração destes recursos.

Campos<sup>40</sup>, apresenta um perfil de cidade muito diferente do seu passado agro-industrial, ligado à produção de açúcar. Hoje, segundo PIQUET (2002), sua vida urbana encontra-se revitalizada graças ao crescimento de um aparato institucional de formação profissional e de qualificação de mão-de-obra, que vem contribuindo para tornar a cidade um centro prestador de serviços qualificados para a Região e para o Estado. A cidade se destaca como centro formador e capacitador de mão-de-obra especializada, congregando cerca de quinze instituições de ensino superior.<sup>41</sup> Estas instituições corroboram para a formação de profissionais liberais e aqueles especializados no campo da indústria do petróleo e gás.

---

<sup>36</sup> Segundo PIQUET (2002), na última década as histórias de Macaé e da Petrobrás se misturam. A empresa, em 2001, contava com cerca de 7.000 empregados em Macaé e cerca de 300 empresas fornecedoras mantêm contratados aproximadamente 22.000 trabalhadores. A falta de infra-estrutura da cidade acaba por provocar a supervalorização de imóveis, equiparando os aluguéis residenciais aos do núcleo metropolitano. Para atender ao público técnico-gerencial existem na cidade 12 hotéis de nível médio. No aeroporto municipal, voltado para o setor "offshore", foram realizados em 2001, 42.000 pousos e decolagens de helicópteros e, diante do aumento da demanda por transporte aéreo, este está sendo ampliado.

<sup>37</sup> O Complexo da Petrobrás foi instalado na cidade de Macaé, na década de 1970.

<sup>38</sup> O crescimento econômico acarreta um certo custo social. Faz crescer a população urbana, causando efeitos devastadores. Casas e ruas vão surgindo, sem planejamento. O que vem a corroborar com o surgimento de uma paisagem urbana marcada pela violência e insegurança, gerando formas complexas: prédios e condomínios fechados associados a mecanismos de segurança privados.

<sup>39</sup> Dados econômicos e estimativas tabuladas pela Fundação Cide, 2002.

<sup>40</sup> A partir de informações encontradas em PIQUET (2002), o complexo universitário de Campos é constituído de 15 unidades de ensino superior, entre universidades e faculdades isoladas, com mais de 15.000 alunos; cursos de pós-graduação com cerca de 500 alunos e quase 1.000 profissionais formados a cada ano, nos cursos de graduação em Medicina, Odontologia, Direito, Economia, Computação entre outros. O Senac, o Senai e a Escola Técnica Federal de Campos mantêm cursos técnicos considerados de alta qualificação.

<sup>41</sup> Com base em pesquisa de campo, realizada em julho de 2005, foram levantadas as seguintes instituições de ensino superior na cidade de Campos dos Goytacazes: Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC, Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos - CEFET, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, Universidade Estácio de Sá, Faculdade de Tecnologia do Norte Fluminense - FACULTEC, Universidade Federal Fluminense - UFF (Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional), Instituto Superior de Ensino do Auxiliadora - ISECENSA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ (Campus Dr. Leonel Miranda), Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO, Faculdade de Direito de Campos - FDC, Faculdade de Filosofia de Campos - FAFIC, Faculdade de Odontologia de Campos - FOC, Faculdade de

O leque de oportunidades criadas na cidade de Campos, no sentido de otimizar o parque de formação de conhecimento especializado na atividade petrolífera e seus impactos, permite que outras áreas como a construção civil, o mercado de venda e de aluguéis de imóveis, o comércio e serviços respondam a demanda gerada pela atividade petrolífera, instalada na cidade de Macaé.

Já a cidade de Cabo Frio<sup>42</sup>, também não apresenta mais traços da ligação com a atividade de extração e beneficiamento de sal. As duas salineiras ainda presentes no seu território, mantêm atividades de refino num percentual bem baixo. Atualmente a cidade vem depositando no desenvolvimento do turismo e do lazer local e regional, o principal eixo condutor das políticas públicas locais que se direcionam para a produção de espaços urbanos, visando a qualidade de vida na cidade.

Resta saber se esse dinamismo, característica dos eixos de crescimento acima descritos, será suficiente para assegurar o desenvolvimento da região, num período de longo prazo<sup>43</sup>.

---

Medicina de Campos, Universidade do Grande Rio - Prof. José de Souza Herdy - UNIGRANRIO, Universidade Cândido Mendes - UCAM

<sup>42</sup> Com base em informações coletadas, em fevereiro de 2004, na Secretaria Municipal de Turismo de Cabo Frio, através de entrevista ao Subsecretário de Turismo, a cidade vem se preparando para se tornar auto-suficiente na área de serviços e comércio, com base no crescimento do setor turístico e de lazer. Nesse sentido, unidades de ensino superior vêm se instalando na cidade, assim como, investimentos vêm sendo alocados na área de serviços públicos municipais e na ampliação de um mercado imobiliário para grandes e médios investidores. A população flutuante, na cidade, nos períodos de férias prolongadas e durante o carnaval salta de 135.000 hab. para aproximadamente 900.000 hab.

<sup>43</sup> Para PIQUET (2002), em um mundo globalizado onde as grandes empresas têm um alto poder de mobilidade, como poderá uma pequena e pobre região desenvolver estratégias de atuação que visem ao desenvolvimento? Sabe-se que as empresas líderes impõem suas decisões (ou interesses) às restantes, seja por seu maior poder econômico, por seu domínio tecnológico ou por sua habilidade negociadora.

## Introdução

Com base nos pressupostos apresentados como antecedentes, ao longo da tese pretende-se analisar a temática da *Produção de Ambientes Urbanos de Qualidade*. Entendendo-os como àqueles construídos dentro de uma legalidade urbana mediada por instrumentos jurídico-urbanísticos e por uma gestão democrática da cidade. Prevalece nestes ambientes medidas voltadas à qualidade de vida urbana, associando equilíbrio ambiental com democratização de equipamentos e serviços, redistribuição de recursos, além de acesso à informação.

O recorte espacial está centrado nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, as quais vêm prosperando, sobretudo, pelo "boom" financeiro decorrente do repasse dos royalties do petróleo e gás. Os três municípios localizam-se no Estado do Rio de Janeiro e inserem-se no debate atual sobre a configuração da Bacia de Campos. Dos três municípios, Macaé é entre os principais arrecadadores de royalties, aquele que é impactado diretamente pela indústria petrolífera, os demais recebem royalties sobre a produção em campos marítimos. É a partir desses casos que pretendemos discutir e tornar claro as transformações urbanas ocorridas pela extração do petróleo e gás na região.

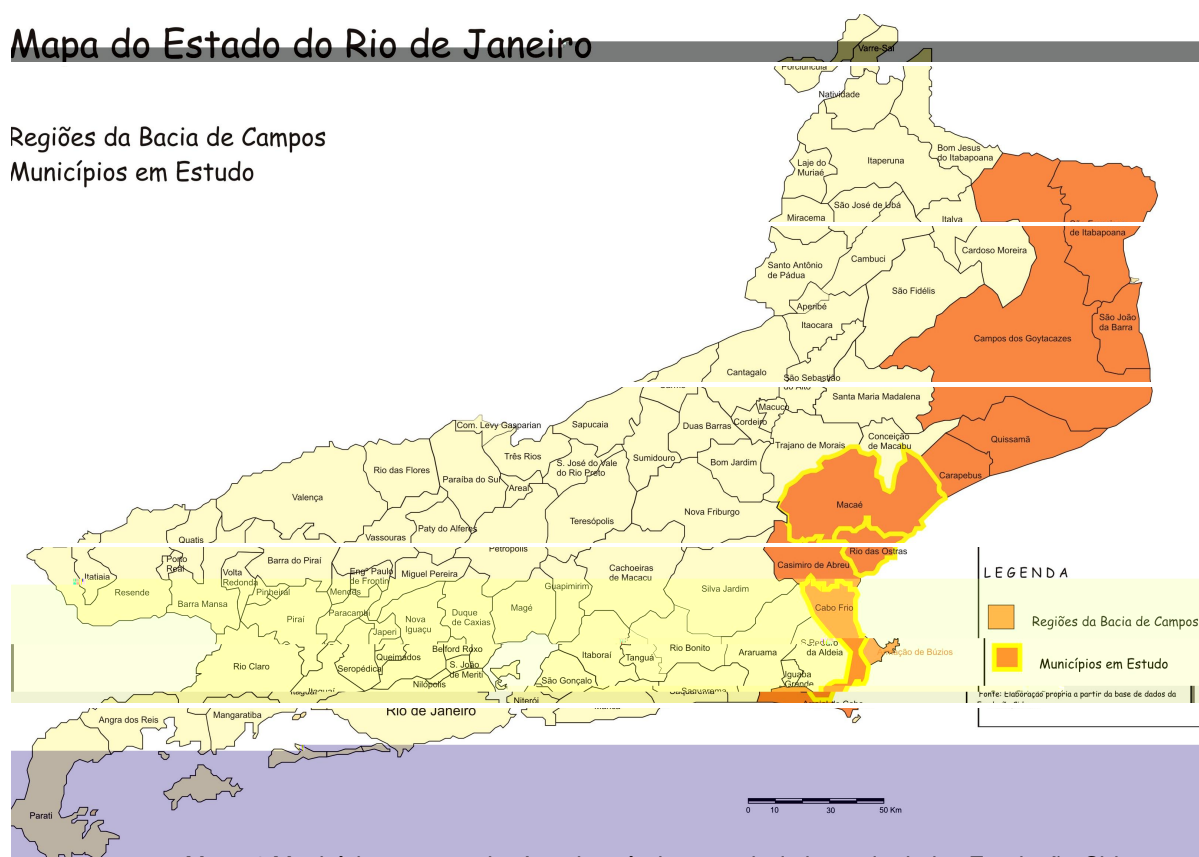
Temos como objetivos, além de **discutir** no seu quadro referencial, dois princípios básicos de interpretação: o da *sustentabilidade*<sup>44</sup> de projetos para a região e para as cidades e, o da *temporalidade*<sup>45</sup> cristalizado nas formas e atividades, grande parte delas decorrente do impacto tanto da indústria do petróleo e gás como da conseqüente distribuição de royalties na produção de espaço urbano; **indagar** até que ponto o petróleo passa a provocar o crescimento do processo de urbanização, nos planos local e regional, considerando as cidades tal qual se apresentam e as cidades a partir da implantação dos princípios de planejamento e de gestão democrática; **revelar** uma via possível de construir o acesso à cidade, a partir da análise da produção de ambientes urbanos de qualidade, nas cidades da faixa do petróleo, integrantes da Bacia de Campos, considerando na análise da produção de ambientes urbanos de qualidade a construção de uma legalidade

---

<sup>44</sup> A noção de sustentabilidade, referenciada por ACSELRAD, H. (2001) vem ocupando espaço crescente nos debates sobre desenvolvimento. Queremos, na presente pesquisa, nos referir à matriz de sustentabilidade que valoriza a legitimação de práticas e atores sociais e, sobretudo, busca a eficiência na utilização dos recursos do planeta e, a aplicação do princípio da equidade para esta e futuras gerações.

## Mapa do Estado do Rio de Janeiro

Regiões da Bacia de Campos  
Municípios em Estudo



Mapa 1: Municípios em estudo. Autoria própria, a partir de base de dados Fundação Cide

urbana mediada por instrumentos jurídico-urbanísticos, a eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da cidade e as modalidades de gestão observáveis a nível local e regional, sua inovação ao relacionar-se com a sociedade civil e a infinidade de oportunidades criadas; **investigar** sobre a produção de uma paisagem cultural relacionada a distribuição de royalties do petróleo e, por último, **contribuir** para a reflexão sobre as modalidades de urbanismo refletidas em projetos em curso e sua influência na produção recente de uma nova forma nas cidades da faixa do petróleo.

A tese central baseia-se na hipótese de que as cidades da faixa do petróleo vêm produzindo uma paisagem cultural que constitui uma nova forma, a qual é possível ser apreendida mediante uma legalidade urbana, visando a qualidade de vida. Na perspectiva urbanística, a nova forma é decorrente da fruição e sociabilidade. Tal constatação resulta da aplicação do princípio da gestão

<sup>45</sup> A noção de temporalidade, referenciada por SANTOS, M. (1996) e por ALESSANDRI CARLOS (2001) a que nos referimos, está relacionada aos processos e transformações nas relações espaço-tempo. Onde espaço e tempo se articulam de modo indissociável como prática sócio-espacial.

compartilhada entre público e privado, com base na democratização do lugar e aplicação da função social da cidade, pressupondo o espaço público como um princípio do planejamento. Ambos os princípios, da gestão compartilhada entre o público e o privado e do planejamento, não são conflitantes, pois estabelecem uma harmonização entre eles, resultando na ampliação da tutela do direito à cidade.

Entendemos que a tese reside no fato de que as transformações sócio-urbano-ambientais recentes, nas áreas escolhidas como casos-referência, têm contribuído para evidenciar as conseqüências da modernidade, sobretudo, do ponto de vista do surgimento de novas formas espaciais, da apropriação das mesmas e das tensões entre o ambiente urbano e tecnológico em produção.

Para tal, tomamos como referência os espaços de produção e os espaços de consumo (de lazer, de turismo, de serviços). Consideramos o papel do planejamento, sua relevância, e, dos indivíduos como cidadãos portadores de direitos, além da problemática das políticas urbanas, ora apontando as transformações no espaço daí derivadas, ora discutindo sua importância no âmbito de uma legalidade urbana com base na eficácia jurídica da norma.

O período escolhido para análise, compreendido entre os anos de 1997 e 2004, considerou dois fatores. O primeiro teve como referência a legislação de repasse dos royalties e participações especiais.<sup>46</sup> O segundo fator considerado foi que no período determinado, a gestão dos governos municipais, de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, deu-se sem interrupção, isto é, os prefeitos eleitos de 1997 a 2000, foram reeleitos para o período de 2000 a 2004. O que facilitou a obtenção de informações no âmbito da gestão pública municipal.

Contribuem como referencial teórico-conceitual para o desenvolvimento desta pesquisa os estudos de Denis Cosgrove e James Duncan. Foi sobre o texto do primeiro *“Geography is everywhere: Culture and symbolism in human landscapes”*, publicado em 1989, que conduzimos nosso referencial teórico sobre a produção cultural da paisagem. O autor, representante legítimo da introdução de uma abordagem cultural nos estudos sobre a paisagem, calcada numa análise fundamentada no simbolismo, remeteu-nos a uma abordagem interdisciplinar da cultura e da produção cultural que nos possibilitou múltiplas leituras.

---

<sup>46</sup> Apesar das modificações inseridas na Lei do Petróleo datarem de 1997, o impacto no recolhimento dos mesmos só foi expressivo a partir de 1998, e das participações só se tornarem relevantes a partir de do ano de 2000.



Conduzimos nossa análise através do eixo interpretação-valorização-significação, também apontado por DUNCAN (1990) como aquele que aparenta revelar diferentes sentidos à paisagem.

Ambos autores contribuem para a investigação de uma paisagem cultural que vem se formando no âmbito das cidades que integram a Bacia de Campos. E é no significado cultural da paisagem que iremos nos deter para explicar a hipótese que formula a tese central desta pesquisa, considerando a cultura como agente, a área natural o meio e a paisagem cultural o resultado.

Ao associar a análise da paisagem<sup>47</sup> às representações da forma e também do discurso, buscou-se compreender, no debate atual e nos conflitos/contrastes, sobre o significado das paisagens, o papel que as mesmas desempenham dentro do sistema cultural vigente, possibilitando neste estudo, a renovação do conceito de paisagem.

Mas outros autores se destacam, como suporte ao referencial teórico-conceitual, no sentido de auxiliar na leitura das novas formas que vão se formando na área objeto da pesquisa, impondo uma nova dinâmica espacial. São eles: Jordi Borja, que ressalta que a partir dos anos 1980 os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram o papel das cidades e dos governos locais; Carlos Matus, que com base na sua teoria de planejamento estratégico situacional define a aplicação do tripé - projeto de governo, governabilidade e capacidade. Lida com a realidade dirigida para a ação para dar sustentabilidade ao governo local, estimulando a participação de todos os principais atores; Nuno Portas, que valoriza no projeto urbano o seu protagonismo público ou de entidades, que os poderes concessionam para o desenvolvimento do projeto; Phillippe Panerai, que contextualiza o projeto urbano entre dois pólos - o do campo jurídico e o campo da técnica, permitindo o controle da paisagem urbana. Considera o espaço público como elemento estruturador da forma urbana. Aquele que assegura a permanência da cidade; Yannis Tsiomis, que valoriza no projeto urbano o fator tempo, como componente da negociação, da estratégia e das ações públicas e privadas; Kevin Lynch, que evidencia o sentido do local. A partir do aporte de cinco dimensões ( vitalidade, sentido, adequação, acesso e controle) e dois meta-critérios, (eficiência e justiça), buscou relacionar o seu modelo teórico da boa forma da

---

<sup>47</sup> Ressalta-se na análise se tratar o projeto urbano, a legislação e a cultura como agentes modeladores, dando a paisagem o status de objeto de análise.



cidade, aos direitos do homem e à noção de sustentabilidade; Marcel Roncayollo, que sustenta a idéia de que as representações fazem parte da cidade e se reproduzem. Tais contribuições, entre outras, buscaram o entendimento do fato urbano contemporâneo, das mudanças nos papéis do território, dos papéis sociais e suas relações com o meio ambiente; sobre o papel das cidades, o grau de atratividade e de competitividade dos seus negócios e da sua imagem, da paisagem urbana; sobre o papel do projeto urbano, o quanto há de particular e de plural no desempenho de suas funções, da necessidade de empreender mudanças, criações e inovações e o impacto de suas realizações no campo da transformação física, social, econômica e cultural, seja no âmbito local, regional e na sociedade.

Duas vertentes orientam a investigação territorial, uma de caráter local outra de caráter regional. Um estudo através da vertente regional, em geral, só pode ser contemplado integralmente quando se trabalha numa perspectiva interdisciplinar. Por este motivo, esta pesquisa possui relação íntima com a pesquisa interinstitucional *“Direito à Cidade: Práticas Sociais Instituintes e Paisagem Consentida”*<sup>48</sup>, que representa um esforço acadêmico cumulativo ao longo dos últimos anos e que tem se constituído num espaço privilegiado de formação interdisciplinar<sup>49</sup>.

A experiência em se trabalhar através da escala regional, onde a Bacia de Campos se insere, representa bem a questão primordial que a perspectiva sócio-urbana-ambiental possibilita. Muito das especificidades que se observam nos municípios alvo, podem ser explicitadas através dos diferentes ecossistemas, ultrapassando fronteiras geográficas e administrativas. Fronteira sendo aqui definida como um espaço concebido, de aspecto aparente, apresentando espaços de contorno, os quais estão referidos a um centro, de que é preciso traçar a configuração. O traçado da configuração do centro põe como limite a configuração do entorno.

Ultrapassar critérios político-administrativos na delimitação de áreas geográficas abre uma perspectiva interessante, pois exige-nos demonstrar as

---

<sup>48</sup>t Pesquisa *“Direito à Cidade: Práticas Sociais Instituintes e Paisagem Consentida”*, de caráter interdisciplinar.

conseqüências da atuação humana sobre o território, a nível local e regional. Ao mesmo tempo que as atividades econômicas, apesar de serem diversas, tendem a guardar uma certa homogeneidade quanto ao nível de desenvolvimento, introduzindo, em diferentes escalas, tensões e conflitos, entre a cidade que pulsa e a urbanização que é delineada, dia a dia, surgem novas formas resultantes de um processo de mudança contínua. Formas estas apoiadas, sobretudo, em dois momentos distintos: o de aceleração virtuosa e o de visibilidade política.

Expressando necessariamente a problemática vivenciada no interior deste espaço de conteúdo sócio-urbano-ambiental e geográfico, os problemas que se colocam na escala local deparam-se com um leque variável de problemas. Problemas em termos de degradação dos recursos naturais, da construção de uma legalidade urbana mediada por instrumentos jurídico-urbanísticos, com base na função social da cidade, da produção e transformação de ambientes urbanos. E que apesar destes se inter-relacionarem com municípios vizinhos e serem por eles impactados, podem ser percebidos diferentemente pela população em sua expressão mais íntima. O que poderá ser observado nos capítulos que se sucedem.

A comparação dos municípios selecionados, permitirá entender melh

e stu n u co por çã

elações sociais, culturais e mbient is, mostr ndo também os altos níveis d  
 exida inter  
 el va e a e e est v a a n  
 as r c d a o d um n cle a rav s d ia rincip

se reveste de usos do solo que nem sempre obedecem a um padrão de racionalidade econômica, mas reflete também novos estilos de vida de grupos sociais que se instalam no local, produzindo uma paisagem que continua a se modificar e a se diversificar visivelmente ante os novos fatos.

Hoje é, sobretudo, a informação que vai ganhando a função de ser o verdadeiro instrumento de união entre as diversas partes do território. Entende-se que o território apoia-se no espaço, sendo uma criação, uma produção. O espaço pode adquirir significados especiais para os indivíduos que possuem sua história de vida voltada para a construção do próprio território. Mas o que torna a formação do território um processo dinâmico está relacionado não só a dimensão espaço, mas sua interação com a sociedade e com o tempo. A formação do território acontece no decorrer do cotidiano a medida que o espaço é apropriado e reconstruído, por seus moradores.

A essa conformação podemos chamar de recortes territoriais, na era da globalização<sup>51</sup>, ou mesmo, a construção de novas territorialidades.<sup>52</sup> O que exige o enfrentamento das relações espaço-tempo<sup>53</sup>. A sensação do tempo se acelera, as transformações nos referenciais urbanos<sup>54</sup>, de como as pessoas se identificam com o lugar onde moram, se alteram em decorrência das mudanças nas possibilidades de uso do lugar, nos modos de vida nesse lugar.

Hoje, a construção da cidade que se quer, revela a dupla tendência entre a imposição de um espaço que se quer moderno, logo homogêneo e monumental, desenhado como espaço que abriga construções e uma rede de comunicação densa

---

<sup>51</sup> Segundo SANTOS (1996), nas horizontalidades, o território é marcado por um cotidiano compartilhado mediante regras que são localmente formuladas ou reformuladas. Nas verticalidades, é comandada por uma informação privilegiada, uma informação que é, ao mesmo tempo segredo e poder. No primeiro exemplo temos a primazia das formas com a relevância das técnicas. No segundo exemplo, temos a primazia das normas e a relevância não da técnica, mas da política.

<sup>52</sup> Nesse aspecto podemos citar SOJA, Edward W. (1993), *Geografias Pós-Modernas – A Reafirmação do Espaço na Teoria Social Crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Para este autor, a territorialidade, refere-se à produção e à reprodução de recintos espaciais que não apenas concentram a interação (o que é um traço de todos os locais), mas também intensificam e impõem sua delimitação. Está presente em todos os locais, pelo menos na fronteira mais externa. Também pode existir dentro do cenário local. Essa territorialidade intralocal pode estar associada à regionalização, às divisões espaço-temporais da atividade e da relação. Trata-se de uma diferenciação regional nos e entre os locais, que induz a um regionalismo, como expressão da territorialidade dos locais, com base na geografia do poder.

<sup>53</sup> Na visão de ALESSANDRI CARLOS (2001), o processo de constituição da sociedade urbana produz transformações radicais nas relações espaço-tempo que podem ser entendidas, em toda sua extensão, no lugar, nos atos da vida cotidiana, enquanto a paisagem urbana aponta a existência de formas cambiantes.

<sup>54</sup> Segundo SOJA (1993), a especificidade do urbano é definida não como uma realidade separada, com suas próprias regras sociais e espaciais de formação e transformação, ou meramente como um reflexo e uma imposição da ordem social. O urbano é uma parte integrante e uma particularização de generalização contextual mais importante sobre a espacialidade da vida social. O urbano é permeado por relações de poder, relações de dominação e subordinação, que canalizam a diferenciação regional e o regionalismo, a territorialidade e o desenvolvimento desigual, assim como, as rotinas e revoluções, em escalas diferenciadas.

e rápida e de outro lado, as possibilidades que se apresenta, que se referem à realização da vida, revelando uma luta intensa em torno dos modos de apropriação do espaço e tempo na cidade. Processo este extremamente desigual, revelando-se em fragmentos do espaço. Verifica-se assim, segundo BORJA (2003), *“La protección y el desarrollo de los derechos individuales y colectivos es posiblemente una de las cuestiones más complejas puesto que en nuestra época por una parte los valores universales (más o menos formalizados en Cartas y tratados) son más actuales que nunca y en ellos se expresa la progresiva valoración de las libertades, derechos y autonomías personales, que corresponde a la nueva complejidad de las sociedades urbanas y a la personalización o individualización de la vida social”*<sup>55</sup>, revelando cidades entre a dicotomia necessidades e possibilidades.

A relação espaço-tempo era tratada pela geografia como *“espaço do tempo presente no espaço”*<sup>56</sup> e como *“o espaço como uma desigual acumulação de tempos”*<sup>57</sup>. As tendências atuais, no campo dos projetos urbanos<sup>58</sup>, demonstram prioridade absoluta ao espaço. Mas por outro lado, novas temporalidades espaciais surgem desafiando o arquiteto e urbanista. Espaço-tempo, ligados à produção, ou mesmo, tornando-se mercadoria, é intencionalmente manipulado e considerado como objeto político, por agentes sociais. Enquanto o espaço sofre atuação humana significativa a partir de interesses divergentes e de grupos diversos. O tempo comanda a vida social, seja através dos eixos de deslocamento, seja através do uso de formas (através de serviços e equipamentos urbanos).

A partir desses pressupostos presente pesquisa pretende se desenvolver. Esta será apresentada em cinco capítulos. O primeiro propõe-se a delimitar o objeto, o problema, o método e diálogos teóricos O segundo delimita o marco teórico. O terceiro constitui-se na descrição das cidades casos referência. O quarto capítulo, pretende apresentar e analisar a valorização política dos royalties do petróleo e gás nos projetos urbanos, na formação e consolidação de ambientes urbanos de qualidade. Já o quinto capítulo tem como viés as possibilidades de leitura da nova forma das cidades do petróleo, pretendendo apontar as interferências da normativa

<sup>55</sup> “LOS DERECHOS EN LA GLOBALIZACIÓN Y EL DERECHO A LA CIUDAD” , BORJA, Jordi, URBIS -São Paulo 2003.

<sup>56</sup> GEORGE, Pierre. O meio ambiente, São Paulo: Difel, 1973.

<sup>57</sup> SANTOS, Milton. Por uma geografia nova. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1978.

<sup>58</sup> Segundo PANERAI (1994), o projeto urbano deve considerar nos tecidos existentes, atenção ao traçado e ao arranjo dos espaços públicos como herança comum a ser respeitada, conservada e transmitida. PANERAI, Phillipe. O Retorno à Cidade – o espaço público como desafio do processo urbano. São Paulo: Revista Projeto no. 173. São Paulo, pp.78-82.

urbanística na construção da paisagem. E como conclusão, novos caminhos e investigações em relação aos novos sentidos do projeto e da paisagem visando a ampliação do direito à cidade.

## Capítulo I

### 1. Delimitando o objeto, o problema, o método e alguns diálogos teóricos

A partir do final dos anos de 1980, com a Constituição Federal de 1988, a proporção que os problemas colocados pelas cidades aos administradores tornaram-se mais complexos, como a modernização, a industrialização, o crescimento urbano e, por conseqüência, transformações econômicas<sup>59</sup>, sociais e espaciais, as propostas de urbanismo, procurando explicar a cidade em sua totalidade e propondo soluções globais para seus desafios, tendem a influenciar as políticas oficiais de intervenção.<sup>60</sup>

Por outro lado, o desafio apresentou-se também em buscar políticas que combinassem as novas exigências da economia urbana globalizada, a regulação pública da produção da cidade e o enfrentamento do quadro de exclusão social.<sup>61</sup>

Muito embora o modelo que emergiu do confronto de posições, que redundou na fórmula política urbana adotada pela Constituição Federal de 1988, tratou de incluir formalmente as demandas populares, reforçando o papel do Estado e inaugurando a cidade conduzida por Planos Diretores<sup>62</sup>, o controle do uso e ocupação do solo no sentido de promover a construção de uma legalidade urbana não tem demonstrado, ao longo do tempo, estabelecer uma relação direta com o equilíbrio sócio-ambiental dos municípios brasileiros, de uma forma geral. Em outras palavras, o controle sobre a produção de espaço urbano não tem dado a devida importância aos instrumentos de planejamento e gestão democrática da cidade, no sentido de dirimir conflitos de ordem urbana e ambiental.

---

<sup>59</sup> De acordo com pressupostos clássicos da economia, a industrialização é o fator catalisador do crescimento econômico. Uma perspectiva mais crítica encara o desenvolvimento como um processo de mudanças estruturais, sociais e políticas e, não somente a partir de indicadores de crescimento econômico.

<sup>60</sup> Segundo José Geraldo Simões Jr, In: Revitalização de Centros Urbanos, Publicação Polis no. 19, 1994, A motivação básica das intervenções sobre as áreas centrais, por exemplo, foi a criação de novos espaços e de condições para o crescimento daquelas áreas, confinadas em suas estruturas coloniais. Caso clássico pode ser associado à implantação do Projeto Corredor Cultural, na cidade do Rio de Janeiro. Semelhantes processos identificamos em São Luis do Maranhão, Projeto Reviver, em Recife, Plano de Reabilitação do bairro de Recife, em Salvador, Projeto de Recuperação da Área do Pelourinho, em São Paulo, projeto de Recuperação do Centro Histórico, Reurbanização do Vale do Anhangabaú, Reurbanização do Eixo Tamandateí.

<sup>61</sup> QUEIROZ RIBEIRO & SANTOS Jr., 1994

<sup>62</sup> Ver ROLNIK, Raquel, 1994

Todavia, se faz necessário para acompanhar uma dinâmica urbana menos predeterminada, que se atue sob uma nova ética e uma nova estética urbana<sup>63</sup>, e que o processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras caminhe na direção de um espaço mais equilibrado, do ponto de vista sócio-ambiental.

Ocorre que, nas cidades da região da Bacia de Campos, que recebem vultosas contribuições de royalties provenientes da exploração do petróleo e gás, na região, com crescimento em escala acelerada<sup>64</sup>, enquanto o comércio e serviços se multiplicam e atraem pessoas de todo o país, o planejamento, mais uma vez é atropelado pela urbanização, impactando em soluções complexas de saneamento e transporte. Por outro lado, a corrida ao *ouro negro*, que aporta a região, está apoiada em investimentos que objetivam o maior lucro possível no mais curto prazo que a natureza permita, não tendo nenhum interesse particular nos aspectos sócio-econômico-culturais locais.<sup>65</sup>

### 1.1 O objeto nos planos regional e local

Ao se falar do tipo de impacto que a indústria do petróleo e gás vem provocando na Bacia de Campos, podemos situar aí como o mais significativo a injeção maciça de royalties e outras participações especiais nos orçamentos dos municípios, proporcionando poder e autonomia para investir em políticas públicas. Municípios integrantes de Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro - Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, vêm, a partir da Lei do Petróleo, tendo nesses recursos um peso significativo aos seus orçamentos<sup>66</sup>.

*" Durante décadas, 2 atividades econômicas dominaram o espaço em questão: a indústria salinera, centrada em torno do município de Cabo Frio e a produção de cana de açúcar, associada à pecuária bovina, na área de Campos dos Goytacazes". (MONIÉ, Frédéric. 2003)*

<sup>63</sup> Segundo ROLNIK (1994), uma ética baseada no renascimento da dimensão pública da cidade, na co-responsabilidade dos cidadãos, na solidariedade e uma estética que rompa com os modelos e tipologias de repetição segregação e isolamento.

<sup>64</sup> Ver tabela 2 – Crescimento da Urbanização na área objeto da pesquisa, tabela 4 – População residente e tabela 5 – População residente estimada.

<sup>65</sup> Projeto CTPETRO - Tendências Tecnológicas. Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense, NT13, janeiro/2003

<sup>66</sup> Devido à necessidade de adequação da oferta de recursos provenientes dos royalties do petróleo, com a ampliação de serviços públicos municipais e, com o crescimento populacional dos municípios que integram a Bacia de Campos, foi criada a nível institucional, a OMPETRO, Organização dos Municípios Produtores de

Apoiando-se em estudos realizados pelo Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - Fundação CIDE, Agência Nacional do Petróleo - ANP, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, além do Projeto CTPETRO - Petrobrás, podemos concluir que o desenvolvimento da indústria do petróleo e gás pode ser observado, especialmente, conforme demonstram os mapas a seguir: grupo de municípios onde o impacto da indústria do petróleo e gás se observa de maneira mais direta, traduzido no núcleo da região, formado pelas cidades de Macaé e Rio das Ostras. Onde em Macaé, a explosão urbana e econômica ocorre prioritariamente e por extensão em Rio das Ostras. Entre os dois centros urbanos, existe uma distância de cerca de 30 km, onde se pode observar uma paisagem recente, cuja urbanização chegou na forma de prédios e condomínios residenciais, estabelecimentos comerciais e de serviços e instalações industriais; grupo de municípios que detém uma dinâmica econômica particular, que têm apoiado no turismo sua vertente de desenvolvimento e não nos investimentos da indústria de petróleo; e finalmente, grupo de municípios que tem o reforço de seu orçamento vinculado, principalmente, a arrecadação dos royalties do petróleo e precisam, portanto, buscar alternativas de desenvolvimento para não ficarem dependentes desses recursos, que são temporários.

E ainda com base no estudo de MONIÉ (2003), sobre a Bacia de Campos, as sub-regiões de Macaé e Cabo Frio, reproduzem o exemplo do espaço dinâmico que oferece, por um lado, oportunidades de trabalho e perspectivas de ascensão social para populações de baixa renda e por outro, polarizam intensos fluxos migratórios<sup>67</sup>.

---

Petróleo, como forma de consorciamento municipal. In: Site oficial da OMPETRO, [www.ompetro.org.br](http://www.ompetro.org.br), visitado em 03 de dezembro de 2003

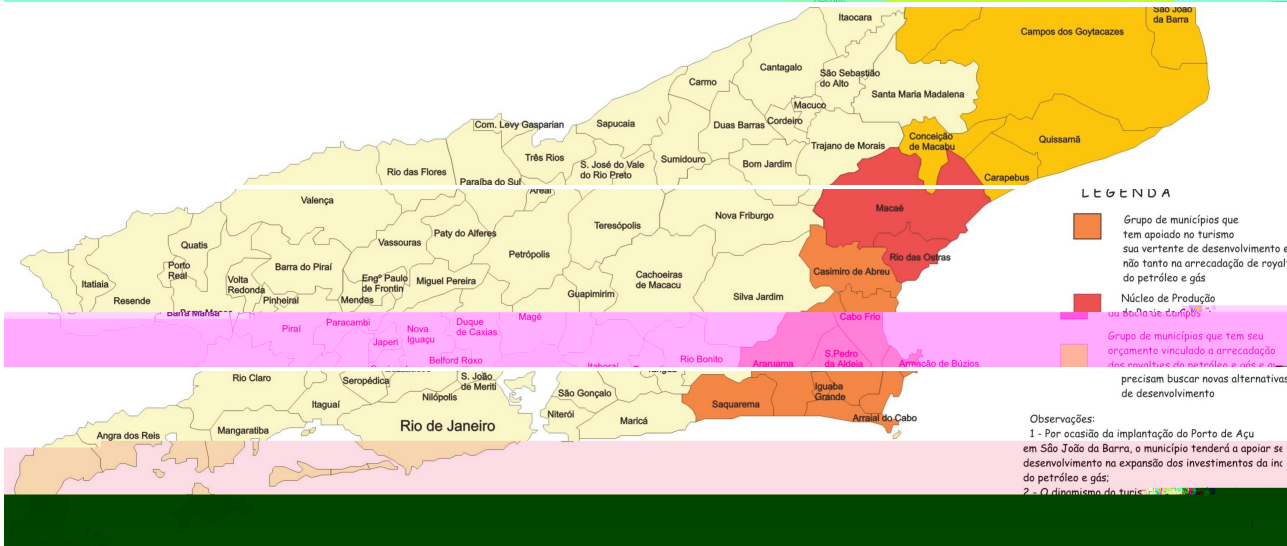
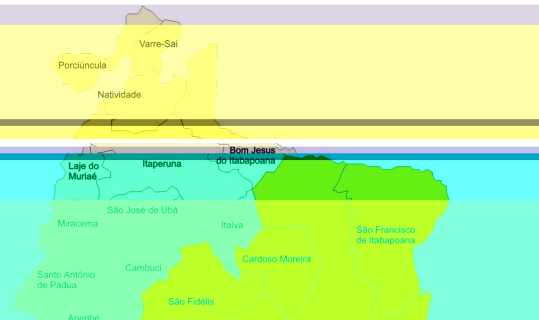
<sup>67</sup> MONIÉ(2003) aponta como primeiro tipo de fluxo aquele concernente às tradicionais migrações campo-cidade em escala regional, alimentadas pela incapacidade da agricultura do norte e do noroeste fluminense





# Mapa do Estado do Rio de Janeiro

Configuração da Bacia de Campos  
 influenciada pelo impacto da indústria do petróleo  
 e gás e pelo recebimento de royalties



**Tabela 1 - População e crescimento demográfico dos municípios da Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro**

Municípios integrantes da Bacia de Campos	População em 1991	População em 2000	Taxa média de cresc. anual (%) (1991/2000)
Campos dos Goytacazes	376.306	406.989	0,88
Macaé	94.126	132.461	3,93
Casimiro de Abreu	15.622	22.152	3,94
Rio das Ostras	18.223	36.419	8,02
Cabo Frio	74.383	126.828	5,81
Armação de Búzios	10.532	18.204	8,68
Quissamã	10.467	13.674	3,01
Carapebus	6.769	8.666	2,02
São João da Barra	26.203	27.682	3,20
Arraial do Cabo	19.866	23.877	2,06
Conceição de Macabu	16.363	18.782	1,14
São Francisco de Itabapoana	33.358	41.145	0,68
São Pedro d'Áldeia	42.947	63.227	4,54

Fonte: Fundação Cide - Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2002 (com base no Censos de 1991 e 2000, IBGE)

A tabela acima indica um dinamismo maior dos municípios de Armação de Búzios, Rio das Ostras, Cabo Frio, São Pedro d'Aldeia, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, onde é possível se verificar as maiores taxas de crescimento do Estado do Rio de Janeiro.

De tal forma, focamos nosso estudo no núcleo da Região da Bacia de Campos, cuja delimitação compreende, além da cidade de Macaé, também a cidade de Rio das Ostras, considerando ambas como o *núcleo urbano da zona de produção*, comprometido com os investimentos da Bacia de Campos. Sendo escolhida também a cidade de Cabo Frio, cuja vinculação não está totalmente apoiada no afluxo de recursos oriundos dos royalties, mas sim na vertente econômica do turismo que se apresenta como alternativa de desenvolvimento para a região. É a partir desses casos que pretendemos discutir e tornar claro as transformações urbanas ocorridas na área da Bacia de Campos.

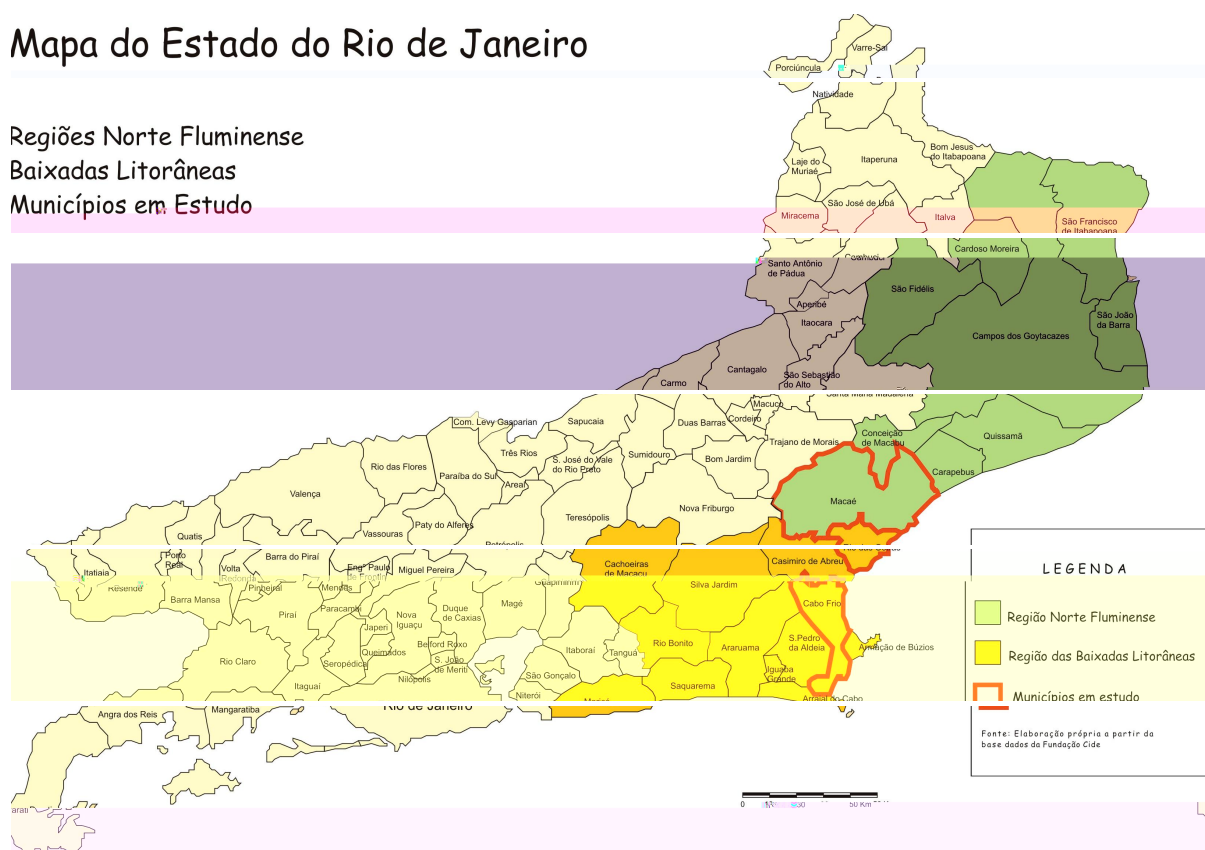
Mas a Bacia de Campos é composta, além dos municípios escolhidos para o enfoque da pesquisa, também pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Carapebus, Quissamã, Armação de Búzios e São João da Barra,

os quais por situarem-se na zona de produção da Bacia de Campos, são os maiores beneficiários dos repasses das participações especiais e de royalties. Mais recentemente foram incluídos os municípios de Arraial do Cabo, Conceição de Macabú, São Francisco de Itabapoana, São Pedro d´Aldeia.<sup>68</sup>

Todas estas cidades desempenham papel relevante nas respectivas Regiões Norte Fluminense, das Baixadas Litorâneas e no próprio Estado do Rio de Janeiro principalmente por serem impulsionadas pela injeção de recursos oriundos dos royalties do petróleo. Nessas cidades o desafio não é só monitorar o crescimento, mas principalmente adequar este crescimento às condições de sustentabilidade das cidades.

## Mapa do Estado do Rio de Janeiro

Regiões Norte Fluminense  
Baixadas Litorâneas  
Municípios em Estudo



Mapa 3: Delimitação de Regiões do Estado na área de abrangência do estudo - Autoria própria, a partir de base de dados Fundação Cide

<sup>68</sup> Segundo dados do Boletim de Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo, Campos dos Goytacazes/RJ, Ano I, no.3, março de 2004

## 1.2 O problema e o recorte metodológico

Na perspectiva de uma leitura interdisciplinar da cidade, cabe refletir sobre os modelos de urbanismo adotados em projetos em curso e sua influência na produção recente de uma nova paisagem urbana, assim como, as modalidades de gestão observáveis a nível local, sua inovação ao relacionar-se com a sociedade civil e a infinidade de oportunidades criadas a nível regional.

A interpretação da dinâmica do espaço urbano, através dos casos referência, requer não só análise do instrumental jurídico-urbanístico procurando compreender nas relações entre os campos do direito e do urbanismo uma via possível de acesso à cidade, mas sobretudo, na produção de ambientes urbanos, nas cidades da faixa do petróleo, integrantes da Bacia de Campos, verificar a eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da cidade<sup>69</sup>.

A metodologia utilizada para atingir os objetivos fixados foi baseada em etapas lógicas: delimitação do espaço temporal e urbano regional do tema abordado e levantamento da bibliografia e sua revisão. Buscou-se, também, informações socio-econômicas dos municípios em análise para compreender a dinâmica do espaço e a paisagem urbana presente. Optou-se, também, pela utilização de indicadores, para avaliação dos desempenhos municipais.

Após a análise dessas informações, foram descartados os dados sem relevância à tese central, prosseguindo-se cruzando as informações relevantes à produção de espaço urbano, à regulação desse mesmo espaço, o papel das cidades no contexto da região, a influência da indústria do petróleo, sua associação aos índices de qualidade de vida (de cada cidade), a distribuição do fluxo de capital proveniente do petróleo e seu efeito sobre o espaço.

Para tratar do tema, grande parte das fontes de consulta constituíram-se de entrevistas, pesquisas e trabalhos acadêmicos, grupos de discussão, seminários, artigos de periódicos e boletins, em meio digital, através de Banco de Dados na internet, como a Agência Nacional do Petróleo<sup>70</sup>, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro<sup>71</sup>, Boletim dos Royalties do Petróleo<sup>72</sup>, entre outros.

O universo das entrevistas privilegiou atores públicos (membros do executivo e legislativo), no sentido de conhecer os projetos estratégicos, os sistemas de

---

<sup>69</sup> Entende-se como eficácia jurídica da norma, a sua capacidade de se tornar exequível.

<sup>70</sup> Disponível em <<http://www.anp.gov.br>>

<sup>71</sup> Disponível em <<http://tce.rj.gov.br>>

planejamento e gestão e planos para o futuro, grupos de classe (como motoristas de ônibus e taxistas), por conhecerem a cidade, profissionais liberais, moradores e o gerente da Unidade de Negócios da Petrobrás na região.

Foram realizados sete tipos de questionários, com enfoque na mobilidade e no perfil sócio-econômico, na eficiência dos serviços e na imagem da cidade.

As entrevistas, por exemplo, com gestores públicos, baseou-se principalmente em documentação normativa, políticas públicas e projetos para a cidade.

Já nas entrevistas com grupos de classe (como motoristas de ônibus e taxistas), profissionais liberais e moradores, utilizou-se questionários abordando condições de vida, formação e escolhas profissionais, acessibilidade às cidades, gestão da cidade, expectativas em relação ao futuro, dentre outros aspectos.

Dentre os indicadores escolhidos para a realização do trabalho, destacam-se o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), diferente em termos conceituais do IDH, criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD<sup>72</sup>, o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) e o Índice de Qualidade dos Municípios - Carências (IQM-Carências)<sup>74</sup>. O uso destes indicadores permite não restringir a análise do desenvolvimento regional, somente no que diz respeito à dimensão do crescimento econômico e urbano. O desenvolvimento econômico e urbanístico implica não só em taxas de crescimento econômico e de urbanização, mas também em mudanças qualitativas. A evolução das condições de vida e a qualidade de vida urbana não podem ser medidas apenas por aspectos econômicos e quantidades de áreas urbanizadas e ou ampliação de serviços urbanos, mas, sobretudo, por medidas socio-culturais mais abrangentes, que incluem dimensões fundamentais da vida e da condição humana.

A utilização destes indicadores visou contribuir para a construção de um diagnóstico da realidade local, demonstrando o caráter diversificado dos municípios

---

<sup>72</sup> Disponível em <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>>

<sup>73</sup> Ver : Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD-Brasil. Disponível em <<http://www.undp.org.br>>

<sup>74</sup> Ambos índices desenvolvidos pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE). O primeiro elaborado com objetivo de classificar os municípios fluminenses segundo seu potencial e condições apresentadas para o crescimento e desenvolvimento, em outras palavras, segundo o qual uma localidade se apresenta para receber investimentos, representando uma forma de subsídios para a elaboração de estratégias e/ou formulação de políticas públicas que visem o desenvolvimento regional. Para a composição deste índice foram considerados, não apenas questões de localização industrial e prestação de serviços, como também condições humanas locais, como informações de saúde, educação, qualificação da mão-de-obra, e outros aspectos. (CIDE, 1998 a). O segundo índice, o IQM-Carências, é formado a partir de um conjunto de indicadores

objeto de estudo, sobretudo, quanto ao impacto e a eficácia de decisões e ações políticas assumidas pelos governantes locais e pela sociedade, como um todo. Como os indicadores revelam apenas aspectos parciais, sendo incapazes de refletir todas as dimensões da realidade, buscou-se também associar levantamentos de campo e entrevistas, no sentido de reproduzirmos as dimensões que expressam a sociabilidade, a paisagem enquanto construção cultural, a sustentabilidade de projetos e dos lugares e a criação de novas formas. Dimensões estas não mensuráveis numericamente.

A expressão qualidade de vida, apesar de levar em conta o seu caráter subjetivo e a utilização de indicadores econômicos, sociais e demográficos, pode ser definida como uma questão coletiva que se refere a uma população (escolaridade, saúde, trabalho, moradia e outros) e a relação desta com o ambiente físico (natural e construído) em que vive.<sup>75</sup>

Esta tese pretende mostrar que ambientes urbanos de qualidade<sup>76</sup> passam pela necessidade de ordenação da paisagem urbana<sup>77</sup>; de que sobretudo, as novas formas, simbolizam a eficiência da gestão do espaço e dão visibilidade à ação política (que se imprime na paisagem)<sup>78</sup>; e que é no espaço que o poder ganha visibilidade, pelas intervenções concretas.

Um caminho metodológico de reflexão sobre o espaço do petróleo, no território fluminense, está, na presente pesquisa, também, apoiado nos estudos geográficos. Tais estudos<sup>79</sup> revelam que a área, a região, o território são modalidades possíveis de lugares, ou melhor, são manifestações geográficas do espaço em geral. Eles contêm as manifestações empíricas específicas que conhecemos cotidianamente como a cidade, o campo, a estrada, o estabelecimento industrial, mas também a montanha, a floresta, o lago, o oceano, etc... Nesse

---

escolhidos, com objetivo de avaliar o nível de carência da população de cada município do Estado do Rio de Janeiro, cuja classificação é decorrente dos valores obtidos no índice. (CIDE,2000).

<sup>75</sup> Observatório Sócio Econômico da Região Norte Fluminense. Indicadores de Qualidade de Vida nas Cidades das Regiões Norte e Noroeste Fluminense. Convênio CEFET/URNF/UFRJ/UNIVERSO, Boletim Técnico no.8, outubro/2002. Disponível em <<http://www.cefetcampos.br/observatorio>

<sup>76</sup> Vale ressaltar que áreas de boa qualidade ambiental e urbana são bem servidas de equipamentos e serviços, mas nesse caso o uso e ocupação do solo urbano, mesmo que amparado pela legislação urbanística e ambiental em vigor, não garante a tutela da qualidade e da acessibilidade à paisagem .

<sup>77</sup> Compreendemos por paisagem urbana, a paisagem da cidade.

<sup>78</sup> Entendemos que a eficiência da gestão do espaço passa por administrações técnica e administrativamente preparadas.

<sup>79</sup> HARTSHORNE, R. Questões sobre a natureza da geografia, IPGH, Rio de Janeiro, 1969; HARVEY, D. Social Justice and the City, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1973; SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método, Boletim paulista de geografia, no. 541, AGB-SP, São Paulo, 1977



aspecto, o que deverá ser adotado, inicialmente, está relacionado à dimensão espacial do objeto de estudo.

Para explicar os procedimentos metodológicos a serem adotados na presente pesquisa, remetemo-nos a desvendar a dinâmica do espaço nos municípios selecionados e o modo de representá-la. Só aí então poderemos avançar em nossa análise sobre a tese que se propõe. Isto é, na análise sobre a produção de ambientes urbanos de qualidade influenciada pelo petróleo e seu impacto na introdução de novas formas, contribuindo para a produção de uma paisagem cultural.

A compreensão do urbanismo e sua repercussão no plano local e regional nos remetem à compreensão sobre a natureza do espaço e sobre as relações entre o processo social e as formas espaciais.

A definição de forma urbana adotada pela presente pesquisa tem por base o trabalho do urbanista americano Kevin Lynch, em sua teoria A Boa Forma da Cidade, de 1981. Para este autor a forma deve ser compreendida de maneira mais ampla que sua mera estrutura física. Isto é, considera-se o desempenho da forma a partir da relação entre valores e propósitos humanos e o local. Onde a qualidade de um local é decorrente do efeito conjunto do local e da sociedade que o ocupa.<sup>80</sup>

Com base, nas dimensões de desempenho de Kevin Lynch, vitalidade, sentido, adequação, acesso e controle, além de dois meta-critérios eficiência e justiça, utilizadas por outros autores<sup>81</sup>, para avaliar a qualidade da forma urbana e servir como parâmetro de sustentabilidade urbana para análise do espaço urbano, entende-se por **vitalidade**, o grau com que a forma do local suporta suas funções vitais, diretamente relacionadas às questões ecológicas, cidade e meio ambiente; **sentido**, grau com que cada local pode ser percebido e mentalmente diferenciado e organizado no tempo e no espaço por seus moradores e usuários e o grau com que esta estrutura mental é relacionada com valores e conceitos (ligação entre o meio, nossa capacidade mental e sensorial e nossa interpretação cultural); **adequação**, é

---

<sup>80</sup> As cinco dimensões de desempenho da forma espacial, contidas na proposta de Lynch para analisar a forma de qualquer cidade, são: vitalidade, sentido, adequação, acesso e controle, além de dois metacritérios, justiça e eficiência. A sua teoria será examinada nos capítulos que se seguem, prevalecendo, a articulação desta com a relação modelo, norma e paisagem.

<sup>81</sup> ALVES, Fernando M.Brandão. Avaliação da Qualidade do Espaço Público Urbano. Proposta metodológica. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian/ Fundação para a Ciência e a Tecnologia, jan.2003; SILVEIRA, Luciana de Almeida. A Realidade de um Ambiente Urbano Local Sustentável. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROURB, 2003



o ajuste entre lugar e grandes pautas de conduta, dependendo intimamente da cultura. O termo também se relaciona com conforto, satisfação e eficiência; **acesso**, habilidade de encontrar as outras pessoas, atividades, recursos, serviços, informações ou lugares, incluindo a quantidade e diversidade de elementos que podem ser encontrados; controle, grau com que o uso e o acesso aos espaços e atividades, sua implantação, manutenção, modificação e administração são controlados; **controle** está diretamente relacionado aos direitos do homem de presença, uso e ação, apropriação, modificação e disponibilidade. Podemos destacar sua preocupação com fatores como as normas e condutas dos indivíduos ou grupo de pessoas que usam o espaço, das restrições e dos hábitos culturais, do desenho e da gestão do mesmo espaço; **eficiência**, lida com custos e benefícios. Uma cidade eficiente é aquela que oferece um alto nível de acesso sem perda do controle, ou aquela que tem sua imagem vívida e legível, e ainda é muito adaptável às mudanças futuras; **justiça**, é o modo como os benefícios e custos de cada meio são distribuídos entre as dimensões e as pessoas. Deve ter como foco os grupos menos favorecidos e requer que as pessoas participem do controle das atividades nas quais possuem interesse e estão dispostas a devotar esforços. Para o autor, entre as *características da boa forma da cidade* podem ser destacadas a acessibilidade; escolha e oportunidade, diversidade de pessoas; questões de identidade e importâncias subjetivas; interação social; civilidade e democracia; instituições controladas; boas redes de serviços; ambiente limpo; expressão de tempo da história e da tradição; boas oportunidades; beleza, sentido de informalidade, adaptabilidade e flexibilidade.<sup>82</sup> O que explicita a conformação de ambientes urbanos de qualidade.

A metodologia, aqui proposta, procura lidar com a explicação e a descrição dos fatos existentes. A explicação, através do encadeamento de raciocínios, que produzem a interpretação, sempre como um processo de *dedução*. Já a descrição, que subdivide em hipótese, observação, análise e generalização, produz a investigação, calcada na *indução*.<sup>83</sup>

Nessa perspectiva metodológica, utilizou-se, além da observação do campo e das entrevistas, dados, ao longo do trabalho, já produzidos pelas instâncias

---

<sup>82</sup> Disponível em [http://www.kevinlynch.kit.net/boa\\_forma\\_da\\_cidade/lynch.htm](http://www.kevinlynch.kit.net/boa_forma_da_cidade/lynch.htm), site que reproduz reflexão sobre a obra de LYNCH (1981), desenvolvido pela autora em conjunto com RÉGO, Andrea et alli, na disciplina de Metodologia da Pesquisa II, Doutorado em Urbanismo. UFRJ/FAU/PROURB, 2003.

<sup>83</sup> CORRÊA da SILVA, A. . De quem é o pedaço? - Da práxis à epistemologia, 1986, p.133

governamentais, instituições acadêmicas, bem como, informações adicionais compiladas via boletins, informativos, jornais, revistas.

Define-se a partir daí a construção do arcabouço geral da presente pesquisa, que se baseia na produção cultural da paisagem nas cidades, no sentido de comprovar que as transformações sócio-urbano-ambientais recentes, nas áreas escolhidas como casos-referência, têm contribuído para evidenciar as conseqüências da modernidade, sobretudo, do ponto de vista do surgimento de novas formas espaciais, da apropriação das mesmas e, das tensões entre o ambiente urbano e tecnológico em produção.

A metodologia adotada, baseia-se, num primeiro momento na análise da dinâmica do espaço urbano das cidades escolhidas, buscando mostrar o intercâmbio entre os diversos atores envolvidos no planejamento e na gestão estratégica adotada. Essa análise tem na atuação do Estado seu eixo principal, mas também pretende focar na paisagem presente, as novas formas, além das experiências de gestão, empreendidas pelas cidades, especialmente aquelas que trabalhem incentivando a implantação de projetos urbanos, que otimizem os recursos públicos, preocupando-se com o acesso dos cidadãos à informação, à cidade, e, de uma forma geral: que se preocupem com a preservação do meio ambiente e com o equilíbrio ecológico; que democratizem as decisões no seio do aparato administrativo e legal; que apontem um potencial pedagógico, educativo ou organizativo; e, finalmente que contribuam para a ordenação da paisagem urbana e para a melhoria dos serviços públicos e qualidade de vida, também serão alvo de análise.

As experiências<sup>84</sup> estudadas foram sistematizadas destacando aspectos como problema inicial que se propunham a resolver, síntese da proposta implementada e seus aspectos operacionais, atores envolvidos na experiência, quando apropriados a estas e comentários sobre alcances, impactos e limites. Tal procedimento buscou compreender o grau de interdependência entre a população, recursos, meio ambiente, relações econômicas e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

---

<sup>84</sup> Cabe aqui registrar que o interesse nas experiências analisadas está associado ao projeto urbano como espaço democrático e seu papel indutor de uma gestão de qualidade. Como vêm sendo tratados os projetos urbanos? O papel dos atores? Suas contribuições no campo das práticas, estratégias e conflitos? Como essa contribuição rebate-se no desenho urbano-ambiental?

Outro aspecto analisado diz respeito ao processo administrativo estratégico de cada cidade, seus pontos fortes e fracos e as influências sobre o processo de gestão. Dessa forma, foi possível inter-relacionar às atividades de planejamento e gestão do espaço urbano, o grau de participação da sociedade, através de formas diretas e representativas, no planejamento e governo das cidades, no sentido de priorizar o fortalecimento e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.

E por fim, ao analisar alguns projetos urbanos desenvolvidos, verificou-se quanto à adoção do princípio de sustentabilidade urbana<sup>85</sup>. Isto é, a existência e disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, de acordo com os interesses e necessidades da população e características locais.

Essa análise pretende, ao valorizar a unicidade de cada processo, suas realidades distintas e representativas, em termos da compreensão da dinâmica do espaço urbano, na área objeto da presente pesquisa, adotar alguns pressupostos quanto à identificação e interpretação, nos projetos urbanos em curso, sobre a produção de ambientes urbanos de qualidade<sup>86</sup>. São eles a saber: viabilização urbanística de novos centros, como geradores de emprego e renda e como dinamizadores de atividades culturais; recuperação da função urbana do espaço público; ampliação das condições de oferta de equipamentos urbanos e de moradia; incremento e ordenamento do uso das atividades de lazer e do turismo sustentável, visando à preservação do patrimônio ambiental urbano.

O processo de coleta de informações sobre as cidades, feito de forma mista, deu-se através da observação de campo, do site oficial da prefeitura de cada cidade, de pesquisa acadêmica, de planos e projetos para a região e para as cidades, entrevistas, seminários<sup>87</sup>, de jornais estaduais e locais, reportagens veiculadas através da mídia<sup>88</sup>.

Uma rica fonte de pesquisa foi também os instrumentos de planejamento e gestão municipais como Leis Orgânicas, Planos Diretores e Estratégicos, Legislação de uso e parcelamento do solo urbano.

---

<sup>85</sup> Denominamos ao princípio de sustentabilidade urbana a mesma conceituação adotada no Estatuto da Cidade (Lei Federal no. 10.257/01) que define cidades sustentáveis. Este é entendido como direito à vida urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte público, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações.

<sup>86</sup> Vale ressaltar que os pressupostos acima não estão em ordem hierárquica e que uma vez efetivados buscam qualificar os casos-referência, visando revelar a produção de ambientes urbanos de qualidade.

<sup>87</sup> Seminários preparatórios ao Plano Diretor de Rio das Ostras, Seminários Internacionais, etc...

Numa primeira análise foi verificado que estes municípios dispõem, em seu arcabouço normativo, de instrumentos de planejamento municipal e de instrumentos de Gestão Urbana <sup>89</sup> apresentados nos quadros a seguir:

---

<sup>88</sup> As informações municipais foram coletadas no período de março de 2002 a outubro de 2005.

<sup>89</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/2002

### Quadro 1 – Instrumentos de Planejamento Municipal

Município	Instrumentos de Planejamento Municipal
<b>Macaé</b>	Lei Orgânica Municipal Plano Plurianual de Investimentos (PPA) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei de Orçamento Anual (LOA) Plano Estratégico
<b>Cabo Frio</b>	Lei Orgânica Municipal Plano Plurianual de Investimentos (PPA) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei de Orçamento Anual (LOA) Plano Estratégico de Turismo
<b>Rio das Ostras</b>	Lei Orgânica Municipal Plano Plurianual de Investimentos (PPA) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei de Orçamento Anual (LOA)

Fonte: IBGE – PIBM/2002

### Quadro 2 – Instrumentos de Gestão Urbana

Município	Instrumentos de Gestão Urbana
<b>Macaé</b>	Plano Diretor ( a ser revisado) Lei de Perímetro Urbano Lei de Parcelamento do Solo Lei de Zoneamento Legislação sobre Áreas de Interesse Social Código de Obras
	Código de Posturas Código de Vigilância Sanitária
<b>Cabo Frio</b>	Plano Diretor (a ser revisado) Lei de Parcelamento do Solo Lei de Zoneamento Legislação sobre Áreas de Interesse Especial Legislação sobre Áreas de Interesse Social
	Código de Obras Código de Posturas
<b>Rio das Ostras</b>	Lei de Parcelamento do Solo Lei de Zoneamento Código de Obras Código de Posturas Código de Vigilância Sanitária Lei de Solo Criado IPTU Progressivo Plano Diretor (concluído em 2005)

Fonte: IBGE – PIBM/2002

Dessa fonte será possível a leitura do processo de planejamento adotado nestas cidades, assim como, compreender a inserção das mesmas no contexto regional e o papel da região da Bacia de Campos influenciando o mercado consumidor de espaço urbano e gerador de oportunidades.

Por meio dos resultados começa-se a delinear o marco referencial da pesquisa, utilizando-se dos municípios casos-referência para se traçar estratégias, delimitações e parâmetros no sentido de aprimorar a gestão do espaço urbano.

### **1.3 Os diálogos teóricos**

A sociedade urbana contemporânea ao passar por intensas transformações, que se fazem notar, em especial, em várias esferas da cultura de massas, tem sido denominada de pós-modernidade (SOUZA SANTOS, 2001). Esta situação tornou-se evidente com os avanços tecnológicos e a crescente globalização da economia e dos valores culturais.

Muitas contradições nortearam as transformações entre os movimentos moderno, modernista e pós-modernista, em especial, para explicar o surgimento de uma nova cultura. Cultura esta que liderava ao mesmo tempo com um turbilhão de ambigüidades, de contradições e de mudanças estéticas, inclusive as que tentavam de alguma forma afetar a vida diária.

Ao analisar HARVEY (1992), este nos traz algumas definições do que poderia ser interpretado como pós-modernidade ao denunciar, ou melhor, revelar que na cidade moderna as marcas de distinção social estavam relacionadas, sobretudo, às aparências e à estética produzidas por uma cultura. Cultura esta, impregnada por um individualismo exacerbado.

O autor contribui com a reflexão sobre a passagem da modernidade à pós-modernidade na cultura contemporânea.

O pós-modernismo reage à monotonia da visão de mundo introduzida pelo modernismo universal, considerando a diferença de modos de vida, a diversidade e

singularidades entre lugares, rejeitando, por conseguinte a homogeneização, a totalização, a universalização de modelos.<sup>90</sup>

Destaca, o autor, que a influência do pensamento iluminista, apregoava que todo o conjunto de imagens sobre a civilização, a razão, os direitos universais e a moralidade de nada valia, contribuindo para a criação do dilema e da crise instaurada sobre a modernidade e o modernismo. A nova concepção do projeto modernista, abraçada por artistas, escritores, arquitetos, compositores, poetas, pensadores e filósofos, no início do séc. XX valorizava a estética acima da ciência, da racionalidade e da política. A destruição criativa passava a ser condição essencial de modernidade.

Para HARVEY (1992), o importante era ter em mente que o modernismo surgido antes da Primeira Guerra Mundial era mais uma reação às novas condições de produção (a máquina, a fábrica, a urbanização), de circulação (os novos sistemas de transportes e comunicações) e de consumo (a ascensão dos mercados de massa) do que um pioneiro na produção dessas mudanças.

Diversas reações fizeram do modernismo uma questão complexa e contraditória. Reações impregnadas da influência espacial e temporal. Novos mapas são elaborados a partir de movimentos baseados nas mudanças estéticas.<sup>91</sup> Essas mudanças acabam por suscitar, ao final do século XIX, um novo fenômeno urbano. Surge o urbanismo enquanto ciência política e crítica<sup>92</sup>, que contribuiu para a evolução do conhecimento sobre a cidade. Há, entre outras conseqüências, uma variação das qualidades do modernismo. O qual passa a importar-se com uma vida urbana mais nervosa, com a necessidade de atrair pela diferenciação, com as particularidades do local e com a mudança no conteúdo social. A cultura individualista precisava se posicionar para o lado da anarquia, da desordem e do desespero ou para o lado do funcionalismo, da ordem, da aparência, da promoção da liberdade, garantindo as qualidades eternas da vida moderna?

<sup>90</sup> O que pode ser observado nos projetos de urbanização integrada de bairros e favelas, assim como, a inserção de projetos de equipamentos coletivos, como o MAC – Museu de Arte Contemporânea, projeto de Oscar Niemayer, e sua inserção no bairro de Boa Viagem, na cidade de Niterói, RJ.

<sup>91</sup> Essas mudanças referem-se, por exemplo, a projetos de assentamentos industriais, como da aldeia industrial de Port-Sunlight das fábricas de sabonete Lever (1887), da “Cité industrielle” de Tony Garnier (1904) e, das cidades jardins, de Ebenezer Howard (1850-1928), através de suas duas obras: Tomorrow, de 1898 e Garden City of tomorrow, de 1902. IndBARDET (1975)

<sup>92</sup> De acordo com BARDET (12

O período pós Segunda Guerra Mundial foi responsável pela revitalização de cidades envelhecidas ou arrasadas pelos combates, onde se buscava produzir por um lado, impecáveis imagens de poder e de prestígio para corporações e governos e por outro, projetos modernistas de habitação popular. Buscou-se, nas soluções de projeto, associar velocidade, desenvolvimento e a celebração do poder e da racionalidade. Instalou-se nas cidades uma verdadeira “ditadura da estética”, associada a uma vasta propaganda.<sup>93</sup>

Este cenário, por volta dos anos 60, favoreceu a perda da capacidade de atratividade do modernismo. Em seu lugar suscitaram movimentos movidos por reação a uma racionalidade excessivamente técnico-burocrática, que incorporou novos comportamentos e atitudes que valorizaram a crítica da vida urbana.

De acordo com diversos autores pesquisados por Harvey, era a hora de intervir a partir do conhecimento que é produzido e constituído nos lugares particulares, valorizando um discurso de poder localizado.

Surge, a partir desses pressupostos, um urbanismo pragmático<sup>94</sup>, consubstanciado na perda da temporalidade, na busca do impacto instantâneo e por conseqüência na perda de profundidade. Valorizam-se nos projetos, a fixação nas aparências, nas superfícies e nos impactos imediatos, que com o tempo, não tem poder de sustentação.<sup>95</sup>

No contexto de internacionalização da economia, fundamentada, sobretudo, nas atividades relacionadas aos investimentos na indústria do petróleo e gás, a imagem da cidade é um fator de atração de investimentos qualificados e de incentivo ao turismo, um setor altamente dinâmico nesta nova ordem econômica.

---

<sup>93</sup> Cabe aqui o registro in: KRIER (1975) sobre teorias de como a Europa deveria ser reconstruída após o holocausto. Nesse sentido, temos as propostas de Le Corbusier (Charles-Édouard Jeanneret) conhecidas como “*Lês trois établissements humains*” (1942), “*The new centre for St. Dié*” (França, 1946). Por outro lado, a adaptação das cidades a um período pós-guerra, sob as difíceis circunstâncias econômicas, políticas, sociais e culturais tentam explicar o fenômeno do “*City Beautiful*” (HALL, P., 1988), que apregoava a necessidade da cidade ser urbanizada como unidade integral isolada; a reconstrução devia basear-se na unidade e harmonia das composições arquitetônicas. A cidade de Moscou, por exemplo, deu ênfase na sua reconstrução aos projetos mais visíveis e de maior prestígio, como: três linhas de metrô, conjuntos habitacionais situados em ruas importantes, edifícios públicos, praças e parques. Tratava-se de uma arquitetura de ostentação, para causar impacto.

<sup>94</sup> Podendo ser apreendido nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, como a tentativa de justificar a aplicação de recursos oriundos dos royalties. Para HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992, a aparência de uma cidade e o modo como os seus espaços se organizam formam uma base material a partir da qual é possível pensar, avaliar e realizar uma gama de possíveis sensações e práticas sociais.

<sup>95</sup> Projeto urbano surge como crítica a um novo modelo de urbanismo. Adota-se a construção de um novo discurso sobre a cidade, tendo no projeto urbano um instrumento político.



As categorias analíticas apresentadas no Capítulo II, basearam-se, sobretudo, em autores que privilegiaram estudos que valorizam a ordenação da paisagem, através de temas como o urbanismo e a atuação projetual no contexto histórico (Bardet, Le Corbusier, Mumford, Sitte, Patrick Geddes, Choay, Kohlsdorf, Argan); autores que valorizam em seus estudos, não só o crescente papel das cidades como a eficácia e autenticidade deste, ao situar-se na realidade dos debates sociais e políticos (Osborne & Gaebler, Borja, Porter, Lacaze e Matus); autores que defendem a idéia da visão fragmentária pós-moderna (Harvey, Borja, Castells, Guiddens, Arantes, Guerra, Bourdieu, Santos, Ianni); autores que incorporam em seus estudos sobre a organização da sociedade estreita relação com as questões políticas, econômicas, sócio-culturais e seu rebatimento nas relações do direito (Rousseau, Hobbes, Weber, Barthes, Sousa Santos); autores que revelam, através de seus estudos, a complexidade do debate político e social quando associado a direitos urbanísticos, a partir de uma visão crítica à abordagem legalista (Guillot, Milare, Silva, Fernandes, Lira, Cavallazzi, Maricato, Lefebvre, Saule Jr., Madeira, Rolnik); autores que valorizam o projeto urbano como prática projetual e processo dinâmico de intervenção sobre o espaço construído, enquanto iniciativa que busque o aprimoramento do ambiente urbano e a melhoria da qualidade de vida nas cidades (Tsiomis, Panerai, Portas, Lynch); autores que privilegiam na análise da paisagem, sobretudo a valorização e significação cultural do espaço (Sauer, Brunet, Cosgrove, Duncan); e por último em, autores que sugerem que as relações de temporalidade associadas ao espaço e à técnica, são o fato novo para o urbanista (Santos, Piquet, Alessandri Carlos, Roncayollo, Guillaume).

A partir de uma revisão conceitual seguimos, no Capítulo III, apresentando a produção da paisagem urbana, ambiental e cultural das cidades e destacando, no Capítulo II, os principais referenciais teóricos que fundamentarão a articulação dos temas entre si e tentarão explicar a *Paisagem da Mudança*, que continua a se modificar e a se diversificar visivelmente ante os novos fatos.

## Capítulo II

### **2. Precedentes de desenvolvimento a nível local e regional - transformações sócio-ambientais, desenvolvimento e complexidade**

Para explicar os precedentes de desenvolvimento a nível local e regional, buscou-se através do registro e estudo dos métodos, conceitos e categorias analíticas, abordadas pelos autores, a seguir, comentados, incorporar um conjunto interdisciplinar de teorias e práticas, no sentido de buscar revelar a problemática do tema escolhido.

No sentido de associar os diálogos teóricos com a análise dos casos referências, buscou-se subdividir o capítulo em três partes. A primeira apresenta contribuições de gestão, planejamento e de projetos para ambientes urbanos com enfoque na ordenação da paisagem urbana, a segunda baseia-se na construção de uma legalidade urbana e sua relação com o equilíbrio sócio-ambiental, e a terceira, que busca elencar registros da produção de uma paisagem cultural, esta última apoiada no conhecimento específico, na intervenção espacial, no esforço, na vontade, na subjetividade, na reflexão e no existente.

Nesse sentido, buscamos ressaltar que se pretende tratar na abordagem acima, a paisagem como objeto de análise, tendo-se o projeto urbano, a legislação e, a cultura como agentes modeladores.

Muito embora as contribuições apresentadas e analisadas no texto que se segue sejam fundamentais para o entendimento das questões sobre gestão, planejamento e de projetos para ambientes urbanos com enfoque na ordenação da paisagem urbana, na construção de uma legalidade urbana e sua relação com o equilíbrio sócio-ambiental e, nos registros da produção da paisagem cultural, esta pesquisa privilegia percorrer a temática proposta, à luz da dinâmica urbana, valorizando as dimensões *projeto urbano e gestão urbana, direito à cidade e qualidade de vida, paisagem como poder e paisagem utopia*.

## **2.1 Relações de força da sociedade: suporte aos princípios de sustentabilidade e temporalidade**

Quando BARTHES (1978) propõe a discussão sobre o significado do poder acreditava que o poder fosse um objeto político, e recentemente que fosse também um objeto ideológico, que se insinua nos lugares e instituições. Para o autor, o poder é uno. No entanto, acreditava que o poder está presente nos mais finos mecanismos de intercâmbio social, não somente no Estado, mas também nas classes, nos grupos, nos espetáculos, jogos, esporte, informações, relações familiares e privadas.

O autor chama de “Discurso do Poder” todo discurso que engendra o erro e, por conseguinte a culpabilidade daquele que o recebe. Continua sua observação sobre o tema, afirmando que o poder é plural no espaço social e sendo—o assim, o poder é perpétuo no tempo histórico. Por outro lado, argumenta que o poder é o parasita de um organismo “trans-social”, ligado à história política. Para o autor, este objeto em que se inscreve o poder, desde toda a eternidade humana é a linguagem. Esta mesma linguagem é um lugar fechado, onde o saber é enunciado.

Mas, BARTHES (2001), alerta que toda linguagem se torna antiga se é repetida. O novo é estar entre a fruição e a sociabilidade.

BACHELARD (1996), argumentava que se despir do conhecimento não quer dizer desconsiderar o passado. Introduce o conceito de método valorizando a observação, interpretação e disposição analítica. Fomenta a substituição do saber fechado por um saber dinâmico, através da utilização sucessiva de diversos métodos. Nesse sentido, orienta, na sua obra, a necessidade de se evitar o senso comum, a experiência prática, mas sim a acumulação de saberes. O que norteou a presente pesquisa em adotar uma metodologia que comportasse como eixo analítico o estudo do urbanismo, com interface na regulação urbanística e na produção de uma paisagem cultural como forma de explicar até que ponto o petróleo passa a viabilizar o crescimento do processo de urbanização nas cidades escolhidas e sua repercussão no plano regional.

SOUSA SANTOS (2000) valoriza, para compreensão da cidade contemporânea, categorias de análise, quando utilizadas corretamente, isto é, quando não reforçam ou

produzem a distorção da realidade social. Privilegia, mapas, linguagem e direito, em detrimento da escala, projeção e simbolização, como forma de criticar a análise espacial isolada.

Assim como as demais épocas, a contemporaneidade está impregnada de questões importantes, dentre estas a valorização de elementos do passado. As soluções de gestão, planejamento e de projeto para ambientes urbanos, com enfoque na ordenação da paisagem urbana são sempre cercadas de desafios, que têm provocado de forma decisiva os cientistas a abrir horizontes para pesquisas antes não formuladas, objetivando revelar uma via possível de construir acesso à cidade, no sentido de permitir a fruição sobre a mesma, a partir de ambientes urbanos de qualidade, bem como, perspectivas de ampliação do olhar para análises interdisciplinares.

Em termos do momento atual o que seria o novo, a novidade? As novas formas espaciais instituintes no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos. Estas se inserem numa perspectiva contemporânea através da manutenção de um diálogo entre práticas culturais e sociais, sugerindo modos diferenciados de apropriação e de sociabilidade, além de revelar as tensões entre o ambiente urbano e tecnológico em produção.

As teorias da cultura pós-moderna com base nas obras de LYOTARD, JAMESON e BAUDRILLARD, as quais orientaram e continuam a orientar a discussão da pós-modernidade social, econômica e política, contribuem para a concepção da autonomia da esfera cultural diante do econômico. E fundamentam a definição da pós-modernidade como sendo as condições plurais em que o social e o cultural se tornam indistinguíveis. Em outras palavras, quando as práticas culturais superpõem-se às práticas sociais.

LYOTARD (1984<sup>96</sup>) une o domínio cultural/estético do pós-modernismo ao domínio sócio-econômico da pós-modernidade ao estetizar este último, lendo o social

---

<sup>96</sup> LYOTARD, Jean-François. *The Postmodern Condition: a report on knowledge*, tradução de Geoff Bennington e Brian Massumi, Manchester: Manchester UP, 1984. In: CONNOR, Steven. *Cultura Pós-Moderna. Introdução às Teorias do Contemporâneo*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

como uma espécie de cultural. JAMESON (1984<sup>97</sup>) valoriza as imagens, estilos e representações, como produtos em si e não simplesmente como acessórios promocionais de produtos econômicos. BAUDRILLARD (1975<sup>98</sup>) entende ser a cultura contemporânea o próprio regime de simulação. Onde a incessante produção de imagens não busca nenhuma tentativa de fundamentá-las na realidade. Vivemos numa época, segundo este autor, em que já não se exige que os signos tenham algum contato verificável com o mundo que supostamente representam.

Já a modernidade, para HABERMAS (1992) provoca dois tipos de ruptura, a da continuidade temporal e a de cultura e sociedade, esta última perceptível através da modernidade cultural e exigências dos sistd

poder. No primeiro exemplo temos a primazia das formas com a relevância das técnicas. No segundo exemplo, temos a primazia das normas e a relevância não da técnica, mas da política.

Outro aspecto relevante diz respeito à produção de ambientes urbanos e sua associação à discussão sobre tempo e espaço. Para GUIDDENS (1991) antes de serem tratadas como categorias, tempo e espaço devem ser tratao

crescimento especiais

na apropriação dos espaços<sup>106</sup>. Direciona também, o debate, sobre o tema, para a questão do crescimento da população, isto é, para a capacidade de suporte do meio, e por último, para a lógica da modernização ecológica, que estaria privilegiando a esfera econômica em relação à política.

Já o debate sobre o tema das temporalidades, cristalizado nas formas e atividades, grande parte delas decorrente do impacto da indústria do petróleo e gás na produção de espaço urbano, aparece em poucos estudos que abordam o tema sobre o aspecto sócio-espacial, através do viés local. Sobressaem-se SILVA, L (2004) que ao investigar a urbanização e segregação sócio-espacial em Macaé, adota a Ecologia Humana<sup>107</sup> para analisar o fenômeno do crescimento urbano na cidade, ARAUJO, F.(2005), que ao estudar o fenômeno da migração no município de Macaé, abre a perspectiva para estudos multidisciplinares, que contribuam para diagnósticos sociais mais precisos, que evidenciem as diversas faces da capital do petróleo. Ambos nos revelam dois eixos condutores de crescimento na cidade, um que detém pessoas de maior poder aquisitivo, de maior qualificação no mercado de trabalho e, por conseqüência, estimulam um processo de especulação imobiliária, e outro formado, em sua maioria, por uma população mais pobre, menos qualificada para o mercado de trabalho, revelando alguns bolsões de pobreza e áreas de reserva para uma futura especulação. Ambos portadores de significado sócio-espacial. Já NASCIMENTO, R. (1999) ao descrever os impactos provocados pelos investimentos da Petrobrás no município de Macaé chama a atenção para a necessária promoção de ações no campo

---

<sup>106</sup> Segundo ACSELRAD (2000), redistribuindo-se atividades econômicas e modos de apropriação dos territórios na superfície do planeta se obtém novas configurações na apropriação dos espaços. Trata-se de buscar uma espécie de especialização funcional dos diferentes espaços: espaços a preservar e espaços a desenvolver. Muitos espaços a preservar estão repletos de população que estabelecem uma relação com seus meios. É preciso, segundo o autor, reconhecer as culturas e os direitos dessas populações, procurando estabelecer, algumas modalidades de controles sobre as fronteiras de expansão.

<sup>107</sup> Segundo Roderick D. McKenzie "Matéria-objeto da Ecologia Humana". In: PIERSONS, Donald (org). Estudos de Ecologia Humana Tomo I – Leituras de Sociologia e Antropologia Social. São Paulo: Livraria Martins Editora S.A, 1998, a corrente de pensamento criada pela Escola de Chicago, na década de 1920, por sociólogos que analisaram os movimentos dos grupos sociais urbanos e estudaram o fenômeno do crescimento urbano. Segundo esta corrente de pensamento, Através de um processo de descentralização espacial as áreas centrais perdem seu caráter residencial para um caráter de centro de negócios, em conseqüência as áreas imediatamente periféricas à área central, através de um movimento de migração intra-urbana, começam a receber as pessoas que a apresentavam condições de residir nestas áreas, iniciando-se um processo de valorização dessas mesmas áreas, pelo seu caráter residencial. Tal fenômeno é complexo, tendo em vista que com a atuação de novos atores sociais, a área central tende a se expandir em direção à periferia, a qual vai assumindo características comerciais e industriais, criando elementos que acabam por desvalorizar seu caráter residencial, iniciando-se mais uma vez a procura por áreas mais distantes do núcleo central.



do planejamento urbano, tendo em vista que novas estruturas estão se sobrepondo às existentes, num dinâmico e complexo arranjo territorial.

SANTOS, M. (1996) e ALESSANDRI CARLOS (2001), ao tratarem temporalidade, como categoria de análise, a relacionam aos processos e transformações nas relações espaço-tempo. Onde espaço e tempo se articulam de modo indissociável como prática sócio-espacial.

Nesse aspecto podemos entender temporalidades como também sendo um conjunto de formas e objetos, que ao serem associadas à paisagem passam a ter conteúdo transtemporal, juntando objetos passados e presentes, numa construção transversal, mas ao serem associados ao espaço, preenchem, no momento atual, uma função atual, como resposta as necessidades atuais da sociedade<sup>108</sup>.

É assim que as particularidades dos lugares se reafirmam, potencializadas pela produção. Não é a natureza do espaço, mesmo considerando esta como produto histórico e social, que está em cheque, mas sim a dinâmica que a explica, pois esta envolve, em seu processo de produção e reprodução, novas estratégias, criando novas contradições.<sup>109</sup>

Com estes insumos é possível delinear ações para as cidades da faixa do petróleo, que considerem, na perspectiva do plano, destinar a um determinado espaço, para um determinado horizonte temporal, um desenho que leve em conta a flexibilidade necessária às opções futuras. Onde LYNCH (1981), em sua obra a Imagem da Cidade, já anunciava que tal afirmação contribuía para qualificar o espaço, quando descrevia que *“a boa estrutura física é aquela que permite diversos modos de organização funcional”*, Já na perspectiva do projeto, deve-se considerar não só os grandes contrastes na morfologia urbana, mas também conjugar o projeto arquitetônico com os projetos de espaços públicos. Seja no tecido urbano consolidado, seja no tecido que vem sendo construído, ao se promover a necessária integração entre atributos ambientais, funcionais e formais, o uso do espaço tende a se diversificar ou a se especializar.

---

<sup>108</sup> SANTOS, M. , A Natureza do Espaço – técnica e tempo – razão e emoção – São Paulo: HUCITEC, 1996.

<sup>109</sup> ALESSANDRI CARLOS, A.Fani. Espaço-Tempo na Metrópole, São Paulo: Editora Contexto, 2001.

Outro aspecto importante para o debate sobre o diálogo entre sustentabilidade e temporalidade, valorizado na presente pesquisa, está pautado no encontro entre a cultura pós-moderna e o direito, sobretudo, pelos valores que têm em comum.

Nessa abordagem, ressalta JAYME (2003), o primeiro valor seria o *pluralismo*. Não apenas o pluralismo das formas, mas também de estilos. E também de estilos de vida. Onde o pós-moderno é caracterizado por um “*direito à diferença*”.<sup>110</sup> O segundo valor seria a *comunicação*. O mundo pós-moderno é caracterizado pela comunicação e por não ter mais fronteiras. Não são apenas os meios tecnológicos que permitem a troca rápida de informação e imagens, mas também a vontade e o desejo de se comunicar. Esse desejo emerge como valor comum. O terceiro valor é a *narração*. Comunicar é também descrever, narrar uma situação, uma experiência. O quarto é o *retorno dos sentimentos*. O qual pode-se constatar em relação à identidade cultural, que pode conduzir a conflitos culturais, baseados em sentimentos de defesa de sua própria identidade cultural, de sua religião e de todas as outras expressões do individualismo.

Alguns autores<sup>111</sup> apresentaram o direito do petróleo como um ramo novo, criado no sentido de produzir uma doutrina jurídica sobre o tema, tendo como propósito formar profissionais com conhecimento específico nas questões jurídicas que envolvem a indústria. Mas ainda é incipiente, ou quase nenhuma, a contribuição destes sobre a reflexão a que JAYME (2003) introduz quando reforça a tese de que num contexto de pós-modernidade, o direito é disciplina que pode prevenir constrangimentos.

De tal forma que ao se dar tratamento ao campo normativo como um método permite-se a análise da produção de uma paisagem cultural. Quando por exemplo, na escala da cidade integrante da faixa do petróleo, o direito urbanístico é associado ao

---

<sup>110</sup> Expressão de René-Jean Dupuy, *La Culture du Systeme International – La cite terrestre* (Paris, 1988), p.115. In: Jayme, Erik. *Direito Internacional Privado e a Cultura Pós-Moderna*. Porto Alegre: PPGDir/UFRGS, vol.1,no.1,2003

<sup>111</sup> Inserem-se neste contexto os estudos de CASTELO BRANCO, Marcelo (2004), GUERRA, S.M.G & HONORATO, F. (2004), MENEZELLO, Maria d'Assunção Costa. (2000), OLIVEIRA MANOEL, Cácio. (2003). SANTOS, Sergio Honorato dos. (2001).

planejamento e ao desenho urbano, permite a leitura do plano, do projeto e da criação de novas formas, passando a constituir-se em fator fundamental para o alcance do bem estar dos cidadãos, e por consequência para a qualidade dos ambientes urbanos.

### **2.3 - Processos de equacionamento de gestão, planejamento e projeto na ordenação da paisagem urbana.**

*“Necessitamos de políticas urbanas em que as cidades se integrem ao sistema mais amplo – na região, no estado e no país – com recursos humanos qualificados e instituições políticas transparentes e representativas”*

*(Jordi Borja, URBIS, 2003)*

A investigação sobre a temática da gestão, planejamento e de projeto para ambientes urbanos, com enfoque na ordenação da paisagem urbana, deu-se inicialmente, sobre uma diversidade de conceitos, visando, identificar, nos autores escolhidos, tanto na bibliografia nacional como na internacional, o grau de aprofundamento sobre o tema. O estudo das cidades, que se inserem na presente pesquisa, a formação e o desenvolvimento das suas áreas urbanas e com potencial de expansão, revela-nos uma grande variedade de problemas, os quais não podem ser desassociados do capital internacional e nem das suas conexões com o fenômeno urbano, nas suas dimensões econômico, política, social e espacial.

No período pós-guerra, se desejava encontrar soluções capitalistas<sup>112</sup> para os dilemas do desenvolvimento e da estabilização político-econômica. Era necessário algum tipo de planejamento e industrialização em larga escala na indústria da construção, aliado à exploração de técnicas de transporte de alta velocidade e de desenvolvimento de alta densidade. (HARVEY, 1992).

---

<sup>112</sup> A sociedade capitalista se caracteriza pelos fenômenos da industrialização/revolução tecnológica e pelo processo acelerado de urbanização, com todas as profundas seqüelas deste. Henri LÉFEBVRE (1974) enfatiza o aspecto dialético do urbano e da produção do espaço e põe em evidência a cidade do século XX, em que bens antes raros se tornaram abundantes e bens antes abundantes se tornaram raros (como a água, o ar e o próprio espaço). As contradições do capital se manifestam principalmente no ambiente urbano e industrial.

Na atualidade a redefinição do discurso cultural vem se apresentando com uma carga heterogênea e múltipla<sup>113</sup>.

*“Se a vida moderna está de fato tão permeada pelo sentido do fugidío, do efêmero, do fragmentário e do contingente, há algumas profundas conseqüências. A modernidade não pode respeitar sequer o seu próprio passado, para não falar do de qualquer ordem social pré-moderna.” (HARVEY, 1992, p.22)*

Por um lado, a explosão e a aceleração de mercadorias culturais, por outro, o culto à experiência imediata, levam-nos a conviver com uma realidade que traz consigo as dicotomias de valor, especialmente na esfera política.

Uma nova abordagem aponta no estudo de CASTELLS (1999), Sociedade em Rede, já considerado um clássico, baseado no paradigma econômico-tecnológico da informação, a necessidade de considerarmos na relação dos indivíduos e da própria sociedade com o processo de inovação técnica, alterações consideráveis que já devem ser incorporadas à cidade do Século XXI.

É neste contexto, que a valorização da dimensão local e ao mesmo tempo da globalização, ressalta que o papel do urbanista no processo de fazer e refazer o desenho da cidade é acentuado. A discussão atual sobre a definição de pós-moderno nos direciona a conhecer os princípios que regem a nova ordem urbanística com base nas transformações do capitalismo. Nesse campo, ARANTES (1998), alerta que o novo padrão de desenvolvimento, instituído pelas transformações do sistema capitalista, onde se destaca a era da globalização, a revolução tecnológica e informacional, revela um espaço carente de iniciativas que preserve os valores locais, mas também considere territórios de produção, na escala regional.

*“Desde o colapso da idéia de planificação global da cidade, como se sabe considerada pelos modernos a mais acabada expressão da organização racional do espaço habitado coletivo – a um só tempo, trunfo da modernização capitalista e prefiguração da socialização que ela parecia antecipar – as intervenções urbanas vêm se dando de forma*

---

<sup>113</sup> Ver CONNOR, Steven. Cultura Pós- Moderna: Introdução às teorias do Contemporâneo. São Paulo: Edições

*pontual, restrita, por vezes intencionalmente modista, buscando uma requalificação que respeite o contexto, sua morfologia ou tipologia arquitetônica e, preserve os valores locais. Este, ao menos, o discurso que acompanha tais iniciativas. “ (ARANTES, 1998, pp.131)*

A análise da produção de ambientes urbanos na cidade contemporânea deve ser inserida dentro da discussão sobre a reestruturação econômica mundial a qual, como resultado de uma complexa cadeia de crises, desenha um panorama instável para as cidades e metrópoles, seus modelos de desenvolvimento, suas funções e suas morfologias.

A modernidade, que ainda permanece presente nos paradigmas atuais, suscita um turbilhão de mudanças. Envolve uma implacável ruptura com as condições históricas, territoriais e institucionais precedentes. Vive-se uma verdadeira dispersão nos novos territórios.

Observa-se nas cidades da faixa do petróleo, analisadas na presente pesquisa, que a dimensão do discurso cultural na nova forma que se apresenta é de um tecido urbano complexo e múltiplo, permitindo uma diversidade de usos e a convivência de diferentes tipos de pessoas. Mas é também, com relativa intensidade, que vem ocorrendo, nas mesmas cidades, processos (de concentração e descentralização, ao mesmo tempo), de dissolução de territórios, fragmentação de tecidos urbanos e, privatização de seu solo, que acarretam grandes impactos, a nível local e regional.

A partir desse contexto, como garantir a polivalência, a mescla e a visibilidade de cada zona da cidade? Enfocando, valores e objetivos que tendem a orientar as políticas urbanas, de tal forma que estas, ao serem assumidas pelos agentes sociais, econômicos, públicos e privados, venham garantir o máximo de articulação entre os produtores de cidade<sup>114</sup>.

Nos últimos anos, através de análises promovidas por autores como OSBORNE, D. & GAEBLER, T., (1992), BORJA (1997), PORTER (1990) é possível observar que os

---

Loyola, 1993.

<sup>114</sup> BORJA, Jordi y MUXI, Zaida. El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa (Grupo Editorial Randon House Mondadori, S.L.), 2003.

sinais do papel assumido crescentemente pelas cidades têm-se multiplicado. Exemplos são encontrados em diferentes continentes<sup>115</sup>.

Na América Latina, ressalta BORJA (1997), a partir dos anos 80, os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram o papel das cidades e os governos locais. Muito embora, percebia-se um avanço, nas limitações desses mesmos processos, os efeitos sociais das políticas de ajuste, que se somaram às desigualdades e marginalidades herdadas, a fragilidade do tecido sócio-cultural das cidades e, os graves déficits de infra-estrutura e serviços públicos, os quais têm atrasado a emergência das cidades como protagonistas. Já na década de 90, se por um lado, a reativação da economia tem estimulado a implementação de projetos urbanos de grande escala, por outro, reafirmam-se contradições e carências herdadas, como reflexo, principalmente da atuação do setor público<sup>116</sup>.

Hoje, se por um lado, convivemos com a intensidade e a visibilidade dos problemas urbanos, por outro, a emergência das respostas é decorrente de um processo de reforma política, baseado na formulação e implementação de planos e projetos urbanos de iniciativa público-privado, numa ampla participação cívica, na descentralização dos governos locais, etc... O que nos conduz a compreender as cidades atuais como atores políticos e econômicos, protagonistas do processo de gestão democrática, apregoado no Estatuto da Cidade<sup>117</sup>.

---

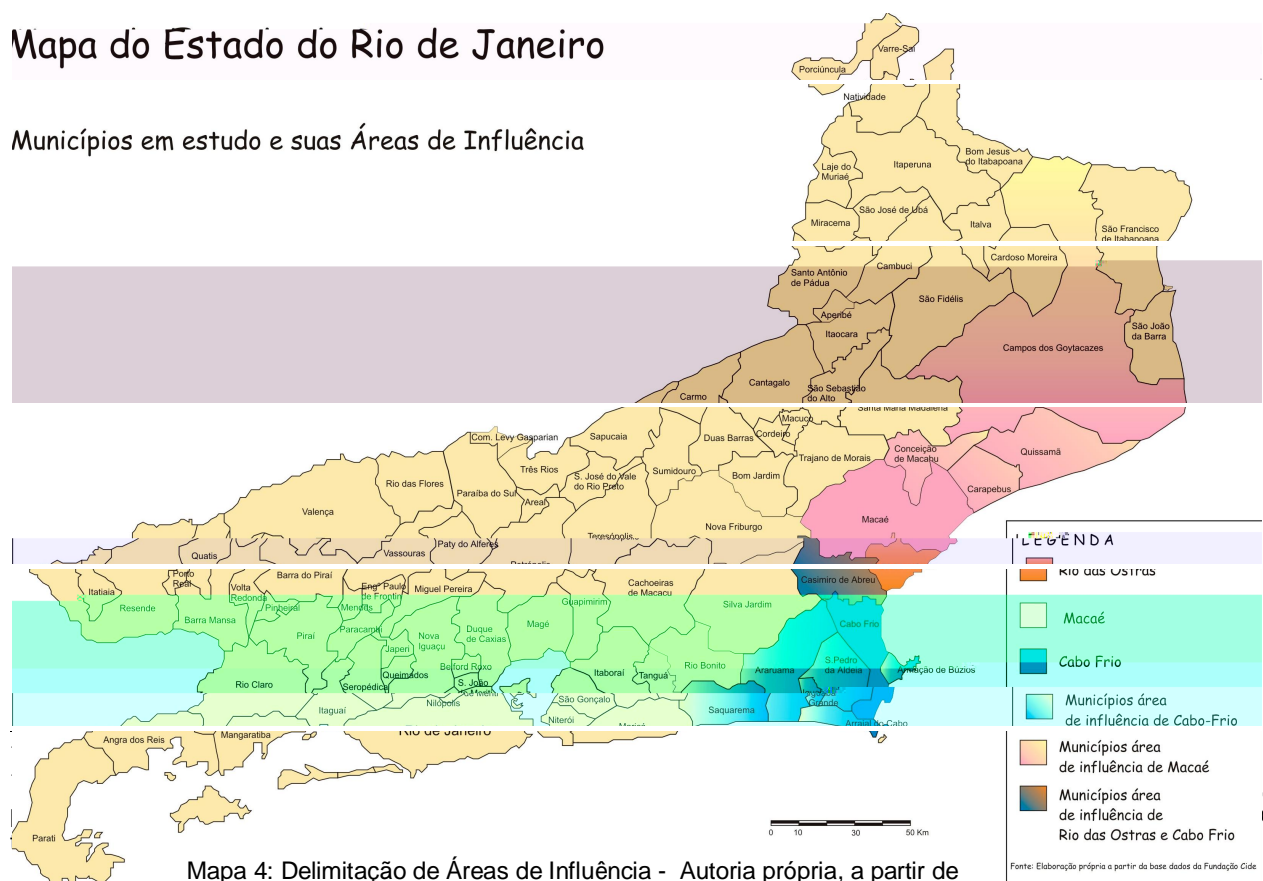
<sup>115</sup> Segundo Borja (1997), na Europa, a recessão econômica dos anos 70 provocou uma reação dos governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos. Os primeiros foram além de suas obrigações legais no esforço de atrair investimentos, gerar emprego e renovar a base produtiva da cidade. Reafirmaram-se ações de articulação, envolvendo diversos atores urbanos para promover a cidade. É a partir desse contexto que surge a denominação das "eurocidades". Na Ásia, o papel econômico das cidades ainda é mais evidente. As cidades asiáticas têm demonstrado que, no mundo da economia global, a velocidade da informação relativamente aos mercados internacionais e da adaptação a esses mercados, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserirem-se em redes são muito mais determinantes de seu êxito ou fracasso que as posições assumidas no passado: o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica

É preciso compreender que as cidades são influenciadas por uma dinâmica global que ultrapassa suas fronteiras. Estas são importantes componentes na compreensão dos processos de longo alcance que influenciam os processos locais de mudanças sociais e ecológicas<sup>118</sup>. Nesse aspecto, a opção de espacializar os ambientes de fronteira, implica não só o mapeamento dos fenômenos que ocupam uma extensão desses espaços, mas, sobretudo, distinguir diferenciações no processo de transformação espacial<sup>119</sup>. Ao retratar uma espacialização, afirma GUERRA (2001), estamos retratando um processo de formação e distribuição espacial, temporal e socialmente diferenciado da dinâmica urbana.

Nesse sentido, ao interpretar os ambientes de fronteira presentes na área de estudo, o quanto estes têm de dominante e de emergente, suas áreas de influência, observa-se que a fronteira, enquanto espaço, revela, segundo SOUSA SANTOS (2001), a fluidez das relações sociais. Por estar mal delimitada, física e mentalmente, não está mapeada de modo adequado, permitindo a convivência, através das relações sociais, da inovação e da instabilidade.

## Mapa do Estado do Rio de Janeiro

### Municípios em estudo e suas Áreas de Influência



Em outras palavras, instalou-se uma corrida ao “Eldorado”, pelas oportunidades oferecidas pela indústria do petróleo e gás, onde não necessariamente tem-se que residir e trabalhar no mesmo território. Pode-se trabalhar em Macaé e morar em Rio das Ostras, ou na cidade de Campos de Goytacazes, ou na cidade de Casemiro de Abreu. A gestão do território fica assim, subordinada a um urbanismo de comunicação, onde a propaganda ganha uma dimensão maior, ao creditar ao fenômeno do “Eldorado” e a indústria do petróleo e gás, aspectos potencialmente positivos.

A escala é um limite e um conteúdo, a serem considerados. Pois estão, sempre mudando, ao sabor de variáveis dinâmicas que decidem sobre o acontecer regional ou local e sobre uma multiplicidade de dimensões do espaço, tendo em vista que a noção de espaço aponta para uma dinâmica dos espaços na sua própria envolvimento<sup>120</sup>. Por exemplo, quando relacionado às dimensões de projeto urbano e gestão urbana, podemos associar seu papel enquanto espaço democrático. Quando associado ao direito à cidade e qualidade de vida, podemos entendê-lo como espaço da ordem e da sociabilidade. E, quando associado à paisagem como poder e à paisagem utopia, este pode ser tratado como espaço da fruição. Mas ainda há o que indagar, como *“Que forças são capazes de produzir eventos que incidam, num mesmo momento, sobre áreas extensas? A primeira delas é o Estado, pelo seu “uso legítimo da força”, encarnado ou não no direito”*. (SANTOS, 1996).

Nesse sentido, o urbanismo como instrumento de intervenção, vem sendo um recurso empregado pelo Estado, já que de acordo com a Constituição Federal de 1988, só o Estado tem o poder para dizer o direito, isto é, para alterar, de forma radical, as estruturas físicas das cidades. Daí sua importância e sua relação com a problemática do tema escolhido, e com os conceitos de *gestão de cidade e projeto urbano*. Segundo SANTOS (1996), à proporção que os problemas colocados pelas cidades aos administradores tornaram-se mais complexos, o urbanismo, procurando explicar a cidade em sua totalidade e propondo soluções globais para seus problemas, terminou por influenciar as políticas oficiais de intervenção.

---

<sup>120</sup> Os espaços envolvem outros espaços. O espaço público envolve o espaço edificado.



### **2.3.1- Do fenômeno da urbanização à experiências em urbanismo: reflexos na gestão de cidades e nas soluções de projetos urbanos**

Ao contextualizar o fenômeno da urbanização como fenômeno do repleto BARDET (1975) ressalta, o surgimento, no início do século XX, de uma nova ciência – o urbanismo: ciência do planejamento das cidades, com o propósito de uniformizar os sentidos sobre a compreensão do fenômeno urbano.

A proposta surge com o intuito de resolver o problema do planejamento da cidade industrial, herança das primeiras décadas do século XIX. No entanto, o primeiro conflito, refletia a ausência de uma clara visão de sua missão territorial. O destino das cidades e suas possibilidades ficavam ainda sem solução, diante do caráter de atração que exerciam.

*“ ....la ville ne se ramène nullement `a son plan, schéma graphique, ni même à l`ensemble des creux et des pleins architecturaux qui la définissent. Ce plan, ces creux et ces pleins, ne sont que les manifestations extérieures de l`existence d`un être collectif chez qui la vie est entretenue par la substitution des générations les unes aux autres. C`est la connaissance de cet être collectif qui importe avant tout.” ( BARDET, G.,1975, p.8)*

O processo de fazer, desfazer e refazer revelava um movimento próprio às cidades, já naquele tempo. A dinâmica do processo de ocupação apresentava uma cidade que não se sujeitava, a seu plano, a um esquema gráfico, nem mesmo ao conjunto de vazios e cheios que a definiam. O aparecimento do urbanismo entre as ciências e dos urbanistas entre os pesquisadores foi decorrência dos problemas colocados por fenômenos ainda não conhecidos em sua amplitude. As grandes realizações da Arte Urbana buscaram, sobretudo, resolver, magistralmente, problemas que não eram nem da mesma escala, nem da mesma complexidade, nem da mesma substância que as soluções do Urbanismo. (BARDET, 1975)

*“ .... il est hautement significatif d`assister à l`expansion de l`art français: les tracés urbain classiques, élaborés lors du Grand Siècle, étant littéralement exportés par des*

*urbanistes français de Washington à Saint-Pétersbourg d'Instanbul à Rio de Janeiro.”*  
(BARDET, 1975, p. 7)

Para o autor, uma cidade é uma obra de arte para a qual várias gerações contribuem, cooperam, tentando adaptar-se ao que existia antes delas. Suas soluções, mesmo refletindo constantes transformações, passaram a ser exportadas.

O drama do urbanismo atual consiste, de acordo com BARDET (1975), no divórcio entre as formas urbanas, caducas e pesadas e o ser urbano sempre em prodigiosa renovação. O drama atual das cidades é o drama do urbanismo, que reflete as tensões entre as formas, modelos de gestão e a paisagem urbana<sup>121</sup> produzida. A definição clássica de urbanismo, encontrada na obra de BARDET (1975), apresenta o tema diretamente ligado ao contexto social e histórico da época em que foi instituída ciência (fins do século XIX e início do século XX), quando as atenções se voltavam para o fenômeno das grandes transformações. O autor trata das relações entre o espaço da cidade e a sociedade que nela vive. Entendendo-se que o estudo das relações entre determinada sociedade (cultura, tradição, poder, história, etc...) e o espaço que a abriga (ruas, construções, etc...) bem como, de sua organização, se desenvolve por meio das formas, mas também pelas relações sociais.

Segundo LACAZE (1995), duas grandes correntes de idéias inspiraram o debate sobre este tema. A primeira seria a dos higienistas, movida pela permanente sensação de insalubridade das cidades, onde o tecido urbano deveria ser revisto. Tal preocupação, hoje traduzida para uma corrente ecológica, mantém o debate sobre o tema bastante atual. A segunda teve por base os projetos de um socialismo utópico, que não pensava a cidade como um todo, mas como células urbanas. Essas questões, muito embora, abriram o debate para soluções realistas aos problemas que as cidades e sua população viviam a longa data, tiveram seus limites e traduziram uma visão um tanto estática da cidade e da sociedade, que não integram a questão da transformação permanente da cidade, mas de certa forma, já delineiam a preocupação básica do urbanismo como sendo a adaptação dos espaços para abrigar a sociedade, do século XX.

---

<sup>121</sup> Entendendo-se aqui paisagem urbana como a paisagem da cidade.

No momento em que BENEVOLO, L (1972) já apresentava como a grande contradição que moveu o espírito da urbanística moderna, a defesa, através das soluções urbanísticas do final do século XIX, dos direitos de uma entidade abstrata e administrativa – a cidade, e não dos direitos concretos da cidadania.

CHOAY (1979) retoma o tema e tenta explicar o urbanismo da cidade do início do século XX através de duas grandes correntes, a denominada de culturalista e a progressista, as quais refletem as direções tomadas pelo debate sobre a cidade. O modelo culturalista<sup>122</sup> aparece no livro de Ebenezer Howard, *Garden Cities of Tomorrow*,<sup>123</sup>, cujo original é de 1898, onde ele prescreve um tamanho ideal de cidade, onde o crescimento deveria priorizar o acréscimo de novas células urbanas, dando origem ao que hoje denominamos de cidades satélites. Howard teve como preocupação central o cerceamento do crescimento das cidades pela expansão de suas periferias. Em outras palavras, ele contempla a visão do conjunto em que estão envolvidas as zonas urbanas e rurais, antecipando-se, dessa forma ao pensamento sobre planejamento regional<sup>124</sup>, marcado pelo período da primeira metade do século XX. O modelo de Howard está não só associado às baixas densidades como também à concepção de cidade-jardim, mas teve como foco de interesse as áreas residenciais em detrimento do conjunto da cidade<sup>125</sup>. As idéias de HOWARD (1996) e PATRICK GEDDES (1994), por exemplo, reforçam a visão da cidade funcional, onde adoção de um planejamento regional redundaria na descentralização das grandes cidades, reduzindo-as, dispersando as empresas e população em cidades menores, a diferença é que Gueddes salienta que o tratamento à cidade deve ser orientado pelo seu caráter multidisciplinar, e a partir das suas múltiplas funções, com base em diferentes especialidades do conhecimento humano. Já o modelo progressista, centra-se nas estruturas técnicas e estéticas, em detrimento dos aspectos sócio-culturais. Tem sobretudo, nas realizações de Le Corbusier<sup>126</sup> no âmbito de um racionalismo e

<sup>122</sup> Denominado por Lacaze como socialismo utópico.

<sup>123</sup> Howard, Ebenezer. *Cidades-Jardins de Amanhã*. São Paulo: HUCITEC, 1996

<sup>124</sup> Que teve como preocupação a criação de uma rede de lugares hierarquicamente organizados no território.

<sup>125</sup> Como exemplo podemos citar os projetos de Raymond Unwin e Barry Parker, Plano de Letchworth, plano original de 1904, Olmsted & Brothers, Forest Hills Gardens, implantado em Nova York em torno de 1911.

<sup>126</sup> Para Charles-Edouard Jeanneret, como era seu verdadeiro nome, em comunicação feita no Congresso Internacional de estudo do problema das regiões subdesenvolvidas, realizado em Milão, de 10-15 de outubro de 1954, a cidade industrial linear é a grande criação do urbanismo dos tempos modernos. In: Boesigner, Willy, Le Corbusier. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

funcionalismo, sua representação maior<sup>127</sup>, procurando resolver a dicotomia entre a estética do engenheiro e a arquitetura e introduzindo uma utopia social.

O postulado do Urbanismo Moderno, inserido na Carta de Atenas<sup>128</sup>, e oriundo da corrente progressista, apresentava-se como sendo um conjunto de idéias que apontavam soluções para o caos oriundo do desenvolvimento desordenado da era da máquina, buscando disciplinar o espaço, independentemente de diferenças políticas, geográficas ou culturais. A Carta de Atenas propunha uma cidade que funcionasse adequadamente para o conjunto da população, distribuindo entre todos as possibilidades de bem-estar decorrente dos avanços técnicos. O urbanismo que se pretendia era o da ordem funcional, buscando entender a cidade além do seu plano.

*“O urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais e coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência mesma, de ordem funcional. As quatro funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º.) habitar; 2º.) trabalhar; 3º.) recrear-se; 4º.) circular. Seus objetos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação.” (LE CORBUSIER, 1992, pp. 145 e 146)*

Para Le Corbusier a liberdade e a libertação na metrópole contemporânea dependiam de maneira vital da imposição da ordem racional. Suas idéias, contextualizadas no seu tempo, ... *“Não me sinto em ruptura com a tradição ; julgo-me em plena tradição. Todas as grandes obras do passado vêm uma após a outra confirmar que a todo estado de espírito corresponde um estado de coisas.” (LE*

<sup>127</sup> Uma prática que foi acentuada em suas criações em Chandigarth (Índia) e Ronchamp (França), nos anos 60.

<sup>128</sup> A Carta de Atenas é o documento que sintetiza os princípios do urbanismo moderno, elaborados por ocasião da realização do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna ocorrido em Atenas, em 1933; que determina quatro funções básicas para a realização do ordenamento da cidade, são elas: habitar, trabalhar, recrear-se e circular. Nesta ocasião trinta e três cidades de quatro continentes foram analisadas, com base em uma cartografia unificada para facilitar as comparações. Temas como localização de residências, atividades produtivas e áreas públicas equipadas, a cidade e seu entorno imediato, as ligações suburbanas e suas características de relevo e da paisagem. Na realidade, propostas de ação comum ou mesmo modelos urbanísticos concretos não foram formulados. A mudança que se anunciou, como desafio ao urbanismo contemporâneo, implicava numa opção política diferenciada e não apenas na melhoria técnica. O resultado do trabalho foi concluído e denominado de CARTA de ATENAS. In: Carta de Atenas. São Paulo: HUCITEC, 1996 e In: LE CORBUSIER. Princípios de Urbanismo (La Carta de Atenas). Trad. de Juan Ramón Capella. Barcelona: Ariel, 1973 e Carta de Atenas. São Paulo: HUCITEC, 1996.

CORBUSIER, 1992, p.282), tinham a primazia na luta para revitalizar cidades envelhecidas ou arrasadas pela guerra, com ênfase na reconstrução e renovação urbana, reorganizar sistemas de transporte, construir fábricas, hospitais, escolas, obras públicas de todos os tipos e não de forma menos importante, a construção de habitações para uma classe trabalhadora.

No entanto, MUMFORD (1991), ao questionar esta corrente, afirma que não é possível produzir a renovação da cidade pela substituição de antigas estruturas por edifícios que apenas confirmam o padrão obsoleto do crescimento urbano fundado em ideologias também obsoletas de valorização do impulso tecnológico, do desejo de lucro imediato, pois uma metrópole se fundirá fisicamente com outra metrópole.

*“Nessa fusão, cada metrópole perderá a paisagem próxima, que servia a educação e recreação, juntamente com seu resíduo de individualidade urbana.” (MUMFORD, 1991, pp.597-598)*

LAMAS(1992) também questiona o funcionalismo adotado por esta corrente, pois segundo ele a cidade não pode ser projetada através de zoneamentos funcionais.

Em meados do século XX, surgem uma série de críticas em relação ao urbanismo moderno. JACOBS, J.(1961) critica sobretudo a maneira como as cidades estavam sendo pensadas, expressando seu pensamento. Para a autora, as construções das cidades traduziam, em síntese, a exclusão na cidade tradicional, com graves consequências para os moradores, trazendo por um lado, preocupações que envolvem o homem na sua dimensão urbana e por outro, sugerindo, para um bom funcionamento urbano, requisitos como confiança, segurança, vigilância, a serem assumidos num contexto de participação e cooperativismo. No entanto, ressalta que o rompimento dessa quebra de cooperativismo, deu-se sobretudo, pelas propostas dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – CIAM<sup>129</sup> e da Carta de Atenas.

---

<sup>129</sup> Foram realizados, ao todo, 10 Congressos do CIAM, realizados nas décadas de 20 e 30, e, a complexidade dos temas discutidos chegou até a **cidade funcional**. O 4º Congresso foi realizado em Atenas, em 1933. Trinta e três cidades de quatro continentes foram analisadas, com base em uma cartografia unificada para facilitar as comparações. Temas como localização de residências, atividades produtivas e áreas públicas equipadas, a cidade e seu entorno imediato, as ligações suburbanas e as características do relevo e da paisagem. O resultado dos trabalhos foi reunido no documento que se chamou CARTA DE ATENAS, o qual tratou de propor uma cidade que

Através da proposta de uma setorização da cidade e das suas áreas livres, modelo, que segundo a autora, pode ser responsabilizado pelas mudanças nos comportamentos sociais. Ainda, segundo a autora, o cidadão deveria estar em primeiro plano, onde sua compreensão de cidade, enquanto lugar de ofertas e oportunidades, permitindo aos usuários maiores possibilidades de encontros e conhecimentos, não se adequa aos espaços de caráter seletivo e exclusivo, contidos nos ideais do urbanismo moderno

Mais recentemente um novo olhar sobre o urbanismo é evocado. Um urbanismo que acentue o individualismo, a diferenciação, a personalização ao invés da massificação e homogeneização dos espaços.

A cidade passa a ser considerada como objeto de análise, privilegiando a informação. Cada cidade é diferente e cada uma enfrenta desafios específicos ao lidar com problemas ambientais urbanos. O que requer o encorajamento e a ampla participação, assegurando transparência das informações e, principalmente, a necessidade de compartilhar a compreensão comum dos seus problemas e objetivos. Isto é, assegurar, a compreensão bem informada e amplamente difundida dos problemas e das possíveis soluções; uma estrutura reguladora e legislativa apropriada<sup>130</sup>; capacidade e competência nos setores cívico, empresarial e governamental; tecnologias apropriadas e opções realistas de financiamento.

No Brasil o urbanismo nasceu como herança direta do urbanismo europeu. No qual o fato urbano foi definido como fenômeno estritamente físico e, que as proposições resultantes tratam o espaço urbano como um grande edifício, ou por outro lado, interpretando a cidade industrial de forma idealista, fazendo-se uma apologia à técnica (KOHLSDORF & outros, 1985).

Cabe registrar, no entanto, ao analisar a obra de Lúcio Costa, seguidor dos ensinamentos de Le Corbusier, que este deixa para nós um grande legado do urbanismo moderno no Brasil. A facilidade com que circulava entre a problemática da cidade e lidava com as questões de escala, forma e função do edifício. Outro aspecto na sua obra que admite linguagem única é a preocupação com a preservação histórica.

---

funcionasse adequadamente para o conjunto de sua população, distribuindo entre todos as possibilidades de bem-estar decorrente dos avanços técnicos. In: LE CORBUSIER. Princípios de Urbanismo (La Carta de Atenas). Trad. de Juan Ramón Capella. Barcelona: Ariel, 1973 e Carta de Atenas. São Paulo: HUCITEC, 1996

<sup>130</sup> O desafio não é de elaborar legislação, mas sim encontrar as combinações de regulamentações e práticas que dão força às leis.

São características do arquiteto e urbanista que impulsionam nossas indagações sobre a cidade moderna.

Os princípios da cidade moderna<sup>131</sup> são quase uma constante aos trabalhos apresentados no concurso público do Plano Piloto para a cidade de Brasília<sup>132</sup>, em 1957. Iniciativa esta que não só refletiu o pensamento sobre a cidade que se desenvolvia no Brasil na década de 50, como representou um marco no processo de institucionalização do planejamento urbano no Brasil.

O Plano Lúcio Costa, para a cidade de Brasília,<sup>133</sup> insere-se nesse contexto, estando para nossa industrialização emergente como estavam, em 1933, as propostas da Carta de Atenas para a sociedade industrial europeia de então. Para SANTOS, M. (1980) essa decisão tem por base a localização industrial que no Brasil ocorreu nas áreas compreendidas pelos grandes centros, em grandes concentrações urbanas, beneficiando-se de fatores como mão-de-obra migrante. Nesta época, a população urbana do país já possuía mais da metade de seus habitantes morando em cidade. O que reforça a idéia de criação de uma nova capital, em área distante dos centros urbanos.

Na explicação de KOHLSDORF & outros (1985) para tal fato, o urbanismo brasileiro não é crítico, é especializado e não questiona a cidade como processo social. Limita-se quase que somente a uma prática sobre princípios e técnicas de projetos à escala urbana, desenvolvida nos países industrializados.

Em decorrência do modelo de industrialização adotado no Brasil, com base no eixo industrialização-urbanização houve na década de 70 o reconhecimento oficial de

---

<sup>131</sup> Contidos nos conteúdos dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – os CIAM.

<sup>132</sup> Concurso realizado em 1957, contou com 26 trabalhos concorrentes, seis receberam premiações, além do vencedor e envolveram arquitetos e engenheiros como João Rocha, MMM Roberto, Rino Levi, Henrique Mindlin, Vila Nova Artigas, Cascaldi, Ney Gonçalves, Baruch e Palanti.

<sup>133</sup> Segundo depoimento do autor, em Lucio Costa – registros de uma vivência, e no Jornal Correio Brasiliense, encontrados no endereço <http://www.infobrasilia.com.br/historia.htm>, visitado em 03 de outubro de 2005, este garantiu que não seguiu modelos externos para elaborar seu projeto. “*Tudo em Brasília foi criação, foi tirado da minha cabeça mesmo. Não me baseei em nada a não ser na minha formação de arquiteto e de urbanista*”, afirmou. “*Entendo que Brasília valeu a pena e, com o tempo, ganhará cada vez mais conteúdo humano e consistência urbana, firmando-se como legítima capital democrática do país. Ela foi concebida e nasceu como capital democrática e a conotação de cidade autocrática que lhe pretenderam atribuir, em decorrência do longo período de governo autoritário, passará.*”



nove Áreas Metropolitanas<sup>134</sup>. Áreas onde os processos de concentração demográficos e econômicos expressam-se ainda hoje num acentuado desequilíbrio da distribuição populacional e da economia regional, reforçando o antigo modelo colonial.<sup>135</sup>

Em paralelo, a discussão internacional, em torno dos argumentos de ordem sócio-econômica, aliados aos de ordem técnica e estética e, a aspectos da transformação para formas próprias de expressão e criação, foi conduzida, no campo do urbanismo, uma carta, também de amplitude mundial, a CARTA de MACHU PICCHU<sup>136</sup>. Este encaminhamento tentou explicar que a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. É um produto humano.

Trata-se da reflexão sobre a necessidade de se rever processos. A ilusão do poder de transformação que a atividade de projetar os destinos da cidade possibilitava desfaz-se no tempo.

Se por um lado, a cidade do século XX é marcada por uma grande concentração de pessoas e atividades. Esta se perde de vista em meio ao movimento incessante de gente e máquinas, do calor dos encontros, da violência dos conflitos. Constituída de milhares de habitantes, ou mesmo milhões de habitantes, onde as transformações da estrutura econômica, acarretadas não somente pelo desenvolvimento, provocaram uma rápida urbanização, mas também uma forte concentração urbana. E tem na baixa qualidade de vida urbana o efeito de um modelo de cidade que cresceu economicamente mais depressa do que se desenvolveu socialmente, o que, por sua vez, é o efeito do modelo global do desenvolvimento capitalista.

Por outro, não podemos esquecer das cidades de outros tempos e lugares – cidades amuralhadas, de limites precisos, cujas portas permitiam ou bloqueavam o contato com o mundo exterior. Já, as periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas, recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento que tende a

---

<sup>134</sup> Através da Lei Complementar no. 14, de 08/06/1973, institui as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Somente através da Lei Complementar no. 20, de 03/10/1975, é que foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

<sup>135</sup> KOHLSORF, Maria Elaine, FARRET, R., GONZALES, S., HOLANDA, F. O espaço da cidade – contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto Editores Associadas Ltda, 1985.

<sup>136</sup> Formulada em 1977, 44 anos após a Carta de Atenas, Machu Picchu impôs um novo conceito de urbanização que pede, sobretudo, que o edifício seja um elemento de continuidade da cidade, que requer um diálogo com outros elementos para completar sua própria imagem. Requer também, a participação ativa e criativa do povo, em cada fase do projeto.



devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo (ROLNIK, 1994), e por conseqüência, causando a estratificação social de seus espaços.

Nesse aspecto podemos compreender que o modelo de urbanização decorrente da legitimação das áreas metropolitanas no país adquire uma configuração própria em termos de uma periferização progressiva. A segregação tanto social como espacial assume uma configuração que deixa de ser típica das grandes cidades e passa a ser comum a qualquer escala. O que conduz o crescimento do tecido urbano a uma ocupação com loteamentos periféricos de baixa densidade, incorporando, a esta modalidade, a qualificação do solo urbano como bem de valor de troca.(KOHLSDORF & outros,1985)

A cidade brasileira passa a ser expressão da desigualdade. Na qual estrutura e forma urbana reafirmam e reproduzem a desigualdade, como evidenciam o contraste entre uma parte qualificada e uma parte desqualificada, em geral, esta última, maior do que a primeira, promovendo ameaças às Áreas de Preservação Ambiental pela ilegalidade e ocupação precária. A questão da renda fundiária que deixa de ser expressão do meio rural e passa a ser elemento definidor do espaço urbano, provocando uma acentuada mudança na ordem jurídico-urbanística. O planejamento territorial tradicional passa a privilegiar o estabelecimento de padrões ideais ou adequados de urbanização, sem vínculo com a realidade local, propiciando a legitimação das desigualdades existentes e a separação entre planejamento e gestão.

Ao analisar as primeiras experiências de projetos e planos urbanos no Brasil, verificamos que estas partiram do campo profissional da engenharia sanitária. Francisco Saturnino de Brito foi, sem dúvida, o urbanista que mais se destacou neste campo, no Brasil<sup>137</sup>, nas três primeiras décadas do século XX<sup>138</sup>. No período entre guerras, nota-se a influência crescente que passam a exercer as idéias do urbanismo americano. Esta mudança de esfera de influência das idéias européias para americanas, define e legitima a adoção de um modelo de urbanização extensivo e

---

<sup>137</sup> Saturnino de Brito fez projetos para um grande número de cidades brasileiras, entre elas Recife, Vitória, Porto Alegre e São Paulo. In: LEME, Maria Cristina da Silva.(coord.) Urbanismo no Brasil – 1895-1965, São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 1999

<sup>138</sup> Observa-se na leitura de LEME (1999), que é decorrente desse novo momento a abordagem estritamente setorial e com a única preocupação de transmissão de um conhecimento técnico sobre os temas como água, esgoto, energia elétrica, gás e lixo, a qual sinaliza uma vertente que passou a dominar a engenharia/arquitetura urbanística – a especialização.

baseado no automóvel. No final da década de 40 e na década de 50 confrontam-se duas posições antagônicas de planejamento urbano e regional, representadas pelo incentivo à metrópole, como resolução dos problemas de deslocamento, implantação de novas atividades econômicas e, por outro lado, a defesa da criação de cidades jardins.

Dos planos de cidade evolui-se para o planejamento urbano e regional, assumindo-se, além de uma abordagem setorial, demonstrando a especialização e a resultante parcial do conhecimento, uma abordagem regional, marcada, sobretudo, pelos novos fenômenos de metropolização e pelas novas formas de intervenção do Estado que se concretizam a partir de 1950. Já no final dos anos 60, foram sentidos os primeiros sinais da crise mundial do capitalismo e o rápido avanço do neoliberalismo.

No contexto da sociedade brasileira a rapidez da urbanização é um dos traços marcantes do intenso processo de modernização, vivido na segunda metade do século XX. Entre 1940 e 1980 a taxa de urbanização passou de 1/3 para 2/3 da população, em 1980, as áreas metropolitanas concentravam 29% e 43% das populações total e urbana respectivamente<sup>139</sup>. O ingresso decisivo do Brasil na modernidade não apenas não reduziu as notáveis disparidades regionais e sociais, tradicionalmente tomadas como indicadores do subdesenvolvimento, como, tornaram-nas mais agudas e dramáticas. Tratava-se de um urbanismo preocupado com a modernização física. Onde a introdução de uma abordagem estética na remodelação de nossas cidades, era o eixo de um projeto político, onde a forma urbana, muitas vezes desassociada dos aspectos sócio-culturais, apresentava-se a serviço de um discurso de poder.

O urbanismo que se faz mediante os planos diretores, adota a metodologia política do planejamento. Pois hoje, só é possível se pensar a sociedade como um sistema em contínua transformação. Mas a cidade não pode ser planejada com base somente em ações de previsibilidade, dados estatísticos. Há de se buscar, a partir da leitura da cidade como realidade histórica, um equilíbrio em relação ao seu aspecto estético e ao seu aspecto político. Deve-se considerar o problema do conteúdo urbano na profundidade e estratificação da sua história e não apenas de forma superficial, respondendo as exigências atuais. De acordo com ARGAN (2000), cabe aos urbanistas

a formação de pessoas que tenham sentimento de cidades e, sobretudo, disseminação da cultura urbana.

A constatação dos fracassos da ambição do urbanismo funcionalista e dos modelos mais compreensivos sobre o mesmo tema conduz à substituição da idéia de planejamento pela gestão. A partir da Constituição Federal de 1988, abriu-se um processo de reforma institucional, especialmente no plano local. A busca de um novo modelo de política e gestão de cidade. Procurou-se um modelo de política urbana profundamente comprometido com os ideais de democracia, equidade e justiça social<sup>140</sup>.

Por outro lado, o processo de democratização da sociedade e a emergência de movimentos sociais de participarem dos processos decisórios acerca do espaço urbano não permitiram remontar o modelo planejador em crise, através da introdução da variável participação. Não houve como proteger o planejamento urbano, preservando seu campo de atuação, porque não há como discriminar, claramente, as questões do planejamento urbano das questões da gestão de cidade.

O processo de constituição da sociedade urbana produz transformações radicais nas relações espaço-tempo que podem ser entendidas, em toda sua extensão, no lugar, nos atos da vida cotidiana, enquanto a paisagem urbana aponta a existência de formas cambiantes. Falar de processos e transformações nas relações espaço-tempo é falar de atores sociais e da sua sucessão no tempo. Nesse contexto, nas novas temporalidades urbanas, a sensação do tempo se acelera. As transformações nos referenciais urbanos, de como as pessoas se identificam com o lugar onde moram, se alteram em decorrência das mudanças nas possibilidades de uso do lugar, nos modos de vida nesse lugar. Espaço e tempo se articulam de modo indissociável como prática sócio-espacial.

A construção da cidade, hoje, revela, a dupla tendência entre a imposição de um “espaço que se quer moderno”, logo homogêneo e monumental, definido, ou melhor,

---

<sup>139</sup> Vainer, B. & Smolka, O. Em Tempos de Liberalismo: Tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil, n Território da Desigualdade – descaminhos da modernização, RJ, 1991.

<sup>140</sup> Podemos afirmar que hoje, as políticas que o Estado vem praticando sobre o espaço urbano, apontam a mudança dos planos urbanísticos para os Planos Diretores. Novas diretrizes, inscritas até mesmo como preceito constitucional, são atribuídas a noção de garantia da função social da cidade. Garantia, esta, prevista no art. 182, parágrafo 1º., da Constituição Federal, “*garantia ao pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantia também ao bem estar de seus habitantes*”.

desenhado como espaço que abriga construções e uma rede de comunicação densa e rápida e de outro as condições de possibilidade, que se referem à realização da vida, revelando uma luta intensa em torno dos modos de apropriação do espaço e tempo na cidade – um processo que ocorre de modo profundamente desigual, revelando-se em seus fragmentos. (ALESSANDRI CARLOS, 2001). Uma produção dicotômica revela cidades que vagam entre o que é possível e o que é necessário.

A necessidade de se identificar e privilegiar para análise e tomada de decisão, métodos, modelos e processos para compreensão do fato urbano, torna específica a conduta do urbanista<sup>141</sup>. Cada contexto, a cada tempo, torna específica a conduta do urbanista onde “a diversidade de leituras possíveis da cidade, explica porque cada tipo de método se desenvolveu em função de seu contexto histórico e sócio-econômico particular” (LACAZE, 1993). O autor, ao apresentar os Modos de Decisão que define os modelos adotados, em diversas cidades, explicita que qualquer decisão de urbanismo deverá antes de tudo identificar com precisão as vantagens e os inconvenientes que resultarão das decisões consideradas para cada um dos atores envolvidos. O modo de decisão tem finalmente muito mais importância que a natureza da decisão. Ressalta que, hoje a natureza dos problemas a serem tratados varia muito em função do local, do momento e do contexto econômico e social.

Ficou evidenciado na teoria de LACAZE<sup>142</sup> (1993) que a escolha de um método de urbanismo, em particular, pode depender da natureza do problema, do modo de elaboração da decisão, ou ainda a ser influenciado por outros fatores. De fato, a escolha do método é responsabilidade do político-gestor e o empenho em otimizar a escolha, a vontade política de realizar, implica em um bom conhecimento das condições de validade, aplicabilidade e de aceitação de cada um dos métodos apresentados pelo autor<sup>143</sup>. Para este, a eficácia e autenticidade do urbanismo e dos projetos urbanos estão diretamente relacionados com os debates sociais. Considera que projeto urbano pressupõe coerência, na relação entre urbanismo e poder, além de viabilidade técnica.

---

<sup>141</sup> LACAZE, Jean-Paul. Os Métodos do Urbanismo. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1993

<sup>142</sup> A Teoria de Lacaze define cinco métodos de urbanismo: planificação estratégica, composição urbana, urbanismo participativo, urbanismo de gestão e, urbanismo de comunicação.

<sup>143</sup> A classificação metodológica proposta pelo autor entende o Urbanismo enquanto prática que combina as contribuições das ciências, das técnicas e talentos variados. A multiplicidade de agentes envolvidos, a necessidade de levar em conta interesses diversos e muitas vezes contraditórios entre si, os diversos sistemas de decisão forma um quadro diferente e abre a possibilidade de práticas variadas.

Se por um lado, em algumas cidades, os esforços das últimas décadas para revitalizar suas áreas centrais e sua periferia imediata, foram bem sucedidas por outro, estes mesmos esforços podem redundar em fracasso, se persistirem as políticas de renúncia fiscal. O problema vem sendo tratado sob a ótica dos investimentos maciços localizados, com vistas a atenuar carências sociais altamente visíveis, sem a preocupação de criar oportunidades de riquezas para as pessoas e áreas, mas sim em concentrar a riqueza na mão de setores privados<sup>144</sup>.

Temos algumas cidades brasileiras se destacando no cenário regional e nacional, ao adotar o conceito de qualidade na gestão<sup>145</sup>. Influenciadas pelos maiores e mais bem sucedidos centros mundiais, estas cidades, ao adotar novas práticas de gestão, vêm consolidar os municípios brasileiros como cenário potencial para transformação e crescimento do setor produtivo nacional, em especial aquelas receptoras de royalties do petróleo.

Sobre os modelos de gestão buscamos apoiar nossa pesquisa na teoria de MATUS<sup>146</sup>(1997) que ressalta que as técnicas de governo, entre elas, o planejamento, devem ser examinadas a fundo, para descobrir suas falhas e potencialidades. Para o autor, a capacidade do governo depende do capital intelectual<sup>147</sup>, acumulado pelas equipes dirigentes, capital que cresceu muito mais lentamente que a complexidade do

---

<sup>144</sup> Cidades industriais americanas e européias, adotaram a revitalização como a base da estratégia de transformação em cidades de serviços modernos. Para uma visão panorâmica de vários casos nos EUA e Europa, ver: TIESDELL, S., OC, T., HEATH, T., Revitalizing historic urban quarters. Architectural Press, Oxford, 1996. No Brasil, temos o Plano de Revitalização do Bairro de Recife. Trata-se de uma proposta abrangente de reestruturação urbana que depende da ação e dos investimentos de vários agentes sociais no Bairro do Recife. Mas a preocupação com a isenção fiscal é um processo que deveria ser repensado devido ao claro aumento dos gastos de manutenção da municipalidade e da necessidade de novos investimentos públicos em futuro próximo, frente ao seu pouco significado na formação das expectativas de investimento. Ver site <http://www.urbanconservation.org/textos>, visitado em 20 de setembro de 2005.

<sup>145</sup> É possível atribuir as cidades de Vitória e Florianópolis boas experiências no campo da gestão. O que pudemos observar, na análise dos métodos empregados pelas duas cidades, no período 1997-2000, é que estas estão cientes de que novas competências e obrigações só são possíveis de serem abraçadas com novos recursos e novos modelos de gestão. Com base em modelos internacionais, que consideram indispensável a promoção da melhoria da qualidade de vida urbana, considerando que a definição de metas e objetivos sócio-urbano-ambientais é vital para fazer das cidades lugares saudáveis para viver, sugere-se estabelecer estratégias coerentes e coordenadas, que possibilitem o enfrentamento de problemas complexos que afetam o ambiente urbano. Trata-se da introdução da visão de planejamento estratégico no planejamento e na gestão da cidade. Ver: ARAUJO, Eloisa C. Experiências Inovadoras e Empreendedoras na Gestão de Cidades com Qualidade – Estudo de caso: Cidades de Vitória e Florianópolis, Monografia Pós-graduação em Gestão Pela Qualidade Total, Niterói: UFF/LATEC, DEZ.2000

<sup>146</sup> Conhecida como a teoria do planejamento estratégico situacional, define a aplicação do tripé, projeto de governo, representando um conjunto de propostas de ação, governabilidade, possibilidade de ação e ao controle de seus efeitos, capacidade de governo, definida como capacidade de gerar e controlar ações, para dar sustentabilidade ao governo local, à cidade e às condições de vida dos habitantes, estimulando a participação de todos os principais atores.

<sup>147</sup> Capital intelectual para MATUS (1997), é a integração do capital teórico, capital instrumental e capital experiência.

sistema social, da governabilidade, que depende do capital político dos dirigentes, e de um projeto de governo que expresse a conjunção do capital intelectual e do capital político, aplicados no desenho de uma proposta de ação sobre a cidade. Isto é, sobre uma proposta de gestão de cidade.

Nos trabalhos de PORTER (1990), MATUS (1997) e OSBORNE e GAEBLER (1998), é possível verificar a importância do planejamento da realidade, o qual, tem buscado atender, tanto as situações singulares, quanto as gerais<sup>148</sup>. É no âmbito do governo local, que a realidade vem impondo novos desafios. Mas deve-se considerar também o que ocorre no espaço geral<sup>149</sup>, pois este acaba por determinar a variedade do possível nos espaços singulares. Os autores reforçam que está na formulação de políticas públicas, assim como, na criação de instrumentos de planejamento e controle para a tomada de decisões, as bases para o desenvolvimento de projetos, viabilização do desenvolvimento econômico e social e para a consolidação dos processos competitivos e seletivos. Os exemplos apresentados na análise de suas obras, reforçam que as diferenças de abordagens administrativas e capacidades de organização criam vantagens e desvantagens na competição entre governos locais. Onde as relações entre gestão e produção de espaços são particularmente significativas em muitas cidades, porque regulam a capacidade que os governos têm de melhorar e inovar.

Emerge desse quadro teórico, uma nova concepção de gestão local, na qual o papel do dirigente político, na figura do prefeito não se reduz a apenas a um administrador, mas transforma-se no empreendedor capaz de gerar parcerias, captar recursos e promover o desenvolvimento da cidade.

É a partir dessa concepção de gestão que deu-se a análise sobre as cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio. Como as práticas de gestão se manifestam? Que

---

<sup>148</sup> Para estes autores, o novo papel do Governo é o de revitalização econômica dos centros das cidades, de tal forma que o direcionamento desta revitalização deva ser baseado nas realidades de mercado. PORTER (1990) defende uma nova abordagem da questão, na qual o governo deve assumir um papel mais eficaz, através do apoio do setor privado às novas iniciativas econômicas, propiciado pela criação de um ambiente favorável às empresas. Por outro lado, não devem ser abandonados os subsídios, mas estes devem ser gastos de forma a não distorcer os incentivos empresariais. Isto é, o enfoque deve ser no fornecimento de infra-estrutura, prevalecendo o apoio às empresas efetivamente lucrativas. Esse novo papel assumido pelo governo de todos os níveis deve focalizar quatro objetivos: Priorizar os recursos para as áreas de maior necessidade econômica; Valorizar economicamente os centros das cidades como base para as empresas; Objetivar a execução dos programas e serviços de desenvolvimento econômico através do setor privado; Alinhar os incentivos, embutidos nos programas governamentais, juntamente com o desempenho econômico.



relações elas desempenham na dinâmica de crescimento, na criação de novas formas espaciais, nos projetos de visibilidade política? O que poderá ser observado nos Capítulos III, IV e V.

Passados 17 anos da Constituição Federal, de 1988, pode-se verificar uma mudança significativa das prefeituras brasileiras. Muitas delas passaram por reformas administrativas, reformas tributárias, transformaram serviços deteriorados em eficientes, estabeleceram novas relações tanto com o funcionalismo como com a população. Sem falar do processo de emancipação de distritos em novos municípios, como o que ocorreu nas cidades pesquisadas. Mais recentemente, com a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, essas reformas terão que ser aprofundadas e os desafios para os gestores públicos aumenta significativamente.

Para corroborar com esse propósito, o Estatuto da Cidade<sup>150</sup>, Lei Federal que ressalta a importância dos municípios na formatação das suas políticas urbanas, prevê a aplicação de uma série de instrumentos urbanísticos<sup>151</sup>, por parte do poder local. Por exemplo, insere como obrigatoriedade, a elaboração do Plano Diretor<sup>152</sup>, ou seja, uma lei que deve ser aprovada na Câmara Municipal, ...*"principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, o plano diretor tem como função decidir no espaço urbano os investimentos em habitação, saneamento, transporte e desenvolvimento urbano em geral, além de regulamentar instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para políticas públicas de moradia, acesso à terra urbana e combate à especulação imobiliária. Corresponde a um conjunto de regras básicas de uso e ocupação do solo,*

---

<sup>149</sup> Na perspectiva da escala do território, o espaço pode ser entendido como espaço geral, ou espaço regional. O que ocorre no espaço da região acaba por determinar a variedade do possível nos espaços singulares, ou seja, o que ocorre no âmbito regional, acaba por influenciar o espaço local.

<sup>150</sup> Lei Federal no. 10.257/2001. No entanto, sua aprovação não garante por si só a democratização da gestão de cidades.

<sup>151</sup> Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária, de democratização da gestão urbana e por último, de financiamento da política urbana.

<sup>152</sup> Funções do Plano Diretor, estabelecidas no Estatuto da Cidade: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana sirva aos objetivos anteriores; e, fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade. A obrigatoriedade de um Plano Diretor está associada à municípios com mais de 20.000 habitantes, à municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, municípios integrantes de áreas especial de interesse turístico, segundo as definições do Estado e da União, e, municípios situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país. No entanto é recomendável que todos os municípios tenham um Plano Diretor, mesmo aqueles que não se encaixam em nenhuma dessas categorias. Os Planos Diretores das cidades de Macaé e Cabo Frio estão sendo revisados. Cabe aos municípios aplicarem as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto, constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos

que orientam e regulam a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município. Define áreas prioritárias ou vetadas para a expansão urbana e possibilita, por exemplo, dar destinação correta para o lixo e evitar deslizamentos de encostas quando ocorrem chuvas fortes<sup>153</sup>.

Mas, também prevê a aplicação do princípio da gestão democrática, no sentido de possibilitar o controle social e a participação popular, assim como, a fiscalização das finanças públicas através do poder público. O que implica na participação da cidade nas políticas públicas em elaboração ou em execução, se utilizando por exemplo de instrumentos<sup>154</sup>, como a criação de Conselhos de Política Urbana nas três esferas de governo. Com os Planos Diretores pode-se estar começando uma nova cultura de planejamento participativo, "*possibilitando um pacto socio-territorial que satisfaça a interesses divergentes em relação à cidade que se quer*"<sup>155</sup>. Mas através das Leis Orgânicas Municipais e das leis municipais sobre finanças públicas, estará disposto o processo de participação popular como requisito obrigatório para aprovação das atividades orçamentárias e também para a elaboração, implementação e fiscalização do Plano Diretor.

O contexto acima é fundamental para a construção do arcabouço teórico que irá permitir a análise sobre o quanto as práticas de gestão das cidades de Macaé, Rio das Ostras e de Cabo Frio influenciam a formulação de políticas locais de desenvolvimento, de políticas de âmbito regional e a concepção de projetos urbanos, levando-se em conta a especificidade de integrarem a Bacia de Campos e receberem recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás.

---

fundamentais a Lei Orgânica e o Plano Diretor. Já a Cidade de Rio das Ostras concluiu seu Plano Diretor em julho de 2005, à luz do Estatuto da Cidade.

<sup>153</sup> Ver Mariana Loiola, disponível no site: [www.arruda.rits.org.br/notitia1/servlet/newstorm.notitia.apresentacao/](http://www.arruda.rits.org.br/notitia1/servlet/newstorm.notitia.apresentacao/), visitado em 20 de novembro de 2005.

<sup>154</sup> Para atender o princípio constitucional da participação popular, o artigo 48, dispõe sobre os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade, são eles: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assunto de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; além de referendo popular e plebiscito.

<sup>155</sup> Ver Mariana Loiola, disponível no site: [www.arruda.rits.org.br/notitia1/servlet/newstorm.notitia.apresentacao/](http://www.arruda.rits.org.br/notitia1/servlet/newstorm.notitia.apresentacao/), visitado em novembro de 2005.



### 2.3.2 A ótica da eficiência e da qualidade no projeto urbano

A partir de uma perspectiva crítica, valoriza-se, na construção do arcabouço teórico da presente pesquisa, o *projeto urbano*<sup>156</sup> como prática projetual. De tal forma, que ao se analisar os recentes projetos urbanos nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, considere-se a integração entre os diversos agentes, a melhoria da qualidade de vida urbana, buscando identificar iniciativas de atividades projetuais que busquem o aprimoramento do ambiente urbano.

Na visão de PORTAS (1996) projeto urbano supõe sempre um forte protagonismo público ou um protagonismo de entidades, que os poderes públicos concessionam para o desenvolvimento de projeto. Sua função principal, na medida em que junta, vários agentes, públicos e privados, é de saber articular o espaço público e não público, de caráter coletivo, e de estabelecer um estreito diálogo com a norma. Na atualidade, a importância da figura do “projeto-plano”, de escala intermediária, trata-se de um produto híbrido - projeto, desenho e norma, projeto e plano ao mesmo tempo.

Reforçando esta visão, PANERAI (1994)<sup>157</sup> contextualiza o projeto urbano entre dois pólos, o campo do jurídico e o campo da técnica, permitindo o controle da paisagem urbana. Todavia, esse controle da paisagem urbana ocorra no sentido de valorizar e confirmar o caráter do espaço público, a idéia de uma legislação restritiva deve ser questionada se confrontada com o fator tempo e com a conseqüente evolução da cidade, onde “*buscar fixar de maneira estrita e intangível o aspecto da cidade resulta em esvaziá-la de sua substância...*”(PANERAI, 1994, pp.81)

A partir dessas considerações, entende-se, na presente pesquisa, projeto urbano como parcela da normativa urbanística, isto é, produtor de sentidos da ordem urbanística<sup>158</sup>. Nesse aspecto, há de se ter cuidado em compatibilizar a relação do

---

<sup>156</sup> PORTAS (1996) define projeto urbano como um produto. Na atualidade, segundo o autor, este conceito tem-se reservado para situações de intervenção urbanística programada para obter efeitos qualitativos e funcionais que vão para além de sua área estrita e que implica numa multiplicidade de atores, dos quais alguns são conhecidos desde a fase de arranque do processo e outros só entram em cena por efeitos da realização. Desse modo, entendemos o Plano Diretor também como um produto, já que pelo Estatuto da Cidade é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, tendo como função decidir no espaço urbano os investimentos setoriais específicos, através da participação da população na formulação das políticas públicas.

<sup>157</sup> Segundo PANERAI (1994), o projeto urbano é um instrumental importante, ao estabelecer regras mínimas à construção do espaço público, no controle da paisagem.

<sup>158</sup> Lembrando em HEIDEGGER (2002), que ordem tem valor e sentido, na medida que ela tem estabilidade.

projeto urbano com as políticas sociais, econômicas e culturais, onde a existência da vertente “integração” objetivará, sobretudo, a condução a resultados integrados.

Na década de 1970 a noção de projeto urbano aparecia como uma alternativa ao urbanismo setorial, decorrente do movimento moderno. Os projetos surgiam, de forma ambiciosa, para transformar a cidade ou para suas formas de expansão. A visão de plano, não necessariamente é definida pela forma e sim substituída pela idéia de projeto.

Hoje o urbanismo vem suscitando uma série de interesses que nem sempre estão atrelados a reconstituições de uma cultura urbana ou mesmo de resgatar as referências históricas, mas sobretudo, a um desenvolvimento que favoreça a transformação e criação de espaços. O que requer conhecimento sobre um saber específico – um saber urbano, reflexões sobre como estabelecer pontos de equilíbrio e a necessária planificação de investimentos. A cidade atual desenvolveu uma espécie de *marketing* urbano, onde a imagem, necessariamente, não está atrelada à realidade. Onde temas como um leque de programas de renovação do espaço público, de produção da cidade, alimentam o debate. O que reforça o caráter pluridisciplinar do projeto urbano. Pois apesar do grau de interesse que os arquitetos e urbanistas têm em relação à cidade, que se propaga ao longo dos anos, demonstrando que estes são detentores de um saber espacial, específico, isto não deve ser entendido como um monopólio do pensamento sobre a cidade.

O novo padrão de urbanismo passa pela necessidade de se pensar a cidade no sentido de atender as necessidades do cidadão, de moradia, profissionais, de deslocamento, de lazer e bem estar, entre outras, exigindo nova interpretação sobre o espaço urbano<sup>159</sup>.

Nessa linha temos a proposição de CASTELLS (1983), com base na vertente econômica, de se analisar o espaço urbano a partir da articulação histórica de vários modos de produção. Já BOURDIEU (2002) questiona a determinação do econômico,

---

<sup>159</sup> KOHLSDORF (1996) define espaço urbano como uma totalidade complexa, formada por atividades, formas, significados e práticas sociais, que é sensivelmente percebido. Ou melhor, espaço urbano como fenômeno social específico que se vincula, de maneira dialética e equânime, às demais esferas analíticas da sociedade.

pois o espaço urbano<sup>160</sup> nem sempre teria explicações econômicas, ideológicas ou políticas, mas seria determinado por movimentos da sociedade.

Todavia, o que ocorre, na área objeto da presente pesquisa<sup>161</sup>, não necessariamente indica um rompimento com o economicismo. O que observamos na realidade é uma adequação das relações de produção econômica constituídas aos movimentos da sociedade, sobretudo porque estes movimentos são impulsionados por agentes sociais interessados na obtenção de vantagens sobre o território,<sup>162</sup> por exemplo, vantagens na extração de petróleo e gás, culminando na dispersão do território.

CASTELLS (2002) ao descrever a dinâmica social, econômica e cultural da sociedade da era da informação, associando ao espaço a idéia da interatividade<sup>163</sup>, trata o espaço como expressão da própria sociedade e não como reflexo da sociedade. O que de certa forma nos ajuda a compreender o projeto urbano que vem sendo praticado nos espaços das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, em face da complexidade do fenômeno urbano que lá se apresenta. A densificação e a estratificação do espaço urbano implicam na aparição de novas preocupações em relação ao meio ambiente, a fragmentação social, entre tantas outras.

Em resumo a explicação dos lugares, inserida no que se chama espaço urbano, passa, necessariamente, pela definição da sociedade que os contém e pelas especificidades de cada grupo social (relação de forças em forma de propriedades, conhecimento, estratégias de atuação, conflitos existentes e potenciais, desejos,

---

<sup>160</sup> BOURDIEU (2002) define espaço como sendo um espaço social e multidimensional. Onde agentes e grupos atuam, definidos por suas posições relativas neste espaço. Ou ainda como um conjunto de relações de força objetivas impostas a todos os que entrem nesse campo social e irredutível às intenções dos agentes individuais ou mesmo às interações diretas dos agentes.

<sup>161</sup> É o caso, por exemplo, da cidade de Macaé, que impulsiona seu desenvolvimento econômico na retaguarda adquirida pela instalação da Petrobrás, no seu território. Como é o caso da cidade de Rio das Ostras, que empresta seu território à Macaé, no sentido de suprir as demandas por imóveis, em especial no âmbito residencial, mas já se preparando para oferecer também opções nos setores industrial e de serviços, com sua Zona Especial de Negócios.

<sup>162</sup> Considera-se que o marco legal instituído não é neutro, mesmo porque os movimentos sociais, quando questionam direitos, também o fazem buscando acesso ao processo de construção de uma governabilidade e, sobretudo, buscando intervir no projeto político em pauta.

<sup>163</sup> Para CASTELLS (2002), a cidade informacional tem revelado a vertente econômica, como a mais importante. O espaço, ao contrário de sua obra anterior "Questão Urbana", que aparece como produto material, na presente obra "A Era da Informação" aparece como resultante de um processo histórico, organizador do tempo, que estimula a regionalização, que promove uma rede de serviços, como imposição de uma cultura de imagem. Reforça a dualidade espaço-tempo num espaço que se apresenta como suporte de práticas compartilhadas simultaneamente.

distinções de classes e sua distribuição no espaço – segregação espacial), assim como, pelas especificidades do espaço geográfico<sup>164</sup>.

Nesse sentido o projeto urbano que se insere, na área objeto da presente pesquisa, busca a partir da percepção do mundo social das condições existentes, das atitudes, das ligações entre os diversos grupos de forças, das propriedades e das suas distribuições no espaço, eleger os princípios nos quais deverá se balizar. Princípios estes que, por um lado, se alimentam de uma carga simbólica e por outro, tendem a reproduzir, no espaço, novos campos simbólicos<sup>165</sup>, onde a “*política é o lugar, por excelência, da eficácia simbólica, ação que se escreve por sinais capazes de produzir coisas sociais, e, sobretudo, grupos.*”(BOURDIEU,2002, pp.159), dando visibilidade ao poder. É dessa forma que tentaremos explicar a atuação do projeto urbano, na presente pesquisa, que na visão da contemporaneidade, privilegia o espaço democrático, como ambiente, por excelência, onde o poder ganha visibilidade.

Para tentar entender esta abordagem, nos reportamos a várias categorias de urbanismo<sup>166</sup> elencadas por TSIOMIS (1994), para explicar projetos urbanos. Para o autor, projeto urbano como urbanismo deve considerar a duração do tempo e a articulação dos agentes econômicos e financeiros. Por um lado, ele hierarquiza as ações no tempo, considerando o tempo como componente da negociação, da estratégia e, por outro, ele assume a coordenação, a nível local, das ações públicas e privadas.

Ao acrescentar o *urbanismo situacional*, às categorias de TSIOMIS (1994), busca-se ressaltar que, o projeto urbano, ao ser inseparável das transformações

<sup>164</sup> Segundo SANTOS (1977) e HARVEY (1973), espaço geográfico, é social, é natural e é movimento. Esse espaço em geografia é o lugar. São manifestações geográficas do espaço em geral: área, região, território. O lugar e as relações de que trata a geografia são sempre materiais e se expressam em uma forma espacial que é o espaço real, concreto, em parte, o espaço empírico. Como não existem espaços sem relações a possibilidade de transformação está implícita no próprio espaço. Para SANTOS (1985), cada lugar, além de ser uma combinação quantitativa e qualitativamente específica de vetores, é influenciado ao longo do tempo.

<sup>165</sup> BOURDIEU (2002) explica que, a partir das diversas formas de visão do mundo social, que tendem a garantir permanência das relações de força, o mundo social tem acesso a um sistema simbólico, que se organiza segundo a lógica da diferença e, por conseguinte da distinção. O espaço social e as diferenças que nele se desenham, de forma espontânea, tendem a funcionar simbolicamente como espaços dos estilos de vida. Na luta pela imposição da visão legítima do mundo social, em que a própria ciência está envolvida, os agentes detêm um poder à proporção do seu capital. Nesse sentido, se insere no discurso sobre o mundo social, a força simbólica das visões e das previsões que têm em vista impor princípios de visão e de divisão desse mundo.

<sup>166</sup> Urbanismo de gênese do novo, que corrige e produz o novo. Requer a história e a imaginação; Urbanismo localizado e Urbanismo de contexto. Cada lugar demanda um tratamento particular. É um urbanismo que recusa modelos formais; Urbanismo temático, que desenvolve temas sociais e espaciais abstratos, temas que transcendem sempre no espaço; Urbanismo de atores, de participação em termos de confrontação, de negociação e parceria.

econômicas e sociais, se apropria do espaço urbano, de forma deliberada e comportamental, provocando mudanças na paisagem, decorrentes de pressões e conflitos de interesse, seja pela ótica do setor privado, seja pela ótica do setor público, mas também provocando mudanças de atitudes na população. No entanto, não se pretende aqui correlacionar esta proposta com a corrente de autores que defende uma teoria de urbanismo de situação.<sup>167</sup> O *urbanismo situacional* ao qual nos referimos e, que de certa forma encontra ambiente favorável nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, face às oportunidades e possibilidades de atuação do urbanista, seja na correção de problemas, seja para antecipar novos desenhos que venham substituir as estruturas obsoletas, ou mesmo, para afirmar o destino de áreas importantes, ainda disponíveis, tem como característica principal a instituição de um processo de mudança contínuo. Por um lado o projeto urbano praticado nessas cidades vem se transformando no instrumento para atender aos reclames das cidades que se expandiram, preparando-as para abrigar novos programas e novas arquiteturas. Por outro, o projeto urbano não consegue evitar a cidade que exclui, não consegue trabalhar com a totalidade do território urbano, com um maior grau de complexidade e de profundidade. Os projetos, mesmo que tenham a intenção de qualificar o espaço urbano, seja do ponto de vista funcional, estético ou ambiental, buscando dar significado e vitalidade, e que sejam apropriados por parte das pessoas que deles se utilizam, apresentam-se de forma esparsa.

Mas não se pode negar que a cultura do projeto urbano que vem sendo criada, nas áreas objeto da presente pesquisa, provocada pela indústria do petróleo e gás, tem, de certa forma, revelado um compromisso em resgatar uma parcela do tempo, tempo este estreitamente associado a um tecido urbano em formação. Isto é, uma cultura de projeto urbano marcada pela diversidade e em territórios onde a urbanização chega nem sempre de forma plena. E é a partir desse contexto que queremos analisar como se manifesta a cultura do projeto urbano nas cidades em estudo. Se esta valoriza

---

<sup>167</sup> Ver [www.vitruvius.com.br](http://www.vitruvius.com.br), artigo editorial - Por um Urbanismo de Situação de Abílio Guerra e Luiz Espallargas Gimenez e artigo Breve histórico da Internacional Situacionista – IS, de Paola Berenstein Jacques. Publicações sobre textos situacionistas encontrados em Guy Debord, A sociedade do espetáculo, Contraponto, Rio de Janeiro, 1997; Internacional Situacionista – Situacionista, teoria e prática da revolução, Conrad, São Paulo, 2002; Guy Debord, Panegírico, Conrad, São Paulo, 2002; Raoul Vaneigem, A arte de viver para as novas gerações, Conrad, São Paulo, 2002.

os processos sociais? Se a produção de formas urbanas dispersas e descentralizadas favorecem a derrubada das fronteiras usuais do espaço e do tempo?

Para MATUS (1997), a explicação situacional, é uma análise da realidade dirigida para a ação. O mundo da ação não está desligado do mundo das ciências; ele simplesmente o segue com atraso. O homem prático de hoje, por exemplo, está ainda contagiado pelo conceito de diagnóstico que as ciências naturais desenvolveram há um século. O desejo de imitação transplantou, com atraso, essa categoria de análise para o campo das ciências sociais. Estas, por sua vez, só agora acolhem o conceito de situação, já desenvolvido pela física na teoria da relatividade de Einstein e pela biologia na análise auto-referencial.

O conceito de *urbanismo situacional*, que ora apresentamos, com base nas idéias de Matus, pressupõe a crítica às pressões exercidas pelas forças e atores sociais, onde o econômico é inseparável do político e as mudanças no ritmo do tempo constituem um recurso estratégico.

No sentido de corroborar para a reflexão sobre o tema, as contribuições de ASCHER (2004) também reforçam a idéia do *urbanismo situacional*. Com a denominação de neo-urbanismo, o autor argumenta que este se apóia numa sociedade complexa, de certa forma com perspectiva incerta, marcada sobretudo, pela aceleração de uma nova economia, responsável pela elaboração de uma multiplicidade de projetos de natureza variada, é ao mesmo tempo estratégico, pragmático e oportunista. Para o autor a noção moderna de projeto está relacionada a uma ferramenta na qual sua elaboração, expressão, e desenvolvimento são decorrentes de “*inputs*” de uma produção que revela as potencialidades e contrastes impostos pela sociedade, pelos atores sociais, pelos lugares, circunstâncias e acontecimentos. Ele se apóia na exploração de acontecimentos e forças positivas, as mais variadas possíveis, para dar conta de seus objetivos estratégicos. É criativo, tendo em vista que, é mobilizado por uma multiplicidade de atores, sobretudo, aqueles que realizam as operações urbanas, e que detém conhecimento do território.

Na sua comparação entre o urbanismo moderno e o neo-urbanismo pode-se extrair algumas características, tais como: o urbanismo moderno privilegia as soluções permanentes, coletivas e homogêneas; desenvolveu a cidade sobre a base de uma

divisão dominante que atribuiu ao público a responsabilidade dos espaços exteriores, as grandes infra-estruturas e os equipamentos coletivos e ao privado as superestruturas; se apóia sobre arquiteturas e formas urbanas correspondentes à uma ideologia funcionalista, buscando generalizá-las; desenvolveu a noção de patrimônio, tipicamente moderna, conservação das cidades que detinham vestígios e monumentos para serem perpetuados pela memória e elementos particulares, de valor artístico. Já o neo-urbanismo privilegia as soluções mais individualizadas, a diversidade de situações, garantindo uma personalização de soluções, defrontando-se com as heranças do urbanismo moderno e por outro lado, se esforça em conceber espaços múltiplos, heterogêneos, voltados a inúmeras dimensões sociais e funcionais. Tendo em vista que se propõe a agir numa sociedade fortemente diferenciada, privilegia portanto, a regulação sobre a administração, o uso de competências técnicas, de sistemas de observação e admite a complexidade e portanto, está aberto, a uma variedade de formas e ambientes arquitetônicos e urbanos diferenciados, em resposta à uma sociedade cada vez mais diferente em sua composição, suas práticas e gostos, respondendo com soluções multifuncionais, associadas às exigências e concorrências entre os espaços, permitindo dotar os espaços exteriores de uma qualidade equivalente aos espaços interiores. Não hesita em utilizar as formas antigas e populares, mesclando-as, e, provando que é possível se utilizar de dinâmicas do mercado para produzir ou conservar os valores simbólicos da cidade antiga.

Conclui, o autor, associando ao neo-urbanismo uma série de categorias ou expressões que possam hoje explicá-lo, considerando, ser necessário para seu sucesso, a manutenção do tripé, *conhecimento, experiências e democracia*. Seleccionamos entre as categorias, sugeridas pelo autor, aquelas que mais se assemelham ao que é praticado no âmbito das cidades pesquisadas: *urbanismo de reação, flexível e de negociação* – estreitamente relacionado às dinâmicas da sociedade; *urbanismo multi-variado* – utiliza-se de soluções híbridas, múltiplas, redundantes e diferentes; *urbanismo estilisticamente aberto* – introduz novas formas e uma nova estética, com base nas práticas sócio-culturais.

Para lidar com as controvérsias e ao mesmo tempo com as exigências de sustentabilidade de projetos e lugares, nas cidades pesquisadas, julgamos encontrar na



Teoria da Boa Forma da Cidade<sup>168</sup>, formulada por LYNCH (1981), baseada numa extensa análise histórica, considerando as formas das cidades e os valores atribuídos a estas, numa visão evolutiva, com uma forte abordagem interdisciplinar, a evidência do sentido do local. Lynch se enquadra na visão estruturalista e ambientalista que atesta que os atributos ambientais, naturais ou artificiais, alteram o processo perceptivo dos seus usuários, possibilitando o reconhecimento de qualidades ambientais.

A expressão a Boa Forma, que aparece no livro A Boa Forma da Cidade, sugere que a forma ultrapasse o desenho, aposta na inter-relação dos objetivos humanos com a forma da cidade e preocupa-se com a organização temporal das coisas. Lynch, através da sua Teoria, sugere que quem transforma o espaço é o usuário (sujeito e objeto, uma coisa só – homem como causa e efeito). Apresenta sua teoria como um “*checklist*” das características identificadas, a partir de experiências pessoais, as quais, de início seriam uma lista de valores imagináveis.

O autor sugere o aporte de dimensões e meta-critérios, as quais formam uma ligação entre a visão geral da natureza das cidades e seus valores fundamentais. Trata-se de um discurso normativo onde as dimensões, não podem ser estudadas de modo isolado e só têm valor numa contextualização social. Afirma a necessidade de se ponderar na adequação das teorias, conceitos, modelos e regras gerais para poder incorporar efetivamente a inter-relação dos objetivos humanos com a forma da cidade, chamando a atenção para a imagem de como o ambiente urbano deveria ser construído. “*As conseqüências humanas de qualquer ambiente são a medida da sua qualidade e não da sua forma em si mesmo. Nem o próprio processo pode ser tão cego relativamente à conseqüências humanas quanto fanáticos relativamente à forma.*” (LYNCH, 1981,p. 265). Para ele, não basta só tratar a forma, mas também tratar o processo e as instituições como um todo, levando em conta a criação e o processo de gestão.

O autor também identifica a densidade, a malha e o sistema de acesso, a textura interna de uma cidade como características principais de avaliação da sua execução.

---

<sup>168</sup> A Teoria da Boa Forma, obra escrita na segunda metade dos anos 70, trata-se na realidade de uma Teoria Normativa e pode ser entendida como um conjunto de idéias acerca da forma da cidade e de suas relações intrínsecas com os valores humanos a ela incorporados. Define deste modo, cinco dimensões de atuação: vitalidade, sentido, adequação, acesso e controle, além de dois meta-critérios – eficiência e justiça, que definem melhor o modo de trabalhar com as dimensões.



Ressalta importância considerável à natureza do seu crescimento e da sua mudança. Considera que se as relações entre as formas, as dimensões e os custos fossem completamente explicitados poderia se objetivar uma estrutura eficiente.<sup>169</sup>

*“Não existe uma densidade residencial ideal geral. No entanto, nenhuma cidade boa pode ser completamente de subúrbios, como Broadacre City, de Wright, ou internamente de arranha céus, como no modelo de Le Corbusier, ou mesmo ser totalmente construída com “doze habitações por acre”, que era o dogma da cidade jardim “ ( LYNCH, 1981)*

Outro aspecto abordado por LYNCH (1981), associa-se à textura de um aglomerado urbano. Refere-se a malha, revelando as características de como pessoas, atividades, tipologias arquitetônicas ou demais características de um aglomerado populacional se misturam no espaço<sup>170</sup>. Ressalta que, a estrutura de hoje é imperfeita, muito provavelmente porque as decisões são imperfeitas. As decisões relativas à política urbana, à distribuição dos recursos, ao local das residências ou do trabalho, ou mesmo como construí-los, devem, segundo ele, servir-se de normas acerca do que é bom e mau. Os valores de curto ou longo alcance, de altruísmo ou egoísmo, de caráter implícito ou explícito são ingredientes inevitáveis da decisão.

A partir da reflexão sobre os elementos fundamentais à construção da Teoria da Boa Forma da Cidade, buscou-se na presente pesquisa, sobre a dinâmica da ocupação urbana nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, valorizar a importância do tratamento dado às dimensões trabalhadas por LYNCH (1981) no seu modelo

---

<sup>169</sup> Para o autor, relações entre densidade do aglomerado e dimensão devem ser consideradas. Como por exemplo, as preferências em desfrutar a natureza, gostar de um ambiente puro e sossegado, pode gerar sensação de que numa área de baixa densidade é não só bom o lugar para se morar como também para se criar filhos. Esta preferência pode ser reforçada pelas dimensões dos bairros e pela unidade política, além do símbolo de status e de qualidade de vida, ou ainda, pela oportunidade de afastamento relativo de outras classes sociais. O mais grave é que essa solução contribui para a segregação sócio-espacial. Já a dimensão da cidade, o autor aponta sua associação direta com problemas sociais, isto é, com o aumento da densidade residencial, aumento da poluição, das demandas por serviços em geral.

<sup>170</sup> A malha pode ser requintada e grosseira. Requintada, quando elementos similares ou pequenos conjuntos deles, estão amplamente dispersos por elementos diferentes. Grosseira, quando vastas áreas de um espaço estão amplamente dispersas por entre elementos diferentes. A importância dessa temática está relacionada à possibilidade de gerar um impacto profundo em muitos valores, como diminuir o acesso à cidade, entendendo –se esta como desigualdades no acesso à recursos e à instalações, podendo aumentar com a segregação espacial; a violência e a tensão podem aumentar, o controle é mais difícil. No entanto, a mistura de atividades é uma medida importante de se obter através da malha proposta. A escala das características do aglomerado populacional é uma função, ou um complemento, do requinte ou da grosseria da sua malha.

teórico<sup>171</sup>, relacionando-as aos direitos do homem e a noção de sustentabilidade<sup>172</sup> de ambientes urbanos, o que poderá ser apreciado nos Capítulos IV e V, associando-as, através da aplicação dos meta-critérios *justiça social e eficiência*, a possibilidade de resolução de conflitos comuns às cidades, objeto de estudo. Conflitos estes que prejudicam tanto a eficiência das formas como a promoção da justiça na definição e aplicação de investimentos e, por conseqüência, adiando a consagração do que poderíamos chamar de cidade justa e eficiente. Entendendo esta como a que estabelece equilíbrio entre controle e sustentabilidade de ambientes urbanos.

Segundo LYNCH (1981) uma cidade eficiente é aquela que oferece um alto nível de acesso sem perda do controle local, ou aquela que tem sua imagem vívida e legível e ainda, é muito adaptável às mudanças futuras. Para o autor, justiça é o critério que equilibra os ganhos entre as pessoas e a eficiência entre os diferentes valores diretamente relacionados com a cultura. A justiça deve ter como foco os grupos menos favorecidos e requer que as pessoas participem do controle das atividades nas quais possuem interesse vital e estão dispostos a devotar esforços substanciais.

Tais aspectos da obra do autor reforçam a nossa idéia de adoção do conceito de *urbanismo situacional*, onde o projeto urbano se encarregue também da precaução, através do controle, se propondo a lidar com as controvérsias, relacionadas aos direitos do homem e ao mesmo tempo com as exigências de sustentabilidade de ambientes urbanos, possibilitando a resolução de conflitos comuns às cidades.

---

<sup>171</sup> Dimensões sentido, adequabilidade, acessibilidade, vitalidade, controle

<sup>172</sup> Segundo, Henri ACSELRAD (2001), atenção especial deve ser dada à lógica da eficiência, que pressupõe uma “capacidade de suporte” e impõe o mercado como instância reguladora do bem-estar dos indivíduos na sociedade. Já a lógica da equidade, a qual articula princípios de justiça social e ecologia, ressalta as relações sociais conflituais. O autor chama a atenção sobre o recurso de utilização da metáfora “cidade sustentável”. Com mais ou menos vinculação às perspectivas de planejamento empresarial das cidades, que conduzem ao fortalecimento das vantagens competitivas entre cidades, poderá favorecer a criação de novas instâncias de governo e regulatórias, voltadas para o tratamento da questão urbano-ambiental.

## 2.4- Construção da legalidade urbana e sua relação com o equilíbrio sócio-ambiental

*“Uma cidade não é um ambiente de negócios, um simples mercado onde até a paisagem é objeto de interesses econômicos lucrativos, mas é, sobretudo, um ambiente de vida humana, no qual se projetam valores espirituais perenes, que revelam às gerações porvindouras a sua memória.” (SILVA, J.A., 1997, p.274)*

A ciência urbanismo<sup>173</sup> utilizada no mesmo sentido de *direitos urbanísticos*<sup>174</sup> surgiu promovendo técnicas urbanísticas que implicaram em certas decisões do poder público, originariamente das cidades<sup>175</sup>: a técnica dos alinhamentos, a técnica das limitações da propriedade, a técnica das relações de vizinhança e das servidões urbanas<sup>176</sup>.

<sup>173</sup> Segundo Antônio Carceller Fernandez, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1979, p. 33, a palavra urbanismo, do latim *urbs urbis*, significa cidade e, por extensão, os habitantes da cidade. De acordo com Louis Jacquignon urbanismo seria definido por *“l’art de concevoir l’aménagement des Villes sur des données démographiques, économiques, estétiques et culturelles, en vue du-bien-ter humain et de la protection de l’environnement”* ( *Lê Droit de l’Urbanisme*, 5ème édition, Éditions Eyrolles, Paris, 1975, p.2).

<sup>174</sup> Para Hely Lopes MEIRELLES (1997), Urbanismo e Direitos Urbanísticos seriam definidos como sendo um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Para Regina Helena COSTA (1997), palestra proferida no 1º. Ciclo de Estudos sobre Urbanismo, promovido pela Escola Superior do Ministério Público e pela FAU/USP, em 07/11/97, *“Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988”*, urbanismo consiste na ciência e na técnica de ordenar os espaços habitáveis, visando o bem-estar geral. A institucionalização do Direito Urbanístico ocorreu em nosso ordenamento jurídico com o advento da Constituição Federal de 1988, através dos seus artigos 182 e 183. Em 2001, houve a promulgação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade. Essa lei reconhece e regula instrumentos jurídico-urbanísticos que propiciam a efetiva tutela da cidade. De acordo com Regina Helena COSTA *“Urbanismo e Meio Ambiente”*, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, dez/1994, p.267., o Direito Urbanístico em nosso país, abrange as regras jurídicas que cuidam do *“planejamento urbanístico, do uso e da ocupação do solo urbano ( parcelamento, loteamento e proteção ambiental), da ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas) e da utilização de instrumentos de intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa)”*.

<sup>175</sup> Segundo Leonardo Benévolo, *Aux Sources de L’Urbanisme Moderne*, p. 6, como técnica e ciência interdisciplinar, que é, o urbanismo correlaciona-se com a cidade industrial, como instrumento de correção dddddd

Para dar conta das necessidades do homem diante da cidade complexa, e, para alcançar os objetivos prescritos nas propostas modernistas<sup>177</sup>, em especial na Carta de Atenas, o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade e, planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e, controlando as construções que vão compor a urbe. (SILVA, J.A., 1997)

Trata-se de ratificar uma visão funcionalista já apregoada pela Carta de Atenas e, legalista, onde a cultura não conta e onde o termo urbanismo passa a englobar uma grande parte do que diz respeito à cidade, obras públicas, morfologia urbana, planos urbanos, práticas sociais e pensamento urbano, legislação e direito relativo à cidade. Legalista, porque segundo FELDMAN (2001), os setores de urbanismo das administrações municipais brasileiras, tratam a legislação como uma meta em si e, não como instrumento, para atingir determinadas metas do desenvolvimento urbano. *“...a partir dos anos 40, constrói-se um novo saber urbanístico – uma nova visão de atuação do Estado ante as novas formas de apropriação do espaço urbano; os órgãos de planejamento passam a atuar como órgãos normativos. Nesse momento, planejar passa a constituir-se como atividade desligada de projetar e, o zoneamento consolida-se como o principal instrumento de planejamento.”*(FELDMAN, 2001). Sobressai-se uma legislação urbanística<sup>178</sup>, parte de um sistema legal e de um determinado modelo de gestão, que estrutura e garante relações espaciais que são intrinsecamente desiguais.

Diante desse quadro, cresce o papel do direito urbanístico<sup>179</sup>, indo além do direito administrativo. No entanto, durante um bom tempo as decisões básicas sobre urbanismo ficaram dissociadas do direito de propriedade privada do solo, atribuídas a um centro que já não se legitima como proprietário, senão como titular do poder público

---

<sup>177</sup> Segundo FELDMAN (2001), em sua pesquisa sobre a historiografia da legislação brasileira, as propostas modernistas, decorrentes dos II, III e IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, décadas de 20 e 30, não admitiam uma mudança parcial da legislação, mas exigiam que se estabelecesse um conjunto de novas regras, a partir do reagrupamento do solo – único caminho que conduz ao urbanismo. Tratava-se de um novo sistema legal que envolvia aspectos formais para a tradução das soluções de edifícios, da habitação e para organização do espaço urbano e, sobretudo, pressupunha a redefinição das relações entre o Estado e os demais atores envolvidos na construção das cidades.

<sup>178</sup> FELDMAN define legislação urbanística como conjunto de regulamentações referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo e às edificações.

e responsável pela ordem coletiva, a Administração. Nesse sentido, poucos são os fatos coletivos de maior vulto que o fato simplesmente físico, de uma concentração urbana. Os membros da coletividade têm direito à cidade. Entretanto, ao atribuir ou deixar a decisão dos fatos urbanísticos ao sabor da livre conveniência de alguns proprietários do solo não se conduz a nenhum urbanismo positivado, normatizador.<sup>180</sup>

Não só o entendimento da trajetória do campo conceitual do urbanismo é fundamental para a definição de uma ordem jurídico-urbanística mais apropriada às especificidades de cada cidade, em cada tempo, como também o status de ciência foi importante para situar o século XIX como o século do “coletivo”, provocando mudanças na relação dos atores sociais.

A atuação pública era reflexo do encaminhamento das faculdades privadas, isto é, faculdades que partiam do direito de propriedade exercido sobre o solo pelos proprietários particulares. Os proprietários eram os verdadeiros protagonistas do processo urbanístico. Uma vez que respeitassem as mínimas determinações públicas de alinhamentos, servidões ou relações de vizinhança, eles estavam livres para edificar ou não, parcelar a sua gleba, em lotes urbanos, aproveitando a sua propriedade da forma que quisessem ou melhor lhe conviessem.

Esta concepção de função social da propriedade<sup>181</sup>, delineada até então, hoje faz face às demandas, do mundo contemporâneo. Institui-se o papel dos direitos coletivos, transindividuais, que exige uma resposta diferenciada, uma tutela coletiva, um enfrentamento das demandas fragmentadas. O que, do ponto de vista, da qualificação do urbanismo, passa pelo entendimento conceitual, segundo LIRA (1997), do que seria a propriedade urbanística. Na prática esse entendimento pressupõe o respeito aos princípios constitucionais, e reafirma a necessidade de indagar em que medida a construção da legalidade urbana é informada pelo princípio da função social da

---

<sup>179</sup> Constitui-se o Direito Urbanístico em ramo multidisciplinar do Direito. Autores preocupados com a matéria como: Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Ricardo Lira, Adilson Dallari, Lúcia Figueiredo, Edésio Fernandes, Nelson Saule Jr., Rosângela L. Cavallazzi, reforçam em suas obras a preocupação com as questões urbanísticas.

<sup>180</sup> Eduardo García de Enterría, Prof. de Direito Administrativo da Universidade de Madri, em trabalho publicado em “Derecho Urbanístico, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración”, da Universidade Central da Venezuela, Faculdade de Ciências Jurídicas e Políticas, volume V, ed. 1983, pags. 197/230, citado pag. 158 – 160, In: LIRA, 1997.

<sup>181</sup> Implica no uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano – Carta Mundial pelo Direito à Cidade, formulada por entidades participantes do I Fórum Social Mundial, fev. 2002.

propriedade, que já se encontrava consagrado na Constituição de 1946, na qual a propriedade privada somente é assegurada quando cumpre uma função social.

A partir da Constituição de 1988 estabelece-se um novo marco a respeito do princípio da função social da propriedade<sup>182</sup>. Deixa de ser uma mera imposição de um limite às faculdades do proprietário (usar, gozar, e dispor de seus bens)<sup>183</sup>, isto é, da propriedade limitada à função social e passa, através de uma imposição de comportamento, a uma visão da propriedade segundo a função social. Tal noção torna mais viável a intervenção do Poder Público para promover uma política eficiente de controle do uso e ocupação do solo urbano, bem como, para formular um planejamento da cidade compreensivo e participativo, pois leva em conta os interesses sociais e individuais quanto ao uso do solo e exploração de recursos naturais. E é nesse sentido, que a construção da legalidade urbana, com base numa ordem jurídico-urbanística em que se baseia a sociedade capitalista tende a abraçar o princípio da função social da propriedade e da cidade. Como conceito instrumental, visando a eficácia social da norma.

Consagrado na nossa Constituição Federal de 1988, o princípio da função social da propriedade teve redefinido seu sentido, deixando de constituir uma mera limitação ao direito de propriedade, para impor o exercício do direito de propriedade segundo sua função social.

Já o princípio da função social da cidade, tem no Plano Diretor e sua aplicabilidade a possibilidade de introduzir o princípio do planejamento. Inclui a obrigação dos órgãos governamentais de regular e controlar o desenvolvimento urbano através de políticas territoriais que visem, sobretudo, priorizar a produção social da cidade em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais, coletivos e individuais.

---

<sup>182</sup> Segundo José Afonso da SILVA, in *Direito Urbanístico Brasileiro*, 3ª. edição, SP, Ed. Malheiros, 2000, a Constituição acolheu a doutrina de que a propriedade urbana é um típico conceito de Direito Urbanístico, na medida em que a este cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. A qualificação do solo como urbano, destinado ao exercício das funções urbanísticas, dá a conotação essencial de propriedade urbana. É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. O primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. O segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.

<sup>183</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 3ª. edição, 1997

Em síntese, a Constituição de 1988 subordinou o direito de propriedade ao atendimento de sua função social e condicionou o desenvolvimento das políticas urbanas

essencial e original da doutrina de Rousseau<sup>187</sup>, que tem na criação de um pacto social, a renúncia à liberdade natural em função de uma liberdade convencional, onde a essência do corpo político está na concordância entre a obediência e a liberdade. O autor, compreende este tema através da obrigação moral, a qual nos leva a agir de um determinado modo apenas na medida em que a regra da ação é posta de maneira autônoma pela nossa própria vontade, isto é, não é imposta de fora, como uma coerção, mas livremente aceita por nós como uma lei que damos a nós mesmos. Em outras palavras, o próprio indivíduo é o sujeito da transformação, como meio de assegurar seus próprios valores e direitos, em busca da conquista da liberdade civil. Para Rousseau, a vontade geral é que prevalece. Entendendo-se esta como a soma das diferenças das vontades individuais, portadora de direitos legítimos em virtude da presença do interesse social, comunitário.

O interesse social e sua influência dão-se tanto pela existência dos direitos individuais quanto através do exercício desses direitos, podendo ser verificado assim um interesse social que há de sobrepor-se aos interesses individuais. (ROUSSEAU, 1983)

*“...cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a direção suprema da vontade geral... .”(ROUSSEAU, 1983)*

A matéria acima não trata do interesse individual, mas sim de conciliá-lo ao interesse social, coletivo.

Na ordem liberal, a relação entre o direito de propriedade e a liberdade civil explicita um sentido, segundo o qual, identifica a justiça com o cumprimento do pacto.

---

é o modo de instituir obrigações, sem as quais não há paz possível. O que deve ser ressaltado no que prescreve Hobbes sobre o dever de estabelecer contratos e cumpri-los, refere-se ao dever de nos comportarmos de maneira a dar a significar aos outros que a nossa vontade é essa. Enfatiza que apenas no interior do Estado civil, sob a garantia da reciprocidade, estamos em condições de construir um comportamento que signifique perfeitamente uma vontade de paz. Ver HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

<sup>187</sup> ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social*, 3ª. edição. São Paulo: Abril, 1983.



### 2.4.1 O direito à cidade: contribuições e possibilidades de tutela

O conceito de direito à cidade<sup>188</sup> tem sido objeto de muitos estudos e debates acadêmicos, a seguir apresentados na concepção que estamos construindo enquanto categoria analítica em nossa pesquisa. Na ótica do conceito de direito coletivo e difuso<sup>189</sup>, a tutela do direito à cidade pressupõe a necessidade de ampliação do alcance do direito, ou seja, reconhecer ou institucionalizar novos direitos.

Nessa perspectiva, o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência diante do quadro de necessidades da cidade e da manutenção da vida urbana. Direito à cidade formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Apresenta a cidade como projeto filosófico do homem no mundo. (LEFEBVRE, 2001)

*“ O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar.” (LEFEBVRE, 2001, p.135)*

Essa teoria tem como tese a idéia de que no seio dos efeitos sociais, devido a pressões das massas, o individual não morre, mas se afirma. Surgem direitos. Direitos das idades e dos sexos, direito das condições, direito à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação. Mais recentemente, o direito à natureza, em função dos lazeres. O que ao nosso ver reforça o direito à cidade como

<sup>188</sup> Segundo CAVALLAZZI (Notas de sala de aula, PROURB/UFRRJ, 2003) trata-se de expressão do direito à dignidade da pessoa humana, constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito à moradia, implícita a regularização fundiária, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos, implícito o saneamento, ao lazer, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado, implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis.

<sup>189</sup> O conceito de direito coletivo difuso pode ser definido em SILVA, J.A. Direito Urbanístico Brasileiro, 1997, como de interesse social, coletivo e que amplia o alcance da própria tutela do direito. “Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Já para Barbosa Moreira e Rodolfo Mancuso, in: Arlanch, Leila Cristina. *A Tutela dos Interesses Difusos e Intervenção Administrativa*. Dallari & Figueiredo. Temas de Direito Urbanístico 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 193, com base na Constituição Brasileira (art. 129, III da CF de 1988), justifica-se a adoção de “Interesse difuso ou direito difuso”, pode entender estes “como sendo comum a um grupo mais ou menos vasto de pessoas em razão de um vínculo jurídico que as une a todas entre si, sem no entanto, situar-se no próprio conteúdo da relação plurisubjetiva”, in: Barbosa Moreira, José Carlos, “A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos”, A tutela dos interesse difusos, série I, Max Limonad, 1984 & Mancuso, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos: Conceito e legitimação para agir. Ed. RT, 1988. Com base na interpretação desses autores, pode-se afirmar em termos genéricos, que os interesses difusos ou direitos difusos, não se individualizam, pertencem e envolvem toda a coletividade, sem ligar-se necessariamente a um titular (nem ao indivíduo nem ao Estado). Podem ser invocados por todos os membros de uma dada coletividade juntos ou individualmente, simultaneamente, explicando-se assim a fluidez e a despersonalização que lhe são próprios. Trata-se de uma figura jurídica nova.

um apelo, como uma exigência. Explicitado na citação de LEFEBVRE (2001:116) “Os urbanos transportam o urbano consigo, ainda que não carreguem a urbanidade!”

O direito à cidade<sup>190</sup> está relacionado diretamente ao princípio da função social da cidade.<sup>191</sup> Trata-se de matéria que incorpora o sentido de direito difuso, como, por exemplo, o direito às *idades sustentáveis*<sup>192</sup>, previsto no Estatuto da Cidade. (SAULE Jr., 1999)

Todavia, acrescenta Guillot (2001), “ *Le droit de l’urbanisme vient limiter le droit de propriété en prohibant ou en soumettant à des spécifications particulières les constructions. Qu’il s’agisse de protection de l’esthétique, de prévention des risques, de lutte contre les nuisances ou le droit de l’urbanisme encadre très fortement les activités de construction ou d’occupation du sol. .*” ( GUILLOT, 2001, p.8), reafirmando o direito de urbanismo como oriundo do “*direito comum de desenvolvimento do espaço*”<sup>193</sup>. É, portanto, o direito de planejar os espaços e de determinar a utilização do solo. Tem o poder de normatizar e regulamentar o uso e a ocupação do solo. Deverá este considerar o desenvolvimento econômico, social, a proteção do meio ambiente natural e cultural para promover a igualdade das coletividades territoriais. Justamente por isso, o direito de urbanismo vem limitar o direito da propriedade, direito individual, se legitimando, no espaço, através das intervenções públicas<sup>194</sup>.

*“L’Etat propulsif . “ L’Etat propulsif se sert du droit pour agir sur des systèmes sociaux autonomes ( économie, écologie, culture, éducation, etc.) en vue de les orienter dans un sens jugé plus conforme à l’intérêt général que le développement spontané des comportements guidés par le marché. En gros, le droit de L’État propulsif est celui des*

<sup>190</sup> Para SAULE Jr. (1999), O direito à cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de criar, ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente sadio ecologicamente equilibrado e sustentável (pp.117 e 118).

<sup>191</sup> Inclui-se aí, sua associação aos termos consagrados na Constituição Federal de 1988 (art.182), mais recentemente do Estatuto da Cidade, Lei Federal no. 10.257/2001 e às Leis Orgânicas Municipais. Estas últimas reforçam a idéia de que todos que vivem nas cidades têm direito à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim todos os direitos inerentes às condições de vida nas cidades.

<sup>192</sup> O Estatuto da Cidade define, em primeiro lugar, como diretriz a ser perseguida na política urbana o direito a cidades sustentáveis, entendido este como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Trata-se de um direito coletivo difuso, na medida em que se trata de autorização conferida pelo ordenamento jurídico a cada cidadão.

<sup>193</sup> Philippe Ch. A. GUILLOT e Henri-Michel DARNAVILLE, Droit de l’urbanisme, Paris, ellipses, 2001, pp. 6

<sup>194</sup> No caso de Macaé, segundo a aplicação do princípio da gestão compartilhada entre público e privado.

*politiques publiques, des programmes d'action mis en place par les autorités pour atteindre les finalités d'intérêt général les plus diverses..." (MORAND, 1999, p.9)*

Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183, determina que no meio ambiente urbano, a função social da propriedade e da cidade, assim como, a democratização da gestão urbana estarão

*gestão democrática da cidade*, o tripé inicial para promover a atividade de planejamento urbanístico.

Mas para MARICATO (1993), percebe-se muita dificuldade, em aplicar o conceito introduzido na Constituição Federal de 1988, sobre a função social da propriedade. Esta argumentação sustenta-se pelo fato de que “... *entre todas as forças contrárias a viabilidade da reforma urbana, o judiciário constitui, sem dúvida um dos campos onde a correlação de forças é bastante desfavorável à Reforma Urbana, que tem na propriedade privada um dos seus tópicos principais.*” (MARICATO, E, 1993, p.5). O que nos leva a associar esta dificuldade ao fato de que é a ordem econômica que prepondera, ou seja, a matriz patrimonialista é individualista.

De forma que, há necessidade de dar exeqüibilidade ao princípio da *função social da propriedade*<sup>199</sup>, ou seja, realizar a *função social da norma*.<sup>200</sup> A imposição de políticas que revejam e imponham os instrumentos tributários e administrativos, na lógica da Reforma Urbana<sup>201</sup>, significa abandonar a lógica do direito moderno racional, lógico-formal, formalista e uniformizadora de sentidos, a qual não permite a interpretação da norma fora dos paradigmas do ordenamento jurídico estatal. Onde uma “...*divisão excessiva do trabalho atribui competências parciais a cada setor ou departamento da gestão do espaço urbano. As decisões baseiam-se na parte. Cada um tem uma parcela de responsabilidade e perde a visão de conjunto. Para aumentar seu micro poder, cada setor ou departamento da máquina pública aumenta exigências tentando aperfeiçoar sua parte. O resultado é a fragmentação (ou Taylorização?) e a ineficácia que todos conhecemos.*” (MARICATO, E., 1993, p.6)

Em relação ao direito a cidade, os possíveis avanços dos movimentos pró-reforma urbanos, oriundos dos anos 80 e 90, revelam algumas contribuições. Como por

---

<sup>199</sup> O artigo 183 da Constituição Federal de 1988, fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>200</sup> Cabe aqui explicitar que o urbanismo rege-se por normas legais. Seu conteúdo, segundo José Carlos de FREITAS (1999). *Dos Interesses Metaindividuais Urbanísticos*. In: *Temas de Direito Urbanístico*, vol.1, São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, 1999, não se destina à solução de conflitos, como as normas civis, penais e comerciais. São normas de coesão. Buscam ordenar e transformar a realidade, conformar as condutas e as propriedades dos particulares às disposições urbanísticas ditadas em prol do interesse coletivo.

<sup>201</sup> A luta da reforma urbana tem sido um marco referencial no campo político e institucional no Brasil, desde a apresentação da emenda popular da reforma urbana na Assembléia Nacional Constituinte, que resultou na adoção do capítulo da política urbana, através de ONGs, entidades de classe, organizações e movimentos populares integrantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana, é grande a participação da sociedade civil no processo de instituição da lei federal de desenvolvimento urbano.

exemplo, o direito a terra, principal reivindicação dos movimentos de moradia, década de 1980 e a conquista do financiamento à casa própria, a principal bandeira de mobilização, década de 1990.

Como aponta ROLNIK (1997), em seu trabalho de análise sobre as relações históricas entre a cidade legal e ilegal, “*Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*”, os significados sociais dessas lutas, tiveram como um dos seus vetores principais a mudança da legislação, que regulava o ordenamento da cidade.

*“Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micro política familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final”.*(ROLNIK, 1997)

Mas a incorporação de certos conceitos que materializam demandas sociais, que se traduzem em direitos<sup>202</sup>, no bojo da legislação municipal e urbanística, bem se sabe, implicam em mudanças expressivas na relação do Estado e da sociedade civil com os excluídos da cidade<sup>203</sup>, especialmente no que tange a massa de excluídos do Pacto Social<sup>204</sup>.

<sup>202</sup> Direitos que conferem às demandas sociais, legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

<sup>203</sup> Segundo ROLNIK (2000), poderemos nos deparar com cenários diversos na pesquisa sobre instrumentos urbanísticos e jurídicos aplicados às realidades urbanas municipais, a saber: onde a terra urbana é fonte predominante de conflito e o mercado intenso e selvagem, o instrumento urbanístico pode ser uma arma na luta pela localização; onde o mercado é emergente e o confronto reduzido, pode ser instrumento de constituição de riqueza e abertura de frentes de investimento de capital.

<sup>204</sup> O Pacto social mantido pela razão (vontade) no sentido de viabilizar a conservação da vida. No entanto, uma vez o pacto social sendo artificial e precário, este não é suficiente para assegurar a paz. É nesse momento que o autor introduz o novo na sua obra. Seria prudente, segundo o autor, que cada homem submetesse sua própria vontade a vontade de um único homem ou a uma assembléia. HOBBS (1979) posiciona-se partidário do poder absoluto e admite, ao mesmo tempo, o pacto social. Para HOBBS (1979), liberdade reduzia-se à ausência de tudo que impede a ação e que não está contido na natureza e na qualidade intrínseca do agente. Já o livre arbítrio não passaria de uma ilusão. A liberdade estava associada ao Estado Natural, que era contaminado pelo instinto de conservação do homem, de preservação da vida. Aveso à democracia, ficou consagrado pelo discurso dicotômico em favor da paz. Para ele, era preciso procurar a paz quando se tem esperança de obtê-la. Esta, não sendo possível, era necessário procurar em toda parte os recursos para a guerra, sendo lícito empregá-los. A paz é a dimensão mais compatível com o instinto de preservação. Neste sentido, os homens são levados a estabelecer contratos entre si. O contrato,

Para entender os condicionantes de pacto social ou de solidariedade urbana acima esboçados, cabe contextualizar que a concepção econômica de cidade, apoiou-se na doutrina de MAX WEBER (1969) sobre o *princípio da eficiência*, “ *quando a população local satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a população dos arredores produzem ou adquirem para colocá-los no mercado. Toda cidade que realiza esta função é considerada uma localidade de mercado.*”(WEBER M. 1969, p.939)

Valoriza-se assim, a burocracia em detrimento da participação intra-setores de competências. Pois se trata de método eficiente para não socializar o conteúdo da norma ou não permitir redefinição do sentido da norma. A informação não sendo amplamente socializada, ou sendo dificultada sua obtenção, acaba por não ser compreendida por todos, permitindo um sem número de aplicações.

E quando observamos o campo do uso e ocupação do solo, por exemplo, na citação de WEBER (1969:6), “... *a maior parte das nossas grandes cidades é constituída de imóveis ilegais (em relação ao parcelamento do solo, código de obras e lei de zoneamento). A quase totalidade da máquina administrativa atua baseada nas normas legais, desconhecendo a cidade real. Grande parte dos funcionários especializa-se nas entrelinhas da legislação ignorando que além da lei e do seu restrito poder de aprovar ou desaprovar projetos, a cidade se estende ilegal e inexoravelmente, criando áreas de risco, comprometendo o meio ambiente, acrescentando problemas aos tantos já existentes.*”, percebemos enormes contradições na gestão das administrações municipais, que acabam por ignorar a cidade existente.

O que pretendemos verificar é se de fato isso também se aplica às cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, dentro de um contexto urbano particularizado. Se muitas das realizações, decorrentes da aplicação dos recursos oriundos dos royalties do petróleo, obedeceram a uma ótica de planejamento.

---

sendo entendido como uma transferência mútua de direito. É favorável a criação de um pacto, no sentido de se fazer cumprir o contrato. Este valeria enquanto a preservação da vida não estiver sendo ameaçada. Diante do exposto, HOBBS (1979) evoluiu no sentido de reconhecer a imposição de uma sociedade civil, para a vida se torne viável. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana está baseado nas contribuições sobre o contrato social de HOBBS (1979) e de ROUSSEAU (1983). Onde Hobbes pregava o conformismo e Rousseau a tolerância, a solidariedade.

Uma preocupação que temos é de verificar que o arranjo do uso do solo nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, mais especificamente de suas áreas urbanas e peri-urbanas, é, na realidade, não diferente das grandes cidades. Um reflexo da disputa de locais por parte dos diversos usos, operando através de um sistema de preços, imposto pelo mercado de terras. Disputa esta, muitas vezes, mais acirrada, devido ao impacto provocado pela presença do setor petrolífero, pela injeção de recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás, pelos investimentos no setor turístico e pelas oportunidades geradas, decorrentes desses investimentos.

O desafio que ora se apresenta nestas cidades, passa, por exemplo, em fazer com que o zoneamento, a tributação imobiliária, com finalidade de agir sobre o uso do solo e o solo criado sejam, utilizados, de fato, como mecanismos, através dos quais o poder público municipal possa interferir no setor privado, buscando atenuar distorções e procurar assegurar, não só, u

*“As nossas grandes cidades vivem a constante contradição entre norma e infração, gerando a “cidade oculta”, disfarçada e dissimulada” (MARICATO, 1996) .*

Já um aspecto observado no período pós-80 está relacionado às manifestações de violência urbana, a degradação sócio-ambiental, a enorme concentração de miséria gerando a desigualdade com requintes de segregação espacial. Nos anos 90, a violência urbana é um dos temas que ganha preocupação de todas as camadas sociais e de todos os meios de comunicação. O espaço, o território, o ambiente físico, estão diretamente relacionados a esse quadro, reproduzindo em muitas vezes, conflitos e contradições de ordem jurídica, urbanística e sócio-ambiental.

Em se tratando da cidade formal, o quadro não é diferente. Enquanto um setor da administração elabora planos e leis relativas ao uso e à ocupação do solo, outro(s) setor(es) implementa(m) a legislação ou o plano. E tampouco a fiscalização e o controle sobre o uso e a ocupação do solo, ou a emissão de alvarás, dificilmente é exercido pelos que pensam a política urbana.

Outro aspecto diz respeito à inadequação da legislação urbanística, ou melhor, à ineficácia social da norma, observando dois aspectos ainda a considerar quanto ao desconhecimento da cidade existente e a má gestão da cidade formal. O primeiro, diz respeito ao contraste presente entre a informalidade do uso e parcelamento do solo, ou nas edificações e o nível de detalhamento destas. O segundo, diz respeito ao tratamento genérico que é dado às cidades brasileiras, que apresentam ocupação bastante fragmentada e diferenciada na ocupação do solo. (MARICATO, E., 1993)

Uma outra abordagem sobre o tema, nos remete à SOUSA SANTOS (2001) que chama a atenção para a crise da ciência moderna e desdobramentos conseqüentes,

---

reduzir a pobreza sem afetar a riqueza dos capitalistas. Mas quando os pobres estão deslocados de seu ambiente e padrões de vida usuais e levados para fora de suas regiões à procura de comida, abrigo ou trabalho, a pobreza nas grandes metrópoles e nas cidades médias passa a ser um dos grandes problemas a serem enfrentados pelos dirigentes públicos. São inúmeras as metodologias adotadas para se aferir a pobreza. No Brasil, diversos pesquisadores têm utilizado os dados do IBGE para estimativas de linhas de pobreza, que podem ser adotadas pela administração pública, em suas políticas públicas. Estimativas sobre o número de pobres no Brasil têm variado, conforme as diferentes metodologias, de 24 a 42 milhões de pessoas. Os trabalhos mais qualitativos podem ser encontrados, por exemplo, na Pesquisa de Padrão de Vida, realizada em 1996/97 pelo IBGE..



em especial para os grandes paradigmas sócio-culturais, que se esgotam, mas o sistema de regulação não acompanha.

*“ O facto de uma pessoa poder estar sujeita a diferentes ordenamentos jurídicos conforme a situação ou a sua condição, bem como, a ausência de regras explícitas de delimitação dos diferentes direitos, tornaram o “sistema jurídico” complexo, pesado, caótico e arbitrário” (SOUSA SANTOS,B., 2001:121)*

Em busca de uma solução que dê conta da enorme diversidade<sup>208</sup> encontrada na grande maioria das cidades brasileiras, onde *“A realidade das cidades brasileiras revela que sem planejamento habitacional o planejamento urbano e as políticas urbanas de meio ambiente se tornam inócuos, tal a gravidade e a dimensão da ocupação do solo pela habitação informal predatória e de má qualidade.” (MARICATO, E., 2001)*, estão os direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988. Os quais relacionam-se aos problemas relativos ao saneamento básico, saúde, transporte, risco de vida por desmoronamentos, preservação do meio ambiente, infraestrutura urbana e localização dos equipamentos públicos, entre outros, condicionando uma ação direta na área habitacional.

Todavia, entendendo-se que a luta urbana não se restringe à defesa da moradia, encontra-se nesse viés, um dos maiores desafios para se buscar a eficácia social da norma urbana: a participação da população na *gestão democrática da cidade*<sup>209</sup>.

Percebe-se que a participação democrática será capaz de reverter o quadro acima descrito, como forma de ampliação do *exercício pleno da cidadania*<sup>210</sup>. Embora,

---

<sup>208</sup> Diversidade decorrente, por um lado, das mudanças ocorridas na ordem sócio-econômica brasileira, a partir da década de 1930, quando o crescimento dos núcleos urbanos passou a ser uma constante e o aumento populacional, aliado à ausência de um planejamento passa a ser responsável pelo caos que se instala, desencadeando inúmeros conflitos sociais e problemas ambientais. Por outro lado, a diversidade que se apresenta é decorrente de uma série de ações e iniciativas de promovidas pelo Estado ou por outros agentes, mas com a anuência do primeiro, revelando paisagens diferenciadas.

<sup>209</sup> Segundo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, in: II Fórum Social Mundial, fev.2002, Gestão Democrática da Cidade pode ser definida como o controle e a participação da sociedade, através de formas diretas e representativas, no planejamento e governo das cidades priorizando o fortale

indispensáveis, instrumentos jurídico-urbanísticos adequados ou mudanças administrativas são insuficientes para reverter a paisagem urbana, associada, a um quadro de miséria social, segregação espacial, degradação do meio ambiente, controle urbanístico insuficiente.

No entanto, nesses últimos anos, em muitas cidades brasileiras, receptoras do repasse dos royalties do petróleo, é o Estado que se apresenta como promotor das transformações no âmbito da paisagem urbana. Apesar deste ator social, vir produzindo ambientes urbanos, tal atuação vem sendo conduzida sob a ótica do setor privado.

Macaé, por exemplo, deposita nas ações do Poder Público, através de recursos oriundos dos royalties do petróleo, a obrigação de suprir a cidade de sistemas de infraestrutura sanitária, viária, e de telecomunicações, que vão beneficiar, sobretudo, os empreendimentos privados, contribuindo para produção de um processo cada vez mais visível de segregação sócio-espacial, onde a população com menos qualificação profissional tende a ocupar de forma mais densa os espaços menos valorizados, à margem do processo de urbanização e possuindo uma precária infra-estrutura.

Na realidade, este contexto nos direciona a verificar uma *legitimidade*<sup>211</sup> virtual, obtida pelo exercício efetivo do Poder Público, demonstrando uma aparente execução por parte deste setor. Isto é, na visão do cidadão é o Poder Público que executa as obras e serviços que buscam promover uma melhor qualidade de vida urbana.

Ressaltamos que, apesar de muitas dessas ações não estarem apoiadas nos princípios de planejamento e de gestão democrática, que constam da Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade<sup>212</sup>, estas podem ter eficácia social da norma.

O que pudemos observar é que, na Constituição Federal de 1988, já houve uma tentativa de rever o papel do Estado, no sentido de diminuir seu tamanho, protagonismo

---

<sup>211</sup> Segundo Grunpenmacher, Betina & Busquets, Cristina, Favelas, Invasões e Modalidade de Loteamentos, in: DALLARI, Adilson & FIGUEIREDO, Lúcia, Temas de Direito Urbanístico 2, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p.69, Legitimidade pode ser concebida filosoficamente como o que é justo. Todavia, este justo pode estar em desacordo com o que é considerado legal. O legal não é garantia do legítimo e vice-versa.

<sup>212</sup> O Estatuto da Cidade, Lei Federal no. 10.257, de 10/07/2001, estabelece as diretrizes gerais para a execução da política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. A nova lei estabelece normas sobre o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental. Traduz-se numa mudança positiva no cenário urbano brasileiro, pois reforça a atuação do poder público local, através da criação de vários instrumentos legais, balizados na ordem jurídica, urbanística e tributária, que permitem ao poder municipal agir com mais eficiência na resolução e equacionamento do caos urbano, ao mesmo tempo em que também se incentiva a gestão democrática das cidades.

e descentralização política, delegando, de fato, mais competências aos governos locais, através da instituição de uma nova política urbana. Adotou-se a inclusão formal das demandas populares, oriundas da lógica do regime urbanístico em vigor, naquela data, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores.

Introduz-se, nesse momento, a *função social da cidade*<sup>213</sup> através do capítulo que trata da Política Urbana, nos seus artigos 182 e 183, atribuindo a realização desta, quando o processo de produção da cidade for controlado pelo Estado, via o planejamento urbano instituído. No entanto, o conflito relacionado à legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos que não foram reconhecidos pela ordem urbanística em vigor, conduziu à manutenção de uma posição conservadora, no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo, a legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo.

O princípio do planejamento, ressaltado para a obtenção do *“pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, para as gerações presentes e futuras”*<sup>214</sup>, fixa como meta a necessidade de planejamento do desenvolvimento das cidades. O princípio expressa a necessidade de solucionar conflitos e demandas, estabelecendo um processo de equacionamento, de cunho preventivo. Fatores de qualidade de vida e de ambientes urbanos estão atrelados ao desenvolvimento urbano e dependem do bom encaminhamento da gestão das cidades.

Atrelado ao planejamento urbano está o planejamento orçamentário e tributário, de tal modo que, haja, *“adequação dos instrumentos de política econômica-financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, no sentido de haver investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos”*. Tal ligação pretendida está explicitada no art. 40, do Estatuto da Cidade, que conceitua o *“Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”*, como instrumento de planejamento municipal. De acordo com o parágrafo 1º do mesmo artigo, o Plano Diretor é compreendido como parte integrante de um processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes

<sup>213</sup> O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece

orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades contidas nele.

Quanto a esse aspecto, a participação popular é requisito obrigatório para a elaboração, acompanhamento e monitoramento do Plano Diretor, bem como, dos demais instrumentos de planejamento municipal e das leis orçamentárias. O envolvimento da sociedade já alcançou um patamar diferenciado. A população está atualmente muito mais descontentada com relação à Administração Municipal e vem se mobilizando por diversos fatores como trânsito, meio-ambiente, saneamento, empreendimentos imobiliários, além de outras questões de competência municipal, como violência, exclusão sócio-territorial e desemprego. Esta é a complexidade da cidade contemporânea.

Com relação à obrigatoriedade do Plano Diretor, o artigo 41 do Estatuto da Cidade define que o plano é obrigatório nas cidades, para os seguintes cenários: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas; onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

De acordo com o artigo 182 da Constituição Federal a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Como decorrência do planejamento urbano, podemos encontrar no Estatuto da Cidade, no mesmo artigo, no seu inciso VI, que determina a elaboração de diretrizes do uso do solo de forma a evitar a má utilização dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso externo inadequados em relação à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem previsão da infraestrutura adequada, que resulte na sua subutilização ou não, contribuindo para a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

Diante deste cenário, seria absurdo afirmar que o Plano Diretor pode resolver todos os conflitos urbanos. Mas uma legislação adequada pode tentar articular

questões e buscar visões mais integradas. É preciso compreender que a cidade se constrói a partir de seu Plano, apesar dele ou mesmo com a sua ausência. A legislação que regula ou tende a organizar o uso do solo e por isto conflita com interesses dos agentes político, comunitário e econômico, não será matéria de consenso, mas sim de um acordo possível. Onde "*...a formulação de uma estratégia econômico-político-territorial para o futuro da cidade, conduzida por um fórum representativo dos agentes que a constituem e assentada sobre um pacto de solidariedade urbana, pode ser um importante elemento de constituição de uma nova cidade, ou de uma nova ordem urbanística.*" (MARICATO, E., 1993), propiciando um verdadeiro pacto social.

De todo modo, surge uma nova concepção da ordem urbanística. Dois planos vêm dando suporte ao que hoje podemos rotular de direito urbanístico. O **plano da legalidade**, que ressalta a *eficácia jurídica* da norma, valorizando critérios como competência, hierarquia, legalidade e o **plano da legitimidade**, que ressalta a *eficácia social* da norma, com base na legitimidade, que pressupõem a participação da população na gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, podemos considerar que um dos grandes avanços da Constituição Federal de 1988 foi a incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público. O capítulo IV do Estatuto da Cidade é dedicado inteiramente à gestão democrática da cidade, onde a participação popular assume papel destacado e de extrema importância<sup>215</sup>, dando-se a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos. A gestão democrática deve ser entendida como pressuposto fundamental à verificação da eficácia social da norma.

Dessa forma podemos ressaltar que o Estatuto da Cidade revela a visão de um *direito urbanístico contemporâneo*<sup>216</sup>, contemplando os seguintes princípios: primeiro a propriedade não é sempre a mesma, uniforme e inalterável, em qualquer circunstância; segundo, a edificação, a utilização do solo urbano com qualquer finalidade, enfim, a

---

<sup>215</sup> Tal importância se dá, com todos os méritos que tem em virtude de ser papel essencial na publicização do direito à cidade e como marco da institucionalização do Direito Urbanístico, apesar dos inúmeros vetos, sobre gestão. No entanto, exerce influência no renascimento do debate, a nível nacional, sobre a regularização e informalidade no campo da moradia popular. Tal influência se verifica com a criação do Ministério das Cidades.

configuração e a magnitude de uma cidade, não podem ser realizações privadas, as quais ocorrem ao sabor da conveniência do proprietário do lote ou gleba urbana. São realizações públicas, fatos coletivos, devendo ser vistos através do prisma da qualidade de vida.

#### 2.4.2 Qualidade de vida: interpretações possíveis

Ao contextualizar a tutela ambiental e os conseqüentes interesses urbanísticos devemos associar uma recente percepção, por uma corrente de autores<sup>217</sup>, que todos os cidadãos têm direito a uma *qualidade de vida* e que a este direito corresponde um dever correlato de uma ação estatal de proteção e preservação do meio ambiente. (FIGUEIREDO & SILVA, 1998)

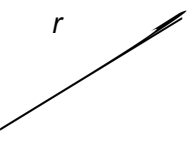
*...." a função social do Estado Contemporâneo Brasileiro no Texto Constitucional é a de reorganizar a sociedade em função da construção de um pilar básico que movimenta a dinâmica social a partir de um objetivo que atravessa todas as áreas: a qualidade da existência individual e coletiva. " (FIGUEIREDO & SILVA, 1998)*

No entanto, observa LEFEBVRE (2001) que existem desvios ao longo da trajetória do direito à cidade. Os conflitos oriundos da relação sociedade e natureza muitas vezes deixam seqüelas na apropriação da cidade pela cidade (da sua paisagem natural, cultural e construída).

*" A reivindicação da natureza, o desejo de aproveit*

*r*

*r*



*r*  
*rt*

*r*

*e*

*deteriorada e não renovada, a vida urbana alienada antes de existir realmente. A necessidade e o direito à natureza contrariam o direito à cidade sem conseguir eludi-lo (Isto não significa que não se deva preservar amplos espaços naturais diante das proliferações da cidade que explodiu” ( LEFEBVRE, 2001, p.116).*

Por sua vez, FERNANDES (2002), aborda que apesar dos avanços recentes da legislação urbanística, o Poder Público ainda tem encontrado dificuldades para promover o controle do uso do solo nas cidades.

Observa o autor que “são inúmeros os exemplos da tensão entre interesses privados e a função social da propriedade, no que toca à preservação de fontes, mananciais, vegetação, patrimônio histórico-cultural, etc...” e que o Poder Público basicamente tem se ocupado em minimizar impactos, ao invés de formular e implementar políticas públicas eficientes para as cidades. A existência de *conflitos de legislação*<sup>218</sup> tem sido uma das causas das tensões entre a sociedade e as administrações públicas.

Já SAULE Jr. (1999)<sup>219</sup> expõe sua preocupação com a justiça social nas cidades brasileiras e admite a necessidade urgente de se conhecer os instrumentos urbanísticos que estão sendo aplicados nos municípios brasileiros. Observa o autor, que para compreender os conflitos urbano-ambientais<sup>220</sup>, deve-se pesquisar, se possível, ações judiciais, sobre conflitos de natureza urbanística sobre o direito de propriedade e o direito de moradia, visando identificar a densidade destes conflitos e também se deve identificar os tipos de ações judiciais sobre casos de conflitos ambientais urbanos, tipos de decisões judiciais, referentes a implantação de loteamentos urbanos precários, de ocupação de áreas públicas e privadas por favelas; implantação de sistemas viários, obras e empreendimentos de grande impacto

---

<sup>218</sup> De acordo com FERNANDES (2002), até 1985, a proteção ambiental não era considerada um direito coletivo. O único instrumento existente para a defesa de interesses coletivos era a restrita e ineficaz Ação Popular ( Lei Federal no. 4.717/65). Somente com a aprovação da Lei Federal no. 7347/85, que regula uma ampla Ação Civil Pública, é que a proteção do meio ambiente foi reconhecida como direito coletivo e difuso.

<sup>219</sup> SAULE Jr. (1999) ao abordar pesquisa realizada nas cidades da região do ABC paulista, utilizou-se como fonte as informações obtidas na Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, ( pp. 12 e 13)

<sup>220</sup> Tais conflitos pertencem ao meio ambiente artificial ou construído, competindo sua tutela ao Ministério Público, instituição vocacionada à defesa da ordem jurídica e do patrimônio público e social pela ação civil pública (arts. 127, caput, e 129, II e III da Constituição Federal)

geradores de degradação ambiental. Dentre as principais conclusões do autor, ressalta-se a:

*“Necessidade dos municípios instituírem os instrumentos urbanísticos estabelecidos na Constituição Brasileira e legislações complementares para a promoção da política urbana, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos urbanos (do direito à cidade) das pessoas que vivem nas cidades e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; Necessidade de Revisão da legislação urbanística municipal, em especial as leis de parcelamento do solo urbano (loteamento urbano) e de uso e ocupação do solo urbano, visando integração social e territorial de modo a atender os objetivos da política urbana de reduzir as desigualdades sociais nas cidades; Necessidade dos municípios constituírem um sistema de gestão democrática das cidades, através da constituição de esferas públicas municipais, setoriais e regionais com participação popular, com poder de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos, implementação de políticas públicas, de mediação e negociação dos conflitos ambientais urbanos.” (SAULE Jr., 1999, pp. 43-48)*

Ao fazer essa crítica, o autor coloca em discussão a qualidade na criação de espaços urbanos e na transformação de territórios e sua adequação ao meio ambiente das cidades, buscando associar a organização territorial e compatibilidade de usos, à consecução de uma qualidade ambiental adequada.

É a partir dessas contribuições que se pretende verificar nas soluções atuais de projetos urbanos nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio<sup>221</sup>, desenvolvidas por arquitetos brasileiros, se há uma preocupação em reforçar uma linguagem universal de valorização e preservação do ambiente natural e cultural, buscando a harmonia com a cidade e seus moradores e a pessoas como parte intrínseca da natureza.

Os investimentos públicos sejam na conservação ou na ampliação do patrimônio existente, devem objetivar a distribuição universal dos benefícios, o que em muitos casos beneficia somente a alguns setores da sociedade, contribuindo para a segregação sócio-espacial e por conseqüência, a produção de espaços diferenciados.

---

<sup>221</sup> Ver Capítulo 2, descrição da Produção da Paisagem Urbana, Ambiental e Cultural



Nesse sentido, vale destacar três definições utilizadas, sobre meio ambiente, que serão, de forma conjunta, analisadas criticamente, no presente estudo. A primeira define o meio ambiente como ecologicamente equilibrado, qualificativo, que serve de parâmetro ao exercício dos Poderes Públicos, podendo ser caracterizado como bem de uso comum do povo<sup>222</sup>, destacando-se aí o papel do Estado, ao dirimir conflitos no uso dos recursos ambientais, desde que assegurado às presentes e futuras gerações<sup>223</sup>. A segunda, com base na Carta Constitucional, de 1988, conceitua meio ambiente como ecologicamente equilibrado, objeto da tutela do Estado. E por último, o conceito, de acordo com o artigo 3º. I, da Lei no. 6.938/81, que define meio ambiente como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, a permitir abrigar e reger a vida, em todas as suas formas”.

A primeira abordagem já anuncia a necessária utilização do princípio da precaução, no sentido de orientar todos os atos oriundos dos Poderes Públicos. A segunda é mais generalista, cabendo aí a interpretação que cabe ao Estado um papel primordial ao dirimir os eventuais conflitos no uso dos recursos ambientais, utilizando-se, para tal, os princípios da prevenção e proteção, e, a terceira, e última abordagem, trata da conceituação do meio ambiente como direito difuso<sup>224</sup>, com base na matriz econômica que não tem como pressuposto a renovação dos recursos naturais ou o respeito à qualidade de vida.<sup>225</sup>

Todavia, não devem ser excluídos os aspectos de proteção ao meio ambiente urbano, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade<sup>226</sup>, garantindo o bem estar da população através de uma política de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente rural, que deverá primar por atender a

<sup>222</sup> Por *bem de uso comum do povo* temos a definição de José Afonso da SILVA, Direito Ambiental Constitucional, 2ª. Edição, Malheiros, São Paulo, 1995, p.56, “ são bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à qualidade de vida e vinculados assim, a um fim de interesse coletivo”.

<sup>223</sup> Definição apresentada em DUARTE, Francisco Carlos. Qualidade de Vida: a função social do Estado, pag.163 – 179 in: Revista PGE/SP, jun. 1994, p. 178

<sup>224</sup> Segundo o art. 225 da Constituição Federal de 1988, Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, é importante compreender que o sujeito que poderá vir a ser afetado pelo dano ao meio ambiente, não pode ser, efetivamente individualizado e, portanto, agir em nome próprio, caracterizando um direito difuso.

<sup>225</sup> CAVALLAZZI & OLIVEIRA, (2002). Gestão ambiental do solo urbano: o direito à paisagem. In: Cidade, Memória e Legislação. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002.

<sup>226</sup> Podemos afirmar que seguindo este raciocínio, o direito ao meio ambiente estaria reproduzindo a função social da propriedade ao impedir que o abuso do poder privado venha a prejudicar o interesse da coletividade. Isto é, o direito

adequada utilização dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente, entre outros aspectos<sup>227</sup>. O que nos remete a qualificar o meio ambiente como sendo a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais<sup>228</sup> e culturais<sup>229</sup> que possam propiciar o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas<sup>230</sup>. Nesse sentido, devemos considerar não só a necessidade de harmonia das relações e interações dos elementos do habitat, mas, especialmente, ressaltar as qualidades do meio ambiente mais favorável à qualidade de vida.

O que de acordo com o Programa Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), estabelecido desde 1976, por ocasião da Conferência de Vancouver (conhecida como Habitat I), já deveria ser uma das metas das cidades contemporâneas. Isto é, buscar o desenvolvimento equilibrado e melhorias na qualidade de vida, assegurando o acesso livre a serviços básicos. Após a Conferência de Istambul, (conhecida como Habitat II), realizada em 1996, amadureceu-se em relação a este tema e os governos se deram conta que resolver os problemas urbanos e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos não poderia ser um papel exclusivo dos governos centrais. Portanto, estabeleceu-se, naquele momento, para as cidades brasileiras, uma agenda urbano-ambiental centrada na sustentabilidade passando pelo enfrentamento difícil, mas inevitável, da questão social.

---

da propriedade passa a ganhar novos contornos em razão da manutenção ou aprimoramento das condições ambientais, que em última análise, poderá determinar a função social desta.

<sup>227</sup> FIGUEIREIDO, Guilherme J.P. (org.). Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1998

<sup>228</sup> Segundo FREITAS (1999), Dos interesses metaindividuais urbanísticos. In: Temas de Direito Urbanístico, vol.1, São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, 1999, p. 289., o meio ambiente artificial, definição encontrada na Constituição Federal de 1988, arts. 182 e 225, é aquele integrado pelo espaço urbano construído. Sob o ponto de vista espacial, o meio ambiente artificial representa a geografia construída pela indústria humana. Resulta da inspiração criativa do homem sobre o meio físico, onde este mesmo homem exerce as principais funções urbanas de habitar, circular, trabalhar e recrear. Essa modalidade de ambiente constitui-se pelo espaço urbano construído que, segundo José Afonso da SILVA (1981), Direito Urbanístico Brasileiro, comporta em: espaço urbano fechado, abrangendo por essência os conjuntos de edificações (casa, prédios de apartamentos, centros de compra, etc...) onde os integrantes da coletividade moram ou exercem atividades; espaço urbano aberto, composto por equipamentos e bens públicos ou sociais criados para servir aos conjuntos de edificações, destinados à atender às necessidades dos habitantes, que exercem influência direta na qualidade de vida urbana (ruas, avenidas, pontes, rios, viadutos, túneis, parques, praças, jardins, lagos, áreas verdes, espaços livres, etc...)

<sup>229</sup> De acordo com a Constituição Federal de 1988, art.216, o ambiente cultural compreende o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, turístico e científico.

<sup>230</sup> Definição de José Afonso da SILVA, Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo, Ed. RT, 1981. Tal definição, embora genérica, reúne a idéia de defesa do meio ambiente e da tutela da pessoa, no tocante à sadia qualidade de vida. Entende-se que a qualidade de vida das pessoas nos espaços urbanos está bastante comprometida com a saúde do meio natural que a cerca.

A partir deste mote, o papel do Poder Público, no zelo da proteção do meio ambiente urbano, deve incluir, além da participação, o desejo<sup>231</sup> das pessoas, daí a participação da população ser considerada essencial.

Ressaltamos também que em muitas situações a produção de ambientes urbanos é associada a riscos. Muitos projetos de cunho nacional ou mesmo regional afetam a capacidade dos governos municipais de reduzir os riscos ambientais<sup>232</sup>, ao patrimônio paisagístico<sup>233</sup> e ao patrimônio urbanístico.

Entretanto, é preciso destacar que muitos planos e programas ambientais têm sido formulados e aprovados, por diversas cidades brasileiras. Relatórios de Impacto Ambiental<sup>234</sup> – RIMAs, têm sido cada vez mais exigidos, principalmente, pelas administrações públicas municipais e tendem a se tornar instrumentos importantes de ação ambiental. (FERNANDES, 2002)

A coletividade vem exercendo seu dever de preservação do meio ambiente, sobretudo, através de sua participação.<sup>235</sup> A participação da população na defesa do meio ambiente no plano da intervenção imediata está intrinsecamente relacionada ao

<sup>231</sup> O desejo entendido como sentimento de valorização da identidade cultural. Segundo JAYME (2003), tal sentimento pode conduzir a conflitos culturais, baseados em sentimentos de defesa de sua própria identidade cultural, de sua religião e de todas as outras expressões do individualismo.

<sup>232</sup> Tal afirmação conduz para o fato de ficar negligenciado o papel do discurso na identificação de problemas, na prescrição e delimitação da esfera de participação pública em busca de soluções. Como sugere GUERRA (2001), índices como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) devem também ser considerados na aferição da qualidade de vida, mas com certa cautela, pois refletem noções médias nas quais as contradições de nossa sociedade tendem a desaparecer. A este fator deverá ser somado questões relativas à processos de urbanização mais recentes, desenvolvimento da atividade turística, a exigência da chamada consciência ecológica, elementos importantes para a alimentação de uma cultura estética e de preservação ambiental. Para ACSELRAD (2001), é também observado que os programas ambientais urbanos, custeados por órgãos internacionais de desenvolvimento, e políticas formuladas por agências internacionais e nacionais, têm focado quase que exclusivamente “os riscos naturais” como contaminação bacteriológica e lixo sólido, ignorando riscos associados à abertura das economias da região à investimentos estrangeiros, ao desenvolvimento industrial e energético, além de problemas correlatos de degradação ambiental resultante da mobilidade do capital, do uso da terra e de políticas de desenvolvimento que estimulam a estreita justaposição de assentamentos humanos e instalações poluentes.

<sup>233</sup> Segundo, ARAÚJO, Lilian Alves de. Danos Ambientais na Cidade do Rio de Janeiro. In: GUERRA, Antônio José T. & CUNHA, Sandra Baptista da, Impactos Ambientais Urbanos no Brasil, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, a expressão patrimônio paisagístico corresponde aos bens de valor paisagístico, como direito difuso remete-se ao direito à paisagem, que a implantação da maioria dos empreendimentos ameaça vulnerar. Já a expressão patrimônio urbanístico correspondem aos bens de valor arquitetônico e de infra-estrutura, viária, sanitária, rede elétrica, etc..., os quais viabilizam a vida urbana, como direito difuso, remetem-se ao direito do cidadão de usufruir das eficiências da urbanização, o direito à cidade, o qual pode ser vulnerado por empreendimentos que impliquem em densificação do solo significativa, por exemplo. Ambos os casos são necessários estudos de impacto ambiental.

<sup>234</sup> Entende-se, nesta pesquisa, por impacto ambiental aquele que ocorre nos ambientes naturais, construído e cultural, advindo da implantação, por exemplo, de empreendimentos habitacionais, equipamentos de uso coletivos, indústrias, elementos do sistema viário, etc...

<sup>235</sup> MILARÉ (1992) elenca três formas de participação comunitária na tutela do ambiente: a) a participação comunitária nos processos de criação do direito ambiental (no processo legislativo e em órgãos colegiados dotados de poderes normativos; b) a participação popular na formulação e na execução de políticas ambientais e ; c) a participação popular através do Poder Judiciário .

processo decisório do Estado, como direito da coletividade, mas também se configura como dever dessa mesma coletividade. (MILARÉ, 1992),

Cabe lembrar que desenvolvimento é substantivo e pressupõe que, para alcançá-lo, devemos, sobretudo, buscar reduzir a distância entre ricos e pobres, ressaltando não só a importância do papel da coletividade e o respeito à função social da propriedade, como também a necessária aplicação da tutela ambiental, não só como dever do Estado, mas de toda a coletividade.

Trata-se, segundo FERNANDES (2002), de um novo desafio na ordem urbanística e ambiental das cidades, onde por exemplo, *“a incorporação de valores ambientais nas decisões do Poder Público e na constituição da ordem social, depende fundamentalmente da participação ampla da sociedade no processo decisório”*. No entanto, a tutela ambiental não pode desprezar os interesses urbanísticos, pois são esses que garantem a vida nas cidades.

A inclusão, no corpo do Estatuto da Cidade, do fator ambiental na disciplina da política urbana é um grande avanço<sup>236</sup>, impedindo que iniciativas danosas ao meio ambiente sejam levadas a efeito.

A qualidade ambiental está também associada, segundo SILVA (1997), além da matriz da ordenação do uso e ocupação do solo, a da ordenação da paisagem urbana<sup>237</sup>. Com base nos princípios do urbanismo moderno<sup>238</sup>, que argumentava que a criação das unidades funcionais, proposta da Carta de Atenas, não vislumbrava princípios que tratassem dos aspectos estéticos das cidades, ainda que, para Le Corbusier, a arquitetura fosse responsável pelo bem-estar e pela beleza da cidade, alerta para o fato de que a análise desse campo não deverá privilegiar a manutenção de uma visão estática sobre esta, que não valoriza o processo, a dinâmica que envolve as relações sociais.

A paisagem urbana, sua conformação, *“... será tão mais atraente quanto mais constitua uma transformação cultural da paisagem natural do seu sítio e tanto mais*

---

<sup>236</sup> Parece-nos que a preocupação no Estatuto da Cidade, da inclusão de tal matéria, está voltada, ao contrário do capítulo sobre meio ambiente na Constituição Federal de 1988, ao meio ambiente dos centros urbanos, das regras de ordenação das cidades, daí a inclusão do instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

<sup>237</sup> SILVA, J. A. (1997), define a paisagem urbana como a roupagem com que as cidades se apresentam a seus habitantes e visitantes.

*agressiva quanto mais tenha violentado a paisagem natural, sem acrescentar-lhe valor humano algum.”( WILHEIM,in:SILVA,1997,p.52), está não só relacionada às atividades individuais, mas principalmente às atividades sociais. Estas se rebatem nas necessidades da cidade e da vida urbana, em especial quando “as necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor de troca, pelo comércio e pelo lucro? Não seria também a necessidade de um tempo desses encontros, dessas trocas?.” A necessidade da cidade e da vida urbana só se exprime livremente nas perspectivas que tentam abrir novos horizontes. (LEFEBVRE,2001:104).*

Por outro prisma, a importância da temática da paisagem é expressa como valor ambiental<sup>239</sup>. Sua importância dentre os temas urbanísticos e ambientais, sob a premissa de que a manutenção de padrões estéticos no cenário urbano revela inegável interesse difuso por relacionar-se diretamente com a qualidade de vida e com o bem estar da população.

Nesse sentido CAVALLAZZI & OLIVEIRA (2002) ressaltam a importância da dimensão paisagem, não só como somatório de fragmentos de ações e intervenções urbanas, ou sub-produtos destas, mas como expressão de uma totalidade. Apontam a necessidade de, ao tratar a gestão ambiental do solo, instituir o direito à paisagem<sup>240</sup>.

Em face da amplitude do objeto do Direito Urbanístico ressaltamos também a questão da boa aparência das cidades e seus efeitos psicológicos sobre a população, equilibrando, pela visão agradável e sugestiva de conjuntos e elementos harmoniosos, a carga neurótica que a vida citadina despeja sobre as pessoas que nela hão de viver, conviver e sobreviver.

---

<sup>238</sup> Princípios de Urbanismo (La Carta de Atenas), pp. 136 e 137, princípio 92. Ver também p. 146, onde afirma: “ El urbanismo ya no puede estar sometido exclusivamente a las reglas de un esteticismo gratuito. Es, por su esencia misma, de ordem funcional.”

<sup>239</sup> Paulo Afonso Leme MACHADO (2000, pp.110) descreve a paisagem como bem ambiental, conceito do qual se ocupou a Constituição Federal de 1988.

<sup>240</sup> Para as autoras, decorrente do Projeto Integrado de Pesquisa “Práticas Sociais Instituintes e a sua Tradução Jurídica e Urbanística: Gestão Ambiental do Solo Urbano”, paisagem foi abordada enquanto um bem de todos. A Paisagem sinaliza a prioridade do espaço público em face do privado, o uso coletivo em face do individual, a preservação da natureza e sua transformação equilibrada diante da degradação, o ambiente natural e construído em harmonia, apesar do descompasso da estruturação espacial urbana.

Também pode ser atribuído o interesse difuso ao desejo da

ambiental. A questão do controle do uso do solo foi um fator fundamental para a determinação de um padrão satisfatório de qualidade ambiental, ainda que com suas limitações e obstáculos em relação a sua eficácia. Nesse sentido, podemos afirmar que a cidade tem na perspectiva da mediação entre Direito e Urbanismo, um campo para compreender em seu espaço, culturalmente rico e diversificado e que pertence a todos os seus habitantes, o direito destes de encontrar nela condições necessárias para sua realização política, social e ecológica, assumindo deveres de solidariedade.<sup>244</sup>

A partir das contribuições dos autores acima analisados busca-se refletir sobre a produção e apropriação de ambientes urbanos nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio. Se, de fato, estes vêm sendo igualmente partilhados por todos e se estes vêm passando pela construção de uma legalidade urbana, fundada na participação, ou seja, na legitimidade, amparada por instrumentos jurídicos e urbanísticos. Onde através da influência da normativa urbanística, é possível verificar a interferência na construção da paisagem e na formação de ambientes urbanos e sua relação com o equilíbrio sócio-ambiental. E, privilegiando como marco teórico as dimensões como direito à cidade e qualidade de vida, entendemos ser possível explicitar a importância da *norma*, à luz da dinâmica urbana, ampliando a produção dos sentidos e qualificando as relações interdisciplinares.

## 2.5 - Registros da Produção Cultural da Paisagem

*« As paisagens construídas e valorizadas da sociedade revelam sua estrutura social e conformam lugares, regiões e territórios. A paisagem é materialidade, mas é ela que permite à sociedade a concretude de suas representações simbólicas » (LUCIARI, 2001)*

A partir da análise dos estudos sobre paisagem<sup>245</sup> observamos que a palavra paisagem surgiu no Renascimento para indicar uma nova relação entre os seres humanos e seu ambiente. Uma nova maneira de ver o mundo, com foco nas formas visíveis, na sua composição e na estrutura espacial, como unidade, coerência e ordem

<sup>244</sup> Conteúdo da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, apresentada no Fórum Social Mundial de 2005.

<sup>245</sup> Estudos com base nas obras de MENDONÇA (1982), BERTRAND (1982), CLAVAL, P. (2004) e BRUNET (1985).

ou concepção racional do meio ambiente, balizada na idéia de intervenção humana e controle das forças que modelam e remodelam nosso mundo.

Com o advento da industrialização e da urbanização o conceito de *paisagem* ganha novos significados, de valorização estética e ecológica.

Mas foi nos anos 60, quando a visão da ecologia se popularizou, que a exclusão social, reproduzida no uso seletivo do território, evidenciou os antagonismos entre preservação e urbanização. No tocante a preservação, a valorização do meio ambiente passou, principalmente, a transformar paisagens naturais em bens de consumo. A urbanização, a valorização estética da morfologia urbana e da paisagem contribuíram para revelar paisagens urbanas associadas às práticas sociais “...a paisagem desejável do discurso ecológico, oculta no espaço desigualdades sociais, e é justamente na apropriação social que a dimensão cultural da paisagem se revela.”(COSGROVE, 1998)

A partir dessa abordagem, compreendemos *paisagem* como expressão de um conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza, assim como, a construção social de paisagens, como representações simbólicas, representações de representações, reproduzindo-se, renovando-se e regenerando-se tal qual as sociedades.<sup>246</sup>

A leitura de autores como BRUNET (1982), SANTOS (1986, 1996), SAUER (1998), COSGROVE (1998 (a) e (b)) reforça a idéia de que a sociedade moderna, ao inventar e valorizar a concepção de paisagem, apropriando a esta um valor estético e um valor ambiental, apresenta a paisagem como objeto da ação da sociedade, como parte da lógica da organização social, portadora de sentidos e ao mesmo tempo fenômeno do visível.

Muitos autores ainda privilegiam, na análise da paisagem, o sentido da visão, do seu valor como expressão cultural (ARGAN, 1993; RELPH, 1976).

Nos anos 1970 as observações de CLAVAL (2004) nos chamam atenção para as paisagens da cidade que pulsa, “A descrição de paisagens urbanas tais como as

---

<sup>246</sup> Conceito extraído da pesquisa, coordenada por CAVALLAZZI, R. L., Projeto Integrado de Pesquisa : A Paisagem Urbana como Patrimônio e seus Instrumentos de Tutela.2001/2003; CAVALLAZZI, R. L., Projeto Integrado de Pesquisa – Práticas Sociais Instituintes e sua Tradução Jurídica-Urbanística. Pesquisa Interinstitucional PROURB/UFRJ – UERJ – OAB/RJ, apoio FAPERJ/CNPQ, OAB/RJ, 2003/2004. A autora integra o grupo de pesquisa de 2002 a 200p147.6 83.97 Tmj 1 0 0 1 160.08 83.97 Tm 0 1 491.52 32(t)Tjg 32(t)TRGTm 6 TL 23



*descobrimos percorrendo a cidade dá a idéia das etapas de sua evolução, mas não exp*

mercadológica, com a finalidade de transformar paisagens em novas territorialidades, de forma a atender grupos sociais dominantes, tornando o uso dessas paisagens restrito e, por consequência, promovendo o fortalecimento das desigualdades sócio-espaciais.

### **2.5.1 Produção cultural da paisagem como expressão da cultura impressa no ambiente**

Inicialmente a Geografia Cultural, entendia que as diversas paisagens eram impactadas pelos homens e que, as mesmas estariam repletas de codificações e informações. Mas a importância e a natureza da paisagem poderiam ser diferentes a partir do tempo e do contexto social. Daí ser necessário inserir o fator tempo nas avaliações decorrentes.

Com base nesse entendimento, DUNCAN (1990) sugere três aspectos para avaliar diferentes paisagens. São eles: a maneira *como as pessoas consideram a natureza da paisagem*, isto é, como as pessoas em suas leituras interpretam a paisagem e se elas contribuem para a interpretação da paisagem; *os valores diferenciados que tem a paisagem* para o público externo a ela e para o público local. A perspectiva de quem está dentro e de quem está fora produzindo uma visão crítica. A interpretação da paisagem como elemento de ideologias dominantes, políticas e práticas sociais; *o sistema de significação contido na paisagem*. A valorização da percepção e interpretação da produção de códigos de significação (de outras áreas do sistema cultural), assim como, a análise do relacionamento entre diferentes elementos do sistema cultural. Sugere, ainda o autor, a possibilidade de privilegiar, na análise da paisagem a associação da interpretação, da valorização e significação, visando o seu entendimento como prática cultural que corrobora para a compreensão da dinâmica urbana.

Para COSGROVE (1998 (a)), a paisagem é uma *“maneira de ver”*, uma maneira de compor e harmonizar o mundo externo em uma *“cena”*, em uma unidade visual, onde a Cultura tem que ser constantemente reproduzida pelos seres humanos em suas

ações. “A cultura é ao mesmo tempo, determinada por e determinante da consciência e das práticas humanas.” (COSGROVE, 1998 (a), p.102).

Prossegue o autor, quando afirma que revelar significados na paisagem cultural exige habilidade imaginativa. Tenta explicar que a habilidade imaginativa é pressuposto para representar essa paisagem no qual seus significados possam ser expostos e refletidos. Apresenta a relação entre Cultura e Poder, onde a linguagem, os símbolos, “o simbolismo da paisagem, mesmo que seja menos aparente, serve ao propósito de reproduzir normas culturais e estabelecer os valores de grupos dominantes por toda uma sociedade.” (COSGROVE, 1998 (a), p.106), a conduta são importantes aspectos a serem decodificados na leitura da paisagem cultural. O papel do símbolo merece destaque especial, para tentar compreender as expressões impressas por uma cultura em sua paisagem.

*“Todas as paisagens possuem significados simbólicos porque são produto da apropriação e transformação do meio ambiente pelo homem .” (COSGROVE, 1998 (b), p.108)*

Nesse contexto, entendemos que toda e qualquer fonte que possa nos informar os significados contidos na paisagem não deve ser desprezada. A compreensão da paisagem existente depende apenas da vontade de olhar, de estar aberto a novos conhecimentos.

Para SAUER(1998), o termo “paisagem” é apresentado para definir o conceito de unidade da geografia, para associá-la aos fatos da vida cotidiana. De acordo com o autor, “área” e “região” são termos equivalentes. Ressalta ainda o autor, que este termo significa uma forma da Terra na qual o processo de modelagem pode ser constituído tanto de formas físicas como de formas culturais.

Já BRUNET (1982), se apoia na teoria da percepção para explicar a paisagem, entendendo esta como realidade subjetiva, precisa, simplesmente o que se vê.

*“ O que se vê existe. O que se vê é, por outro lado, vivido e sentido de forma distinta pelos homens., que de uma ou outra forma são seus usuários” (BRUNET, 1982, p.486)*

Para BRUNET (1982), a paisagem é um dado, extremamente rico, apresentando sua formação em pelo menos três faces: elementos naturais, humanos e suas relações. A leitura da paisagem deve ser associada a documentos e demais conhecimentos, que também proporcionem indicações sobre a área. É o conjunto destas indicações que permite acessar os significados desta paisagem. E, somente aí, é possível chegar a compreender as estruturas e os sistemas. Não basta ler a paisagem como aparência, como reflexo de uma estrutura espacial, pois esta se apresenta incompleta e deformada, como um reflexo.

O conteúdo, o sentido, o significado da paisagem, são encontrados nas qualidades físicas da área, que são também importantes para o homem, mas também nas formas do uso da área, com base na cultura humana, nas marcas da ação do homem, como tipos de estruturas que o homem constrói, formas de produção e de lazer, nas relações de convivência entre o homem e natureza, enquanto expressões culturais. (SAUER, 1998)

Diante do contexto acima, é no significado cultural da paisagem que iremos nos deter para explicar a hipótese que formula a tese central desta pesquisa, considerando a cultura como agente, a área natural o meio e a paisagem cultural o resultado.

*“ A paisagem cultural é modelada a partir de uma paisagem natural por um grupo cultural. A cultura é o agente, a área natural é o meio, a paisagem cultural o resultado. Sob influência de uma determinada cultura, ela própria mudando através do tempo, a paisagem apresenta um desenvolvimento, passando por fases e provavelmente atingindo no final o término do seu ciclo de desenvolvimento. Com a introdução de uma cultura diferente, isto é, estranha, estabelece-se um rejuvenescimento da paisagem cultural ou uma nova paisagem se sobrepõe sobre o que sobrou da antiga.” (SAUER, 1998, p.59)*

Outra contribuição importante, incorporada nesta investigação, dá-se no campo do *imaginário urbano*. SILVA (2001) que priorizou o imaginário urbano, desvinculando-o da imagem, indaga sobre a necessidade de análises urbanas que valorizem os gostos sociais, as projeções fantasiosas de um grupo humano ou os desejos individuais frente a fenômenos de conhecimento coletivo, mas não como mercado econômico e sim como mercado simbólico.

O processo de construção da paisagem, do ponto de vista da *valorização simbólica*, revela sua dimensão cultural. Isto é, valorização da identidade cultural através de comportamentos e imagens que se deseja impor ou se deseja introduzir.

Assim no processo de construção da paisagem cultural, o imaginário social, ocupa papel relevante. O imaginário da cidade, quando traduzido da observação, de experiências e também de generalizações, induzindo comportamentos, condutas, torna-se ferramental de importância, capaz de se impor às imagens pré-existentes, de conveniência.

Experiências de representação se reproduzem, criando representações de representações. Já os diversos cenários onde se dá o desenvolvimento das práticas sociais, configuram-se também na representação dessas mesmas práticas, com novo conteúdo, transformando a paisagem em um *espaço geográfico*<sup>250</sup>, repleto de representações.

*"As mudanças morfológicas na paisagem não são inócuas e não podem ser analisadas independentemente das práticas sociais". (LUCHIARI, 2001)*

Na tentativa de explicar tal afirmação reforça-se a idéia de que a produção de um novo contexto material altera a forma/paisagem e introduz novas funções, valores e objetos. *"Tomada isoladamente, a paisagem é um vetor passivo. Somada ao valor social que lhe é atribuído, transforma-se em espaço, processo ativo da dinâmica social". (LUCHIARI, 2001)*. Surge um *sistema de valores* repleto de significados. Onde o fator tempo também tem a função de imprimir, assim como, o processo social, formas/paisagens.

De acordo com SANTOS (1996), natureza e sociedade são indissociáveis. O que o remete a explicar a produção cultural da paisagem associada diretamente à natureza como técnica e cultura, ressaltando a distinção entre paisagem e espaço<sup>251</sup>. Para ele, a

<sup>250</sup> Na abordagem de SANTOS (1996) sobre espaço geográfico introduz o conceito de espaço como sistema de valores.

<sup>251</sup> SANTOS (1996) define paisagem como conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. Pode também ser definida como porção da configuração territorial que é possível abarcar com a visão; e como conjunto de objetos reais-concretos. Já o

paisagem é “transtemporal”, pois junta objetos passados e presentes, uma verdadeira construção transversal. Já o espaço é sempre um presente, uma construção horizontal, uma situação única, particular.

A partir dessa visão, entendemos que cada paisagem caracteriza-se, por uma distribuição de formas-objetos, providas de um conteúdo técnico específico, apresentando-se como um sistema material, relativamente imutável. Já o espaço, resultado da introdução intempestiva da sociedade nessas formas-objetos, apresenta-se como um sistema de valores, que se transforma permanentemente.

A paisagem surge como possibilidade de representação. A paisagem como representação resulta da apreensão do olhar do indivíduo. A partir de valores recorrentes e de sua capacidade de reter, reproduzir e distinguir elementos significativos, é possível compreender a lógica nas relações entre produtores e demais agentes envolvidos na produção de bens simbólicos.

Mas dentre as contribuições acima apresentadas é a partir de COSGROVE (1988;1989;1998;2000), que abriu-se muitas possibilidades de leitura das paisagens das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio. Define-se, com base em seus argumentos, um conceito de paisagem, onde a temática valorizada não está mais relacionada às características físicas do espaço e sim em função das culturas, assumindo um caráter coletivo. Valoriza-se o simbolismo dos lugares, o lugar como local de encontro de muitas culturas e a possibilidade de conflito entre essas mesmas culturas. Outro aspecto relevante nessa interpretação e valorização da paisagem, a partir de Cosgrove, está relacionada a sua função ideológica, associada ao poder e a sua função utópica, associada a ruptura com o presente.

### **2.5.1.1 - Paisagem como poder**

Por volta dos anos 60, com os avanços tecnológicos e a crescente globalização da economia e dos valores culturais, ocorreu o favorecimento da perda da capacidade de atratividade do modernismo. Em seu lugar suscitou-se movimentos movidos por

---

espaço, pode ser definido como o conjunto de formas mais a vida que as anima. Em (SANTOS, 1985), encontramos a definição de paisagem como sendo o resultado da acumulação de diversos tempos, distribuídos sobre o território.

reação a uma racionalidade excessivamente técnico-burocrática, que incorporou novos comportamentos e atitudes que valorizaram a crítica da vida urbana. Nesse contexto, para muitos autores, era chegada a hora de intervir a partir do conhecimento que é produzido e constituído nos lugares particulares, valorizando um discurso de poder localizado.

HARVEY (1992), ao citar a obra de Jameson, observa que o pós-modernismo é na realidade a lógica cultural do capitalismo avançado, com sua resignação à fragmentação e efemeridade sem fundo, em geral se recusa a identificar e revelar os sentidos essenciais das superfícies. Utilizando-se de estratégias balizadas em uma produção cultural fugaz, de consumo de massa, em uma promoção publicitária, com base mercadológica, na velocidade, nas diversas formas de mídia de imagem, etc..., ressalta seu papel como sistema material.

Ao analisar as contribuições de Jane Jacobs e Jenks ao projeto urbano, HARVEY (1992) observa que o pós-modernismo procura descobrir maneiras de exprimir a estética da diversidade. Em especial valorizando os processos sociais de interação, seja através da produção de formas urbanas dispersas, descentralizadas e desconcentradas, favorecidas pelas comunicações que acabam por favorecer a derrubada das fronteiras usuais do espaço e do tempo, seja pelas tecnologias que permitem a geração de produtos personalizados, produzidos em massa, permitindo grande variação de estilos.

Na realidade, a aparência de uma cidade e o modo como os seus espaços se organizam formam uma base material a partir da qual é possível pensar, avaliar e realizar uma gama de possíveis sensações e práticas sociais. (HARVEY, 1992)

Considerando tais afirmações e atribuindo aos anos 70 e 80, o surgimento de um processo de desurbanização pós-industrial, com impactos na organização do espaço e na sua regulamentação, verificamos um grande contraste com uma nova organização do tempo e o desenvolvimento de técnicas, entre as quais as de comunicação.

Na relação entre cultura e poder, o poder aparece de forma visível e se expressa na paisagem, de natureza complexa. Com base em uma visão crítica da vertente da geografia humana, que conceituava paisagem geográfica por dois diferentes ângulos: a paisagem da cultura dominante, como exercício do poder, das classes dominantes; e,

conjunto de paisagens alternativas, residuais, emergentes e excluídas, aquelas colocadas em segundo plano, é que consideramos para a nossa pesquisa a visão da geografia cultural renovada, onde encontramos a cultura como prática, a cultura como parte intrínseca da natureza, a cultura em toda parte, a cultura como poder, com diferentes impactos sobre a paisagem urbana. Valoriza-se a diversidade na paisagem, a aparência multifacetada, além de tempos não lineares.

Considerando que todas as paisagens possuem significados simbólicos porque são o produto da apropriação e transformação do meio ambiente pelo homem, a presente pesquisa, a partir das categorias criadas por COSGROVE (1988; 1989) para análise de paisagens alternativas, aquelas consideradas *residuais*, colocadas em segundo plano e, as *emergentes*, futuristas utópicas e geradoras de temporalidades espaciais, é que pretendemos descrever a paisagem das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio e buscar compreender como as mesmas se manifestam.

#### **2.5.1.2 – A imagem da cidade: paisagem da utopia**

A partir da contribuição de LYNCH (1982) é possível perceber que o conteúdo das imagens das cidades remete às formas físicas, mas também permite valorizar percepções do ambiente urbano, como legibilidade, identidade/estrutura e significado e por último a imaginabilidade<sup>252</sup>, e que a paisagem de uma cidade pode ser compreendida.

Segundo o autor, a imagem pública de qualquer cidade é a sobreposição de muitas imagens individuais. Defende a trilogia estrutura-significado-identidade como grande eixo condutor do processo de observação e de análise da imagem de uma cidade, de um bairro, de um lugar. Outro aspecto relevante da contribuição do autor refere-se a influências atuantes sobre a imaginabilidade, no campo da história do lugar, da função e conteúdo urbano que exerce, da forma e da origem do nome.

LYNCH (1982) aborda ainda que um meio ambiente bem individualizado e legível não passa a oferecer apenas segurança, mas também amplia a capacidade de interação com o homem.

---

<sup>252</sup> Uma cidade é legível, quando seus bairros, nós importantes, caminhos mais marcantes são facilmente identificáveis e se agrupam, também com certa facilidade, na estrutura como signos reconhecíveis, valorizando a importância de elementos primários e das linhas de força que os relacionam.



Por uma outra abordagem, o mesmo autor sugere, na sua Teoria sobre a Boa Forma da Cidade (1981), quando se refere ao “lugar utopia”<sup>253</sup>, que neste, os elementos da paisagem serão feitos memoráveis. Luz, movimento, sons e cheiros serão manipulados para fazer lugares mais engajados aos sentidos. A paisagem será mais transparente, os processos econômicos serão expostos e a conexão entre produção e consumo imediatos. O ambiente será a educação em si. Todos serão treinados a ler um lugar, entendendo o que ocorre, ocorreu ou ocorrerá ali, o que significa, como deve ser o comportamento e como se conecta com os outros lugares. O ambiente é a celebração do lugar, tempo e processo.

Já para COSGROVE (2000 (1994)), a interpretação, valorização e significação de paisagens utópicas, a despeito destas terem saído ou não do papel ou de terem alcançado algum nível de realização, estão relacionadas, sobretudo, a imaginação social.

A partir dessa perspectiva, a contribuição de RONCAYOLLO (2002) reforça que a cidade não é uma realidade cujas representações não seriam mais que um reflexo. Para o autor as representações fazem parte da cidade e se reproduzem. A experiência do “vivido” é feita de algumas percepções e de vastos espaços imaginados. A partir desses espaços imaginados se fabrica um caleidoscópio de imagens que podem causar constrangimentos ou até mesmo grandes surpresas.

Alerta ainda o autor, que a “imagem da marca” de uma cidade, aquela que vendemos aos estrangeiros, o contrário dos locais, é uma coisa, fruto de um trabalho de publicidade e marketing. Já o “imaginário da cidade”, feito de observações, de experiências e também de generalizações, induzindo condutas, é um trabalho sério, capaz de se impor à imagem da marca. O imaginário da cidade é, nada mais, que uma versão da esperança. Nessa busca pela versão da esperança, *“as questões ambientais e o reconhecimento do valor dos processos naturais no desenho da forma urbana deixariam de ser simplesmente uma escolha, mas passariam a fazer parte de uma atitude do urbanista, buscando uma melhor qualidade da paisagem urbana.”*(COSTA,L.,2003).

---

<sup>253</sup> Para o autor, *Lugar Utopia* são idéias sobre a relação do homem com o lugar e só superficialmente do homem com o homem. É um recital de desejos.

Com base nas contribuições acima apresentadas a imagem da cidade a que se refere esta pesquisa, a partir da abordagem cultural, diz respeito a maneira como as paisagens hoje são percebidas e valorizadas. Entende-se que a imagem de uma cidade, uma vez resignificada como paisagem, não é somente aquela formada pela sua topografia e pelos seus processos econômicos, políticos e sociais. Ela se forma também de outras imu

## Capítulo III

### 3. Produção da Paisagem Urbana, Ambiental e Cultural

O presente capítulo apresenta e analisa, a paisagem atual, dos elementos herdados do mundo rural até as novas formas oriundas das mudanças provocadas pela indústria do petróleo e gás.

Ressaltamos, que houve, no decorrer deste capítulo, uma preocupação em descobrir, considerando a cidade de Macaé como eixo condutor das observações pesquisas e análises, nas estruturas existentes do passado, aquelas que, no presente, anunciam transformações de uso, buscando apresentar, sobretudo, alguns aspectos da atual vida urbana.

Nas visitas às cidades, constatou-se que fenômenos semelhantes ao metropolitano vêm ocorrendo, associados ao crescimento inter-regional e intra-regional<sup>255</sup>. No entanto, em outro espaço, em tempo e escalas diferentes. Estes fenômenos dizem respeito ao crescimento desordenado das cidades, a formação de aglomerados sub-normais (favelas), a congestionamentos no trânsito e sobrecarga da malha viária local, a incidência de crimes<sup>256</sup>, entre outros problemas, típicos das metrópoles brasileiras.

Os primeiros levantamentos de dados, obtidos das visitas a campo, entrevistas, coleta de informações documentais, também revelaram experiências inovadoras, de caráter local.

Na observação de campo, foi fundamental o conhecimento adquirido pela autora em visita às cidades, à sede dos governos locais, em entrevistas a alguns agentes envolvidos com a administração local e com representantes da sociedade civil

---

<sup>255</sup> Entende-se por crescimento inter-regional, como dimensão territorial do processo de urbanização e, por intra-regional, como expressão local dos processos sociais.

<sup>256</sup> Segundo SILVA, Érica Tavares, Desenvolvimento Local e criminalidade em Macaé/RJ, monografia, UENF, Campos dos Goytacazes, 2003, na região de Macaé, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, que correspondem a 34<sup>a</sup> AISP (área integrada de segurança pública), o número de homicídios subiu 86% entre 1991 e 2002, o maior aumento registrado no Estado do Rio de Janeiro. No mesmo período, dobrou o número de roubos a veículos na região de Cabo Frio, Búzios, Araruama e São Pedro da Aldeia, cujo crescimento foi de 117%, o maior do Estado. Nas cidades de Campos dos Goytacazes e Macaé, a violência também está ligada ao tráfico de drogas. Os dados da polícia indicam que 80% dos crimes têm envolvimento com traficantes. Também em Macaé e cidades vizinhas, a taxa de homicídios (por cem mil habitantes) em 2002, foi de 69,4%, a mais alta do Estado. No caso de Macaé, a autora explica que tais estimativas devem-se ao fato, dos trabalhos na área petrolífera exigir uma expressiva população flutuante.

organizada. As entrevistas realizadas<sup>257</sup> reforçaram a adoção de um processo administrativo estratégico em cada cidade pesquisada mas, sobretudo, revelaram as características de mobilidade das cidades, o perfil de oportunidades geradas e a satisfação da população com as obras implementadas e em curso.

Das observações resultou que a vertente do turismo é muito forte na cidade de Cabo Frio, já na cidade de Rio das Ostras, o turismo ainda está em formação, e em Macaé são as oportunidades de negócio que atraem e movem a vida.

Sobre o conjunto de fenômenos aqui apresentados, o qual permite a formação de um espírito crítico, por conta dos levantamentos de campo, os quais apontam algumas constatações a serem verificadas, no decorrer do desenvolvimento da tese, temos a expansão urbana que vem ocorrendo nessas cidades.

Nesse sentido a opção de estudar os casos-referência teve sua razão de ser no necessário aprofundamento dos processos de produção do espaço urbano e suas desigualdades. Os instrumentos de planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano, por exemplo, que, a princípio, são formulados para proporcionar cidades

---

<sup>257</sup> Ao município de Cabo Frio foram realizadas três visitas. A primeira com o caráter de conhecer as novas formas produzidas, os conflitos existentes. Nessa ocasião, foi entrevistado o Secretário Municipal de Obras e também, encaminhadas questões a serem respondidas pelo Prefeito. A segunda visita privilegiou conhecer os projetos considerados estratégicos para administração local. Nessa ocasião foram entrevistados a Gerente de Projetos Especiais, o Secretário Municipal de Turismo, e o Secretário de Planejamento. A última visita restringiu-se a consultar documentação normativa e sobre projetos para a cidade. Ao município de Macaé foram realizadas três visitas, a primeira deu-se através da participação de Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável. Nessa ocasião o prefeito foi entrevistado, buscando-se valorizar na sua opinião o conhecimento dos setores e projetos estratégicos para o governo local, assim como planos para o futuro. A segunda visita privilegiou conhecer as novas formas produzidas, os conflitos existentes, além de entrevistar, a presidente da FUNEMAC- Fundação Educacional de Macaé, arquitetos da Secretaria Municipal de Obras, na ocasião mestrandos do Curso de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional e Gestão de Cidades, da UCAM/Campos dos Goytacazes, RJ, e o Sub-secretário de Planejamento. A terceira, buscou verificar na paisagem urbana da cidade aspectos relacionados aos projetos, planos e programas em curso. Através das entrevistas foi possível coletar documentação referente aos instrumentos de planejamento e gestão municipais. Ao município de Rio das Ostras foram realizadas três visitas. Na primeira foram realizados levantamentos de campo pela cidade com o objetivo de conhecer as novas formas produzidas, os contrastes com as existentes, os conflitos. Nessa ocasião foi realizado contato com a Secretária Municipal de Planejamento. Na segunda visita foi realizada visita ao setor de análise, acompanhamento e aprovação de projetos da Secretaria de Obras, além de entrevista ao Secretário de Projetos Especiais e ao Prefeito, e numa terceira visita foi possível, tomar conhecimento do Plano Diretor, etapas e procedimentos de condução, e dos projetos considerados estratégicos para o governo local, assim como planos para o futuro. A cidade de Campos dos Goytacazes também foi visitada em duas ocasiões. Na primeira, foram pesquisados os órgãos de classe, associações comerciais, sede dos jornais locais, buscando aferir o papel da cidade e sua articulação com as cidades objeto da presente pesquisa. Na segunda, foi privilegiado pesquisar nas instituições de ensino superior que oferecem cursos especializados voltados para a área do petróleo e gás, monografias e dissertações de mestrado. As visitas ocorreram no período de 2003 a 2005. Em todas as cidades foi coletado material publicitário sobre projetos implantados recentemente, em implantação e perspectivas para o futuro. Conversas com comerciantes locais e alguns representantes do legislativo municipal foram realizadas. Em 2005 foram realizadas entrevistas a grupos específicos. Em todo o material recolhido é possível detectar dois vetores de crescimento, um relacionado ao dinamismo demográfico e outro ao dinamismo econômico.

ambiental e socialmente equilibradas, será que atingem seus objetivos nos municípios fluminenses selecionados?

### 3.1 A Paisagem da Cidade de Macaé e de seus Ambientes de Fronteira

O município de Macaé integra a Região Norte Fluminense<sup>258</sup> do Estado do Rio de Janeiro, com 1.141 Km<sup>2</sup> de extensão territorial<sup>259</sup>. Faz divisa com os municípios de Rio das Ostras<sup>260</sup>, Casimiro de Abreu, Nova Friburgo, Trajano de Moraes, Conceição de Macabu e Carapebus<sup>261</sup>.



Figura 1 : Mapa de Macaé

Com uma população apresentando crescimento dinâmico de 3,93% a.a, entre 1991 e 2000<sup>262</sup>, em decorrência de um processo de migração intra e inter-regional, a cidade vem se destacando no cenário fluminense. Esse destaque deve-se, sobretudo, a busca de oportunidades de trabalho, nos diversos setores da economia da região, impulsionados pela atividade de exploração e produção de petróleo e gás.

<sup>258</sup> Região formada pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra.

<sup>259</sup> Segundo pesquisa de NUNES, Claudia M.M. O Município de Macaé e Carapebus e o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba: reflexões sobre como harmonizar instrumentos urbanísticos e instrumentos ambientais, (2004), existem informações divergentes sobre a atual extensão territorial para o Município de Macaé: o IBGE - 1996/Cadastro de Cidades e Vilas do Brasil - 1.524 km<sup>2</sup>; Censo 2000, IBGE - 1.215 km<sup>2</sup>; Estudo Sócio-Econômico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para o Município de Macaé, 2002, 1.229,1 km<sup>2</sup>; Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano do Município de Macaé, 1990 - 1.337 km<sup>2</sup> (após a emancipação do distrito de Quissamã). Sua área atual compreende, aproximadamente, a metade da extensão original.

<sup>260</sup> Decreto no. 040 de 06/11/1996

<sup>261</sup> Decreto no. 041 de 06/11/1996

<sup>262</sup> Fonte: Fundação CIDE - Resultados Preliminares do Censo de 2000, Estudo Sócio-Econômico 1997/2001, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE, out.2002

A partir de 1974, com a descoberta do petróleo na região e com a instalação da base de operações da Petrobrás em seu território, passou a ter novas perspectivas de desenvolvimento econômico, com a expansão do mercado de trabalho e o aumento da população e da receita arrecadada, consolidando sua vocação de capital nacional do petróleo. Mas outros problemas surgiram, como a favelização, a migração de trabalhadores sem qualificação e o encarecimento de aluguéis, originados principalmente pela carência de infra-estrutura municipal para atender a demanda exigida pelas empresas petrolíferas que se instalaram na região.

Com a febre emancipadora dos anos 80, houve algumas modificações na configuração territorial de alguns municípios fluminenses. O município de Macaé perdeu o distrito de Quissamã, que virou município, o município de Cabo Frio perdeu os distritos de Armação de Búzios e de Arraial do Cabo, os quais também viraram municípios. O município de Rio das Ostras foi criado através de distrito emancipado do município de Casimiro de Abreu. Tais medidas emancipatórias estão apoiadas em um aparato legal/fiscal<sup>263</sup>.

Dos municípios fluminenses, que apresentaram as maiores taxas de crescimento demográfico desde 1990, retirando-se as cidades integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro, aparecem as três cidades Rio das Ostras, Cabo Frio, Macaé. Conforme demonstra a tabela a seguir (crescimento da urbanização na área objeto da pesquisa).

---

<sup>263</sup>A legislação de criação dos municípios - referência normativa IBGE, décadas de 1980/1990, pode ser encontrada no site [www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/estupesq/gc04/socioeco2005.htm](http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/estupesq/gc04/socioeco2005.htm), visitado em 03 de maio de 2005.

**Tabela 2**  
**Crescimento da Urbanização na área objeto da pesquisa**

<b>Município/Estado</b>	<b>Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual 1991/2000 (%)</b>	<b>Taxa de Urbanização (%)</b>	<b>Densidade Demográfica (hab/km<sup>2</sup>)</b>
Estado do Rio de Janeiro	1,30	96,0	328,08
Região Norte Fluminense	1,49	85,1	71,54
Campos dos Goytacazes	0,88	89,5	100,73
Carapebus	2,02	79,3	34,46
Cardoso Moreira	(-) 0,20	63,8	24,35
Conceição de Macabu	1,14	88,1	47,07
Macaé	3,93	95,1	107,77
Quissamã	3,01	56,3	19,15
São Fidelis	0,69	72,1	35,52
São Francisco de Itabapoana	0,68	46,7	36,67
São João da Barra	3,20	70,9	60,31
Região das Baixadas Litorâneas	4,31	85,5	117,41
Araruama	3,83	90,7	129,52
Armação de Búzios	8,68	100,0	253,89
Arraial do Cabo	2,06	100,0	151,50
Cabo Frio	5,81	83,8	308,73
Cachoeiras de Macacu	2,12	84,7	50,73
Casimiro de Abreu	3,94	82,8	48,59
Iguaba Grande	7,20	100,0	309,84
Rio Bonito	1,05	65,3	107,1
Maricá	5,71	82,6	210,87
Rio das Ostras	8,02	94,9	158,07
São Pedro da Aldeia	4,54	82,5	187,78
Saquarema	3,68	96,1	148,36
Silva Jardim	1,76	66,8	22,63

Fonte: Fundação Cide - Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2002 (com base no Censo de 2000, IBGE)

Na tabela acima pode-se verificar que na Região das Baixadas Litorâneas, Cabo Frio, aparece, juntamente com os municípios de Araruama e Maricá, como um dos que obtiveram maior crescimento populacional, sem contar Rio das Ostras e Armação de Búzios que lideram o ranking. Na Região Norte, o município de Macaé é o que apresenta maior taxa de crescimento anual no período de 1991 e 2000, seguido de São João da Barra e Quissamã. Mas é o município de Macaé que apresenta a maior taxa de urbanização e densidade demográfica da Região. O que acaba acarretando, por este processo de crescimento acelerado, o surgimento de fatores como migração intensa, aumento populacional, habitações inadequadas, abertura de novos postos de trabalho, sendo que nem sempre estes novos postos absorvem todo o contingente de pessoal do município. Percebe-se que correlato ao fato da implantação da indústria petrolífera ter ocorrido durante a década de 1970, com impactos na década de 1980 até o presente, Macaé aparece, ao lado de Campos dos Goytacazes como um dos municípios que mais cresceram, no período de 1940 a 2000. (Ver tabelas 3 e 4)

**Tabela 3**  
**Estabelecimentos Industriais - 1997-2002**

Região e Municípios	Estabelecimentos Industriais por classes											
	Extrativa mineral			Indústria de transformação			Serviços industriais de utilidade pública			Construção civil		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
<b>Região Norte Fluminense</b>	42	61	69	676	699	727	11	13	22	351	414	493
Campos dos Goytacazes	8	11	12	462	460	450	4	5	11	214	225	276
Carapebus	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	2
Cardoso Moreira	1	-	3	5	5	5	-	-	-	-	1	-
Conceição de Macabu	1	2	2	15	11	11	1	1	3	4	5	5
Macaé	31	43	49	113	132	170	2	2	4	112	155	185
Quissamã	-	1	-	3	3	4	1	1	1	3	4	7
São Fidélis	1	-	2	49	11	46	1	2	1	16	5	11
S. Francisco de Itabapoana	-	3	-	-	51	11	-	1	1	-	13	3
S. João da Barra	-	1	1	29	25	28	2	1	1	2	5	4

Fonte: F. CIDE. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

O crescimento da indústria provocou um processo de desenvolvimento e urbanização acelerado. Essa aceleração acarretou mudanças profundas no tecido



sócio-espacial e nas atividades econômicas dos municípios da região Norte do Estado do Rio de Janeiro. A atividade industrial, após a instalação da Petrobrás, tornou-se

ss

MARICATO (2001), ao abordar a temática das novidades no padrão de urbanização no Brasil, nos anos 80, quanto a cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, afirma que estas cresceram a taxas maiores que as das metrópoles nos anos 80 e 90.

Nesse contexto, Macaé e Cabo Frio, situadas em regiões de fluxo migratório intenso<sup>265</sup>, apresentam crescimento superior ao de algumas capitais. Tal fenômeno, juntamente com a velocidade do processo de urbanização, provocam consequências em relação aos aspectos sócio-ambientais, aprofundando as desigualdades. No campo da habitação, com base nos dados da F.CIDE (2000)<sup>266</sup>, no Norte Fluminense, Campos apresenta um déficit de quase nove mil moradias, equivalente a 8% do total de domicílios, enquanto Macaé, possui um déficit de 6,3% das moradias.

**Tabela 5**  
**População Residente Estimada – 2005**

<b>Regiões de Governo/Estado/Municípios</b>	<b>População Residente Estimada (1.000hab.)</b>
Região Norte Fluminense	751.809
Campos dos Goytacazes	425.655
Carapebus	9.534
Cardoso Moreira	12.459
Conceição de Macabu	19.888
Macaé	156.056
Quissamã	15.624
São Fidélis	38.132
São Francisco de Itabapoana	42.623
São João da Barra	31.838
Região das Baixadas Litorâneas	759.652
Araruama	97.262
Armação de Búzios	24.041
Arraial do Cabo	26.316
Cabo Frio	157.545
Cachoeiras de Macacu	53.611
Casimiro de Abreu	26.106
Iguaba Grande	19.354
Maricá	95.095
Rio Bonito	52.445
Rio das Ostras	47.500
São Pedro da Aldeia	75.891
Saquarema	61.322
Silva Jardim	23.165
Estado do Rio de Janeiro	15.354.166

Fonte: F. CIDE, Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2002

<sup>265</sup> Macaé, ao sediar as instalações das atividades ligadas à extração de petróleo e gás natural da Bacia de Campos, nos anos de 1970, motivou a imigração, que se intensificou a partir de 1999, com o aumento da produção de petróleo. Segundo a F. CIDE, Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2001, dos municípios da Região Norte Fluminense, Macaé é o que recebe mais pessoas oriundas de outras localidades. Profissionais provenientes de várias partes do país e até estrangeiros, são recrutados para trabalhar na atividade petrolífera, o que demonstra a atuação da indústria na cidade e explica o aumento da sua população total.

<sup>266</sup> Fundação CIDE, série Necessidades Habitacionais, 2000.

A discussão sobre a importância das cidades médias na rede urbana brasileira, como Macaé e Cabo Frio, com uma população estimada para 2005, de 156.056 habitantes e 157.545 habitantes, respectivamente, foi objeto de controvérsias na década de 1990. Há de se observar, que um duplo processo de concentração e desconcentração está ancorado nestas cidades porque elas são elos de ligação entre os espaços urbano e regional, associando-se a esta simultaneidade de papéis a explicação do sucesso de tais cidades. Pois tal situação confere a estas cidades papel de núcleos estratégicos na rede urbana brasileira, na medida em que congregam as vantagens do estar aglomerado no espaço urbano e a possibilidade de estarem articuladas a um espaço regional mais amplo, que conforma sua área de influência. Por outro lado, os interesses públicos e privados lhes permite satisfazer as necessidades de maximizar, não só a prestação de serviços, pelo poder público, como também, e, ao mesmo tempo, satisfazer as expectativas dos investidores da iniciativa privada e dos moradores. O que é possível a partir das economias de escala e de urbanização comparativamente com as deseconomias das grandes cidades.<sup>267</sup>

### **3.1.1 O passado como reflexo da ocupação atual - elementos herdados do mundo rural**

O povoamento do município de Macaé data do século XVII, cuja ocupação inicial deu-se a pedido do governador geral do Brasil, Gaspar de Souza, para fazer frente aos contrabandistas que cobiçavam o pau-brasil, abundante na região. Essa ocupação, formada, por jesuítas portugueses e índios goitacás, aculturados, deu-se próxima ao rio conhecido na época como Miquié, tendo como primeiras formas, uma fazenda, com engenho, colégio e capela, construída no sopé do morro de Sant'Anna. Na época de sua fundação, em 1630, a economia da cidade de Macaé baseou-se primeiro na cultura de cana de açúcar. No século XVIII, a localidade tomou novo impulso, com o abandono das terras pelos jesuítas portugueses e atração de novos colonos. Com a redistribuição de suas frações de solo, surgiram novas fazendas e mais engenhos, fundando-se

---

<sup>267</sup> Ver Steinberger e Gilda Collet Bruna, in ANDRADE, Thompson Almeida & SERRA, Rodrigo Valente (org), Cidades Médias Brasileiras, Rio de Janeiro: IPEA, 2001

novos núcleos de povoamento por influência de migrantes oriundos de Cabo Frio e de Campos<sup>268</sup>.

No início do século XIX, o povoado estava às vésperas de seu segundo centenário, mas seu desenvolvimento esbarrava na falta de autonomia administrativa, concedida, somente em 1813, quando o Príncipe Regente D. João elevou o povoado à categoria de Vila de São José de Macahé. No ano seguinte Macaé tornou-se município, aos vinte e dois de janeiro. Foi, elevada à categoria de vila em 1837. Estendendo seu território pela planície ao longo do rio e à beira-mar, local onde o crescimento apresentava-se com características desordenadas. A condição de cidade efetivou-se através da Lei provincial no. 364, de 15 de abril de 1846. Essa evolução deveu-se, sobretudo, pelas características de cidade de passagem, passagem terrestre obrigatória entre o Rio de Janeiro e Campos, o que propiciou a construção de uma série de melhoramentos, onde se destacava o sistema viário e o planejamento urbano feito pelo Eng<sup>o</sup>. Henrique Luiz Niemeyer Belegard. A expansão agrícola faz com que a cidade de Macaé passe a ter uma vida urbana muito intensa.<sup>269</sup>

Intensidade esta associada, por um lado, às trocas comerciais, por outro, à centralização das atividades, de caráter administrativas e políticas, ligadas a esse comércio e, finalmente, à situação geográfica próxima ao mar.

Com o crescimento da produção de engenhos de açúcar de Campos, apoiado seu escoamento, até então, no porto de São João da Barra, foi inaugurado em 1872, o canal Macaé-Campos, o qual atravessava restingas, num trajeto aproximado de 109 quilômetros, para acessar o Porto de Imbetiba.<sup>270</sup>

O período áureo de Macaé, impulsionado pela monocultura da cana-de-açúcar, declinou quando o Porto de Imbetiba perdeu sua importância em consequência da implantação da via férrea Macaé-Campos, inaugurada em 13 de junho de 1875.

A partir daí a região passou a ser servida por uma série de linhas férreas<sup>271</sup> como as companhias das Estradas de Macaé, do Barão de Araruama, do Ramal de Quissamã

---

<sup>268</sup> Lobo Junior, Dácio Tavares. (et al). Macaé - Síntese Geo-Histórica. Rio de Janeiro: 100 Artes Publicações/ PMM, 1990.

<sup>269</sup> Lobo Junior, D. T. (1990) e [www.macaetur.com.br](http://www.macaetur.com.br), visitado em 24 de junho de 2004.

<sup>270</sup> Segundo Lobo Júnior (1990), pag.32, no século XIX o Porto de Imbetiba chegou a ser o 6<sup>o</sup> do Império em volume de exportações.

<sup>271</sup> Segundo depoimentos de moradores antigos da área, a Estrada de Ferro Macaé-Campos foi fundada por grupos de proprietários de terra e usineiros da região. Eles financiaram os diversos ramais, o que acabou por incentivar a

e a Urbana de Macaé. Em 1898 a Estrada de Ferro Leopoldina comprou a Estrada de Ferro Macaé-Campos.<sup>272</sup>

O esvaziamento e declínio do Porto de Imbetiba foram responsáveis por Macaé perder o papel de destaque que ocupava na região, entrando o núcleo urbano em um processo de estagnação. Primeiro deu-se o fechamento da alfândega em 1904, logo após houve a aquisição do Porto pela Estrada de Ferro Leopoldina, obtendo o monopólio do transporte da região.

Embora a circulação ferroviária, neste setor, tenha contribuído para maiores vinculações de caráter intra-regional, esta não desempenhou papel significativo no âmbito inter-regional, sobretudo com a cidade do Rio de Janeiro. Era o transporte de cargas mais valorizado do que o transporte de passageiros. A estação ferroviária da antiga "*Leopoldina Railway*" tinha trens mistos, trens expressos, noturno ou rápido (litorina), que ligavam Macaé a Glicério, Conde de Araruama, Conceição de Macabu e Trajano de Moraes. Na ponta de Imbetiba, erguiam-se os galpões das oficinas para recuperação das locomotivas, carros de passageiros e de carga<sup>273</sup>.

Nos anos 20, impulsionado pela cultura do café, o município experimenta certo crescimento, mas foi de fato, mais tarde, com a implantação da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), conhecida também como Rodovia Niterói-Campos, ligando com cerca de 250 quilômetros a antiga capital do Estado do Rio de Janeiro, Niterói, a localidade Fazenda dos Quarenta, que se constituiu, em 1958, com este trecho asfaltado, um novo eixo de crescimento suburbano, percorrendo importantes zonas rurais<sup>274</sup>.

Em 1952, deu-se a emancipação do distrito de Conceição de Macabú, passando o município a ter uma extensão territorial de 1.997 Km<sup>2</sup>.<sup>275</sup>

Até meados da década de 1970, o setor primário, embora menos significativo que o terciário, ainda sobressaía-se devido à lavoura canavieira, sobretudo, como empregador de mão-de-obra local, ficando o setor industrial, até a referida década, com pequena participação na economia local. Nesse período ainda, a população do

---

contribuição de outros proprietários da região, principalmente das áreas limítrofes, a continuar o projeto de interligação dos ramais. Desse modo, continuam os entrevistados, a Estrada não só atendeu os interesses desses proprietários como foi fator importante para a ocupação em torno de suas principais estações.

<sup>272</sup> Rede Ferroviária Federal S.A, História das Estradas de Ferro da Rede Ferroviária Federal S.A, 1960.

<sup>273</sup> Relato através de entrevista ao responsável hoje pela Estação de trem de carga em Macaé. (não quis se identificar)

<sup>274</sup> Site [www.macaetur.com.br](http://www.macaetur.com.br), visitado em 24 de julho de 2004.

município apresentava baixa taxa de crescimento em comparação com outros municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Antes da descoberta de petróleo na Bacia de Campos, oferecia o município, segundo relato de moradores antigos, uma vida pacata de cidade do interior. Tinha um desenvolvimento urbano significativo em relação aos municípios vizinhos, polarizando a oferta de comércio, serviços e turismo na região. Macaé era considerada, a "*Princesinha do Atlântico*"<sup>276</sup>.

Somente em 1974, com a descoberta do petróleo na região, e, com a chegada da Petrobrás, Macaé passa a viver um intenso processo de transformação, marcada fundamentalmente pelo crescimento econômico e demográfico, com a população chegando a 47.221 habitantes<sup>277</sup>. O distrito da empresa Petrobrás, estabelecido em Macaé em 1977, foi implantado dentro do contexto do projeto COTEMA (Construção do Terminal Marítimo da Petrobrás), o que, cerca de vinte anos depois, deu a Macaé a denominação de "Capital Brasileira do Petróleo".<sup>278</sup>

Os antigos distritos de Macabú (hoje Conceição de Macabú), Quissamã (emancipado através da Lei Estadual no. 1.419, de 04/01/1989) e Carapebus (emancipado através da Lei Estadual no. 001, de 05/04/1990), onde estavam situadas as usinas de açúcar, decidiam as eleições no município<sup>279</sup>, pois prevalecia até então o perfil econômico.

Desde as primeiras instalações da Petrobrás no município de Macaé, a partir de 1974, que as áreas fronteiriças, com características de franja rural-urbana permeadas por sítios de veraneio e pequenas chácaras, vêm sendo aos poucos incorporadas à malha urbana.

Até esta época, a paisagem da cidade, segundo relatos de moradores, era marcada, sobretudo, pela igreja de Sant'Anna, as localidades serranas (Glicério e adjacências), a Lagoa de Imboassica, as praias Campista e dos Cavaleiros (então não

---

<sup>275</sup> Plano Diretor de Macaé, 1990.

<sup>276</sup> Denominação recebida pela cidade de Macaé pelos veículos de comunicação de massa - jornais regionais e locais, do período vinculado a década de 1970.

<sup>277</sup> Dados do IBGE da época.

<sup>278</sup> BARUQUI, Solange S.C. A Cidade Formal e a Cidade Informal em Macaé: Uma Análise do Crescimento Habitacional, na década de 90. (2004)

<sup>279</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento de Macaé, em julho de 2004

freqüentadas), as belezas naturais da restinga na Barra de Macaé, onde era situado o escritório do INCRA, as regatas no Rio Macaé, as belas praças.

Cabo Frio, por exemplo, localizado na Região das Baixadas Litorâneas<sup>280</sup>, apresentou um ritmo de prosperidade até o final do século XIX, com sua economia baseada na agricultura, utilizando-se de mão de obra escrava, em grandes latifúndios. Com a abolição da escravatura, Cabo Frio sofreu grave crise econômica, o que se reverteria mais tarde, com o desenvolvimento da indústria do sal, da pesca, do turismo e, sobretudo, com a implantação, primeiro da estrada de ferro (Estrada de Ferro da Leopoldina, trecho Neves-Cabo Frio) e posteriormente da rodovia Amaral Peixoto (RJ-106). Estas contribuíram para o incremento da produção de sal e para o seu escoamento, até os principais centros consumidores do país.<sup>281</sup>

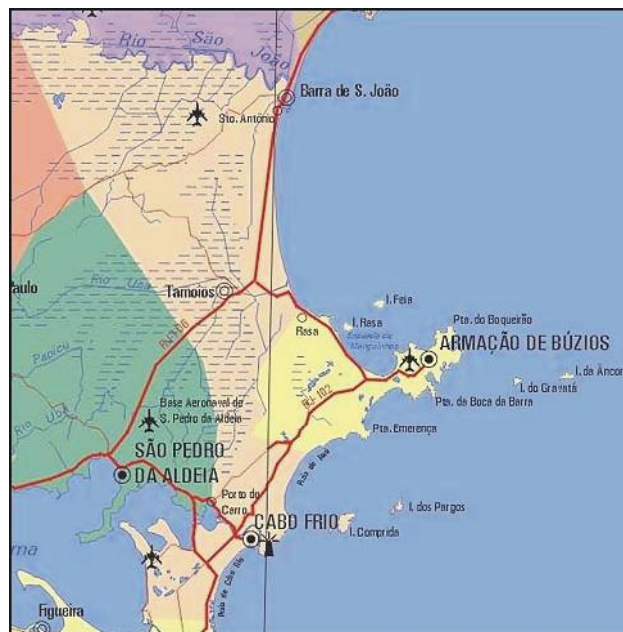


Figura 2: Mapa de Cabo Frio

O ponto alto do desenvolvimento destes setores ocorreu na década de 1960, com a implantação de duas grandes usinas de beneficiamento de sal em Cabo Frio e com a construção do Complexo Industrial da Cia. Nacional de Álcalis<sup>282</sup>.

Nos últimos 40 anos, uma rápida mudança funcional foi a responsável pela ocupação da sede do município, levando à transformação da pequena localidade salineira e pesqueira em importante centro turístico do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>280</sup> Região formada pelos municípios de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Iguaba Grande, Marica, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Silva Jardim.

<sup>281</sup> Fonte: [www.cabofrio.rj.gov.br](http://www.cabofrio.rj.gov.br), visitado em 13 de novembro de 2004



Os municípios de Rio das Ostras e Casimiro de Abreu apresentaram, durante o século XIX uma estrutura econômica baseada na agricultura. Devido ao isolamento físico associado à ausência de atividades agrícolas dinâmicas, houve pequena expansão dos núcleos urbanos, apresentando acentuado declínio, sobretudo, a partir de 1888, com a abolição da escravatura. A implantação da estrada de ferro ligando Casimiro de Abreu à capital foi fundamental na estruturação desta cidade, dando origem a um pequeno núcleo de comércio junto à estação ferroviária. Até meados do século XIX, época da expansão dos engenhos a vapor, o porto de São João da Barra foi o escoadouro natural da produção de açúcar do Norte Fluminense. Com a construção do canal Macaé-Campos e a implantação da ferrovia, toda a produção açucareira passou a ser exportada, propiciando à cidade de Campos a ser o centro polarizador.



Figura 3: Mapa de Rio das Ostras

Na década de 1940, promoveu-se uma revalorização da área com obras de drenagem e com a construção da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), facilitando a acessibilidade e propiciando a recuperação de antigos núcleos, com loteamentos para fins de veraneio da classe média-alta da sociedade. Já a localidade de Rio das Ostras, utilizada como rota de tropeiros e comerciantes, rumo à Região Norte do Estado,

<sup>282</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Turismo de Cabo Frio, em julho de 2004



desenvolveu-se progressivamente com a atividade da pesca, que foi fator de sustentação econômica da cidade até meados do século XX. Na década de 1950, a construção da Rodovia Amaral Peixoto, a expansão do turismo da Região dos Lagos e mais tarde, na década de 1970, com a instalação d

lazer, em sítios e chácaras, funcionando estas como 2ª. residência para aqueles que vivem na cidade.

### **3.1.2 Realidade de um ambiente urbano marcado pela indústria do petróleo e do gás - histórico, análise e questões atuais**

Dos primórdios de seu desenvolvimento, como entreposto comercial no século XVII, até a implantação da Petrobrás, no século XX, Macaé passou por inúmeras divisões político-administrativas. Através do Decreto datado de 03 de outubro de 1892, teria a cidade como distritos as localidades de: São João Batista - 1º distrito; São José do Barreto - 2º distrito; Carapebus - 3º distrito; Quissamã - 4º distrito; Macabú - 5º distrito; Neves - 6º distrito; Cachorros - 7º distrito; Frade - 8º distrito.

Nesse período a dinâmica rural-urbana baseava-se em exportações de madeira, açúcar e café e também no comércio de escravos para atender ao Norte da Região e Minas Gerais. Já em 1917 a divisão administrativa anterior passou a ser incorporada do 9º distrito de Sana (área rural). Nesse período o município abrangia aproximadamente 2.500 km<sup>2</sup>.<sup>284</sup>

Em 1990, a Lei Orgânica do Município de Macaé<sup>285</sup>, reformulou a divisão administrativa, a partir da emancipação política do distrito de Quissamã<sup>286</sup>, propondo: Cidade de Macaé - 1º distrito; Barra de Macaé - 2º distrito; Carapebus - 3º distrito; Imboassica - 4º distrito; Córrego do Ouro - 5º distrito; Cachoeiros de Macaé - 6º distrito; Glicério - 7º distrito; Sana - 8º distrito; Vila Paraíso - 9º distrito; Frade - 10º distrito; Parque Aeroporto - 11º distrito.

A atual divisão administrativa no Município de Macaé levou em consideração a emancipação política do distrito de Carapebus<sup>287</sup>, e foi definida pela Lei Complementar no. 006, de 1998, alterada pela Lei Complementar no. 12, de 1999. Sua composição compreende: Macaé - 1º distrito; Córrego do Ouro - 2º distrito; Cachoeiros de Macaé - 3º distrito; Glicério - 4º distrito; Frade - 5º distrito; Sana - 6º distrito.

<sup>284</sup> Lamego, A. R., O Homem e a Restinga, 1946, pag.165.

<sup>285</sup> Lei no. 001 de 05 de abril de 1990.

<sup>286</sup> A emancipação política do distrito de Quissamã do município de Macaé, deu-se em 1989, através da Lei no.1419.

<sup>287</sup> Emancipado através da Lei Estadual no. 2.417 de 19/07/1995

NUNES (2004) ao discorrer sobre a estratégia adotada pelo Município de Macaé, a qual ao integrar os distritos anteriores 1º e 4º, Sede e Imboassica respectivamente, 2º e 11º, Barra de Macaé e Parque Aeroporto, respectivamente, num único distrito, afirma que com esta decisão reforçou-se a impossibilidade de formação de movimento pró-emancipação. Segundo a autora, os territórios desmembrados do Município de Macaé correspondiam, sobretudo, as áreas de cultura de cana-de-açúcar e instalações de usinas. Conceição de Macabú, Quissamã e Carapebus ancoraram sua base econômica nas usinas de açúcar. Ocorre que, Quissamã e Carapebus, associaram aos motivos para emancipação a participação no grupo de municípios beneficiários dos royalties oriundos da exploração e produção de petróleo e gás da Bacia de Campos.

No entanto, a escolha determinante de local para a instalação terrestre de transferência e estocagem de petróleo e de processamento de gás, iniciado em 1978, deu-se no Município de Macaé, em Cabiúnas, relacionado principalmente, aos fatores: econômico, logístico e geográfico <sup>288</sup>.

Outros aspectos, sobre o território, valem ser ressaltados, como por exemplo, a divisão do espaço urbano em Setores Administrativos. Tal iniciativa é decorrente, segundo SILVA (2004) de uma reorganização espacial movida, sobretudo, após a instalação da indústria petrolífera na cidade de Macaé.

De acordo com a Lei Orgânica do município de Macaé, em seu art.1º.<sup>289</sup>, a setorização do território buscou, entre outros objetivos, fomentar melhor e mais adequada a política de controle de uso do solo, respeitando suas vocações naturais e peculiaridades locais e as migrações internas, disciplinando o desenvolvimento industrial, o fenômeno da concentração populacional, na tentativa de resolver a produção, com maior eficiência, visando equacionar problemas e atingir soluções. A descrição dos Setores Administrativos apresenta-os como unidades públicas municipais, integrantes do sistema de planejamento e administração, com orçamento próprio.<sup>290</sup> E insere o planejamento como ferramenta básica para propiciar maior

---

<sup>288</sup> NUNES (2004) relata, com base em informações coletadas em Jornal institucional da Petrobrás, do Terminal de Cabiúnas, que os dutos para transporte de óleo e gás estão lançados no fundo do mar, e em terra, no subsolo, com profundidade entre 0,60 e 1,50m, desde Barra do Furado, em Quissamã (ponto de chegada dos dutos submarinos ao continente) até Cabiúnas, em Macaé. Neste ponto estão localizadas as instalações terrestres de armazenamento e bombeiro de petróleo e gás natural, e deste local segue para a Reduc e Álcalis.

<sup>289</sup> Lei Complementar 06/1998

<sup>290</sup> Idem, art.31 – Lei Complementar 06/1998

eficiência e rapidez nas soluções dos problemas, visando resultados práticos e imediatos e, sobretudo, oportunizando uma maior participação comunitária nas decisões que afetam diretamente seu cotidiano.<sup>291</sup> A Cidade de Macaé foi subdividida em 9 setores, com base nos setores censitários do IBGE<sup>292</sup>. No entanto a área urbana engloba somente 6 destes (de acordo com tabela abaixo).

**Tabela 6**  
**Delimitação dos Setores Administrativos (1998)**

<b>Setor / Cor</b>	<b>Bairros Integrantes</b>
1 – Azul	Imboassica, Lagoa, Vale Encantado, Granja dos Cavaleiros, Glória e Cavaleiros.
2 – Amarelo	Praia Campista, Riviera Fluminense, Visconde de Araújo e Miramar.
3 – Verde	Aroeira, Virgem Santa e Botafogo.
4 – Vermelho	Centro, Cajueiros e Imbetiba.
5 – Rosa	Barra de Macaé e Ajuda.
6 - Marrom	Parque Aeroporto, São José do Barreto, Lagomar e Cabiúnas.

Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé - 1998

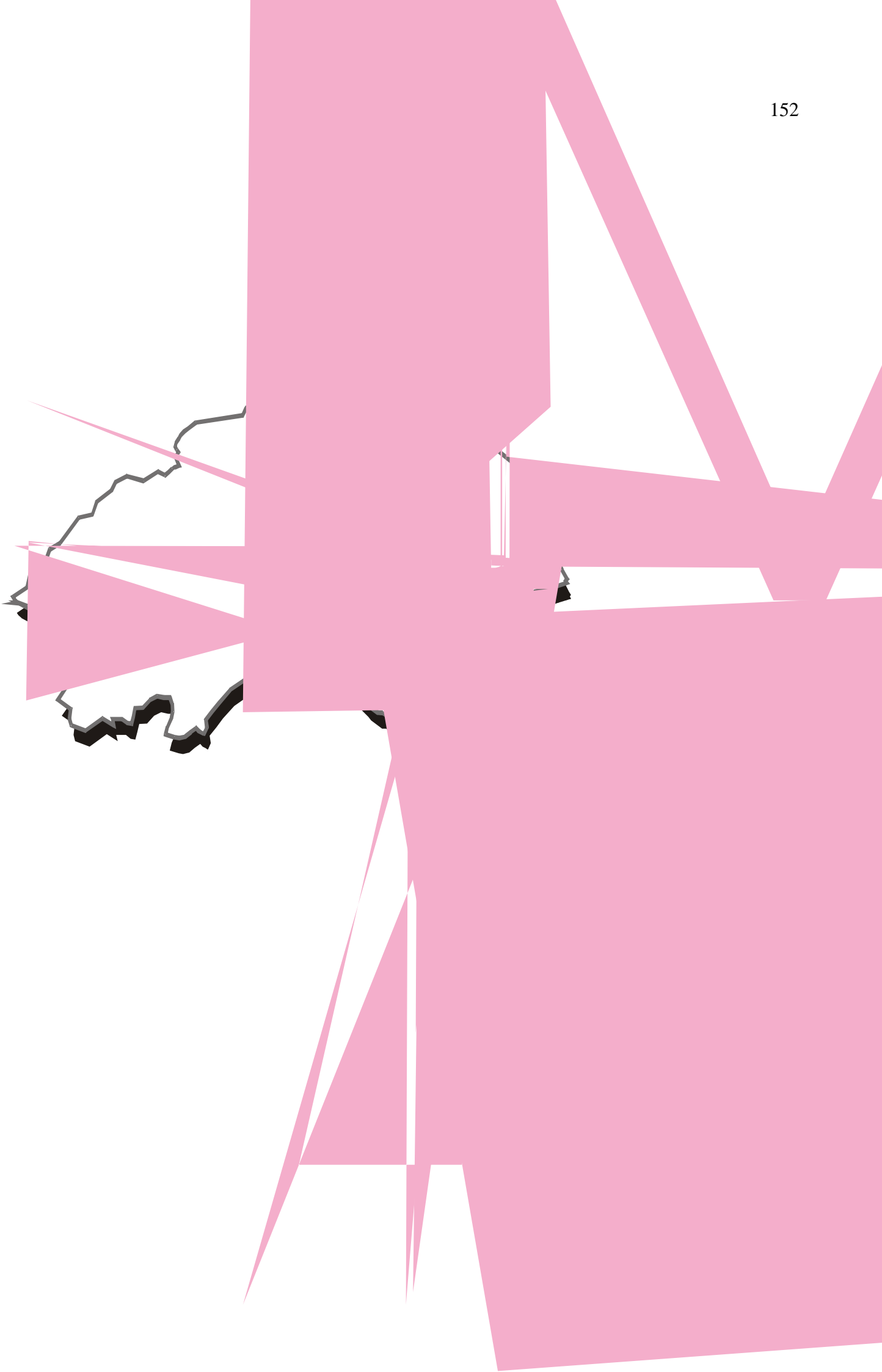
Cada Setor Administrativo foi denominado de uma cor e um número, conforme mostrado na tabela acima.

*“Os Setores Administrativos abrangem diversos bairros e possuem características próprias que são resultantes do desenvolvimento econômico aliado às especificidades sociais/espaciais de cada área, que teve seu início com a chegada da indústria petrolífera e de seus trabalhadores na cidade.”( SILVA, 2004)*

Mediante uma breve análise dos Setores Administrativos acima discriminados, pudemos observar que os mesmos encontram-se em pleno processo de mudança,

<sup>291</sup> Ibid, Parágrafo Primeiro do capítulo V da Lei Complementar 06/1998

<sup>292</sup> Os setores administrativos, criados pela Prefeitura de Macaé, que conformam uma setorização cromática, agrupam os setores censitários que possuem semelhanças nas codificações trabalhadas pelo IBGE.



Já o Setor Amarelo (Praia Campista, Riviera Fluminense, Visconde de Araújo e Miramar), detém a primazia de estar localizado junto à área central da cidade, aos núcleos industriais e a base da Petrobrás, ao setor de negócios, conjugando o uso comercial e o residencial. Nesta área é possível observar, segundo SILVA (2004), um processo de reordenação espacial, cuja mobilidade é decorrente das ações empreendidas para a despoluição da Praia Campista, ocasionando uma nova valorização da área, mas que, no entanto, não garantiu a permanência do grupo social de alto status social. A presença de poucos vazios urbanos requer, por parte dos empreendedores imobiliários, ações inovadoras que garantam o processo, em curso, de renovação urbana. Pode ser considerada como área de expansão da área central da cidade, onde se concentram os bairros mais antigos e bastante populosos.

O Setor Verde (Aroeira, Virgem Santa e Botafogo), muito embora tenha sua localização próxima à área central e às vias de acesso à cidade, seu poder de atratividade é para um perfil de população de baixo poder aquisitivo, pois ainda conjuga uma paisagem de cidade de interior (ruas sem calçamento, sem calçadas, casas e baixa densidade de ocupação), contrastando com uma paisagem onde as vias de acesso estão em bom estado, com uma multiplicidade de usos mais intensa, tendo em vista sua proximidade do centro da cidade. Nos bairros de Aroeira e Botafogo encontramos a presença de favelas. Já é possível observar uma mudança na paisagem, com a presença de novos empreendimentos imobiliários. Todavia os problemas resultantes do intenso tráfego, em horários de pico, e adequada infraestrutura sanitária ainda não foram solucionados. O Setor Vermelho (Centro, Cajueiros e Imbetiba) é onde se localiza a área central da cidade<sup>294</sup>, com todo seu valor histórico. Neste setor é possível perceber a tentativa de modernização da cidade, por contar com a base de operações da Petrobrás (no bairro de Imbetiba), a interseção das principais vias de transporte e serviços, dos mais diversos. No entanto, a escassez de terrenos vazios e de terrenos amplos faz com que as empresas ligadas à atividade petrolífera não escolham este setor para a localização de suas instalações. Observa-se a

---

vão”, In: Boletim Petróleo, Royalties & Região, Campos dos Goytacazes: UCAM, Ano III, no.10, dezembro de 2005, concentra-se nos bairros que formam este setor a oferta de terrenos que podem chegar a R\$ 200 mil e aluguéis de casas de três quartos em torno de R\$ 5 mil.

convivência do uso comercial, serviços e residencial, associado à poluição visual e sonora, sobretudo pela concentração de atividades.

Já o Setor Rosa (Barra de Macaé e Ajuda), de uso predominantemente residencial, é uma das áreas mais populosas da cidade. É aonde o contraste de uma nova paisagem, que vem surgindo na cidade, fica mais evidenciado, tendo em vista que se trata de área de expansão da cidade, e de formação de novos núcleos. Segundo depoimentos de alguns moradores, trata-se de setor cuja população abriga um número de migrantes expressivo e de população deslocada de outros bairros da cidade. É possível observar loteamentos populares convivendo com equipamentos sociais dispersos, vias expressas, sem infra-estrutura adequada e uma faixa litorânea com potencial atrativo ao mercado imobiliário.

No Setor Marrom (Parque Aeroporto, Ajuda, São José do Barreto, Lagomar e Cabiúnas) está localizado o Terminal Cabiúnas, da Petrobrás, que tem a função de armazenar todo o petróleo e gás extraído pelas plataformas. O transporte entre a plataforma e o terminal se dá por meio de dutos subterrâneos.<sup>295</sup> Observa-se que a presença do Terminal meio que inibe o fluxo de pessoas, e por conseqüência à atividade residencial. Os demais bairros apresentam acelerado crescimento urbano, tendo em vista a oferta de terrenos e a pressão popular por novos assentamentos, muito embora a urbanização ainda não tenha chegado de forma plena. São bairros de população pobre, com residências precárias e sem acabamento.

Atualmente, as diretrizes para uso e ocupação do solo de Macaé são reguladas pelas Leis no. 1958/99 “Lei de Parcelamento do Solo” e Lei no. 1959, “Lei de Uso do Solo”. Em relação ao meio ambiente, a Lei Orgânica Municipal<sup>296</sup>, prevê no seu capítulo V, uma série de restrições ao aproveitamento do solo, apontadas no art.157, mas independente disso o município é contemplado com diversas Unidades de Conservação –UC, como: o Parque Municipal do Atalaia e a Área de Proteção Ambiental (APA) do Arquipélago de Santana, criado através da Lei Municipal no. 1.126/1989, de 15 de dezembro de 1989; a Reserva Biológica União (REBIO UNIÃO), criada pelo Poder

---

<sup>294</sup> Para CORRÊA (1986), pp.40-41, uma das características da área central está focada na intensidade do uso do solo, gerada pela limitação do crescimento horizontal e pela confluência de congestionamentos e conflitos oriundos do transporte intra-urbano.

<sup>295</sup> Leonardo de Carvalho Silva (2004), op.cit. pp.30-31

<sup>296</sup> Lei Complementar 06/1998

Público Federal em 22 de abril de 1998, que compreende uma área de 3.126 hectares, abrangendo também, além do município de Macaé, os municípios de Casemiro de Abreu e Rio das Ostras<sup>297</sup>; o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba<sup>298</sup>, criado em 29 de abril de 1998, abrangendo cerca de 14.860 hectares de planície arenosa costeira, compreende além do município de Macaé, os municípios de Carapebus e Quissamã; as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN o Sítio Shangrilah, com 43 hectares, criado através da Portaria 156/1998-N, e a Fazenda Barra do Sana, com 162,40 hectares, criado através da Portaria 65/1999-N<sup>299</sup>.

Temos ainda o “Plano de Desenvolvimento Sustentável – Município de Macaé/RJ”, que buscou através de suas diretrizes e ações básicas a serem desenvolvidas pelas diversas áreas da administração, para o período de 2000-2003, delinear a concepção estratégica de um *Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentado*. Tal concepção buscou direcionar a gestão municipal, num processo de constante monitoramento e avaliação de resultados, através de algumas ações operacionais, como: melhoria do padrão de vida da população, modernização do sistema de gestão municipal através da capacitação de recursos humanos e da reformulação de métodos administrativos, ampliação das oportunidades de investimentos produtivos através de incentivo às potencialidades econômicas que apresentassem aceitação no mercado local, regional e internacional, e fortalecimento das atividades econômicas através de ações que promovam a agregação de valores econômicos qualitativos e quantitativos à produção local. Sua implementação sugeriu uma cidade que tivesse por base o conhecimento sobre sua história e sobre as novas demandas, além da definição de políticas que contemplassem no projeto urbano a perspectiva possível de construção de um espaço democrático.

---

<sup>297</sup> De acordo com o Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Macaé – PDA-SBME, 2002, um dos limites desta REBIO, localiza-se na adjacência de três lotes que foram desapropriados pelos Decretos Municipais no.108/2001, no.109/2001 e no.110/2001, publicados no DO, em 15/11/2001, tendo sido declarados de utilidade pública, em função da necessidade de ampliação do atual aeroporto. Sendo que a área limite da Reserva é dada pelo Canal Coletor.

<sup>298</sup> Esta unidade de conservação tem por finalidade proteger uma das últimas áreas de restinga do Estado do Rio de Janeiro. Estende-se por 44 Km de litoral oceânico e abriga dezoito lagoas costeiras, reunindo ecossistemas com elevada biodiversidade.

<sup>299</sup> Com uma significativa diversidade biológica, de beleza cênica indescritível, requer, sistematicamente, sua recuperação ambiental, tendo em vista a presença de ecossistemas frágeis ou ameaçados de extinção. A Reserva Sítio Shangrilah tem por atividade o reflorestamento, a produção de mudas e sementes, além da produção de banana-passa, a Reserva Fazenda Barra do Sana pratica o reflorestamento, a educação ambiental e possui um Horto Florestal.



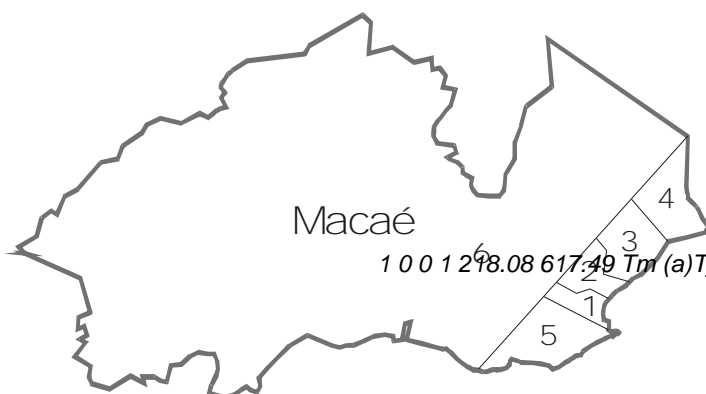
Mais recentemente o município de Macaé, após revisão dos seus Setores Administrativos, dividiu a cidade em seis Áreas de Ponderação (AP), respeitando segundo ARAUJO (2005)<sup>300</sup>, o limite da divisão de bairros, e, por consequência os setores censitários do IBGE, com exceção da área rural do 1º. Distrito e do bairro da Barra de Macaé. As Áreas de Ponderação, criadas, sobretudo, como instrumento para reordenar o território e otimizar as ações de planejamento municipal, contribuindo para consolidar o Sistema de Informação Municipal, ficam assim dispostas:

**Tabela 7**  
**Áreas de Ponderação -2005**

AP	Bairros
1	Miramar, Visconde de Araújo, Centro, Cajueiros, Riviera Fluminense e Praia Campista
2	Aroeira e Botafogo
3	Arquipélago de Sant'Ana e faixa litorânea do bairro de Barra de Macaé
4	Ajuda, Cabiúnas, Parque Aeroporto, São José do Barreto e Lagomar
5	Área Rural do 1º distrito(*), Imboassica, Lagoa, Granja dos Cavaleiros, Cavaleiros
6	Área Rural do município, parte rural do bairro da Barra de Macaé.

Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – 2005

(\*) Em revisão, cuja proposta é sua transformação em área urbana.



São consideradas as AP 3, 4 e 6 as áreas mais pobres. E como áreas mais nobres e valorizadas as AP 1 e 5. A AP 2 é considerada como área periférica ao Centro.

Figura 5: Esquema Gráfico das Áreas de Ponderação - s/escala definida - elaborado pela autora -2005

<sup>300</sup> ARAÚJO, Faber Paganoto., "Migrantes



e Quissamã. Caracterizando, ao mesmo tempo, uma contínua e descontínua expansão da cidade, de sua dispersão, resultando num processo dinâmico e complexo. Um vetor sul impulsionado pelas áreas de amenidades, com conseqüente valorização do solo, que concentra uma população de renda mais alta, conduzida, sobretudo, pela face fronteira com o município de Rio das Ostras, ora permeado por uma intensa e complexa transformação do solo, de rural em urbano, de solo urbano em urbanizado err

p



conflitando com os vetores norte e sul, de expansão da cidade. A área centro-sul, apresenta-se com alto valor imobiliário, segundo parâmetros de aferição da Prefeitura local, e ainda com falta de espaço físico e congestionamento causado por densidade de fluxos. Já a área periférica, ao norte, não possui infra-estrutura urbana adequada. No entanto, atrai a localização de empresas, sobretudo, pelo baixo valor imobiliário e fundiário se comparado à área centro-sul. Dispõe de espaço, principalmente para formas industriais mais expansivas.

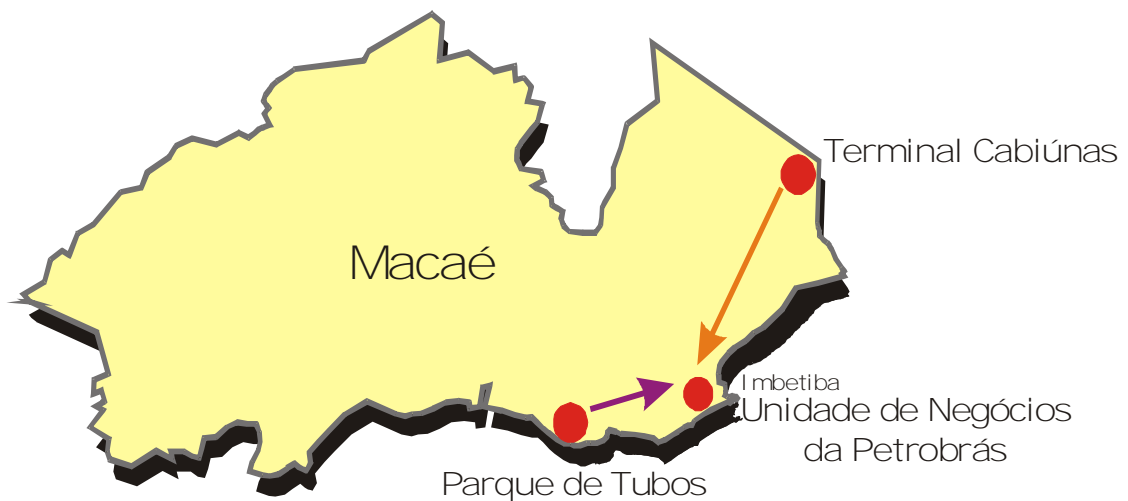


Figura 8: Esquema Gráfico, sem escala definida - eixos de força exercida, pelas instalações da Petrobrás, no território de Macaé - elaborado pela autora - 2005

A Setorização Cromática da cidade de Cabo Frio, criada na mesma época da cidade de Macaé, ao final da década de 1990,<sup>304</sup> teve como objetivo organizar a cidade para operar os serviços públicos, tais como limpeza urbana, manutenção de praças e passeios públicos, sinalização e mobiliário urbano, entre outros. Orientou também uma seqüência de obras, reforma de monumentos e a construção de praças e áreas de lazer. A cidade, na sua área urbana, foi dividida em 15 setores e mais 3 setores no 2º. Distrito, totalizando 18 setores. A falta de uma base cartográfica adequada nos impossibilitou de representar espacialmente a referida setorização.

Por ser uma cidade turística, rodeada por balneários como a cidade de Armação de Búzios, São Pedro d'Aldeia e outros, a setorização implementada pela a cidade visou também promover um leque de referências com as cores espalhadas no mobiliário urbano e nos equipamentos, veículos e uniformes de funcionários, facilitando o deslocamento e a localização de moradores e turistas.

Com reconhecida vocação econômica para o turismo, Cabo Frio vem direcionando os recursos advindos dos royalties para investimentos em infra-estrutura, fortalecendo, como é o caso da setorização cromática, as atividades voltadas para o turismo e o lazer.



Figura 9 : Elementos componentes da Setorização Poli-cromática da Prefeitura Municipal de Cabo Frio - 2003

<sup>304</sup> Já considerando a emancipação política do distrito de Armação de Búzios em município, através da Lei no.2498 de 28/12/ 1995, cuja instalação deu-se somente em 1997.

**Tabela 8**  
**Setores Cromáticos (1999)**

<b>Setor / Cor</b>	<b>Bairros Integrantes</b>
1 – Azul	São Bento, Passagem, União, Marlim.
2 – Verde	Centro
3 – Amarelo	Vila Nova (ou Flamboyant), Algodual, Itajuru, Vile Blanche.
4 – Lilás	Braga
5 – Verde Musgo	Jardim Nautilus, Manoel Corrêa, Célula Mater.
6 - Verde Claro	Peró, Conchas, Ogiva.
7 – Vinho	Gamboa e ilhas
8 – Caramelo	Jardim Caiçara e São Francisco
9 – Vermelho	São Crsitóvão
10 – Marrom	Guarani
11 – Laranja	Portinho
12 – Rosa	Jardim Excelsior, Jardim Olinda, Palmeiras.
13 – Verde Escuro	Parque Burle, Praia do Siqueira.
14 – Tangerina	Jacaré, Porto do Carro, Jardim Esperança, Jardim Peró, Caminho de Búzios, Tangará.
15 – Creme	Praias
16 – Branco (2º. Distrito)	Santo Antônio e Tamoios
17 – Branco(2º. Distrito)	Zona Rural
18 – Branco(2º. Distrito)	Unamar e Aquarius

Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio – 1999

Cada Setor Cromático, assim como a setorização administrativa de Macaé, foi denominado de uma cor e um número, conforme apresentado na tabela acima. Esta setorização buscou agrupar, na medida do possível, os setores censitários que possuem semelhanças nas codificações trabalhadas pelo IBGE.

O mesmo número de setores equivale ao mesmo número de empresas contratadas para a coleta de lixo domiciliar e limpeza de ruas, parques e jardins. O uniforme e os veículos da equipe que recolhe o lixo, a banca de jornal, as praças e seus bancos são reconhecidos pela cor do setor.

Alguns setores destacam-se pelo uso residencial intenso, com comércio de apoio, voltado às camadas de renda média, média alta e alta, como é o caso dos Setores Lilás, Verde Claro, Laranja, Rosa, Verde Escuro, Caramelo e Vinho.

Nestes setores, sobretudo, aqueles próximos à orla das praias, é possível observar a presença de prédios altos e com arquitetura sofisticada. Os setores Amarelo e Azul podem ser considerados como áreas de expansão do centro comercial e de serviços, mas também muito valorizados do ponto de vista residencial. O setor Verde abriga a área central da cidade, dispondo de comércio e serviços mais especializados,

como a Capitania dos Portos, o Boulevard Canal, Terminal de barcos de passeio, a Ponte Feliciano Sodré, a ***Praça das Águas*** (já implantada, conforme foto ao lado),

agências bancárias diversas, além de equipamentos de valor histórico, como o Mirante do Morro da Guia, Igreja N.S.



d'Assumpção e o Convento N.S. dos Anjos. É uma das áreas da cidade que mais vem recebendo investimentos desde a instituição da Lei do Petróleo, de 1997 e por consequência uma das áreas de maior visibilidade. Nos setores Vermelho, Verde Musgo, Tangerina e Marrom, localizados em áreas de expansão da cidade, verificamos a presença de muitos loteamentos populares e favelas. Muitas dessas formas estão localizadas nos caminhos que levam ao Aeroporto e à cidade de Armação de Búzios.

A Lei Orgânica do município de Cabo Frio, instituída em 05 de abril de 1990, dedicou nas disposições gerais do Título VI, um capítulo ao Meio Ambiente, onde no seu artigo 161 já podemos observar a adoção do princípio poluidor-pagador em relação às atividades que possam, de forma efetiva ou potencialmente, serem causadoras de degradação ambiental. No artigo 167 foram consideradas áreas de relevante interesse ecológico, paisagístico e científico o Rio Una e suas margens, o Rio São João e suas margens (no município), as coberturas vegetais nativas, a zona costeira, as ilhas



costeiras, o Canal Itajurú e a Lagoa de Araruama. Também instituiu a criação de Parques Municipais das Dunas, da Boca da Barra, da Mata do Rio São João, da Praia do Forte e da Gamboa. O que se observa é uma preocupação com as questões ambientais, ampliada para a totalidade do território, já prevendo a condução de políticas ambientais integradas à política urbana e ao de desenvolvimento do turismo. Nesse aspecto a Setorização Cromática, acima apresentada, reforça a prática de gestão descentralizada, onde o turismo aparece focado na questão urbana visando ter uma cidade limpa, organizada, saneada e com sinalização eficiente.

Figura 11: Centro da cidade de Cabo Frio. Passeio sobre antigo leito da Estrada de Ferro.



Ao contrário dos municípios de Macaé e de Cabo Frio que estão revisando seus Planos Diretores e, por consequência, o planejamento territorial até agora adotado, conforme os princípios contidos no Estatuto da Cidade, o município de Rio das Ostras, tendo em vista sua emancipação recente<sup>305</sup>, define, através do seu Plano Diretor, de julho de 2005, como linhas estratégicas para o desenvolvimento do seu território: a política de desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental, a função social da propriedade urbana, as políticas públicas municipais, o plano urbanístico ambiental e a gestão democrática. Traz como inovação alguns aspectos interessantes como no Capítulo II, das Políticas Urbanas, uma seção dedicada à Paisagem. Tal iniciativa visa proteger a paisagem para assegurar a boa qualidade de sua dimensão ambiental, visual e estética, impedindo sua degradação e permitindo a identificação do ambiente

<sup>305</sup> Emancipou-se do município de Casemiro de Abreu através da Lei no. 1894, de 10 de abril de 1992.



natural e cultural local. Também introduz uma seção (Seção VI) dedicada à Economia do Petróleo, buscando assegurar incentivos à integração da economia municipal com as atividades da indústria petrolífera, preservando suas características e peculiaridades originais. Para tal prevê disciplinar a aplicação de percentual da receita oriunda dos royalties do petróleo e gás para o financiamento de programas e projetos previstos no âmbito do Plano Diretor. O turismo foi elencado como principal eixo do desenvolvimento sócio-econômico, favorecendo o intercâmbio das diversas modalidades turísticas na cidade e no campo, como ecoturismo junto a Unidades de Conservação da orla marítima e em Rocha Leão e Cantagalo, localidades que apresentam cenários naturais expressivos, como, por exemplo o Morro do Iriry (Serra do Pote).



Figura 12: Material ilustrativo da conformação do relevo da cidade.

O processo de planejamento municipal foi orientado para o desenvolvimento sustentável, buscando contemplar a totalidade do espaço territorial. Nesse aspecto, o ordenamento do território foi concebido através de um Macrozoneamento<sup>306</sup>, que define as áreas urbana, de expansão urbana, protegidas e rural. Dentre as áreas protegidas estão as Unidades de Conservação de âmbito municipal – a APA da Lagoa de Iriry, a ARIE de Itapebussus, o Monumento Natural dos Costões Rochosos e o Parque dos Pássaros, no âmbito federal – a Reserva Biológica da União – REBIO (Unidade de Conservação de proteção integral) e a APA do Rio São João (Unidade de Conservação de uso sustentável). Já para orientar o visitante que chega a cidade, isto é, para facilitar a identificação dos principais pontos turísticos, a Prefeitura de Rio das Ostras criou o Projeto Cromatização. Foram considerados como bairros<sup>307</sup> os núcleos urbanos

<sup>306</sup> Plano Diretor de Rio das Ostras, 2005. Ver seu artigo 84.

<sup>307</sup> Plano Diretor de Rio das Ostras, 2005. Ver artigo 93 que trata do abairramento municipal, acatando, na medida do possível, a divisão dos setores censitários do IBGE.

existentes nas localidades de Rocha Leão, Loteamento Mar do Norte, Balneário das Graças e arredores, Cantagalo, bem como, a Zona Especial de Negócios<sup>308</sup>. Dentre os instrumentos do Plano Diretor, listados no artigo 119, previstos no Estatuto da Cidade, destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, funcionando como ferramenta de gestão, onde a legislação municipal complementar objetivará que os aspectos de impacto urbanístico e de vizinhança sejam analisados simultaneamente com os Estudos de Impacto Ambiental – EIA.

### **3.2 O Contexto Regional: o território e suas mudanças - aspectos urbano-ambientais e legais**

A cidade de Macaé exerce o papel de pólo regional e de centralidade em relação à região. Sendo assim, a união dos municípios vizinhos, tendo Macaé como pólo da região, aglutinando Carapebus, Quissamã, Conceição de Macabú, Rio das Ostras e Casimiro de Abreu, vem suscitando a formulação de políticas setoriais, identificadas, sobretudo, na área de infra-estrutura.

Uma dessas políticas diz respeito à ampliação do Aeroporto<sup>309</sup>. Todavia as possibilidades de expansão do mesmo estão associadas aos fatores relativos a sua localização e as barreiras creditadas à paisagem urbana. O Aeroporto situa-se no Bairro Aeroporto, localizado no lado norte da cidade, próximo à ponte rodoviária da RJ-106, e aos bairros da Barra de Macaé, São José do Barreto, Lagomar e Cabiúnas. Possui pista pavimentada e movimento de 150.000 passageiros ao ano<sup>310</sup>. Os fatores limitadores dizem respeito à proximidade do Rio Macaé, na sua face sul, a presença da

---

<sup>308</sup> De acordo com a Secretaria de Turismo, Industria e Comercio da Prefeitura de Rio das Ostras, a Zona Especial de Negócios - ZEN, localizada a cinco minutos da base de operações da Bacia de Campos, trata-se de um gigantesco condomínio empresarial, dividido em quadras, disponibilizando infra-estrutura e tecnologia de ponta. Com um milhão de metros quadrados, disponibilizará água, energia elétrica, fornecimento de gás natural, pavimentação, sistema de telefonia, estação de tratamento de esgoto, saneamento básico, centro de ensino tecnológico, área de apoio comercial e centro de qualificação profissional. Em fase de construção, é prevista a geração de 3 mil novos postos de trabalho.

<sup>309</sup> De acordo com o Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Macaé – RJ, dezembro de 2002, o Aeroporto de Macaé, que é administrado pela Infraero, tem características de apoio às operações de “*off shore*” e sua expansão têm como finalidade atender a necessidade de ampliação de alguns componentes da infra-estrutura aeroportuária, como a pista de pouso e decolagem, para utilização de aeronaves de maior porte, pátio, área terminal, área de hangaragem, etc...

<sup>310</sup> Segundo a Secretaria de Estado de Transportes – SECTTRAN, já há previsão de ampliação, com a transformação em aeroporto internacional para 2006.

estrada de ferro, da rede de alta tensão e incidência de manguê herbáceo e arbóreo na sua face norte, e pela presença dos canais Coletor, Arrozal e Macaé-Campos, e de significativo adensamento urbano, junto à cabeceira da pista. A acessibilidade ao Aeroporto<sup>311</sup> é um fator gerador de grande mobilidade de pessoas e veículos na cidade. Como há um grande contingente de trabalhadores e técnicos que não são oriundos de Macaé, a Petrobrás, juntamente com as demais empresas que atuam na atividade petrolífera, efetuam o transporte das equipes por meio de vans, que percorrem diversos pontos da cidade<sup>312</sup>, gerando pontos com elevado grau de criticidade, sobretudo nos entroncamentos da Estrada do Imburro com a Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), principais acessos ao Aeroporto<sup>313</sup>.



Figura 13 : Terminal Rodoviário - Terminal Barra - Macaé

Outra política setorial refere-se à construção de Terminais Rodoviários de Passageiros<sup>314</sup>, fora da área central da cidade, descongestionando o tráfego local. Os Terminais projetados são, equipamentos de médio porte, responsáveis pelo transporte de pessoas, cujo projeto, foi concebido em módulos, que se replicam em outros pontos da cidade, evidenciando a função de equipamentos de integração. Os Terminais foram nomeados de acordo com as localidades de implantação, como Lagomar, Central,

<sup>311</sup> O Aeroporto está localizado na Estrada Hildebrando Alves Barbosa, s/no.

<sup>312</sup> Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Macaé – RJ, dezembro de 2002

<sup>313</sup> A Prefeitura vem realizando uma série de obras de infra-estrutura, dentre estas a construção de anel viário, contornando o Aeroporto, paralelo a estrada de ferro, onde será feita a ligação do 2º. Distrito da cidade com o centro, além da duplicação da Estrada do Imburro, no trecho entre a Rodovia Amaral Peixoto e o Aeroporto.

<sup>314</sup> Trata-se de um total de seis terminais a serem localizados em diferentes pontos da cidade de Macaé, dentro de uma ótica de descentralização. São eles: Terminal Rodoviário do Centro; Terminal Rodoviário Lagomar; Terminal Rodoviário da Barra; Terminal Rodoviário da CEHAB; Terminal Rodoviário da Lagoa e Terminal Rodoviário do Parque de Tubos.

Parque dos Tubos, Barra, Rodoviário, Lagoa e CEHAB, e têm como proposta serem alimentados por vans e microônibus.

Sem falar na atividade portuária, do Porto de Macaé, hoje restrita às atividades da Petrobrás, na função de apoio em operações de transporte de passageiros e cargas entre o continente e as plataformas marítimas, e na ferrovia que corta a cidade em



Figura 14: Porto de Imbetiba - BOS Navegação

duas, e tem no transporte ferroviário, operado pela Ferrovia Centro Atlântico - FCA, papel secundário na economia de circulação regional.

Embora de caráter municipal o documento “Plano de Desenvolvimento Sustentável – Município de Macaé/RJ” apontou uma série de diretrizes e ações básicas a serem desenvolvidas pelas diversas áreas da administração, para o período de 2000-2003, as quais tiveram repercussão não só no âmbito municipal, como regional.



Figura 15: Terminal Hidroviário de Passageiros de Cabo Frio - Itajurú

No entanto, mesmo com a vantagem de ter o turismo como mais uma importante atividade econômica, fruto de sua privilegiada localização à beira mar e muito próximo da serra, as diretrizes para este setor não foram suficientes para impulsionar este segmento, corroborando para assegurar ao município de Cabo Frio

a primazia de principal pólo turístico, no universo da Bacia de Campos e do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a população flutuante que frequenta este último município nos períodos de férias, passagem de ano e carnaval.<sup>315</sup>

Cabo Frio implantou, recentemente, o Terminal Hidroviário de Itajurú com intuito de consolidar o transporte de passageiros/turistas por via marítima. Projeto concebido a partir do seu Plano Estratégico de Turismo que apontou não só a atratividade dos eixos rodoviários mas também do mar.



No sentido de verificar o caráter de integração do território em análise a outras regiões do país e às cidades próximas, isto é, o grau de deslocamento das pessoas às cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, oriundas de diferentes localidades, as razões e intensidades destes fluxos, o perfil dos visitantes, foi realizada pesquisa direcionada no sentido de avaliar o quanto o fluxo de pessoas com interesses diversos imprime, ao território analisado, um perfil de pólo regional. A base de dados foi construída a partir de entrevistas realizadas<sup>316</sup> nos terminais de transporte - rodoviário, das cidades de Cabo Frio, Rio das Ostras e Macaé e no aeroporto desta última cidade. Quando o público alvo foi composto por usuários de ônibus de linhas intermunicipais que chegam e partem da Rodoviária de Macaé<sup>317</sup>, Rio das Ostras<sup>318</sup> e Cabo Frio<sup>319</sup>, verifica-se, conforme gráficos em anexo, na cidade de Macaé que o perfil profissional da maioria das pessoas está relacionado à atividade do petróleo, já na cidade de Rio das Ostras é o perfil da construção civil que aparece em destaque. Mas é em Cabo Frio que o perfil profissional reforça a atratividade dos setores de turismo e hotelaria. Outro aspecto interessante dessa pesquisa diz respeito ao motivo das viagens. Em Macaé o interesse pelo deslocamento está associado, em primeiro lugar, aos negócios/trabalho e, em segundo, ao turismo e ao lazer. Em Rio das Ostras o interesse responsável pela acentuada mobilidade é o turismo e o lazer. Já em Cabo Frio os interesses pelos deslocamentos estão relacionados aos negócios/trabalho e ao turismo e lazer, de forma mais homogênea. A natureza dos deslocamentos, no caso de Macaé tem por origem as cidades do Rio de Janeiro e de Campos dos Goytacazes, além dos Estados de São Paulo e do Espírito Santo, o que acentua o fluxo relacionado às atividades do petróleo. Na Cidade de Rio das Ostras os deslocamentos originam-se das cidades do Rio de Janeiro, Niterói e do Estado de Minas Gerais. Já na cidade de Cabo Frio a maioria dos deslocamentos tem por origem a cidade do Rio de Janeiro, seguidos das cidades de Macaé, Rio das Ostras, e Niterói, além dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e do

<sup>315</sup> De acordo com projeções da Prefeitura Municipal de Cabo Frio, a população da cidade ultrapassa os oitocentos mil habitantes no período do carnaval e dos grandes períodos de férias. Ver Plano Estratégico de Turismo, 2000.

<sup>316</sup> Entrevistas realizadas em outubro de 2005, para construção do perfil regional do território em análise.

<sup>317</sup> A partir da pesquisa realizada no Terminal Rodoviário de Macaé, em 03/10/2005, as linhas que operam são as seguintes: Auto Viação 1001 Ltda, Rápido Macaense, Viação Itapemerim, Viação Útil, Viação São Cristóvão e Viação Penha.

<sup>318</sup> A partir da pesquisa realizada no Terminal Rodoviário de Rio das Ostras, em 03/10/2005, as linhas que operam são as seguintes: Auto Viação 1001 Ltda. e Rápido Macaense

Espírito Santo. Por último, vale ressaltar que a formação superior, no público pesquisado, sobressai-se naqueles que se deslocam, por transporte rodoviário, às cidades alvo da presente pesquisa.

Ressaltamos que pudemos observar que o deslocamento entre as cidades de Rio das Ostras e Macaé, se realiza também através de linhas de ônibus municipais, tendo em vista as fronteiras municipais serem ocupadas por bairros já consolidados, formando uma paisagem única.

No entanto, os deslocamentos inter cidades não afeta o território analisado de forma homogênea. A cidade de Macaé, por abrigar as instalações da Petrobrás, acaba sofrendo uma incidência maior de fluxo, competindo somente com a cidade de Cabo Frio, que recebe uma população flutuante nos períodos de férias escolares e de verão.

Já no Aeroporto de Macaé, muito embora as entrevistas não tenham focado um público expressivo<sup>320</sup>, elas reforçam o espírito dos deslocamentos realizados à cidade de Macaé por transporte rodoviário. Isto é, o perfil da atividade profissional está relacionado ao setor de petróleo e gás e, portanto, o motivo da viagem está, na maioria das vezes, associado aos negócios/trabalho, onde a origem dos deslocamentos é a cidade do Rio de Janeiro, além dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, e a formação dessas pessoas, é de nível superior com pós-graduação.

Neste sentido, o fluxo contínuo do transporte aéreo vem reafirmando que não só a Rodovia BR-101 desempenha a função de ligação entre a metrópole do Rio de Janeiro e as cidades de Macaé e de Campos dos Goytacazes. O transporte aéreo vem ganhando destaque, sobretudo com a possibilidade de ampliação do Aeroporto de Macaé, para deixar de ser simplesmente apoio às atividades de “*off-shore*”.

Os sucessivos deslocamentos para a cidade de Macaé vêm demonstrando que muito embora, até bem pouco tempo, a vida do município continuava apoiada na atividade rural, baseada na agro-indústria açucareira,<sup>321</sup> atualmente, Macaé tem

---

<sup>319</sup> A partir da pesquisa realizada no Terminal Rodoviário de Cabo Frio, em 03/10/2005, as linhas que operam são as seguintes: Auto Viação 1001 Ltda., Rápido Macaense, Viação Útil e Viação Única/Fácil.

<sup>320</sup> Pesquisa realizada no Aeroporto de Macaé, em 03/10/2005 à um público composto por usuários de linhas aéreas. As linhas em operação, tipo empresas de táxi aéreo, são as seguintes: Aeróleo Táxi Aéreo, Atlas Táxi Aéreo, BHS – Brazilian Helicopter, Castle Air, Emar Táxi Aéreo, Hélvia Aerotaxi, Líder Táxi Aéreo, OceanA ir, Omni Táxi Aéreo, Sênior Táxi Aéreo e Team.

<sup>321</sup> Segundo a Secretaria de Estado de Agricultura e Pesca, com a explosão da atividade petrolífera, a pesca perdeu espaço e atualmente representa 15% do PIB local, com o turismo. Apesar disso, emprega 12 mil pessoas e produz

despontado como um centro polarizador, daí seu bom desempenho nos indicadores referentes a centralidade e dinamismo, em decorrência, principalmente, das atividades ligadas à extração do petróleo e do gás natural da Bacia de Campos. A Petrobrás ao se instalar na cidade proporcionou a oportunidade para instalação de empresas de serviços e indústrias, o que representou, de fato, uma ruptura na formação histórica da estrutura produtiva e territorial local, acabando por se ampliar regionalmente.

A exploração do petróleo no Norte Fluminense proporcionou a Ma

No entanto, o mercado de trabalho da cidade de Macaé já vive um paradoxo, muitas instituições de ensino superior espalhadas pelas cidades integrantes da Bacia de Campos, estão qualificando mão-de-obra para as atividades relacionadas ao setor de petróleo e gás, mas nem sempre o mercado consegue absorver o volume de profissionais formados<sup>324</sup>.

A cidade começa a se transformar em função do crescimento econômico, cujo processo é intensificado através de propaganda e reportagens, na imprensa escrita e falada, resultando em migração de população com os mais diversos graus de escolaridade e tipos de qualificação<sup>325</sup>.

*“Essa é uma herança de uma economia baseada na indústria do petróleo: rápido crescimento, trânsito típico de grandes metrópoles, elevação do custo de vida, segregação espacial e o surgimento de dois grupos de personagens, os migrantes pobres e os migrantes ricos” (ARAÚJO, F.,2005)<sup>326</sup>.*

Como Capital Brasileira do Petróleo<sup>327</sup>, o município de Macaé, que até a década de 70<sup>328</sup>, era considerado tranquilo apesar de servir como ligação dos grandes centros Niterói e Rio de Janeiro, é um dos pólos de desenvolvimento mais dinâmicos do estado, em parte, pela presença intensa da Petrobrás na cidade<sup>329</sup>. Possui diversos hotéis<sup>330</sup> - espalhados pela sua quilométrica orla marítima, restaurantes, cinema, teatros, casas noturnas, bibliotecas, emissoras de rádio locais e galerias de arte, além de

---

Macaé, Secretaria Estadual de Saúde, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Unidade de Negócios da Petrobrás, na Bacia de Campos.

<sup>324</sup> Segundo depoimentos de alguns empresários ligados ao setor de petróleo, em pesquisa realizada em julho de 2005.

<sup>325</sup> De acordo com o Boletim Petróleo, Royalties & Região, Campos dos Goytacazes: UCAM, Ano III, no.10, dezembro de 2005, na matéria “Migrantes Recentes em Macaé: de onde vêm, para onde vão”, de Faber Paganoto Araújo, a favelização do município é visível e a grande participação de migrantes já chama a atenção.

<sup>326</sup> ARAÚJO, Faber P., “Migrantes Recentes em Macaé: de onde vêm, para onde vão”, In: Boletim Petróleo, Royalties & Região, Campos dos Goytacazes: UCAM, Ano III, no.10, dezembro de 2005.

<sup>327</sup> Fonte: O Debate – Diário de Macaé, de 08/05/2002

<sup>328</sup> Na época, quem viajava de ônibus, trem ou carro para Campos, a cidade mais importante, girando sua economia na indústria do açúcar e do álcool, ou para Guarapari e ainda para Vitória, capital do Espírito Santo ou para o norte do país, tinha que, obrigatoriamente, passar por esta cidade.

<sup>329</sup> Segundo a Prefeitura Municipal de Macaé, a estimativa de que até 2010, a cidade que conta hoje com cerca de 136 mil habitantes (dados do IBGE), incluída a população flutuante, pode chegar a 300 mil. Programa Macaé - Cidadão, 2003

<sup>330</sup> Segundo pesquisa a FECOMERCIO/RJ, em 2004, por toda a cidade de Macaé há canteiros de obras de apart-hotéis e redes hoteleiras. Cadeias nacionais e internacionais, como Sheraton, Ibis e o Grupo Accor, investem em cinco hotéis e condomínios residenciais. Os empresários pedem mais segurança e iluminação, enquanto a população quer supermercados e shoppings, além de hospitais e saneamento.



equipamentos de saúde, educação e segurança. As vertentes do turismo e da ampliação dos negócios vinculados às atividades petrolíferas, impulsionaram a hotelaria e o comércio imobiliário. Sua tendência é manter-se com valores crescentes, principalmente nas áreas saturadas e ditas como nobres como: Vivendas da Lagoa<sup>331</sup>, Imbetiba, Cavaleiros, Cancela Preta, Mirante da Lagoa, Praia Campista e Riviera, que são os bairros residenciais mais atraentes de Macaé. Na área industrial, o destaque em termos de valorização fica por conta do bairro Novo Cavaleiros, endereço preferido das mais importantes empresas de serviço de offshore<sup>332</sup>.

Mesmo com um futuro promissor, mais de vinte anos se passaram do início da produção de petróleo na Bacia de Campos sem que houvesse uma ação integrada para a criação de um grande centro tecnológico para o setor de petróleo – algo semelhante ao que o Reino Unido fez em Aberdeen. Para evitar que se repita no país o que acontece na África – onde as companhias extraem o petróleo e deixam apenas os royalties para a população, percebe-se uma preocupação dos governos municipal e estadual para recuperar o tempo perdido<sup>333</sup>.

*“A Prefeitura pode proporcionar infra-estrutura e intermediar ações no sentido de atrair mais empresas do setor petrolífero, como por exemplo, através da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, ajudar na criação da Redepetro, que reúne as grandes, médias, pequenas e micro empresas, junto ao Sebrae, à Firjan e à Onip” ( Ex-Prefeito Sílvio Lopes).*

<sup>331</sup> Segundo pesquisa a imobiliárias na cidade de Macaé, realizada em fevereiro de 2004, o empreendimento Vivendas da Lagoa, um condomínio fechado localizado entre o mar e a lagoa, lidera a preferência de executivos brasileiros e estrangeiros – alojados em confortáveis residências cujo aluguel vale 1 a 2% de seu valor venal e este varia, a partir de R\$400 mil.

<sup>332</sup> Segundo pesquisa, realizada por ocasião de visita a campo, em fevereiro de 2004, à imobiliárias da cidade, o metro quadrado nesta área gira em torno de R\$80,00 (Em Cabiúnas o m<sup>2</sup> gira em torno de R\$20,00). Os corretores são unânimes em afirmar que negociar um imóvel na Avenida Prefeito Aristeu Ferreira da Silva, a principal via do bairro, é certeza de venda ou aluguel muito rápido.

<sup>333</sup> Com base em entrevista ao ex-Prefeito de Macaé, (Prefeito Sílvio Lopes), realizada em outubro de 2003, a aplicação dos recursos provenientes da extração de óleo e gás na Bacia de Campos, por parte dos municípios integrantes da Bacia de Campos, está aparecendo sob a forma de escolas, hospitais, rodovias, saneamento básico e outras obras que geram melhoria da qualidade de vida e mais desenvolvimento. A ampliação da infra-estrutura que cabe à Prefeitura de Macaé, pode ser exemplificada através da construção de uma grande estação de tratamento de esgotos que colocará Macaé no seleto grupo de cidades brasileiras que têm mais de 95% do esgoto coletado e tratado; da construção do MacaéCentro, o segundo maior pavilhão de eventos do Estado e um dos maiores do País; gestões junto à Receita Federal para viabilizar o “Porto Seco”, já existente em decreto; revitalização do Centro e da Orla da cidade; ampliação do aeroporto local para receber vôos internacionais; construção do Hospital Municipal; investimentos maciços em educação como a implantação do Complexo Universitário da Prefeitura e gestões junto a universidades para trazer mais cursos de terceiro grau para a cidade. Há ainda o projeto para a instalação de um

Mas até quando o petróleo jorrará riquezas para a cidade? Projeções de especialistas do setor divergem a previsão entre 20 e 40 anos. Há quem aposte até que existam reservas a serem descobertas do mesmo tamanho que as atuais. Seja qual for o tempo exato, as cidades devem se preparar para a era pós-petróleo.

À luz da criação de uma política de desenvolvimento sustentado é que pautou-se a criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos- OMPETRO<sup>334</sup>. Mas a sustentação econômica é que moveu sua criação, após a regulamentação da Lei do Petróleo, instituindo o repasse dos royalties e participações especiais. Esta organização vem se consolidando como um canal entre municípios membros, prefeituras locais e a Agência Nacional do Petróleo – ANP no sentido de buscar meios para o desenvolvimento econômico da região. Sua função é de acompanhar o pagamento das participações governamentais e trabalhar em conjunto com o governo federal, no sentido de elaborar programas de desenvolvimento econômico regional. Sua atuação vem demonstrando esforço no sentido de promover investimentos na região, através de incentivos fiscais, melhorias de infraestrutura e transformação no setor de serviços. Trata-se de consorciamento de municípios, que apresenta-se como um bloco, que reúne atualmente os municípios de São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Búzios, Cabo Frio, São Francisco de Itabapoana e, mais recentemente, Niterói. A inserção de Niterói demonstra a incorporação, do ponto de vista político, de um ente que pode fortalecer a consolidação da organização.

Outra Associação, a OMOVETRO, Organização de Vereadores para o Desenvolvimento Regional dos Municípios Produtores de Petróleo –RJ<sup>335</sup>, criada

---

porto na região, pois o Porto de Imbetiba, pertencente a Petrobrás, já está saturado. Com a chegada de novas companhias, as únicas opções até agora estão nos portos do Rio de Janeiro e de Vitória.

<sup>334</sup> Tipo de consorciamento municipal, criada em novembro de 1999, idealizada aos moldes da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) visando à mobilização dos municípios integrantes da Bacia de Campos. Inicialmente foi formada pelos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé e Quissamã. Entrou em operação em 2001 e a partir daí adquiriu mais dois componentes, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana.

<sup>335</sup> De acordo com o Boletim Petróleo, Royalties & Região, Campos dos Goytacazes: UCAM, Ano III, no.10, dezembro de 2005, na matéria “ Oito anos depois do início da Era dos royalties, vereadores se organizam para fiscalizar a aplicação destes recursos”, integram a organização vereadores que representam as Câmaras dos municípios fluminenses de Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Carapebus, Casemiro de Abreu, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra e São Pedro d’Aldeia. Os municípios de Campos dos Goytacazes e Cabo Frio ainda não aderiram à Organização. A organização tem entre

recentemente, agregando, inicialmente, onze municípios dos treze que integram a Bacia de Campos, tem sua atuação pautada, sobretudo, na identificação e desenvolvimento das potencialidades locais e na fiscalização da utilização dos recursos oriundos dos royalties e participações especiais em programas e projetos para as cidades. Sua criação, já demonstra preocupação na aplicação dos recursos em atividades que possam sustentar as populações dos municípios, mesmo depois do esgotamento da produção do petróleo, uma vez que já iniciou o diálogo com instituições de ensino superior, com os governos locais, Estadual e Federal no sentido de buscar soluções para problemas de âmbito regional.

replicar-se por outros municípios dos Estados do Rio Grande do Norte e do Espírito Santo. Na realidade, estas vêm instaurando uma prática de poder não ocupada pelos governos Estaduais e Federal no sentido de articular, planejar e ordenar o crescimento das regiões petrolíferas e os interesses das localidades.

### **3.2. O cenário atual e tendências de transformação: paisagem da cidade de Macaé e de seus ambientes de fronteira**

~~uma paisagem poligênica, isto é, portadora de uma gênese múltipla e, portanto, marcada pela complexidade<sup>336</sup>. Alguns elementos dessa paisagem foram, contudo, mais ou menos adulterados e ao seu lado foram impostas novas formas que vieram com a urbanização e com a indústria~~1.17 Tm (r)Tj 8.45 Tm (

espraiam-se por ambientes de fronteira, vítimas de uma dinâmica transformadora e contagiante, verdadeira determinação do espaço na vida econômica dos ambientes de fronteira, na qual a qualidade do lugar se expressa através de projetos urbanos e de uma arquitetura que valoriza a cenarização do ambiente.

O sítio urbano é composto, na sua maioria, por uma área plana, formada por restingas divididas por canais e pelo Rio Macaé. O Rio Macaé atravessa longitudinalmente a cidade, segmentando a área urbana em dois distritos. Condições peculiares de topografia e drenagem, com presença de colinas e áreas alagadas, com incidência de mangue herbáceo e mangue arbóreo, fazem com que a cidade não disponha de grandes áreas para sua expansão e para a acomodação adequada de equipamentos urbanos de grande porte. As pontes construídas permitiram um crescimento na orla e no sentido dos eixos (caminhos) de penetração. A estrada de



Figura 10: Foto de 2006  
Parque dos Tubos

ferro e a rede elétrica de alta tensão atravessam a cidade, dificultando a circulação. Tais fatores, ao longo do tempo, serviram como fatores limitadores do crescimento urbano.

No início da década de 1980 deu-se a instalação do Parque de Tubos, junto à Rodovia RJ-106, na área sul da cidade, propiciando acesso ao Porto e desviando o tráfego pesado do centro da cidade. Tal solução favoreceu o surgimento da área onde se concentram empresas prestadoras de serviços, conhecida como Loteamento Novo Cavaleiro, estrategicamente localizada entre o Parque de Tubos e o Porto de Imbetiba.<sup>337</sup>

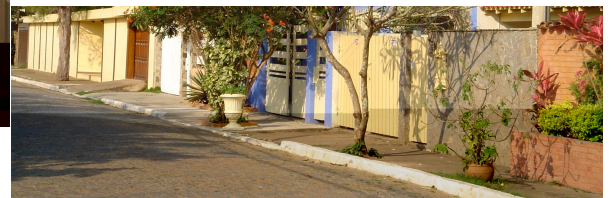
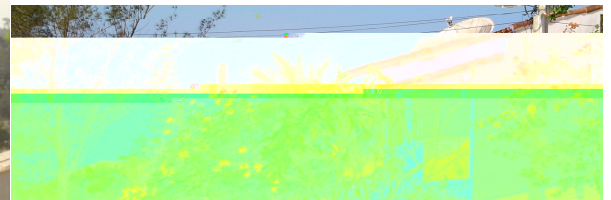
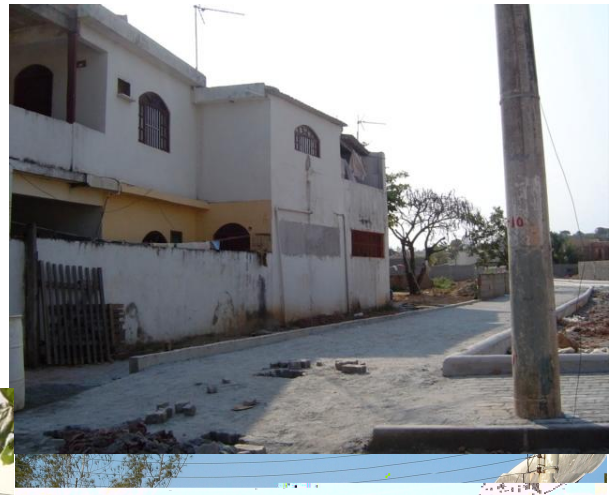
Os bairros de Botafogo e Novo Cavaleiros constituem-se hoje em uma área de expansão urbana, de crescimento horizontal e de alta ocupação pelas empresas prestadoras de serviços para a indústria petrolífera, fenômeno que vem ocorrendo em quase toda a Macaé. Este fenômeno promove a urbanização de novas áreas, alterando os valores paisagísticos do sítio urbano existente e do sítio natural.

<sup>337</sup> NUNES (2004), op. cit .

A atual expansão vem ocorrendo desordenadamente, provocando graves alterações na paisa



Este fenômeno promove a urbanização de áreas novas, alterando os valores paisagísticos do ambiente construído e do sítio natural. Áreas que tinham no passado sido consideradas como opção de expansão, constituem, hoje, um novo cenário da paisagem da cidade de Macaé.



Figuras 20: Imagens de bairros populares, de classe média e média alta.

Trata-se de bairros de classe média e média alta, como é o caso dos bairros dos Cavaleiros, Imboassica, e de bairros que abrigam uma população de classe média baixa e baixa, como é o caso de Parque Aeroporto, Botafogo e da Nova Macaé.

Nos principais acessos à cidade nos deparamos com uma paisagem urbana marcada, ora por visões de um espaço urbano aberto, onde a compreensão da cidade não se faz muito clara, marcada por elementos do sistema viário (Rodovia RJ-168 e RJ-106), com loteamentos em acelerado processo de ocupação, área industrial com a presença de formas urbanas de caráter temporário (galpões industriais), ora pelo cenário da cidade, repleto de surpresa visuais, cortada pelo rio Macaé, com um espaço urbano do centro tradicional que se consolida na Avenida Rui Barbosa, conhecida como



rua Direita, o coração da cidade e com uma grande faixa de ocupação residencial junto à orla.

Outro aspecto relevante no cenário atual da cidade está relacionado às entradas da Cidade, ou melhor, aos acessos à área urbana. O primeiro acesso se dá por quem vem pela RJ-168. Ao nos aproximarmos da cidade, por esta via, avistamos o cenário urbano, ao longe, marcado pela presença do Outeiro de Santana, que se descortina num horizonte aberto, definindo um perfil próprio da cidade. Esta primeira entrada é a mais tradicional, com acesso por terra, necessitando de ser urbanizada. Esta área apresenta possibilidades de expansão da cidade e está diretamente ligada pela RJ-168 à rodovia federal BR-101. O segundo se dá pela Praia dos Cavaleiros, para quem chega a Macaé pela rodovia RJ-106 e apresenta um espaço urbano aberto. Avista-se desta entrada, o bairro de Novo Cavaleiros com loteamentos em acelerado processo de ocupação. Por esta entrada, a compreensão da cidade fica mais clara. Esta área, destinada à zona comercial/industrial da cidade, clama pela criação de um programa de reestruturação urbana, com reorganização da malha viária, aperfeiçoamento e expansão da infra-estrutura existente. O terceiro se dá pela rodovia RJ-106, para quem vem de Campos. É uma visão marcada pela presença de uma ponte e pelo cenário da cidade, espelhado nas águas do rio Macaé, antes de se encontrar com o mar.

Macaé insere-se de forma privilegiada no cenário da indústria do petróleo e gás, visto que absorve oportunidades de atração de significativos benefícios para o incremento de sua economia. Já ocorrem no município várias atividades, como escritórios de operadoras multinacionais, escritórios e indústrias fornecedoras de bens e serviços para a indústria do petróleo, terminal portuário exclusivo para atividade petrolífera, comércio especializado, cursos voltados para as áreas técnicas e formação de mão-de-obra.

Muitas empresas prestadoras de serviços, comerciantes ou mesmo empresários que chegam na cidade em busca do “ouro”, vêm no potencial de exploração do petróleo e do gás, pela Petrobrás, e de expansão deste setor, associados à disponibilidade de infra-estrutura de transportes, à ampliação do aeroporto de Macaé, bem como, a oferta de cursos técnicos, superiores e de pós-graduação, uma verdadeira atração de investimentos.

A tendência, que se verifica, sobretudo, nas entrevistas realizadas é que haja um aumento no número de empresas com a instalação nas áreas contíguas à cidade de Macaé, junto ao vetor norte, de um pólo tecnológico voltado à indústria petrolífera, com conseqüente transferência de tecnologia para outros Estados e junto ao vetor sul, de um pólo de serviços, próximo a Imboassica e Novo Cavalheiro.

Com relação ao turismo, o que se apresenta até o momento, é o turismo de negócios e eventos, sendo importante destacar os investimentos, a partir da construção do Macaé Centro (Centro de Convenções) e da expansão da rede hoteleira.

A produção e a operação de plataformas e navios para bem perto da orla causam sérias preocupações no setor hoteleiro, acabando por mobilizar ambientalistas, pois a indústria petrolífera não é visualmente nem ambientalmente compatível com a atividade turística.

Como o município teve, na década de 1990, dois distritos emancipados Quissamã e Carapebus e o território diminuído para cerca de 1.337 km<sup>2</sup><sup>339</sup>, além de ver totalmente poluída a praia do Forte e o antigo point – a praia de Imbetiba – levando a maioria da população a freqüentar a Lagoa de Imboassica (também poluída) e a praia dos Cavaleiros e do Pecado, observa-se uma preocupação com a acelerada urbanização do Município e seus efeitos<sup>340</sup>, sem contar com a não opção pela diversidade de atividades.

A habitação, o parcelamento do solo rural e urbano, e, o controle ambiental rigoroso, são diretrizes das políticas públicas que vêm sendo empreendidas pela Prefeitura de Macaé. Nesse sentido, buscam refletir, por um lado, os anseios da população macaense, mas por outro, lidam com pressões dos agentes modeladores do espaço, corroborando para imprimir no espaço uma paisagem poligênica. Paisagem esta, expressão de conteúdos sociais distintos, que expõe todas as contradições do presente, que são contradições oriundas da urbanização.

---

<sup>339</sup> Fonte: Plano Diretor de Macaé, 1990.

<sup>340</sup> Relatos oriundos das entrevistas realizadas no período de julho de 2004.



É sabido que nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, assim como, nas demais cidades integrantes da Bacia de Campos<sup>341</sup> o petróleo vem provocando a produção de ambientes urbanos com conseqüente transformação da paisagem urbana. A paisagem urbana dessas cidades experimenta um ritmo de transformação intenso. Muitas obras e serviços buscam promover uma melhor qualidade de vida urbana<sup>342</sup>.

Vive-se uma verdadeira dispersão nos novos territórios. As cidades atualmente exercem um papel de produtoras de *ambientes de fronteira*. Entendendo-se estes, na presente pesquisa, como espaços da margem, da periferia, mas também como espaços de sociabilidade, da temporalidade, da criatividade, da produção. Considerou-se por ambientes de fronteira da cidade de Macaé, as cidades de Rio das Ostras e de Cabo Frio. Priorizou-se a característica de fronteira direta e indireta. Direta, como continuidade do território de Macaé e dependência dos recursos dos royalties - Rio das Ostras e, Indireta, não só pela dependência dos recursos dos royalties, mas também pela descontinuidade territorial – Cabo Frio, revelando uma alternativa de desenvolvimento. Em ambas as cidades integrantes da Bacia de Campos, o viés econômico do turismo é presença marcante.

Cabo Frio, segundo depoimentos de moradores e profissionais ligados a área de turismo, se coloca como principal opção turística, de acesso rápido à metrópole do Rio de Janeiro.

Figura 21: Vista Aérea de Cabo Frio



<sup>341</sup> Área considerada a maior província petrolífera do Brasil e o mais importante sítio, em águas profundas, de desenvolvimento tecnológico de exploração e produção de óleo e gás, segundo a Petrobrás, no mundo. O trabalho da Petrobrás tem sido fator de expansão do desenvolvimento nacional e regional. Somente no primeiro semestre de 2003, a Petrobrás pagou impostos, taxas, royalties e participações governamentais no valor total de R\$ 28 bilhões, com um aumento de 46% sobre o mesmo período do ano anterior. Somente para os municípios brasileiros produtores de petróleo e gás, a Petrobrás recolheu, em 2002, cerca de R\$ 1,3 bilhões em royalties. Atualmente, são 820 municípios em 15 Estados brasileiros recebendo royalties provenientes das atividades da empresa. Ver in: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br), visitado em julho de 2005.

<sup>342</sup> Uma cidade que se desenvolve é aquela que continua a apresentar, a despeito do crescimento contínuo, um conjunto de fatores que indicam a qualidade de vida: um sistema de transporte público eficiente, boas escolas, hospitais e postos de saúde suficientes para atender à população, áreas de lazer, saneamento básico e baixos índices de violência. A qualidade de vida apresenta-se como um dos principais fatores na atração de novos negócios e na expansão dos já existentes.

A transformação de sua paisagem urbana, deu-se, sobretudo, a partir de 1997, decorrente de investimentos na área de infra-estrutura (abastecimento d'água e esgotamento sanitário), realizados pela concessionária Lagos, influenciando a decisão de urbanizar sua área central e as orlas das praias, proporcionando a cidade maior capacidade de lidar com o setor de turismo.

Já entre Macaé e Rio das Ostras é possível observar uma verdadeira conexão dos territórios limítrofes.

Uma das transformações que se faz notar relaciona-se com a chegada de migrantes vindos de outras cidades, o que acarreta aquecimento do mercado imobiliário e a valorização de algumas áreas provocando uma segregação do espaço urbano<sup>343</sup>.



Figura 22 : Vista aérea da cidade de Macaé

Por um lado, Macaé tornou-se o centro funcional da atividade de exploração e produção petrolífera na região da Bacia de Campos, reforçando no território o poder de atração de atividades complementares, favorecendo o alto custo da terra, culminando, segundo BARUQUI (2004), na transformação de uma pacata cidade do interior em uma cidade totalmente despreparada em sua infra-estrutura<sup>344</sup>. Por outro, Rio das Ostras, vivenciando recente processo de expansão urbana, e segundo NUNES (2004), apresentando seu território amplamente parcelado, tornou-se objeto de consumo para quem procura por lotes mais baratos, mesmo que apresentem infra-estrutura deficitária.

Segundo CORRÊA (1989), a definição de espaço urbano está associada a um complexo conjunto de usos da terra, onde cada um deles pode ser visto como uma

<sup>343</sup> De acordo com o Boletim Petróleo, Royalties & Região, Campos dos Goytacazes: UCAM, Ano III, no.10, dezembro de 2005, na matéria "Migrantes Recentes em Macaé: de onde vêm, para onde vão", de Faber Paganoto Araújo, o crescimento da malha urbana da cidade está baseada na expansão de dois vetores principais, acentuando um processo de segregação espacial. O vetor sul que agrega aqueles migrantes com capacitação para trabalhar no ramo do petróleo ou nas atividades afins, com melhores salários, acentuam um processo de especulação imobiliária nessa área de expansão da cidade, e o vetor norte, na sua maioria formado por aqueles migrantes desqualificados, que ficam subempregados e, portanto, engrossam os bolsões de pobreza que crescem nesta área de expansão.

<sup>344</sup> De acordo com BARUQUI (2004), de meados da década de 1970 até o final da década de 1990, "o município acumulou uma série de problemas, quando foi obrigado a trocar a sua vocação turística pela industrial. Destacando-se a inexistência de moradias populares, o estrangulamento do sistema viário, o déficit de vagas nas escolas

forma espacial. Formas estas que são socialmente produzidas por agentes sociais distintos. Trata-se, segundo o autor de complexo conjunto de usos da terra, fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social, lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem, ganhando uma dimensão simbólica, desigual e por ser desigua



Os projetos que se seguem foram conduzidos à luz do turismo, impulsionados pelos recursos oriundos dos royalties do petróleo, sugerindo a espetacularização das cidades.

### Projetos para Macaé - Fonte Prefeitura de Macaé

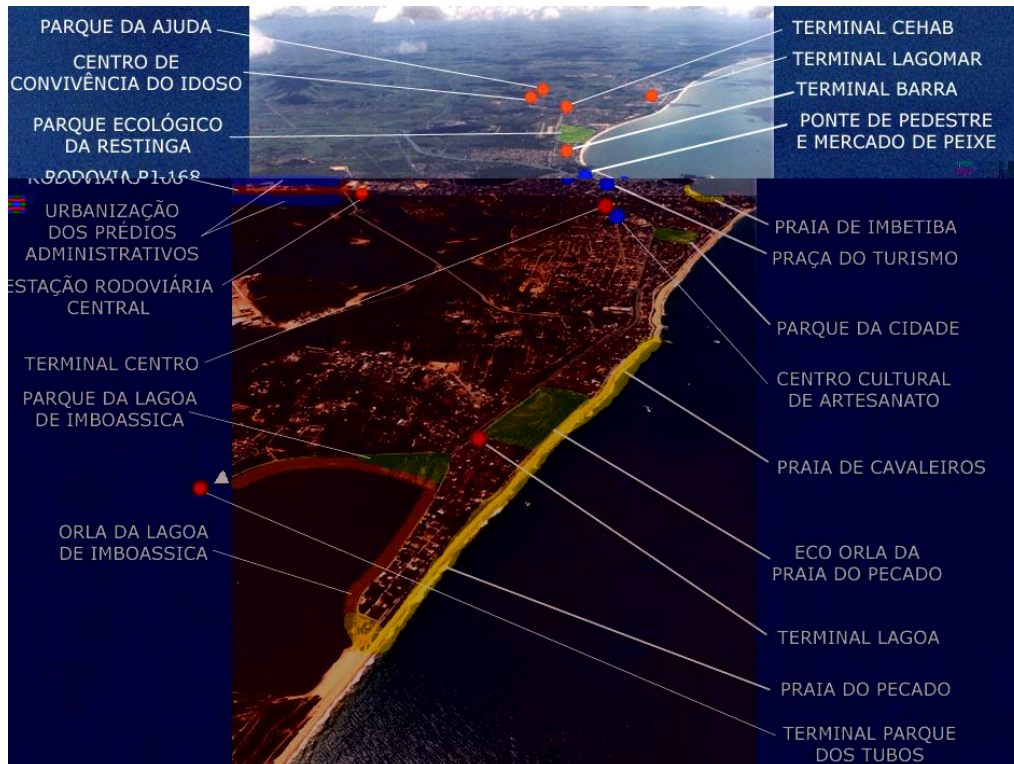


Figura 24: Localização dos projetos da Cidade de Macaé



Figura 25 : Museu do Petróleo (ainda não construído)



**Projetos para Rio das Ostras** - Fonte de dados: [www.riodasostas.rj.gov.br](http://www.riodasostas.rj.gov.br) e material publicitário Prefeitura de Rio das Ostras



Figura 26: Rodo Anel - em implantação

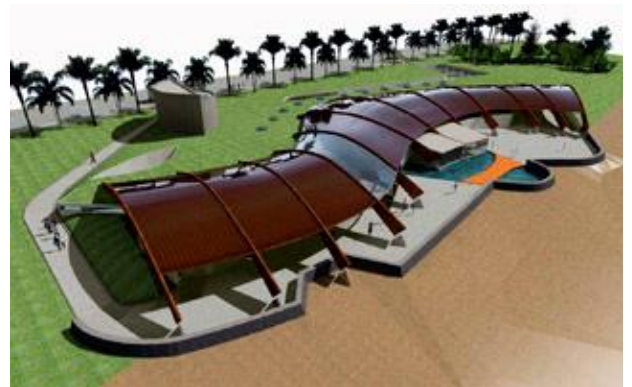


Figura 27: Aquário Municipal - projeto ainda não construído



Figura 28: Lagoa de Iriry - em implantação

Figuras 29: Imagens da Costa Azul - construído



Figura 30: Praia da Tartaruga - em implantação



Figura 31 : ZEN - Zona Especial de Negócios- em implantação





Figura 32: Rua do Biquini ou Shopping da Gamboa - já construída



Figura 33: Avenida Cristóvão Colombo - já construída



Figura 34: Maquetes eletrônicas das Pontes sobre o Canal Itajurú

Figura 35: Deck Praia do Forte



Figura 36: Mirante Morro da Guia



Figura 37: Boulevard Canal Itajurú



**Tabela 9 - Alguns Projetos Referenciais**

Cidades	Espaço Público Local	Espaço Público Regional	Serviços de Infra-estrutura	Grandes Equipamentos	Equipamentos de Pequeno e Médio Porte
<b>Macaé</b>	Alargamento das pistas na entrada da Linha Verde; Urbanização da Orla Pecado/Lagoa; Revitalização da Área Central; Construção Praça Areia Branca; Construção Praça da Cachoeira das Canoas; Urbanização e Pavimentação Linhas Vermelha e Amarela; Urbanização Bairro Novo Cavaleiros; Urbanização Rua da Praia; Construção Praça das Garças; Revitalização Praia de Imbetiba; Construção Linha Azul; Construção da Ponte Linha Verde; Urbanização Engenho da Praia e da Barra de Macaé; Construção Praça Morro de São Jorge; Construção Praça Sun House; Pavimentação Rodovia Glicério-Frade; Urbanização Bairros Ajuda, Botafogo, Cajueiros, Mirante da Lagoa, Novo Horizonte, Parque Aeroporto, Riviera Fluminense; Reforma do Prédio da Polícia Federal; Reforma na Praça Doralice de Freitas; Revitalização da Praça Jorge Marins	Reurbanização da entrada da cidade- RJ-168; Parque Ecológico da Lagoa de Imboassica; Duplicação da Rodovia Amaral Peixoto – RJ-106;	Implantação do Sistema de Gás Natural <sup>346</sup> ; Implantação de Sistema de Tratamento de Esgotos Sanitários; Obras de pavimentação, iluminação e alargamento de vias; Urbanização Canais Locais; Implantação Rede de Esgoto na Lagoa; Pavimentação da Estrada do Imburro, da Estrada Virgem Santa, da Estrada Morro Grande	Nova Rodoviária – Terminal Centro; Terminais Rodoviários – Lagomar, CEHAB, Barra, Lagoa e Parque dos Tubos; Complexo Universitário; Centro de Convenções Macaé-Centro; Parque de Exposições Latiff Mussi; Hospital Municipal	Novo Mercado de Peixes; Ginásio Poliesportivo; UTI NeoNatal; Incubadora de Cooperativas; Cais Turístico; Sede da Nova Prefeitura; Museu do Petróleo; Sede do Núcleo de Pesquisas Ecológicas; Centro de Convivência do Idoso; Construção Residencial da Ajuda; Restauração do Solar dos Mello; Núcleo de Atendimento à Mulher
<b>Rio das Ostras</b>	Projeto Urbano-Ambiental da Orla da Praia da Tartaruga; Projeto Ambiental, Urbanístico e Paisagístico para a APA da Lagoa de Iriry; Projeto Urbano-Ambiental de Revitalização da Orla de CostaAzul; Prpjeto de Reurbanização das Praias Areias Negras, Brava e Joana; Praça da Baleia; Projeto de Revitalização Urbano-Ambiental da Beira Rio; Praça Zózimo Bastos; Projeto de Reurbanização da Praia da Boca da Barra e Praia do Cemitério; -Projeto Urbano-Ambiental da Praça Mário Barreto e Beira Rio/Collinas; Projeto de Reurbanização da Praia do Centro; Projeto de Urbanização da Praça São Pedro;	Projeto de Reurbanização da Rodovia Amaral Peixoto; Zona Especial de Negócios; APA da Lagoa de Iriry; ARIE de Itapebussus; Recuperação do Manguezal de Rio das Ostras; Rodovia perimetral (alça viária que desviará o fluxo de veículos do centro da cidade);	Implantação e operação do sistema de abastecimento de água <sup>347</sup> ; Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário; Obras de pavimentação, iluminação e alargamento de vias; Ponte sobre o Rio das Ostras;	Projeto do Aquário Municipal; Parque Municipal dos Pássaros; Monumento Natural dos Costões Rochosos; Estação de Tratamento de Esgotos; Aterro Sanitário; Hospital Municipal	Unidade Separadora de Lixo; Museu do Sítio Arqueológico Sambaqui da Tarioba; Centro Ferroviário de Cultura de Rocha Leão;

<sup>346</sup> Realização da Prefeitura Municipal de Macaé em Convênio com a CEG.

<sup>347</sup> Através de Convênio com Companhia Estadual de Abastecimento de Água e Esgoto - CEDAE



**Cabo Frio**

Revitalização da Área Central (em torno da Rua Jonas Garcia); Urbanização da Praia das Palmeiras; Praça Parque das Águas; Urbanização da Praia do Forte; Praça do Artesão; Revitalização da Praça Cristóvão Colombo; Implantação do Marco da 1ª. Feitoria do Brasil; Praça do Canto do Forte; Boulevard Canal (antiga Rua José Rodrigues Povoas); Praça Santa Helena; Orla Unamar; Praça Itajuru; Orla do Perú; Av. Litorânea

Revitalização da entrada da cidade; Rótula América Central

Nova Ponte; Iluminação dos monumentos históricos; Implantação de Sistema Tratamento de Esgotos Sanitários; Obras de macro e micro drenagem; Obras de pavimentação, iluminação e alargamento de vias.

Terminal de embarcações dos

transatlânticos; Cent706.05 Tm (C)a2m (r)Tj 1 t Tm (s)696.93 Tm (a)Tj 1 0 0 1 ee (n)Tj 1 0 0 1 351.6 641.73 Tm (s)6687.57 Tm m (s)Tj 1 0 0 72.32 6 um (n)Tj 1 0 0 1 316.8 78.45 Tm (Bn)Tj 1 0 0 1 31.12 678.45 Tm (S)Tj 1 0 0 1 38

91,37%, em 1991, para 95,13%, em 2000. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) cresceu 8,22%, passando de 0,730 para 0,790<sup>348</sup>.

Em Rio das Ostras, durante o período 1991-2000, a taxa de urbanização cresceu 1,36%, passando de 93,51%, em 1991, para 94,87%, em 2000. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) cresceu 13,80%, passando de 0,681 para 0,775<sup>349</sup>.

Já em Cabo Frio, durante o período de 1991-2000, a taxa de urbanização diminuiu 10,21%, passando de 93,29% para 83,76%. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) cresceu 10,61% passando de 0,716 para 0,792.<sup>350</sup>

Tais dados demonstram que nesse período, o hiato de desenvolvimento humano<sup>351</sup>, foi reduzido em 22,2%, na cidade de Macaé, em 29,5% na cidade de Rio das Ostras e em 26,8%, na cidade de Cabo Frio.

Todavia, a adoção de uma política de planejamento, por parte dessas cidades, voltada a melhoria da qualidade de vida da população, nem sempre assegurou a atuação plena do urbanista na produção de ambientes urbanos de qualidade. As diversas paisagens produzidas no espaço urbano, nas cidades pesquisadas, apresentadas e analisadas no presente capítulo, demonstram a adoção primordial, de uma preocupação com a composição urbana<sup>352</sup>, especialmente alinhada ao vetor turístico, além de um urbanismo de gestão associado a um urbanismo de



Figura 38: Macaé Palace Residence - 2005

<sup>348</sup> Com base nos dados do IBGE e no índice de Desenvolvimento do PNUD, o fator de maior contribuição para este crescimento foi a Educação com 46%, seguida pela Renda, com 27% e pela Longevidade com 26,4%. Em 2000 o IDH-M de Macaé é 0,790 segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano – IDH entre 0,5 e 0,8.

<sup>349</sup> Com base nos dados do IBGE e no índice de Desenvolvimento do PNUD, o fator de maior contribuição para este crescimento foi a Educação com 56,5%, seguida pela Renda, com 39,2% e pela Longevidade com 4,2%. Em 2000 o IDH-M de Rio das Ostras é 0,775 segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano – IDH entre 0,5 e 0,8.

<sup>350</sup> Com base nos dados do IBGE e no índice de Desenvolvimento do PNUD, o fator de maior contribuição para este crescimento foi a Educação com 40,6%, seguida pela Renda, com 31,4% e pela Longevidade com 27,9%. Em 2000 o IDH-M de Cabo Frio é 0,792 segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano – IDH entre 0,5 e 0,8.

<sup>351</sup> De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, este hiato é definido pela distância entre o IDH do Município e o limite máximo do IDH, ou seja, 1 - IDH.

<sup>352</sup> Com base na teoria de LACAZE (1993),

comunicação, permitindo que o campo de atuação do urbanismo, venha a ser determinado, sobretudo, pela ação política. O que pode ser explicitado pela construção de Parque Hoteleiro em Macaé, da urbanização de bairros nobres e populares, da implantação de equipamentos sociais e do incremento do parque imobiliário nas três cidades. Este último apresenta-se diversificado, buscando atender as especificidades dos lugares e da demanda das classes média, média alta e alta.

A tipologia habitacional se assemelha em algumas áreas nas três cidades. Os condomínios residenciais de unidades unifamiliares se apresentam, geralmente, no padrão vila ou casas geminadas, conforme pode-se observar nas fotos abaixo.



Figura 39: Vila Residencial Bosque da Praia em Rio das Ostras



Figura 40: Condomínio Residencial em Cabo Frio



Figura 41: Condomínio Residencial na Praia dos Cavaleiros, Macaé.

O quadro de serviços urbanos básicos, no período de 1991 e 2000, cujo alcance engloba apenas os domicílios urbanos assegura a Macaé, entre as três cidades analisadas, a que dispõe de uma rede serviços mais ampliada, em se tratando de serviços de energia elétrica.

**Tabela 10 - Serviços Básicos**

Serviços Básicos	Macaé		Rio das Ostras		Cabo Frio	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Energia Elétrica	90,7	95,1	79,9	86,7	84,4	79,7
Água Encanada	96,8	99,5	95,2	99,5	98,0	99,4
Coleta de Lixo	86,3	96,5	74,0	96,0	72,6	96,5

Fonte: IBGE 2000

É o poder público que vem atuando sob a ótica do setor privado. E nessa perspectiva, RONCAYOLLO (2002) remete-nos a considerar o fator tempo na análise das formas urbanas, pois este explicita não só *o que foi, como e por quem* foi realizado, valorizando na concepção dos espaços urbanos, o papel e as práticas dos atores sociais e sua sucessão no tempo.

Observamos também a ruptura causada pelas transformações de uso, por uma ocupação de caráter temporal. Por uma lado temos as formas industriais, tipo galpão, que se instalam por dois ou mais anos e, uma vez, rompido o contrato com empresas petrolíferas, desmontam suas instalações, deixando o local vazio. Por outro, uma série de ações projetuais vêm acontecendo, sobrepondo-se a formas do passado, ou convivendo com as mesmas, produzindo uma paisagem urbana repleta de variações e significados. Mas nem sempre estas são decodificadas pelos urbanistas<sup>353</sup>. Isto é, no contexto das cidades pesquisadas é observado, no uso e ocupação do espaço uma certa mutabilidade que acaba por não refletir um processo histórico, gerando com isso um problema novo para o urbanista.

É esta capacidade de mudar que vem se revelando no fato novo para o urbanista. Mas como avaliar a dimensão dessa mudança? São vários os planos que

podem ser observados e permitem a análise da dimensão dessa mudança de forma contínua. Mudança esta que se traduz em momentos de aceleração virtuosa e de visibilidade política.

As três cidades passaram boa parte do início das administrações (período 1997-2000) dedicando-se a intervenções nas áreas mais degradadas, que são também as mais populosas, praticando ações básicas de saneamento, pavimentação, iluminação pública e alinhamento de ruas, macro e micro-drenagem, tendo no urbanismo um instrumento de inclusão social e espacial. Já na segunda fase das administrações (período 2001-2004), dedicaram-se às obras mais monumentais, dispersas pelos territórios das cidades e na urbanização acentuada das áreas mais valorizadas.

Observou-se na análise dos métodos empregados por estas cidades, é que as mesmas estão cientes de que novas competências e obrigações só são possíveis de serem abraçadas com novos recursos e novos modos de gestão. As velhas estruturas organizativas e procedimentos não se adequam mais aos novos tempos, pois estão muito mais voltadas para a ação do que para o planejamento e controle.

Ainda como contribuição à análise dos modos de decisão ou modelos de gestão adotados nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, pode-se observar algumas iniciativas, com base na adoção de métodos de planejamento situacional<sup>354</sup> aplicados pelas cidades de Macaé e Rio das Ostras. Macaé vem reforçando os métodos de planejamento situacional com sistemas de planejamento e informação, com equipes capacitadas para tomar decisões em situações especiais, exigindo reflexão, conhecimento e ação. Rio das Ostras vem investindo por um lado em um urbanismo participativo, através da prática de orçamento participativo, e na elaboração do Plano Diretor e criação de Conselhos Municipais. Tais iniciativas, por parte das cidades, estão relacionadas à tomada de decisão rápida quanto ao tipo e áreas de intervenções e investimentos a assegurar, com recursos próprios, da União, do Estado e principalmente do “royalties” do petróleo. No que diz respeito à cidade de Cabo Frio, não foi verificada ampliação do capital intelectual, com exceção da área do turismo. A atuação do urbanista é decidida, essencialmente, no campo político.

---

<sup>353</sup> Trata-se de intervenções urbanísticas, nem sempre transformadas em iniciativas de planejamento e controle.

<sup>354</sup> MATUS, Carlos. Política Planejamento & Governo. Tomo I, Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

Em todas as três cidades é observado a participação da iniciativa privada na origem de uma grande parte das intervenções no espaço arquitetônico e, por consequência das que se estendem ao espaço urbano, uma vez enquadrados pelos acordos com o poder local e embasados nos direitos e deveres expressos na legislação vigente. Acordos e pactos frutos da interpretação jurídico-urbanística das ordens ambiental, urbanística e orçamentária, corroborando para a conformação de uma nova paisagem, a Paisagem da Mudança.

Nesse aspecto, podemos relacionar à cultura do petróleo como a porta de entrada de uma nova paisagem, uma paisagem que se sobrepõe às existentes, o que é possível se verificar nos casos referência objeto da presente pesquisa. Uma paisagem associada a políticas públicas aplicadas pelas diversas esferas (federal, estadual e municipal) e também fruto de acordos entre o investidor/construtor e o poder local.



Figura 42: Foto aérea da Cidade de Macaé

O imaginário coletivo das pessoas que buscam, por exemplo, em Macaé uma cidade rica, superior, completa e inviolável, um verdadeiro paraíso perdido<sup>355</sup>, alimentam a verdadeira utopia, permeada pela idéia de Eldorado, mesmo antes de conhecê-lo e alcançá-lo. A utopia do Eldorado é o exercício de sonhar, é o exercício de formar inúmeras imagens de um tempo e de um espaço não territorializado. Depara-se com o fenômeno da imagem que surpreende, que seduz.

É correto dizer que as novas tecnologias têm sido responsáveis pelas profundas mudanças na imagem da cidade de Macaé e de seus ambientes de fronteira? Ocorre



que, a produção de imagens é parte de qualquer estratégia política. Paisagens que se inserem num contexto de "marketing" de cidades reproduzem novas interpretações, muitas deformações, mas muitos sonhos também.

Tomando-se como referência as imagens das paisagens das cidades objeto da presente pesquisa, estas, por um lado, sugerem grandeza, infinitude, morosidade, lenta apreensão e por outro, imagens interrompidas, sem conexões, fragmentadas e fugazes. Trata-se de paisagens que traduzem ambigüidades existentes na cidade de Macaé e em seus ambientes de fronteira, embora não singulares somente a estas. Ambigüidades como o rural e o urbano, o público e o privado, o dentro e o fora, finito e infinito, profundo e superficial.



Figura 43: Espaço Público - Centro de Macaé



Figura 44: Espaço Público - Centro de Cabo Frio

Os resultados alcançados pela investigação sobre a paisagem urbana das cidades de Rio das Ostras e Cabo Frio levaram a autora a considerar que os elementos que caracterizam a urbanização, sobretudo aqueles que são responsáveis pela produção de novos ambientes urbanos associados ao turismo, asseguram aos moradores a imagem da *Paisagem da Mudança* - uma nova forma de produzir cidade. Nesse sentido, podemos observar nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, que o drama do urbanismo está associado à qualidade do espaço urbano. Este depende de padrões adequados de adensamento, da distribuição equilibrada das funções da cidade, da articulação dos diversos espaços da cidade, de regras eficazes na permissão das construções na área urbana, de orientação técnica correta para uma melhor qualidade construtiva e, sobretudo, melhores padrões espaciais da arquitetura

<sup>355</sup> Observações retiradas das entrevistas realizadas à moradores, motoristas de empresas de ônibus e táxi e



urbana, compatível com o meio ambiente e com as qualidades particulares dos diversos espaços da cidade. Ao eleger o turismo como eixo condutor das políticas públicas, os municípios vêm determinando uma prática de gestão que valoriza, por exemplo, as áreas da cidade que devem ser resguardadas do ponto de vista do patrimônio ambiental, assim como, as áreas que devem ser revitalizadas, onde a urbanização deve se adequar ao ambiente. Preocupadas com o que é mais valorizado pelos turistas, a modernização física, se faz notar nas práticas do urbanismo adotadas nestas cidades, através de uma cultura de investimentos. Uma cultura de investimentos em serviços urbanos, que acaba criando um ciclo vicioso comandado por interesses políticos e do setor privado. Interesses que escolhem, dependendo do foco, áreas de baixo ou alto padrão imobiliário para sua representação. Sem falar dos impactos provocados pela onda migratória na região diante do rápido crescimento econômico.

As cidades, enfim, acabam se apresentando como o resultado de muitas paisagens produzidas, enquanto conjunto de redes físicas, processos de valorização em função da paisagem, do imaginário e, do concreto. Um mundo de formas onde a acumulação da materialidade é visível, onde os ambientes urbanos revelam seu poder de atração permanente.



Figura 45: Plataforma de Petróleo - a marca da região

Sem dúvida alguma, a introdução da variável “*royalty*” do petróleo a partir dos anos 90 vem provocando, nessas cidades, uma nova ordem estética no campo do urbanismo. A adoção de modalidades de urbanismo<sup>356</sup>, balizadas nas grandes metrópoles mundiais e em cidades turísticas, vem ao mesmo tempo, revelando uma paisagem que busca se adaptar às formas já existentes, promovendo uma paisagem criadora de novas formas.

comerciantes. Entrevistas realizadas em julho de 2004 e outubro de 2005.

<sup>356</sup> Fundamentado na teoria de Lacaze, sobre modelos de urbanismo, podemos afirmar que as cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, integrantes da Bacia de Campos, praticam, de forma conjunta ou isolada, a adoção de métodos baseados na composição urbana, no urbanismo participativo, no urbanismo de gestão e no urbanismo de comunicação, mas a planificação estratégica ainda se dá de forma muito tímida. Ver LACAZE, Jean-Paul. Os Métodos do Urbanismo. Campinas, São Paulo: Papirus, 1993

Com o fenômeno da espetacularização como forma de atrair o público, novos investimentos, novas experiências, estas cidades crando novas referências urbanísticas. Sem no entanto, evitar os conflitos com os diversos agentes modeladores do espaço, conflitos que se imprimem na paisagem das cidades.

Estas cidades tornam-se, pela entrada dos recursos dos royalties, verdadeiros canteiros de obras. Impulsionadas a realizar ações de transformação física dos lugares,



Figura 46: Mobiliário Urbano de Cabo Frio



Figura 47: Macaé Centro - Centro de Convenções



Figura 48: Praia da Costa Azul em Rio Das Ostras. Brinquedos exclusivos

em incrementar o turismo regional e local, em criar condições de implantação de uma boa estrutura física (boa malha viária, rede hoteleira, bares e restaurantes, shopping-centers, supermercados e bom comércio), de uma identidade específica, num tempo relativamente curto. Considerando que o petróleo e o gás são recursos naturais finitos, estas cidades tornam-se alvo fácil do poder de atratividade que exercem em relação a outras cidades. Crescem tanto nas áreas onde já usufruem de infraestrutura instalada,

como nas áreas onde são desprovidas de serviços urbanos e sociais. E é isso que as difere das demais cidades, no âmbito da produção de ambientes urbanos.

Nesse contexto, podemos afirmar que o poder da "Utopia do Eldorado" fluminense, pode ser ampliado às cidades de Rio das Ostras e Cabo Frio, uma vez que vivenciam a prática de uma cultura de investimentos impulsionada pela variável royalties do petróleo e gás, inserindo-se num contexto de nova experiência. Nova experiência mediada, sobretudo, por uma legalidade urbana, que encarna um tempo urbano fugaz. Traduz-se na imagem poética do lugar<sup>357</sup>, da riqueza que se renova a seu tempo, em novas riquezas. Um verdadeiro devaneio. Mas um devaneio operante, que prepara obras, que transforma os gestores públicos em verdadeiros construtores de cidade, produzindo uma paisagem cultural, que permite em seu processo de produção, a leitura do planejamento e da identificação de novas formas espaciais instituintes<sup>358</sup> no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos. Revelando-se estas como um processo em contínuo movimento, que mediante uma legalidade urbana, estariam promovendo o diálogo entre os agentes e as instituições.

---

<sup>357</sup> BACHELARD. A Poética do Espaço, 2000

<sup>358</sup> CAVALLAZZI (1993), define instituintes como práticas sociais que questionam e/ou transformam continuamente a instituição.

## Capítulo IV

### 4. A Valorização Política dos Royalties nos Projetos Urbanos

#### 4.1- A relação dos royalties com os investimentos realizados

Muitos estudos apontam para o grau de dependência dos municípios em análise, em relação a receita oriunda dos royalties do petróleo e gás. Dentre estes sobressaem-se os relatórios anuais elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE, que ainda sinalizam preocupação que diz respeito a baixa arrecadação tributária e a garantia, por parte desses municípios, em obter uma receita própria.

*"Como esses municípios estão ganhando mais com os r*

Campos dos Goytacazes, não abre mão dos benefícios fiscais provenientes da produção de petróleo e gás, preferindo manter a alíquota de ISS para, em compensação, oferecer crédito financeiro aos investidores, através de um fundo de desenvolvimento, para pequenas e médias empresas, com receita gerada a partir da arrecadação dos royalties do petróleo.

De acordo com SERRA (2003), o pagamento dos royalties, estaria vinculado a oferecer condições para a sustentabilidade econômica das regiões atingidas pelas atividades de exploração de petróleo e gás, e num período posterior ao esgotamento das jazidas, uma vez que gerações futuras devem ser compensadas por não poder usufruir destas riquezas exauríveis. Ainda segundo o autor, a destinação dos royalties aos municípios somente encontraria argumentos válidos no espaço da análise política, referente ao recente processo de descentralização fiscal experimentado pelo país, já que, tais recursos estariam sendo utilizados para fornecer, aos governos locais, auxílios necessários ao atendimento da demanda por serviços públicos. O ideal seria proporcionar um aumento do fluxo de renda local e regional, que promovesse o crescimento da base tributária, aumentando, conseqüentemente, a arrecadação através dos impostos, como o ICMS e demais receitas tributárias municipais.

O autor ainda defende que se isto não acontece, os royalties acabam sendo utilizados para corrigir esta lacuna, tornando-os meramente parte do fluxo de receitas correntes dos Estados e Municípios, deturpando o sentido econômico original, contribuindo também para opor-se ao sentido da Lei dos royalties.

Os investimentos são as despesas reservadas ao planejamento e a execução de obras públicas, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários a realização destas últimas, bem como, programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (CIDE, 2001). Nesse sentido, a capacidade de investimento dos municípios integrantes da Bacia de Campos experimentou trajetória mais favorável que aquela observada para o conjunto de municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, sobretudo, graças ao reforço aos cofres públicos municipais.

Conforme estudo da Agência Nacional de Petróleo - ANP (2003), sobre contribuição dos royalties no desenvolvimento socioeconômico local, os municípios com

maior população ou que constituem pólos industriais<sup>360</sup>, como é o caso de Macaé, sofrem pressões maiores para ampliação de seus investimentos. Por outro lado, aqueles municípios, decorrentes de emancipações recentes, como Rio das Ostras, não acumulam passivos que exijam a utilização dos royalties para sua compensação.

Os indicadores tipo o Índice de Qualidade Municipal - IQM, que apresenta uma classificação geral de todos os municípios, a partir de sete grupos de indicadores, tem por finalidade avaliar condições municipais de atrair investimentos. O objetivo de usar estes indicadores é apontar as principais deficiências dos municípios, que necessitariam de uma maior atenção por parte das administrações municipais. Pelo ranking do IQM<sup>361</sup>, cinco entre os nove municípios integrantes, inicialmente, da Bacia de Campos, encontram-se nas 20 primeiras colocações do Estado. Reforça-se um desequilíbrio da organização espacial, onde municípios como Macaé, Campos dos Goytacazes e Cabo Frio desempenham papel de polarizadores regionais, revelando também baixa porcentagem de carências, comparativamente com os demais.

Nesse aspecto podemos afirmar que os royalties estão sendo usados para corrigir essas carências. Entre os mais carentes, Rio das Ostras aparece como um dos que mais investimentos realizaram, no período de 1999 a 2001 (CIDE, 2001).

Das principais deficiências apresentadas pelo estudo do IQM, destacam-se a incapacidade de estabelecer vínculos com os mercados vizinhos, a baixa qualificação da mão-de-obra, a carência de facilidades para implantação de grandes empreendimentos e operação de empresas e o baixo dinamismo da economia local.

Entre as maiores carências observadas, segundo o estudo IQM-Carências, da Fundação CIDE, a deficiência em acessibilidade, isto é, baixa disponibilidade de estradas pavimentadas, inadequação de infra-estrutura, e aumento da mortalidade infantil e violência urbana. O que traduz a necessidade de se promover nestes territórios políticas públicas nas áreas de habitação, educação e saneamento, a fim de reverter as carências geradoras da exclusão social e possibilitar a redução da mortalidade infantil.

---

<sup>360</sup> Como referência foram utilizados os Estudos Sócio-Econômicos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE (anos 2003 e 2004), o estudo Potencialidades Econômicas e Competitividade - Região Norte, elaborado pelo Centro de Estudos de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, 1998.

<sup>361</sup> F. Cide, 2004

De acordo com a Prefeitura de Macaé mais da metade dos domicílios é servida por rede de saneamento. Mas a ampliação da rede sanitária não é proporcional ao crescimento populacional. Um problema que tende a se agravar com a contínua atração de mão-de-obra sem qualificação profissional e com contratos de curto prazo. Quando o empreendimento termina, os empregados permanecem na região com as famílias que, sem emprego e condições financeiras para se sustentar, acabam por invadir áreas de manguezais e restingas. Sem falar na dinâmica empresarial que contribuiu para a inflacionar o mercado imobiliário, sobretudo, o de aluguéis. (CONCEIÇÃO,2002)

Diante do contexto acima, podemos deduzir que são os investimentos em habitação e urbanismo aqueles que se relacionam com o forte impacto demográfico sofrido pelos municípios onde há incidência da expansão urbana provocada pelo turismo e, sobretudo, pelas atividades de produção e exploração de petróleo e gás.

*"Os royalties podem não ter contribuído, de imediato, para a melhoria dos indicadores, mas podem gerar impactos positivos a médio e longo prazo. Todavia, fica claro o benefício que trouxeram, no sentido de desafogar as receitas municipais, permitindo maiores investimentos nas áreas prioritárias."(CONCEIÇÃO,2002 )*

Para a Prefeitura de Macaé, mais importante que o volume dos royalties, está o fato da cidade ter sua economia impulsionada pela indústria de petróleo e do gás, que influencia setores como a construção civil, telecomunicações, rede hoteleira e comércio varejista. Ainda, segundo dados municipais, no ano de 2003, os investimentos privados se somaram aos públicos. Isto é, investimentos tipo o Plano Diretor de Saneamento, para tratar 100% do esgoto do município, o Plano de Transportes Integrados, a ampliação do Aeroporto e a conclusão do Anel Viário, com a construção das Linhas Verde e Azul <sup>362</sup>.

Com base nas entrevistas com o corpo técnico do executivo municipal das três cidades, casos-referência, verificou-se uma tendência de aplicação dos recursos, provenientes dos royalties, em obras de urbanismo, principalmente em pavimentação. A preferência por investimentos em habitação e urbanização está associada ao forte impacto demográfico sofrido pelos municípios integrantes da área de influência da

---

<sup>362</sup> Prefeitura de Macaé. Plano Pluri-anual (2001-2004). Secretaria Municipal de Planejamento, 2003.



indústria petrolífera, localidades aonde vêm se verificando maiores pressões em demandas urbanísticas e de serviços, complementando inclusive gastos sociais, em especial nas áreas de cultura e educação.<sup>363</sup>

Um aspecto importante está relacionado à criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo - OMPETRO, que vem atuando no sentido de buscar meios para o desenvolvimento econômico da região, promovendo esforços também, no sentido de defender os interesses dos municípios membros junto às prefeituras locais e a Agência Nacional do Petróleo - ANP. Uma vez que o universo de membros da OMPETRO é permeado pela diversidade é natural que os interesses sejam distintos.

Outro fator que merece destaque diz respeito a política de transferência de renda do setor de petróleo e gás. Municípios como Rio das Ostras vem emprestando território à cidade de Macaé. Este processo de transferência de solo se manifesta, sobretudo, através da criação da ZEN - Zona Especial de Negócios<sup>364</sup>, localizada a 5 minutos da Unidade de Negócios da Petrobrás, sediada em Macaé e de condomínios residenciais que abrigam trabalhadores, do setor de petróleo e gás, de empresas que se localizam em Macaé.

Em Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, temos as obras de urbanização nas orlas das praias, onde verifica-se que esta renda, oriunda da arrecadação dos royalties do petróleo e gás vem permitindo desenvolver um turismo não só local, como regional. O *“...turismo integra a área estratégica da “venda da imagem local” e dinamiza o potencial das vocações econômicas locais a partir de um inventário dos atributos naturais e dos atributos produzidos para este fim” (NUNES,2004)*, setor que acaba capitaneando para si a realização da maioria dos investimentos.

*“A Bacia de Campos expressa riqueza, um potencial econômico valorado no seu atual momento produtivo, atraindo uma economia de prestação de serviços diversificada, entre eles os de turismo” (NUNES,2004)*

---

<sup>363</sup> De acordo com entrevistas realizadas em julho de 2003, estes investimentos traduzem a ampliação do número de eventos culturais, esportivos e número de salas de aula.

<sup>364</sup> Criada através da Lei no. 0691/2002

Segundo dados levantados junto às Secretarias de Planejamento das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, investimentos oriundos dos royalties do petróleo e gás aplicados em obras de urbanismo, estão provocando impactos positivos. Um deles estaria associado a abertura de um mercado voltado a formação de conhecimento especializado (formação e capacitação de mão-de-obra), concentrando assim, na região a implantação, seja pelo setor privado, seja pelo setor público, de unidades de ensino superior e técnico. Potencialidades na agroindústria, setor este que se encarrega de compartilhar os investimentos, oriundos do setor petrolífero, com obras de urbanismo, também são verificadas.

Ocorre que, na área da Bacia de Campos, com intensa urbanização, industrialização e exploração turística, espaços de baixa e alta densidade populacional e de grande acervo ambiental em termos de ecossistemas, a relação de tensão os ambientes urbanos e tecnológicos, em produção, acaba por reproduzir impactos sobre o meio ambiente, seja através da poluição, contaminação ou da pressão populacional, o que nos remete a refletir sobre o princípio da sustentabilidade e sua adequação ao meio urbano.

#### **4.2 A sustentabilidade urbana e a frágil relação entre a produção da cidade e a exploração de recurso natural finito**

A partir da importância associada aos investimentos realizados, nas três cidades em análise, com recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás é que buscamos compreender sua aplicação em projetos urbanos. Em especial, a associação do princípio de sustentabilidade urbana, aos projetos para as cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio.

O debate em torno do tema sustentabilidade tem tomado conta de uma série de estudos<sup>365</sup> que vêm abordando, recentemente, a temática ambiental.

---

<sup>365</sup>Tais como: Barbier, E. "The concept of sustainable economic development". *Environmental Conservation*, 14, 2, 1987; SACHS, I. "Estratégias de transição para o século XXI". São Paulo: Nobel/FUNDAP, 1993; SPANGENBERG, Joachim H., Critérios Integrados para a elaboração do conceito de sustentabilidade. RJ: FASE, 1999; ACSELRAD, H., Sustentabilidade e Desenvolvimento: modelos, processos e relações. RJ: FASE, Cadernos de Debate, 1999; VIOLA, E., LEIS, H. "A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bisetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável". In: HOGAN, D., VIEIRA, P. (Orgs.). *Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp, 1992; SILVEIRA, Luciana A. "A

*“Pode-se identificar claramente uma mudança de enfoque na definição da problemática ambiental nos últimos anos: da passagem de enfoques considerados conservacionistas, prevalentes no início dos anos 70, para aqueles que buscam associar desenvolvimento econômico à preservação ambiental, consagrando assim a idéia da sustentabilidade” (COSTA, H.,2000)*

O que sinaliza no mesmo debate associar a noção de sustentabilidade ambiental a uma correspondente dimensão a ser incorporada à própria noção de desenvolvimento. Mas por outro lado, nessa discussão, que se reporta ao campo dos estudos ambientais, se verifica uma lacuna quanto à dimensão espacial/urbana das análises, subestimada, ou mesma inexistente, ou até mesmo negada como não-ambiental (COSTA,H.,2000).

Ao contrário dos ambientes naturais, as cidades apresentam artificialidades, como forte impermeabilização do solo, abundância de materiais altamente refletivos, absorventes e transmissores de energia, excessivo consumo de energia e matéria, com correspondente geração de resíduos, poluição atmosférica, hídrica, sonora e visual, além de reduzida cobertura vegetal. Tais características, ao afetar negativamente o ambiente urbano, interferem também negativamente na qualidade de vida de suas populações (SPIRN, 1995).

O que pode ser mais bem explicado ao associar qualidade de vida à qualidade do ambiente urbano, ou melhor, as práticas de uso do solo traduzidas nas práticas cotidianas da população urbana (PEREIRA E ULTRAMARI, 2000).

Podemos considerar como um referencial histórico em relação à questão dos assentamentos humanos, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, no Canadá, resultando na criação do centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNCHS, ou Agência Habitat). Muito embora os objetivos iniciais direcionassem para a solução do problema habitacional de populações atingidas por guerras, conflitos urbanos e catástrofes naturais, assim como, para a cooperação com os estados em suas políticas habitacionais, dado o

agravamento dos problemas urbanos em todo o mundo, outras questões lhe foram impostas, exigindo a redefinição de sua pauta de ações.

Nos relatórios de Desenvolvimento Humano produzidos pelo PNUD, na década de 1990<sup>366</sup>, que apresentavam a sustentabilidade urbana pensada em várias dimensões<sup>367</sup>, a preocupação com a dimensão espacial/urbana é preenchida na ótica de incorporar a discussão a busca da melhoria da qualidade de vida da população.

Uma série de experiências práticas, de gestão urbana, dentro dos princípios da sustentabilidade, decorrentes do questionamento ao agravamento dos problemas urbanos<sup>368</sup>, fizeram parte da amostra da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, Turquia. Cujas agenda apontou, principalmente a adoção de parcerias entre o poder público e a sociedade civil onde o uso dos recursos naturais, a produção e o consumo são pensados com o crescimento das cidades, considerando-se limites para este (BREMER, 2001).

É certo que muitos ambientes das cidades convivem com pressões oriundas do crescimento de suas áreas urbanas em relação às áreas rurais e às áreas de preservação. Mais uma razão para os objetivos do desenvolvimento não se voltarem, somente, ao atendimento da melhoria da qualidade de vida no espaço intra-urbano.

Longe de um discurso utópico, a sustentabilidade urbana, nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, procura estar associada a um planejamento urbano territorial e às diretrizes e estratégias definidas nos projetos em curso. O que explica a tentativa de seus dirigentes em atrelá-la ao desenvolvimento turístico, desenvolvimento regional e local. Um exemplo seria a instalação em Macaé de Usinas Termoelétricas. A UTE – Usina Termoelétrica do Norte Fluminense, a Macaé Merchant e a UTE-

---

<sup>366</sup> MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE, Rio Estudos – Coleção Estudos da Cidade. PCRJ/SMU/IPP. Parceria: IPEA/PCRJ/PNUD, Rio de Janeiro, no.9, abril de 2001. Disponível em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>, acessado em 20 de julho de 2003

<sup>367</sup> Sustentabilidade Ambiental e Ecológica; Sustentabilidade Social; Sustentabilidade Política; Sustentabilidade Econômica; Sustentabilidade Cultural; Sustentabilidade Espacial; Sustentabilidade Institucional. (Fonte: Projeto PNUD BRA/94/016, 2000)

<sup>368</sup> ROLNIK e SAULE Jr. (1996:15) identificam, por exemplo, ...”a necessidade de expansão das infraestruturas e dos serviços urbanos, a nova escala de problemas de transportes e acessibilidades, o armazenamento, abastecimento e utilização de energia e água, o controle e tratamento de resíduos, a poluição ambiental, atmosférica e sonora, a degradação ambiental decorrente da própria expansão urbana, o crescimento da pobreza, da falta de empregos e de renda, o aumento da violência, o acirramento dos conflitos de terra e despejos ilegais”.

Eletrobrás, além de gerar empregos e recursos para o município e para a região, contribuem para o afastamento do risco de um colapso energético na Região Sudeste.

Segundo NUNES (2004), “a carência de lotes e áreas urbanizadas para atender à moradia de funcionários do setor de apoio à indústria petrolífera no município de Macaé, no início da década de 1990, está diretamente ligada ao alto custo da terra dentro do Perímetro Urbano”, repercutindo nos ambientes de fronteira. O que acaba por determinar que variáveis como o alto custo da terra urbana, por um lado, direcione investimentos privados para as cidades próximas, e, por outro, impeça, reduza, ou amplie o universo de intervenções adequadas, no espaço público. Nesse aspecto, em particular, provoca o redimensionamento de vias internas e de serviços de infraestrutura, tornando-os compatíveis com as novas exigências decorrentes da urbanização e do aumento populacional adequando-os à nova realidade local.

Mas o viés da irregularidade da ocupação, conforme aponta NUNES (2004), vem reproduzindo o modelo histórico de grandes cidades, que contempla o crescimento da periferia, com inadequada oferta de infra-estrutura, contribuindo para a reflexão sobre como questões de ordem social e econômica, em muitas situações, superam as de ordem ambiental e regulatória. O que não é peculiar só a Macaé. Rio das Ostras e Cabo Frio também apresentam, segundo depoimentos de técnicos municipais, uma parcela dos seus territórios entregue a uma ocupação de caráter irregular.

Tais aspectos, que ressaltam a dinâmica do novo, do recente, exigem sua tradução para o viés jurídico, de forma a harmonizar os instrumentos urbanísticos e os ambientais, junto às diversas esferas de governo.

Nesta perspectiva, a discussão, que se coloca nas cidades pesquisadas, em torno do tema sustentabilidade de projetos e das cidades, não passa pela definição de padrões abstratos de desenvolvimento e sociedade sustentáveis, mas pela busca da melhoria da qualidade de vida da população, onde a questão conceitual que se apóia na sustentabilidade, é de fato o grande desafio e diz respeito a eficácia social.<sup>369</sup>

---

<sup>369</sup> Com base na pesquisa interinstitucional, *Direito à cidade: práticas sociais instituintes e paisagem consentida*, coordenada pela Professora Rosângela Lunardelli Cavallazzi, da qual a autora é integrante, que trata a tradução jurídica e urbanística das práticas sociais instituintes privilegiando a eficácia social da norma urbanística à luz da ordem constitucional, se define por eficácia social a possibilidade de aplicação social da norma visando à tutela do direito à cidade, segundo uma abordagem interdisciplinar e adotando a paisagem natural e construída e o patrimônio público, enquanto princípio de interpretação.

A partir da interpretação da nova paisagem urbana criada, recentemente, nestas cidades, percebe-se a existência de um diálogo articulado entre a cidade da publicidade, a cidade dos contrastes e a cidade dos indicadores<sup>370</sup>. Diálogo este que revela, por um lado, estar apoiado na *dimensão política da sustentabilidade*, quanto a formulação de projetos, buscando a universalização dos direitos e a prática da cidadania, através do processo de elaboração dos seus Planos Diretores como construção coletiva, por outro, nos leva a indagar se o poder de atração destas cidades, criado a partir da alteração dos valores paisagísticos do ambiente construído e do sítio natural é permanente; e se a articulação entre tempos diversos, responsáveis pelas ações de criação, negociação e apropriação de ambientes urbanos, gerando multi-temporalidades urbanas<sup>371</sup>, é capaz de assegurar a qualidade espacial esperada.

O grande afluxo de recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás é recente, o que faz com que ainda não se tenha um reflexo nos indicadores. No entanto, na perspectiva de que o petróleo é um bem mineral, finito e não renovável<sup>372</sup>, e que em algumas décadas, a sua produção pode entrar em declínio, cessando o pagamento dos royalties, o debate sobre a sustentabilidade urbana nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, passa também pela necessidade de incorporar a *dimensão tecnológica*. Dimensão esta visando garantir que as inovações científicas e tecnológicas possam desempenhar papel importante na concretização da sustentabilidade urbana.

De modo que, considerando que os ambientes urbano-industriais, características das cidades estudadas, são consumidores e degradadores do ambiente natural e do ambiente construído, questões como o gerenciamento da água, o uso de energia, os transportes, os serviços, a produção e o consumo, bem como, a destinação de resíduos pressupõem a aplicação de tecnologias apropriadas, a adequação dos assentamentos e, sobretudo, a participação dos cidadãos, aspectos fundamentais para a realização

---

<sup>370</sup> Pesquisa Institucional no âmbito do Núcleo de Arquitetura e Urbanismo do, UNIBennett, Instituto Metodista Bennett, coordenada pela autora, no campo das *"Transformações urbanas decorrentes da exploração de recursos naturais"*, período 2003-2005.

<sup>371</sup> Multiplicidade de tempos, de duração incerta, que revelam tensões, resultantes da diferenciação entre os tempos de antecipação e maturação de uma intervenção urbana. Temporalidades resultantes do desenvolvimento de ações, de trajetórias entre passado, presente e futuro. RONCAYOLO, Marcel. *Lectures de Villes Formes et Temps*. Marseille : Ed. Paréntheses, 2002.

<sup>372</sup> Visto sob a ótica da sustentabilidade, as fontes renováveis de energia são as únicas que são sustentáveis e estarão disponíveis para as gerações futuras.

plena do desenvolvimento urbano sustentável<sup>373</sup>, corroborando para, num futuro próximo, o enfrentamento da realidade. *“...as condições tecnológicas que estarão ao dispor das gerações futuras, associadas a condições políticas e econômicas que podem ser diferentes das de agora, possivelmente lhes conferirão novas alternativas de enfrentamento com uma realidade onde estarão presentes elementos resultantes de decisões do presente. Deste modo, a opção por uma via sustentabilista de desenvolvimento das cidades, no mínimo garantirá aos futuros residentes urbanos recursos naturais no mesmo nível dos existentes”* (BREMER, 2001)

Todavia, a extração do petróleo e gás, na Região da Bacia de Campos, exige desde já, certos direcionamentos nos investimentos das empresas petrolíferas e dos governos, no sentido, de que as empresas fornecedoras detentoras de domínio de tecnologias, permitam fornecer para outros setores, ao findar o ciclo do petróleo, as discussões públicas não devem se restringir aos projetos do Governo do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios, devem também, abranger a comunidade científica, *“...esses recursos deveriam ser usados em setores que não trazem retorno financeiro imediato, como o de pesquisas sobre energias renováveis”* (Amyra El Khalili, presidente da ONG Consultant, Trader and Adviser (CTA) )<sup>374</sup>.

Por um lado, o segmento de petróleo e gás já vem se organizando para o esgotamento desse recurso, *“... a idade do petróleo não acabará por não termos mais petróleo”, disse Don Huberts, da Shell Hidrogênio. A BP - British Petroleum lançou a idéia de BP - Beyond Petroleum (além do petróleo) e a Royal Dutch Shell investe na Shell Hidrogênio. A Petrobrás, já aprovou o embrião de um programa de energias renováveis”* (Jornal Folha de São Paulo, Caderno Opinião, 28/01/2002), mas por outro, acredita que isto se dará num futuro, ainda bem longe, pois *“a demanda contínua e crescente de energia de baixo custo e a disponibilidade de recursos de hidrocarbonetos colocam ainda o petróleo como uma importante fonte não-renovável da matriz energética mundial para as próximas décadas do século XXI”*. (Saul B. Suslick)<sup>375</sup>

<sup>373</sup> Desenvolvimento Sustentável – *“... não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudanças no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras”*.(Brundtland, 1991, p.10)

<sup>374</sup> Disponível em [www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet08.shtml](http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet08.shtml), “ Royalties de petróleo: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política?.

<sup>375</sup> Disponível em [www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet08.shtml](http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet08.shtml), “ Conhecer as incertezas: o desafio da indústria do petróleo.



Diante desse quadro, os investimentos das empresas ligadas ao setor petrolífero e dos governos, devem também se dar em projetos que tenham como objetivo a sustentabilidade urbana, econômica e ambiental, varrendo um leque que vai desde a geração de empregos e renda, ao mesmo tempo em que se permite a preservação ambiental, proporcionando a busca da melhoria da qualidade de vida da população. Onde cidades como Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, integrantes da Bacia de Campos, como também Itaboraí, escolhida, recentemente, pelo governo federal, para sediar a nova refinaria da Petrobrás no Estado do Rio de Janeiro, deslocariam suas atenções, até então voltadas para o desenvolvimento econômico, para o atendimento das necessidades sociais, como acesso aos serviços públicos, para a valorização dos valores culturais, para a ampliação do acesso dos habitantes aos benefícios da tecnologia, ao conhecimento e a possibilidade de influir nas decisões políticas.

## Capítulo V

### 5. Possibilidades de Leitura da Nova Forma das Cidades do Petróleo

#### 5.1 Os ambientes urbanos e sua complexidade

A partir do Capítulo III, onde se descreve a paisagem das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio é possível verificar a necessidade de iniciativas de planejamento para os novos espaços que surgem, provocados por uma cultura de investimentos, decorrente da injeção de recursos dos royalties do petróleo e gás. Muitas dessas iniciativas, já em curso, requerem a revisão desse planejamento, ao longo do tempo.

A cidade de Macaé ainda não estabeleceu uma diferença de escala ao trabalhar o centro da cidade e as conexões com ambientes de fronteira. A reconstrução do centro da cidade, que se apresenta em expansão e crescimento, sobretudo, pelo peso das instalações ligadas ao setor petrolífero, com diferenciação funcional da base econômica de comércio para industrial e serviços, requer diferenciar as escalas de tratamento, considerando os diferentes tecidos urbanos ou situações específicas. O que por um lado nos revela uma face de capital do petróleo, com uma arquitetura contemporânea, novos eixos viários, e outra de cidade provinciana, ruas estreitas e áreas degradadas. O que requer projetos diferenciados, que estabeleçam a requalificação dos espaços degradados, devolvendo-os ao uso coletivo.

Na outra ponta a cidade de Macaé, com as características acima ressaltadas, não se furta de querer ser grande ou de participar do movimento de espetacularização da cidade, utilizando-se da arquitetura e do urbanismo como ferramentas poderosas de atratividade e visibilidade. Onde num ciclo vicioso, novos usos atraem novos empreendimentos e capitais econômicos, dando novos ares as áreas antes esquecidas ou degradadas pelo crescimento desordenado.

Ao assegurar à história da cidade a de seu espaço público<sup>376</sup>, BORJA (2003), chama a atenção para as relações entre os habitantes, o poder e a cidadania, “*El decir*

---

<sup>376</sup> Em sua obra, sobre a Teoria do Espaço Urbano, BORJA (2003) define espaço público como sendo a representação na qual a sociedade se faz visível. Trata-se de um espaço multifuncional, especializado, espaço dos cidadãos. Já PANERAI (1994), considera o espaço público como elemento estruturador da forma urbana, aquele que assegura a permanência da cidade.

*que el espacio público es a un tiempo el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía. Es un espacio físico, simbólico y político,....”( BORJA, 2003, pp.16).* Tais relações se materializam e se expressam na conformação de ruas, praças, parques, lugares de encostas, monumentos e num conjunto de elementos de comunicação, assim como, áreas comerciais, equipamentos culturais, educativos ou sanitários, espaços de uso coletivo.

Estes princípios vêm reforçar nosso entendimento do organismo urbano a partir de seus elementos estruturais, a rua, o lote, a quadra, a praça, o bairro, funcionando como lugares de atração para a cidade, traduzindo um novo sentido, um novo significado aos lugares da cidade.

Mas não podemos esquecer que as pressões impostas pela cidade contemporânea em relação à dispersão, a segregação e a segmentação da área urbana, exigem dos urbanistas a redefinição dos espaços públicos urbanos nas novas áreas de crescimento. Não basta exercer a função de circulação de pessoas e veículos, mas, sobretudo, ser elemento determinante da qualidade do ambiente urbano. Nesse sentido, entendemos que a qualidade de qualquer ambiente urbano<sup>377</sup> possa ser medida, antes de tudo, pela existência ou não de lugares convenientes e confortáveis para os pedestres relacionarem-se entre si e com o ambiente.

Frente à necessária redefinição desses espaços, BORJA (2003) ressalta a necessidade de recuperar a dimensão simbólica visando identificar os espaços urbanos, entendendo estes como espaços da cidadania<sup>378</sup>, fazer dos lugares de conexão ou nós, lugares com sentido, atribuindo características de centralidades às áreas recém criadas.

A leitura do espaço público<sup>379</sup>, na presente pesquisa, o considera como uma categoria político-jurídica, compreendido como um conjunto jurídico, mas não unicamente. Um espaço submetido a uma regulação específica por parte da

---

<sup>377</sup> Adotamos como conceito de ambiente urbano, a definição enquanto espaço e suporte natural, transformados pelas práticas dos agentes presentes neste espaço, as quais definem usos e funções, encontrando-se estreitamente vinculado a comportamentos, apropriação e utilização do espaço e vida comunitária (Ver em PEREIRA e ULTRAMARI, 2000).

<sup>378</sup> Segundo SOUSA SANTOS (2001) espaço da cidadania é o conjunto de relações sociais que constituem a esfera pública e, em particular, as relações de produção da obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado. Integrante do que o autor chama de espaços estruturais.

<sup>379</sup> BORJA (2003) classifica essas características em: monumentalidade, multifuncionalidade, intercâmbio e lugares de encontro e de expressão.

administração pública, proprietária ou que possui a faculdade do domínio sobre o solo e que garanta a acessibilidade a todos, determinando as condições de utilização e de instalação de atividades, mas também como um produto de uso sócio-cultural, compreendido como lugar onde se estabelece relações, de contato entre as pessoas, de intercâmbio entre espaços, lugar de animação urbana e de expressão comunitária, como elemento ordenador do urbanismo e como ambiente urbano privilegiado.

Entendemos que uma cidade com espaços públicos de qualidade, considerando-os como ambientes urbanos de qualidade, possibilita não só o uso coletivo desses espaços, a mobilidade e a visibilidade entre os diferentes espaços da cidade e, sobretudo, a valorização dos mesmos como elemento ordenador e construtor de cidade.

Nesse aspecto BORJA (2003) conclama a necessidade de se atribuir um valor público ao espaço, “ *aun así, hay un valor público que es el que creemos que ha de tener prioridad: a heterogeneidad, la mezcla, la presencia de colectivos sociales diferentes en cada zona de la ciudad facilita tanto el funcionamiento urbano (ocupación, movilidad, equipamientos,...) como la integración socio-cultural. Esta heterogeneidad se consigue tanto por medio de la residencia como por medio del uso de los espacios urbanos.*” (BORJA, 2003), valorizando o uso intenso destes.

Em outra abordagem, GUILLAUME (1978), referindo-se ao meio urbano, considera que as mediações técnico-jurídicas se completam. O espaço, por seu conteúdo técnico é, regulador e regulado ao mesmo tempo. As normas gerais são diversamente eficazes, segundo os lugares, pois o conteúdo técnico e informacional de cada área tem um papel fundamental no comportamento dos agentes sociais. Em outras palavras, enquanto ambientes urbanos das cidades são construídos aos olhos dos rigores das normas, parcelas significativas do espaço geográfico escapam ou sobrepõe-se às normas, construindo paralelamente ambientes em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais freqüentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção, propiciando o intercâmbio entre homens, como fator criador de cultura e de recursos econômicos.

A leitura por exemplo, dos espaços públicos das cidades pesquisadas nos remete a preocupação quanto à legalização das práticas informais. FERNANDES

(1999) chama a atenção que a legalização das práticas informais não acarreta necessariamente a integração sócio-espacial. Pelo contrário, se tais decisões não forem tomadas dentro do escopo de um conjunto de políticas urbanas e econômicas, compreensivas e de orientação social, os programas de legalização podem trazer novos e insuportáveis encargos financeiros para os pobres, nas áreas urbanas, com comprometimento da imagem do lugar e desgaste da gestão pública.

Embora seja composta de diferentes áreas ou ambientes construídos (áreas residenciais, áreas industriais, etc..) e diferentes classes sociais, a cidade, para (SANTOS, 1994) é definida enquanto totalidade. O que consagra a importância da criação, a partir dos Planos Diretores, de um sistema de planejamento e de um sistema regulador, que possibilitem o desenvolvimento urbano em todo o território municipal. Seja nas suas áreas mais precárias, ou mais nobres à urbanização.

Mas enquanto os ambientes das cidades<sup>380</sup> de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, em contínuo processo de transformação, criando diferentes visões, do ponto de vista dos cidadãos, dos visitantes e dos administradores, tentam conciliar o território existente, com novos arranjos espaciais, realizados pelo poder público, a partir da lógica do setor privado, produzindo uma paisagem poligênica<sup>381</sup> e de caráter multi-temporal, a cidade deixa de ser objeto ou cenário, e passa a ser sujeito/ator político. Onde os resultados refletem o registro de diferentes tempos no espaço. Mas o que as difere, no cenário brasileiro, em relação às demais cidades? Está relacionado a uma cultura de investimentos em infraestrutura urbana, impulsionada pela avalanche de recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás, possibilitando transformações urbanas decorrentes da exploração de recurso natural finito.

Mas também, uma cultura de investimentos impulsionada por iniciativas de atores sociais que modelam o espaço urbano com a ótica empresarial e publicitária, *“...à la perennité de la ville peut-on opposer lês processus de démolition-reconstruction, déqualificacion-requalification (sans donner de valeur positive nécessairements à l’une*

---

<sup>380</sup> Considerando-se que o mercado é um dos agentes mais poderosos do ordenamento espacial da atualidade, os ambientes urbanos deverão ser tratados como produtores rentáveis e de qualidade, respeitando-se o nível de educação dos cidadãos, o planejamento da ocupação do solo e a preservação de suas paisagens.

<sup>381</sup> Paisagem de Gênese diversas. Conceito extraído de ARAUJO, E.C. A Produção da Paisagem na Periferia Rural-Urbana de Niterói: o caso da área em torno da Estrada Velha de Maricá. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 1995.

*ou à l'autre), et les changements de sens. Les groupes d'intérêts (au sens le plus large du terme), les groupes sociaux eux-mêmes e leur mémoires sont loin d'être alignés et d'obeir aux mêmes temporalités." (RONCAYOLO,M.,2002)* ou mesmo apoiada em indicadores, reflexo de estimativas institucionais, revelando cidades repletas de contrastes, anunciando novos desafios ao urbanista.

Na leitura das novas formas espaciais em produção nas cidades de Cabo Frio e Rio das Ostras, por exemplo, é sentido a força das propagandas turísticas incentivando o desejo de conhecer as paisagens dos lugares, mostradas nos cartões postais, folders, outdoors e pela TV, jornais e revistas. Revela-se nessas cidades a preocupação em produzir ambientes urbanos inseridos no contexto da temática do turismo. O turista, geralmente associa a escolha da cidade para morar a uma boa qualidade de vida, isto é, uma vida prazerosa, tranqüila, num primeiro momento. Daí o sistema local direcionar a produção de ambientes urbanos a vertente turística. Observa-se, nestas cidades, a tentativa de replicar modelos internacionais, buscando garantir a visibilidade, mobilidade e monumentalidade.

Conciliar uma boa forma da cidade com as necessidades de sua população ao longo do tempo, deve ser preocupação do urbanista. Não importa na verdade as diferentes formas de um lugar, mas se estas fazem sentido para algum grupo em algum tempo. Significa promover ligação entre valores humanos e a cidade espacial. (LYNCH, 1981) A contribuição deste autor nos permite considerar que, a vocação turística estando consolidada nas cidades de Cabo Frio e Rio das Ostras, não só pelos inegáveis atrativos naturais, mas também pelas edificações históricas preservadas, com seu valor cultural, esta poderá ser uma alternativa para o desenvolvimento econômico , para o prolongamento da permanência de visitantes nas cidades da região, ou até mesmo a escolha da cidade para morar.

O significado das cidades, a partir dos padrões modernos de civilidade, depositava no lazer uma de suas funções básicas, para garantir qualidade de vida urbana. Do início do século XX à atualidade, as necessidades por áreas de lazer, vêm fazendo parte de um leque de problemas cuja solução o urbanista vem tentando favorecer, seja pela maneira de conceber, equipar, integrar um espaço apropriado, ou de ver a própria cidade como um espaço privilegiado de lazer.

*“ A paisagem urbana também pode ser considerada um espaço para o lazer passivo e contemplativo. Na locomoção diária entre o local de trabalho ou estudo e o domicílio, percorrer a cidade pode ser enfadonho e desgastante ou, pelo contrário, revelar-se uma experiência altamente informativa e agradável para os sentidos. “( WILHEIM, 1976, pp.96)*

Acredita-se que através da atividade projetual, a oferta de oportunidades para a vivência de atividades lúdicas, muitas vezes, acaba sendo mais importante que a construção de equipamentos. Onde *“os espaços de lazer devem simultaneamente reduzir os desequilíbrios sociais como preservar as diferenças culturais. É um lugar diferente dos outros – os da família, da escola, do trabalho, (...)...É um espaço vivencial.” ( DUMAZEDIER, 1975).*

No entanto, o dilema do urbanista está em conciliar uma boa forma da cidade, com as necessidades de sua população, em particular, por áreas de lazer, com as exigências dos setores de produção, com os espaços de valor turístico, com a legislação, com a paisagem urbana existente, com aspectos ecológicos.

Além de considerar que fatores de inovação tecnológica influenciam a criação e transformação de espaços, produzindo tensões/conflitos, a totalidade em movimento, a que se refere SANTOS (1996), cria novos eventos e inclui as ações tornadas possíveis em um lugar particular, a partir do qual acabam por influenciar outros lugares.

O espaço das cidades pesquisadas, é, hoje, o teatro do encontro de ações onde as normas e representações são herdadas, produzidas, repetidas ou ensinadas. *“A força própria do lugar vem das ações menos pragmáticas e mais espontâneas, freqüentemente, baseadas em objetos tecnicamente menos modernos e que permitem o exercício da criatividade “ (SANTOS, 1996, pp.182).*

Por fim, no quadro dos grandes desafios coletivos de construção de ambientes urbanos de qualidade, as experiências das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, tendem a suscitar reivindicações de participação democrática, que se inscrevem na linha de uma competição pela igualdade. A inovação democrática é provavelmente o aspecto mais significativo do papel que assumem, progressivamente os governos



locais<sup>382</sup>. Onde a inserção do projeto urbano possibilita privilegiar o espaço democrático como ambiente por excelência.

### **5.1.1 A cidade espetáculo**

Observa-se, de forma acentuada, o uso da imagem e da cultura na gestão das cidades da faixa do petróleo. A arquitetura espetáculo passa a fazer parte das estratégias dessas cidades, sobretudo, quando o objetivo também está relacionado com a valorização imobiliária.

Cidades petrolíferas (receptoras de royalties), geralmente produzem obras faraônicas. Na cidade de Macaé, esta arquitetura produtora de novas formas, ampara-se no setor de negócios e do turismo para apresentar alguns equipamentos e serviços exigidos de todas as cidades globais, como hotéis cinco estrelas, centro de convenções, pólos de pesquisa tecnológica, aeroporto internacional, projetos culturais, no sentido de passar a imagem de cidade que vende competência.

Outro aspecto que se destaca na leitura das novas formas espaciais, em produção, nas cidades pesquisadas, está associado aos equipamentos culturais e de lazer. Estes hoje integram o roteiro turístico obrigatório, presentes em material publicitário, concorrendo para a construção da identidade das cidades. Idealizados para se constituírem em novos marcos simbólicos, têm em suas construções a indicação de esforços de renovação urbana mediante aplicação de investimentos no lazer, na cultura e na celebração de eventos.<sup>383</sup> Nesse aspecto em particular, investimentos maciços vêm sendo realizados. A cidade de Cabo Frio, por exemplo, é conhecida com sua CaboFolia, um carnaval fora de época.

---

<sup>382</sup> Segundo FISCHER (1997) essa inovação pode apresentar-se em três dimensões: a da participação do cidadão, a da cooperação social e a da integração de políticas públicas. A construção de uma nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Segundo ARANTES (2000), a eliminação dessa distância passa por uma nova abordagem holística, q



Tsiomis, em seu artigo “*O projeto urbano hoje: entre situações e tensões*”<sup>386</sup> nos apresenta projeto urbano não como “*uma ferramenta pacificadora de estratégias contraditórias dos atores*”, mas como resultado de alianças precárias, resultantes das diversas estratégias, pactos e conflitos de agentes transformadores e produtores de espaço urbano, que tem sua pertinência exatamente no ponto de equilíbrio da tensão entre sua função mediadora e sua função de desafio. Na realidade, segundo o autor, observamos duas posturas de projetos urbanos em relação à cidade contemporânea. A primeira, considerando as cidades que estão em crise, seja econômica, industrial, ou de outra natureza, onde se aplicam projetos urbanos de reparação. A outra, para as cidades ditas promissoras, onde se aplicam projetos urbanos de exceção, tal a capacidade de mutação de seus territórios. Onde entre um limite e outro, constatam-se práticas diferentes apoiadas em ideologias e estratégias diversas. Nesse sentido, o autor, atribui aos arquitetos o papel de promover um diálogo contínuo entre os dispositivos legislativos, jurídicos e técnicos e as mudanças que se fazem necessárias, de modo que, o projeto urbano possa responder, diferente a cada vez, tanto à crise como à mutação.

Nessa perspectiva, cada vez mais a cidade atual prescinde de estratégias e não de modelos para a realização de seus projetos urbanos, seja nas diferentes escalas de intervenção no território, seja nos modos de intervenção. Estratégias que compartilhem com outros campos de conhecimento, que atuem e que pensem a cidade, as tensões e conflitos entre sociedade e espaço.

Nas cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio muito do que está relacionado às tensões e conflitos é decorrente dos problemas que se desenvolvem na vida cotidiana e se manifestam como um problema espacial e ambiental. Com crescimento acelerado os espaços dessas cidades estão freqüentemente submetidos à dominação exercida pela especulação e pelo investimento de capitais. A pesquisa realizada sobre as matérias de jornais locais reafirma a luta sobre os territórios analisados. Interesses diversos expõem os conflitos e tensões que, em muitas situações, deixam de ser enfrentados pelos administradores, ou são enfrentados dentro de uma visão de cultura de investimentos. Isto é, responde-se a opinião pública através

---

<sup>386</sup> TSIOMIS, Yannis (2003). O projeto urbano hoje: entre situações e tensões. Tradução Denise Pinheiro Machado.

de obras urbanas ou sociais, na área objeto da demanda ou em outras áreas da cidade. A força dos investimentos impulsionados pelos recursos oriundos dos royalties acaba, segundo interpretações sobre as matérias jornalísticas e entrevistas locais, por amortecer os embates localizados. As reações dos cidadãos tornam-se mais fluidas diante do volume de realizações de obras urbanas e ações sociais. Com exceção daquelas movidas por intermédio da intervenção do Ministério Público Estadual ou Federal. Aquelas que dizem respeito a danos ambientais urbanos, no âmbito da proteção judicial do meio ambiente. No entanto, essa pesquisa não examinou casos concretos de aplicação da Ação Civil Pública, mas tomou conhecimento de algumas através de matérias em jornais locais.

A relevância dessa abordagem reside, principalmente, no fato de que a investigação sobre as paisagens das cidades pesquisadas, expõem imagens de perplexidade, complexidade, atratividade, diversidade, desigualdade, espetáculo e utopia, revelando-se, em algumas situações, como resultados das contínuas agressões ao meio ambiente urbano, acentuando a discussão sobre o direito à qualidade ambiental urbana, intrinsecamente associada à qualidade de vida dos cidadãos.

Na pesquisa sobre as cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, percebemos que as cidades apresentam-se como promissoras, dentro do recorte temporal analisado. Essa característica, apoia-se na classificação de TSIOMIS (2003), como sendo as cidades, nas quais se aplicam projetos urbanos de exceção, tal a capacidade de mutação de seus territórios, possibilitando um novo arranjo territorial na região.

Estabelece-se, a partir daí, um confronto entre as várias espacialidades e temporalidades, considerando espacialidades como diferentes formas de uso e apropriação dos espaços, convergindo na formação de diferentes espaços de sociabilidade e, temporalidades, cristalizadas nas formas e atividades. Grande parte delas decorrentes do impacto da indústria do petróleo e gás na produção de espaço urbano e do tempo de aplicação das normas do direito, face ao tempo da transformação e produção das cidades, convergindo, conforme explicita RONCAYOLLO (2002), no estabelecimento de multi-temporalidades.

De tal modo, que pode-se atribuir a estas cidades a formação de uma cultura de investimentos em projetos urbanos, provocada pela indústria do petróleo e gás, com o compromisso em resgatar uma parcela do

de Impacto de Vizinhança, possam proporcionar uma relação mais harmoniosa e duradoura entre as atividades humanas e o meio físico e social onde se inserem. Apesar de que muitos aspectos dessas atividades, que se desenvolvem no meio urbano, dependam de outras instâncias de gestão, de âmbito estadual ou federal, é no âmbito da esfera municipal que se definem passos importantes nas políticas públicas que afetam diretamente os cidadãos de uma dada localidade.

A partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 confere o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o Estatuto da Cidade, estabelece, no seu artigo 2º, das diretrizes gerais da Política Urbana, a garantia do “direito às cidades sustentáveis”<sup>389</sup>, o ordenamento jurídico estrutura-se de forma a permitir a proteção deste direito, apresentando uma série de princípios considerados relevantes para a compreensão do direito ambiental. Dentre os quais destacamos os *princípios da precaução e da participação*, ambos anunciados na Declaração do Rio de Janeiro, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

O princípio da precaução, “*de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental*” (Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro – Rio-92), trata, em termos práticos, de rejeição à orientação política e de visão empresarial, que durante muito tempo prevaleceram, onde tudo era cabível realizar em prol do desenvolvimento. E de que as atividades e substâncias potencialmente degradadoras do meio ambiente, deveriam ser proibidas somente quando houvesse prova científica absoluta, de que estas representariam perigo ou apresentariam relativo grau de nocividade ao homem e ao meio ambiente<sup>390</sup>. Com a precaução rompe-se com o mito da certeza e da segurança, e cumpre-se a função de antecipar a ação diante do risco. Evita-se, segundo MACHADO (2000), “o

---

<sup>388</sup> Outros instrumentos seriam o Tombamento, o Direito de Superfície e o Termo de Ajustamento de Conduta.

<sup>389</sup> Definido no Estatuto da Cidade como o direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

<sup>390</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. Direito Ambiental Internacional. Rio de Janeiro: Thex ed. Biblioteca

*dano ambiental, através da prevenção no tempo certo”. Visa portanto, “... a durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras”.*<sup>391</sup>

O princípio da participação, “o melhor modo de tratar das questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados no nível pertinente” (art.10 da Declaração do Rio de Janeiro – Rio-92), confere legitimidade ao cidadão para, através de mecanismos, possibilitar-lhe o pleno exercício da cidadania, o controle do poder público e a redução de barreiras existentes na relação Estado e sociedade<sup>392</sup>.

Nesse contexto a mobilização da sociedade civil na defesa do meio ambiente, para assegurar a garantia ao direito às “*idades sustentáveis*”, é fundamental. A importância do papel desempenhado pelas organizações não-governamentais, explicitada na Agenda 21 – Rio 92, na medida em que viabilizam ampla participação da opinião pública na tomada de decisões, pelas associações sindicatos, e Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente, os quais consagram força política às idéias de cidadãos e grupos, garantindo-lhes maiores condições para exercerem, seu papel social na defesa do meio ambiente, influenciando a tomada de decisão, de maior aceitação social, nas esferas do executivo, judiciário e legislativo. A exemplo, das audiências públicas para a apresentação de projetos de interesse da comunidade, de um bairro ou de uma cidade. Ao assumir um caráter informativo a cerca da realidade ambiental, influencia e habilita Poder Público a tomar a decisão mais acertada, condicionada a vontade popular. Atualmente, é visto como um dos princípios fundamentais para legitimar o direito do cidadão à justiça, através, por exemplo de ações civil pública e popular, seja na qualidade de anular um ato lesivo ao meio ambiente, seja na qualidade de inibir ou mesmo reparar prováveis danos ambientais.

Diante do acima exposto ressalta-se que a participação da população na defesa do meio ambiente, no plano da intervenção imediata, relaciona-se, de forma direta, ao

---

<sup>391</sup> Para MACHADO (2000), o princípio da precaução valida o critério de probabilidade para a tomada de decisões em favor da preservação da qualidade ambiental.

<sup>392</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004



processo decisório do Estado, configurando-se ora como direito, ora como dever<sup>393</sup>. Em outras palavras, a partir da teoria de Habermas<sup>394</sup>, na qual o direito sempre se apegou a uma justificativa para fundamentar a imposição da norma, é pressuposto para legitimar as normas jurídicas, ou mesmo, o pleno exercício do Estado Democrático de Direito, que haja participação. A legalidade, segundo Habermas, só acontece, ou melhor, só tem validade se é considerada legítima.

De tal forma que, visando atender o princípio constitucional da participação popular, o Estatuto da Cidade, no seu artigo 48<sup>395</sup>, institui a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Com base nas premissas acima sustentadas, entendemos que na aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança, um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, a tutela da norma é imprescindível para a legitimação do Estado. Além de conferir ao princípio da precaução<sup>396</sup>, o papel de inibir as hipóteses de dano, se propondo a avaliar os efeitos sobre a população de determinada área da cidade e suas proximidades, como condição para aprovação de empreendimentos ou funcionamento de atividades, é fundamental que sua adoção esteja pautada em políticas públicas, sobretudo, se esta precaução estiver atrelada ao desenvolvimento sócio-econômico e na participação democrática da sociedade.

Neste sentido, para que o Estatuto da Cidade cumpra os ideais de sustentabilidade das cidades, sobretudo, das cidades impactadas pela extração do petróleo e gás e pela instalação de indústria e serviços correlatos, será necessária a participação da população dos municípios na definição dos empreendimentos que deverão realizar o Estudo de Impacto de Vizinhança, reforçando a idéia de adoção de

---

<sup>393</sup> Ressalta-se a necessária aplicação da tutela ambiental, não só como dever do Estado, mas de toda a coletividade.

<sup>394</sup> HABERMAS, Jürgen. Consciência moral e agir comunicativo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

<sup>395</sup> Dispõe sobre os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e referendo popular e plebiscito.

<sup>396</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito Ambiental: princípio da precaução e sua aplicação judicial. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 6, janeiro-março, 2001. Trata-se de princípio adotado pela Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

uma legalidade urbana, visando à qualidade de vida. O diagnóstico urbano-ambiental e a avaliação conseqüente, deverão, não só, ser colocados à disposição do público, como também, levar em conta, minimamente, conforme prevê o artigo n.º.37 do Estatuto da Cidade, questões como adensamento populacional, uso e ocupação do solo, equipamentos urbanos e comunitários, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Ressalta-se, no entanto, que uma apreensão mais completa do potencial representado por um instrumento dessa natureza provavelmente só será revelado com maior precisão ao longo do tempo, conforme se desenvolvam as suas sucessivas aplicações<sup>397</sup>. Entendemos que se o Estado chamou para si a função jurisdicional, é necessário que esteja preparado para realizá-la, considerando não só o potencial dano, mas a necessidade de implementação de determinado empreendimento, dos benefícios e malefícios que poderá trazer para a qualidade de vida.

### **5.3 Práticas e tensões provocadas pela indústria do petróleo e gás e pela realização de projetos para as cidades**

A análise das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, apontou para a valorização da relação pessoa-ambiente, seus valores, como via influenciadora na mudança da forma da cidade<sup>398</sup>. No entanto, tensões de caráter sócio-urbano-ambientais são identificadas nas áreas que recentemente foram objeto de empreendimentos diversos (turísticos, culturais, sociais, habitacionais e econômicos). Nem sempre estas tensões vêm recebendo, por parte da atuação do urbanista, o encaminhamento necessário à promoção de uma qualidade da vida urbana.

---

<sup>397</sup> O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, recomenda sua elaboração, a partir da previsão em sua Lei Orgânica, de 1990, de Relatório de Impacto de Vizinhança. Como decorrência deste, foi elaborado projeto de Lei no. 303/2001, que se encontra em tramitação na Câmara de Vereadores, no sentido de instituir o Estudo de Impacto de Vizinhança. No entanto, há de se considerar que a tramitação lenta deste instrumento, no caso do Município do Rio de Janeiro, é decorrente de uma possível valorização política do tema, sobretudo no âmbito dos equipamentos urbanos e comunitários. Já o Município de Niterói, já aplica este instrumento desde da promulgação da Lei 2050, de 06/01/2003, que define os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV/RIV) e dispõe sobre sua elaboração e análise, nos termos do Estatuto da Cidade.

<sup>398</sup> A análise que se faz menção refere-se aos recentes projetos empreendidos.

Uma desproporcional atividade econômica impacta o município de Macaé, descaracterizando-o, mas também esta afeta as interferências de outras esferas de governo em questões básicas do meio urbano. Por exemplo, no carregamento de sua estrutura viária, na aceleração do ritmo do crescimento urbano e correspondente infraestrutura, na adaptação de sua estrutura econômica e social para transformar uma cidade tradicional, de atividade diversificada, onde a agro-pecuária era expressiva, para a do tipo mono-cultura – atividade petrolífera, e até mesmo na semelhança de sofrerem oscilações na sua economia atrelada às variações cambiais e da economia global.

Macaé, por exemplo, recebe todos os impactos causados pelas atividades da Bacia de Campos, gerando fortes demandas por serviços públicos. O que sugere que as soluções propostas para os impactos urbano-ambientais deverão ser completas e suficientes, pois objetivam as condições ambientais originais. Já as cidades de Rio das Ostras e de Cabo Frio enfrentam também fortes demandas por serviços públicos. Rio das Ostras, pela proximidade com Macaé, e Cabo Frio por sua vocação turística e de pólo-regional. A maior parte da área urbana atingida por obras públicas, nessas cidades, como implantação de saneamento básico, pavimentação e iluminação pública, alargamento de vias, é, coincidentemente, de baixo valor imobiliário e, por conseqüência, apresentam baixa qualidade de vida urbana<sup>399</sup>. Exceção às áreas centrais e as localizadas na orla das cidades, cujas ações dão maior visibilidade ao poder político.

A atividade petrolífera atraiu outras indústrias de suporte e, com elas, muita mão-de-obra não especializada, com renda insuficiente para suportar um mercado imobiliário supervalorizado. Essa valorização tem o seu lado cruel. Muita gente sem condições de pagar aluguel engrossa as fileiras dos invasores de áreas de manguezais e restingas, criando bolsões de pobreza. O município de Rio das Ostras apresenta o primeiro índice mais alto do Estado, em termos de favelização, 40% da população são favelados.<sup>400</sup> O crescimento do seu mercado imobiliário nos últimos anos foi tão grande que já insere o

---

<sup>399</sup> A qualidade do espaço urbano depende de padrões adequados de adensamento, da distribuição correta e equilibrada das funções da cidade, regra correta na permissão das construções na área urbana, de orientação técnica adequada para uma melhor qualidade construtiva e principalmente, melhores padrões espaciais na arquitetura urbana, de forma compatível com o meio ambiente, neste caso entendido como meio ambiente construído e meio ambiente natural.

<sup>400</sup> Dados extraídos do Estudo Sócio-Econômico do Tribunal de Contas do Estado, de 2004 e do jornal O Globo – *Illegal e Daí?*, de 25 de dezembro de 2005.

segmento, ao lado do turismo, como um dos mais importantes na geração de receitas para a economia do município. De acordo com o delegado titular do Creci-RJ em Rio das Ostras<sup>401</sup>, um conjunto de fatores contribuiu para a acentuada expansão do mercado de imóveis local: o forte investimento nas obras de infra-estrutura, a alta qualidade de vida e a localização privilegiada.

*“Parte da expansão do mercado imobiliário em Rio das Ostras pode ser atribuída à cidade de Macaé. Diante do acelerado desenvolvimento do segmento de gás e petróleo, os preços dos imóveis em Macaé ficaram supervalorizados. Com isso, os trabalhadores daquele município migraram para Rio das Ostras em busca de uma nova opção de moradia e de uma melhor qualidade de vida. O avanço do setor habitacional é tão expressivo que revela números surpreendentes. Nos últimos cinco anos, a procura por imóveis na cidade tem registrado um aumento médio de cerca de 15%, ao ano” (Ricardo Fasano, delegado titular do Creci-RJ em Rio das Ostras, abril 2004)*

Ao tomarmos a cidade de Macaé como exemplo, no projeto político desta, nesses últimos oito anos (1997-2004), percebe-se sua orientação voltada à promoção do desenvolvimento econômico e para a atração de investimentos. Suas ações centraram-se na reabilitação do espaço urbano, com vistas a facilitar as decisões provenientes, tanto do capital oriundo dos “royalties” do petróleo e gás, assim como, do capital privado, na escala do local e do regional. Tal iniciativa vem se tornando mais incisiva, à luz de seus autores, quando compartilhada com a preocupação de investir na construção de imagens que demonstrem a reestruturação da cidade, tanto do ponto de vista econômico, espacial e simbólico. Para seus autores, as intervenções praticadas até o momento são, atuações condicionadas a uma visão estratégica, de escala variável. O importante, segundo o discurso que as sustenta, é que motivem dinâmicas transformadoras, alavancadas para o desenvolvimento, ainda que os espaços que delas resultem venham aprofundar a segregação sócio-espacial.

Essa nova maneira de produzir cidade sugere a criação de ambientes urbanos, onde temporalidades se fazem presentes, seja através de novas exigências industriais, do uso de novas tecnologias onde a forma sujeita-se a função, sem a

---

<sup>401</sup> Ricardo Fasano - Delegado titular do Creci-RJ, 2004

preocupação com atributos que possam vir a qualificar a paisagem, seja, através de um mundo de aparências, com base em novas edificações, espaços revitalizados, e eventos simultâneos, sinalizando efeitos cinematográficos e instantâneos - a espetacularização do ambiente urbano. As novas edificações surgem com base em práticas de um urbanismo de comunicação/publicidade, a exemplo da Cidade da Música, do arquiteto Christian Portzamparc, em construção na Barra da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro, do Museu de Arte Contemporânea, do arquiteto Oscar Niemeyer, construído em Boa Viagem, na cidade de Niterói, e da sede da Prefeitura da Cidade de Macaé, também obra do arquiteto Oscar Niemeyer. Com toque de monumentalidade, o edifício ganha significado no processo de renovação de cidades. A imagem de ícone de uma arquitetura voltada à semear no solo urbano e na percepção das pessoas, o sentido de transmitir a qualificação do lugar. Uma cidade que se torna confiável para sediar bons negócios, que se abre a novas oportunidades e se torna boa de morar. No campo das representações, permeadas de instrumentos de publicidade, como as que acontecem na cidade de Macaé e em seus ambientes de fronteira, a recuperação espacial assume caráter centralizador e exportador de práticas, com um forte viés no turismo de lazer e de negócios.

Nesse contexto, a revitalização, como a mais usual representação que acompanha as práticas de recuperação espacial, só procede e só qualifica o espaço urbano, quando associada ao fato de designar nova vitalidade.

Guardadas as diferenças entre os diversos projetos, que ora vem ocorrendo, voltados à transformação e criação de espaços públicos e privados, percebe-se que muitos destes não passam de cenários para a prática de uma sociabilidade de vitrine, que não consegue evitar a estetização das relações sociais e, portanto, não está comprometida, de todo, com a inclusão sócio-espacial.

No entanto, embora as práticas projetuais<sup>402</sup> em curso, realizadas sobre conjuntos urbanísticos e paisagísticos potenciais, sejam apresentadas como capazes de recuperar a identidade local e, sobretudo, justificadas a partir da construção de um diálogo possível com a cidade existente, o que se presencia é a venda de uma imagem que as utilize como meio para aumentar o retorno dos investimentos públicos.

---

<sup>402</sup> Ver Tabela 9– Alguns Projetos Referenciais.

Diante desses fatos, que caracterizam as cidades do petróleo, a grande questão a ser enfrentada pelo urbanismo está relacionada à necessidade de conciliação de dois campos de forças, perfeitamente identificados nos casos-referência, o que *mudar* e o que *manter*, ou melhor, o que *urbanizar* e o que *preservar*. Tal questão nos direciona a investigar alternativas no campo da sustentabilidade das cidades.

#### **5.4 Estratégias e condições de sustentabilidade na produção de espaço urbano**

A rápida expansão urbana, que vem ocorrendo nas cidades pesquisadas, assim como, a especialização e segregação de funções reforçam a importância da renovação urbana para a qualidade do meio urbano. Entretanto, a almejada qualidade pressupõe definir metas que se deseje alcançar, envolvendo gostos, preferências, percepções, valores, o que torna difícil de se chegar a um consenso.<sup>403</sup>

Na escala da cidade e de seus bairros, COSTA (2000) ressalta que os projetos devem enfatizar a construção da noção de lugar, identidade dos moradores com o espaço urbano, mediante a provisão de espaços públicos, serviços, segurança, etc..., associados à investimentos em atividades econômicas que garantam vitalidade urbana, assim como, menor necessidade de deslocamentos e em educação pública, e incorporação de uma estrutura participativa. Já na escala dos centros das cidades, continua a autora, é necessário investir nas características de diversidade da população e das atividades, sobretudo, no reforço ao patrimônio histórico e paisagístico e no incentivo à multiplicidade de usos, incluindo o residencial e industrial. Outro fator, a que refere-se a autora, diz respeito a escala da região, onde não só a dimensão ecológica ganha importância mas também as dimensões da governabilidade e da gestão.

Tal contribuição, além de reforçar a idéia de adoção, nas cidades pesquisadas, de um *urbanismo situacional*, tem no viés do planejamento o verdadeiro mote para alcançar a sustentabilidade da cidade, buscando reinventar a cidade a partir da busca de respostas aos desafios do crescimento urbano atual, do conhecimento sobre as práticas dos diferentes atores do desenvolvimento urbano, assim como, da definição de novas políticas urbanas.

---

<sup>403</sup> Ver em MACHADO, L.M.P., Qualidade Ambiental: indicadores quantitativos e perceptivos. In: MATOS.H.L. e MAIA.N.B. Indicadores Ambientais. Sorocaba: Bandeirante Ind. Gráfica S.A.,1997, p.15-21

HARVEY (1973) já ressaltava que a ordem urbanística que se estabelece, como modelo do capitalismo urbano-industrial, vem no bojo da idéia de tornar o espaço urbano em mercadoria, convergindo para uma série de conflitos no campo dos direitos.

No momento contemporâneo, o capital industrial e urbano vem incorporando tecnologias mais preocupadas com o meio ambiente, como mecanismos de se manter no mercado e como forma de competição possibilitando que as tendências atuais de planejamento tragam para a esfera do Estado essa idéia de modernização ecológica (HARVEY, 1996). Em outras palavras, a dinâmica urbana, fruto do capital fundiário e imobiliário, regulada pelo Estado, vem incorporando elementos do planejamento ambiental, ditados muitas vezes por um modismo globalizante, sem necessariamente traduzirem a qualidade urbano-ambiental.

E quais são as conseqüências para a cidade? A cidade é um caso único que não pode ser comparada. Segundo SANTOS (2000)<sup>404</sup>, *“a cidade é o objeto mais concreto que o homem jamais pode construir, mas ao mesmo tempo, é uma grande abstração, que não permite uma interpretação única”*. Alerta ainda o autor, que a modernidade globalizadora traz consigo uma incapacidade de governar e de comandar a vida urbana. Cada vez que a cidade é vista como global e não como ela realmente é, acaba por excluir a maioria.

*“A cópia da modernidade alheia, entendida como conjunto de novas possibilidades, dita a decisão muito freqüentemente de adaptar as cidades ao mundo, acarretando problemas para a sociedade urbana e para o governo”*(SANTOS, 2000)

Tomando como parâmetro as hipóteses abaixo relacionadas, anunciadas no Capítulo I, de que *“ambientes urbanos de qualidade passam pela necessidade de ordenação da paisagem urbana; de que sobretudo, as novas formas, simbolizam a eficiência da gestão do espaço e dão visibilidade à ação política (que se imprime na paisagem); e que é no espaço que o poder ganha visibilidade, pelas intervenções concretas”*, reafirmamos que a adoção do urbanismo situacional nas cidades de Macaé,

---

<sup>404</sup> SANTOS, Milton. Palestra proferida na Conferência Regional URBAN 21, com o tema de Reconstruir a Cidade. Rio de Janeiro, 2000



Rio das Ostras e Cabo Frio, abre a possibilidade de apontar, em práticas de gestão em curso, estratégias e condições de sustentabilidade para as cidades da faixa do petróleo.

A cidade de Rio das Ostras, por exemplo, vem na sua prática de gestão realizando um discurso de criação de mecanismos no sentido de levar a cidade à auto-sustentabilidade. Utilizando os royalties do petróleo em investimentos, no sentido de elevar a cidade a um patamar de auto-suficiência, visa a preservação do meio ambiente, para garantir não apenas a qualidade de vida de seus moradores, quanto a continuidade de sua vocação turística, através do eixo preservação do meio-ambiente-turismo-infra-estrutura local<sup>405</sup>. Como estratégia para atração de investimentos, Rio das Ostras vem utilizando a redução de alíquotas de impostos sugerindo incentivos fiscais, onde também diversos loteamentos estão sendo revitalizados com investimentos em infra-estrutura.

A gestão urbano-ambiental das cidades de Macaé e Cabo Frio revela grandes conflitos de interesses, no que diz respeito às áreas protegidas. A carência de espaços físicos faz com que pressões pela ocupação dessas áreas venham de todos os lados. São os agentes da especulação imobiliária querendo urbanizá-las; são os agentes do mercado informal, que justamente por serem informais, escapam às tentativas de controle do Poder Público; são os camelôs, dada a dificuldade na regulação dos mesmos; são os empresários/industriais, uma vez que se conhece a dificuldade de monitoramento ambiental de grandes empresas; são os empresários do ramo turístico, privatizando o solo público; e são as dificuldades que se conhece em fazer cumprir as normas de edificação, nas cidades, na sua totalidade. Fora os conflitos de natureza legal, provocados entre os níveis de governo municipal, estadual e federal, a partir das respectivas legislações.

Para COSTA (2000), o modelo de gestão urbano-ambiental que vem sendo praticado por muitas cidades brasileiras, tem como tendência duas correntes

---

<sup>405</sup> De acordo com Prefeitura Municipal de Rio das Ostras, a Zona Especial de Negócios (ZEN) – tem hoje uma área com cerca de 80 empresas em processo de instalação - criada em Rio das Ostras por iniciativa do poder público local. Um espaço com 1 milhão de metros quadrados para o qual a seleção das empresas teve como fator preponderante a análise dos riscos ao meio ambiente. O local conta com um plano de gestão ambiental, com o intuito de gerenciar o funcionamento das indústrias e todos os resíduos gerados por elas. A ZEN terá ainda modernos sistemas de reciclagem e tratamento dos resíduos da produção. Investimentos em infra-estrutura local, tal como, a instalação de redes de distribuição de água encanada, e implantação de moderno sistema de esgotamento sanitário, vem sendo realizados. Outro aspecto diz respeito a manutenção de uma política de gestão ambiental através da criação de Unidades de Conservação e Corredores Biológicos.

contemporâneas – de um lado a incorporação de padrões genéricos de sustentabilidade urbana e de qualidade de vida, a outra tendência segue a linha do planejamento estratégico e do marketing de cidades.<sup>406</sup> Esta última, vem sendo caracterizada por um ambiente único: o dos negócios, onde a competitividade entre cidades é vista como um processo natural, que valoriza na sustentabilidade a competição por recursos e investimentos e não como direito fundamental e básico de todos.

De toda forma, ambas as correntes, pressupõe articulação, com base numa visão integrada da cidade, na região e no país, evitando a fragmentação de ações no tempo e no espaço.

A Conferência Habitat II, em Istambul, em 1996, representou um novo corte na visão da gestão urbana, passando a valorizar mais o tema do desenvolvimento local. A gestão urbana para o desenvolvimento sustentado passa agora pela melhoria das condições de urbanização, da circulação urbana e do meio ambiente, pela maior oferta de serviços e infra-estrutura. Uma série de medidas de apoio ao incremento da governabilidade e fortalecimento municipal direcionam-se à sustentabilidade urbana.

O Estatuto da Cidade, apresenta uma série de dimensões da sustentabilidade. Ênfase é dada a questão social, como eixo das políticas urbanas que assumem caráter redistributivo e universalista, assim como, a formulação de proposta de gestão democrática da cidade, introduzindo o conceito de direito à cidade. *“...a noção política e cultural do direito à cidade como carro chefe da reforma urbana, a partir da edição do Estatuto da Cidade (lei nacional de política urbana), transformou-se num marco referencial legal e institucional para as experiências existentes nas cidades brasileiras. A adoção de legislações nos municípios, que reconhecem direitos de grupos sociais que vivem em assentamentos informais, cria instrumentos de participação popular na gestão da cidade, dentre os quais os conselhos e as conferências das cidades. O orçamento participativo reforça a vinculação entre Governança Urbana Democrática e políticas públicas que priorizem a proteção e a realização dos direitos coletivos dos habitantes mais vulneráveis que vivem nas cidades”. (...)* *“...a concepção do direito à*

---

<sup>406</sup> Matéria contida em SANCHÉZ, Fernanda. Cidades Reinventadas para um Mercado Mundial: estratégias-transescalares nas políticas urbanas. Mimeo – Rio de Janeiro: Biblioteca do IPPUR/UFRJ, 2002.

*cidade no direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano, e, na linguagem técnica jurídica, como um direito fundamental” (SAULE Jr., 2005).* O Estatuto da Cidade amplia, através do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, o conceito de gestão ambiental-urbana, não somente na ótica da atenuação de conflitos de uso e ocupação do solo, mas também abrange aspectos como as alterações na paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural, embora esses ultrapassem o simples direito de vizinhança para consolidar o direito coletivo e difuso.

O Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe<sup>407</sup>, define que a noção de sustentabilidade urbana deve estar inserida numa concepção holística, integrando aspectos econômicos, sociais e culturais. Para tal, o setor público deve ser a referência das ações coletivas e particulares, sendo essencial sua dimensão espacial e cultural.

A partir da Carta Mundial do Direito à Cidade<sup>408</sup>, assinada durante o Vº Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, em janeiro de 2005, o Plano Diretor passa a ser visto como o principal vetor para atingir a cidade desejável, a partir de três principais diretrizes: a sustentabilidade social, recomenda que a produção e consumo de bens e serviços respeite e vise uma sociedade mais justa; a sustentabilidade ambiental, preconiza que a preservação e utilização adequada dos recursos naturais renováveis e não renováveis sejam incorporados às atividades produtivas e a sustentabilidade

---

<sup>407</sup> Entrevista realizada ao Gerente do Programa, Yves Cabannes, em 2003, por ocasião de Seminário Internacional sobre Cidades Sustentáveis, ocorrido na cidade de Macaé. A sustentabilidade urbana a que se refere o entrevistado diz respeito àquelas cidades que no longo prazo oferecem equidade de oportunidades para todos. Para Cabannes, os principais problemas que as cidades enfrentam hoje são o crescente abismo entre ricos e pobres e a necessidade de incluir os excluídos. De tal forma, que a sustentabilidade supõe a formalização de um pacto entre atores que defina responsabilidades mútuas; a sustentabilidade urbana passa pela apropriação do território (sejam casas, bairros, comunidades ou centros históricos), valorizando a governabilidade participativa, a qual começa no bairro mas não termina nele. Passa pela governabilidade intermunicipal e supra-municipal (bairro/município/cidade), com ações de governo fundadas na legitimidade e no consenso, que tenham eficácia social e capacidade mobilizadora.

<sup>408</sup> A Carta Mundial do Direito à Cidade é o instrumento que estabelece os princípios do direito à cidade, defendendo o direito de todas as pessoas a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça e etnia, garantindo aos seus cidadãos a participação direta e representativa, na elaboração, definição e fiscalização da implementação de políticas públicas e do orçamento municipal. Tem como objetivo o reconhecimento do direito à cidade como um direito coletivo. Foi assinada em 28 de janeiro de 2005, durante o V Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. Matéria disponível no site [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), visitado em 20 de maio de 2005. Segundo SAULE Jr (2005), “Na passagem para o novo milênio, o Fórum Social Mundial tornou-se palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade. A estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes com as questões urbanas, foi elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade. A primeira versão da Carta teve como subsídios a Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint Dennis, em maio de 2000, e o Tratado “Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, plataforma brasileira do direito à cidade e a reforma urbana”.

econômica, que atribui a gestão e aplicação mais eficiente a responsabilidade de suprir as necessidades da cidade.

De modo que, a reordenação do espaço urbano a partir de princípios básicos sustentados no direito à cidadania, na administração democrática das cidades e na função social da propriedade e da cidade, juntamente com a adoção de mecanismos que incluam, no mínimo, a manutenção dos atuais estoques de recursos para as gerações futuras emerge como uma alternativa factível.<sup>409</sup>

Estes princípios gerais, expressam, na realidade, uma compreensão de que é imprescindível fortalecer o Poder Público, no sentido de buscar uma ampliação da sua eficiência.

Neste sentido, julgamos que as diretrizes presentes nas Leis Orgânicas e nos Planos Diretores devem se integrar. As primeiras assegurando que o exercício do direito de propriedade deve ficar subordinado aos direitos urbanos e as diretrizes contidas nos Planos Diretores devem primar por integrar os princípios da função social da propriedade e da cidade. Daí a importância das equipes técnicas das prefeituras buscarem estabelecer uma linguagem entre o conteúdo da Lei Orgânica, do Plano Diretor com os Projetos, além do aperfeiçoamento da sua capacidade técnica e operacional. De tal forma, que a gestão democrática das cidades, instituída no Estatuto da Cidade, tenha alcance na ordem urbanística, jurídica, e política-administrativa.

Em razão do Estatuto da Cidade e da Carta Mundial de Direito à Cidade, os maiores desafios a serem enfrentados pelos principais agentes políticos e sociais, quando associados à intensa urbanização, degradação ambiental, desigualdades sócio-econômicas e exclusão sócio-espacial, cenário compartilhado com as cidades pesquisadas, diz respeito a promoção de uma série de medidas eficientes de gestão urbano-ambiental que sejam, sobretudo, comprometidas com a consolidação da democracia, com a promoção da justiça social e com a erradicação da pobreza urbana.

Nas cidades brasileiras, chama a atenção FERNANDES (1999), “ *a ordem jurídica vigente não expressa a natureza da ordem urbano-territorial, nem a ordem político-institucional expressa o dinamismo das relações sócio-políticas. As várias formas de distorções produzidas pela ordem jurídico-institucional têm se prestado a*

*manter e ampliar as desigualdades econômicas e injustiças sociais...(...)* “ somente através de um processo amplamente participativo a lei pode se tornar em uma arena política para promover integração espacial, justiça social e desenvolvimento sustentável.” Em outras palavras, o autor ressalta que a legitimidade do poder não é suficiente para que a legalidade seja “legítima”, sendo necessário também que o conteúdo das leis seja expressão da participação popular.

Diante dos argumentos acima expressos e da análise das paisagens das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, concluímos que os principais agentes políticos e sociais, envolvidos na produção de ambientes urbanos de qualidade, confrontam-se com uma sustentabilidade urbana complexa.

A pressão urbana exercida por Macaé vai deslocando o fenômeno urbano para ambientes de fronteira, como é o caso de Rio das Ostras. Essa pode ser explicada através do conceito de escala, ou melhor de *territorialidade*, considerando atributos físico-geográfico e imaterial; do conceito de *temporalidade*, resultante das dinâmicas políticas sobre o urbano, das atividades no espaço; e do conceito de *qualidade* (ambiental-urbana), associado além da matriz de ordenação da paisagem (paisagem como valor ambiental) à vitalidade urbana.

Nos indicadores de sustentabilidade analisados por SILVEIRA (2003), em seu estudo “*A Realidade de um Ambiente Urbano Sustentável*”, foi possível verificar na metodologia adotada pelo Urban Management Programme – World Bank<sup>410</sup>, aplicada em Accra, Jakarta, Katowice e São Paulo, uma preocupação em considerar na variável uso da terra, o indicador mercado e regulação do uso do solo, o que já significa um avanço em relação a outros indicadores de sustentabilidade urbana, analisados na obra da mesma autora. Pois este privilegia as dimensões e limites do sítio, densidade e relação sócio-espacial, interferências e o papel dos atores, além da qualidade ambiental-urbana e da vitalidade urbana.

As cinco dimensões de Lynch, também denominadas por ALVES (2003) como direitos no espaço, asseguram o equilíbrio e a liberdade de uso do espaço, permitindo, pela sua natureza, o acesso fundamental à obtenção de outros direitos. Em sua obra o

---

<sup>409</sup> Ver em BREMER (2001), Rumo às Cidades Sustentáveis. Texto apresentado durante o IV CNP – Congresso Nacional de Profissionais, CONFEA.

autor, promove uma readaptação das cinco dimensões de Kevin Lynch, para direito de acesso, liberdade de ação, direito de fruição, transformação/alteração e direito de propriedade.

Ao analisar a liberdade de uso do espaço público como qualidade, o autor atribui a este o entendimento do **direito de fruição**. Em outras palavras, confere ao espaço o sentimento de que é possível usá-lo em consonância com as suas próprias capacidades e reservas e com as necessidades de satisfação pessoal, tendo presente o seu valor de amenidade (como contribuição para a qualidade de vida), implicando correlacioná-lo a um contexto sócio-temporal, onde prevalecem diferentes pontos de vista por parte dos grupos dominantes, dos grupos minoritários e indivíduos, sobre aquilo que o espaço público urbano deve oferecer. *“Hoje ao espaço público cabe um papel mais vasto do que aquele que lhe tem sido reconhecido no contexto da cidade; às funções especiais que tem desempenhado (encontro, estadia, lazer, recreio e relaxação) e ao seu valor como amenidade (exemplo seria a utilização polivalente dos espaços abertos), acrescenta-se agora uma nova perspectiva em termos de sustentabilidade, a de maximizar o papel ecológico dos espaços abertos dentro do tecido urbano.”* (ALVES, 2003), permitindo, nas cidades do petróleo, a partir de uma leitura para identificar as novas formas, a produção de uma paisagem cultural.

No quadro abaixo, é possível compreender que a base de sustentação da contribuição de ALVES (2003) sobre uma releitura da obra de Lynch e sua adaptação no sentido de gerar possibilidades de promoção dos direitos no espaço público, está calcada no princípio da sustentabilidade, reforçando a tese central *“de que as cidades do petróleo vêm produzindo uma paisagem cultural que constitui uma nova forma. Na perspectiva urbanística, essa nova forma é decorrente da fruição, da sociabilidade e da apreensão de uma legalidade urbana. Tal constatação resulta da aplicação do princípio da gestão compartilhada entre público e privado, com base na democratização do lugar e aplicação da função social da cidade, pressupondo o espaço público como um princípio do planeamento. Ambos os princípios, da gestão compartilhada entre o público e o privado e do planeamento, não são conflitantes, pois estabelecem uma harmonização entre si, resultando na ampliação da tutela do direito à cidade.”* O que se

---

<sup>410</sup> As variáveis utilizadas englobam dados socio-econômicos, moradia, saúde, meio ambiente natural, uso da terra,

traduz no tratamento do campo normativo como um método, ora permitindo a leitura para identificar a nova forma nas cidades do petróleo, ora permitindo a leitura das práticas do planejamento e gestão nestas mesmas cidades.

**Quadro 3**  
**Direitos no Espaço – Conceitos, Obstáculos e Alcances**

Direito de Acesso	Liberdade de Ação	Direito de Fruição	Transformação/ Alteração	Direito de Propriedade
Físico Visual Simbólico (a) (b) (c)				
Possibilidade de entrar nos espaços; propriedade básica dos usos dos espaços.	Possibilidade de pôr em prática atividades desejáveis/sustentáveis, visando a partilha e o respeito pelos direitos dos outros utilizadores	Direito de desfrutar um espaço, por um indivíduo ou grupo de indivíduos, para exercer determinadas atividades	Possibilidade de um lugar evoluir e mudar ao longo do tempo; significado complexo por ocorrências também complexas	Exercício do direito de propriedade; grau de controle absoluto ou relativo por parte do(s) proprietários(s)
a) Portões, cancelas, gradeamentos, escadarias, elevado índice de motorização, relevo acidentado (natural ou artificial), sinalização; b) Má visibilidade e má identificação. Concentração excessiva de diferentes atividades. Percepção de insegurança e de desconforto. Ausência de graus mínimos de privacidade; c) Presença de indivíduos ou de elementos associados ao perigo. Personalização excessiva de equipamentos e de meios humanos junto às entradas "sugerindo" consumos de tipo dispendioso.	Heterogeneidade de interesses de grupos sociais e étnicos. Dominância da propriedade privada. Ausência ou desadequação de regulamentos. Desajustada configuração física do espaço público e dos seus elementos. Hierarquização e subdivisão imperfeitas do espaço público; ausência de conforto físico e psicológico.	Ausência de anonimato e de intimidade por desadequação do desenho dos subespaços e seus elementos. Ausência dos sentidos de controle, de territorialidade e de identificação com o espaço. Mobiliário urbano desadequado. Incapacidade do espaço acolher as atividades socialmente mais desejáveis. Incompatibilidade entre os tempos e as escalas de apropriação ao longo do dia.	Ausência de flexibilidade funcional na estrutura física do espaço e nos seus componentes (em especial o mobiliário urbano). Incapacidade para a ocorrência de atuações didáticas e aventureiras. Diferenciação dos espaços e dimensionamento insuficiente. Desadequada articulação dos espaços.	Pode induzir interferências negativas nos direitos inerentes às restantes quatro qualidades. Implicações fortes entre transformação e direito de propriedade.
Princípio de planejamento	Princípio da gestão compartilhada	Princípio de planejamento	Princípios de planejamento e da gestão compartilhada	Princípios do planejamento e da gestão compartilhada

Fonte: Dimensões humanas do espaço público urbano/ conceitos e obstáculos, ALVES, Fernando Brandão, 2003, com análise de possibilidades de alcance da autora.

transporte urbano, uso de energia e contaminação do ar, ruído, água e higiene, lixo e resíduos perigosos



Na perspectiva de utilização do quadro referencial acima, no sentido de definir estratégias e condições de sustentabilidade na produção de espaço urbano, reforçamos a hipótese central de que com a sua correspondente aplicação aos princípios da gestão compartilhada entre público e privado e do planejamento, é possível assegurar a ampliação da tutela do direito à cidade.

## Conclusão

Após conhecermos a paisagem da área de estudo buscamos construir a argumentação para provar a tese aqui apresentada. Para tal, ressaltamos que a capacidade de investimentos dos municípios de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio, vem experimentando, nesses últimos anos, trajetória extremamente favorável, considerando o reforço aos cofres públicos municipais de recursos oriundos dos royalties e participações especiais, possibilitando significativo avanço na criação de espaços urbanos, de produção, coletivos, de moradia, de circulação e de lazer.

No entanto, observa-se nessas cidades que o controle do uso e ocupação do solo e a construção de uma legalidade urbana, relacionada ao cumprimento da função social da cidade, pouco têm incidido no equilíbrio sócio-ambiental dos municípios recebedores do repasse dos royalties do petróleo. O que se tem revelado é um modelo de cidade balizada numa paisagem urbana que reflete tensões entre o adensamento e os fatores ecológicos e tecnológicos.

Verifica-se também que a promoção desse desenvolvimento que baseia-se na participação público-privada, considerando que o processo de fazer, desfazer e refazer as cidades, conduzido pelo Estado, está estreitamente relacionado aos interesses privados, vem sendo complementado através de medidas mitigadoras, compensatórias ou de reposição, como a implantação de projetos sócio-comunitários, culturais, ambientais e de infra-estrutura. O que pode ser exemplificado por uma série de projetos implementados pela Petrobrás, na área de influência da Bacia de Campos, pela ampliação, do Aeroporto de Macaé, pela Infraero, além de outros já relacionados ao longo desse trabalho.

Tendo em vista que o quadro enfrentado por esses municípios evidenciava carências geradoras de exclusão social, sobretudo, aquelas causadas pela incidência da expansão urbana provocada pelo turismo e pelas atividades de produção e exploração de petróleo e gás, verifica-se uma tendência de aplicação dos recursos provenientes dos royalties, em obras relacionadas, em primeiro lugar, por demandas urbanísticas e de serviços e, por conseguinte pelas demandas nas áreas de cultura e educação.

Observa-se da análise dos planos das cidades pesquisadas, integrantes da Bacia de Campos, que o zoneamento interno é geralmente formado pela existência de áreas agrícolas, zonas industriais (formação de condomínios industriais), áreas populares e operárias, áreas de amenidades (valorizadas pela proximidade com o litoral), centros históricos, demonstrando nítida segregação do espaço. O



que configura que essas cidades vêm reforçando as desigualdades internas<sup>411</sup>. O mercado privado residencial é substancialmente composto por favelas, loteamentos irregulares e, condomínios residenciais, para classe de média e alta renda, impactando áreas de proteção, demonstrando a ilegalidade ou o não cumprimento das normas edilícias. As políticas públicas não são abrangentes, como resultado, a população ocupa áreas próximas à zona costeira, de beiras de córregos, entre outras, colocando em risco sua vida e degradando o meio ambiente.



Figura 49. Foto aérea - Cabo Frio. Ocupação ao longo do canal Itajuru

A definição para a formação dessa nova configuração territorial, que vem surgindo, provocada pelos laços econômicos e físicos dos municípios que formam a Bacia de Campos pode ser um espaço que compreende a cidade de Macaé e seus ambientes de fronteira, aos quais o desenvolvimento urbano aparece como projeção do próprio desenvolvimento da região, mas com características, em relação ao núcleo e suas periferias imediata e intermediária, completamente diferentes.

Muito embora essa periferia represente uma extensão natural dessas cidades, posta ao alcance de suas populações através de um sistema rodoviário não homogêneo, apresenta um quadro geral permeado com densidades baixas, altas e irregulares, informalidade de uso e construção, centros de comércio e serviços em

<sup>411</sup> Áreas bem servidas por serviços públicos e equipamentos sociais, além de acessibilidade aos locais de trabalho, moradia e lazer, confrontando com áreas carentes de serviços públicos, cortadas por rodovias, que à medida que possibilitam a integração interna das cidades e inter cidades, favorece os processos de auto-segregação e segregação imposta.

ascensão, infra-estrutura inexistente ou precária, contrastando com áreas de reserva, áreas rurais e áreas de preservação.

Manter a planificação das cidades e seus instrumentos de controle atualizados e afinados com as políticas de desenvolvimento sócio-ambiental e econômico, visando adequar, no plano urbano, a legislação urbanística com a dinâmica da ocupação e integrar a cidade que está no papel com a cidade que acontece na prática é um dos grandes dilemas da gestão dessas cidades, e porque não dizer, grande desafio para o urbanista.

Nas fronteiras é possível observar manchas de urbanização inter cidades, já configurando um processo de conurbação<sup>412</sup>.

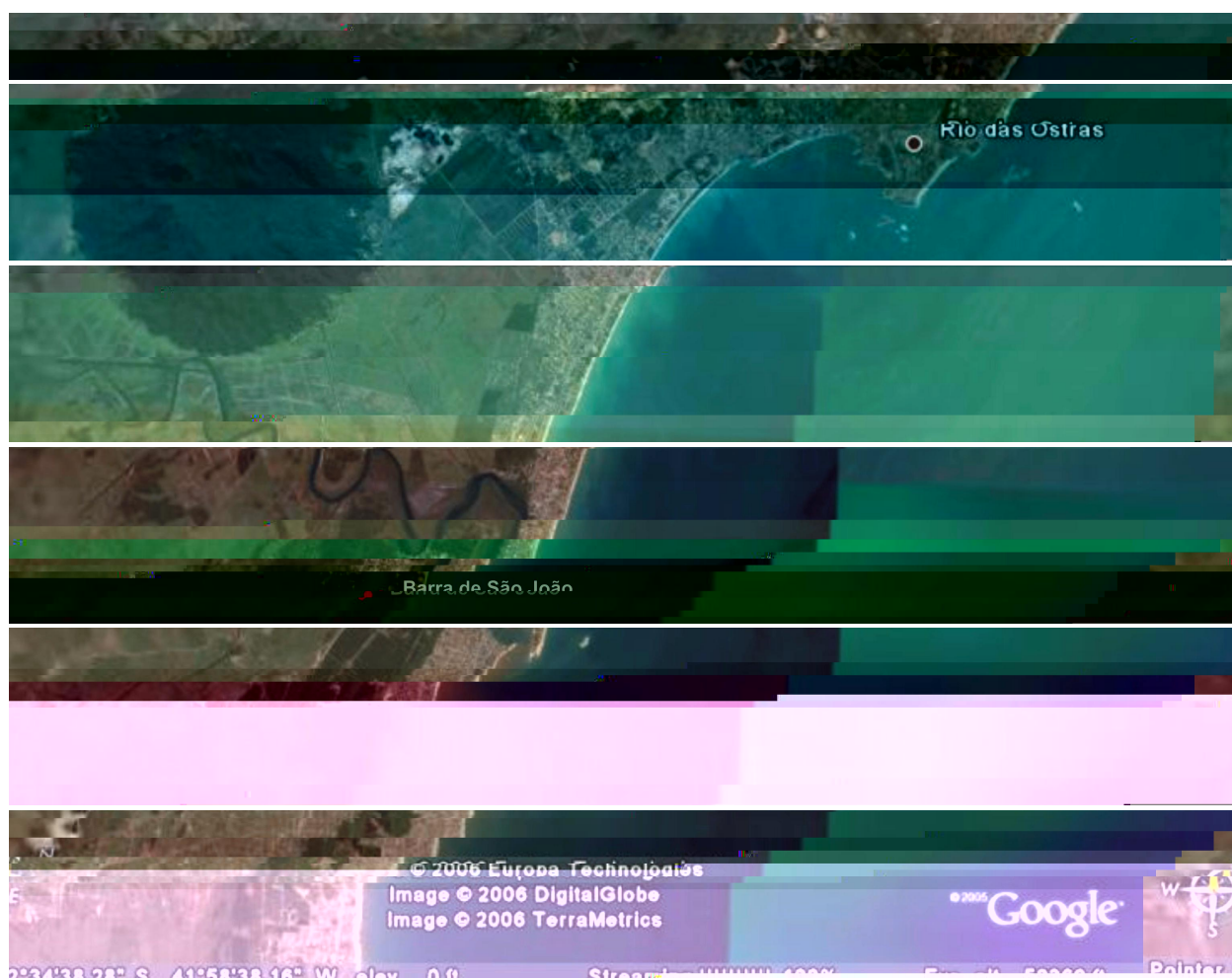


Figura 50 - Mancha de urbanização entre as cidades de Rio das Ostras e Casimiro de Abreu (localidade de Barra de São João).

Não comparado este ao processo existente entre as metrópoles paulista e carioca, ao longo de um eixo, mas com bolsões de ocupação característica de um padrão de segregação sócio-espacial a partir de centros regionais, como Macaé e Cabo Frio.

As configurações internas acabam por replicar modelos já característicos de nossas metrópoles<sup>413</sup>. O fator de polarização que estes centros regionais exercem sobre as cidades vizinhas nos remete a preocupação de estar desenhando no território a existência de anéis concêntricos que promovem o espraiamento da ocupação urbana, em seus diversos níveis promovendo a desigualdade sócio-espacial com momentos de turbulência traduzidos através da violência, pobreza, e reduzido número de postos de trabalho<sup>414</sup>.

Surge aí o perfil de uma nova paisagem - a Paisagem da Mudança. Uma paisagem que se reveste de usos do solo que nem sempre obedecem a um padrão de racionalidade econômica, mas reflete também novos estilos de vida de grupos sociais que se instalam no local, produzindo uma paisagem que continua a se modificar e a se diversificar visivelmente ante os novos fatos.

Nas cidades do petróleo, percebe-se que o novo manifesta-se, sobretudo, pelas formas novas. A nova forma urbana é o novo social. Uma vez produzida a forma urbana é consumida. Inicialmente como percepção estética. Depois como valor de uso e, mais adiante como valor de troca.<sup>415</sup>

---

<sup>412</sup> Em especial entre os municípios de Rio das Ostras e Casimiro de Abreu.

<sup>413</sup> Valorização das áreas de amenidades, segregando aí população de classe média, média alta e alta. Centros comerciais e de serviço, em apoio às atividades econômicas (indústrias e turísticas), concentrando grande percentual da malha viária pavimentada, coberta por serviços públicos, acabam por atrair potenciais investidores, influenciando a especulação imobiliária. Espaços de fronteira emprestam seus territórios para a ampliação do mercado imobiliário, para a ampliação das atividades de lazer e turismo. Como é o caso de Rio das Ostras que empresta território a Macaé nesse sentido. O processo de periferização, tão comum nas metrópoles brasileiras, é nessa região apresentado para ocupação da camada de baixa renda, mas também por espaços de produção e de consumo. Tais aspectos podem ser elucidados nos estudos de CORRÊA, Roberto Lobato. *A Periferia Urbana*. GEOSUL. Revista do Departamento de Geociências. Santa Catarina: Editora UFSC, no.2, ano I, 1986; FERREIRA DOS SANTOS, Carlos N.. *Mecanismos Estruturantes*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1984; BRASILEIRO, Ana Maria. *Região Metropolitana do Grande Rio - Serviços de Interesse Comum*. Rio de Janeiro: IPEA/Série Estudos para o Planejamento, 1975.

<sup>414</sup> Segundo informações das Secretarias Municipais de Planejamento dos municípios de Macaé e de Rio das Ostras, embora o desenvolvimento econômico dessas cidades venha atribuindo, nesses últimos 8 anos, crescimento de oportunidades de negócios, na atividade industrial, em serviços e turismo, é observado o caráter temporal de muitas dessas atividades.

<sup>415</sup> Ver definição de CORRÊA DA SILVA, A. *De quem é o pedaço? Espaço e Cultura*. São Paulo: Hucitec, 1986, p.121



Por conseqüência, a proposta de modernizar, associada às práticas de gestão municipal, visa agregar valor ao plano local. O que pode ser observado, quando os governos locais tentam explicar a produção de espaço novo<sup>416</sup>, a modernização, através, principalmente, de peças publicitárias, como efeito de introdução de inovação, através da tecnologia, da preocupação com a preservação ecológica. Observa-se, nesse particular, a ocorrência de novas formas espaciais instituintes no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos.

A formação de um território, como o município de Rio das Ostras, dá-se através da informação produzida, no âmbito desse mesmo território, sobre ele, por outras instâncias federativas e por segmentos da sociedade, de um projeto político construído através da governabilidade, e principalmente da rede de relações sociais estabelecidas, de caráter local e regional, ou seja, de práticas sociais instituintes.

O surgimento de agregados supramunicipais, como a Associação de Municípios integrantes da Bacia de Campos – OMPETRO, que se traduz num consorciamento de função regional, pode contribuir na formulação de experiências de políticas públicas e intersetoriais, impondo uma nova ordem para a concentração urbana e para a região, promovendo verdadeiro “salto de qualidade” na urbanização e na realização das demandas sociais, conjugando demandas do passado e demandas que surgiram a partir do petróleo.

Tal proposta deverá ser capaz de estabelecer uma rede de alianças estratégicas com outras cidades e de estimular a participação comunitária na construção coletiva dos espaços urbanos e regionais. Como por exemplo, a criação de Comitês dentro da OMPETRO, para lidar com problemas relacionados ao desenvolvimento urbano e regional da região da Bacia de Campos, assim como, a possibilidade de criação de um Fundo, inter-municipal, para promover o desenvolvimento regional, visando a aplicação dos royalties municipais, ampliando os espaços democráticos de decisão.

Nesse contexto, as novas atribuições para a cidade de Macaé, dentro do cenário regional vão requerer a avaliação do sistema de gestão e implementação das políticas públicas, intermediando a relação com a sociedade e com as instituições públicas e

---

<sup>416</sup> Consideramos, na área objeto, da presente pesquisa, não existir espaços sem relações, desde logo a possibilidade de transformação está implícita no próprio espaço como ser. É nele que se manifesta a forma espacial, onde o espaço é ao mesmo tempo, natural, social e movimento. (SANTOS, 1985)

privadas, na busca da construção de uma esfera público-participativa. A revisão do seu Plano Diretor que, considerando a necessidade de enfrentamento eficaz dos problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais, gerados pelo processo desordenado de urbanização decorrente do crescimento vertiginoso do município, de amplitude local e regional, poderá, a partir de investimentos, ampliar sua área de influência. O que deverá ser enfrentado também pelos municípios de Cabo Frio e de Rio das Ostras.

Nesse sentido, os resultados alcançados pela investigação levaram a autora a considerar que os elementos que caracterizam a urbanização são potencialmente os que favorecem a escolha dessas cidades para empreenderem papel relevante na composição de municípios que integram a Bacia de Campos, mas não são os únicos. A formação de, um mercado de trabalho, abrindo oportunidades de negócios às atividades relacionadas à extração e produção de petróleo e gás, assim como, à atividade do turismo, também são exponenciais.

Os usos são coincidentes com critérios sócio-econômicos e ambientais, mas a legislação urbanística ainda é distante da realidade e de difícil aplicação. Como por exemplo, a legislação de aprovação de loteamentos, nas cidades de Macaé e Cabo Frio, inviabiliza a oferta de lotes à população de baixa renda, seja pela burocracia do processo de análise, aprovação e licenciamento, seja pela condicionante dimensão, contribuindo para a exclusão social.

Em todos os três municípios foi observada a necessidade dos instrumentos de gestão urbana existentes adequarem-se aos dispositivos estabelecidos no Estatuto da Cidade<sup>417</sup>, o que implicará na revisão dos instrumentos de planejamento, seja na ordem administrativa, urbanística, como na jurídica.

Mas, se por um lado, a expansão urbana que vem ocorrendo, nas cidades estudadas, a revela da legislação, principalmente a ambiental, no caso desta ser aplicada, produziria uma ocupação antrópica, com menos transformações no ambiente, por outro, as cidades, além de multifacetadas, promovem a interatividade entre seus diversos locais, de trabalho, coletivos, de lazer, de moradia, convivendo com o dilema

---

<sup>417</sup> A adequação sugerida diz respeito à necessidade por exemplo, dos Municípios de Cabo Frio e de Macaé, revisarem seus Planos Diretores até 2006; do Município de Rio das Ostras, uma vez concluído seu Plano Diretor, em 2005, dar atenção a sua implantação e monitoramento conseqüente. Todos os três municípios deverão rever o seu perímetro municipal, a partir da aplicação da função social da cidade e da propriedade.



centro-periferia. Espaços plurimunicipais, com tendência a estruturar funcionalmente um espaço regional, descontínuo e assimétrico. Isto é, os elementos clássicos, nos quais baseiam-se os governos locais – população, território e organização, não são considerados definidores.<sup>418</sup> As cidades, ora analisadas, exercem, sobretudo, hoje, um papel de produtoras de *ambientes de fronteira*<sup>419</sup>, reforçando o papel do lugar.

Nessa perspectiva, o território e as coletividades onde se instalam grandes projetos, conduzidos pela iniciativa privada ou pelo Estado, pela ótica da primeira, ficam submetidos ao papel condutor destes. Utilizando Macaé como exemplo, a própria cidade, como paisagem e como espaço econômico e social, acaba tendo sua vida atrelada à Petrobrás e as empresas de apoio ao setor petrolífero, deixando a política da cidade subordinada a um comando ambíguo.

Dessa forma entendemos que o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento para as cidades do petróleo, especificamente a cidade de Macaé, estaria situado entre a construção imaginária de um futuro desejável e o esforço de entendimento das condições de sua viabilização. Trata-se de dar sentido a implementação de projetos sociais territorializados que almejem a qualidade de vida e que sobretudo, levem em consideração o descompasso tecnológico e gerencial entre o complexo petrolífero e o resto da economia.

Com base na argumentação acima, entendemos que deve ser parte da estratégia, das cidades da faixa do petróleo, estratégias de participação, de valorização da gestão política e pública local. Esta etapa deverá promover discussões com agentes sociais organizados e articular com os canais de participação social, já existentes, como, por exemplo, o orçamento participativo e conselhos gestores setoriais.

Os debates sociais e políticos que ora centram nessas cidades indagações sobre os temas como impactos provocados pela indústria do petróleo e gás, e pela indústria do turismo, os quais vêm promovendo uma paisagem criadora de novas formas, revelam preocupação com a produção de ambientes urbanos onde as escolhas, os critérios e modos de decisão exigem como específica a conduta do urbanista.

---

<sup>418</sup> Se voltarmos aos clássicos do urbanismo, como BARDET (1975), MUMFORD (1991), ARGAN (1993), que definiram a grande cidade por sua centralidade. A cidade era reconhecida dentro de limites. Já o governo local deve se propor, segundo BORJA (1997), a funções destinadas a uma população e a um território que pretendem ir além daquilo que lhes corresponde histórica e legalmente.

Valorizando-se o urbanismo como prática de gestão, visando a qualidade do espaço urbano e a sustentabilidade das cidades.

A partir das diferentes visões aqui apresentadas, entendemos que a paisagem tem im

Os resultados alcançados pela investigação sobre a paisagem urbana das cidades de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio levaram a autora a considerar que os elementos que caracterizam a urbanização na Bacia de Campos, sobretudo, aqueles que são responsáveis pela produção de novos ambientes urbanos, identificados mediante a análise do campo normativo, foram capazes de promover a leitura do plano e do projeto e a identificação da *Paisagem da Mudança* - uma nova forma de produzir cidade. Paisagem, esta resultante sobretudo, do surgimento de novas formas espaciais instituintes no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos.

Categorizadas como cidades promissoras, percebe-se nessas cidades, a presença de multi-temporalidades que evidenciam a formação de uma cultura de investimentos em projeto urbano capaz de produzir uma paisagem cultural que constitui uma nova forma. Nova forma esta, possível de ser apreendida via uma legalidade urbana. A partir da qual se identifica a adoção de um *urbanismo situacional*, que se encaixa no meu objeto empírico com as seguintes características: pressupõe a crítica às pressões exercidas pelas forças e atores sociais; onde o econômico é inseparável do político e as mudanças no ritmo do tempo constituem um recurso estratégico; evidencia o projeto urbano como parcela da normativa urbanística, produtor de sentidos da ordem urbanística e de novas simbologias; estabelece estreito diálogo entre a norma e a técnica; recusa a reprodução sistemática dos modelos históricos em face da complexidade do fenômeno urbano; baseia-se numa legalidade urbana específica; lida com as mudanças na paisagem; lida com as mudanças de atitudes da população, pressões e conflitos de interesse. E define-se, na área em estudo, não como um modelo para ser imposto, mas para valorizar a relação complexa entre sustentabilidade e temporalidades.

Já a interpretação urbanística da norma, nos possibilitou revelar algumas dimensões importantes a serem consideradas no desenvolvimento de planos, programas e projetos para as cidades do petróleo, as quais pontuamos como: o acesso à cidade, compreendendo a cidade como bem público acessível a todos; a cidade como produção histórica da população urbana, onde os espaços construídos ao incorporarem referências culturais e simbólicas, possibilitam conferir à cidade uma fisionomia única e

---

periferia, mas também espaço de sociabilidade, da temporalidade, da criatividade, e da produção.

peculiar; a cidade mais atrativa, onde políticas públicas, legitimadas pela população, possibilitam contemplar uma distribuição mais democrática de recursos, reorientando soluções sócio-espaciais, além de ações coletivas; cidade com qualidade, onde prevalecem medidas voltadas a qualidade de vida urbana, permitindo associar equilíbrio ambiental com democratização de equipamentos e serviços e redistribuição de recursos, além de acesso à informação.

Constatamos, ao longo da tese, que são muitos os impasses que se observam no campo do direito à cidade, sobretudo na perspectiva de manutenção do diálogo entre o urbanismo e o direito. Garantir a eficácia social da norma, ou seja, tornar exeqüível o conteúdo normativo segundo critérios de legitimidade, torna-se fundamental para que a interpretação do sentido da norma busque, sobretudo, um enfoque ampliado do alcance dos Planos Diretores das cidades analisadas e permita a aplicação dos seus dispositivos de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Dentro deste contexto, não é só necessário que os municípios implantem os instrumentos urbanísticos, estabelecidos na Constituição Brasileira 1988 e no Estatuto da Cidade, para a promoção da política urbana, com o objetivo de promover o exercício dos direitos urbanos (direito à cidade) das pessoas que vivem nas cidades e o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como também, através de uma gestão participativa, estendam serviços e recursos à totalidade da população.

Considerando o espaço enquanto uma instância da sociedade, cujos processos sociais se realizam através de formas, que devem ser interpretadas como frações do social<sup>420</sup>, mais do que definir formas mais ou menos equilibradas de desenvolvimento urbano, a regulação urbanística pode vir a funcionar como instrumento fundamental de demarcação de segmentos de mercado, em contextos de intensa disputa pelo solo urbano. Pois a forma urbana, como conformação espacial da cidade, referencia e explicita as tensões permanentes entre o público e o privado.<sup>421</sup>

E por fim, cabe explicitar sobre a escolha do título *Paisagem da Utopia*. Esta deu-se a partir da abordagem cultural de como as paisagens hoje são interpretadas, valorizadas e significadas. Em especial, a partir da teoria de Denis Cosgrove, sobre a

---

<sup>420</sup> Definição encontrada em SANTOS (1985)

produção cultural da paisagem, valorizando a análise da paisagem fundamentada no simbolismo. E, sobretudo, com base na contribuição de Marcel Roncayolo, que reforça a idéia de que as representações fazem parte da cidade e se reproduzem. Nestas a experiência do vivido é feita de algumas percepções e de vastos espaços imaginados. Onde o imaginário da cidade pode ser entendido como uma *versão da esperança*. A partir desses espaços imaginados se fabrica um caleidoscópio de imagens, que podem causar constrangimentos ou até grandes surpresas. Foi com base nessa busca pela versão da esperança que denominei *Paisagem da Utopia* as novas formas espaciais instituintes no ambiente urbano e tecnológico da Bacia de Campos.

Todas as contribuições trazidas foram utilizadas para tentar explicar a nova forma das cidades do petróleo, via uma legalidade urbana, cujos fenômenos estão relacionados à construção de uma paisagem cultural, tentando contribuir para a identificação de ambientes urbanos de qualidade. Nos quais as novas formas espaciais se apresentam indefinidas, evidenciando, principalmente, uma capacidade de mutabilidade, revelando-nos um processo dialético. Processo este que se evidencia, por um lado, através do fortalecimento institucional dos municípios, no que se refere a sua capacidade de formular políticas, de responder a novos desafios e incorporar, novas temáticas e novas perspectivas e, por outro, pelo fortalecimento e implementação de práticas sociais, características da sociedade contemporânea.

Mas, ainda assim, para avaliar a dimensão dessa mudança, vários outros planos poderão ser observados, diferentes dos que foram tratados na presente pesquisa, permitindo novas possibilidades de interpretação.

---

<sup>421</sup> Conceito apresentado em CAVALLAZZI (1996)

## Bibliografia

- ACSELRAD, Henri. Sustentabilidade, Espaço e Tempo. In: HERCULANO, Selene C. (Org.). Meio ambiente: questões conceituais. Niterói: UFF/PGCA, 2000.
- ACSELRAD, Henri (org.). A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Coleção espaços do desenvolvimento. Rio de Janeiro: DP&A editores, 2001.
- ASCHER, François. Lês nouveaux principes de l'urbanisme. Paris: Éditions de l'Aube, 2004 (edition de poche)
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Petróleo e Desenvolvimento Municipal - o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados. Rio de Janeiro: ANP, junho de 2003 (Mimeo)
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, Lei Federal no. 9.478, de 06/08/1997. Boletim Rio de Janeiro, 2002.
- AGUIAR, Joaquim Castro. Direito à Cidade, Rio de Janeiro: Renovar, 1996
- ALESSANDRI CARLOS, Ana Fani. Espaço-Tempo na Metrópole. São Paulo, Contexto, 2001
- AMARAL, Sergio Pinto. Indicadores de sustentabilidade ambiental, social e econômica: uma proposta para a indústria de petróleo brasileira. Revista Meio Ambiente Industrial – RMAI, São Paulo:, edição set/out., 2002
- ALMEIDA, Robert Schimidt de. Alternativas da produção imobiliária em grandes centros urbanos: o exemplo do Rio de Janeiro. In: Valadares, Lícia do Prado. Repensando a Habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1983.
- ALVES, Fernando M.Brandão. Avaliação da Qualidade do Espaço Público Urbano. Proposta Metodológica. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian/ Fundação para a Ciência e a Tecnologia, jan.2003
- ANDRADE, Thompson A. & SERRA, Rodrigo V..Cidades Médias Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001
- ARANTES, Otília B.F. Uma Estratégia Fatal - a cultura nas novas gestões urbanas. In: Arantes, O .B.F., VAINER, C. e MARICATO, E. A Cidade do Pensamento Único. Petrópolis, Vozes, 2000.
- ARAUJO, Eloisa C. Cultura e Cidade: um olhar contemporâneo. In: LIMA, Evelyn F.W. & MALEQUE, Miria R.. Cultura, Patrimônio e Habitação - possibilidades e modelos. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004
- ARAUJO, Eloisa C. Experiências Inovadoras e Empreendedoras na Gestão de Cidades com Qualidade – Estudo de caso: Cidades de Vitória e Florianópolis,, Monografia Pós-graduação em Gestão Pela Qualidade Total, Niterói: UFF/LATEC, dez., 2000
- ARAUJO, Eloisa C. Dinâmica da Ocupação Urbana da Franja Rural-urbana da Cidade de Niterói. Artigo apresentado no IV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, PROURB/FAU/UFRJ, RJ, Novembro, 1996
- ARAUJO, Eloisa C. A Produção da Paisagem na Periferia Rural-Urbana de Niterói: o caso da área em torno da Estrada Velha de Maricá. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 1995.
- ARGAN, Giulo Carlo. História da Arte como História da Cidade. São Paulo: Martins Fontes, 1993

- ARGAN, Giulo Carlo. Projeto e Destino. São Paulo: Editora Ática, 2000.
- BACHELARD, Gaston. A Formação do Espírito Científico. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BACHELARD, Gaston. A Poética do Espaço. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- BACHELARD, Gaston. A Água e os Sonhos. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BACHELARD, Gaston. A Poética do Devaneio. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- BACHELARD, Gaston. O Direito de Sonhar. São Paulo: Difel, 2ª. edição, 1997.
- BARBOSA, Décio Hamilton. Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural. Agência Nacional do Petróleo. Rio de Janeiro: ANP, 2001.
- BARDET, Gaston. L'Urbanisme. Paris: Presses Universitaires de France, 1975.
- BARTHES, Roland. O Prazer do Texto. 3ª. edição. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- BARUQUI, Solange Silva Carvalho. A Cidade Formal e a Cidade Informal em Macaé: uma análise do crescimento habitacional na década de 90. Dissertação de Mestrado. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2004.
- BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. Geografia Urbana. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 1980
- BENEVOLO, Leonardo. Aux Sources de L'Urbanisme Moderne. Trad. André e Frances Decamps. Paris: Horizons de France, 1972.
- BERMAN, Marshall. All that is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity. Londres: e Nova York: Verso, 1982
- BERTRAND, Georges, La Ciência del Paysage: Uma ciência diagonal, in: MENDONZA, Josefina et alli, El Pensamiento Geográfico, Madrid: Alianza Editorial, 1982
- BORJA, Jordi y MUXI, Zaida. El espacio público: ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa (Grupo Editorial Randon House Mondadori, S.L.), 2003.
- BORJA, Jordi. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Um reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, Tânia. Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais, Rio de Janeiro: Ed.Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. "Local y Global", Barcelona: United Nation Center for Human Settlements – Habita II, vol. 1, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 5ª. edição, 2002.tos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BOURDIN, Alain. A questão local. Trad. de Orlando dos Santos.
- BREMER, Ulisses Franz. Rumo às Cidades Sustentáveis. Texto apresentado durante o IV CNP – Congresso Nacional de Profissionais, CONFEA, 2001.
- BRUNET, Roger. Analisis de Paisajes y Semiologia. In: MENDONÇA, Josefina. El Pensamiento Geográfico. Madri: Aliança Editorial, 1982
- CARVALHO, Pompeu F. & BRAGA, Roberto (org.) Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – LPM – Deplan/ICCE, UNESP, 2001
- CARRILHO, M.M., O que é Filosofia?. Lisboa: Difusão Cultural, 1994
- CASTELO BRANCO, Marcelo. Uma viagem pela legislação dos royalties - mudanças e impactos. In: Revista de Economia Fluminense, série Estudos Científicos, 2004
- CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos, São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 1996



CASTELLS, Manuel. Cidade, Democracia e Socialismo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1989.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 1ª edição, 1972

CAVALAZZI, Rosângela L., ARAUJO, Eloisa Carvalho de. Revendo os Papeis da Ordem Jurídica e Urbanística na Cidade do Rio de Janeiro. In: Urbanismo: Dossiê São Paulo- Rio de Janeiro. Organizado por Maria Cristina Schicchi e Dênio Benfati; Denise Pinheiro Machado (colaboradora). Campinas, SP: PUC/Campinas/PROURB, 2004

CAVALLAZZI, Rosângela L., OLIVEIRA, Sônia. Gestão ambiental do solo urbano: o direito à paisagem. In: Cidade, Memória e Legislação. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002.

CAVALAZZI, Rosângela L. Urbanismo e Direito: Notas para uma abordagem interdisciplinar do espaço urbano. In: Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, vol. 2. Rio de Janeiro: PROURB/UFRJ, 1996, pp. 882-887.

CAVALAZZI, Rosângela L. Plano da Plasticidade na teoria contratual. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

CAVALLAZZI, Rosângela L., Projeto Integrado de Pesquisa : A Paisagem Urbana como Patrimônio e seus Instrumentos de Tutela.2001/2003

CAVALLAZZI, Rosângela L., Projeto Integrado de Pesquisa – Práticas Sociais Instituintes e sua Tradução Jurídica-Urbanística. Pesquisa Interinstitucional PROURB/UFRJ – UERJ – OAB/RJ, apoio FAPERJ/CNPQ, OAB/RJ, 2003/2005

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO, Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, F.CIDE, 2001.

CHOAY, Françoise O Urbanismo, Utopias e Realidades, uma antologia. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979.

CLAVAL, Paul Espace e Pouvoir. Paris: PUF, 1978

CLAVAL, Paul A Paisagem dos Geógrafos. Tradução de Márcia Trigueiro. In: CORRÊA, Roberto Lobato & ROSENDAHL, Zeni. Paisagens, Textos e Identidade. Coleção Geografia Cultural. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.(Relatório Brundtland) *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro, FGV, 1988.

CONNOR, Steven. Cultura Pós-moderna. Introdução às Teorias do Contemporâneo. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

CONCEIÇÃO, C. Como o óleo transformou a vida da pacata Macaé. Gazeta Mercantil, Rio de Janeiro, 02 de setembro de 2002, p.9

CORRÊA, Roberto L. e ROSENDAHL, Zeny. Apresentando Leituras sobre Paisagem, Tempo e Cultura. In: CORREA, Roberto L. e ROSENDAHL, Zeny (Orgs.) Paisagem, Tempo e Cultura. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998, pp.7-11.

CORRÊA, Roberto L. O Espaço Urbano. São Paulo: Editora Ática, 1989

COSGROVE, Denis. A Geografia está em Toda Parte: Cultura e Simbolismo nas Paisagens Humanas. In: CORRÊA, Roberto Lobato & ROSENDAHL, Zeny. Paisagem, Tempo e Cultura. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

COSGROVE, Denis. Em Direção a uma Geografia Cultural Radical: problemas da teoria. In: Espaço e Cultura. Rio de Janeiro: EdUERJ/NEPEC, 1998, pp.05-29.

COSGROVE, Denis & DANIEL, Stephen, The Iconography of Landscape, Cambridge Studies in Historical Geography, In: Essays on the symbolic representation, design and use of past environments, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

COSGROVE, Denis. *Mundos de Significados: Geografia Cultural e Imaginação*. In: CORRÊA, Roberto Lobato & ROSENDAHL, Zeny. *Geografia Cultural: Um Século* (2). Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000 (1994).

COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Desenvolvimento Urbano Sustentável: uma contradição de termos?*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais no.2, Recife: ANPUR, março de 2000.

COSTA, Lucia Maria Sá Antunes. *Paisagismo e Urbanismo: permeabilidades*. In: *Urbanismo em Questão*. Denise P. Machado & Margareth S. Pereira & Rachel Coutinho M. Silva (organizadoras). Rio de Janeiro: Editora UFRJ/PROURB, 2003.

COSTA, Lucia Maria Sá Antunes, CAVALLAZZI, Rosângela L., *Rios Urbanos e a Construção da Paisagem: tradução jurídica e urbanística*. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Campos dos Goytacazes/RJ: Faculdade de Direito de Campos, vol. II, fascículo 2, 2004, pp. 143-158.

COSTA, Lucia Maria Sá Antunes. *Águas e Paisagem Urbana*. In: *Jornal da Paisagem*, 2001, disponível em <http://www.jornaldapaisagem.com.br>, visitado em 23 de setembro de 2005.

DUARTE, Francisco Carlos. *Qualidade de Vida: a função social do Estado*, São Paulo: Revista PGE, p. 163-179, junho de 1994, p. 178

DUARTE, Maria Aparecida Oliveira. *Planejamento do uso dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento da Região Norte Fluminense*. Monografia em Administração de Empresas. Campos dos Goytacazes: Universidade Salgado de Oliveira, 2002

DUMAZEDIER, Jofre. *Valores e conteúdos culturais do Lazer*. São Paulo: SESC, 1980

DUMAZEDIER, Jofre. *Questionamento teórico do lazer*. Porto Alegre: PUC/RS, 1975.

DUNCAN, James. *The City as Text: The Politics of Landscapes Interpretation in the Kandy Kingdom*. USA: Cambridge University Press, 1990

DUNCAN, James. *A Paisagem como sistema de criação de signos*. In: *Paisagens, Textos e Identidade*. CORRÊA, R.L. & ROSENDAHL, Z. (org.), Eduerj, 2004  
ESTATUTO DA CIDADE, Lei Federal 10.257/2001.

FALCOSKI, L.A.N., *Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenho urbano*. São Paulo: FAU/USP, Tese de Doutorado, 1997

FELDMAN, Sarah. *Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR, no. 4, maio, 2001, pp. 33-47.

FERNANDES, Edésio. *Ilegalidade Urbana e Integração Sócio-Espacial: tópicos de reflexão para a agenda da reforma urbana*. In: *Instrumentos de Democratização e Gestão Urbana – Brasília: FNRU, Caderno de Trabalho no. 93*, 1999

FERNANDES, Edésio. *Direito e Urbanização no Brasil*. In: *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1998.

FERNANDES, Edésio & RUGANI, Jurema M. *Legislação Ambiental Brasileira: panorama geral e breve avaliação*. In: *Cidade, memória e legislação – a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: Instituto de Arquitetos do Brasil, Depto. de Minas Gerais, 2002.

FIGUEIREIDO, Guilherme J.P. (org.). Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1998

FIGUEIREIDO, Guilherme J.P. & SILVA, SOLANGE, T. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. In: FIGUEIREIDO, Guilherme J.P. (org.). Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. Rio de JN

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo: Espaço e Debate, 39,p.48-64, 1996

HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992

HARVEY, David. "Passagem da modernidade à pós-modernidade na cultura contemporânea" in: Harvey, A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1993, pp. 13 – 114.

HARVEY, David. "From space to place and back again: reflections on the conditions of postmodernity". In BIRD, J. et al: Mapping the future: local cultures, global change, London: Routledge, pp. 3-29, 1993.

HARVEY, David. Social Justice and the City. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1973

HARTSHORNE, R. Questões sobre a natureza da geografia. Rio de Janeiro: IPGH, 1969.

HEIDEGGER, Martin. Ensaio e Conferências. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

HERCULANO, Selene C. (org.) Meio Ambiente: questões conceituais. Niterói: UFF/PGCA, 2000

HOBBS, Thomas. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

IANNI, Octávio. A Sociedade Global. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1992.

INFRAERO. Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Macaé. Rio de Janeiro: Planway, engenharia arquitetura consultoria, dez/2002.

KOHLSDORF, Maria Elaine, FARRET, R., GONZALES, S., HOLANDA, F. O espaço da cidade – contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto Editores Associadas Ltda, 1985.

KOHLSDORF, Maria Elaine. A Apreensão da Forma Urbana. Brasília: Editora UnB, 1996

KRIER, Rob. Urban Space. London: Academy Editions, 1979.

KUHN, Thomas S. The Structure of Scientific Revolutions. 2.ed. Chicago, University of Chicago Press, 1970

JAYME, Erik. Direito Internacional Privado e Cultura Pós-Moderna. In: Cadernos do Programa de Pós-graduação em Direito, Porto Alegre: PPGDir/UFRGS, vol.1, no.1, março, 2003.

JACOBS, Jane. Morte e Vida de Grandes Cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000.(original de 1961)

LACAZE, Jean-Paul. Os Métodos do Urbanismo. Campinas, São Paulo: Papirus, 1993

LACAZE, Jean-Paul. La Ville et l'urbanisme.France: Dominos/Flammarion, 1995

LAMAS, José M.R.Garcia. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1992.

LEAL, José Agostinho A. & SERRA, Rodrigo V. Petróleo, Royalties & Região, Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties no Estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes: UCAM/Cidades, Ano 1, No.1, Setembro/2003.

LEAL, José Agostinho A. & SERRA, Rodrigo V. Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil. Universidade Cândido Mendes. ANPEC/nov. 2002

LEAL, José Agostinho A. & SERRA, Rodrigo V. Uma investigação sobre os critérios de aplicação e repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia (org.) Petróleo, Royalties e Região. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003

LE CORBUSIER. Princípios de Urbanismo (La Carta de Atenas). Trad. de Juan Ramón Capella. Barcelona: Ariel, 1973

LE CORBUSIER. O Urbanismo. São Paulo: Martins Fontes, 1992

LEME, Maria Cristina da Silva.(coord.) Urbanismo no Brasil – 1895-1965, São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 1999

LIRA, Ricardo César Pereira. O Direito de Superfície e o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Revista Forense, v.364, p.251-266, nov./dez., 2002

LIRA, Ricardo César Pereira. Elementos de Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997

LISBOA, M. A Festa dos Royalties do Petróleo. São Paulo: Rumos, ano 27, no. 208, p.26-33, maio de 2003.

LYNCH, Kevin. A Boa Forma da Cidade. Lisboa: Edições 70LDA, 1981.

LYNCH, Kevin. A Imagem da Cidade. São Paulo: Martins Fontes, 1982

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. Edição revisada. São Paulo: Centauro, 2001

LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace, Paris: Anthropos, 1974.

LUCHIARI, Maria Tereza D. P. A (Re)Significação da Paisagem no Período Contemporâneo. In: CORRÊA, Roberto L. & ROSENDAHL, Zeny. Paisagem, Imaginário e Espaço. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 8ª. edição, 2000

MADEIRA, José Maria P.. A Questão Jurídico-Social da Propriedade e de sua Perda pela Desapropriação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras. Minas Gerais: FASE, 1993

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole na Periferia do Capitalismo. In: Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras. Minas Gerais: FASE, 1993

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília et al (orgs). A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MATTOS, Liana Portilho. Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002

MATUS, Carlos. Política Planejamento & Governo. Tomo I, Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

MAZZETO, F.A. P., Qualidade de vida, qualidade ambiental e meio ambiente urbano: breve comparação de conceitos. In: Sociedade e Natureza (Revista do Instituto de Geografia da UFU). Uberlândia: EDUFU, Ano 12, no.24, jul/dez, 2000, p.21-31

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 9ª. edição. São Paulo: Malheiros, 1997

MENDONZA, Josefina et alli. El pensamiento geográfico, Madrid: Alianza Editorial, 1982

MENEZELLO, Maria d'Assunção Costa. Comentários à Lei do Petróleo: Lei Federal no. 9.478, de 06/08/1997. São Paulo: Atlas, 2000.

MILARÉ, Edis. Participação comunitária na tutela do meio ambiente. In: Revista Forense v. 317 – jan/fev/mar. 1992, Rio de Janeiro: Forense, 1992

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito Ambiental: princípio da precaução e sua aplicação judicial. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 6, janeiro-março, 2001.

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: Piquet, Rosélia (org.) Petróleo, Royalties e Região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003

MORAND, C. A Le droit néo-moderne des politiques publiques, coll. Droit et Societé, L.G.D.J., 1999

MUKAI, Toshio. Direito Urbano-Ambiental Brasileiro. São Paulo: Dialética, 2002.

MUMFORD, Lewis. A Cidade na História – suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1991, 3ª. edição.

NASCIMENTO, Renata. O Impacto da Petrobrás no Município de Macaé: Uma análise das mudanças urbanas e na estrutura do emprego. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1999.

NUNES, Cláudia Márcia Manhães. Os municípios de Macaé e Carapebus e o Parque Nacional de Restinga de Jurubatiba: reflexões sobre como harmonizar instrumentos urbanísticos e instrumentos ambientais. Dissertação de Mestrado. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2004

OBSERVATÓRIO SÓCIO ECONÔMICO DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE. Indicadores de Qualidade de Vida nas cidades das regiões norte e noroeste fluminense. Convênio CEFET/UENF/UFRRJ/UNIVERSO, Boletim Técnico no.8, outubro de 2002. Disponível no site <<http://www.cefetcampos.br/observatório>.

OLIVEIRA MANOEL, Cácio. Disciplina Jurídica dos Royalties de Petróleo no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Monografia de Final de Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte: Centro de Ciências Sociais A c o a c

PFEIFFER, Claudia Ribeiro. As empresas privadas na resolução de problemas da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades, limites e riscos. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1999.

PINHEIRO MACHADO, Denise Barcellos. Cidade Contemporânea e Projetos Urbanos. In: Urbanismo: Dossiê São Paulo- Rio de Janeiro. Organizado por Maria Cristina Schicchi e Dênio Benfati; Denise Pinheiro Machado (colaboradora). Campinas, SP: PUC/Campinas/PROURB, 2003.

PINHEIRO MACHADO, Denise Barcellos. Projetos urbanos e forma urbana nas cidades do século XXI: limites e possibilidades. In: Anais do 51<sup>o</sup> Congresso Internacional de Americanistas, Simpósio - A Cidade nas Américas - Caderno de Resumos. Santiago do Chile, 2003, pp. 57-58.

PINHEIRO MACHADO, Denise Barcellos. Estratégia e Projetos Urbanos: desafios da cidade contemporânea. In: Anais do 1<sup>o</sup> Seminário de Planejamento Urbano do Eixo Metropolitano Leste - Eixo 21, Niterói/RJ, 2002, pp. 58-62.

PINHEIRO, ELOISA P. Europa, França e Bahia – difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador), Salvador: EDUFBA, 2002.

PIQUET, Rosélia. Petróleo, Royalties & Região. Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties no Estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes: UCAM/Cidades, Ano 1, No.2, Dezembro/2003.

PIQUET, Rosélia. Mudança tecnológica e mudança regional: uma região brasileira em foco. In: IV Colóquio sobre Transformaciones Territoriales, Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: perspectivas desde el desarrollo regional y local. Montevideo: Universidade de la Republica, ago. 2002

PIQUET, Rosélia. Impactos de um setor de alta tecnologia em uma região brasileira – o norte fluminense na era do petróleo. In: V Colóquio sobre Transformaciones Territoriales: Nuevas visiones em el inicio Del siglo XXI. Argentina/La Plata: Universidade de La Plata, 2004

PIQUET, Rosélia. Mudança econômica e novo recorte regional no norte fluminense. In: X Encontro Nacional da ANPUR – Encruzilhadas do Planejamento – repensando teorias e práticas. Belho Horizonte, 2003

PORTAS, Nuno. Urbanismo e Sociedade: construindo o futuro. In: Machado, D. e Vasconcelos, E. (Orgs.) Cidade e Imaginação. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 1996, pp 30-39.

PORTAS, Nuno. Notas sobre a Intervenção na Cidade Existente. Porto: Sociedade e Território, no.2,1985, pp.8-13.

PORTER, Michael, Vantagem Competitiva das Nações, Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. Lei Orgânica do Município. Lei no.001. Câmara Municipal de Macaé, 05 de abril de 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e Urbano. Lei no. 1.655, de 29 de dezembro de 1995

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável 2000/2003. Macaé, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. Macaé Turismo, 2001

PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO. Lei Orgânica do Município. Câmara Municipal de Cabo Frio, 1990



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO. Plano Estratégico de Turismo, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS. Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras. Câmara Municipal de Rio das Ostras, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS. Plano Diretor, disponível em <http://www.pmro.rj.gov.br>, visitado em 03 de setembro de 2005.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. Novo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, 2003.

QUINTELLA, Sérgio. Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE, 2000

RELPH, Edward. Place and Placeness. London: Pion Limited, 1976.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In: QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César de & SANTOS Jr. Orlando Alves dos, Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel. O Que é Cidade. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel & SAULE Jr. Nelson. Habitat II – assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, N.G. (org.) Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel. pp. 13-17, 1996

RONCAYOLO, Marcel. Lectures de Villes – Formes et temps. Marseille: Ed. Parenthèses, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. Do Contrato Social, 3ª edição. São Paulo: Abril, 1983.

ROSELAND, M. Toward Sustainable Communities Resources for citizens and their governments. Gabriola Island, BC: New Society, 1998.

SACHS, Ignacy. Estratégias de Transição para o Século XXI. São Paulo: Nobel/FUNDAP, 1993.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2002

SANCHÉZ, Fernanda. Cidades Reinventadas para um Mercado Mundial: estratégias-transescalares nas políticas urbanas. Mimeo – Rio de Janeiro: Biblioteca do IPPUR/UFRJ, 2002.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Economia, Espaço e Sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SANTOS, Sergio Honorato dos. Royalties do Petróleo: à luz do Direito Positivo. Rio de Janeiro: Esplanada, 2001.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço – Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 1996

SANTOS, Milton. Técnica, Espaço e Tempo. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. Espaço e Método. São Paulo: Livraria Nobel S.A., 1985.

SANTOS, Milton. Pensando o espaço do homem. São Paulo: Hucitec, 1986

SANTOS, Milton. A Urbanização Desigual. Petrópolis: Vozes, 1980.

SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. São Paulo: Boletim paulista de geografia, no. 541, AGB-SP, 1977.

SANTOS, Carlos Nelson F. A Cidade como um Jogo de Cartas. Niterói: EDUFF, 1988.

SAULE JUNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. São Paulo: Publicação Instituto Polis, [www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=28](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28), visitado em 30 de março de 2005.

SAULE JUNIOR, Nelson. A Eficácia da Aplicabilidade do Princípio da Função Social da Propriedade nos Conflitos Ambientais Urbanos. In: SAULE JUNIOR, Nelson (org.). Direito a Cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, Pólis, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro. In: SAULE JUNIOR, Nelson (org.). Direito a Cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, Pólis, 1999.

SAUER, Carl O. A Morfologia da Paisagem. In: CORRÊA, Roberto Lobato, ROSENDAHL, Zeny, 1998.

SERRA, R. Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil: em busca de um nexos para a distribuição dos royalties entre os municípios. Rio de Janeiro: UCAM-Campos dos Goytacazes, 2003 (Mimeo)

SILVA, Armando C. Imaginários Urbanos. São Paulo: Perspectiva, 2001

SILVA, Armando C. De quem é o pedaço? São Paulo: Hucitec, 1986.

SILVA, Érica Tavares. Desenvolvimento Local e Criminalidade Urbana em Macaé/RJ. Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: UENF, fev.2003

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 3ª edição, 1997

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 1995.

SILVA, Leonardo de Carvalho. Urbanização e Segregação Sócio Espacial em Macaé. Monografia em Ciências Sociais. Campos dos Goytacazes: UENF, 2004.

SILVA, Márcio Luis da. A gestão pública municipal democrática e descentralizada, conforme os ditames constitucionais e o estatuto da cidade. In: Revista de Direito Municipal – RDM, no.14, ano 5, Belo Horizonte: Fórum, 2004

SILVA LEME, M.C., Urbanismo, esse desconhecido. In: O Novo Brasil Urbano – impasses, dilemas e perspectivas. São Paulo: 1995.

SILVA, S.M. Indicadores de sustentabilidade urbana: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável. Dissertação (Mestrado), São Carlos: UFSC, Programa de Mestrado em Engenharia Urbana, 2000.

SILVEIRA, Luciana de Almeida. A Realidade de um Ambiente Urbano Local Sustentável. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROURB, 2003

SITTE, Camilo. A Arte de Construir Cidades – A Construção das Cidades Segundo seus Princípios Artísticos. São Paulo: Editora Ática, 1992 (1898).

SOLÀ MORALES, Manuel de. Espaços Públicos e espaços coletivos. In: Os Centros das Metrôpoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do séc. XX. São Paulo: Ed. Terceiro Nome, Viva O Centro: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

SOUTO, A . Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo: publicações Pólis, no. 21, 1995.

SOUZA SANTOS, Boaventura. A Crítica da Razão Indolente – contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001

SOUZA, Marcelo L. de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPIRN, Anne Whiston. O jardim de granito: a natureza do desenho da cidade. Tradução de Paulo Renato Mesquita Pellegrino. São Paulo: EDUSP, 1995 (original de 1984)

TSIOMIS, Yannis. O projeto urbano hoje: entre situações e tensões. Tradução Denise B. Pinheiro Machado. pp.279-293. In: MACHADO,D.P.; PEREIRA,M.S.; SILVA, R.C.M., Urbanismo em Questão. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/PROURB, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Sócio-Econômico de Macaé, 2004

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Sócio-Econômico de Rio das Ostras, 2004

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria-Geral de Planejamento. Estudo Sócio-Econômico de Cabo Frio, 2004

VIRÍLIO, Paul. A Cidade Superexposta. In: Virílio, O Espaço Crítico. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993, pp. 7 –21.

WEBER, Max. Economia y Sociedad. v.II. México: Fondo de Cultura Economica,1969

WILHEIM, Jorge. São Paulo Metrópole 65 (Subsídio para seu Plano Diretor). In: AFONSO DA SILVA, José. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 3ª. edição, 1997

WILHEIM, Jorge. O Substantivo e o Adjetivo. São Paulo: Perspectiva

YERGIN, Daniel. O Petróleo - uma história de ganância, dinheiro e poder. São Paulo: Scritta, 1992.

### Internet

Observatório Sócio-Econômico da Região Norte Fluminense - <http://www.cefetcampos.br>, acesso em 02 de fevereiro de 2004

Agência Nacional do Petróleo - <http://www.anp.gov.br>, acesso em 20 de março de 2004

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - <http://www.tce.rj.gov.br>, acesso em 20 de julho de 2005

Banco Mundial <http://www.worldbank.org/ogsimpact/cpoverviewsp.htm>, acesso em 10 de julho de 2004

Boletim Royalties do Petróleo - <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>, acesso em 04 de agosto de 2004 e 03 de setembro de 2005.

Fundação Getúlio Vargas - <http://www.fgv.br>, acesso em 02 de março de 2003

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 02 de março de 2003

Prefeitura Municipal de Cabo Frio - <http://www.cabofrio.rj.gov.br>, acesso em 10 de julho de 2004

Prefeitura Municipal de Rio das Ostras - <http://www.pmro.rj.gov.br>, acesso em 10 de julho de 2004 e 03 de setembro de 2005.

Prefeitura Municipal de Rio das Ostras - <http://www.riodasostras.rj.gov.br>, acesso em 13 de julho de 2004

Prefeitura Municipal de Macaé - <http://www.macaee.rj.gov.br>, acesso em 10 de julho de 2004

### **Jornais/Periódicos**

Macaé atrai investimentos. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 18 de maio de 2003. Primeiro Caderno, p.15.

Governos esbanjam dinheiro do petróleo. O Globo. 24 de setembro de 2000. Caderno Economia, p. 31.

Municípios abrem fronteiras à indústria do petróleo. Gazeta Mercantil. 11 de junho de 2002. Primeiro Caderno, p.1

Macaé faz a festa com petrodolares. O Globo. 08 de junho de 2003. Caderno de Economia, p.21

Para Viver e fazer carreira – municípios do interior se revelam celeiros de oportunidades e de qualidade de vida. Revista Você S/A , edição 73, julho de 2004

Petróleo cria pobres municípios ricos no Rio. O Globo. 20 de novembro de 2005

Macaé - Capital Brasileira do Petróleo. O Debate – Diário de Macaé, de 08 de maio de 2002

Aqui jorra dinheiro - prefeitos das cidades pequenas financiam extravagâncias graças à receita milionária proporcionada pelo petróleo e pela energia elétrica. Revista Época, no. 354, de 28 de fevereiro de 2005

## **ANEXO 1 - Questionários**

## Questionário 1

Nome:

Sexo:

Idade:

Estado Civil:

Casado

Separado

Desquitado

Divorciado

Solteiro

Companheiro

Formação:

Fundamental (completo/incompleto)

Médio (completo/incompleto)

Superior (completo/incompleto)

Pós-graduado (especialização/ mestrado/doutorado/pós-doutorado)

Não sabe ou não informou

Fala outros idiomas além do português (quais?)

Inglês

Espanhol

outros

Não sabe ou não informou

Renda média mensal:

Menos que 5sm

De 5 a 10 sm

Mais que 10 sm

Não sabe ou não informou

Atividade Profissional:

Petróleo

Turismo/hotelaria

Profissional liberal (área de concentração saúde, educação, jurídica, outros)

Estudante

Construção civil

Não sabe ou não informou

Local de Residência:

RJ – Rio/Niterói/Campos/Macaé/Rio das Ostras/Cabo Frio/ outras

MG

SP

Região Sul (Santa Catarina, Rio Grande do Sul, outros)

Região Nordeste (Bahia, Natal, outros)

Região Norte (Amazônia, Pará, outros)

Região Centro-oeste (DF, Mato Grosso, outros)

ES

Motivo da viagem:

Negócios/trabalho,

Lazer e Turismo

Caráter familiar / Moradia

Estudos

Caráter social, religioso, ecológico, saúde

Caráter cultural, desportivo, científico-cultural, congresso e feiras

Não sabe ou não informou

Tempo de permanência na cidade:

De 1 a 3 dias

De 3 a sete dias

De sete a 15 dias

De 15 a 30 dias

Mais de 30 dias

Não sabe ou não informou

Freqüência de visitas:

Uma vez por semana

Todo final de semana

A cada quinze dias

Uma vez por mês

Não sabe ou não informou

Meses de maior freqüência:

Primeiro trimestre (janeiro, fevereiro, março)

Segundo trimestre (abril, maio, junho)

Terceiro trimestre (julho, agosto, setembro)

Quarto trimestre (outubro, novembro, dezembro)

Não sabe ou não informou

Hospedagem utilizada:

Própria

Familiar/amigos

Pousada

Hotel pago pelo empregador

Hotel pago pelo próprio

Não sabe ou não informou

Meio de transporte utilizado com maior freqüência :

Veículo próprio

Ônibus

Avião/Helicóptero

Van

Companhias/Empresas de viagem predominantemente utilizadas:

- Aéreo

Companhias aéreas:

Oceanair, Team, outras (Quais?)

- Rodoviário

Empresas Transporte Rodoviário: Macaense, 1001, outras (Quais?)

Como conheceu ou obteve informações sobre a cidade?

Material publicitário (propaganda, Internet, outros)

Rádio

TV

Empresas de Turismo

At



3 a 6 dias  
11 a 15 dias  
Mais de 20 dias  
Não sabe ou não informou

## Questionário 2

### Saída :

Rodoviária Novo Rio  
Rodoviária de Niterói  
Rodoviária de Macaé  
Rodoviária de Rio das Ostras  
Rodoviária de Cabo Frio  
Outras (\*)

### Destino:

Rodoviárias de Macaé  
Rodoviária de Cabo Frio  
Rodoviária de Rio das Ostras  
Rodoviária Novo Rio  
Rodoviária de Niterói  
Outras (\*)

### Empresa:

Número de viagens regulares/dia:

Número de viagens regulares/ semana:

Número de viagens regulares/mês:

Número de passageiros transportados/ ano:

Horários disponíveis:

Horários de pico:

Tipos de ônibus em operação:

Classe Executiva  
Outros (quais?)

Períodos do ano de maior frequência: Férias escolares

Verão

Eventos

Feriados

Não informou ou não sabe

(\*) É importante aferir, caso seja possível, o número de viagens à Campos dos Goytacazes

Perfil do usuário:

Profissional liberal

Funcionário Petrobrás

Estudante

Professor

Turista

Morador

Outros

**Questionário 3**

**Saída :** Aeroporto Santos Dumont  
Aeroporto de Macaé  
Aeroporto de Cabo Frio  
Outros

**Destino:** Aeroporto de Macaé  
Aeroporto Santos Dumont  
Aeroporto de Cabo Frio  
Outros

**Empresa:**

Dias/Horários disponíveis:

Número de viagens regulares/dia:

Dia/Horários de pico:

Número de viagens regulares/ semana:

Número de viagens regulares/mês:

Número de passageiros transportados/ ano:

Tipos de aeronave

Helicóptero

Avião pequeno

Períodos do ano de maior frequência:

Dias úteis da semana

Férias escolares

Verão

Eventos Especiais

Feriados

Não informou ou não sabe

Perfil do usuário:

Profissional liberal

Empregado Petrobrás

Estudante

Professor

Turista

Morador

Outros

(\*) É importante aferir, a disponibilidade de taxis ou vans para dar continuidade ao trajeto.  
O aeroporto de Macaé, por exemplo, fica a 5km do Centro da Cidade.

## Questionário 4

### Entrevista sobre a imagem da cidade

As questões foram direcionadas a dois momentos: antes e após o recebimento dos royalties do petróleo (a lei do petróleo é de 1997).

1. Antes da destinação de royalties para a cidade, qual a imagem que se tinha da sua cidade ?
  - a. uma cidade pequena
  - b. uma cidade com crescimento desordenado
  - c. uma cidade em desenvolvimento
  
2. Os serviços urbanos municipais como transportes, educação e saúde, lazer, habitação e saneamento, atendiam a população antes de 1997? E depois?
  
3. A cidade recebia muitos turistas? E atualmente?
  
4. Há mais pobreza e violência na cidade (áreas carentes, ambulantes, mendigos, incidência de crimes)?
  
5. Há muito desemprego?
  
6. Que tipos de obras vem merecendo maior atenção da Prefeitura no sentido de proporcionar qualidade de vida para a população?
  - a. urbanização
  - b. saúde
  - c. educação
  - d. transporte
  - e. lazer e cultura
  - f. saneamento
  
7. Que obras você considera que proporcionam uma melhor imagem da sua cidade e ao mesmo tempo uma melhor qualidade de vida para os seus habitantes?
  - a. urbanização
  - b. saúde
  - c. educação
  - d. transporte
  - e. lazer e cultura
  - f. saneamento
  
8. Você acha que a cidade vai continuar se desenvolvendo com o declínio da extração do petróleo na região?
  
9. De zero a dez que nota atribuiria as administrações da Prefeitura da sua cidade no período de 1997 a 2004?
  
10. Que problemas são mais visíveis para a população com o crescimento da cidade?
  - a. favelização
  - b. falta de saneamento
  - c. transporte insuficiente
  - d. aumento do custo de vida
  - e. falta de opções de lazer
  - f. falta de segurança
  - g. poucas opções de escoamento do trânsito

## Questionário 5

Unidade de  
Negócios - Macaé  
Subsídios para questionamentos

- O que representa esta unidade da Petrobrás para a cidade de Macaé?
- Desde quando começaram as pesquisas na área de Macaé e quando começaram a explorar o petróleo da região?
- Como é a relação da Petrobrás com a Prefeitura de Macaé?
- Qual a proporção em termos de área/espaço físico utilizado para as instalações da Unidade de Negócios e empresas correlatas, dentro da cidade de Macaé? É adequada?
- A Petrobrás e empresas correlatas precisam expandir-se para municípios vizinhos?
- Nesse sentido a Zona Especial de Negócios da Cidade de Rio das Ostras seria uma opção para expansão dos negócios em curso?
- Quantas empresas (diretas e indiretas) movimentam o negócio do petróleo e gás, hoje, na Bacia de Campos?
- E em relação à mão de obra, o que isso representa?
- Quais os Planos de Negócios da empresa para a cidade de Macaé, nos próximos 2, 5 e 10 anos?
- Existe um Plano de Desenvolvimento?
- Como a Unidade de Negócios se posiciona em relação a este "boom" imobiliário que a cidade vem vivendo?
- Em se tratando de futuro, que expectativas a Petrobrás tem em relação à cidades integrantes da Bacia de Campos?
- Considerando que o petróleo é uma fonte esgotável, a Petrobras tem dado suporte as cidades, integrantes da Bacia de Campos, auxiliando-as em relação ao futuro das mesmas? (Não estamos considerando os royalties).

## Questionário 6

Entrevista sobre a imagem da cidade feita com motoristas de ônibus e taxis.

1. É nascido na cidade?

Sim

Não

2. Reside na cidade?

Sim

Não

3. Há quanto tempo?

Há mais de 10 anos

Menos de 10 anos

4. Em quais destes aspectos sua cidade tem evoluído mais?

Transporte

Educação

Saúde

Habitação

Comércio/serviço

Indústrias

5. Quais os investimentos da Prefeitura influenciam mais o seu cotidiano?

Urbanização

Turismo

Comércio/serviço

Estabelecimento de ensino

Outros

6. Quais os números que mais cresceram na cidade

Turistas

Carros

Pessoas

Crimes

Eventos culturais

Obras

Favelas

7. Qual a obra de maior impacto visual em sua cidade?

Urbanização de praias

Infra-estrutura urbana

Habitação

Hotéis

Praças

Escolas

Unidades de saúde

8. Você considera que o recebimento dos royalties do petróleo e gás contribui para uma melhor qualidade devida?

Sim

Não

## MUNICÍPIO DE MACAÉ

Síntese das entrevistas relacionadas ao Questionário I.

• **Local: Rodoviária de Macaé**  
Rua Dr. Francisco Portela, 50  
Centro

• **Data: 03 de outubro de 2005.**

• **Questionário:**

Nº de pessoas entrevistadas:

Homens	36
Mulheres	12
TOTAL	48

**OBS: Público alvo composto por usuários de ônibus de linhas intermunicipais que chegaram e partiram da rodoviária durante o período das entrevistas, na data acima citada.**

**Empresas de ônibus intermunicipais em operação no terminal rodoviário: Auto Viação 1001 Ltda. e Rápido Macaense, Viação Itapemirim, Viação Util, Viação São Cristóvão e Viação Penha.**

1. **Estado civil:**

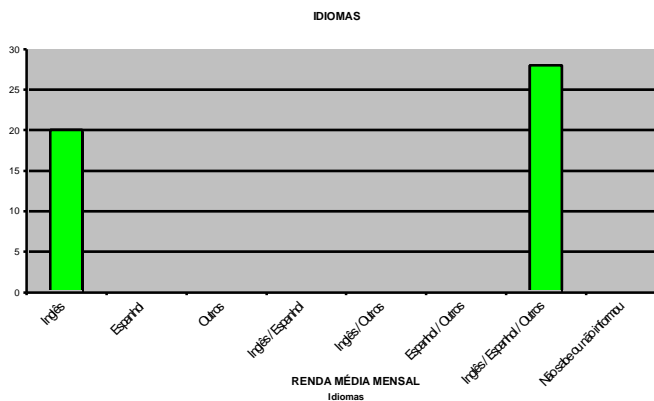
Cad



**3. Idiomas:**

Inglês	20
Espanhol	0
Outros	0
Inglês / Espanhol	0
Inglês / Outros	0
Espanhol / Outros	0
Inglês / Espanhol / Outros	28
Não sabe ou não informou	0

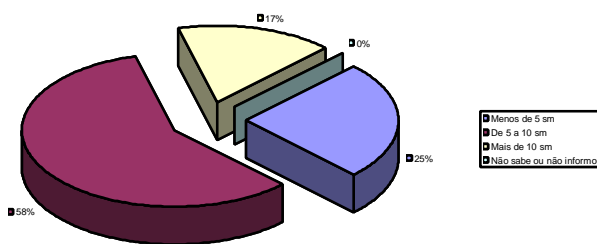
**TOTAL 48**



**4. Renda média mensal:**

Menos de 5 sm	12
De 5 a 10 sm	28
Mais de 10 sm	8
Não sabe ou não informou	0

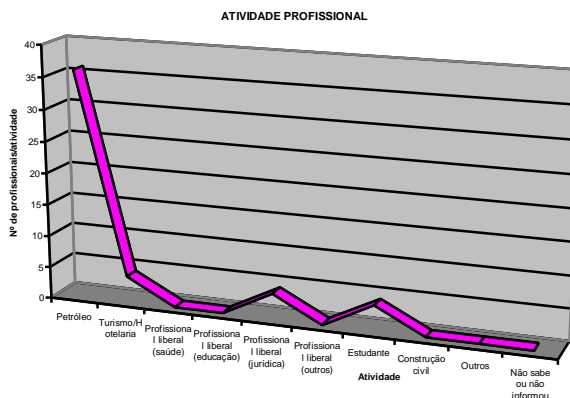
**TOTAL 48**



**5. Atividade profissional:**

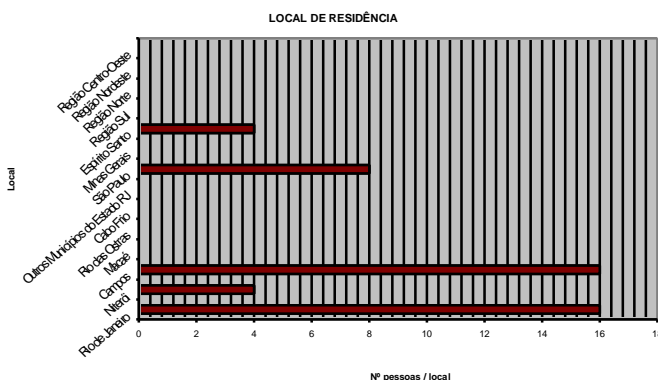
Petróleo	36
Turismo/Hotelaria	4
Profissional liberal (saúde)	0
Profissional liberal (educação)	0
Profissional liberal (jurídica)	4
Profissional liberal (outros)	0
Estudante	4
Construção civil	0
Outros	0
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 48**



**6. Local de residência:**

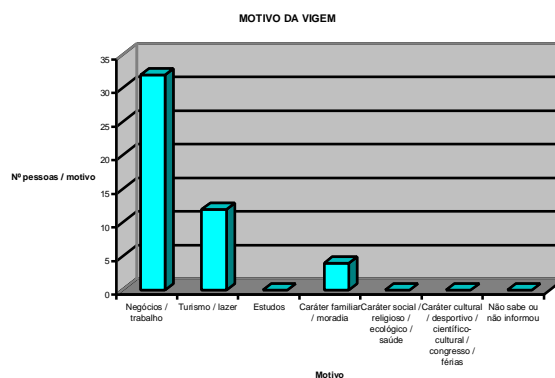
Rio de Janeiro	16
Niterói	4
Campos	16
Macaé	0
Rio das Ostras	0
Cabo Frio	0
Outros Municípios do Estado RJ	0
São Paulo	8
Minas Gerais	0
Espírito Santo	4
Região Sul	0
Região Norte	0
Região Nordeste	0
Região Centro-Oeste	0



**TOTAL 48**

### 7. Motivo da Viagem:

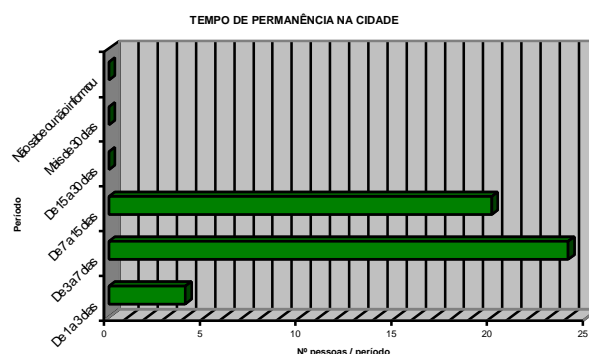
Negócios / trabalho	32
Turismo / lazer	12
Estudos	0
Caráter familiar / moradia	4
Caráter soc/relig/ecol/saúde	0
Caráter cult/desp/cient-cult/cong/férias	0
Não sabe ou não informou	0



**TOTAL 48**

### 8. Tempo de permanência na Cidade:

De 1 a 3 dias	4
De 3 a 7 dias	24
De 7 a 15 dias	20
De 15 a 30 dias	0
Mais de 30 dias	0
Não sabe ou não informou	0



**TOTAL 48**

### 9. Freqüência de visitas:

Uma vez por semana	0
Todo final de semana	0
A cada quinze dias	16
Uma vez por mês	8
Não sabe ou não informou	24

**TOTAL 48**

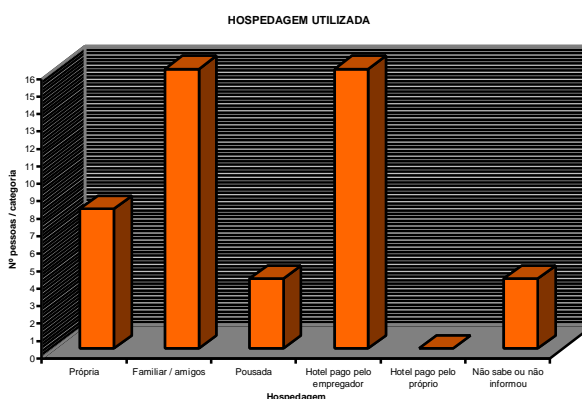
### 10. Meses de maior freqüência:

Primeiro trimestre (janeiro, fevereiro, março)	4
Segundo trimestre (abril, maio, junho)	0
Terceiro trimestre (julho, agosto, setembro)	0
Quarto trimestre (outubro, novembro, dezembro)	0
Não sabe ou não informou	44

**TOTAL 48**

### 11. Hospedagem utilizada:

Própria	8
Familiar / amigos	16
Pousada	4
Hotel pago pelo empregador	16
Hotel pago pelo próprio	0
Não sabe ou não informou	4

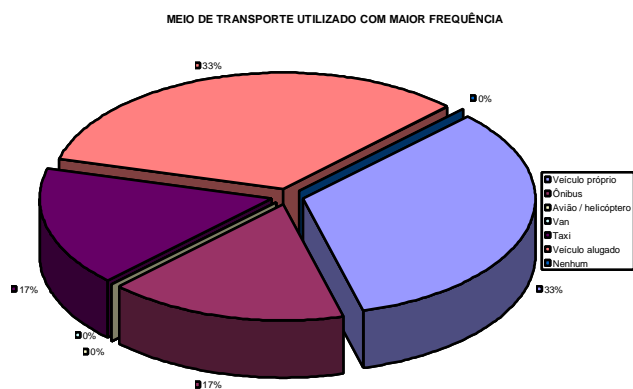


**TOTAL 48**

**12. Meio de transporte utilizado com maior frequência:**

Veículo próprio	16
Ônibus	8
Avião / helicóptero	0
Van	0
Taxi	8
Veículo alugado	16
Nenhum	0

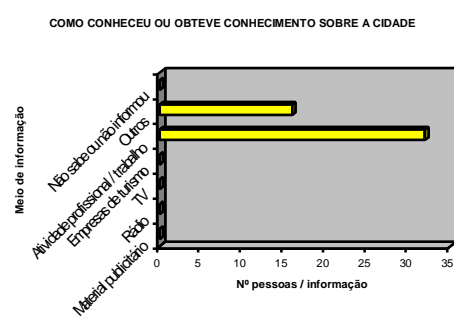
**TOTAL 48**



**13. Como conheceu ou obteve informações sobre a cidade:**

Material publicitário	0
Rádio	0
TV	0
Empresas de turismo	0
Atividade profissional / trabalho	32
Outros	16
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 48**



## **MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**

Síntese das entrevistas relacionadas ao Questionário I.

• **Local: Rodoviária de Rio das Ostras**  
**Rodovia Amaral Peixoto, 4485**

• **Data: 03 de outubro de 2005.**

• **Questionário:**

Nº de pessoas entrevistadas:

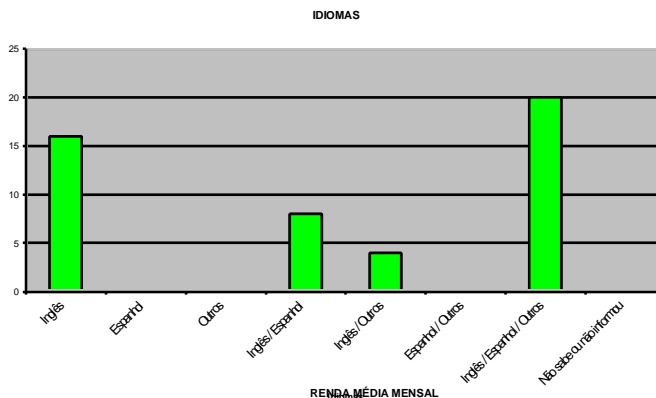
	Homens	32
<b>A</b>	Mulheres	16

**TOA**

16. Idiomas:

Inglês	16
Espanhol	0
Outros	0
Inglês / Espanhol	8
Inglês / Outros	4
Espanhol / Outros	0
Inglês / Espanhol / Outros	20
Não sabe ou não informou	0

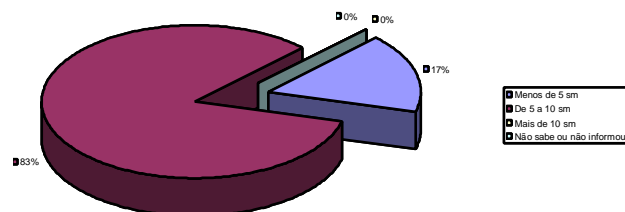
**TOTAL 48**



17. Renda média mensal:

Menos de 5 sm	8
De 5 a 10 sm	40
Mais de 10 sm	0
Não sabe ou não informou	0

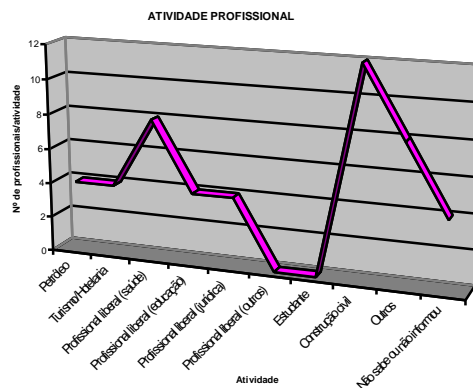
**TOTAL 48**



18. Atividade profissional:

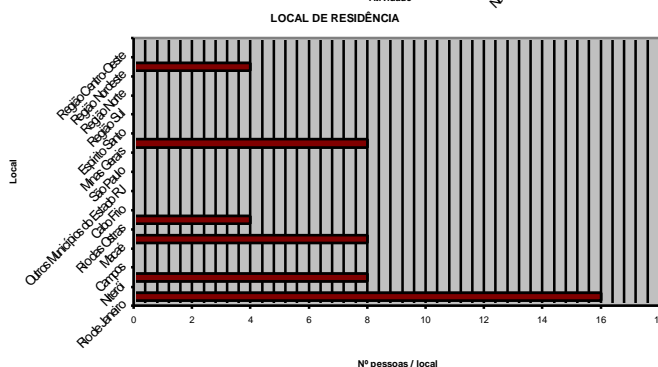
Petróleo	4
Turismo/Hotelaria	4
Profissional liberal (saúde)	8
Profissional liberal (educação)	4
Profissional liberal (jurídica)	4
Profissional liberal (outros)	0
Estudante	0
Construção civil	12
Outros	8
Não sabe ou não informou	4

**TOTAL 48**



19. Local de residência:

Rio de Janeiro	16
Niterói	8
Campos	0
Macaé	8
Rio das Ostras	4
Cabo Frio	0
Outros Municípios do Estado RJ	0
São Paulo	0
Minas Gerais	8
Espírito Santo	0
Região Sul	0
Região Norte	0
Região Nordeste	4
Região Centro-Oeste	0

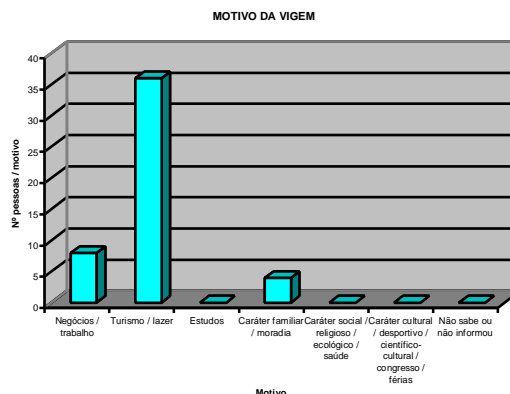


**TOTAL 48**

20. Motivo da Viagem:

Negócios / trabalho	8
Turismo / lazer	36
Estudos	0
Caráter familiar / moradia	4
Caráter soc/relig/ecol/saúde	0
Caráter cult/desp/cient-cult/cong/férias	0
Não sabe ou não informou	0

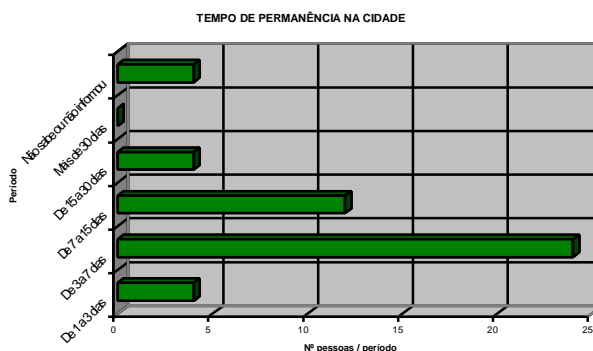
**TOTAL 48**



21. Tempo de permanência na Cidade:

De 1 a 3 dias	4
De 3 a 7 dias	24
De 7 a 15 dias	12
De 15 a 30 dias	4
Mais de 30 dias	0
Não sabe ou não informou	4

**TOTAL 48**



22. Frequência de visitas:

Uma vez por semana	0
Todo final de semana	0
A cada quinze dias	8
Uma vez por mês	8
Não sabe ou não informou	32

**TOTAL 48**

23. Meses de maior frequência:

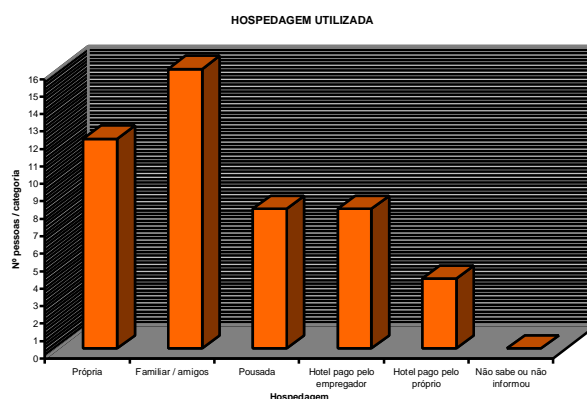
Primeiro trimestre (janeiro, fevereiro, março)	8
Segundo trimestre (abril, maio, junho)	0
Terceiro trimestre (julho, agosto, setembro)	0
Quarto trimestre (outubro, novembro, dezembro)	0
Não sabe ou não informou	40

**TOTAL 48**

24. Hospedagem utilizada:

Própria	12
Familiar / amigos	16
Pousada	8
Hotel pago pelo empregador	8
Hotel pago pelo próprio	4
Não sabe ou não informou	0

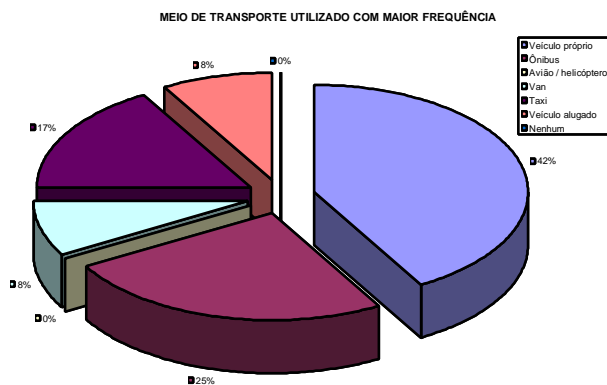
**TOTAL 48**



25. Meio de transporte utilizado com maior frequência:

Veículo próprio	20
Ônibus	12
Avião / helicóptero	0
Van	4
Taxi	8
Veículo alugado	4
Nenhum	0

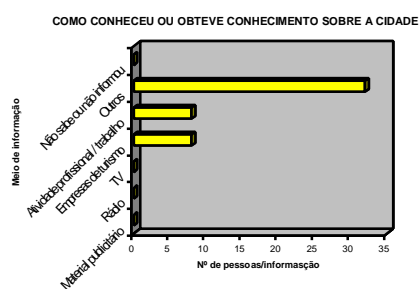
**TOTAL 48**



26. Como conheceu ou obteve informações sobre a cidade:

Material publicitário	0
Rádio	0
TV	0
Empresas de turismo	8
Atividade profissional / trabalho	8
Outros	32
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 48**



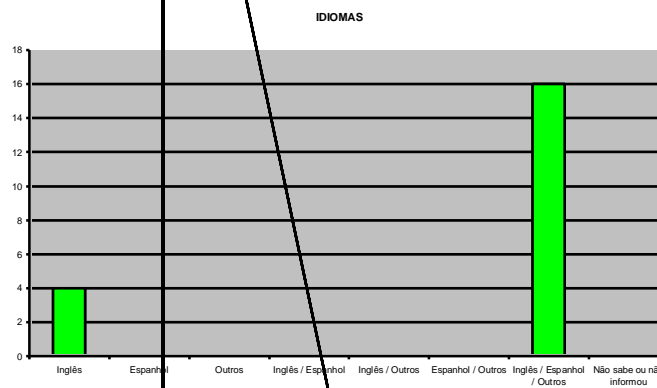


**MUNICÍPIO DE MACAÉ**

Síntese das ep59.09 Tm (n)T 1 120.96 759.01 0 0 1 129.36 759.09 T9.09 Tm (a)Tj 1 r29.36 759.09 T8.32 T

**29. Idiomas:**

Inglês	4
Espanhol	0
Outros	0
Inglês / Espanhol	0
Inglês / Outros	0
Espanhol / Outros	0
Inglês / Espanhol / Outros	16
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 20****30. Renda média mensal:**

Menos de 5 sm	12
De 5 a 10 sm	0
Mais de 10 sm	8
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 20****31. Atividade profissional:**

Petróleo	12
Turismo/Hotelaria	4
Profissional liberal (saúde)	0
Profissional liberal (educação)	0
Profissional liberal (jurídica)	0
Profissional liberal (outros)	4
Estudante	0
Construção civil	0
Outros	0
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 20****32. Local de residência:**

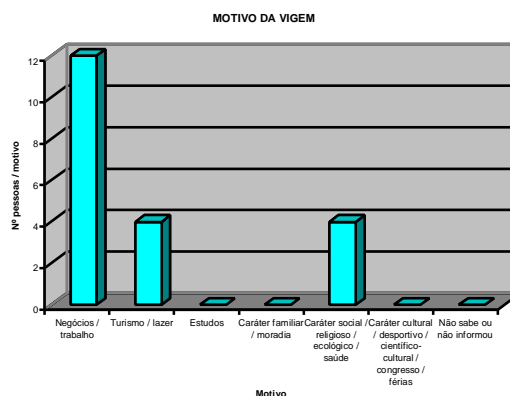
Rio de Janeiro	8
Niterói	0
Campos	0
Macaé	0
Rio das Ostras	0
Cabo Frio	0
Outros Municípios do Estado RJ	0
São Paulo	4
Minas Gerais	4
Espírito Santo	4
Região Sul	0
Região Norte	0
Região Nordeste	0
Região Centro-Oeste	0

**TOTAL 20**

### 33. Motivo da Viagem:

Negócios / trabalho	12
Turismo / lazer	4
Estudos	0
Caráter familiar / moradia	0
Caráter soc/relig/ecol/saúde	4
Caráter cult/desp/cient-cult/cong/férias	0
Não sabe ou não informou	0

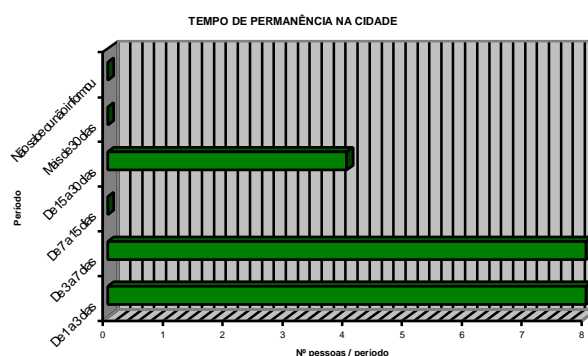
**TOTAL 20**



### 34. Tempo de permanência na Cidade:

De 1 a 3 dias	8
De 3 a 7 dias	8
De 7 a 15 dias	0
De 15 a 30 dias	4
Mais de 30 dias	0
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 20**



### 35. Frequência de visitas:

Uma vez por semana	0
Todo final de semana	0
A cada quinze dias	0
Uma vez por mês	4
Não sabe ou não informou	16

**TOTAL 20**

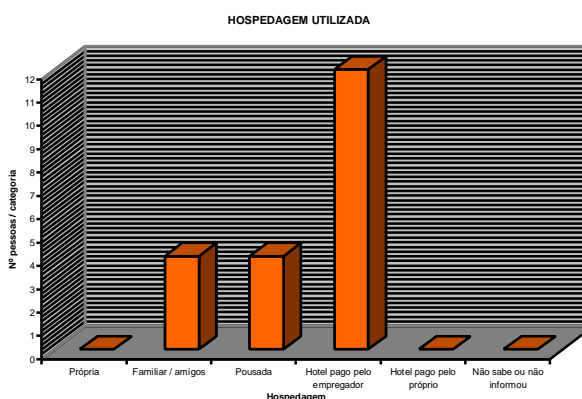
### 36. Meses de maior frequência:

Primeiro trimestre (janeiro, fevereiro, março)	0
Segundo trimestre (abril, maio, junho)	0
Terceiro trimestre (julho, agosto, setembro)	0
Quarto trimestre (outubro, novembro, dezembro)	0
Não sabe ou não informou	20

**TOTAL 20**

### 37. Hospedagem utilizada:

Própria	0
Familiar / amigos	4
Pousada	4
Hotel pago pelo empregador	12
Hotel pago pelo próprio	0
Não sabe ou não informou	0

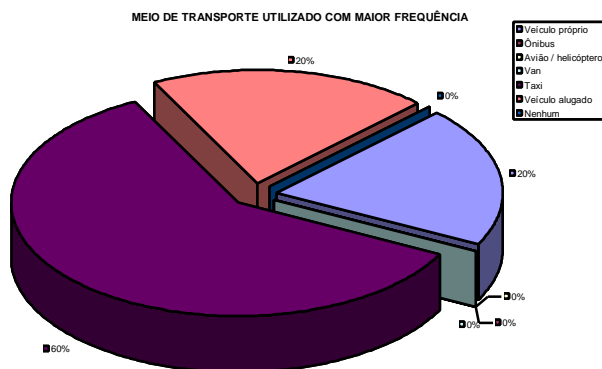


**TOTAL 20**

**38. Meio de transporte utilizado com maior frequência:**

Veículo próprio	4
Ônibus	0
Avião / helicóptero	0
Van	0
Taxi	12
Veículo alugado	4
Nenhum	0

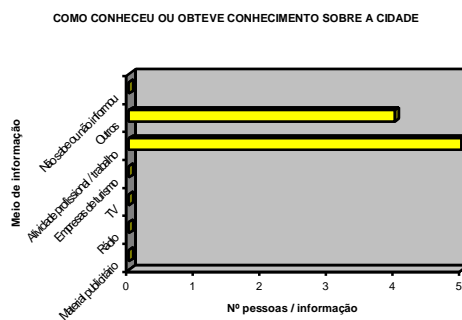
**TOTAL 20**



**39. Como conheceu ou obteve informações sobre a cidade:**

Material publicitário	0
Rádio	0
TV	0
Empresas de turismo	0
Atividade profissional / trabalho	16
Outros	4
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 20**



## MUNICÍPIO DE CABO FRIO

Síntese das entrevistas relacionadas ao Questionário I.

• **Local:** Rodoviária de Cabo Frio  
Av. Júlia Kubitschek, s/nº  
Jardim Flamboyant

• **Data:** 03 de outubro de 2005.

• **Questionário:**

Nº de pessoas entrevistadas:

Homens 32  
Mulheres 32

**TOTAL 64**

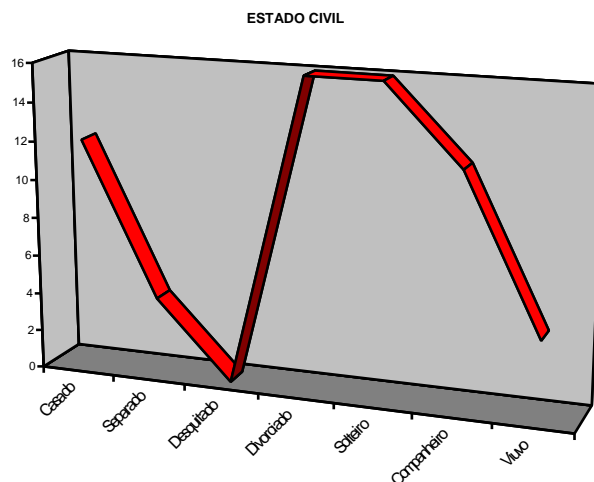
**OBS:** Público alvo composto por usuários de ônibus de linhas intermunicipais que chegaram e partiram da rodoviária durante o período das entrevistas, na data acima citada.

**Empresas de ônibus intermunicipais em operação no terminal rodoviário:** Auto Viação 1001 Ltda., Rápido Macaense, Viação Util e Viação Unica / Fácil.

### 1. Estado civil

Casado 12  
Separado 4  
Desquitado 0  
Divorciado 16  
Solteiro 16  
Companheiro 12  
Viuvo 4

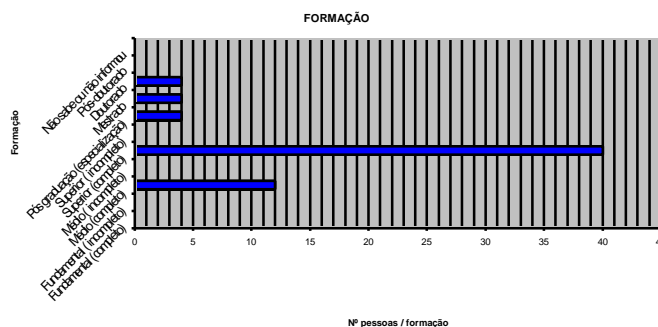
**TOTAL 64**



### 2. Formação:

Fundamental (completo) 0  
Fundamental (incompleto) 0  
Médio (completo) 12  
Médio (incompleto) 0  
Superior (completo) 40  
Superior (incompleto) 0  
Pós graduação (especialização) 4  
Mestrado 4  
Doutorado 4  
Pós-doutorado 0  
Não sabe ou não informou 0

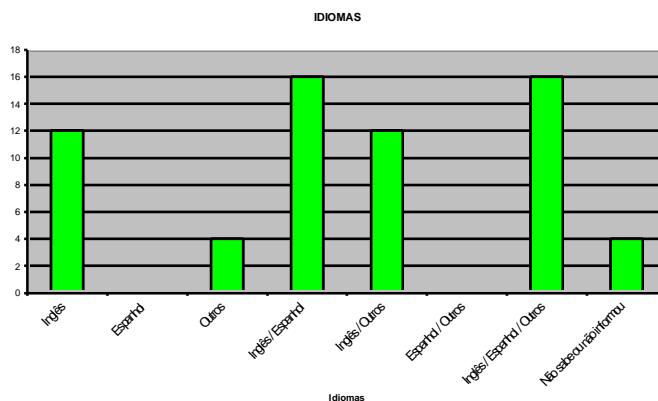
**TOTAL 64**



### 3. Idiomas:

Inglês	12
Espanhol	0
Outros	4
Inglês / Espanhol	16
Inglês / Outros	12
Espanhol / Outros	0
Inglês / Espanhol / Outros	16
Não sabe ou não informou	4

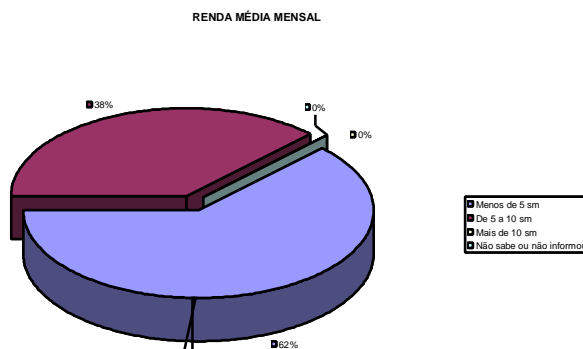
**TOTAL 64**



### 4. Renda média mensal:

Menos de 5 sm	40
De 5 a 10 sm	24
Mais de 10 sm	0
Não sabe ou não informou	0

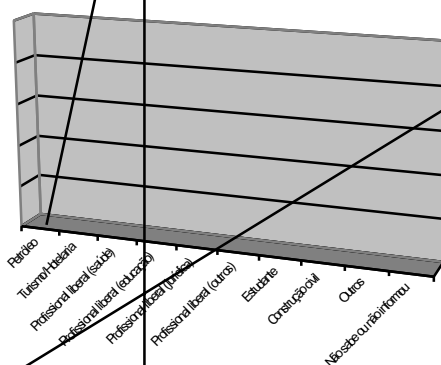
**TOTAL 64**



### 5. Atividade profissional:

Petróleo	0
Turismo/Hotelaria	24
Profissional liberal (saúde)	4
Profissional liberal (educação)	12
Profissional liberal (jurídica)	4
Profissional liberal (outros)	0
Estudante	0
Construção civil	12
Outros	8
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 64**



### 6. Local de residência:

Rio de Janeiro	24
Niterói	4
Campos	0
Macaé	4
Rio das Ostras	4
Cabo Frio	4
Outros Municípios do Estado RJ	0
São Paulo	12

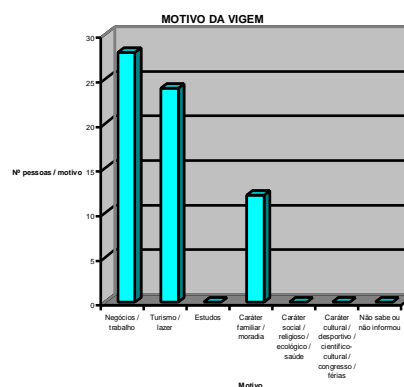
Minas Gerais	4
Espírito Santo	4
Região Sul	0
Região Norte	0
Região Nordeste	4
Região Centro-Oeste	0

**TOTAL 64**

**7. Motivo da Viagem:**

Negócios / trabalho	28
Turismo / lazer	24
Estudos	0
Caráter familiar / moradia	12
Caráter soc/relig/ecol/saúde	0
Caráter cult/desp/cient-cult/congr/férias	0
Não sabe ou não informou	0

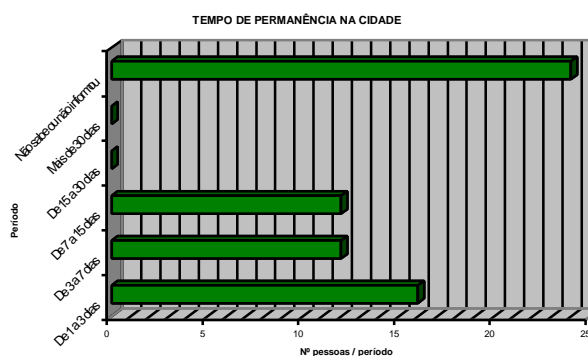
**TOTAL 64**



**8. Tempo de permanência na Cidade:**

De 1 a 3 dias	16
De 3 a 7 dias	12
De 7 a 15 dias	12
De 15 a 30 dias	0
Mais de 30 dias	0
Não sabe ou não informou	24

**TOTAL 64**



**9. Frequência de visitas:**

Uma vez por semana	0
Todo final de semana	0
A cada quinze dias	8
Uma vez por mês	0
Não sabe ou não informou	56

**TOTAL 64**

**10. Meses de maior frequência:**

Primeiro trimestre (janeiro, fevereiro, março)	4
Segundo trimestre (abril, maio, junho)	0



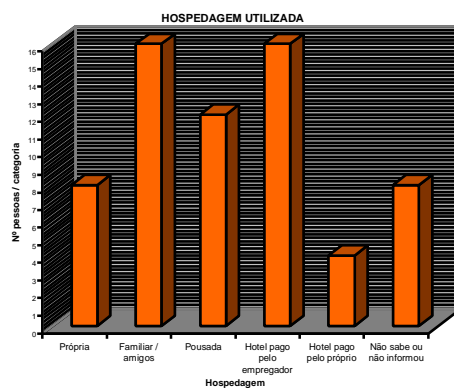
Terceiro trimestre (julho, agosto, setembro)	0
Quarto trimestre (outubro, novembro, dezembro)	0
Não sabe ou não informou	60

**TOTAL 64**

**11. Hospedagem utilizada:**

Própria	8
Familiar / amigos	16
Pousada	12
Hotel pago pelo empregador	16
Hotel pago pelo próprio	4
Não sabe ou não informou	8

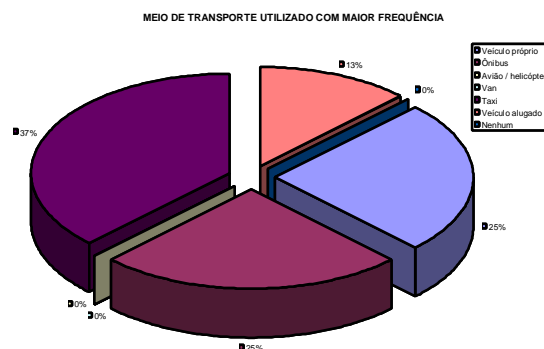
**TOTAL 64**



**12. Meio de transporte utilizado com maior frequência:**

Veículo próprio	16
Ônibus	16
Avião / helicóptero	0
Van	0
Taxi	24
Veículo alugado	8
Nenhum	0

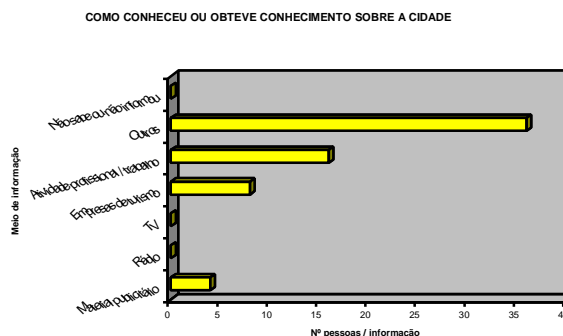
**TOTAL 64**



**13. Como conheceu ou obteve informações sobre a cidade:**

Material publicitário	4
Rádio	0
TV	0
Empresas de turismo	8
Atividade profissional / trabalho	16
Outros	36
Não sabe ou não informou	0

**TOTAL 64**



CABO FRIO -TABULAÇÃO DE DADOS - QUESTIONÁRIO 4		
As questões foram direcionadas a dois momentos: antes e após o recebimento dos royalties do petróleo (a lei do petróleo é de 1997).		
Foram entrevistadas 30 pessoas		
1. Antes da destinação de royalties para a cidade, qual a imagem que se tinha da sua cidade ?		
a. uma cidade pequena		5
b. uma cidade com crescimento desordenado		7
c. uma cidade em desenvolvimento		18
		30
2. Os serviços urbanos municipais como transportes, educação e saúde, lazer, habitação e saneamento, atendiam a população antes de 1997? E depois?		
	Antes	Depois
Sim	10	25
Não	20	5
3. A cidade recebia muitos turistas? E atualmente?		
	Antes	Depois
Sim	21	28
Não	9	2
4. Havia pobreza e violência na cidade (áreas carentes, ambulantes, mendigos, incidência de crimes)? E atualmente?		
	Antes	Depois
Sim	12	25
Não	18	5
5. Havia desemprego? E atualmente?		
	Antes	Depois
Sim	9	13
Não	21	17
6. Que tipo de obra vem merecendo maior atenção da Prefeitura no sentido de proporcionar qualidade de vida para a população?		
a. urbanização		12
b. saúde		2
c. educação		3

d. transporte	2	
e. lazer e cultura	3	
f. saneamento	8	
	30	
7. Que obra você considera que proporciona uma melhor imagem da sua cidade e ao mesmo tempo uma melhor qualidade de vida para os seus habitantes?		
a. urbanização	15	
b. saúde	2	
c. educação	2	
d. transporte	3	
e. lazer e cultura	4	
f. saneamento	4	
	30	
8. Você acha que a cidade vai continuar se desenvolvendo com o declínio da extração do petróleo na região?		
Sim	28	
Não	2	
9. De zero a cinco que nota atribuiria as administrações da Prefeitura da sua cidade no período de 1997 a 2004?		
0	0	
1	0	
2	0	
3	5	
4	10	
5	15	
	30	
10. Que problema é mais visível para a população com o crescimento da cidade?		
a. favelização	5	
b. falta de saneamento	5	
c. transporte insuficiente	1	
d. aumento do custo de vida	2	
e. falta de opções de lazer	5	
f. falta de segurança	7	
g. poucas opções de escoamento do trânsito	5	
	30	

MACAÉ -TABULAÇÃO DE DADOS - QUESTIONÁRIO 4		
As questões foram direcionadas a dois momentos: antes e após o recebimento dos royalties do petróleo (a lei do petróleo é de 1997).		
Foram entrevistadas 30 pessoas		
1. Antes da destinação de royalties para a cidade, qual a imagem que se tinha da sua cidade ?		
a. uma cidade pequena	8	
b. uma cidade com crescimento desordenado	10	
c. uma cidade em desenvolvimento	12	
	30	
2. Os serviços urbanos municipais como transportes, educação e saúde, lazer, habitação e saneamento, atendiam a população antes de 1997? E depois?		
Sim	18	22
Não	12	8
3. A cidade recebia muitos turistas? E atualmente?		
Sim	13	20
Não	17	10
4. Havia pobreza e violência na cidade (áreas carentes, ambulantes, mendigos, incidência de crimes)? E atualmente?		
Sim	11	22
Não	19	8
5. Havia desemprego? E atualmente?		
Sim	12	10
Não	18	20
6. Que tipo de obra vem merecendo maior atenção da Prefeitura no sentido de proporcionar qualidade de vida para a população?		
a. urbanização	10	
b. saúde	2	
c. educação	5	
d. transporte	2	
e. lazer e cultura	4	
f. saneamento	7	

	30	
7. Que obra você considera que proporciona uma melhor imagem da sua cidade e ao mesmo tempo uma melhor qualidade de vida para os seus habitantes?		
a. urbanização	8	
b. saúde	4	
c. educação	4	
d. transporte	6	
e. lazer e cultura	2	
f. saneamento	6	
	30	
8. Você acha que a cidade vai continuar se desenvolvendo com o declínio da extração do petróleo na região?		
Sim	14	
Não	16	
9. De zero a cinco que nota atribuiria as administrações da Prefeitura da sua cidade no período de 1997 a 2004?		
0	0	
1	0	
2	3	
3	10	
4	12	
5	5	
	30	
10. Que problema é mais visível para a população com o crescimento da cidade?		
a. favelização	3	
b. falta de saneamento	5	
c. transporte insuficiente	2	
d. aumento do custo de vida	4	
e. falta de opções de lazer	3	
f. falta de segurança	6	
g. poucas opções de escoamento do trânsito	7	
	30	

RIO DAS OSTRAS -TABULAÇÃO DE DADOS - QUESTIONÁRIO 4		
As questões foram direcionadas a dois momentos: antes e após o recebimento dos royalties do petróleo (a lei do petróleo é de 1997).		
Foram entrevistadas 30 pessoas		
1. Antes da destinação de royalties para a cidade, qual a imagem que se tinha da sua cidade ?		
a. uma cidade pequena	15	
b. uma cidade com crescimento desordenado	5	
c. uma cidade em desenvolvimento	10	
	30	
2. Os serviços urbanos municipais como transportes, educação e saúde, lazer, habitação e saneamento, atendiam a população antes de 1997? E depois?		
	Antes	Depois
Sim	12	20
Não	18	10
3. A cidade recebia muitos turistas? E atualmente?		
	Antes	Depois
Sim	21	25
Não	9	5
4. Havia pobreza e violência na cidade (áreas carentes, ambulantes, mendigos, incidência de crimes)? E atualmente?		
	Antes	Depois
Sim	11	23
Não	19	7
5. Havia desemprego? E atualmente?		
	Antes	Depois
Sim	10	12
Não	20	18
6. Que tipo de obra vem merecendo maior atenção da Prefeitura no sentido de proporcionar qualidade de vida para a população?		
a. urbanização	10	
b. saúde	1	
c. educação	3	
d. transporte	2	

e. lazer e cultura	8	
f. saneamento	6	
	30	
7. Que obra você considera que proporciona uma melhor imagem da sua cidade e ao mesmo tempo uma melhor qualidade de vida para os seus habitantes?		
a. urbanização	12	
b. saúde	2	
c. educação	4	
d. transporte	4	
e. lazer e cultura	2	
f. saneamento	6	
	30	
8. Você acha que a cidade vai continuar se desenvolvendo com o declínio da extração do petróleo na região?		
Sim	22	
Não	8	
9. De zero a cinco que nota atribuiria as administrações da Prefeitura da sua cidade no período de 1997 a 2004?		
0	0	
1	0	
2	3	
3	7	
4	15	
5	5	
	30	
10. Que problema é mais visível para a população com o crescimento da cidade?		
a. favelização	6	
b. falta de saneamento	5	
c. transporte insuficiente	1	
d. aumento do custo de vida	2	
e. falta de opções de lazer	5	
f. falta de seg		



MACAÉ - TABULAÇÃO DE DADOS - QUESTIONÁRIO 6	
Foram entrevistados 20 motoristas entre os de taxi e os de ônibus.	
1. É nascido na cidade?	
Sim	8
Não	12
2. Reside na cidade?	
Sim	13
Não	7
3. Há quanto tempo?	
Há mais de 10 anos	14
Menos de 10 anos	6
4. Em quais destes aspectos sua cidade tem evoluído mais?	
Transporte	3
Educação	2
Saúde	1
Habitação	1
Comércio/serviço	5
Indústrias	8
	20
5. Quais os investimentos da Prefeitura influenciam mais o seu cotidiano?	
Urbanização	4
Turismo	3
Comércio/serviço	10
Estabelecimento de ensino	3
Outros	0
	20
6. Quais os números que mais cresceram na cidade	
Turistas	2
Carros	4

Pessoas	3
Crimes	2
Eventos culturais	2
Obras	6
Favelas	1
	20
7. Qual a obra de maior impacto visual em sua cidade?	
Urbanização de praias	4
Infra-estrutura urbana	6
Habitação	1
Hotéis	2
Praças	3
Escolas	2
Unidades de saúde	2
	20
8. Você considera que o recebimento dos royaltb	

RIO DAS OSTRAS - TABULAÇÃO DE DADOS - QUESTIONÁRIO 6	
Foram entrevistados 20 motoristas entre os de taxi e os de ônibus.	
1. É nascido na cidade?	
Sim	6
Não	14
2. Reside na cidade?	
Sim	14
Não	6
3. Há quanto tempo?	
Há mais de 10 anos	8
Menos de 10 anos	12
4. Em quais destes aspectos sua cidade tem evoluído mais?	
Transporte	4
Educação	2
Saúde	1
Habitação	2
Comércio/serviço	6
Indústrias	5
	20
5. Quais os investimentos da Prefeitura influenciam mais o seu cotidiano?	
Urbanização	4
Turismo	6
Comércio/serviço	8
Estabelecimento de ensino	2
Outros	0
	20
6. Quais os números que mais cresceram na cidade	
Turistas	4
Carros	3
Pessoas	3

Crimes	1
Eventos culturais	2
Obras	4
Favelas	3
	20
7. Qual a obra de maior impacto visual em sua cidade?	
Urbanização de praias	6
Infra-estrutura urbana	5
Habitação	1
Hotéis	1
Praças	3
Escolas	2
Unidades de saúde	2
	20
8. Você considera que o recebimento dos royalties do petróleo e gás contribui para uma melhor qualidade devida?	
Sim	18
Não	2

## CABO FRIO - TABULAÇÃO DE DADOS - QA

Pessoas	2
Crimes	1
Eventos culturais	2
Obras	4
Favelas	3
	20
7. Qual a obra de maior impacto visual em sua cidade?	
Urbanização de praias	5
Infra-estrutura urbana	5
Habitação	2
Hotéis	3
Praças	2
Escolas	1
Unidades de saúde	2
	20
8. Você considera que o recebimento dos royalties do petróleo e gás contribui para uma melhor qualidade devida?	
Sim	5
Não	15

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)