

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO  
LINHA DE PESQUISA: “PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO”

ALINE COUTO DA COSTA

**SUSTENTABILIDADE E  
O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA**  
*Uma reflexão sobre o caso de Rio das Ostras (RJ)*

NITERÓI  
2008

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

ALINE COUTO DA COSTA

SUSTENTABILIDADE E  
O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA  
Uma reflexão sobre o caso de Rio das Ostras (RJ)

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. MARIA DE LOURDES P. MACHADO COSTA

NITERÓI  
2008

DXXX Costa, Aline Couto da

Sustentabilidade e o processo de planejamento e gestão urbana. Uma reflexão sobre o caso de Rio das Ostras (RJ) / Aline Couto da Costa. – Niterói: s.n., 2008. XXf.

Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, 2008.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Lourdes P. Machado Costa

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Planejamento e Gestão Municipal. 3. Desenvolvimento Urbano. 4. Rio das Ostras (RJ / Brasil). I. Costa, Maria de Lourdes P. Machado. I. Título

CDD XXX.XXXXXX

ALINE COUTO DA COSTA

**SUSTENTABILIDADE E  
O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA  
Uma reflexão sobre o caso de Rio das Ostras (RJ)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Produção e gestão do Espaço Urbano.

Aprovada em 2008.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. MARIA DE LOURDES PINTO MACHADO COSTA – Orientadora  
UFF

---

Profa. Dra. FERNANDA FURTADO DE OLIVEIRA E SILVA  
UFF

---

Profa. Dra. MARIA PAULA GONÇALVES LYSANDRO DE ALBERNAZ  
PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

NITERÓI  
2008

Aos **MEUS PAIS**.  
Por **TUDO**,  
no significado mais amplo, intenso  
e profundo que essa palavra pode ter.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente e incondicionalmente, a Deus pela saúde e pela vida;

Aos meus queridos pais Mário do Carmo e Maria Zeni e ao meu irmão Emerson, pelo estímulo e ajuda durante mais esta etapa de minha trajetória profissional;

Ao meu noivo Vítor - que me ajudou de todas as formas possíveis e impossíveis incondicionalmente - pelo carinho, dedicação e parceria em relação a meus sonhos e planos;

Aos amigos e familiares, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência;

À Professora Doutora Maria de Lourdes P. Machado Costa, pela sua contribuição, estímulo e generosidade pessoal e intelectual;

Às Professoras Doutoras Fernanda Furtado de Oliveira e Silva e Maria Paula Gonçalves Lysandro de Albernaz pelas valiosas contribuições efetuadas no exame de qualificação;

A todas as pessoas que colaboraram para a reflexão e realização deste trabalho, especialmente aos professores do PPGAU-UFF;

A todos os colegas da turma do PPGAU-UFF do ano de 2006 e, em especial, a Aline Santos e Carla Sanche, com as quais dividi momentos de felicidade, conhecimento e angústia;

A todos os riostrenses, natos ou por opção, que desejam e lutam por um município melhor;

Agradeço, sobremaneira, a CAPES pela concessão da bolsa de estudos e à UFF e ao IFET-CAMPOS pela possibilidade de atuação como docente, atividade esta que me proporciona grande satisfação e realização profissional.

## RESUMO

Este trabalho aborda a relação entre o desenvolvimento sustentável e o processo de planejamento e gestão urbana através de um estudo em que se procurou analisar o discurso e a prática em torno desse processo, sob os aspectos de seu principal agente - o Poder Público Municipal -, na busca do desenvolvimento pretendido, em consonância com seus limites e possibilidades atuais. Tal estudo parte do entendimento de que a sustentabilidade se constrói na prática e em uma base territorial localizada, sendo de extrema importância a contribuição do Poder Público Municipal por ser a esfera de governo mais próxima das comunidades e por possuir instrumentos que viabilizam a construção, operação e manutenção de infra-estrutura econômica, ambiental e social, como instâncias fundamentais para a implementação da proposta de desenvolvimento sustentável. Portanto, a investigação parte da análise das propostas e ações da esfera de governo supracitada como agente regulador desta dinâmica, levando em consideração condicionantes importantes para o desenvolvimento sustentável, como: as políticas públicas desenvolvidas no âmbito local; os instrumentos de planejamento e gestão que ordenam o município; a questão da identidade numa cidade influenciada pela rica e emergente indústria do petróleo e pela urbanização acelerada e recente; o processo participativo; as possíveis articulações intermunicipais num contexto de disputa por investimentos financeiros. Espera-se assim contribuir com uma avaliação crítica à função do poder público municipal como planejador, indutor e gestor do desenvolvimento, apontando quais os seus atuais desafios e oportunidades em face ao contexto de transformações ocorridas nas últimas décadas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Planejamento e Gestão Urbana. Desenvolvimento Urbano. Rio das Ostras (RJ/Brasil).

## ABSTRACT

This paper broaches the relationship between sustainable development and the process of urban planning and management through a study which looks forward to analyzing the discourse and the practice related to this process under the aspects of its main agent – The Municipal Public Power – in search for the intended development according to its current limits and possibilities. Such study understands that sustainability is built with practice and a located territorial basis, being of extreme importance the contribution of the Municipal Public Power for being the closest governmental sphere to the community e for having instruments which enables the construction, operation and maintenance of the economic, environmental and social structure as fundamental features for the implementation of the sustainable development proposal. Therefore, the investigation starts with the analysis of the proposals and the actions of the governmental sphere previously mentioned as a regulator agent of this dynamic, taking into consideration important conditionings to the sustainable development such as: public politics developed in a local ambit; planning and management instruments which rule the district; the identity issue in a city influenced by the rich and emergent oil industry and by the current and quick urbanization; the participating process; the possible intermunicipal articulation in a context of dispute for financial investments. Thus, it is expected to contribute with a critical evaluation the role of the Municipal Public Power as a planner, inductor and manager of the development, pointing out which current challenges and opportunities there are according to the context of changes which have occurred through the last decades.

Keywords: Sustainable development. Urban planning and management. Urban development. Rio das Ostras (RJ/Brazil).

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
1.1.	Apresentação	16
1.2.	Problemática	17
1.3.	Objeto de Estudo	20
1.4.	Objetivos	21
1.5.	Hipótese	21
1.6.	Relevância e Justificativa	22
1.7.	Metodologia e Estrutura do Trabalho	23
<b>2.</b>	<b>UMA ABORDAGEM SOBRE A SUSTENTABILIDADE</b>	<b>25</b>
2.1.	A Relação entre Cidade e Natureza	25
2.2.	Da Preocupação Ambiental ao Desenvolvimento Sustentável	32
2.3.	Desenvolvimento Sustentável: um novo conceito	40
2.4.	Do Desenvolvimento Sustentável à Sustentabilidade da Cidade	44
2.5.	Sustentabilidade e o Processo de Planejamento e Gestão Urbana	48
<b>3.</b>	<b>RIO DAS OSTRAS: DA SUA FORMAÇÃO AO ATUAL CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO</b>	<b>51</b>
3.1.	Localização e Caracterização do Município	52
3.2.	A Evolução do Município de Rio das Ostras	63
3.2.1.	De Povoado a Município	63
3.2.2.	Da emancipação aos dias de hoje	77
3.2.2.1.	Primeira Gestão Municipal: de 1992 a 1996	77
3.2.2.2.	Segunda e Terceira Gestões Municipais: de 1997 a 2004	80
3.2.2.3.	Quarta Gestão Municipal: de 2005 até hoje	86

3.3.	A Influência da Indústria do Petróleo e dos <i>Royalties</i>	97
<b>4.</b>	<b>O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM RIO DAS OSTRAS E AS CONDIÇÕES PARA A SUSTENTABILIDADE</b>	<b>115</b>
4.1.	A Política Urbana e seus Instrumentos	116
4.1.1.	A Lei Orgânica Municipal	118
4.1.2.	O Plano Diretor Municipal	119
4.1.3.	Os Projetos Urbanos	121
4.2.	A Questão da Identidade	126
4.3.	O Processo Participativo	130
4.3.1.	Orçamento Participativo Municipal	131
4.4.	As Articulações Intermunicipais	134
4.4.1.	O contexto da competição	134
4.4.2.	O contexto da cooperação	137
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>141</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>147</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>159</b>

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 01 Mapa do Estado do Rio de Janeiro com destaque para o Município de Rio das Ostras, f. 52
- Figura 02 Mapa do Estado do Rio de Janeiro – Regiões de Governo (2005), f. 53
- Figura 03 Mapa do Município de Rio das Ostras, f. 54
- Figura 04 Mapa com a nova distribuição das Regiões Fluminenses, f. 55
- Figura 05 Mapa do Estado do Rio de Janeiro, com indicação das taxas média geométrica de crescimento anual (%) em suas respectivas Mesorregiões, f. 57
- Figura 06 Foto via satélite do Município de Rio das Ostras, f. 59
- Figura 07 Foto do Município de Rio das Ostras, f. 60
- Figura 08 Rio das Ostras a 5 km de altitude, em conurbação com Barra de São João, distrito de Casimiro de Abreu, a sudoeste, f. 61
- Figura 09 Mapa com a localização de Rio das Ostras – Sesmaria dos Jesuítas, f. 62
- Figura 10 Mapa com o povoado de Rio das Ostras da Vila de Barra de São João, no município de Casimiro de Abreu na década de 1950, f. 69
- Figura 11 Figura 10: Mapa com ocupação do solo em Rio das Ostras. Carta do IBGE de 1963 sobre foto aérea de 1956, f. 69
- Figura 12 Figura 11 – Mapa com ocupação do Solo em Rio das Ostras. Carta do IBGE de 1983 sobre dados dos anos 1960, f. 71
- Figura 13 Fotografia aérea (1973). Ocupação litorânea do Bosque da Praia a Boca da Barra, f. 72
- Figura 14 Fotografia aérea (1973). Ocupação litorânea da Boca da Barra a Costa Azul, f. 72
- Figura 15 Mapa com a evolução do Parcelamento do Solo em Rio das Ostras, f. 75
- Figura 16 Ilustração do antigo e do novo logotipo do Município de Rio das Ostras, f. 91
- Figura 17 Foto da nova ponte sobre o rio das Ostras, f. 91
- Figura 18 Mapa das Bacias Sedimentares Brasileiras, f. 97
- Figura 19 Mapa do Litoral do Estão do Rio de Janeiro, delimitado pela projeção dos limites municipais (ortogonais e paralelos) e a posição dos poços produtores de petróleo e gás natural que compõem a Bacia de Campos, f. 97
- Figura 20 Mapa referente às descobertas dos campos de petróleo, f. 100
- Figura 21 Fluxograma da distribuição dos *royalties* a partir da Secretaria de Tesouro Nacional, f. 107
- Figura 22 Ilustração do Projeto de nova divisão territorial para o cálculo dos royalties, f. 110
- Figura 23 Ilustração do Projeto da Praça da Baleia, f. 123
- Figura 24 Ilustração do Projeto da Orla Costazul, f. 124
- Figura 25 Ilustração da Nova Ponte e da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), f. 125
- Figura 26 Ilustração do Projeto da nova Ponte de Rio das Ostras, f. 136
- Figura 27 Mapa com os municípios que fazem parte do Consórcio Intermunicipal Lagos-São João, f. 139

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01 Distribuição da população por região do Estado do Rio de Janeiro (2004), f. 56
- Gráfico 02 Evolução populacional no Município de Rio das Ostras, comparada ao Estado do Rio de Janeiro e ao Brasil (1996-2007), f. 58
- Gráfico 03 População residente de Rio das Ostras - por grupos de idade - em comparação com a Região de Governo e o Estado. Censo 2000 (IBGE), f. 62
- Gráfico 04 *Royalties* e Participações Especiais Anuais em Valores Correntes no Município de Rio das Ostras (1999-2008), f. 87
- Gráfico 05 Recordes, ano após ano, obtidos pela Petrobras em lamina d'água de poço em produção (1977-2003), f. 100

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 01 Matrizes Discursivas da Sustentabilidade Urbana, f. 45
- Quadro 02 Relação de Obras por Setor (1992-1996), f. 80
- Quadro 03 Resultado das eleições de 1996, f. 81
- Quadro 04 Resultado das eleições de 2000, f. 81
- Quadro 05 Relação de Projetos Previstos e Concluídos no Governo de Alcebíades Sabino, f. 85
- Quadro 06 Resultado das eleições de 2004, f. 86
- Quadro 07 Relação de Projetos Previstos e Concluídos na Gestão de Alcebíades Sabino e em andamento na Gestão de Carlos Augusto Carvalho Baltazar, f. 90
- Quadro 08 Resultado das eleições de 2000, f. 94
- Quadro 09 Resumo do processo eleitoral em Rio das Ostras (1992-2008), f. 96
- Quadro 10 Legislação pertinente à tributação da produção petrolífera brasileira, f. 104-108

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 01 Taxa de Crescimento da População Residente no Estado do Rio de Janeiro; na Região Metropolitana; na Região das Baixadas Litorâneas e na Região Norte Fluminense e seus quatro municípios com as maiores taxas - 1940/2000, f. 57
- Tabela 02 Loteamentos aprovados entre as décadas de 1950 e 1970, f. 70
- Tabela 03 Composição da Receita Municipal de Rio das Ostras, f. 78
- Tabela 04 Valores liberados de *royalties* para o Município de Rio das Ostras (1993-1996), f. 79
- Tabela 05 Valores correntes de *Royalties* e Participações Especiais Anuais recebidos pelos estados brasileiros produtores de petróleo, entre 1999 e 2008, f. 108
- Tabela 06 Valores totais correntes (em milhões) de *Royalties* e Participações Especiais Anuais; População; e Valores *per capita* (em milhares) correntes de *Royalties* e Participações Especiais Anuais recebidos pelos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, entre 1999 e 2008, f. 111
- Tabela 07 Classificação dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos quanto ao Índice de Qualidade dos Municípios - IQM (1998 e 2005), f. 112
- Tabela 08 Classificação dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M (1991 e 2000), f. 113

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	Alagoas
ANP	Agência Nacional do Petróleo
AM	Amazonas
APA	Área de Proteção Ambiental
BA	Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BR	Brasil
CE	Ceará
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CICLJ	Consórcio Intermunicipal Lagos - São João
CIDE	Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
DEM	Partido Democratas
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ES	Espírito Santo
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GPU	Grandes Projetos Urbanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano do Município
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IQM	Índice de Qualidade do Município
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MIT	Massachusetts Institut of Tecnology
OMPETRO	Organização dos Municípios Produtores de Petróleo
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONIP	Organização Nacional da Indústria do Petróleo
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PFL	Partido da Frente Liberal
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores

PIB	Produto Interno Bruto
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPP	Parceria Público-Privada
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRO-URBE	Grupo que pertenceu à Secretaria Extraordinária de Governo do Município de Rio das Ostras
PRN	Partido da Renovação Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RN	Rio Grande do Norte
RJ	Rio de Janeiro
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECPLAN	Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Rio de Janeiro
SP	São Paulo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STN	Secretaria de Tesouro Nacional
UF	Unidade da Federação
ZEN	Zona Especial de Negócios



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. APRESENTAÇÃO

Este trabalho se insere numa linha temática sobre a relação entre o processo de planejamento e gestão municipal e o desenvolvimento, cuja concepção adotada – como referencial de partida - é a de *desenvolvimento sustentável*, incorporando as reflexões e desafios decorrentes de sua utilização nesse processo.

Num primeiro momento, fez-se uso da definição consagrada pelo documento “Nosso Futuro Comum” (1987), também conhecido como “Relatório *Brundtland*” que define o desenvolvimento sustentável, na sua forma simplificada, como “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991). Este conceito, no sentido de estabelecer um novo paradigma de desenvolvimento, explicita a noção de *solidariedade*, necessária em cada sociedade e entre gerações, além de pressupor a idéia de *continuidade* e *permanência* da qualidade de vida e das oportunidades da sociedade ao longo do tempo (ARAÚJO, 2000, p. 69).

O desenvolvimento sustentável se baseia numa visão transformadora da realidade complexa e numa abordagem sistêmica da totalidade que é constituída de três elementos principais – economia, sociedade e ecologia - que se integram e possuem relações de regulação e controle no processo de desenvolvimento, objetivando as seguintes premissas sociais, econômicas e ambientais: elevação da qualidade de vida, crescimento econômico e conservação ambiental.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável, em conexão com o ambiente urbano, depende da relação entre as condições dos ecossistemas e o modelo de organização da sociedade e da economia, com suas bases estruturais que são resultantes, em última instância, do processo de planejamento e gestão municipal.

O entendimento dado, nesse estudo, em relação ao planejamento e à gestão é de que são ações distintas e complementares, uma vez que planejar é preparar-se para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra, enquanto gerir é efetivar as condições que o planejamento ajudou a construir (SOUZA, 2002, p. 46).

Sendo assim, se a finalidade do planejamento e da gestão municipal consiste na superação de problemas, ambos devem ser assumidos como ações fundamentais ao amplo domínio das estratégias de desenvolvimento. Daí, a importância de relacionar tais questões neste trabalho.

## 1.2. PROBLEMÁTICA

As cidades cresceram mais do que nunca a partir do século XX. O relatório “Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano” previu que em 2008 cerca de 3,3 bilhões de pessoas – ou metade da população mundial atual – estejam vivendo em áreas urbanas (FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007). Esse número deverá chegar, em 2030, a quase cinco bilhões de pessoas, cerca de 60% do total mundial, a contar dos índices vigentes.

As razões para isso vão desde a queda nas taxas de mortalidade, gerada após inovações em diferentes áreas do conhecimento, aumento da faixa de expectativa de vida, até a grande migração da população para os centros urbanos. Esta, por sua vez, tem sido provocada por avanços tecnológicos e pela diversificação da economia e se dá de forma mais acentuada nos países em desenvolvimento, cujas cidades se industrializam e atraem grandes quantidades de pessoas não somente vindas do campo como de outras cidades, sempre buscando por melhores condições de vida.

O grande crescimento populacional das urbes contribui para a formação das metrópoles e, conseqüentemente, das áreas metropolitanas, isto é, cidades diferentes e divididas entre si

através de fronteiras político-administrativas, mas que, economicamente, demograficamente, socialmente e culturalmente, formam uma única área urbana. Além disso, a concentração da população nos centros urbanos exige demandas por infra-estrutura, moradia, transporte, saneamento, dentre outros, maiores que a capacidade atual das cidades atenderem-nas (BREMER, 2001, p. 4).

Esta situação deixa de ser uma característica somente das metrópoles e generaliza-se também, nas duas últimas décadas, pelas cidades médias e pequenas. Sendo assim, o fenômeno da urbanização se torna uma questão amplamente discutida, resultando em numerosos desafios aos governantes e aos próprios urbanistas.

Não bastasse isso, o espetacular crescimento das cidades tem se mostrado de forma imprevisível e caótica. A configuração desta nova dinâmica vem sendo acompanhada de uma inquietação proveniente de setores da sociedade que passam a apontar, entre outras, suas diversas implicações no meio ambiente.

Como tentativa de resposta a problemas relacionados a esta questão, surge nas agendas internacionais, no início dos anos 1980, o tema *Sustentabilidade*<sup>1</sup>, que consiste em uma aproximação estratégica à integração da conservação e do desenvolvimento coerente com os objetivos de manutenção do ecossistema, da preservação e da utilização sustentável dos recursos. Daí, se origina a expressão *Desenvolvimento Sustentável*<sup>2</sup>.

Desde então, muito se tem discutido sobre o assunto, tanto em relação ao discurso quanto a sua efetiva implantação. E ainda que se tenha uma idéia básica sobre esta temática, a definição dos conceitos e sua operacionalidade se tornam um grande desafio.

O fato é que estes termos não têm ainda um conteúdo concreto estabilizado junto à comunidade técnica e científica. Talvez por isto, tornaram-se um discurso fácil, politicamente adotado e reproduzido sem que se avalie seu significado e viabilidade, sendo vulgarizado em documentos e estudos em geral.

---

<sup>1</sup> A expressão Sustentabilidade teria aparecido pela primeira vez em 1980, no relatório "Estratégia de Conservação Mundial" da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN).

<sup>2</sup> O conceito de desenvolvimento sustentável foi mais tarde consagrado no relatório "Nosso Futuro Comum", publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), chefiada pela então primeira-ministra da Noruega, a Sr.<sup>a</sup> Gro Harlem Brundtland

Se a realidade tem provado ser a sustentabilidade uma expressão de difícil entendimento e consecução, a complexidade aumenta quando ela é inserida na problemática urbana.

Isso acontece após a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum” (CMMAD, 1991), quando se intensificam os debates a respeito da sustentabilidade e de sua promoção e introdução no processo de planejamento das cidades. Planos, projetos e programas são elaborados a partir de políticas de desenvolvimento sustentável, visando atingir as seguintes metas: desenvolvimento econômico, uso adequado dos recursos e bem-estar social.

A "Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" - CNUMAD (mais conhecida por "Rio-92" ou "Eco-92") buscou o consenso internacional para a operacionalização do conceito. Depois desse encontro, o termo desenvolvimento sustentável ganhou grande popularidade e vem sendo alvo de muitos estudos e tentativas de estabelecimento de processos de planejamento e gestão que pretendam contemplar os seus princípios centrais.

A partir de 1992, as perspectivas municipais em torno da sustentabilidade são enfatizadas com a introdução da Agenda 21, um plano de ação das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável deste século.

O Capítulo 28 dessa Agenda reconhece que muitas das questões tratadas neste documento têm os seus problemas e soluções relacionadas às atividades locais e que a cooperação das autoridades municipais desempenhará um papel crucial na obtenção dos objetivos.

Paralelamente a estes fatos, em 1988 é promulgada a Constituição Federal do Brasil, ocasionando mudanças político-administrativas significativas, dentre elas: maior responsabilidade dos municípios brasileiros no processo de planejamento e gestão de suas cidades e, conseqüentemente, o aumento das atribuições do poder público municipal.

Além disso, a escala de atuação do município torna-se ainda mais evidente, quando os governos passam a se preocupar com a inserção de suas cidades em uma dinâmica econômica global, caracterizada, entre muitas outras, pela competição na busca de investimentos. Daí, o surgimento de novas práticas de planejamento e gestão urbana.

Em decorrência disso, observa-se a criação ou a apropriação de diversos conceitos, por parte dos governos, como meio de dar uma conotação ao desenvolvimento municipal (ULTRAMARI, 1998), sendo um deles justamente o de desenvolvimento sustentável.

### 1.3. OBJETO DE ESTUDO

Este trabalho pretende expor uma aproximação conceitual com o objeto de estudo, passando por uma investigação inicial sobre o significado de Sustentabilidade e sua gradativa aplicação em relação à prática do Planejamento e da Gestão Urbana. Com isso, tenta identificar um quadro geral dos limites e possibilidades do que é anunciado e realizado, e busca revelar dissonâncias existentes no processo.

Como a reflexão aqui proposta passa pelo entendimento de que o discurso e a prática em relação à Sustentabilidade tem se dado principalmente em nível local, será apresentado, como estudo de caso, o Município de Rio das Ostras, localizado no Estado do Rio de Janeiro.

Tal escolha toma por base algumas características consideradas interessantes para o tratamento desta temática, dentre elas: a localização e a influência da indústria do petróleo por ser um município produtor; o aumento populacional; a emancipação relativamente recente (em 1992); a atual situação socioeconômica como um dos municípios mais beneficiados pelos *royalties*<sup>3</sup> e com uma das maiores rendas *per capita* do Estado; o discurso em torno do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, a possibilidade de analisá-lo em relação à prática.

Com isso, a aplicação de propostas relacionadas a este processo no Município de Rio das Ostras sugere algumas questões fundamentais que merecem apreciação. A primeira delas se refere às ações de planejamento e gestão urbana, bem como os instrumentos, políticas e investimentos propostos e realizados pelo poder público municipal. Ademais, torna-se imprescindível verificar se este processo tem contribuído para um desenvolvimento eficaz e principalmente sustentável.

Cabe lembrar que, ao contrário de muitos municípios brasileiros, Rio das Ostras está inserido num contexto aparentemente favorável ao desenvolvimento em todas as suas

---

<sup>3</sup> Importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, etc., ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização (FERREIRA, 1986, p. 1525).

dimensões. Isto se deve, em parte, à “Lei dos *Royalties*” (Lei nº. 7.990/89), que provocou modificações quanto à prática de sua cobrança e quanto a sua destinação, contemplando ainda mais os municípios produtores ou sede de instalações petrolíferas<sup>4</sup>.

Desde então, o repasse regular desse recurso financeiro tem possibilitado muitos investimentos aos beneficiários estabelecidos pela legislação, tornando-se um instrumento expressivo na gestão de diversos municípios e criando possibilidades quanto à reflexão em relação ao Desenvolvimento Sustentável, como é o caso de Rio das Ostras (RJ).

Dessa forma, torna-se importante avaliar até que ponto os *royalties* têm contribuído para o desenvolvimento sócio-econômico em escala local e se existem mecanismos de participação popular que garantam o debate público e democrático da destinação deste recurso, viabilizando o desenvolvimento desejado.

#### **1.4. OBJETIVOS**

Além de proporcionar uma contribuição teórica em relação ao debate em torno da sustentabilidade, o objetivo deste trabalho consiste em analisar o discurso e a prática do Planejamento e da Gestão Urbana, sob os aspectos de seu principal agente – o Poder Público Municipal, na busca do desenvolvimento sustentável, em consonância com os limites e as possibilidades atuais.

Pretende-se ainda, com o estudo de caso, rever como está se dando esse processo no Município de Rio das Ostras - RJ, desde a sua emancipação - e, principalmente a partir de 1998, com o aumento do repasse dos *royalties* - até os dias atuais, relacionando-o às perspectivas de desenvolvimento local.

#### **1.5. HIPÓTESE**

A sustentabilidade se constrói na prática e em uma base territorial localizada, sendo de extrema importância a contribuição do Poder Público Municipal, por ser a esfera de governo mais próxima das comunidades e por possuir instrumentos que viabilizam a construção,

---

<sup>4</sup> Para o entendimento da evolução da legislação em relação à distribuição e aplicação dos *royalties*, consultar Quadro 10 (p.104 a 107).

operação e manutenção de infra-estrutura econômica, ambiental e social, como instâncias fundamentais para a implementação da proposta de desenvolvimento sustentável.

A hipótese principal, baseada na conjuntura e fatos apresentados, teve seu teor confirmado, com importância gradativamente revelada, para atendimento da demanda de políticas e ações de desenvolvimento sustentável, como prática a ser implementada no planejamento e gestão dos espaços municipal e urbano, sob a mediação do Poder Público Municipal.

## 1.6. RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA

A relevância de tal estudo está no fato de que hoje o mundo é predominantemente urbano, pois metade de seus habitantes vive em cidades. Dessa forma, é inegável que as questões que envolvam o seu desenvolvimento, bem como o estudo e as propostas para resolução de seus problemas, devam passar pela detecção de processos que envolvam seus territórios, planejamento dos espaços e suas respectivas gestões.

Neste sentido, a justificativa do trabalho se deve à importância de se analisar a função do poder público municipal como planejador, indutor e gestor desse desenvolvimento urbano, apontando quais os seus atuais desafios em face às transformações que vêm ocorrendo nas últimas décadas.

A contribuição da produção acadêmica, no que se refere ao exemplo do Município de Rio das Ostras, deve-se à necessidade, cada vez maior, de se estabelecer uma relação entre um novo ciclo econômico, bastante representado pela indústria do petróleo, e o desenvolvimento da cidade, analisando os reflexos da economia petrolífera nos processos de planejamento e gestão urbana.

Além disso, torna-se oportuno compreender como os governos dos municípios da microrregião concernente têm atuado de modo a prepará-los para um cenário previsto de arrefecimento econômico da indústria do petróleo e possíveis reformulação de critérios de redistribuição dos recursos atualmente em discussão nas instâncias superiores da administração federal, o que possivelmente ocasionaria, dentre algumas conseqüências, a redução do repasse dos *royalties*, a falência de alguns serviços e a dispersão de parte da população.

## 1.7. METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO

Para atingir os objetivos da pesquisa, procedeu-se inicialmente uma investigação teórica que auxiliou na reflexão sobre os limites e possibilidades de sustentabilidade e sobre o processo de planejamento e gestão das cidades. Para tanto, utilizou-se de fontes bibliográficas (livros, artigos e teses), em que foram levantados aspectos teóricos, históricos e técnicos sobre a temática proposta. Buscou-se, inclusive, a literatura em vários campos de conhecimento, o que revelou um caráter multidisciplinar da pesquisa ao apoiar-se em fontes de diferentes áreas científicas.

Nesta perspectiva, será exposto no primeiro capítulo um arcabouço teórico-conceitual que envolve não só a origem e a discussão a respeito do desenvolvimento sustentável, como também sua relação com o processo de planejamento de gestão municipal. A partir disso, serão explicitados – com suas respectivas justificativas - os aspectos considerados essenciais à operacionalidade deste conceito e que servirão de apoio à etapa de análise.

Para a descrição do caso riostrense - que constitui o segundo capítulo -, além das fontes bibliográficas produzidas pela Prefeitura Municipal e por teses relacionadas à temática central desta pesquisa, foram utilizados, ainda, jornais e revistas; planos, mapas, legislações (documentos impressos); textos; informações via Internet (referências eletrônicas); dados estatísticos e outros.

Baseando-se nesses recursos, será apresentado o Município de Rio das Ostras à luz do atual contexto de influência da indústria do petróleo. Além disso, será traçado um quadro descritivo do processo de Planejamento e Gestão Urbana do estudo de caso em questão, levantando informações pertinentes a sua caracterização e evolução. A princípio, a idéia consiste em apresentar o discurso – sempre muito engajado - e a visão das diversas administrações municipais. Este procedimento se tornou necessário no sentido de se criar lastro para que fosse percebida a crítica científica, para além do discurso difundido, segundo diferentes gestões locais.

No terceiro capítulo, será feita uma aproximação entre a sustentabilidade e o processo de planejamento e gestão desta cidade, através dos aspectos considerados importantes à operacionalidade deste conceito – sustentabilidade. Dentre eles, estão: as políticas urbanas desenvolvidos no âmbito local; os instrumentos que ordenam o município; a questão da

identidade numa cidade influenciada pela rica e emergente indústria do petróleo e pela urbanização acelerada e recente; e as possíveis articulações intermunicipais num contexto de disputa por investimentos financeiros. Com isso, tentar-se-á identificar alguns limites e possibilidades do que é anunciado e realizado, assim como as dissonâncias existentes nesse processo.

Nesta etapa, como meio de estabelecer uma interface entre a discussão teórica e o campo empírico, foram analisadas algumas práticas desenvolvidas pelo município que se inserem em cada aspecto de operacionalidade supracitado.

Por último, serão expostas as considerações finais, evidenciando os resultados e citando algumas recomendações em relação à análise e interpretações realizadas.

Espera-se, com este trabalho, permitir maior debate sobre a sustentabilidade e estimular a reflexão da temática proposta sob outros enfoques, sendo esta passível de novas pesquisas, já que não se ambiciona esgotar aqui todas as questões que a envolvem.

Além disso, pretende-se disponibilizar maior conhecimento em relação aos estudos do planejamento e da gestão urbana para as administrações municipal e regional, contribuindo para uma análise entre o discurso e a prática deste processo.

## **2. UMA ABORDAGEM SOBRE A SUSTENTABILIDADE**

O objetivo deste capítulo consiste em proporcionar uma contribuição teórica sobre o debate em torno da sustentabilidade, buscando uma correspondência com o processo de planejamento e gestão das cidades.

### **2.1. A RELAÇÃO ENTRE CIDADE E NATUREZA**

Antes de se aprofundar na temática proposta, é preciso verificar como surgiu esse conceito. Para isto, torna-se fundamental retomar a construção histórica da noção de sustentabilidade, principalmente voltada para a questão urbana, que pressupõe uma relação preliminar entre cidade e natureza.

A história da humanidade, e conseqüentemente da cidade – entendida como ambiente construído pelo homem, sobretudo em função do processo de urbanização - sempre esteve associada à da natureza – entendida como ambiente natural.

A seguir, será apresentada uma das correspondências possíveis entre cidade e natureza, já que a idéia de natureza tem permeado as formulações teóricas urbanas com diferentes significados de acordo com cada período histórico. De acordo com Neves (1992, p. 01), distinguem-se três fases: a) a natureza como sinônimo de Deus, quando devido ao desconhecimento, era temida pelo homem; b) a natureza encarada como meio. O homem aceita os condicionantes naturais como fatores limitantes, aprende então a usá-la; c) Os avanços tecnológicos conquistados pela sociedade não se intimidam frente aos fatores

condicionantes ou limitadores da natureza. O homem consegue superar, transformar ou minimizar fatores limitantes da natureza.

Segundo Ruano (1999, p. 07), os primeiros indícios de preocupação com esta relação, no âmbito da civilização ocidental, surgiram com Vitrúvio<sup>5</sup>, que encarava a natureza como um recurso para satisfazer as necessidades humanas. A idéia de natureza, no entanto, ainda estava associada ao mito do sagrado e era considerada em oposição à idéia de civilização representada pela cidade. Tais pressupostos se mantiveram sem grandes mudanças por mais de um milênio.

A partir do Renascimento, vinculou-se a imagem da natureza às preocupações sociais nos modelos de cidades ideais, com a incorporação preconizada de elementos naturais (MARCONDES, 1999, p.19). Nesse sentido, há exemplos de trabalhos de arquitetos como Leon Battista Alberti (1401-1472), Antônio Averlino (1400-1469) - dito II Filarete - e Leonardo da Vinci (1452-1519), bem como Thomas More e seus modelos utópicos de cidade publicados na obra *A Utopia* de 1516. Tem-se, a partir de então, a superação da idéia de que a natureza é intocada por estar associada ao mito do sagrado. Neste período, a cidade era entendida como sinônimo de civilidade em oposição à brutalidade da natureza.

De 1600 a 1700, nos períodos do Maneirismo e do Barroco, a natureza foi incorporada à estrutura urbana na forma de um naturalismo formativo, iniciando um processo de imposição da ordem humana ao mundo natural.

A partir da Revolução Industrial, em meados do século XVIII, houve mudanças profundas nos meios de produção até então conhecidos, afetando diretamente os modelos econômicos e sociais de sobrevivência humana. Com isso, as inovações tecnológicas, o rápido crescimento da população e a sua constante migração - do campo para as cidades - acabaram por provocar um acelerado processo de urbanização, resultando na diminuição de áreas verdes em função da necessidade de novos espaços. Sendo assim, a natureza, enquanto elemento preponderante, foi domesticada para dar lugar à cidade, caracterizando um período de devastação sem precedentes.

---

<sup>5</sup> Marcus Vitruvius Pollio ou Marcos Vitruvio Polião foi um engenheiro e arquiteto romano que viveu no século I a.C. e deixou, como legado, uma obra em 10 volumes, aos quais deu o nome de *De Architectura*, que constitui o único tratado europeu do período grego-romano que chegou aos nossos dias e serviu de fonte de inspiração a diversos textos sobre construções e arquitetura desde a época do Renascimento. Os seus padrões de proporções e os seus princípios arquiteturais: *utilitas*, *venustas* e *firmitas* (utilidade, beleza e solidez) inauguraram a base da teoria classicista.

Essa situação, no entanto, não perdurou por muito tempo, já que a degradação da natureza como consequência da Revolução Industrial também deu origem a vários estudos e teorias sobre as cidades. Estas, por sua vez, começam a ter uma forma própria a partir do século XIX, rompendo com as velhas características das cidades medieval e barroca e provocando um movimento crítico de seus problemas que se desdobram em interpretações com diferentes abordagens.

Choay (1979, *passim*) classifica como pré-urbanismo as correntes de pensamentos originadas nesse período da Revolução Industrial e estabelece três principais correntes de pensamentos: o pré-urbanismo progressista, o pré-urbanismo culturalista e o pré-urbanismo sem modelo. De formas diferentes, a noção de sustentabilidade urbana já estava presente em cada modelo.

No pré-urbanismo progressista, por exemplo, um de seus representantes, Charles Fourier (1772-1837), propunha um modelo de cidade em que se verificava uma preocupação em proporcionar espaços livres e áreas verdes entre os anéis concêntricos que constituem a cidade e entre as próprias edificações, estimulando uma espécie de cidade-campo. Já no pré-urbanismo culturalista, a noção de sustentabilidade estava embutida no discurso em torno da questão cultural e também por considerar as particularidades e diversidades das cidades.

O próprio termo *Urbanismo*<sup>6</sup> surgiu no final do século XIX, envolvendo o estudo, a organização e a intervenção no espaço urbano, como prática das transformações necessárias à realidade caótica das condições de habitação e insalubridade em que viviam os habitantes das grandes cidades européias, na época da Revolução Industrial.

Neste contexto, se iniciou uma tendência de valorização da natureza, muito relacionada às questões de conservação de áreas verdes das cidades. No utopismo político da cidade oitocentista, a proposta mais contundente de integração entre cidade e natureza foi o modelo de cidade-jardim idealizado por Ebenezer Howard<sup>7</sup>, que retomou alguns dos aspectos das cidades utópicas renascentistas de Thomas More e de Leonardo da Vinci (MARCONDES, 1999, p. 21).

---

<sup>6</sup> Existem várias versões em relação à autoria da palavra, mas a mais difundida é de que ela tenha sido criada em 1868, quando Idelfonso Cerdá escreveu a “*Teoría General de la Urbanización*”.

<sup>7</sup> Ebenezer Howard (1850-1928).

Conforme Andrade (2003),

A visão utópica de Howard foi uma tentativa de resolver os problemas de insalubridade, pobreza e poluição nas cidades por meio de desenho de novas cidades que tivessem uma estreita relação com o campo. Ele apostava nesse casamento cidade-campo como forma de assegurar uma combinação perfeita com todas as vantagens de uma vida urbana cheia de oportunidades e entretenimento juntamente com a beleza e os prazeres do campo.

A apropriação desses conceitos serviu de base, posteriormente, para várias propostas urbanísticas em todo mundo. Dentre elas, destacam-se as teorias de Patrick Geddes<sup>8</sup>, “pai” do planejamento regional, que imaginava um modelo de cidade abrangente e grandioso, baseado nas idéias da Cidade-Jardim de Ebenezer Howard, conforme apresenta Jacobs (2001, p. 32):

[...] com o planejamento regional, as Cidades-Jardim poderiam ser distribuídas racionalmente por amplos territórios, imbricando-se com recursos naturais, em equilíbrio com a agricultura e os bosques, formando um todo lógico e esparso.

As idéias de Howard e Geddes foram ativamente propagadas por visionários como Lewis Mumford e Clarence Stein, que acrescentaram às teorias o necessário rigor do desenho urbano<sup>9</sup>.

Diversas correntes teóricas e ações diretas sobre o espaço urbano manifestaram tentativas de reformulação do projeto das urbes e representaram uma busca em direção à modernidade, que levasse à superação da situação desordenada em que a cidade industrial se encontrava no século XIX. A integração dessas cidades com a natureza, entretanto, foi reduzida à incorporação de alguns elementos naturais ao espaço urbano.

---

<sup>8</sup> Patrick Geddes (1854-1932), biólogo e filósofo escocês, é credenciado como o “pai” do planejamento regional.

<sup>9</sup> O modelo de cidade originário deste conceito teve aplicação prática, por parte de Lewis Mumford, em Letchworth (1904), Hampstead (1909) e Welwyn (1919), que deveriam envolver Londres como pólos alternativos de desenvolvimento e fixação populacional. Também o Plano para a Região de Londres, de 1944, da autoria de Patrick Abercrombie, previa exatamente uma descentralização populacional por pequenos aglomerados em torno de um núcleo central mais próspero. Já nos Estados Unidos, estes conceitos fizeram parte dos esquemas teóricos das unidades de vizinhança nos anos 30, com a ajuda de Clarence Stein e Henry Wright, e perduram ainda nos dias de hoje.

No início do século XX, a natureza continuou sendo considerada um elemento suscetível de dominação e transformação, mas os modelos orgânicos e a Cidade-Jardim começaram a ser questionados.

O pensamento urbanístico retomou e potencializou o projeto racionalista da cidade industrial de Garnier (1864-1948), traduzido nos trabalhos de Le Corbusier, Gropius e Mies van der Rohe. Dentre as expressões relacionadas ao urbanismo, o Movimento Moderno<sup>10</sup> estabeleceu um modelo de cidade em que a natureza era tratada de forma racional, sendo um recurso fundamental para o bem-estar social e para o desenvolvimento econômico<sup>11</sup>. Ademais, havia confiança e otimismo em virtude das inovações e do progresso e, por muito tempo, a esgotabilidade dos recursos naturais não foi vista como um fator preocupante.

As diversas experiências acumuladas de pensar e agir sobre a cidade, somadas ao desenvolvimento técnico na área da construção, possibilitaram maior liberdade de criação, até então inviável, em relação às formas urbanas. Em nenhum outro momento, tais conquistas contribuíram tanto para uma corrente urbanista, que teve como seu expoente máximo o arquiteto suíço Le Corbusier.

O modelo de cidade de Le Corbusier, entretanto, privilegiava a racionalidade, com a submissão da forma à função. Além disso, ele subjugava a natureza em troca da geometria e padronização das construções. Conforme cita Dias (2000, p. 03),

Le Corbusier elaborou seus planos para a cidade, seduzido pela era da máquina, da fábrica e do automóvel e projetou as possibilidades inerentes a essa era em algum futuro utópico, onde a cidade se desenvolveria de forma idealizada.

Nesse sentido, no projeto de *cidade-máquina*, a natureza era racionalizada e artificializada. A esse respeito, Marcondes (1999, p. 22) cita Reis Filho (1967, p. 44-46), que desenvolve uma analogia dos planos do racionalismo dos anos trinta com os planos maneiristas do século XVII:

---

<sup>10</sup> O Movimento Moderno (ou Modernismo) foi uma corrente artística, que surgiu na última década do século XIX, como resposta às consequências da industrialização, revalorizando a arte e influenciando os movimentos culturais, as escolas e os estilos.

<sup>11</sup> Embora esse Movimento Modernista Urbano tivesse a intenção inicial de superação de problemas urbanos, sociais e ambientais através da adoção de novas formas de cidade, esse modelo racionalista, por vezes, não funcionou. Brasília e as cidades satélites são exemplos de exclusão em relação a esses aspectos.

Os planos racionalistas apresentam a mesma rigidez e o mesmo caráter ideal dos planos maneiristas, no século XVII. São frutos de um conjunto de princípios teóricos, captados através da razão [...]. Seus autores aceitavam e valorizavam a verticalização e outras formas de centralização, aliadas, porém, à reconciliação do solo urbano com a natureza. Eram cidades-jardins verticais, onde as preocupações com a paisagem não se ligavam mais a razões de ordem romântica – antiurbanas ou antiindustriais -, mas a razões de ordem higiênica, como a insolação e a aeração dos edifícios.

A idéia de natureza artificializada é reiterada no zoneamento funcionalista proposto pela Carta de Atenas<sup>12</sup>, que dominou o pensamento urbanístico até os anos sessenta do século XX.

As idéias funcionalistas empregadas no planejamento urbano fizeram com que proliferassem, por diversas cidades do mundo, configurações próprias da arquitetura moderna. A busca da superação dos problemas sociais se dava através da apresentação de novas formas urbanas. Além disso, a técnica e o progresso eram vistos como as principais ferramentas para se criar uma cidade melhor.

Como bem ilustra Lencioni (1994, p. 464-465),

Não só o capital havia homogeneizado o mundo, também o espaço urbano se uniformizou. O ornamento e as tipificidades locais foram reduzidas, a paixão pelos espaços maciços e pelas linhas retas, consagrada e a idéia de construções em grandes escalas, defendida.

Essa situação perdurou até a década de 1960, quando se intensificaram as críticas ao urbanismo moderno. Nesta linha, surgiram trabalhos de estudiosos como Jane Jacobs, Christopher Alexander, Gordon Cullen, Kevin Lynch, Aldo Rossi e Henri Lefebvre, que apresentaram considerações importantes e não tão otimistas em relação à cidade moderna.

Embora tenha iniciado certa inquietação quanto às questões referentes à natureza, o processo de planejamento e gestão da cidade, de um modo geral, ainda não refletia tal sentimento. Os urbanistas até assumiam a importância desse elemento, mas não o

---

<sup>12</sup> A Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas, redigida em 1933 e tornada pública apenas em 1941. A Carta, que trata da chamada *Cidade Funcional*, prega um modelo de cidade radicalmente diferente. Tirando proveito dos avanços tecnológicos na área da construção civil, as cidades passariam a ser constituídas por conjuntos de edifícios altos rodeados de espaço público e zonas verdes. A mobilidade seria assegurada por um conjunto de enormes avenidas. Emerge uma cidade funcional, segregando-se os diversos usos do solo através do seu zoneamento segundo quatro funções principais: habitar, trabalhar, recrear-se e circular.

incorporavam em suas práticas devido à crença de que o avanço tecnológico poderia mudar qualquer característica essencial da natureza, aliando-a ao espaço geográfico, entendido como produto social.

A partir dos anos 1980, surgiram novas expressões e modelos de urbanismo. Um exemplo foi o *New Urbanism*<sup>13</sup>, que até expressou alguns aspectos relativos à sustentabilidade urbana, principalmente no que se refere à busca pela qualidade de vida. Sua escala de atuação, no entanto, ficou reduzida, pois não apresentou soluções para problemas urbanos já existentes, ou seja, o modelo foi aplicado apenas em áreas não ocupadas e em novos empreendimentos urbanos. Outra corrente dessa época consistiu no urbanismo de resultados, baseado em intervenções urbanas pontuais, cujo discurso esteve voltado para a busca de qualificação urbana, preservando os valores locais.

Sendo assim, a temática em torno do ambiente natural foi introduzida nas propostas urbanísticas não mais em soluções globalizantes para a cidade, mas fragmentadamente nos projetos urbanos. Com isso, a relação entre cidade e natureza passou a ser encarada de forma diferente, quando se ampliou a reflexão sobre o verdadeiro significado do meio natural no planejamento urbano, conforme retrata Coelho (2000, p. 26):

Isto acontece a partir do momento em que os urbanistas deixam de lado os “modelos” comprovadamente ineficazes, passando a adotar uma postura onde procuram analisar as características de cada cidade, avaliando as potencialidades particulares de desenvolvimento. Neste âmbito passa a ser incorporada a idéia de um possível desenvolvimento harmônico com a natureza, buscando estabelecer conexões entre os elementos naturais e sociais específicos de cada lugar.

Esta nova postura se deu com o aumento da preocupação ambiental principalmente em relação às alterações na natureza em virtude da urbanização e do uso indiscriminado dos recursos naturais.

---

<sup>13</sup> O *New Urbanism* surgiu nos Estados Unidos no final da década de 80. Buscando inspirar-se em padrões utilizados antes da Segunda Guerra Mundial, ele procurou reintegrar os componentes da vida moderna – habitação, local de trabalho, fazer compras e recreação – em bairros de uso misto, compactos, adaptados aos pedestres, unidos por sistema de tráfego. Procura ser uma alternativa aos *suburbs*, forma de assentamento de baixa densidade típica do entorno das grandes cidades americanas, usualmente elitizada, que congrega de conjuntos de escritórios e moradias unifamiliares, complexos de apartamentos e *shopping centers* – tudo isso dependendo, para ser acessível, do automóvel privado (SOUZA, appud CONGRESS OF NEW URBANISM, 1999).

A incorporação de elementos naturais, entretanto, não pressupôs a integração entre cidade e natureza, e sim a compatibilização do meio natural ao planejamento urbano.

O processo histórico revela que a natureza tem sido controlada, incorporada e até mesmo produzida conforme as necessidades e qualidades humanas. Com isso, ela passa a ser tratada de forma mais social e do que natural. A geração atual mostra claramente a construção cultural da natureza e como estas concepções estão intimamente ligadas à vida cotidiana urbana (HENRIQUE, 2003, *passim*).

Quando produz a cidade, o homem apropria-se da natureza e a transforma conforme suas concepções. Sobre isso, Milton Santos (2002, p. 233) anuncia:

A história das chamadas relações entre sociedade e natureza é, em todos os lugares habitados, a da substituição de um meio natural, dado a uma determinada sociedade, por um meio cada vez mais artificializado, isto é, sucessivamente instrumentalizado por essa mesma sociedade.

Sob esse contexto, cada sociedade, em cada época da sua história apresenta diferentes concepções da natureza com argumentos distintos para justificar a maneira pela qual esta natureza deverá ser preservada. A natureza na cidade ocidental atual assume não só valores ambientais e estéticos, como também sociais, culturais e econômicos.

## **2.2. DA PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A degradação ambiental sempre esteve diretamente relacionada à existência humana. A trajetória da Humanidade ao longo dos tempos demonstra as alterações dos ambientes naturais, causadas principalmente pela ocupação de novas áreas.

O período posterior à Revolução Industrial, conforme citado anteriormente, foi mais uma fase dessa história, que trouxe conseqüências como: urbanização rápida e intensa, progresso das regiões industriais em relação às rurais, crescimento demográfico, degradação ambiental, incremento do comércio interno e internacional, desenvolvimento do sistema capitalista, aperfeiçoamento dos meios de transporte e de comunicação, utilização intensa e predatória dos recursos naturais, dentre outras.

Diante dessa situação é que ocorreu, a partir dos anos 1960, uma retomada de antigas inquietações referentes à relação entre o homem e a natureza. Em 1968, por exemplo, houve o primeiro sinal de grave descontentamento popular com o modelo de capitalismo industrial, eclodindo uma reação de protesto em cadeia, iniciada em Paris, passando por Berkeley, Berlim e Rio de Janeiro. Isso caracterizou o primeiro surto de globalização dos movimentos sociais, influenciando não apenas a economia e a sociedade como também o próprio modelo de civilização, com seus usos e costumes, pois se começava a questionar a falsa idéia de uma evolução sem limites e a ingênua crença na continuidade do progresso (CAMARGO, 2003, p. 319).

Nessa perspectiva, destacou-se o movimento ambientalista, que consistiu no resultado da preocupação da sociedade com diversos fatores que apontavam para a desorganização social e para os problemas ambientais correlacionados, como a exploração dos recursos naturais e a perda da qualidade de vida.

Aliado a isto, iniciou-se uma divulgação popular do termo *Ecologia*<sup>14</sup> e do conceito de ecossistemas, ressaltando a importância do *equilíbrio ecológico* dos sistemas naturais.

Nesse sentido, surgiram várias correntes do movimento, que aplicavam o conhecimento da ecologia à dinâmica do sistema social humano de diferentes formas, tais como: o ecologismo, o conservacionismo e o preservacionismo. Na prática, parece que estes tipos e formas voltados à defesa da natureza acabaram se confundindo.

Deve-se ressaltar que, nessa época, a preocupação com os problemas ambientais ou sócio-ambientais estava integrada a outros movimentos, que também representaram um alerta significativo dos diferentes setores da sociedade. Dentre eles, destacaram-se: os da classe operária, os da contracultura (liderados pelos *hippies* e pelo *rock-and-roll*), os anti-racistas, os feministas, entre outros. Esses movimentos, além de defenderem suas causas, apresentaram novos valores que priorizavam melhores condições de vida.

---

<sup>14</sup> Ecologia consiste no ramo das ciências humanas que estuda a estrutura e o desenvolvimento das comunidades humanas em suas relações com o meio ambiente e sua conseqüente adaptação a ele, assim como novos aspectos que os processos tecnológicos ou os sistemas de organização social possam acarretar para as condições de vida do homem (FERREIRA, 1986).

A preocupação com os problemas ambientais defendidas pelo movimento ecológico se encaixou perfeitamente a essas novas idéias, na medida em que se exigiu maior senso de justiça social, reformulação dos critérios de produção, e atuação mais efetiva dos governos junto à sociedade civil.

Essas questões atingiram uma escala global no final dos anos 1960 e início dos 1970<sup>15</sup>, quando o movimento ecológico ganhou espaço entre diferentes camadas da sociedade, desde estudantes a cientistas. Diversas organizações, comissões, encontros, conferências e tratados voltaram-se para essa temática.

Um grupo bastante representativo foi o Clube de Roma<sup>16</sup>, que surgiu em 1968, com a união de líderes da academia, indústria, diplomacia e sociedade civil que tinha como finalidade a interpretação, sob uma perspectiva ecológica, do sistema global através da identificação dos maiores problemas mundiais neste campo. Além disso, suas propostas organizavam-se em torno da noção de um gerenciamento da demografia e da economia, a fim de alcançar um estado de equilíbrio.

Uma das contribuições do Clube de Roma foi o informe denominado “The Limits to Growth” (“Os Limites do Crescimento”), ou “Relatório Meadows”<sup>17</sup>, publicado em 1972. Tal trabalho apontava para um cenário catastrófico de impossibilidade de perpetuação do modelo de desenvolvimento devido à exaustão dos recursos naturais, levantando assim a proposta de um “crescimento zero”. Essa atitude não foi totalmente aceita, conforme relata Franco (2001, p. 25-27):

Naturalmente essa política foi imediatamente contestada, principalmente pelos países subdesenvolvidos, em virtude de ser extremamente simplista, considerando o mundo como homogêneo quanto ao consumo de energia e de recursos. Assim, na visão dos países pobres, o modelo matemático de Meadows os condenava a um contínuo estado de subdesenvolvimento.

---

<sup>15</sup> Período da crise do Petróleo.

<sup>16</sup> Intitulado após o local de sua primeira reunião, o Clube de Roma existe até hoje e consiste em uma organização internacional, não governamental, sem fins lucrativos e livres de quaisquer interesses políticos, econômicos ou ideológicos. É uma organização que reúne personalidades dos meios da ciência, da indústria, chefes de Estado e outras lideranças, com o propósito de analisar os problemas chave da humanidade.

<sup>17</sup> Esse relatório foi encarregado a uma equipe do MIT (Massachusetts Institut of Tecnology) sob a orientação de D. Meadows. O informe destacava a impossibilidade de um crescimento indefinido, em um mundo finito como o planeta. A equipe de Meadows, consciente de que a manutenção da vida no planeta depende da estabilidade dos sistemas naturais, insistiu na necessidade de contenção do crescimento global e na capacidade de progresso tecnológico para dissolver qualquer limite físico.

O debate passou então a polarizar-se entre a posição de *crescimento zero* - conhecida por *neo-malthusiana*<sup>18</sup> - e posições desenvolvimentistas de *direito ao crescimento* - defendidas principalmente por países do terceiro mundo.

Cabe lembrar também que, em 1971, aconteceu o Painel Técnico em Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizado em Founex (Suíça), onde se intensificou o debate em torno da relação desenvolvimento e meio ambiente. Dois tipos antagônicos de problemas foram discutidos: os decorrentes da falta de desenvolvimento, como a pobreza e a falta de saneamento; e os decorrentes do desenvolvimento, como a poluição industrial e o consumismo elevado.

Essas questões foram retomadas, em 1972, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano - a Conferência de Estocolmo. Nessa época, a partir de uma proposta do secretário<sup>19</sup> da Conferência, Ignacy Sachs<sup>20</sup> desenvolveu a tese do *Ecodesenvolvimento*<sup>21</sup>, segundo a qual desenvolvimento econômico e preservação ambiental são interdependentes para um efetivo crescimento. No entanto, os esforços internacionais para a proteção do meio ambiente foram prejudicados por terem ocorrido num momento histórico em que os alinhamentos entre países no Leste-Oeste e Norte-Sul estavam bastante comprometidos politicamente e impediam reais ações concertadas para o benefício dessa premissa.

Um dos resultados positivos desse encontro, todavia, foi o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), isto é, uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por catalisar ações no contexto do desenvolvimento aliado à proteção ambiental. Mais tarde, em 1983, esse programa criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), presidida pela então Primeira Ministra da Noruega,

---

<sup>18</sup> Este discurso *neomalthusiano* prega a redução do crescimento e faz referência ao inglês Robert Malthus, que em 1798 escreveu que o crescimento populacional levaria à fome no mundo, pois a população crescia em progressão geométrica e os alimentos, em progressão aritmética.

<sup>19</sup> Maurice Strong

<sup>20</sup> Ignacy Sachs (Varsóvia, 1927) é um economista polaco radicado francês. Também é referido como *ecossocioeconomista* por sua concepção de desenvolvimento como uma combinação de crescimento econômico, aumento igualitário do bem-estar-social e preservação ambiental.

<sup>21</sup> O conceito de ecodesenvolvimento, lançado por Maurice Strong em junho de 1973, consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza, pois nestes locais ainda havia a possibilidade de tais sociedades não se engajarem na ilusão do crescimento mimético. Na década de 80, o economista Ignacy Sachs assimilou o termo e o desenvolveu conceitualmente, criando um quadro de estratégias ao ecodesenvolvimento.

Gro Harlem Brundtland, com o objetivo de reexaminar os problemas críticos do meio ambiente e desenvolvimento do planeta e formular propostas realistas para solucioná-los.

Em 1987, essa Comissão lançou um relatório intitulado “*Our common future*” (“Nosso Futuro Comum”), também conhecido como “Relatório *Brundtland*”, que apresentou a temática da Sustentabilidade e reconheceu de forma oficial o termo “Desenvolvimento Sustentável”, apresentando a formulação de um novo paradigma de desenvolvimento, que possibilitaria a compatibilização entre crescimento econômico e preservação ambiental com justiça social. Com isso, a solução dos problemas ambientais seria obtida através de medidas tecnológicas, financeiras e institucionais, embora sem questionar o modelo vigente de crescimento econômico.

Esse relatório também apresentava as seguintes metas: propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000; incentivar a cooperação entre os países em diversos estágios de desenvolvimento à consecução de objetivos comuns e interligados, tomando em conta as inter-relações pessoais, os recursos, o meio ambiente e o desenvolvimento; discutir métodos mais eficientes para que a comunidade internacional tratasse da questão ambiental; e definir noções comuns relativas a temas ambientais de longo prazo e sua agenda.

Em 1992, como comemoração aos vinte anos da Conferência de Estocolmo, foi realizado o evento ambiental de grande importância para o século XX, isto é, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Cúpula da Terra, que contou com a participação não só de chefes de Estado e de representantes oficiais de 175 países, mas também da sociedade civil e de organizações não-governamentais (ONGs) de todo o mundo. Como o Brasil sediou este encontro na Cidade do Rio de Janeiro, ele também ficou conhecido como Eco-92 ou Rio-92.

O objetivo maior desse evento foi buscar um acordo mundial entre os países, com vistas ao enfrentamento das mudanças ambientais, em escala global, que colocavam em risco o futuro da humanidade. Procurava, ao mesmo tempo, seguir o caminho apontado no Relatório Brundtland (1987), de estabelecer alternativas para a promoção do desenvolvimento econômico, em bases sustentáveis, nos países pobres, buscando interromper o círculo vicioso entre pobreza e degradação ambiental.

Na Conferência do Rio, ao contrário da de Estocolmo, a cooperação prevaleceu sobre o conflito. Neste sentido, abriram-se novos caminhos para o diálogo multilateral, colocando os interesses globais como sua principal preocupação. Com isso, foram obtidos alguns resultados, dentre eles: duas convenções, uma sobre Mudança do Clima e uma sobre Biodiversidade; uma Declaração sobre Florestas; e a criação da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Ademais, foram apresentados dois documentos com objetivos mais abrangentes e de natureza política: a Declaração do Rio, que consistiu num conjunto de 27 princípios pelos quais deveria ser conduzida a interação entre ser humano e planeta; e a Agenda 21, ainda mais importante por ser um plano mundial de ação para o desenvolvimento sustentável no século XXI.

A Agenda 21, por sua vez, teve como objetivo dar efeito prático aos princípios norteadores do novo paradigma de desenvolvimento sustentável, aprovados durante o Rio 92, conforme Lemos (2006, *passim*) esclarece:

A Agenda 21 não foi discutida em detalhes e nem aprovada formalmente durante a Rio 92, que apenas tomou conhecimento do documento (“We take note...”). Entretanto, isto não diminui a importância deste documento, aceito tacitamente por todos os governos, para uso voluntário dos países. Embora não tenha força legal, a Agenda 21 contém um roteiro detalhado de ações concretas a serem executadas pelos governos, agências das Nações Unidas, agências de desenvolvimento e setores independentes (como o setor produtivo e as organizações não governamentais), para iniciar o processo de transição na direção do desenvolvimento sustentável.

Este documento foi dividido em quarenta capítulos, distribuídos em quatro seções<sup>22</sup>: a) Dimensões Sociais e Econômicas; b) Conservação e Gerenciamento de Recursos para o

---

<sup>22</sup> Os respectivos enfoques de cada seção são: a) Dimensões Econômicas e Sociais – abrange as estratégias de combate à pobreza e à miséria, as mudanças referentes a padrões de consumo, as propostas para a melhoria de qualidade de vida, as inter-relações entre sustentabilidade e dinâmica demográfica, as políticas internacionais que ajudam no desenvolvimento sustentável; b) Conservação e questão dos recursos para o desenvolvimento – enfoca questões como: proteção da atmosfera, transição energética, relevância do combate ao desmatamento e à desertificação, gestão ecologicamente racional para a biotecnologia, manejo e disposição dos resíduos sólidos, dentre outros; c) Fortalecimento da Participação da Sociedade - aborda questões relacionadas à proteção e promoção de alguns dos segmentos sociais mais relevantes, como: mulheres, juventude, povos indígenas, ONGs, trabalhadores e sindicatos, comunidade científica e tecnológica, agricultores, comércio e indústria; d) Meios de Implantação – engloba temas como: mecanismos financeiros e instrumentos jurídicos internacionais; produção e oferta de tecnologias limpas; educação e treinamento como instrumentos da construção de uma consciência ambiental; fortalecimento das instituições e melhoria das capacidades nacionais de coleta, processamento e análise dos dados relevantes para a gestão da sustentabilidade.

Desenvolvimento; c) Fortalecimento da Participação da Sociedade; e d) Meios de Implantação. Tratou-se de uma proposta de planejamento estratégico participativo, nos níveis local, regional e global, na medida em que propôs um amplo acompanhamento da sociedade e dos governos na tomada de decisões necessárias à sustentabilidade.

Como forma de avaliar os cinco primeiros anos de anúncio e possível implementação da Agenda 21, realizou-se em 1997<sup>23</sup>, a 19ª Sessão Especial da Assembléia-Geral das Nações Unidas, também designada Rio + 5, com a finalidade de identificar as principais dificuldades relacionadas à implementação deste documento. Com a presença expressiva de Chefes de Estado e de Governo, essa reunião representou uma reafirmação perante a opinião pública mundial da importância atribuída à temática do desenvolvimento sustentável.

Em 2002, um documento denominado “Carta da Terra”, de importância singular, equivalente à Declaração Universal dos Direitos Humanos para a área de Meio Ambiente, que fora deixado de lado na conferência oficial da Rio-92, mas que continuou vivo, passando por reavaliações inclusive na Unesco, foi finalmente aprovado pela ONU. O preâmbulo trazia os seguintes dizeres:

Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio da uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações. (CARTA DA TERRA, 2002, p. 01).

---

<sup>23</sup> Cabe lembrar que neste mesmo ano, foi realizada a Conferência Mundial de Quioto, que resultou no Protocolo de Quioto, isto é, um instrumento para a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas que tinha como objetivo um acordo vinculante entre países industrializados para reduzir as emissões de gases a baixos índices. As negociações se estenderam até 2004, quando se obteve a aprovação de um número de países que representasse pelo menos 55% das emissões mundiais de carbono, o que caracterizou a mudança de aspecto de protocolo para tratado. O Tratado de Quioto entrou em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005.

Neste mesmo ano, aconteceu mais uma reunião global, desta vez em Johannesburg na África do Sul. Ela foi denominada Cimeira sobre o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio +10 ou Cimeira da Terra, e consistiu em mais uma oportunidade de discussão a respeito desta temática. Cabe lembrar que nesse encontro também foi possível expor e discutir os obstáculos e resistências encontradas na implantação da Agenda 21, em níveis local, nacional e internacional.

Os resultados desta conferência, contudo, expuseram as mesmas preocupações abordadas dez anos antes no Rio de Janeiro, e as decisões ficaram muito aquém das necessidades reais em torno do desenvolvimento sustentável.

De certa forma, isto evidenciou que, se por um lado, esses modelos de eventos grandiosos, com agendas vastas e abrangentes, unidas a grandes negociações e acordos, deram visibilidade às discussões em torno da sustentabilidade; por outro, geraram frustrações, principalmente por dependerem de alianças entre países com ideologias diversas e por se limitarem ao campo discursivo.

Nesta mesma linha, o termo *desenvolvimento sustentável*, desde a sua origem, foi uma constante nas arenas de discussões de todo o mundo. Conforme Acserald (2001, p. 38-49), diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade desde que a temática foi lançada no debate público internacional, das quais se destacam:

[...] a matriz da eficiência, que pretende combater o desperdício da base material do desenvolvimento [...]; da escala, que propugna um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele exerce sobre os “recursos ambientais”; da equidade, que articula analiticamente princípios de justiça e ecologia; da auto-suficiência, que prega a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos do mercado mundial como estratégia apropriada a assegurar a capacidade de auto-regulação comunitária das condições de reprodução de base material do desenvolvimento; da ética, que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores de bem e de mal, evidenciado as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta.

Dessa forma, a falta de um conteúdo sólido totalmente aceito pela comunidade técnica e científica fez com que a expressão se tornasse um discurso fácil, politicamente adotado e reproduzido sem que se avaliasse seu significado e viabilidade, sendo vulgarizado em

documentos e estudos em geral. Na verdade, nada mais que um termo *chave* para dar mais objetividade e validade a diferentes representações e idéias em discurso.

Mesmo não havendo um consenso em relação à expressão, trata-se de um tema muito presente na pauta dos mais diversos encontros, organizações e discussões sobre o desenvolvimento de municípios e regiões atualmente. Sendo assim, a seguir, serão expostas algumas considerações na tentativa de apresentar a evolução deste conceito.

### 2.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM NOVO CONCEITO

A expressão *desenvolvimento* evoca uma idéia de transformação associada a uma melhora. O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (FERREIRA, 1986, p. 561) define esta palavra da seguinte forma:

**desenvolvimento.** S.m. **1.** Ato ou efeito de desenvolver (-se); desenvolvimento. **2.** Adiantamento, crescimento, aumento, progresso. **3.** Estágio econômico, social e político de uma comunidade, caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção, i.e., os recursos naturais, o capital e o trabalho. [Cf., nesta acepç.: *subdesenvolvimento* (2).] [...]

Trata-se de um termo que guarda variados significados tanto no debate acadêmico quanto político. Além disso, vem recebendo novos adjetivos de acordo com as transformações da sociedade. Nesse trabalho, a qualidade adotada é a de desenvolvimento sustentável, ou seja, que se pode sustentar ou capaz de se manter mais ou menos constante por algum período.

A idéia precursora de desenvolvimento sustentável – mesmo ainda não tendo este nome - surgiu no início da década de 1970, a partir de estudos, reflexões e discussões da Organização das Nações Unidas em relação à preocupação da humanidade, diante da crise ambiental e social que se abateu sobre o mundo a partir da segunda metade do século XX.

Era preciso pensar em um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI, que compatibilizasse as dimensões econômica, social e ambiental, de modo a superar o dilema entre crescimento econômico e redução da miséria, de um lado, e preservação ambiental de outro.

A partir de 1972, a introdução do termo *Ecodesenvolvimento*<sup>24</sup>, enquanto modelo já desenvolvido por Ignacy Sachs, correspondeu à possibilidade de um processo criativo de transformação do meio com a ajuda de técnicas ecologicamente prudentes concebidas em função das potencialidades deste meio, impedindo o desperdício dos recursos e cuidando para que estes fossem empregados na satisfação das necessidades de todos os membros da sociedade, dada a diversidade dos meios naturais e dos contextos culturais.

Entre as condições para a operacionalização do conceito, destacava-se a necessidade do amplo conhecimento das culturas e dos ecossistemas, sobretudo em como as pessoas se relacionavam com o ambiente e como elas enfrentavam seus dilemas cotidianos; bem como o envolvimento dos cidadãos no planejamento das estratégias, já que seriam os maiores conhecedores da realidade local (LAYRARGUES, 1997, p. 03-04).

Para Sachs (1981, p. 39):

Promover o ecodesenvolvimento é, no essencial, ajudar as populações envolvidas a se organizar a se educar, para que elas repensem seus problemas, identifiquem as suas necessidades e os recursos potenciais para conceber e realizar um futuro digno de ser vivido, conforme os postulados de justiça social e prudência ecológica.

Em 1980, com o relatório intitulado “*World Conservation Strategy*” (“Estratégia Mundial de Conservação”) da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN), a expressão sustentabilidade é inserida neste debate. Esse relatório define o desenvolvimento como “a modificação da biosfera e a aplicação de recursos humanos, financeiros, vivos e não vivos para satisfazer as necessidades humanas e melhorar a qualidade de vida”. A seção “Em direção ao desenvolvimento sustentável” identifica os principais agentes da destruição do habitat como a pobreza, a pressão do crescimento populacional, a desigualdade social e as condições de comércio. Ele clama por uma nova estratégia internacional de desenvolvimento com os objetivos de balancear as desigualdades,

---

<sup>24</sup> Existem muitas semelhanças entre “ecodesenvolvimento” e “desenvolvimento sustentável”, como por exemplo, a preocupação com as gerações futuras e a introdução do componente ambiental junto ao econômico no processo decisório. Daí decorrem as mais variadas interpretações de que ambos os conceitos seriam um sinônimo, ou de que o desenvolvimento sustentável representaria o ecodesenvolvimento em um estágio de elaboração mais evoluído. No entanto, há diferenças entre os conceitos, que traduzem inclusive ideologias distintas, conforme é apresentado no estudo de LAYRARGUES (1997).

levando a uma economia mundial mais dinâmica e estável, estimulando e acelerando o crescimento econômico.

No entanto, só em 1987, com a consagração do termo *Desenvolvimento Sustentável* no relatório “*Our Common Future*” (“Nosso Futuro Comum”), pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), é que ocorreu um debate amplificado em torno da temática. Cabe lembrar que este modelo partiu da constatação de que o planeta era único e finito e que existiam preocupações e desafios comuns à humanidade, que demandariam esforços também comuns a todos. Sendo assim, o significado deste conceito foi apresentado da seguinte forma:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (CMMAD, 1991).

Essa definição foi concebida como um conjunto de ações voltadas à solução ou, no mínimo, redução de grandes problemas, tais como esgotamento de recursos naturais, desigualdade social ascendente e crescimento econômico ilimitado. Tais problemas ameaçariam a sobrevivência humana e demandariam uma ação conjunta de governos, empresas e sociedade para serem superados, além de uma integração de forma equilibrada entre os aspectos ambientais, sociais e econômicos, respeitando a sua interdependência.

Sendo assim, a Sustentabilidade passou a ser definida como um princípio de uma sociedade que busca um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero por um período de tempo longo e indefinido.

Cabe lembrar que essa teoria se contrapôs às ações e conjunturas de desenvolvimento de algumas décadas. O modelo de industrialização tardia ou modernização, que ocupou o cerne de diversas teorias nos anos 1960 e 1970, foi capaz de modernizar alguns setores da economia, mas incapaz de oferecer um desenvolvimento equilibrado para toda a sociedade. Com isso, houve uma preocupação crescente com a temporalidade das cidades, com ameaças à estabilidade das estruturas urbanas ao longo do tempo, com o risco de que as cidades pudessem perder substancialmente sua *sustentabilidade* (ACSERLALD, 2001, p. 21).

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento passou do enfoque que visava somente o progresso e a modernização, para a busca da qualidade de vida, inserindo o componente social

na compreensão dos problemas ambientais e trazendo novos conceitos - pouco discutidos até então – como os da justiça social e equilíbrio ambiental.

A dimensão de sustentabilidade social inerente ao conceito, não diz respeito apenas ao estabelecimento de limites ou restrições à persistência do desenvolvimento, mas implica a ultrapassagem do econômico: não pela rejeição da eficiência econômica e nem pela abdicação do crescimento econômico, mas pela colocação dos mesmos a serviço de um novo projeto societário, onde a finalidade social esteja “justificada pelo postulado ético de solidariedade intrageracional e de equidade, materializada em um contrato social” (SACHS<sup>25</sup>, 1995, p. 26 apud GONÇALVES, 2005, p. 03).

Mas esta dimensão não foi a única inserida no contexto do desenvolvimento sustentável. Para Sachs (1993, p. 37-38), a sustentabilidade pressupõe cinco dimensões: a) social, que se entende como a criação de um processo de desenvolvimento que seja sustentado por outro crescimento e orientado por uma outra visão do que seja uma sociedade boa, com a construção de uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e dos bens; b) econômica, com a alocação mais eficiente dos recursos e um fluxo regular de investimentos públicos e privados, sendo necessária a adoção de critérios de avaliação macro-sociais do desempenho econômico; c) ecológica, que implicaria, dentre outras coisas, intensificar o uso do potencial de recursos dos ecossistemas, com danos mínimos à vida; limitar o consumo de recursos esgotáveis, substituindo-os por outros; reduzir o volume de resíduos; promover autolimitação no consumo de materiais; intensificar a pesquisa para a obtenção de tecnologias eficientes; d) espacial, com a obtenção de uma configuração rural-urbana equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas; e) cultural, incluindo a procura de raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área.

Sachs (1993, p. 39) afirma, porém, que a essência dos obstáculos, para que a sustentabilidade efetivamente ocorra, é de ordem política. Dentro desse campo discursivo, há diversas contribuições:

---

<sup>25</sup> SACHS, I.. À la Recherche de Nouvelles Stratégies de Développement Enjeux du Sommet Social. Paris: UNESCO, 1995.

Segundo Bezerra e Bursztyn (2000, p. 13), o desenvolvimento sustentável é um processo de aprendizagem social de longo prazo, balizado por políticas públicas orientadas por um plano nacional de desenvolvimento inter-regionalizado e intraregionalmente endógeno. As políticas de desenvolvimento são processos de políticas públicas de Estados nacionais.

De acordo com Brüseke (2003, p. 35-40), a modernização, não acompanhada da intervenção do Estado racional e das correções partindo da sociedade civil, desestrutura a composição social, a economia territorial, e seu contexto ecológico. Emerge daí a necessidade de uma perspectiva multidimensional, que envolva economia, ecologia e política ao mesmo tempo, como busca fazer a teoria do desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, o atual desafio consiste em estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento.

#### **2.4. DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À SUSTENTABILIDADE DA CIDADE**

Com o objetivo de estabelecer uma correlação entre sustentabilidade e cidade, inicialmente serão apresentados os estudos realizados por Acserald (2001, p. 27-55) quanto a essa possível relação:

A associação da noção de sustentabilidade com o debate sobre desenvolvimento das cidades tem origem nas rearticulações políticas pelas quais os atores envolvidos na produção do espaço urbano procuram dar legitimidade às suas perspectivas, evidenciando a compatibilização das mesmas com os propósitos de dar durabilidade ao desenvolvimento, em acordo com os princípios da Agenda 21 [...]. Ao mesmo tempo em que verificamos uma “ambientalização” do debate sobre políticas urbanas, observamos também um movimento de sentido oposto, com a entrada crescente das questões urbanas no debate ambiental [...].

Para esse autor, no debate contemporâneo há diferentes modelos de cidades que tentam evidenciar as perspectivas em relação à sustentabilidade. Eles podem ser divididos em três grupos principais: os de representação técnico-material da cidade; os que assumem a cidade como espaço da *qualidade de vida*; e os que a encaram como o espaço de legitimação das

políticas urbanas. A seguir, será apresentado um quadro síntese com as idéias centrais de cada modelo (Quadro 01):

Quadro 01: Matrizes Discursivas da Sustentabilidade Urbana  
 Fonte: ACSELRAD, 2001.  
 (Ver ANEXO 01)

<b>MATRIZES DISCURSIVAS DA SUSTENTABILIDADE URBANA (Resumo)</b>		
<b>Representação técnico-material da cidade</b>	<b>A cidade como espaço da “qualidade de vida”</b>	<b>A reconstrução da legitimidade das políticas urbanas</b>
Propõe a recomposição das cidades a partir de modelos de eficiência eco-energética ou de equilíbrio metabólico aplicados à materialidade do urbano. A cidade é vista em sua continuidade material de estoques e fluxos.	Estrutura-se pelos modelos de pureza, cidadania e patrimônio. A cidade é vista como espaço das externalidades negativas cujo equacionamento se dará na temporalidade do processo de construção de direitos, sejam eles ao que serão consideradas condições saudáveis de existência, ou ao usufruto durável da existência simbólica de sítios urbanos.	Procura refundar o projeto urbano segundo o modelo da eficiência ou da equidade. Em ambos os casos, estará em jogo a cidade como espaço de construção durável de pactos políticos capazes de reproduzir no tempo as condições de sua legitimidade.

Dessa forma, Acserald (ibid.) demonstra que a noção de “cidade sustentável” instaura uma nova cena de enunciação, onde um conjunto de vários personagens e discursos entrecruzados reelabora as representações da cidade.

A idéia de cidade sustentável, portanto, depende de uma conciliação dos diversos modos de pensar e representar a cidade, não sendo admissível a leitura da cidade apenas sob os aspectos de uma determinada matriz discursiva. Além disso, o desafio da construção de cidades com novos parâmetros e concepções em relação ao desenvolvimento não pode se limitar a uma espécie de urbanismo “ecologizado” e que tenha na sustentabilidade um atributo meramente simbólico (ibid, p. 23). Deve-se, pelo contrário, pensar em novo processo de desenvolvimento da cidade.

A questão do desenvolvimento sustentável da cidade está fortemente ligada ao modo como o homem produz e vivencia o *ambiente urbano*, que aqui é definido segundo os estudos realizados por Moreira (1999), na tentativa de reunir diferentes abordagens que esse termo pode assumir:

Assim, com a contribuição dos biólogos, dos paisagistas e dos urbanistas, é possível conceituar o ambiente urbano como relações dos homens com o espaço construído e com a natureza, em aglomerações de população e atividades humanas, constituídas por fluxos de energia e de informação para nutrição e biodiversidade; pela percepção visual e atribuição de significado às conformações e configurações da aglomeração; e pela apropriação e fruição (utilização e ocupação) do espaço construído e dos recursos naturais.

Dessa forma, o ambiente urbano seria a síntese das dimensões físicas naturais e construídas do espaço urbano com dimensões de ambiência, de possibilidade de convivência e de conflito, associadas às práticas da vida urbana e à busca de melhores condições de vida, seja para a cidadania, seja na busca de qualidade de vida urbana (COSTA, 2000, p. 56).

Ao abordar as considerações sobre ambiente urbano, faz-se necessária a aproximação do que se define como escala local. Quando se analisa o capítulo 28 da Agenda 21 (ANEXO 02), intitulado de “Autoridades Locais”, verifica-se que este aponta os municípios, por serem a esfera de governo mais próxima das comunidades e por possuírem instrumentos que viabilizam a construção, operação e manutenção de infra-estrutura econômica, ambiental e social, como instâncias fundamentais para a implementação da proposta de desenvolvimento sustentável.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, vem ao encontro dessa proposta, pois estabelece mudanças político-administrativas significativas, dentre elas: maior responsabilidade dos municípios brasileiros no processo de planejamento e gestão de suas cidades e, conseqüentemente, o aumento das atribuições do poder público municipal.

Uma das principais características da Carta Magna refere-se ao fortalecimento da autonomia municipal, que consiste na composição do governo local, na orientação de sua administração, na organização dos serviços, na arrecadação e aplicação de suas rendas e na elaboração de legislação própria. Assim, podem ser identificados quatro aspectos de *relativa* autonomia nesta instância de governo: político, administrativo, financeiro e/ou tributário e legislativo.

Em seu texto, a Constituição da República do Brasil, de 1988, enumera as atividades e serviços a serem prestados pelo município, conforme a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de *interesse local* [grifo nosso];

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (BRASIL, 2007, p. 38)

Consideram-se como assuntos de interesse local tudo que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal, embora possa interessar também indireta ou diretamente ao Estado membro e à União.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o *interesse local* não precisa incidir ou compreender necessariamente todo o território do município, mas uma localidade ou várias localidades de que o compõe, já que, em muitos casos, haverá interesses locais em choque (MACHADO, 1994, p. 32).

Desse fator decorre a importância e a necessidade de se ter um processo de participação popular que possibilite a inclusão dos atores sociais na definição do que se entende por interesse local e no estabelecimento de políticas públicas que contemplem os interesses e necessidades de todos. Nesse sentido, há um consenso em relação ao que apresenta Borja (2002, p.85, apud BAVA, 2002):

A questão da participação popular ganha importância porque estes setores populares têm interesses e valores a defender, porque todos têm que poder expressar-se [...], porque a expressão do conflito nesses novos espaços públicos pode ser positiva, porque a cooperação social é necessária, e os poderes públicos necessitam de interlocutores. E, sobretudo, porque mediante a participação é possível que se expressem os coletivos mais débeis ou vulneráveis, os menos escutados, e é uma responsabilidade dos governos locais dar-lhes a palavra.

Dessa forma, ao se estabelecer uma relação entre cidade e sustentabilidade, considera-se que o tratamento das questões que envolvem esta temática deverá partir de uma instância de governo mais próxima da população e que o modo de atuação em cada ambiente urbano, mesmo que se encaixe em todas as matrizes discursivas ou modelos de representação de sustentabilidade estudados, terá um tratamento muito particular, pois deverá estar de acordo com os interesses locais definidos através de processos de participação popular.

A noção de sustentabilidade não é unívoca, ou seja, ela não se aplica a sujeitos diversos de maneira absolutamente idêntica. Em relação ao município, por exemplo, o que é sustentável para um, pode não ser para o outro.

## **2.5. SUSTENTABILIDADE E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA**

A urbanização rápida e intensa, repercutindo no ambiente urbano e gerando diversos impactos, dentre outros, na vida econômica, social, ambiental e cultural, colocou a cidade como tema prioritário na pauta de acadêmicos, planejadores e gestores das urbes.

Conseqüentemente, tornou-se urgente a necessidade do planejamento e da gestão municipal sob as premissas da sustentabilidade urbana, entendida aqui como um processo pragmático de desenvolvimento sustentável na cidade, de maneira a fomentar a sinergia entre as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e espacial, que depende de uma ação política representativa dos interesses locais e que, por isso, tem um caráter particular e concomitantemente plural.

Não se trata, portanto, da criação e adoção de um modelo completo, acabado e transferível; mas sim, da articulação de um processo de desenvolvimento em que cada localidade terá sua própria definição de sustentabilidade urbana e determinará as diretrizes indispensáveis para alcançá-la. Além disso, deve-se prever a possibilidade de reavaliações periódicas das ações a fim de possibilitar eventuais e necessárias correções de rumo.

Como já foi mencionado, há uma prerrogativa, baseada tanto na Constituição da República Federativa do Brasil quanto nas premissas estabelecidas pela Agenda 21, de os Governos Municipais serem os principais agentes de desenvolvimento da cidade, devido ao

conhecimento mais profundo da dinâmica local do que possuem outras instâncias do setor público, o que permite obter mais informações para o planejamento e gestão urbana.

Ademais, a administração municipal encontra-se mais próxima da população e tem um potencial maior para mobilizar as organizações na luta pelo desenvolvimento sustentável. Por outro lado, com a proximidade da sociedade, o governo é mais pressionado a integrar suas ações às reais exigências e perspectivas locais.

Diante dessa conjuntura, a ação do Poder Público Municipal precisa direcionar o desenvolvimento em prol da sustentabilidade e, partindo do princípio - explicitado no início deste trabalho - de que o planejamento e a gestão são ações distintas e complementares, já que planejar é preparar-se para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra, enquanto gerir é efetivar as condições que o planejamento ajudou a construir (SOUZA, 2002, p. 46-47), ambas as ações devem ser assumidas como fundamentais ao domínio das estratégias de desenvolvimento sustentável.

Além disso, o processo que envolve essas ações deve ser eficaz, isto é, produzir efeitos desejados. Para isso, torna-se fundamental a consideração de alguns aspectos condicionadores dessa qualidade – a eficácia – em relação ao processo de planejamento e gestão municipal enquanto premissa básica à sustentabilidade urbana.

Um deles refere-se à **política urbana**, que tem como função o tratamento do modo de organização da cidade, através de metas traçadas e executadas pelo poder público, visando ordenar o desenvolvimento da urbe. Sendo assim, a política urbana, objetivando melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, deve ser assumida como uma condição básica ao desenvolvimento sustentável.

Partindo do mesmo princípio, os **instrumentos** da política urbana também devem ser cuidadosamente analisados, pois nada mais são que os recursos utilizados para se alcançar um determinado objetivo e/ou conseguir um resultado (FERREIRA, 1986, p. 953). Dessa forma, torna-se importante que estes instrumentos incorporem uma preocupação com as questões que envolvem a sustentabilidade urbana.

Outra estratégia identificada como prioritária em relação a essa temática refere-se ao fortalecimento do **processo participativo** nas decisões relacionadas às ações de planejamento e gestão urbana, conforme mencionado na seção anterior. A democratização dos processos

decisórios e o controle social sobre a implementação da política urbana, através da participação popular, condicionam o desenvolvimento sustentável das cidades.

A questão da **identidade** também é um aspecto importante no que tange ao processo de planejamento e gestão urbana sob a premissa da sustentabilidade, já que ela está diretamente relacionada ao sentido de pertencimento, confiança e cooperação. Se não há identidade em relação a um determinado território ou coletividade, a cidadania – enquanto exercício de um vasto conjunto de direitos e de deveres – fica comprometida, pois não gera compromisso e participação social, uma das condições básicas da sustentabilidade urbana.

Outro caráter de fundamental importância em relação a esse processo refere-se às articulações que devem ocorrer não só entre as diferentes esferas de governo, mas principalmente entre os municípios, visando a integração de esforços para a implantação de soluções das questões urbanas comuns entre eles. Nesse sentido, as **articulações intermunicipais** se tornam importante na medida em que eliminam tensões entre localidades com a formação de novos arranjos de cooperação capazes de viabilizar projetos locais e regionais em prol do desenvolvimento integrado e sustentável das cidades.

Apesar de haver outros aspectos possivelmente relacionáveis a essa temática, acredita-se que as questões que envolvem esses cinco fatores são fundamentais e devem ser priorizadas pelos poderes públicos municipais como estratégias aplicadas ao processo de planejamento e gestão municipal sob a premissa da sustentabilidade urbana.

### **3. RIO DAS OSTRAS: DA SUA FORMAÇÃO AO ATUAL CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO**

A reflexão introduzida pressupõe que o discurso e a prática em relação ao desenvolvimento sustentável tem se dado principalmente a nível local.

Sendo assim, neste estudo sobre o Município de Rio das Ostras (RJ), onde as questões sobre sustentabilidade urbana ganham relevância em quase todas as elocuições proferidas pelos representantes do Poder Público Municipal, torna-se possível uma investigação da aplicação das mesmas em relação à prática do Planejamento e da Gestão Urbana. Com isso, procura-se revelar as dissonâncias existentes no processo entre o que é anunciado e efetivamente realizado, levando em consideração as condições básicas e possibilitadoras do desenvolvimento sustentável.

Este capítulo trará, inicialmente, um panorama do município - incluindo sua localização e dados mais relevantes para a análise a que se propõe. Em seguida, apresentará um quadro geral do processo de Urbanização, seguida do Planejamento e Gestão Urbana praticados, a fim de levantar informações pertinentes a sua caracterização e evolução. Nesta etapa, a idéia também consiste em apresentar o discurso – sempre muito engajado - e a visão das respectivas administrações municipais. Por fim, oferecerá uma análise de Rio das Ostras à luz do atual contexto de influência da indústria do petróleo.

### 3.1. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

Rio das Ostras é um município brasileiro do Estado do Rio de Janeiro, localizado na Região das Baixadas Litorâneas<sup>26</sup>. Distancia-se cerca de 170 km da capital do Estado (Figura 01) e possui como limites geográficos os municípios de Casimiro de Abreu (a oeste) e Macaé (ao norte). Encontra-se numa posição bastante privilegiada, pois se situa entre dois pólos de desenvolvimento: ao sul, o turístico-comercial (Região dos Lagos) e, ao norte, o petrolífero-canavieiro (Campos/Macaé). Recebe, portanto, diferentes formas de influência no seu processo de desenvolvimento (Figura 02).

Figura 01: Mapa do Estado do Rio de Janeiro com destaque para o Município de Rio das Ostras  
Fonte: COMUNIDADE CIDADE.COM.BR, 2008.



O município possui um único distrito-sede, ocupando uma área de aproximadamente 230,4 km<sup>2</sup>, correspondentes a 4,2% da área da Região das Baixadas Litorâneas<sup>27</sup>. A cidade desenvolve-se a partir da RJ-106, que corta a área urbana em duas partes, no sentido sul-norte, onde alcança Macaé. Já a RJ-162 estabelece a ligação com a BR-101, em Casimiro de Abreu, a oeste. A ferrovia Rio-Vitória também passa por seu território (Figura 03).

<sup>26</sup> Essa região também abrange os seguintes municípios: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

<sup>27</sup> Segundo informações do Anuário Estatístico do Rio de Janeiro - 2005, apresentado pela Fundação CIDE (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro).

Figura 02: Mapa do Estado do Rio de Janeiro – Regiões de Governo (2005)  
 Fonte: Fundação CIDE, 2003.

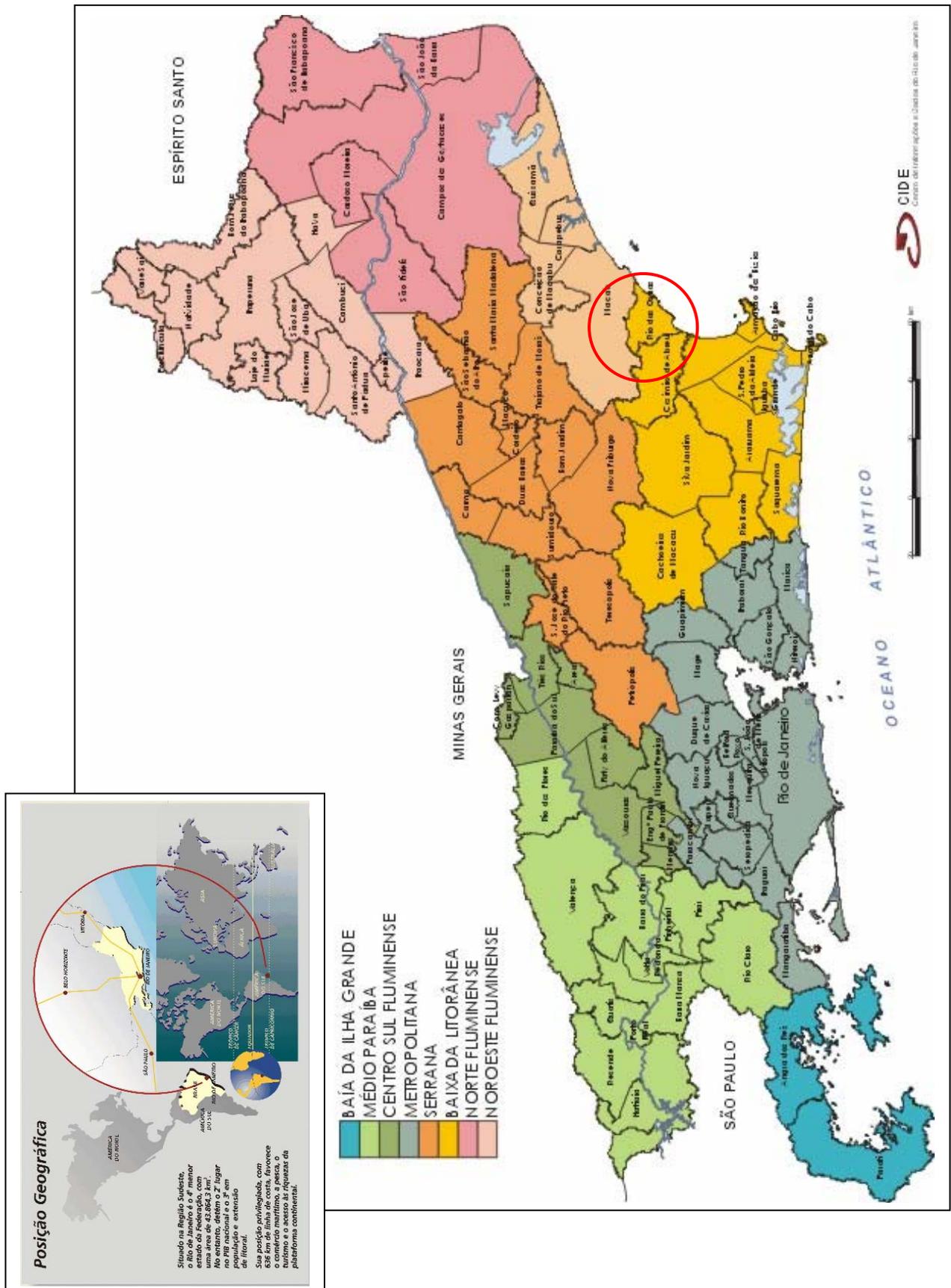
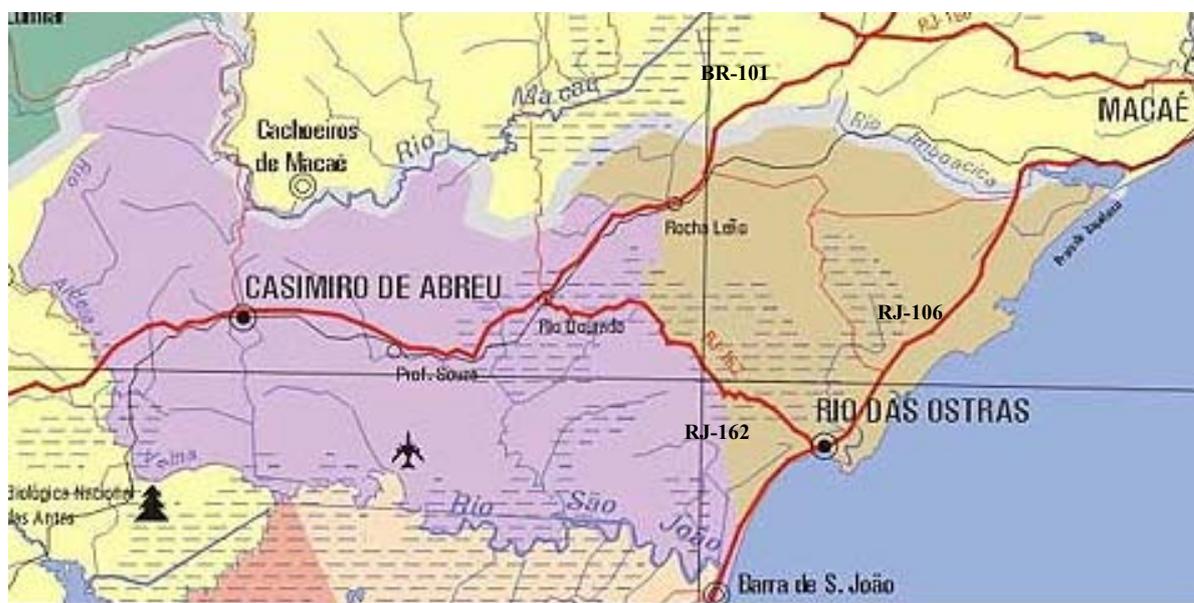


Figura 03: Mapa do Município de Rio das Ostras

Fonte: IBGE, 2005.



Legenda:

— Rodovias (pista dupla)      — Rodovias (pista simples)      — Ferrovias      — Rios

Em relação à posição regional, deve-se ressaltar que em proposta defendida recentemente pela Fundação CIDE (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro) a respeito da nova distribuição das atuais regiões fluminenses (Figura 04), a partir dos diversos perfis econômicos existentes e em virtude de um planejamento estratégico do Estado, Rio das Ostras passaria a integrar a Região Produtora de Petróleo e Gás (atual Região Norte Fluminense).

Esta sugestão tem sido bastante contestada pelo atual prefeito do município, que acredita que tal título vai de encontro ao trabalho de desenvolvimento local voltado para a atividade turística, conforme é apresentado na reportagem de Túlio Brandão, no Jornal O Globo, de 17/06/2007:

Nossa indústria é a do turismo. Recebemos os *royalties* em função dos impactos no município provocados pela presença da indústria do petróleo na região, mas todo o trabalho local é turístico. Queremos fortalecer o projeto de criação da Costa do Sol, com os municípios de Búzios, Cabo Frio, Arraial do Cabo, entre outros.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o município está localizado na região de influência da Bacia de Campos<sup>28</sup> e possui a terceira maior receita em *royalties* do Brasil, atrás apenas das vizinhas Campos e Macaé, situados na Região Norte Fluminense. Os *royalties* representam aproximadamente 80% de toda a receita que o município arrecada e boa parte do restante vem de atividades ligadas ao petróleo.

Figura 04: Mapa com a nova distribuição das Regiões Fluminenses  
Fonte: BRANDÃO, Jornal O Globo, 17/06/2007.



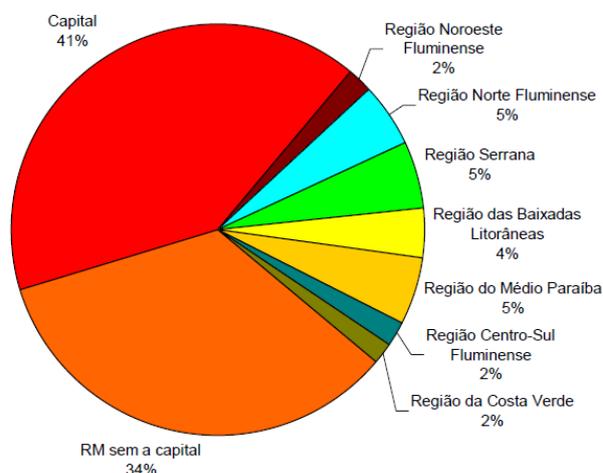
Sendo assim, ao analisar o Município de Rio das Ostras no contexto regional, deve-se considerar não só a Região das Baixadas Litorâneas, onde oficialmente a cidade está situada, mas também a Região Norte Fluminense, cuja base econômica exerce uma influência importante no município, a ponto da Fundação CIDE, através de seus estudos, indicar a

<sup>28</sup> A Bacia de Campos é uma bacia sedimentar brasileira situada na costa norte do Estado do Rio de Janeiro, sendo considerada a maior província petrolífera do Brasil, responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo. Mais detalhes sobre a Bacia de Campos serão apresentados no final deste capítulo.

necessidade de um reposicionamento do município em relação às Regiões de Governo do Estado.

Quanto à distribuição da população, apesar de as duas Regiões abrigarem, em 2004, um percentual pequeno de habitantes do Estado do Rio de Janeiro - 4% na Baixadas Litorâneas e 5% no Norte Fluminense -, principalmente se comparado à Capital e à Região Metropolitana (Gráfico 01)., o interior fluminense vem apresentando sinais de dinamização de sua economia, implicando na “reversão do contínuo processo de concentração metropolitana” (MASCARENHAS, 2004, p. 2)

Gráfico 01: Distribuição da população por região do Estado do Rio de Janeiro (2004)  
Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado), 2004.



Nesse sentido, o aumento populacional dessas regiões tem se dado de forma bastante acelerada, com índices de crescimento maiores que o do Estado do Rio de Janeiro e o da Região Metropolitana (Tabela 01 e Figura 05).

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, realizado pelo IBGE, Rio das Ostras possuía 36.419 habitantes. Desse total, 34.552 pessoas estariam vivendo em área urbana, enquanto somente 1.867 em área rural. A densidade demográfica seria de 177 habitantes por km<sup>2</sup>.

Esse percentual modificou-se bastante nos últimos anos. Em 2004, conforme divulgado pelo IBGE, Rio das Ostras apresentava uma população de 45.755 pessoas, conquistando o 36º lugar em número de habitantes dentre os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, o que significou um crescimento de mais de 25% nestes quatro anos. Acredita-se que, em 2007, a

população tenha chegado a 74.750 habitantes, o que representa um aumento de 63% em relação a 2004 (Gráfico 02).

Tabela 01: Taxa de Crescimento da População Residente no Estado do Rio de Janeiro; na Região Metropolitana; na Região das Baixadas Litorâneas e na Região Norte Fluminense e seus quatro municípios com as maiores taxas - 1940/2000.

Fonte: Fundação CIDE, 2000.

	1940 1950	1950 1960	1960 1970	1970 1980	1980 1991	1991 1996	1996 2000	1991 2000
<b>Estado RJ</b>	<b>2,61</b>	<b>3,68</b>	<b>2,97</b>	<b>2,30</b>	<b>1,15</b>	<b>0,92</b>	<b>1,75</b>	<b>1,28</b>
<b>Região Metropolitana</b>	<b>3,61</b>	<b>4,36</b>	<b>3,52</b>	<b>2,44</b>	<b>1,03</b>	<b>0,76</b>	<b>1,63</b>	<b>1,14</b>
<b>Região Baixadas Litorâneas</b>	<b>0,33</b>	<b>2,52</b>	<b>2,82</b>	<b>2,36</b>	<b>2,36</b>	<b>3,83</b>	<b>4,49</b>	<b>4,12</b>
Armação de Búzios	-0,01	0,86	1,56	2,68	4,41	10,78	6,08	8,67
Rio das Ostras	-0,39	3,87	3,90	4,38	5,37	9,09	6,95	8,13
Iguaba Grande	0,00	2,06	1,64	-0,05	6,28	3,77	11,57	7,17
Cabo Frio	1,01	5,49	5,82	5,54	3,87	5,85	5,77	5,81
<b>Região Noroeste Fluminense</b>	<b>0,62</b>	<b>1,66</b>	<b>0,88</b>	<b>0,89</b>	<b>1,58</b>	<b>1,35</b>	<b>1,60</b>	<b>1,46</b>
Macaé	-0,39	4,19	1,19	2,32	4,23	3,82	3,88	3,85
São João da Barra	1,82	3,55	-1,40	1,72	1,01	6,17	-0,56	3,13
Quissamã	0,06	0,64	0,29	-0,32	0,77	3,75	2,09	3,01
Carapebus	-0,60	-2,04	1,29	-1,76	0,52	2,34	1,58	2,00

Figura 05: Mapa do Estado do Rio de Janeiro, com indicação das taxas media geométrica de crescimento anual (%) em suas respectivas Mesorregiões

Fonte: ERVATTI, 2004.

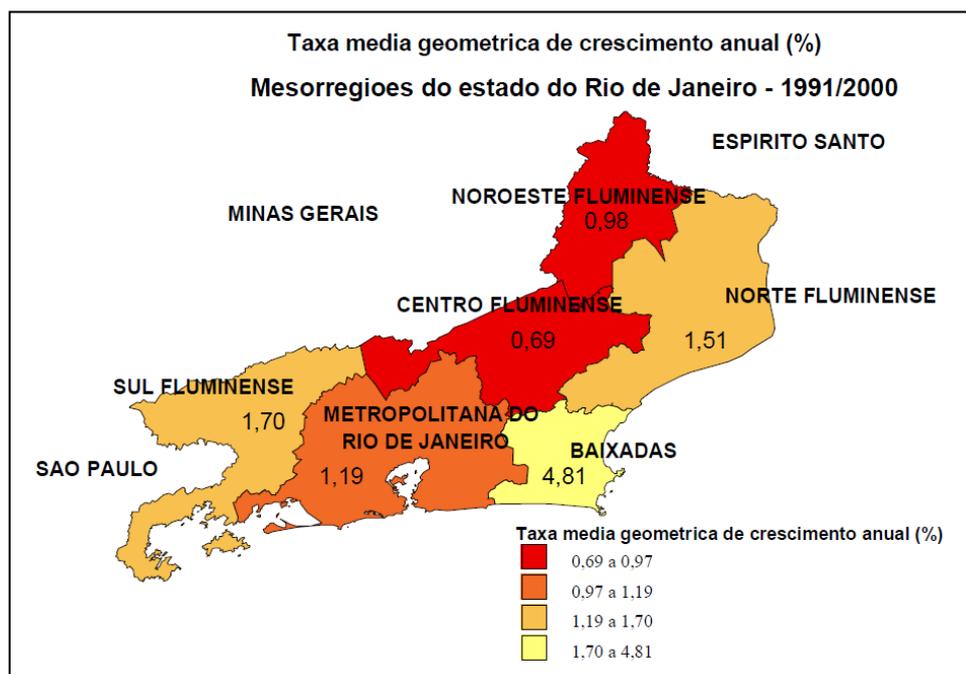
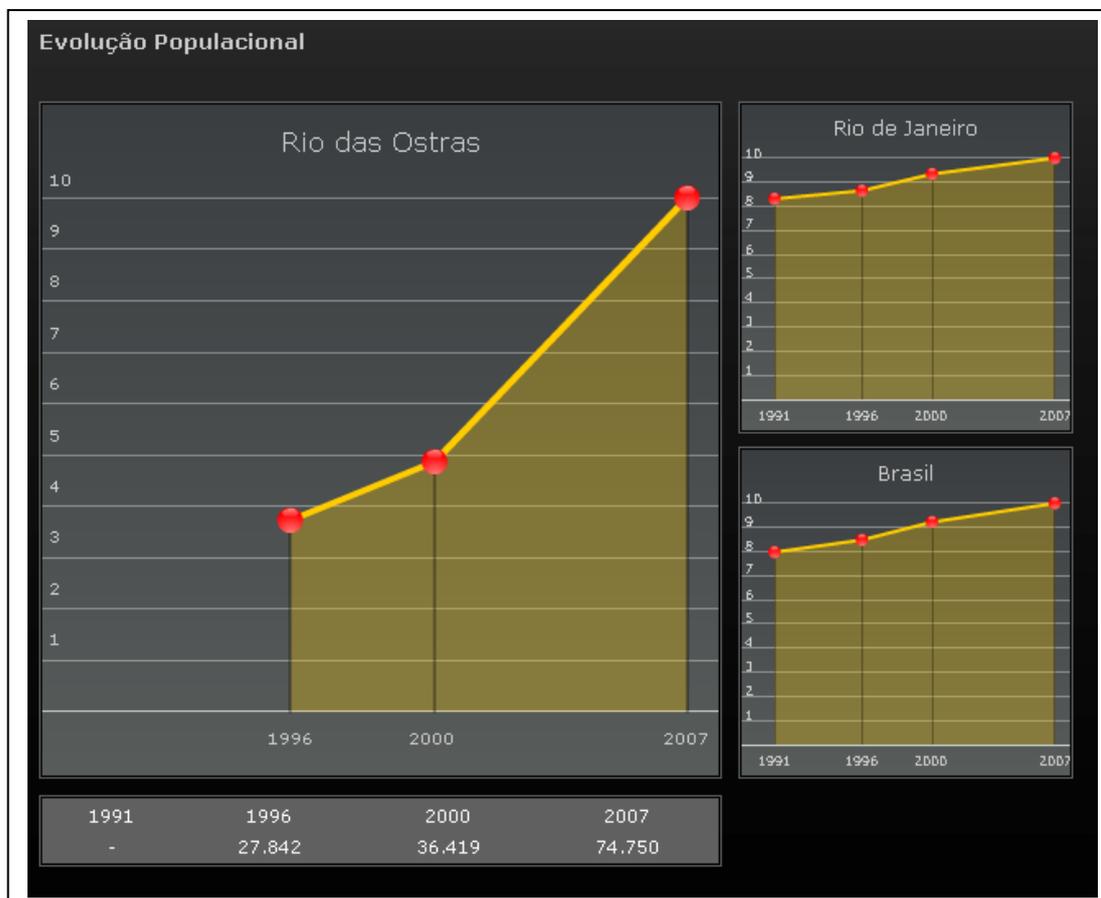


Gráfico 02: Evolução populacional no Município de Rio das Ostras, comparada ao Estado do Rio de Janeiro e ao Brasil (1996-2007)  
Fonte: IBGE, 2008.



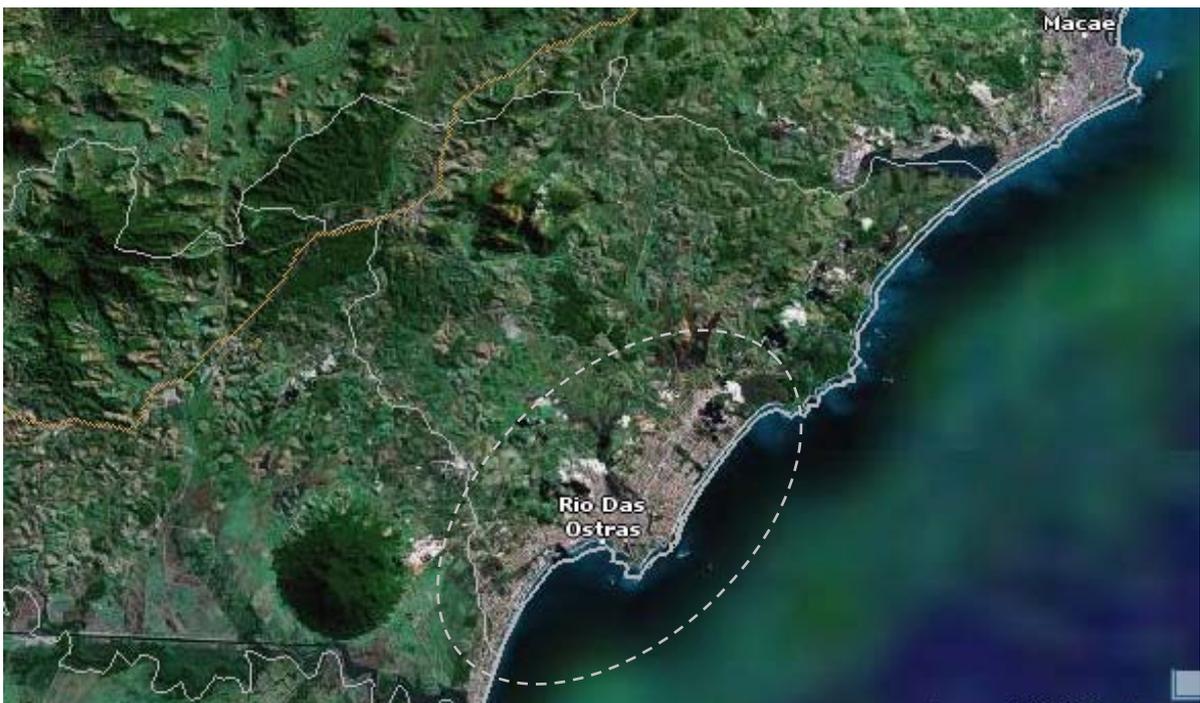
Acredita-se que uma das causas desse incremento na população se deve às correntes migratórias no Estado do Rio de Janeiro, que tem demonstrado uma desconcentração da população com origem na metrópole e destino no interior do estado, sobretudo na Região das Baixadas Litorâneas, que surge como uma área de atratividade populacional com um maior índice de modernização, conforme relata Ervatti (2004, p. 18):

Destacam-se [...] as regiões litorâneas do estado, como a meso das Baixadas que obteve um saldo migratório de 47.380 pessoas, sobretudo oriundas da mesorregião Metropolitana, associada à migração relacionada ao lazer e amenidades. [...] pode relacionar-se como fatores de atração da meso das Baixadas: melhoria das vias de acesso; região de veraneio; crescimento do turismo; investimentos habitacionais; investimentos em infra-estrutura urbana; atração de investimentos através dos *Royalties* do petróleo distribuídos a diversos municípios pertencentes a essa meso.

Entretanto, o município de Rio das Ostras tem um número total de 22.261 domicílios<sup>29</sup>, com uma taxa de ocupação de 48%. Dos 11.495 domicílios não ocupados, 79% têm uso ocasional, demonstrando assim o forte perfil turístico local.

A urbanização, por sua vez, tem se manifestado de forma crescente e acelerada. De acordo com o Estudo Socioeconômico 2007, apresentado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a taxa de urbanização no município de Rio das Ostras corresponde a 94,9% da população, enquanto que, na Região das Baixadas Litorâneas, tal taxa corresponde a 85,5%. Além disso, a ocupação territorial tem se dado principalmente na área urbana próxima ao litoral (Figuras 06, 07 e 08).

Figura 06: Foto-satélite do Município de Rio das Ostras  
Fonte: GOOGLE EARTH, 2007.



<sup>29</sup> Segundo informações do Censo Demográfico 2000, apresentado pelo IBGE.

Figura 07: Foto do Município de Rio das Ostras  
Fonte: GOOGLE EARTH, 2007.

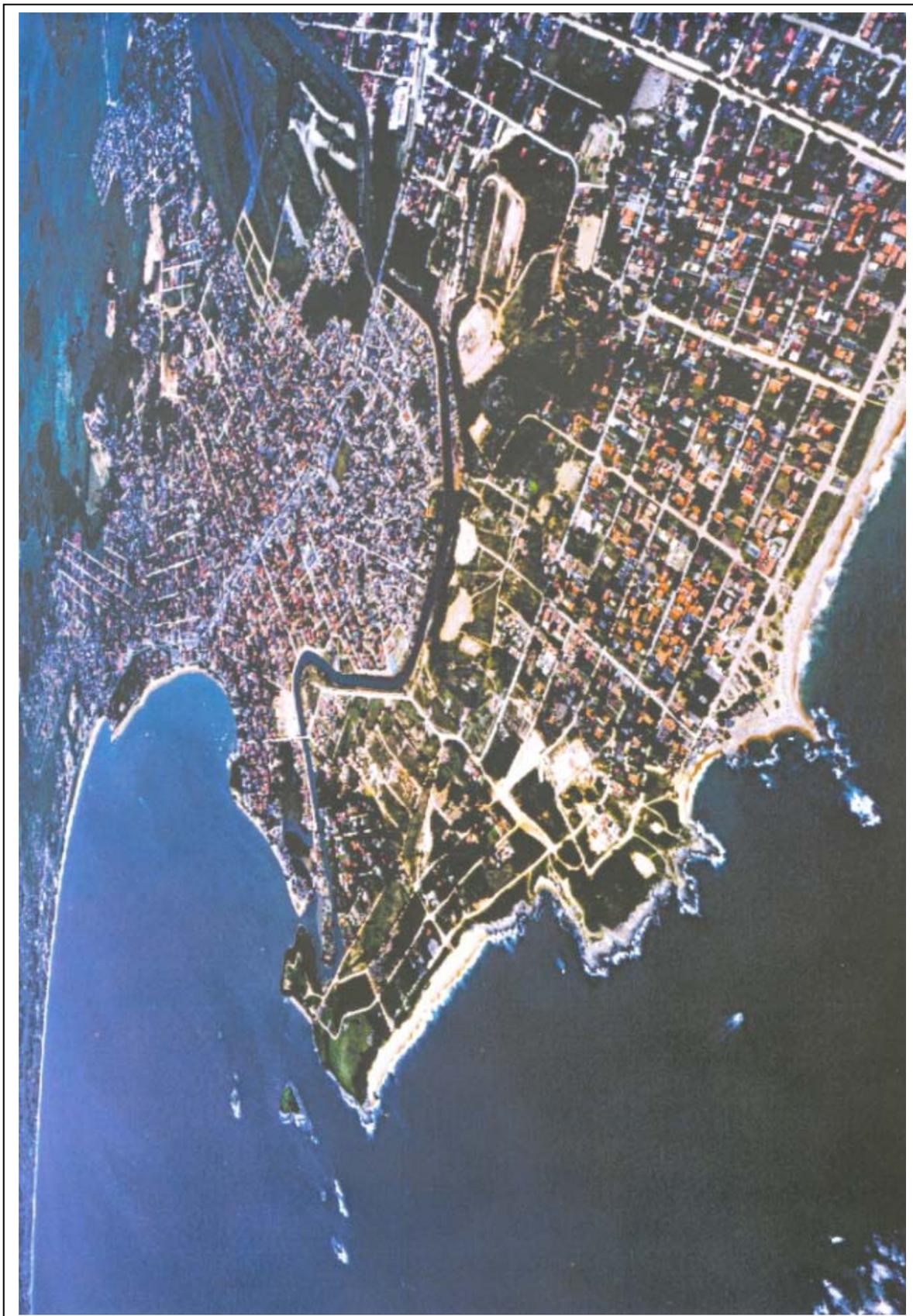
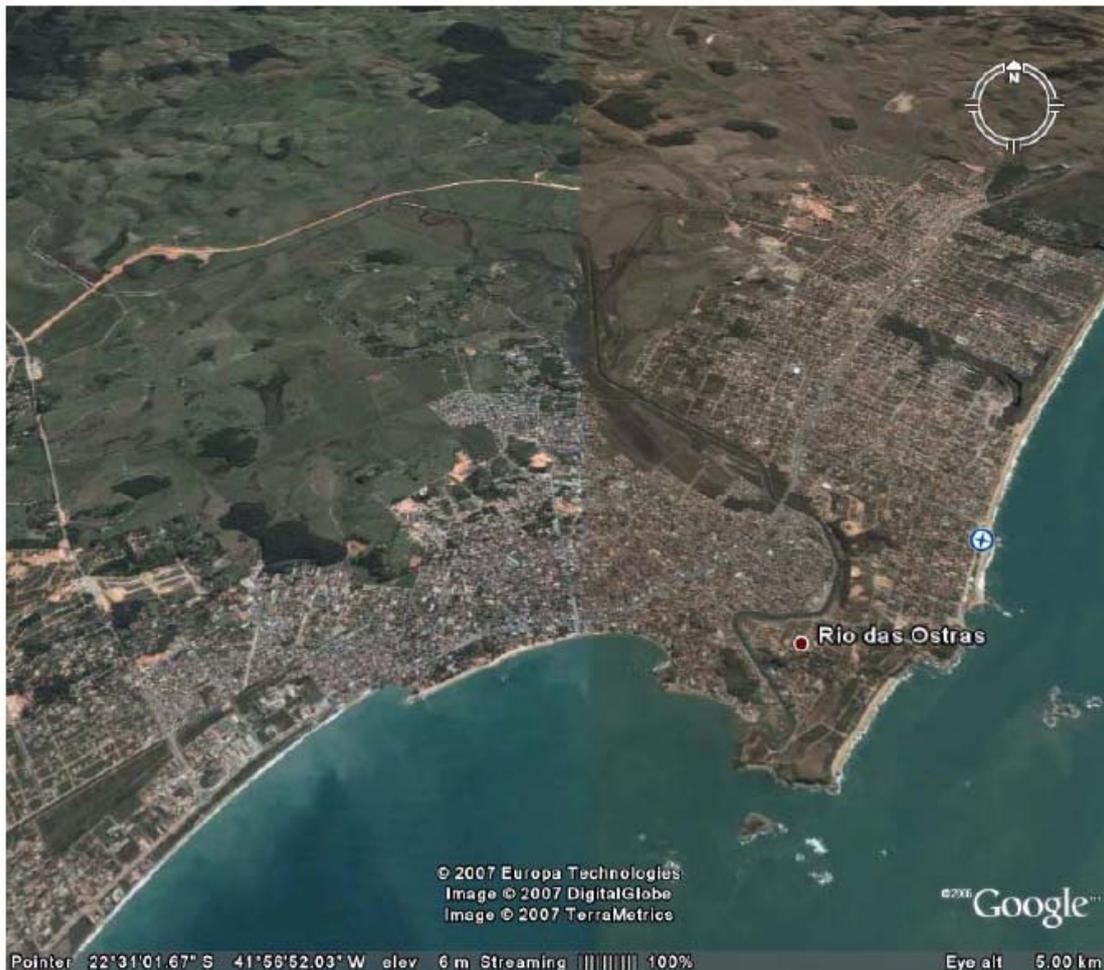


Figura 08: Rio das Ostras a 5 km de altitude, em conurbação com Barra de São João, distrito de Casimiro de Abreu, a sudoeste  
Fonte: GOOGLE EARTH, 2007.

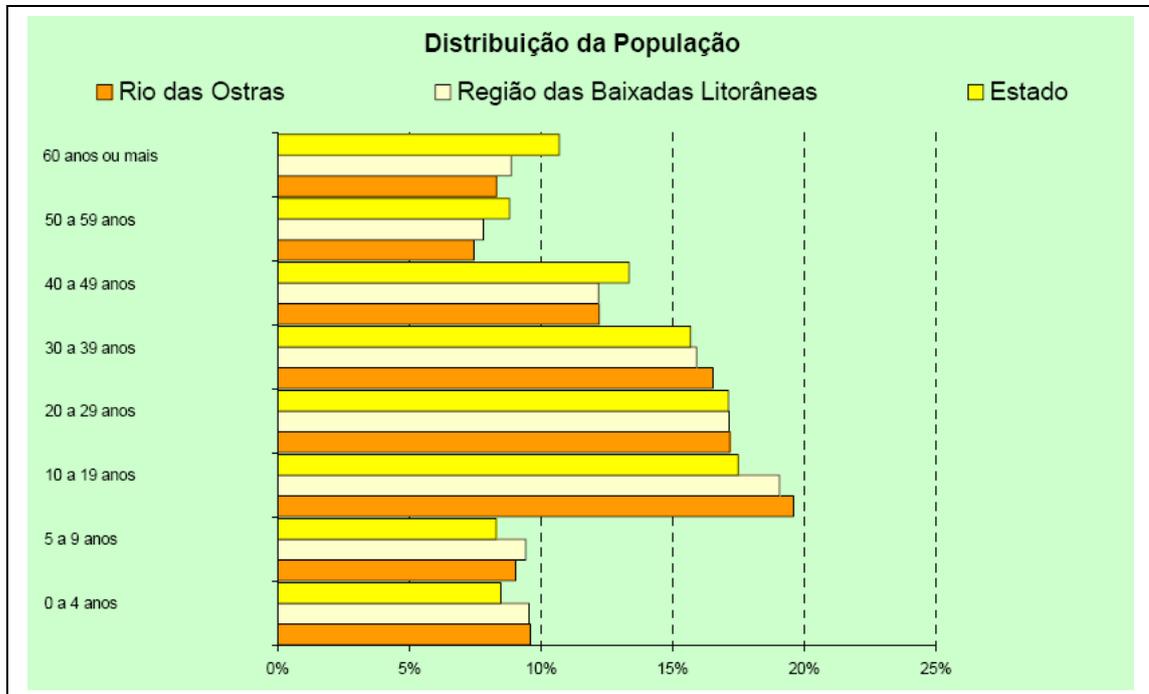


Ao verificar a distribuição da população, por faixa etária, constata-se que a população do município é predominantemente jovem, já que o maior contingente de cidadãos possui de 10 a 39 anos, contra 19% de crianças entre 0 e 9 anos, 8% de adultos entre 50 e 59 anos, e 11% de idosos com 60 ou mais anos (Gráfico 03).

Esses dados justificam, dentre outras, a preocupação do município em promover ações de planejamento e gestão urbana, de cunho educacional, com enfoque em uma população mais jovem. Como exemplo, há os projetos de Educação Ambiental e Orçamento Participativo Jovem.

Gráfico 03: População residente, por grupos de idade de Rio das Ostras, em comparação com a região do município e o Estado, baseado no Censo 2000 (IBGE).

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado), 2007.



O panorama anteriormente traçado contribui para a identificação do município de Rio das Ostras como *locus* privilegiado para a análise do processo de planejamento e gestão urbana sob as premissas da sustentabilidade. Afinal, quanto mais uma cidade cresce e atrai pessoas, por suas possibilidades econômicas ampliadas, maiores são os desafios da sociedade que vive nela.

## 3.2. A EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS

A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam esta obra nas condições históricas. (LEFEBVRE, 1969, p. 68)

A história do Município de Rio das Ostras, como em muitas outras cidades, quase sempre se confunde com o desenvolvimento das diferentes atividades econômicas, sob os interesses de seus respectivos agentes e em seus diferentes momentos.

Partindo desse princípio, será apresentada uma breve análise sobre a evolução do município, com o intuito de relatar os fatores responsáveis pela sua formação e ocupação, bem como as modificações que ocorreram em seu espaço e a alteração do perfil de seus ocupantes. Além disso, será exposto um panorama do processo de planejamento e gestão do município desde a sua emancipação até os dias que se seguem.

### 3.2.1. De Povoado a Município

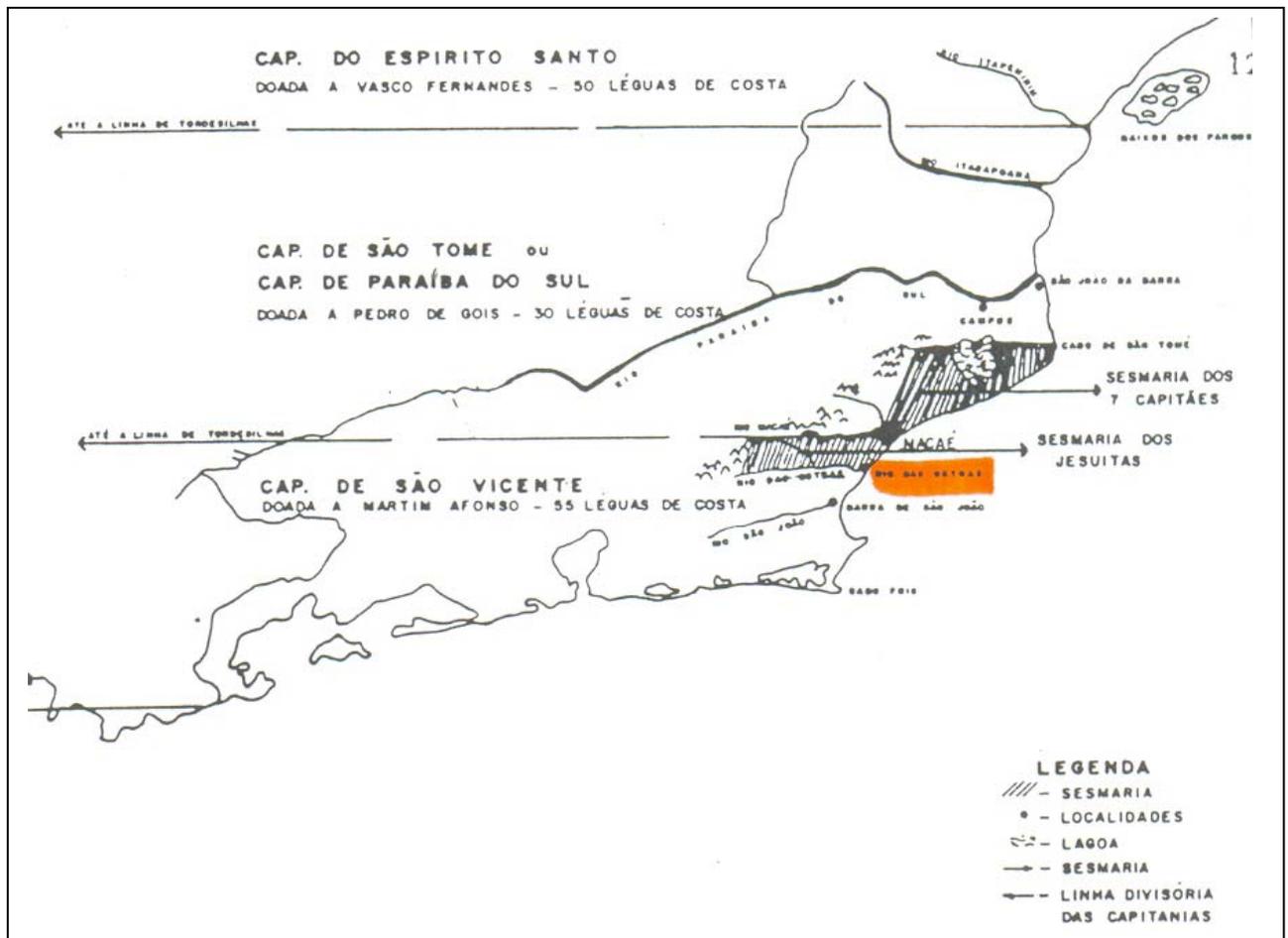
A história de Rio das Ostras remonta ao século XVI, quando a atividade açucareira tomou conta da região e fez com que pequenos lugarejos começassem a surgir a partir de viajantes e tropeiros, conforme apresenta Lima (1998, p. 35):

Depois da exploração da mata atlântica, o açúcar foi o grande produto que levou ao povoamento desta região. Concomitantemente, a criação de gado foi outra atividade desenvolvida. Para produzir o açúcar era necessária uma estrutura latifundiária bem organizada e concentrada nas mãos de poucos senhores de terras, e foram esses mesmos proprietários que, na luta para expandir essas terras, foram cada vez mais longe, conquistando espaços para a criação de gado. As tropas que transportavam o gado para o norte fluminense precisavam de caminhos seguros. Isso fez com que pequenos lugarejos começassem a aparecer nos mapas, lugares onde os viajantes paravam para se abastecer de água e de alimentos. Havia também a questão da segurança, que fez com que o governo português criasse postos de fiscalização, principalmente nos rios, já que as travessias eram trabalhosas. Assim, logo de início, Rio das Ostras aparece como uma das passagens dos tropeiros, já que tinham obrigatoriamente que parar e preparar o transporte do gado através do rio. Em torno dessa atividade foi se desenvolvendo um pequeno núcleo nas proximidades do rio das Ostras.

Este pequeno núcleo - próximo ao território onde hoje está situado o município de Rio das Ostras - integrava a Capitania de Paraíba do Sul ou São Tomé e, em 1534, suas terras foram doadas a Pero de Góis pelo rei de Portugal (Figura 09).

Pero de Góis convidou, então, o amigo Martins Garcia, alguns parentes e duas dezenas de colonos para fundar, em 1538, uma povoação na região norte do atual município de São João da Barra, entre os rios Itabapoana e Paraíba do Sul. Chamou-a Vila da Rainha e nela plantou as primeiras mudas de cana-de-açúcar, produto que viria a ser largamente cultivado nas terras fluminenses.

Figura 09: Mapa com localização de Rio das Ostras – Sesmaria dos Jesuítas  
Fonte: MORAES, 1996.



Nota-se aqui o surgimento da primeira atividade econômica da região, ou seja, a agricultura canavieira. Ademais, constata-se a preocupação do donatário em desenvolver economicamente a vila com a busca de recursos para investimento, conforme a seguir:

Em 1542, quando a vila já estava construída, Pero de Góis resolve viajar para Portugal, onde buscava mais recursos para investimentos na região. No entanto, embora tivesse conseguido na metrópole bons acordos, foi surpreendido em seu retorno com a notícia de que durante sua ausência os índios goitacazes haviam assaltado a vila, pondo os colonos em fuga. (MUNICÍPIOS EM DESTAQUE, 1997, p.19).

Dessa forma, o ataque dos índios interrompeu temporariamente o desenvolvimento da vila e, conseqüentemente, da agricultura canavieira. Pero de Góis, no entanto, reouve a situação através de um entendimento com os índios e conseguiu criar condições para que o trabalho de plantio da cana-de-açúcar retornasse. Mas um novo acontecimento consistiu em mais um entrave ao ciclo de cultivo:

Pero de Góis, no entanto, não se deu por vencido. Através de um entendimento com os índios, conseguiu uma trégua, retomando o trabalho de plantio da cana. Animado com o desenvolvimento da vila, o donatário chegou a encomendar vários escravos. Não contava, porém, com a ironia do destino: um pirata da costa atacou os índios que, pensando tratar-se de uma hostilidade por parte dos colonizadores portugueses, em represália, atacaram os canaviais, incendiando-os e destruindo as casas dos colonos que abandonaram a vila. [...] Pero de Góis retornou a Portugal com sua família, deixando como seu herdeiro seu filho Gil. Este, em 1619, renunciou aos direitos hereditários e a Capitania de Paraíba do Sul ficou abandonada pela Coroa por uns tempos. (MUNICÍPIOS EM DESTAQUE, 1997, p.19).

A região voltou a ser desbravada no início do século XVIII, tendo como principais atividades econômicas, as lavouras de cana de açúcar e mandioca.

Inicialmente ocupado por índios Tamoios e Goitacazes, o território situado entre o Rio dos Bagres (Rio Macaé) e o Rio Leripe (Rio Iriri e atual Rio das Ostras), era constituído pela sesmaria concedida pelo capitão-mor e governador do Rio de Janeiro, Martin Corrêa de Sá, em 1º de agosto de 1630, aos padres da Companhia de Jesus. Nestas terras foram construídos currais para o descanso do gado que vinha de suas fazendas de Campos, com destino ao Rio de Janeiro e um engenho localizado em Boassica (limite atual de Rio das Ostras e Macaé), constituído de senzalas, paiol, lavouras de cana de açúcar e mandioca. (RIO DE JANEIRO (Estado), 2005).

Embora estivesse no caminho entre Rio de Janeiro e Campos dos Goitacazes, parte do território participou muito fracamente da economia açucareira, devido às condições geográficas insatisfatórias. Muitas terras constituíram apenas fazendas de criação de gado ou

de plantação de produtos, em pequena escala, voltados para o consumo interno. Entretanto, a necessidade de escoamento da produção das regiões serrana e norte determinou duas direções básicas de circulação: uma pelo litoral e outra paralela ao mesmo.

Deve-se ressaltar que a presença de jesuítas também foi importante para a região. A primeira capela dedicada á Sacra Família foi erguida em 1748 e, ao redor dela, uma comunidade floresceu com tal rapidez que a Freguesia da Sacra Família de Ipuca foi fundada menos de vinte anos depois, em 1761, no lugar conhecido como Aldeia Velha. No entanto, em 1801, uma forte epidemia atingiu a sede da freguesia e a comunidade se mudou para as proximidades do Rio São João, onde foi erguida uma igreja consagrada a São João Batista.

Em 1843, o governo provincial aprovou os limites da demarcação das terras da povoação de Barra de São João. Três anos mais tarde, o progresso verificado na localidade fez com que ela fosse elevada à categoria de vila, denominada ainda Barra de São João. Entre os anos de 1890 e 1892, ocorreram importantes modificações territoriais em Barra de São João, passando de vila à categoria de cidade e criando-se a freguesia de Indaiassú.

A agricultura do município se desenvolveu regularmente até fins do século XIX, quando a assinatura da Lei Áurea derrubou um dos pilares que sustentavam a economia colonial: a mão-de-obra escrava. Como todos os municípios agrícolas, Barra de São João adentrou uma fase de crises, tendo a sede da comunidade deslocada ora para Indaiassú, ora para Barra de São João.

Outro fator que teria contribuído para tais mudanças foram os surtos de malária que assolavam a região, conforme relata Moraes (1996, p. 38):

[...] os engenhos e fazendas foram sendo abandonados, com a conseqüente desvalorização das terras. As propriedades não foram desmembradas, mas, ao contrário, procederam-se remembramentos, o que explica o predomínio dos latifúndios na área da baixada. O quadro de estagnação perdurou até a década de 50, refletindo-se diretamente na fraca ocupação do território municipal como um todo.

Em 1925, Barra de São João passou a segundo distrito e Indaiassú se tornou definitivamente a sede do município, tendo sua denominação alterada para Casimiro de Abreu. Dezenove anos depois, através de um decreto-lei estadual, o distrito de Barra de São João foi ordenado como o segundo do município de Casimiro de Abreu.

O povoado de Rio das Ostras fazia parte do distrito de Barra de São João. Se por um lado, as condições geográficas eram insatisfatórias para o desenvolvimento da economia açucareira nesta localidade; por outro, os aspectos naturais proporcionaram novas condições de desenvolvimento.

A existência do Rio São João e do Rio das Ostras, aliado à posição geográfica como rota de tropeiros e comerciantes rumo a Campos e Macaé, fez com que surgissem novos núcleos urbanos, inclusive os povoados de pescadores. Com isso, a pesca foi desenvolvida e se tornou a principal atividade econômica até meados do século XX.

Quanto ao uso e ocupação do solo, embora houvesse a colônia de pescadores na região, Rio das Ostras era fracamente povoado. O uso das expressões "no quase deserto que se estende da foz do Rio São João, até depois do Rio das Ostras" utilizadas por Bernardes (1957) e "praia pitoresca" no Roteiro Rodoviário Fluminense divulgado na época pelo Departamento de Estradas e Rodagem, ilustram o aspecto de Rio das Ostras (MORAES, 1996, p.40) (Figura 10).

No entanto, para Lima (1998, p. 51), se Rio das Ostras não era um grande centro urbano, a sua localização e o fato de sua vida girar em torno do rio transformaram a pequena vila de pescadores no projeto de uma cidade.

A partir da década de 1940, a área até então desvalorizada devido às epidemias que assolavam a região sofreu uma revalorização em função das obras de drenagem e da implantação de transportes rodoviários.

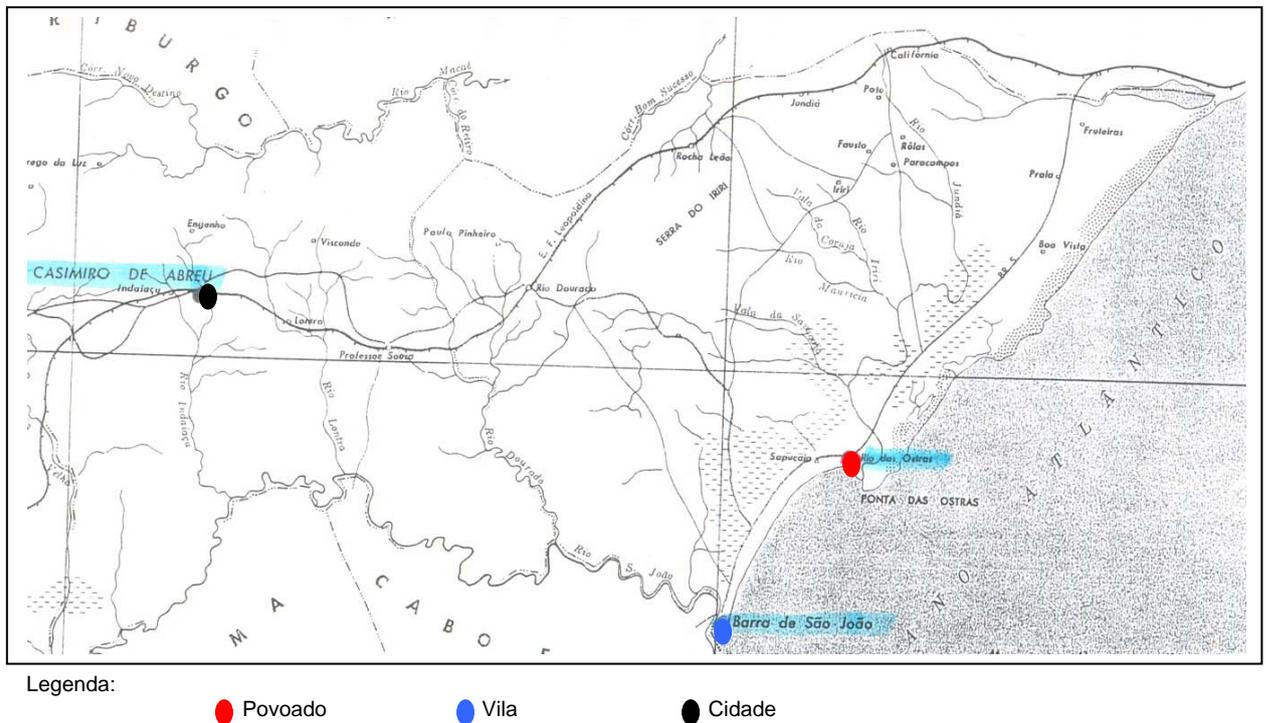
Deve-se ressaltar que esta localidade encontrava-se numa região praticamente isolada em relação às capitais fluminense (Niterói<sup>30</sup>) e federal (Rio de Janeiro<sup>31</sup>). Entretanto, a construção da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), na década de 1940, e seu posterior asfaltamento, em 1950, ampliaram qualitativamente a acessibilidade ao local, principalmente em relação à Niterói.

Mesmo assim, Rio das Ostras permaneceu como um pequeno povoado pertencente ao distrito de Barra de São João, no município de Casimiro de Abreu, apresentando uma baixa taxa de urbanização.

<sup>30</sup> A cidade de Niterói foi a capital do Estado do Rio de Janeiro a partir de 1889. Entre 1894 e 1903, perdeu a sua condição de capital para a cidade de Petrópolis. Em 1903, voltou a ser a capital até 1975.

<sup>31</sup> A cidade do Rio de Janeiro foi a capital do Brasil de 1763 a 1960, quando o governo foi transferido para Brasília.

Figura 10: Mapa com povoado de Rio das Ostras da Vila de Barra de São João, no município de Casimiro de Abreu na década de 1950  
Fonte: MORAES, 1996.



Ao longo da década de 1950, essa situação foi se modificando, conforme descreve Moraes (1996, p. 40-41):

O aumento da acessibilidade ao conjunto metropolitano e do desenvolvimento do hábito de lazer, ao longo do litoral por classes sociais de maior renda, estimulou a partir da década de 50 o desenvolvimento do antigo núcleo de pescadores, ocorrendo a penetração do capital imobiliário, que marcou o início em Rio das Ostras do fenômeno da segunda habitação. A exigüidade dos terrenos e a conseqüente pressão sobre os seus preços na metrópole, ocasionando dificuldades de atuação de grupos imobiliários e especuladores no mercado da primeira habitação levaram esses agentes a procurarem outros espaços, com condições naturais similares, aumentando a possibilidade de ampliar os seus lucros com a criação de uma nova demanda de habitação. Estes novos espaços incluíram as regiões litorâneas, tomando-se espaços sujeitos a novos processos de monopolização (Figuras 11 e 12).

Figura 10: Mapa com ocupação do solo em Rio das Ostras.  
Carta do IBGE de 1963 sobre foto aérea de 1956.  
Fonte: MORAES, 1996.

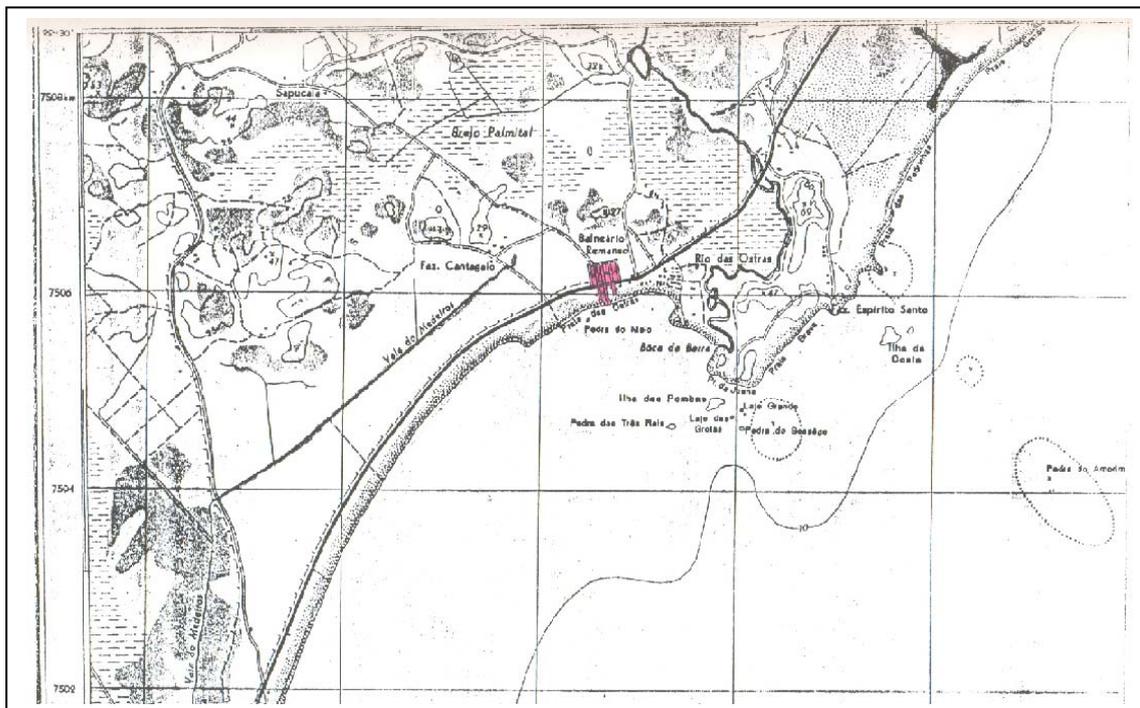


Figura 11: Imagem de Rio das Ostras (Década de 1950).  
Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, 2003.



O desenvolvimento do povoado foi um dos motivos da aprovação da indicação de Rio das Ostras à categoria de distrito, apresentada pelo então vereador do município de Casimiro de Abreu, Joaquim Marchon de Araújo, conforme relatado abaixo:

Finalmente, atendendo que a localidade de Rio das Ostras tem tido um índice de crescimento de desenvolvimento bastante acentuado, com um índice de construções novas, crescimento este que tem se refletido inclusive na sua área populacional, e de fixação de seus moradores, o mesmo ocorrendo em relação ao restante do distrito a ser criado, esta Comissão entende ser de plena justiça e de necessidade a criação do terceiro distrito deste município, o que virá facilitar inclusive a administração daquela região, que sem sombra de dúvidas é uma das mais bonitas do nosso litoral fluminense (CASIMIRO DE ABREU, 1968).

Em 17 de março de 1970, o governo estadual aprovou a resolução da Câmara de Casimiro de Abreu, criando o terceiro distrito municipal com sede em Rio das Ostras. Nessa época, o processo de urbanização já era crescente (Figuras 12,13 e 14), o que pode ser comprovado pelo levantamento de loteamentos aprovados desde a década de 1950 até os anos 70 (Tabela 02).

Tabela 02: Loteamentos aprovados entre as décadas de 50 e 70  
Fonte: SECPLAN, 1978.

<b>Tabela: Loteamentos aprovados entre as décadas de 50 e 70</b>			
<b>Década</b>	<b>Quantidade de loteamentos</b>	<b>Número de lotes</b>	<b>Área total</b>
50	9	5.898	7.067.041
60	9	7.036	5.985.193
70	22	12.103	9.484.594

Paralelamente, a construção da Ponte Rio - Niterói, iniciada em 1968<sup>32</sup> e concluída em 1974, e o asfaltamento da rodovia BR-101 possibilitaram a efetiva ligação entre as regiões litorâneas e a metrópole do Estado.

<sup>32</sup> A construção da Ponte Rio-Niterói foi iniciada, simbolicamente, em 9 de novembro de 1968, com a presença de Sua Majestade, a Rainha Elizabeth II e de Sua Alteza Real, o Príncipe Phillip, Duque de Edimburgo, ao lado do ministro Mário Andreazza. As obras começaram em janeiro do ano seguinte e foram inauguradas em 4 de março de 1974, cinco anos e três meses depois. Fonte: História das Rodovias (disponível em <http://www.estradas.com.br>).

Figura 12: Mapa com ocupação do Solo em Rio das Ostras (1960).  
Carta do IBGE de 1983 sobre dados dos anos 1960.  
Fonte: MORAES, 1996.

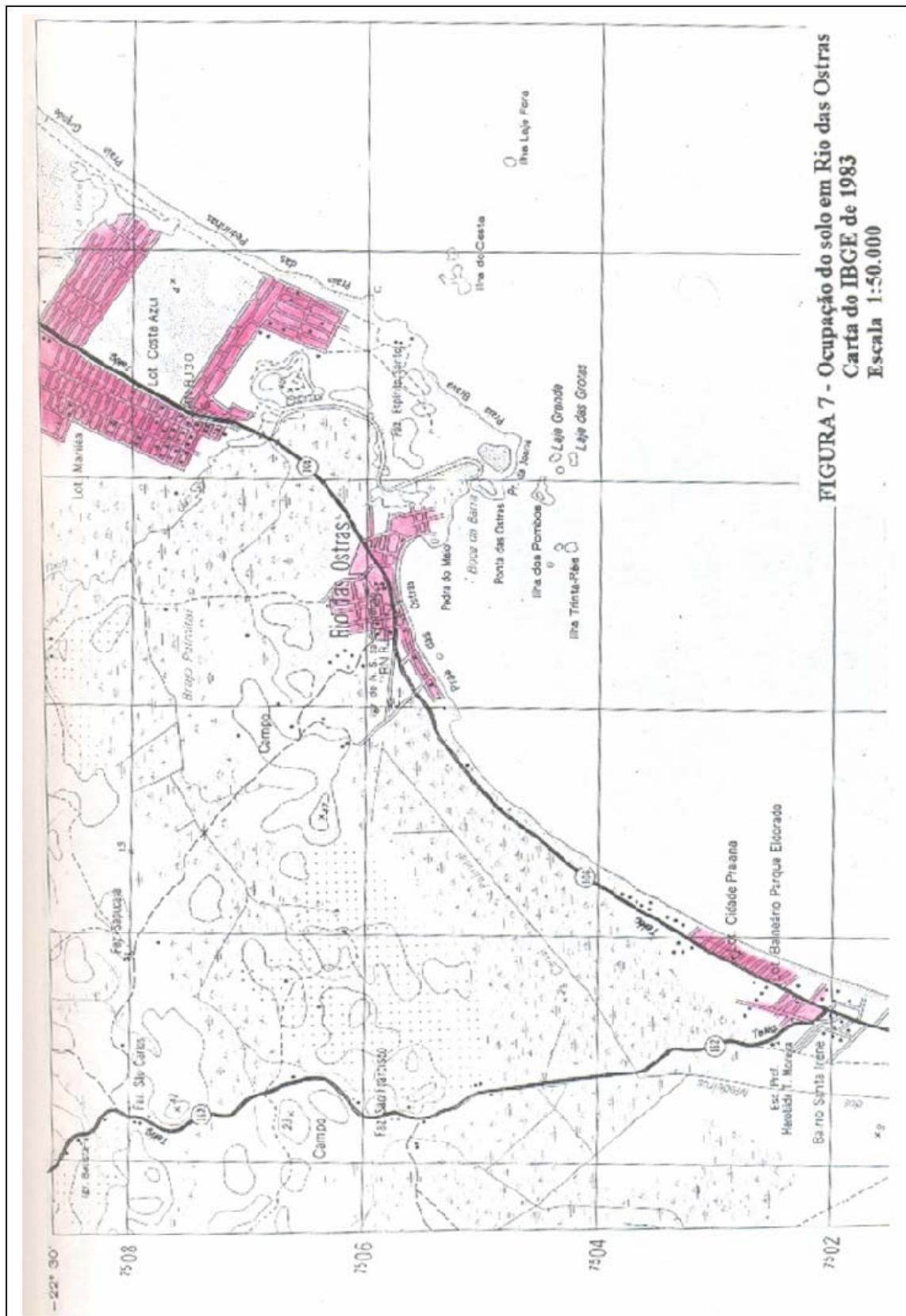


Figura 13: Fotografia aérea (1973). Ocupação litorânea do Bosque da Praia a Boca da Barra.  
Fonte: AEROFOTO CRUZEIRO, 1973.

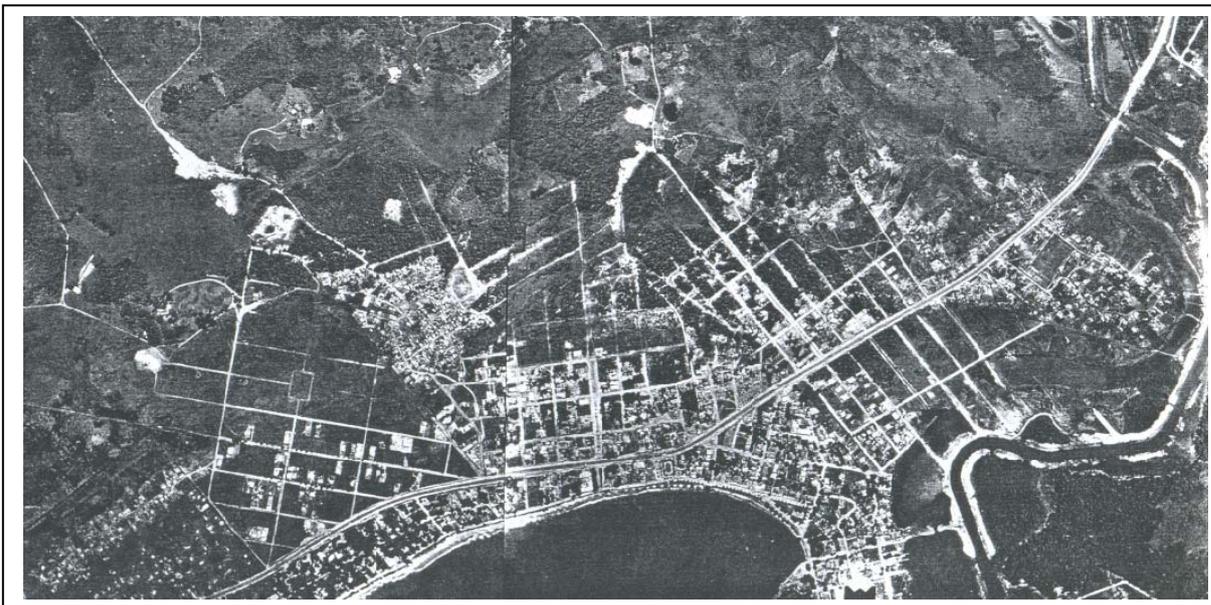
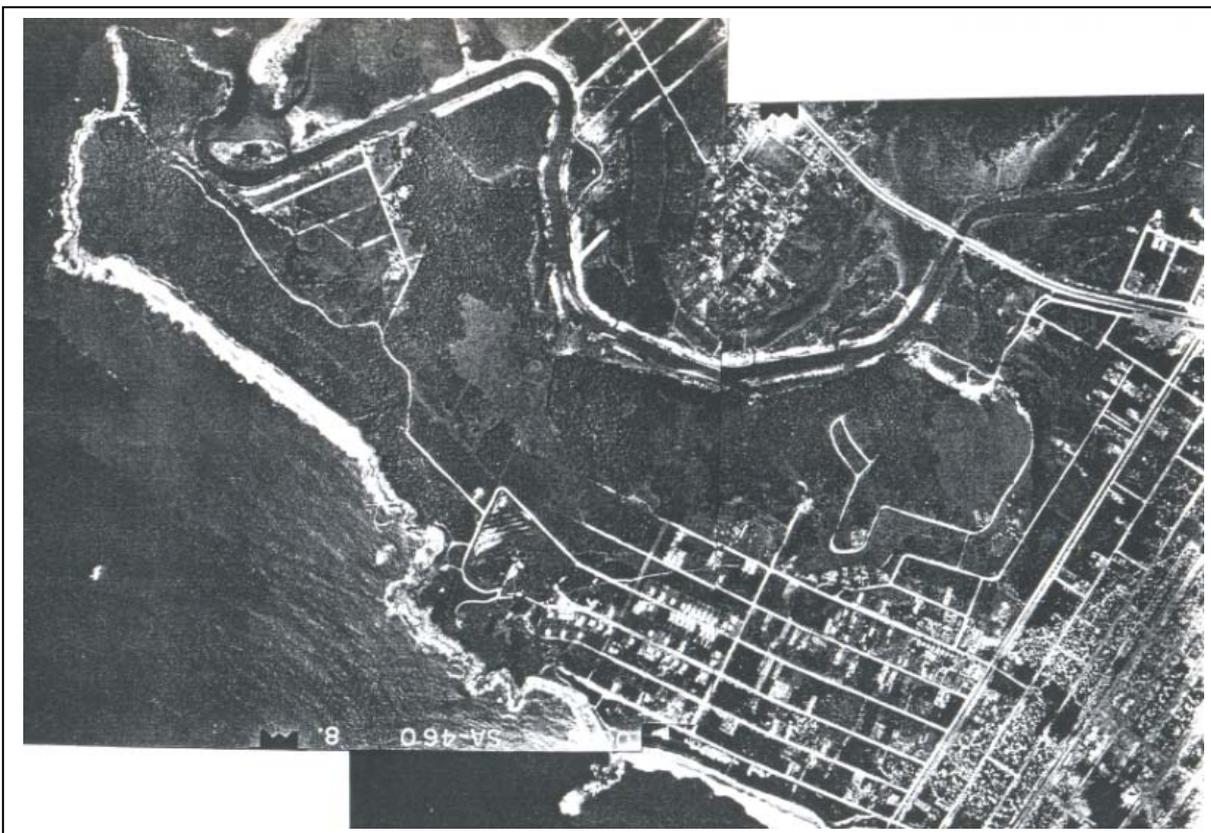


Figura 14: Fotografia aérea (1973). Ocupação litorânea da Boca da Barra a Costa Azul.  
Fonte: AEROFOTO CRUZEIRO, 1973.



Ademais, também em 1974, a Petrobrás<sup>33</sup> descobriu o campo de Garoupa, o primeiro da Bacia de Campos, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, abrindo uma nova fase de exploração de petróleo no Brasil. Com isso, a região se tornou a mais importante província petrolífera do País e os *royalties*<sup>34</sup>, um dos recursos fundamentais aos cofres dos municípios dessa área.

Conseqüentemente, intensificou-se a ocupação territorial de Rio das Ostras devido à implantação paulatina das instalações das indústrias *off-shore*, com a demanda de moradia barata, relativamente próxima ao local de trabalho, em um ambiente urbano agradável com praias limpas e bonitas e meio ambiente natural exuberante.

A consolidação do veraneio como política de consumo, a qualidade dos acessos e a instalação da Petrobrás aumentaram o impacto do capital econômico na região. Aliado a isso, houve a atuação de grupos imobiliários que migraram para esta área à procura de novos espaços para a construção.

A ocupação do solo, por sua vez, refletiu a mudança na economia do lugar e se deu sob duas formas: a legal, através de parcelamentos destinados a residências de veraneio; e a ilegal, com as áreas de ocupação que se desenvolveram de maneira espontânea, dando origem a um traçado bastante irregular.

No início da década de 1980, boa parte do litoral encontrava-se parcelado (Figura 15). A diferença no tipo de ocupação ocorria não só através dos padrões construtivos, mas também na configuração dos lotes.

Segundo Moraes (1996, p. 52),

---

<sup>33</sup> A Petrobrás foi criada em outubro de 1953, com a edição da Lei 2004/53, com o objetivo de executar as atividades do setor petróleo no Brasil em nome da União (PETROBRAS, 2008).

<sup>34</sup> Os royalties constituem uma das formas mais antigas de pagamento de direitos. No Brasil, eles são aplicados aos recursos energéticos, como o petróleo e o gás natural, sendo uma compensação financeira que as empresas exploradoras e produtoras desses bens não-renováveis devem ao Estado. O pagamento de royalties no país iniciou-se com a Lei 2.004 de 03/10/53, quando foi criada a Petrobrás.

Os loteamentos para veranistas determinaram a supervalorização da terra, o que dificultou a aquisição legal de imóveis às populações de renda mais baixa. Criou-se, em consequência, um sistema de comercialização ilegal nas áreas de invasão, do qual participaram veranistas de nível inferior ao dos que compraram imóveis legalizados. Isso determinou um processo de transferência dos posseiros originais, das áreas próximas ao litoral para o interior, ocasionando o surgimento de uma nova zona de invasão, às margens do rio das Ostras, de aspecto rural-urbano.

Todos os fatores supracitados – melhoria da acessibilidade à região, consolidação do veraneio, urbanização, desenvolvimento econômico e distribuição dos recursos provenientes dos *royalties* - contribuíram de forma significativa para a aceleração do processo de emancipação político-administrativa de Rio das Ostras em relação a Casimiro de Abreu.

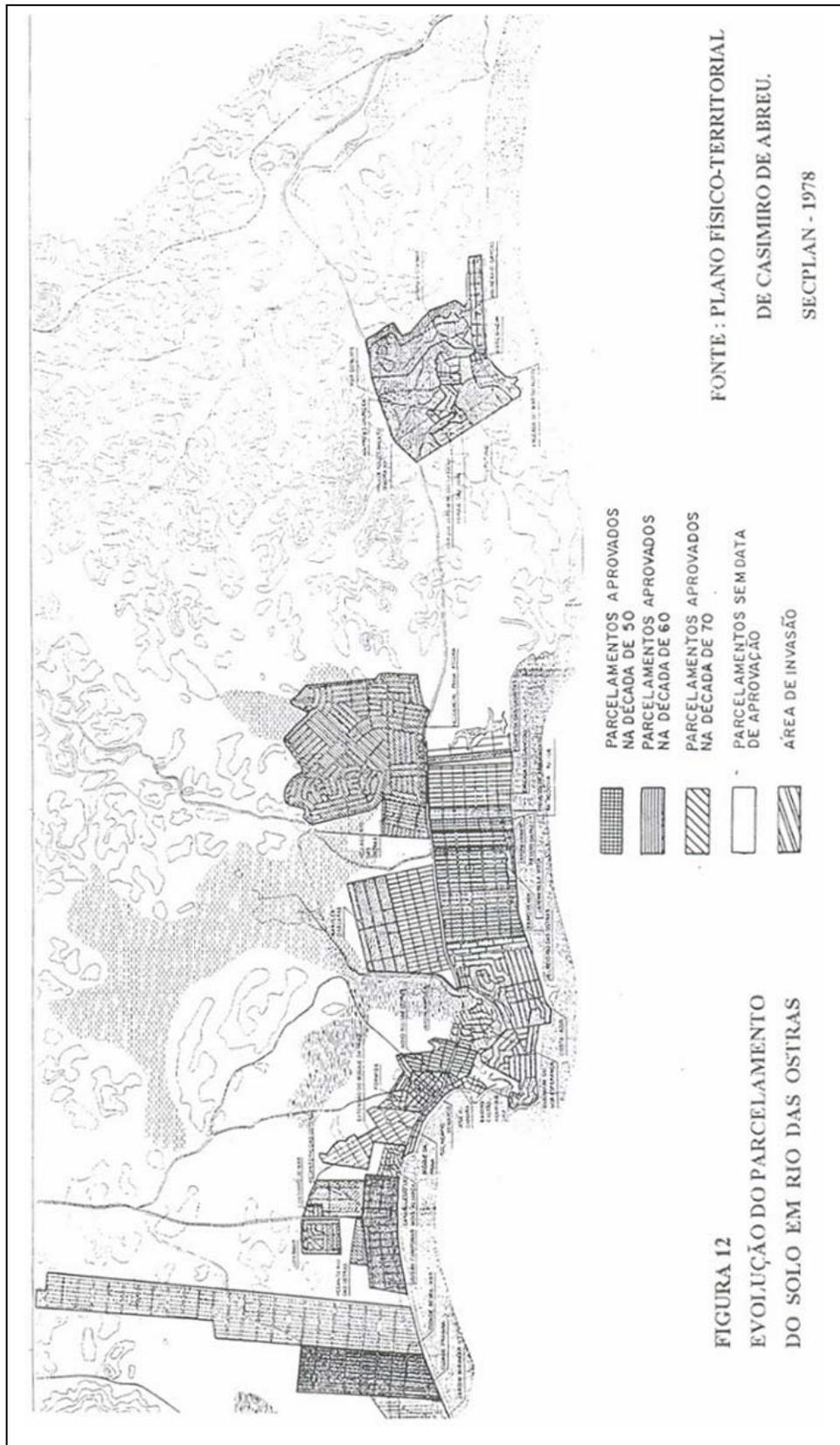
No entanto, a *febre emancipacionista*, compreendida como o período entre os anos de 1985 e 1993, em que foram criados vários novos municípios brasileiros, teve um caráter fundamental nessa trajetória.

Com o advento da abertura do regime militar e a posterior aprovação da Constituição Federal de 1988, os constituintes decidiram, além de descentralizar as decisões, reconhecer o município como ente autônomo da Federação. Ademais, surgiu a oportunidade constitucional da iniciativa popular, que restringiu a intervenção dos parlamentares e acelerou a formação de vários grupos nos diversos distritos do território brasileiro a favor do plebiscito pró-emancipação. No Estado do Rio de Janeiro, o governo ainda colaborou com o processo, alterando a exigência legal de receita mínima, reduzindo-a expressivamente.

Todas essas decisões foram ao encontro dos objetivos dos movimentos emancipacionistas de vários distritos fluminenses e em Rio das Ostras não foi diferente.

Devido a esta conjuntura, a relação entre o distrito de Rio das Ostras e o município de Casimiro de Abreu ficou bastante comprometida, até que, em 1991, foi realizado um plebiscito pró-emancipação. Após o resultado favorável, o município de Rio das Ostras foi criado pela Lei nº. 1.894, de 10 de abril de 1992, cujas determinações passaram a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1993, conforme a seguir:

Figura 15: Mapa com a evolução do Parcelamento do Solo em Rio das Ostras  
 Fonte: SECPLAN, 1978.



Art. 1º - Fica criado o município de Rio das Ostras, com sede na atual vila do mesmo nome, formado do território do Distrito de Rio das Ostras, desmembrado do Município de Casimiro de Abreu.

Art.2º - O território do Município de Rio das Ostras, constituído de um único Distrito, é compreendido dentro dos seguintes limites:

1 - Com o Município de Macaé:

Começa da Estrada Lava-pés, no ponto em que alcança o divisor de águas dos rios Macaé e São João, seguindo por este divisor até a sua nascente principal do rio Imboassica, seguindo seu curso até a lagoa do mesmo nome, continuando pela linha média das águas da lagoa até sua barra no Oceano Atlântico.

2 - Com o Oceano Atlântico:

Começa na barra da Lagoa de Imboassica, no Oceano Atlântico, segue pelo litoral até o ponto mais próximo da Polícia Rodoviária, na RJ-5;

3 - Com o Município de Casimiro de Abreu: Começa em um ponto no litoral, mais próximo da Polícia Rodoviária na RJ-5, prossegue pela RJ-63 até encontrar a Estrada Municipal de Rocha Leão, prosseguindo por esta estrada até a Rodovia BR-101, a qual segue na direção de Rio Dourado, até a Fazenda União, no ponto onde se inicia a Estrada Lava-pés, a qual segue até o ponto onde convergem os limites de Casimiro de Abreu, de Macaé e do Município ora criado.

Art. 3º - O Tribunal Regional do Estado do Rio de Janeiro designará a data em que serão realizadas as eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, assim como a da posse dos Vereadores eleitos.

Art. 4º - O número de Vereadores da primeira legislatura será o mínimo previsto no artigo 29. IV, a da Constituição da República.

Art. 5º - A instalação do Município dar-se-á na forma prevista na Lei Complementar nº. 59, de 22 de fevereiro de 1990.

Art. 6º - O Município de Rio das Ostras, enquanto não contar com legislação própria, reger-se-á pela do Município de Casimiro de Abreu, obedecidas as disposições da Lei Complementar nº. 59, de 22 de fevereiro de 1990.

É a partir deste contexto que se abordará o processo de planejamento e gestão do Município de Rio das Ostras.

### **3.2.2. Da emancipação aos dias de hoje**

Nesta parte do trabalho, será apresentado um panorama geral do desenvolvimento de Rio das Ostras. Para melhor entendimento desse processo, principalmente sob os aspectos de seu principal agente, o Poder Público Municipal, optou-se por estruturá-lo em três fases principais, relacionadas à gestão dos prefeitos que estiveram no poder desde a emancipação do município.

#### **3.2.2.1. Primeira Gestão Municipal: de 1992 a 1996**

O primeiro prefeito eleito na cidade de Rio das Ostras foi Cláudio Ribeiro, que governou de janeiro de 1993 a fevereiro de 1996, quando morreu vítima de um atentado a tiros. Em seu lugar, assumiu a vice-prefeita Tereza Visconti Gianazzi, que ficou no poder até o final do mandato, em dezembro de 1996.

O poder legislativo, por sua vez, foi composto por Carlos Augusto Carvalho Balthazar, presidente da Câmara, além de Rotschild de Souza Jorge, Orlando Araújo, Roberto Drummond, Ronaldo Manhães, Alzenir Pereira Mello, Hélio Sarzedas, Elizeu Duarte e Vítor dos Santos.

Neste primeiro momento, iniciou-se obviamente a organização do município, principalmente em relação ao estabelecimento de um sistema normativo municipal. Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras foi promulgada em 09 de junho de 1994 e, dentre os instrumentos de planejamento e controle urbano, foram discutidas e aprovadas as seguintes leis, com matérias específicas de evidente interesse local:

- Lei nº. 194/96 – institui o Zoneamento Geofísico;
- Lei nº. 202/96 - regula o Parcelamento e Uso de Solo para fins urbanos;
- Lei nº. 203/96 - institui o Código de Postura do Município de Rio das Ostras;
- Lei nº. 208/96 – institui o Código de Obras.

A estrutura administrativa através de repartições também foi instituída com o objetivo de organizar os serviços públicos locais e possibilitar as ações de governo, principalmente de caráter setorial. Com isso, foram criadas as seguintes Secretarias: Administração e Planejamento; Educação e Cultura; Turismo; Agricultura, Abastecimento, Pesca e Meio

Ambiente, Obras e Urbanismo, além dos Órgãos Regionais e Procuradoria Municipal (ANEXO 03).

A partir de 1993, algumas instituições se instalaram no município, dentre elas: a Emater, o Detran, o Cartório de Registro Civil, o Cartório Eleitoral Instituto Felix Pacheco, o Cartório de Tabelião de Notas, o Posto do Ministério do Trabalho, o Juizado de Pequenas Causas, uma Junta do serviço Militar.

Paralelamente, a sociedade começou a se organizar com a realização das primeiras Conferências Municipais: em 1994, o poder público municipal e a comunidade se reuniram para debater questões relacionadas à saúde e, em 1995, os projetos de assistência social.

Em relação aos aspectos financeiros, a composição da receita municipal se deu através do repasse dos *royalties* e da arrecadação de impostos (Tabela 03). Como se pode observar, o imposto de maior representatividade nesta época foi o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), que constituiu em valores monetários a primeira renda de grande importância na composição da receita municipal de Rio das Ostras.

Nota-se também que os *royalties* ainda não era a principal fonte de renda de Rio das Ostras. Mesmo assim, representou uma quantia significativa para os cofres públicos municipais (Tabela 04):

Tabela 03: Composição da Receita Municipal de Rio das Ostras  
Fonte: RIO DAS OSTRAS, 1996.

<b>Tabela: Composição da Receita Municipal de Rio das Ostras</b>		
Descrição	R\$	%
1 - ICMS	7.762.000	46,0
2 - <i>Royalties</i> de Petróleo	3.928.000	23,3
3 - IPTU	955.000	5,6
4 - FPM	1.800	0,01
Total	16.856.862	100
Legenda: ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano FPM - Fundo de Participação dos Municípios		

Tabela 04: Valores liberados de *royalties* para o Município de Rio das Ostras (1993-1996)

Fonte: PETROBRAS, 1996.

Valores liberados de <i>royalties</i> para o Município de Rio das Ostras (1993-1996)	
Ano	Valores em US\$ (2)
1993	449.421,21
1994	1.462.913,04
1995	1.689.725,85
1996 (1)	790.053,30
(1) Valor até o mês de maio de 1996.	
(2) Não foram utilizadas as taxas de conversão oficiais da Companhia – Informação de caráter estimativo sem acurácia	

Já nesta época, com apenas quatro anos de emancipação, os recursos financeiros disponíveis eram representativos, principalmente em se tratando de um município com menos de 30.000 habitantes e se comparados aos de outras cidades do Estado.

O fato de Rio das Ostras ter pertencido a um município com intensa tradição agrícola e possuir uma extensa área rural, abrangendo cerca de 90% de seu território, não foi suficiente para a consolidação da agricultura e da pecuária como as principais atividades econômicas do município.

Desde a primeira gestão municipal, o turismo foi o responsável pelo aquecimento da economia, muito em função das belezas naturais existentes na cidade. Por isso, houve a preocupação da administração municipal em cuidar prioritariamente destas áreas, conforme é relatado pelo prefeito Cláudio Ribeiro no registro deixado na publicação “Municípios em Destaque”, de 1994:

Minha primeira grande preocupação foi com a praia, nossa sala de visitas, a maior atração que temos a oferecer para turistas, veranistas e visitantes. Nada mais natural, sendo o turismo uma de nossas maiores fontes de receita e a vocação natural do município.

As praias do centro receberam nova e potente iluminação, tiveram sua pavimentação totalmente restaurada e [...] as antigas barracas foram substituídas por quiosques padronizados, dando um novo e mais belo visual a Rio das Ostras.

No âmbito da infra-estrutura, além das obras direcionadas às praias, diferentes ações foram realizadas para a melhoria dos serviços em diversos setores, conforme pode ser observado no quadro abaixo (Quadro 02):

## Quadro 02: Relação de Obras por Setor (1992-1996)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura Municipal de Rio das Ostras.

Setores	Obras
Administração:	Reforma do Complexo das Secretarias e da sede da Prefeitura; Construção da Câmara Municipal;
Saúde:	Reforma e ampliação do Pronto Socorro Municipal; Reforma do Posto de Saúde de Cantagalo;
Educação:	Construção da Escola Municipal de Trindade (Cantagalo) e do Jardim de Infância Pica-Pau Amarelo; Reforma e pintura de 06 escolas, como: América Abdalla, Fany Batista Esteves, Acerbal Pinto Malheiro, Vale do Sol; Jardim de Infância Vitória Régia; Escola e Jardim de Infância Arco-íris;
Saneamento:	Construção da cisterna pública do Recanto de Rio das Ostras; Drenagem do Valão dos Medeiros e do Valão do Recanto; Aterro da Lagoa Morta; Implantação da coleta diária de lixo e do sistema de limpeza permanente; Construção de galerias de águas pluviais e sanitárias;
Economia:	Construção do Mini-Mercado Municipal; Construção de módulos para a Feira de Artesanato;
Transporte:	Construção de 17 abrigos de ônibus; Pavimentação de várias ruas; Reforma da Ponte da Madeira e construção de 04 pontes na Estrada Cantagalo;
Segurança:	Construção de 02 quiosques de segurança; Iluminação em bairros e na Rodovia Amaral Peixoto (centro).

O governo de Tereza Gianazzi priorizou o setor da saúde, talvez pelo fato de ter trabalhado anteriormente nesta área, administrando o Pronto Socorro Municipal, quando Rio das Ostras ainda era um distrito de Casimiro de Abreu. Dentre as ações de seu governo, estão: a inauguração de três novos Postos de Saúde (em Boca da Barra, Nova Esperança e Nova Cidade) e do Centro Municipal de Reabilitação, além da compra de uma Unidade Móvel Odontológica.

### 3.2.2.2. Segunda e Terceira Gestões Municipais: de 1997 a 2004

A segunda eleição para prefeito em Rio das Ostras foi vencida pelo candidato Alcebíades Sabino (PSDB) com mais de 51% dos votos, conforme pode ser observado em quadro abaixo (Quadro 03):

Quadro 03: Resultado das eleições de 1996  
 Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2008.

Resultado das eleições de 1996					
Partido	Nº	Coligação	Candidato	Votos	% Votos válidos
PSDB	45	-	Alcebíades Sabino dos Santos	6.466	51,596
PDT	12	-	Gelson Apicelo	5.485	43,768
PTB	14	-	Francisco Gaudie Leite	257	2,051
PV	43	-	Aldem Vieira de Souza Junior	324	2,585

Quanto ao Poder Legislativo, houve pouca renovação. A mudança ficou por conta da saída dos vereadores Orlando Araújo, Ronaldo Manhães e Elizeu Duarte e da entrada de Carlos Afonso Fernandes, José Gonçalves e Pedro Moreira dos Santos.

Alcebíades Sabino governou o município de 1997 a 2000. Na eleição que se sucedeu, ele se tornou partidário do PV e foi apoiado pela coligação formada por PV, PDT, PL, PSB, PTB, PT do B, PC do B, PGT e PSC, sendo reeleito com mais de 72% dos votos válidos (Quadro 04). Pelo resultado obtido, deduz-se que seu primeiro mandato foi aprovado pela maioria dos eleitores. Diante desse contexto, ele permaneceu no cargo até o final de 2004.

No Poder Legislativo, quatro novos vereadores passaram a fazer parte da Câmara. Nas vagas de Vítor, José Gonçalves, Roberto e Rotschild entraram Orlando Ferreira Neto, Alcemir Jóia, Robson Gomes e Edílson Ribeiro.

Quadro 04: Resultado das eleições de 2000  
 Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2008.

Resultado das eleições de 2000					
Partido	Nº	Coligação	Candidato	Votos	% Votos válidos
PV	43	PV, PDT, PL, PSB, PTB, PT do B, PC do B, PGT, PSC, PMDB, PPB, PRTB, PRP, PTN, PRN, PSD	Alcebíades Sabino dos Santos	10.358	51,596
PFL	25	PFL, PSDC, PAN, PRONA	Aldem Vieira de Souza Junior	3.144	22,048
PT	13	-	Eronei Leite Pereira	758	5,316

Na publicação “Municípios em Destaque – Rio das Ostras”, de 1997, há um artigo sobre os meses iniciais de gestão do então prefeito, cujos trechos são expostos a seguir:

Ao tomar posse, como Prefeito, Alcebíades Sabino tinha consciência de que não seriam fáceis os desafios que iria enfrentar para dar a Rio das Ostras um perfil moderno, com serviços públicos eficientes e uma infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento. [...] Para viabilizar o seu programa de governo, porém, seriam necessários recursos com a inclusão de verbas no orçamento da União, conseguidos nos contatos realizados em Brasília.

Em seu discurso, Alcebíades Sabino defendia intensamente o desenvolvimento do município através de um governo baseado nos princípios de parceria, associação, participação, integração e união. O lema de sua primeira gestão foi: “O futuro já começou numa visão moderna de governar”.

O progresso almejado não dependeu somente das ações governamentais, mas também do aumento do repasse de royalties para o município, graças ao advento da Lei do Petróleo (Lei nº. 9.478 de 6 de agosto de 1997), que majorou os orçamentos municipais de forma vertiginosa e operou um verdadeiro milagre nos cofres públicos.

A partir desta lei, mais do que qualquer outra atividade econômica e mais do que qualquer outro instrumento - como a arrecadação de impostos, por exemplo - foram os *royalties* que se tornaram a principal fonte de renda municipal, conforme será analisado mais adiante.

As possibilidades de uso destes recursos, no entanto, foram restringidas pelo Art. 24 do Decreto nº. 01 de 11/01/91<sup>35</sup>:

Art. 24 – Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e em saneamento básico.

Com isso, o poder público municipal passou a ter um novo desafio: proporcionar o desenvolvimento da cidade, tendo-se em mãos um excelente recurso financeiro que, entretanto, não poderia ser aplicado em qualquer tipo de investimento.

Como havia a preocupação com a questão da finitude destes recursos, a administração municipal optou pelo incentivo ao turismo, como estratégia de dinamização da economia.

---

<sup>35</sup> Ver Quadro 10, referente à evolução da legislação que determina a distribuição e aplicação dos *royalties*.

Sendo assim, foram realizadas obras de infra-estrutura com o objetivo de agregar valores à cidade e atrair pessoas e empreendimentos.

Em função disso, foi iniciada uma fase de planejamento e execução de projetos de urbanização, paisagismo, infra-estrutura e embelezamento da cidade, sendo estes instrumentos importantes para o grande impulso ao turismo e à prestação de serviços - hotelaria e gastronomia, comércio, construção civil, dentre outros -, consolidando-os como as principais atividades econômicas de Rio das Ostras.

Nesse sentido, a publicação regional “Municípios em Destaque – Rio das Ostras”, de 1997, apresenta, de forma bastante clara, o turismo como o principal fator de desenvolvimento do município:

Possui Rio das Ostras uma superfície de 240 km<sup>2</sup> e tem como atividades econômicas principais o turismo, a pesca e o comércio, constituída em cerca de 50% de casas de material de construção, ali instaladas em função do crescimento populacional da cidade, hoje estimada em 30 mil habitantes, mas que chega a triplicar nos fins-de-semana e nos períodos de férias. Com isso, na alta estação, o número de empregos dobra, passando de cinco para dez mil postos de trabalho. [...] Embora importantes na economia do município – o comércio e a pesca – é no turismo que se encontra o principal fator do desenvolvimento de Rio das Ostras, através de sua beleza natural e da promoção de eventos.

Esta informação é confirmada pelo Diagnóstico Socioeconômico apresentado pelo SEBRAE (RJ), em 1999, que tratou de um intenso trabalho de campo no município de Rio das Ostras, com vista a apreender *in loco* as potencialidades da economia municipal e sugerir possíveis oportunidades de aproveitamento mais imediato dessas potencialidades. De modo geral, esta pesquisa constatou:

A principal atividade econômica do município de Rio das Ostras é o turismo, que é responsável pelo aquecimento geral da economia, principalmente no verão. Em seguida, vem a pesca, considerada um grande potencial em termos de geração de renda. [...] Rio das Ostras foi distrito de Casimiro de Abreu, um município com intensa tradição agrícola. No entanto, apesar de possuir uma extensa área rural, que abrange mais de 90% de seu território, a atividade agrícola não é forte em Rio das Ostras, o que a coloca em terceiro lugar na participação no PIB local.

O que se queria dizer com turismo, no entanto, referia-se à atividade de veraneio, uma vez que os freqüentadores mais assíduos do município eram os veranistas, considerados os principais fomentadores da economia no verão. Ademais, Rio das Ostras ainda não tinha desenvolvido a indústria do turismo propriamente dita, uma vez que não havia mecanismos que permitissem que o município vivesse desta atividade durante todo o ano.

Nesse sentido, muitas ações começaram a ser desenvolvidas. Uma delas, bem aos moldes dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs), que segundo Lungo (2004, p. 17), referem-se “não só as grandes obras emblemáticas, mas também as grandes operações urbanas que assumem a forma de programas de intervenção através de um conjunto de ações urbanas de nível intermediário, que tem um profundo impacto no desenvolvimento da cidade.”

Os principais projetos idealizados e executados nesse governo, sob esses moldes, estão relacionados no quadro que se segue (Quadro 05).

É nesse contexto que também se insere a noção de *marketing* como estratégia do capitalismo e do desenvolvimento econômico. Em Rio das Ostras, os projetos foram realizados principalmente com o objetivo de promover o município, conforme será analisado adiante.

Além desses projetos, foram criadas a Fundação Rio das Ostras de Cultura, o Centro Ferroviário de Cultura, na localidade de Rocha Leão, e o Sítio Arqueológico Sambaqui da Tarioba.

Quanto ao planejamento no seu sentido de atendimento às necessidades sociais, foi iniciada, a partir de 1999, a discussão sobre a elaboração de um Plano Diretor; sendo inclusive criada, através da Portaria 60/99, a Comissão de Planejamento do Plano Diretor, orientada pela Secretaria Municipal de Planejamento, como indicação do Relatório apresentado na I Conferência Municipal de Meio Ambiente, composta não só por órgãos municipais, como também pela sociedade civil organizada.

Deve-se ressaltar que, no contexto nacional, a Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade – foi sancionada, estabelecendo a obrigatoriedade e o prazo, de até cinco anos, para a aprovação do Plano Diretor Municipal.

Quadro 05: Relação de Projetos Previstos e Concluídos no Governo de Alcebíades Sabino  
 Fonte: Elaboração própria a partir das informações obtidas na Prefeitura Municipal de Rio das Ostras.  
 (Ver ANEXO 04)

Nº	IDENTIFICAÇÃO	PROJETO	CONCLUÍDO
1	PROJETO URBANO-AMBIENTAL DE REVITALIZAÇÃO DA ORLA DE COSTAZUL		
	1ª etapa	X	■
	2ª etapa	X	
2	PROJETO DO AQUÁRIO MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS	X	
3	PROJETO URBANO-AMBIENTAL DA ORLA DA PRAIA DA TARTARUGA	X	
4	MUSEU DA NAVEGAÇÃO	X	
5	CENTRO DE EVENTOS DE RIO DAS OSTRAS - RUY OHTAKE	X	
6	PROJETO DE REVITALIZAÇÃO URBANO-AMBIENTAL DA BEIRA-RIO		
	1ª etapa - Reurbanização Beira-Rio	X	■
	2ª etapa - Reurbanização Beira-Rio	X	
	Ponte sobre o Rio das Pedras	X	■
	Projeto Urbano-Ambiental da Praça Mário Barreto e Beira-Rio/Colinas	X	
7	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DA RODOVIA AMARAL PEIXOTO	X	
8	PROJETO AMBIENTAL, URBANÍSTICO E PAISAGÍSTICO PARA APA DA LAGOA DE IRIRI	X	■
9	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DAS PRAIAS AREIAS NEGRAS, BRAVA E JOANA	X	
10	PRAÇA DA BALEIA	X	■
11	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DA PRAIA DA BOCA DA BARRA E PRAIA DO CEMITÉRIO	X	
12	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DA PRAIA DO CENTRO	X	■
13	PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA PRAÇA SÃO PEDRO	X	
14	PRAÇA JOSÉ PEREIRA CÂMARA	X	
15	CENTRO INTEGRADO DE MÚSICA E DANÇA	X	■
16	ZEN - ZONA ESPECIAL DE NEGÓCIOS	X	

Legenda: X – Indicação dos Projetos *planejados* na Gestão de Alcebíades Sabino;  
 ■ - Indicação de Projetos *executados* na Gestão de Alcebíades Sabino (até 2004).

Somente em 2003, entretanto, o Decreto 017/2003 foi promulgado, estabelecendo os estudos para elaboração de Relatório e proposição de Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor, através de Comissão entre representantes do poder público e da sociedade civil organizada, sob a Coordenação da PRO-URBE<sup>36</sup> (ANEXO 05).

O Orçamento Participativo, introduzido no processo de planejamento e gestão da cidade desde 1998, fez com que Rio das Ostras se tornasse o quarto município do Estado do Rio de Janeiro a adotar e desenvolver essa prática. Embora reconhecido pelos Poderes Executivo e Legislativo, a atividade tornou-se legal através da Lei nº. 780/2003, quando foram estabelecidas as regulamentações do programa, bem como o Regime Interno de seu Conselho.

<sup>36</sup> Grupo que pertencia à Secretaria Extraordinária de Governo.

### 3.2.2.3 Quarta Gestão Municipal: de 2005 até hoje

O quarto prefeito de Rio das Ostras foi Carlos Augusto Carvalho Baltazar (PMDB), que presidiu a Câmara de Vereadores por três vezes consecutivas, ou seja, desde a instalação da mesma. Nas eleições de 2004, ele obteve mais de 52% dos votos, conforme pode ser observado a seguir (Quadro 06):

Quadro 06: Resultado das eleições de 2004  
Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2008.

Resultado das eleições de 2004					
Partido	Nº	Coligação	Candidato	Votos	% Votos válidos
PMDB	15	PP, PTB, PMDB, PSL, PSC, PL, PSDC, PRTB, PMN, PSB, PV, PSDB, PC do B	Carlos Augusto Carvalho Baltazar	13.666	52,901
PDT	12	PDT, PTN, PFL, PHS, PRP	Gelson Apicelo	11.661	45,140
PT	13	-	Eronei Leite Pereira	394	1,525
PPS	23	-	Marco Antonio Diniz Macillo	112	0,434

No Poder Legislativo, mais uma vez, houve poucas mudanças. No lugar de Carlos Augusto (agora prefeito), Hélio Sarzedas e Pedro Moreira dos Santos, elegeram-se: Alberto Moreira Jorge, Rosângila Costa dos Santos e Rosenildo Correa Viana.

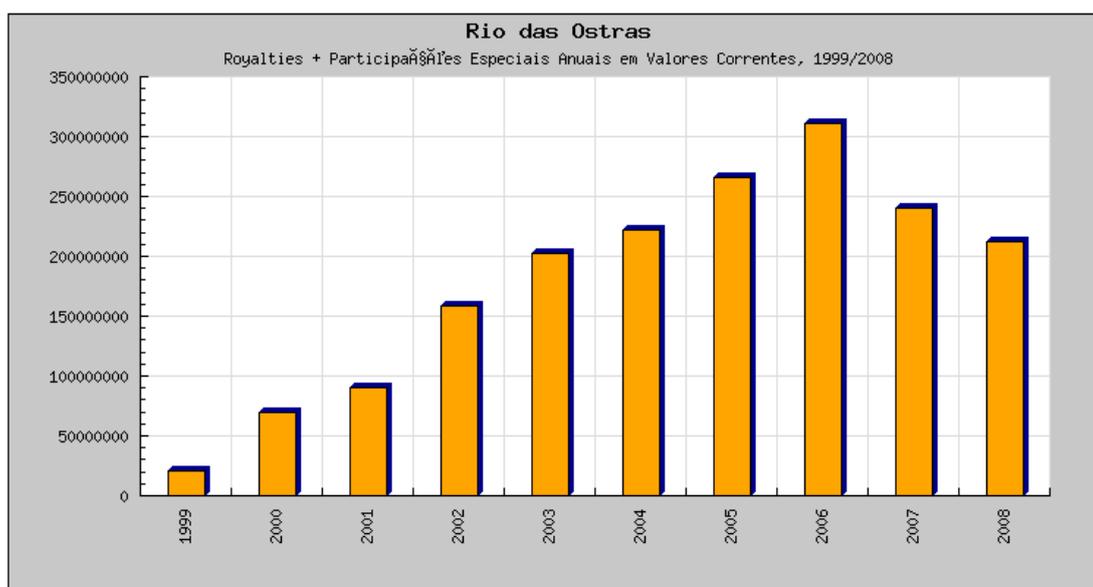
A princípio, o discurso defendido nesse governo voltou-se bastante para as questões que envolvem a sustentabilidade do município, principalmente no que se refere à diminuição da dependência dos *royalties* e à diversificação da economia, conforme explicitado em artigo, intitulado de “Qualidade de Vida e Desenvolvimento Auto-Sustentável”, com entrevista dada pelo prefeito, em abril de 2005, à Revista “Tal”:

Depois de presidir a Câmara de Vereadores por seis períodos consecutivos, Carlos Augusto Carvalho Baltazar assumiu a Prefeitura de Rio das Ostras com o propósito de dar continuidade ao desenvolvimento conquistado nestes 13 anos de emancipação político-administrativa. [...] Sua maior preocupação é garantir que o município seja auto-sustentável num futuro próximo e não dependa apenas do repasse dos *royalties* para continuar a crescer. Investir na qualidade de vida da população é outra meta da atual administração, priorizando os investimentos em questões relativas ao

saneamento básico, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos, saúde e educação.

O repasse dos *royalties*, no entanto, nunca foi tão significativo. Os valores correntes relacionados a esse benefício ultrapassaram 250 milhões em 2005 e 2006 (Gráfico 04), representando cerca de 70 % da receita do Município<sup>37</sup>. Essa condição colocou Rio das Ostras na terceira posição no quadro de municípios com as maiores arrecadações de *royalties* e participações especiais no Estado do Rio de Janeiro, sendo superado somente por Macaé e Campos dos Goytacazes.

Gráfico 04: *Royalties* e Participações Especiais Anuais em Valores Correntes no Município de Rio das Ostras  
Fonte: INFO ROYALTIES, 2008.



Ademais, o município de Rio das Ostras alcançou a sexta posição no ranking do Índice de Qualidade dos Municípios (IQM)<sup>38</sup>, subindo dezessete posições entre 1998 e 2005. Esse índice é obtido levando-se em conta o dinamismo, a riqueza e potencial de consumo, a qualificação da mão-de-obra, as facilidades para negócios, a infra-estrutura para grandes empreendimentos e a cidadania.

<sup>37</sup> Estudo Sócio Econômico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2006 / 2007).

<sup>38</sup> Segundo resultados divulgados pela Fundação CIDE.

A euforia causada pelos *royalties* ocasionou um inchaço populacional no município e, conseqüentemente, a expansão urbana de Rio das Ostras através de uma ocupação desordenada. Em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho, muitas pessoas migraram para o município e construíram seus imóveis em loteamentos clandestinos ou em terras aparentemente abandonadas, ocupando inclusive áreas do governo federal.

A necessidade de um processo de regularização fundiária se tornou cada vez mais urgente para o planejamento e gestão da cidade. Deve-se ressaltar que essa iniciativa permite ao poder público municipal maior conhecimento e controle dos imóveis existentes, possibilitando inclusive um aumento na arrecadação de impostos, como o IPTU.

Nesse sentido, algumas ações foram desempenhadas pela Prefeitura, dentre elas: a campanha de cadastramento de imóveis, conforme pôde ser visto em nota veiculada pelo site da Prefeitura de Rio das Ostras, em 25 de maio de 1996, com o título de “Cadastramento imobiliário é concluído em Rio das Ostras - Número de imóveis cadastrados no município passou de 50 mil para 58 mil.”:

Após seis meses de trabalho, foi concluído o cadastramento e recadastramento imobiliário realizado pela Prefeitura de Rio das Ostras. Segundo o secretário de Fazenda, João Batista Gonçalves, oito mil novos cadastros imobiliários foram realizados. Com isso, o número de imóveis cadastrados no município passou de 50 mil para 58 mil, o que representa um aumento de 16% no número de inscrições no IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Desde 1993, o cadastro imobiliário do município não era atualizado.

Torna-se importante evidenciar que, de certa forma, este trabalho apresentou um caráter estratégico. Como já foi enunciado, os *royalties* possuem um uso limitado. O governo então procura investir este recurso em infra-estrutura, com o intuito de atrair pessoas e novos empreendimentos e, conseqüentemente, impulsionar as atividades econômicas dos setores secundários e terciários, para que delas venham as maiores contribuições (impostos) que deverão compor a receita municipal e permitir o contínuo progresso local. É uma tentativa de dinamizar a economia e diminuir a dependência em relação às indenizações pagas pela extração do petróleo, que são findáveis.

A fim de atrair investimentos produtivos, diversificar a economia do município, estimular o turismo de negócios e gerar empregos, outras práticas foram desenvolvidas pela

administração municipal. Uma delas consistiu na consolidação de centros empresariais voltados para a prestação de serviços, conforme informa o prefeito:

Acredito que este interesse (o de várias empresas para se instalar na cidade) se deve ao fato da Prefeitura estar trabalhando para fazer de Rio das Ostras um pólo empresarial com grande potencial. A estruturação que estamos fazendo também está contribuindo para esta procura. A criação da Zona Especial de Negócios foi o início desse processo. A ZEN é uma área [...] própria para atender as necessidades das empresas e tudo mais o que for necessário para o bom funcionamento dos empreendimentos. [...] Atualmente contamos com 78 empresas nacionais e multinacionais, com a concessão para a instalação de suas sedes, inclusive com algumas já em funcionamento. (TAL, 2005).

Introduz-se aqui a abordagem em relação ao projeto elaborado pela Prefeitura de Rio das Ostras através da Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, que consiste na criação do Distrito Industrial, denominado de Zona Especial de Negócios (ZEN)<sup>39</sup> junto à fronteira com o município de Macaé, através da Lei n° 0691/2002. Deve-se esclarecer que o seu projeto foi iniciado em 1999, mas consolidou-se na atual gestão, inclusive com a possibilidade de construção da segunda ZEN.

Além da ZEN, Carlos Augusto Carvalho Baltazar deu continuidade a alguns – e não todos - projetos previstos na gestão anterior (Quadro 07). Com pequenas exceções, como o Projeto da Orla da Praia da Tartaruga e do Centro de Eventos, nota-se que foram priorizados aqueles que já tinham sido iniciados pelo governo de Alcebíades Sabino.

Entretanto, uma intervenção teve um caráter particular nesta gestão municipal: a construção da nova ponte sobre o rio das Ostras, como parte integrante do projeto de duplicação da Rodovia Amaral Peixoto. De fato, foi a obra mais ostentada pelo Poder Público Municipal durante o período de sua construção e inauguração, sendo exposta em várias ações de *marketing* com o objetivo de promover o município, tanto que se tornou logotipo da cidade (Figuras 16 e 17).

O turismo, por sua vez, permaneceu como uma importante atividade econômica segundo a visão do Poder Público Municipal. Ele foi potencializado não só através dos projetos supracitados, mas também com o incentivo aos novos empreendimentos nos setores

---

<sup>39</sup> Conforme será explicado no Capítulo 04, p.134.

de hotelaria e gastronomia. Redes de hotéis conhecidas nacionalmente se instalaram no município, dentre elas: Alphaville, Stella Maris e Blue Tree Hotels.

Quadro 07: Relação de Projetos Previstos e Concluídos na Gestão de Alcebíades Sabino e em andamento na Gestão de Carlos Augusto Carvalho Baltazar

Fonte: Elaboração própria a partir das informações obtidas na Prefeitura Municipal de Rio das Ostras.

Nº	IDENTIFICAÇÃO	PROJETO	GESTÃO ANTERIOR	NESTA GESTÃO
1	PROJETO URBANO-AMBIENTAL DE REVITALIZAÇÃO DA ORLA DE COSTAZUL			
	1ª etapa	X	■	
	2ª etapa	X		▲
2	PROJETO DO AQUÁRIO MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS	X		
3	PROJETO URBANO-AMBIENTAL DA ORLA DA PRAIA DA TARTARUGA	X		▲
4	MUSEU DA NAVEGAÇÃO	X		
5	CENTRO DE EVENTOS DE RIO DAS OSTRAS - RUY OHTAKE	X		▲
6	PROJETO DE REVITALIZAÇÃO URBANO-AMBIENTAL DA BEIRA-RIO			
	1ª etapa – Reurbanização Beira-Rio	X	■	
	2ª etapa - Reurbanização Beira-Rio	X		
	Ponte sobre o Rio das Pedras	X	■	
	Projeto Urbano-Ambiental da Praça Mário Barreto e Beira-Rio/Colinas	X		
7	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DA RODOVIA AMARAL PEIXOTO	X		▲
8	PROJETO AMBIENTAL, URBANÍSTICO E PAISAGÍSTICO PARA APA DA LAGOA DE IRIRI	X	■	
9	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DAS PRAIAS AREIAS NEGRAS, BRAVA E JOANA	X		
10	PRAÇA DA BALEIA	X	■	
11	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DA PRAIA DA BOCA DA BARRA E PRAIA DO CEMITÉRIO	X		
12	PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DA PRAIA DO CENTRO	X	■	▲
13	PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA PRAÇA SÃO PEDRO	X		▲
14	PRAÇA JOSÉ PEREIRA CÂMARA	X		
15	CENTRO INTEGRADO DE MÚSICA E DANÇA	X	■	
16	ZEN - ZONA ESPECIAL DE NEGÓCIOS	X		▲

Legenda: X – Indicação dos Projetos *planejados* na Gestão de Alcebíades Sabino;  
 ■ - Indicação de Projetos *executados* na Gestão de Alcebíades Sabino;  
 ▲ - Indicação de Projetos *executados* na Gestão de Augusto Carvalho Baltazar.

Figura 16: Ilustração do antigo e do novo logotipo do Município de Rio das Ostras  
Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, 2003 e 2008.



Figura 17: Foto da nova ponte sobre o Rio das Ostras  
Fonte: LIMA, 2008.



O discurso apresentado por este governo também incluiu as preocupações voltadas às questões sociais, principalmente em relação aos moradores da cidade, conforme o prefeito relatou em entrevista, no início de sua gestão:

O mais importante é fazermos com que os cidadãos riostrense resgate a sua auto-estima e tenha prazer de morar numa cidade como Rio das Ostras. O resgate a esse amor próprio será o nosso diferencial. No entanto, as questões sociais do município começam a partir da infra-estrutura oferecida à população, como a implantação de um sistema de saneamento eficiente e o abastecimento de água tratada e encanada, que são as bases do desenvolvimento social e humano. (TAL, 2005).

Quanto ao saneamento, a Prefeitura de Rio das Ostras iniciou a implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário, composto de estação de tratamento de esgoto, emissário submarino e terrestre, estações elevatórias e rede coletora. Trata-se de um sistema que utiliza tecnologia de ponta, fazendo de Rio das Ostras o primeiro município do Brasil com menos de 100 mil habitantes a possuir um sistema de esgotamento por meio de um emissário submarino.

Deve-se ressaltar, entretanto, que este projeto foi inserido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC<sup>40</sup>) do governo federal com o objetivo de contribuir para a melhora da qualidade de vida e saúde da população local.

Sendo assim, esta iniciativa foi possibilitada através de um contrato de financiamento na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP<sup>41</sup>), com a colaboração do governo federal em nível municipal, ou seja, uma experiência pioneira no Brasil, conforme declarou o Ministro das Cidades Sr. Márcio Fortes:

São as primeiras PPPs em nível municipal. Estava faltando o primeiro passo. Agora temos um caso concreto e podemos levar este modelo para outros municípios. (FOLHA ON LINE, 2008)

O processo foi concebido da seguinte forma: o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e o Grupo Odebrecht firmaram um contrato de financiamento de Parceria Público-Privada (PPP) para as obras necessárias, que ficarão a cargo da empresa Saneamento de Rio das Ostras S.A., do Grupo Odebrecht – Sociedade de Propósito Específico (SPE), responsável pela execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário no município e pela operação integral do sistema pelo período de quinze anos, que podem ser prorrogados pelo mesmo período. No entanto, como as tarifas cobradas não serão suficientes para pagar os investimentos feitos pela empresa, o município terá que cobrir a diferença.

---

<sup>40</sup> O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas públicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503 bilhões até 2010.

<sup>41</sup> Parceria Público-Privada (PPP) é a realização de parceria entre o Público (prefeituras, governos de estado) e o Privado (empresas) para a administração de serviços que requerem grandes investimentos. A PPP foi instituída pela Lei Federal 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Na PPP, a empresa privada realiza os investimentos necessários e o pagamento só é feito quando os serviços estiverem concluídos e começarem a operar. Para a realização de uma PPP, há um fundo garantidor, que tem por finalidade a prestação de garantias às obrigações financeiras assumidas pelos parceiros públicos em virtude dos contratos de parceria público-privada.

Segundo informação do BNDES, o projeto elevará o atual nível de coleta de esgoto da cidade de 15% para 90% da população de Rio das Ostras e ampliará o nível do serviço de tratamento do esgoto coletado para 100%, beneficiando cerca de 120 mil pessoas.

Além do Sistema de Esgotamento Sanitário, o aterro sanitário do Município de Rio das Ostras foi ampliado em 28 mil metros quadrados, totalizando 90 mil metros quadrados. Atualmente, ele recebe todo o esgoto domiciliar e das estações de tratamento. Ademais, possui uma vida útil de 15 anos, tempo em que irá processar cerca de 250 mil toneladas de lixo<sup>42</sup>.

Quanto ao abastecimento de água tratada e encanada, foram realizadas cerca de 25 mil ligações em aproximadamente 389 ruas de pelo menos 27 bairros do município, atendendo a aproximadamente 80% da população<sup>43</sup>.

Deve-se ainda registrar que, a partir de 2005, o perfil do Orçamento Participativo foi modificado através de uma ação denominada “Planejando com Você”. O programa teve uma nova dinâmica de funcionamento, com visitas de campo de uma equipe de profissionais disponibilizada pela Secretaria Municipal de Planejamento. A diferença é que anteriormente o grupo visitava o setor, mas não saía a campo, nem tinha uma avaliação técnica de cada demanda.

Além disso, foi implantado o programa Orçamento Participativo Jovem, que teve como objetivo dar oportunidade às crianças e adolescentes de analisar as realidades locais, inserindo-os num processo de gestão participativa de cunho educacional. Nesse sentido, as atividades foram realizadas em escolas municipais, estaduais e particulares para alunos de 5ª a 8ª séries dos Ensinos Fundamental e Médio e Modalidade Normal.

Nesta gestão, também foi finalizado o relatório que serviu de base para a execução do Plano Diretor de Rio das Ostras, que evidentemente foi elaborado com obediência às disposições do Estatuto da Cidade e apresentado pelo prefeito à Câmara Legislativa, como Projeto de Lei Complementar nº. 044/2005 em outubro de 2005.

Somente em 10 de outubro de 2006, o prefeito Carlos Augusto Carvalho Baltazar sancionou a Lei Complementar nº. 004/2006 que dispõe sobre o Plano Diretor, o sistema e o

---

<sup>42</sup> Segundo os dados fornecidos pela administração municipal atual.

<sup>43</sup> Idem 38.

processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do Município de Rio das Ostras. A lei entrou em vigor 60 (sessenta) dias depois de sua publicação.

Em função da aprovação do Plano Diretor, novas diretrizes e atualizações das leis e códigos existentes em Rio das Ostras estão sendo revistos atualmente.

A partir do que foi apresentado, é possível identificar, como característica comum aos discursos de todos os prefeitos do Município de Rio das Ostras, ideários de aspecto desenvolvimentista, sustentando o consenso de crescimento a partir do qual acontece, *sutilmente*, a disputa dos recursos simbólicos, materiais e econômicos da cidade.

#### 3.2.2.4. Eleições 2008: o futuro de Rio das Ostras

Em 05 de outubro de 2008, os eleitores riostrenses escolheram os futuros representantes do povo no município. De acordo com o resultado divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, Carlos Augusto Carvalho Baltazar (PMDB) foi reeleito com 24.502 votos, que corresponde a 51,39% do total de votos válidos (Quadro 08).

Quanto ao Poder Legislativo, as mudanças foram mais significativas que nas eleições anteriores, afinal somente três candidatos se reelegeram. Além disso, em função do aumento do número de eleitores – 86% a mais que as eleições municipais de 2004 -, Rio das Ostras teve direito a mais um representante na Câmara de Vereadores (Quadro 09).

Quadro 08: Resultado das eleições de 2008  
Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2008.

Resultado das eleições de 2008					
Partido	Nº	Coligação	Candidato	Votos	% Votos válidos
PMDB	15	PRB / PMDB / PSTU / PTN / PR / PPS / PRTB / PTC / PSB / PT do B	Carlos Augusto Carvalho Baltazar	24.502	51,39
PDT	12	PC do B / PDT / PMN / PSL / PTB / PRP / DEM / PV / PT / PSDC / PSC / PSDB / PP / PHS	Alcebíades Sabino dos Santos	23.180	48,61

Ao analisar a evolução do processo eleitoral no Município de Rio das Ostras (Quadro 09) desde a sua emancipação, constata-se que o número de prefeitos e vereadores reeleitos é bastante elevado.

Acredita-se que isso se deve ao fato de se tratar de um município *novo*, conforme é apontado nos estudos de Mendes (2004, p. 04):

[...] prefeitos de municípios recém-criados se reelegem com muito mais facilidade do que a média. A probabilidade de reeleição de um prefeito de município novo é 21 pontos percentuais superior à média. De uma média nacional de 39% esta probabilidade sobe para 60% no caso de município novo. Possivelmente essa vantagem ocorre porque esses novos municípios têm mais liberdade para gastar, visto que não têm dívidas acumuladas, já nascem com transferências federais garantidas e têm amplas possibilidades de contratar novos funcionários e fazer gastos com imóveis e equipamentos para instalar a nova administração.

Além disso, há indícios de que haja uma relação entre a probabilidade de reeleição e a economia da região à qual o município pertence. Nesse sentido, os municípios de uma microrregião que sofre uma crise na economia tendem a ter menos prefeitos sucessivamente eleitos, enquanto outra região, onde há possibilidades de grandes investimentos, apresenta índices mais elevados de reeleição (MENDES, 2004, p. 34).

Diante dessa possibilidade e considerando que Rio das Ostras está inserido em uma região produtora de petróleo, bastante favorável a investimentos principalmente com a ajuda dos recursos financeiros provenientes dos *royalties*, pode-se afirmar que essa seja mais uma causa de tantas reeleições no município.

Não se pretende esgotar aqui todas as possibilidades de discussão referentes às causas das reeleições no município, até porque a probabilidade desse fato é influenciada por outros fatores, conforme enumera Mendes (2004, p. 12):

[...] pela performance do prefeito durante o primeiro mandato, (resultado de suas políticas públicas, seu envolvimento com crimes ou malversação de fundos etc.), pelas condições políticas por ele enfrentadas no momento de tomar a decisão (a existência de um concorrente com força política, o apoio do governador do estado ou do presidente da República etc.), pelas características locais de seu município (nível de instrução e renda do eleitor, grau de urbanização, região geográfica, tamanho do município etc.) e pelas características pessoais do prefeito (a idade avançada pode levar os eleitores a optar por não reconduzir o prefeito ao cargo).

Os custos das campanhas também devem ser considerados. No caso do Município de Rio das Ostras, os gastos dos dois candidatos a prefeito totalizaram R\$2,5 milhões nas últimas eleições, conforme divulgado na reportagem de Chico Otávio e Maia Menezes, no Jornal O Globo, de 04/08/2008.

#### Quadro 09: Resumo do processo eleitoral em Rio das Ostras (1992-2008)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (2008).

Eleições	1992	1996	2000	2004	2008
<b>Eleitores</b>	11.896	16.635	18.659	30.959	57.622
<b>Crescimento em relação ao período anterior</b>	-	39,84%	12,17%	65,92	86,12%
<b>% em relação ao Estado (RJ)</b>	0,136%	0,172%	0,188%	0,294%	0,512%
<b>Gestões</b>	1992-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012
<b>Prefeitos</b>	<b>Cláudio Ribeiro</b>	<b>Alcebiades Sabino</b>	<b>Alcebiades Sabino</b>	<b>Carlos Augusto</b>	<b>Carlos Augusto</b>
<b>Vereadores</b>	Carlos Augusto	Carlos Augusto	Carlos Augusto	Alberto Jorge	Neco
	Rotschild Jorge	Rotschild Jorge	Orlando Neto	Orlando Neto	Betinho
	Orlando Araújo	Carlos Afonso	Carlos Afonso	Carlos Afonso	Carlos Afonso
	Roberto Drummond	Roberto Drummond	Alcemir Joia	Alcemir Joia	Alcemir Joia
	Ronaldo Manhães	José Gonçalves	Robson Gomes	Robson Gomes	Robinho
	Alzenir Mello	Alzenir Mello	Alzenir Mello	Alzenir Mello	Luizinho do Quiosque
	Hélio Sarzedas	Hélio Sarzedas	Hélio Sarzedas	Rosangila dos Santos	Ademir da Farmácia
	Eliseu Duarte	Pedro Moreira	Pedro Moreira	Rosenildo Viana	Rosenildo
	Vitor dos Santos	Vitor dos Santos	Edílson Ribeiro	Edílson Ribeiro	Nini
					Alex Amarrado*

\* Em função do aumento do número de eleitores, a Câmara de Vereadores terá mais um representante.

Legenda:

	Vereadores que exerceram dois mandatos		Vereadores que exerceram três mandatos		Vereadores que exerceram quatro mandatos
--	--	--	--	--	--

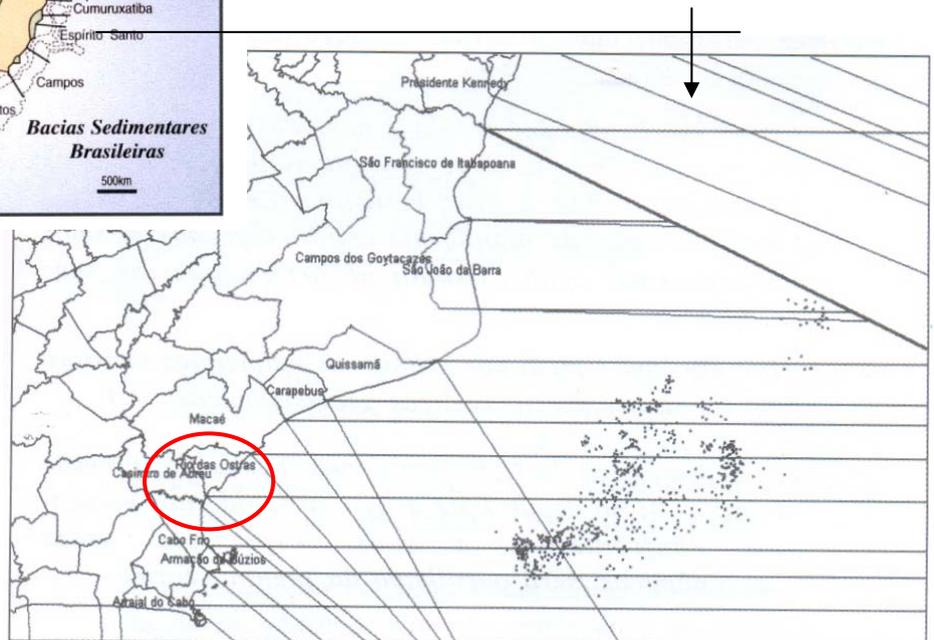
### 3.3. A INFLUÊNCIA DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E DOS ROYALTIES

Atualmente, o setor de petróleo e gás consiste em uma das áreas mais dinâmicas da economia nacional. O Estado do Rio de Janeiro usufrui de uma situação bastante privilegiada, pois em seu território estão inseridos os campos de plataforma continental da Bacia de Campos<sup>44</sup> (Figura 18), de onde são extraídos cerca de 80% da atual produção brasileira. O Município de Rio das Ostras, por sua vez, está entre os beneficiários dos *royalties* do petróleo dessa Bacia (Figura 19).



Figura 18: Mapa Bacias Sedimentares Brasileiras  
Fonte:  
[www.scielo.br/img/revistas/ea/v12n33/03f1.jpg](http://www.scielo.br/img/revistas/ea/v12n33/03f1.jpg)

Figura 19: Mapa: Litoral do Estado do Rio de Janeiro, delimitado pela projeção dos limites municipais (ortogonais e paralelos) e a posição dos poços produtores de petróleo e gás natural que compõem a Bacia de Campos.  
Fonte: PIQUET (2003)



<sup>44</sup> A Bacia de Campos é uma bacia sedimentar brasileira situada na costa norte do Estado do Rio de Janeiro, estendendo-se até o sul do Estado do Espírito Santo, entre os paralelos 21 e 23 sul. Possui aproximadamente 100 mil quilômetros quadrados, abrangendo uma área terrestre e marítima. Seu limite, ao sul, com a Bacia de Santos ocorre no Alto de Cabo Frio e, ao norte, com a Bacia do Espírito Santo ocorre no Alto de Vitória. A Bacia de Campos é a maior província petrolífera do Brasil, responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo. Os municípios que compõem a Bacia de Campos são: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São Pedro da Aldeia. Em relação às Regiões de Governo, estabelecidas pela Fundação CIDE, os municípios dessa Bacia se dividem entre a Região Norte Fluminense e a Região das Baixadas Litorâneas.

A participação da Bacia de Campos na história da exploração de óleo no Brasil iniciou-se no final da década de 1950, quando a principal responsável pela exploração, a Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS)<sup>45</sup>, realizou os primeiros trabalhos exploratórios em terra.

Nos primeiros anos de 1960, foram feitas novas investigações em mar aberto, através das plataformas submarinas adjacentes a essa região. No início da década de 1970, com a possibilidade de exploração em águas de profundidade de até 200m, ocorreram descobertas importantes na Bacia de Campos, conforme relata Caetano Filho (2003):

A descoberta de petróleo viria a ocorrer na Bacia de Campos após a perfuração de apenas sete poços [...], os quais não haviam ainda revelado acumulações comerciais. Entretanto, no final de 1974, o poço pioneiro [...] situado em profundidade de 100m, viria a produzir em vazões comerciais e assim se constituir no descobridor de petróleo na Bacia de Campos. Esse poço deu origem ao Campo da Garoupa, que igualmente viria a ser o primeiro campo da maior bacia petrolífera do país [...].

A produção comercial de petróleo nessa Bacia ocorreu efetivamente em 1977, período da grande crise mundial do petróleo<sup>46</sup>. Isso fez com que o país incentivasse a implantação de sistemas de produção no menor tempo possível, propiciando o desenvolvimento da atividade petrolífera nessa região. Inicialmente, fez-se uso de sistemas provisórios - enquanto se construía as plataformas fixas definitivas – que se tornaram opções permanentes e deram origem à tecnologia de produção em águas profundas (entre 400 e 1000 m).

Em 1979, a sede do Distrito de Produção, até então localizada em Vitória (ES), foi transferida para Macaé e, em 1987, o Estado do Rio de Janeiro já havia assumido a liderança

---

<sup>45</sup> A Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS) foi criada em outubro de 1953, através da Lei 2.004, com o objetivo de executar as atividades do setor petróleo no Brasil em nome da União. A empresa iniciou suas atividades com o acervo recebido do antigo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que manteve sua função fiscalizadora sobre o setor (PETROBRAS, 2008).

<sup>46</sup> No início dos anos 70, a procura internacional de petróleo começou a exceder a produção. A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevou substancialmente os preços internacionais, provocando os chamados choques do petróleo de 1973 e 1979. Com isso, o mercado tornou-se conturbado e marcado por incertezas não apenas quanto aos preços, como também quanto à garantia do suprimento. Governos e bancos aumentaram as taxas de juro, agravando o problema de pagamento de dívidas, que ainda hoje atormentam grande parte dos países em vias de desenvolvimento. Subsequentemente, os efeitos combinados da contenção e redução do consumo de petróleo pelas nações compradoras enfraqueceu a procura. A pressão no sentido da descida dos preços intensificou-se após a descoberta de novos poços de petróleo e devido à incapacidade de diversos países membros da OPEP em agüentar as quotas de produção estabelecidas pela Organização para manter os preços. No início de 1986 os preços baixaram. Apesar de o Brasil não ter sofrido nenhum problema de suprimentos, graças às ações e contratos detidos pela Petrobrás, as importações de petróleo demandavam altos desembolsos para o país, o que provocou níveis de vulnerabilidade preocupantes. Com isso, o governo brasileiro resolveu investir nos sistemas de produção de petróleo. Fonte: Crise do Petróleo (2003-2008).

da produção, ocasionando um redesenho na geografia do petróleo no Brasil, antes concentrado em estados nordestinos como Bahia, Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas (DIAS, 2006).

As operações de exploração e produção de petróleo, bem como as demais atividades ligadas ao setor de petróleo, gás natural e derivados - à exceção da distribuição atacadista e da revenda no varejo pelos postos de abastecimento - foram monopólio conduzido pela Petrobras de 03 de outubro de 1953, através da Lei 2.004/53, até 09 de novembro de 1995, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 9.

Entretanto, a Lei 9.478 de 1997 sancionou a quebra desse monopólio e criou uma autarquia integrante da Administração Pública Federal, denominada Agência Nacional de Petróleo (ANP), constituindo um órgão governamental regulador vinculado ao Ministério de Minas e Energia que passou a ser o principal responsável pelas concessões de exploração de petróleo, agora num regime de livre iniciativa.

Em decorrência dessa nova conjuntura, foi criada a Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP, com a finalidade de organizar as empresas localizadas em território nacional, de modo a torná-las competitivas frente aos fornecedores externos.

No contexto regional, foi instituída, em 1999, a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO), isto é, um tipo de entidade idealizada na Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), que foi formada pelos oito maiores beneficiários das arrecadações das receitas dos *royalties* e participações especiais: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé e Quissamã. Ao entrar em operação em 2001, contava com mais dois componentes: São João da Barra e São Francisco do Itabapoana.

A organização, além de buscar meios para o desenvolvimento econômico da região, objetiva defender os interesses dos municípios-membros. Faz acompanhamentos técnicos, trabalha as questões tributárias e dos pagamentos dos *royalties*, sem contar o estabelecimento de fóruns junto às Prefeituras, para maiores esclarecimentos a respeito da produção de petróleo e gás natural. Ademais, procura ampliar o relacionamento dos municípios associados, defendendo interesses mútuos, com a ANP e a PETROBRAS, e busca uma aproximação com empresas estrangeiras (NASCIMENTO e NUNES, 2002, p.1).

Mesmo com a abertura do mercado brasileiro para a exploração e produção do petróleo, novas descobertas foram realizadas na Bacia de Campos pela Petrobrás. Em 2003, a empresa já possuía 39 campos de petróleo, somente nessa região.

Com o passar do tempo, a exploração de petróleo na Bacia de Campos se desenvolveu tanto em campos próximos da costa quanto em regiões de talude continental consideradas águas profundas (entre 400 e 1000 m) e ultraprofundas (superior a 1000 m), conforme pode ser observado a seguir (Figuras 20 e Gráfico 05). As conquistas deram continuidade ao longo dos anos quando, em abril de 2006, o Brasil atingiu a auto-suficiência em petróleo com a plataforma P-50, localizada na Bacia de Campos.

Figura 20: Mapa Descobertas dos campos de petróleo.  
Fonte: PETROBRAS, 2008.

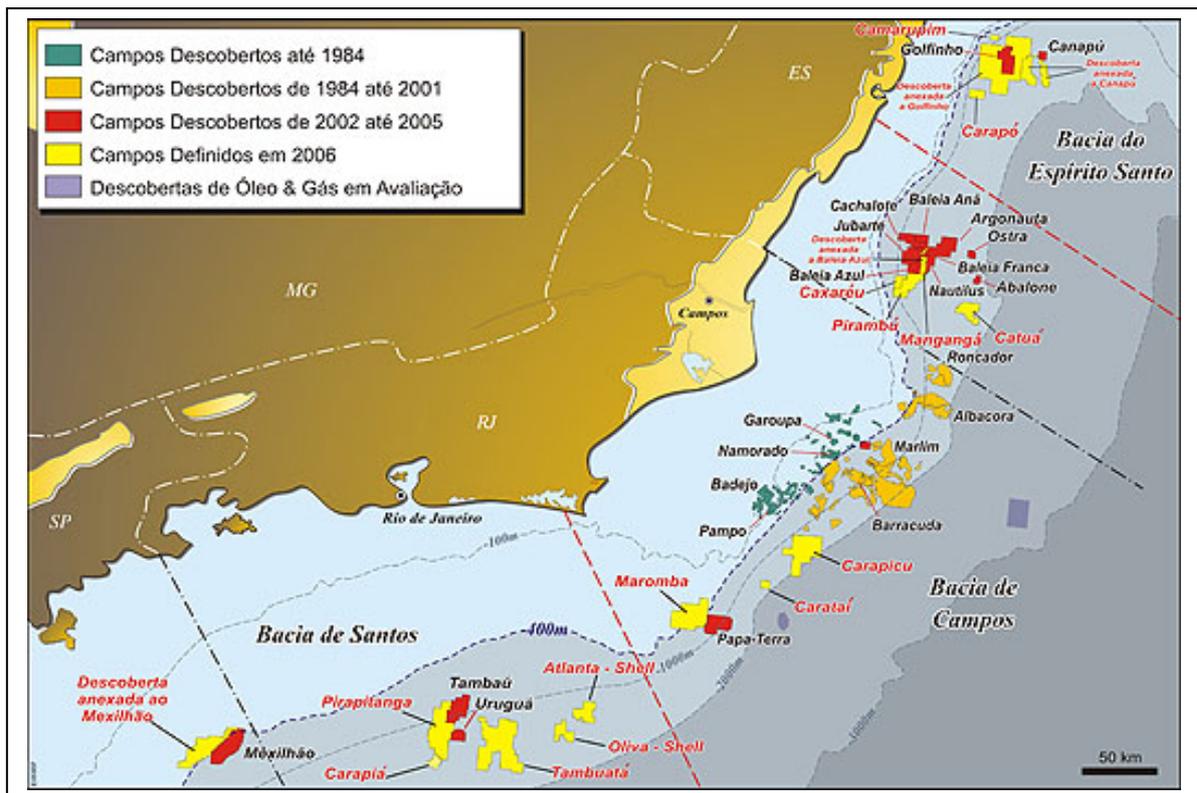
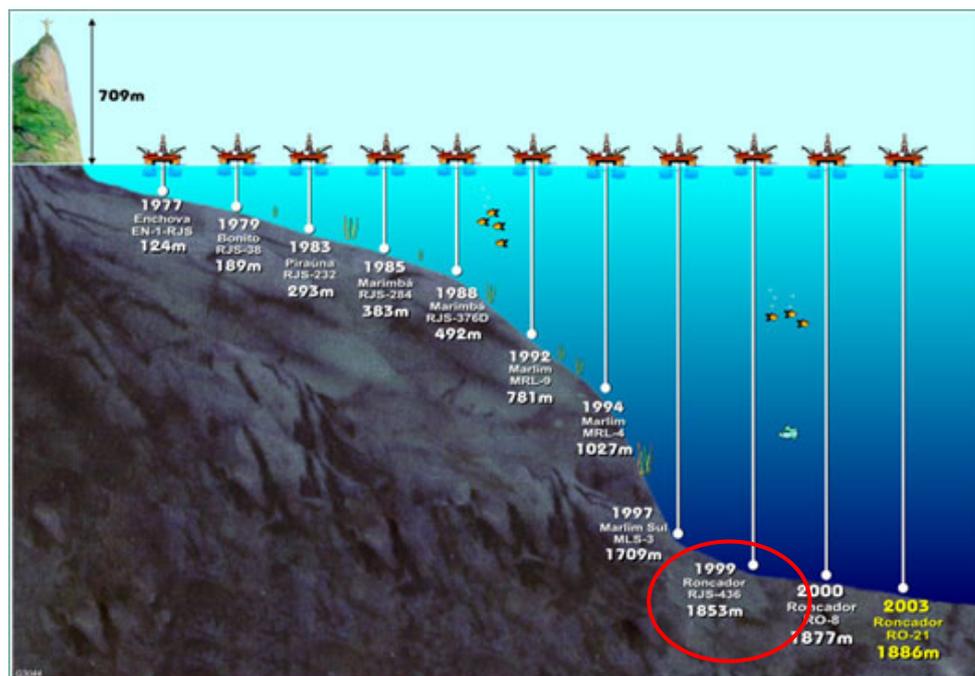


Gráfico 05:  
 Recordes, ano  
 após ano,  
 obtidos pela  
 Petrobras em  
 lamina d'água  
 de poço em  
 produção  
 (1977-2003).  
 Fonte:  
 PETROBRAS ,  
 2008.



O aperfeiçoamento de metodologias e tecnologias de análise geológica e a evolução da tecnologia de pesquisa desde a década de 1970 aos dias de hoje possibilitou a descoberta de reservatórios antes não detectados na Bacia, a mais de oito mil metros sob o leito marinho. Com isso, há expectativas de novas descobertas na seção pré-sal<sup>47</sup> da região. Ademais, achados recentes de óleo leve em áreas adjacentes à Bacia de Campos, como nas bacias do Espírito Santo e de Santos, podem ser indícios de que haja novos campos em profundidades maiores também nessa região.

Em 2007, a Bacia de Campos completou 30 anos de produção, com aproximadamente 80% das reservas de petróleo já descobertas no Brasil. No mesmo ano, foram extraídos diariamente cerca de 1,49 milhões de barris de óleo e 22 milhões de metros cúbicos de gás. As previsões para 2010 é que a produção aumente para 1,8 milhões de barris de óleo e 34,6 milhões de metros cúbicos de gás por dia, mesmo com a constatação de que dos 55 campos existentes hoje na Bacia de Campos, 36 são considerados maduros, ou seja, já atingiram o pico de produção (PETROBRAS, 2008).

<sup>47</sup> Formação rochosa existente abaixo dos reservatórios atualmente em produção.

Deve-se ressaltar que nos últimos 35 anos, a indústria do petróleo que se configurou a partir das atividades de pesquisa, exploração e produção supracitadas transformaram profundamente a economia, a sociedade e o território dos municípios produtores<sup>48</sup> situados nas imediações da Bacia de Campos. No entanto, mais do que a própria formação da indústria petrolífera, foram os *royalties* que contribuíram fundamentalmente para tais mudanças no cenário regional e, principalmente, no Município de Rio das Ostras.

A princípio, pode-se pensar que os *royalties*, por ser uma espécie de pagamento associado à venda de um bem do patrimônio público, devem ser direcionados somente ao governo federal, já que no Brasil os recursos naturais do subsolo pertencem à União. No entanto, há justificativas que fundamentam a aplicação destas compensações financeiras recolhidas pela União, nas regiões produtoras como a Bacia de Campos, conforme explica Serra (2003, p. 195):

O processo de implantação da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, especialmente quando realizada na plataforma continental (*offshore*), como qualquer projeto de investimento de grande vulto, gera elevação extraordinária do nível de emprego e renda local e regional e, portanto, aumento igualmente extraordinário da demanda por serviços públicos e de infra-estrutura em geral. O motivo apontado acima é reforçado por um outro objetivo que está usualmente associado à cobrança de *royalties*: o de indenizar ou compensar os impactos causados sobre o meio ambiente pelas atividades de mineração.

Mas a necessidade de atendimento a essa demanda, por si só, não justifica o recebimento dos *royalties* pelos estados e municípios, pois com o próprio aumento do fluxo da renda local e regional, tem-se uma elevação da arrecadação através dos tributos municipais e do ICMS, por exemplo. Tudo isso já contribuiria para o crescimento da base tributária.

Dessa forma, as justificativas para o recebimento dessas compensações nas esferas subnacionais tornam-se ainda mais consistentes quando se assume a questão que envolve a qualidade do adensamento urbano, conforme defende Leal (2003, p.170):

---

<sup>48</sup> A legislação brasileira define como “produtor” todo município confrontante com poços em exploração em alto-mar (PIQUET, 2003).

Sobre o território que atende à produção petrolífera, são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infra-estrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, que se cristalizam nestas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional. É somente a **qualidade finita** destes impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de *royalties* nas regiões produtoras. É verdade que qualquer município ou região, seja qual for sua estrutura produtiva, corre o risco da obsolescência de seu estoque de capital, do esvaziamento econômico (por motivos endógenos ou exógenos), e não por isso são beneficiários dos *royalties*. Contudo, os estados e municípios atingidos pela atividade de exploração de um recurso não-renovável, inexoravelmente, vivenciarão um período de fuga de capitais móveis e obsolescência do imobilizado. Este aspecto previsível dos movimentos de saída de capitais e de pessoas nos territórios que atendem à atividade de exploração de recursos não renováveis aponta para a justeza da aplicação de *royalty* nessas regiões. Ora, se uma região é intensamente impactada pela atividade petrolífera, maior será, *ceteris paribus*, seu esvaziamento econômico quando do fim das reservas.

Dessa forma, duas questões básicas devem ser consideradas em relação aos critérios de distribuição dos recursos provenientes dos *royalties*. A primeira é que eles constituem compensações em função da venda de um bem do patrimônio público da União e, por isso, sua administração deve considerar a justiça intergeracional<sup>49</sup>. A segunda refere-se aos contextos regionais e locais, já que estes devem buscar a diversificação produtiva como alternativa à finitude prevista destes recursos.

Além da compreensão da divisão dos *royalties* em esferas governamentais distintas, o entendimento da matriz legal, que fundamenta essa distribuição, possibilita o entendimento de como ocorreram as mudanças no regimento tributário do setor petrolífero.

Anteriormente, a carga fiscal recaía sobre o consumo de derivados, sendo a produção praticamente desonerada de impostos. Com as novas regulamentações, a partir da década de 1950, um novo regime passou a tributar fortemente a produção, aumentando os valores das participações especiais e dos *royalties*.

A seguir, será apresentado um quadro (Quadro 10) com algumas considerações importantes sobre as principais normativas que regulam a cobrança e a distribuição dessa compensação financeira.

---

<sup>49</sup> Inclusive, essa premissa está diretamente relacionada à própria definição de desenvolvimento sustentável, isto é, “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991).

Quadro 10: Legislações pertinentes à tributação da produção petrolífera brasileira.

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação citada.

Legislação	Considerações importantes
<b>Lei 2.004, de 03/10/53 (Lei da criação da Petrobrás)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Foi a primeira a introduzir o pagamento de <i>royalties</i> sobre a produção de petróleo e gás natural no Brasil;</li> <li>→ Estabeleceu o valor da compensação em 5% do valor de referência do barril, em relação à <b>produção terrestre</b> (<i>onshore</i>), ou seja, em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres;</li> <li>→ Beneficiou Estados e Municípios, dividindo essa alíquota (5%) da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4% destinado aos Estados;</li> <li>- 1% destinado aos Municípios.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Decreto-Lei 523, de 08/04/69</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Estendeu a incidência de <i>royalties</i> sobre a <b>produção marítima</b> (<i>offshore</i>), ou seja, através das plataformas continentais.</li> <li>→ <b>Estados e Municípios não eram beneficiados;</b></li> <li>→ Manteve a alíquota de 5% dividida da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2,5% ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM);</li> <li>- 2,5% ao Ministério da Educação e Cultura (MEC)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Decreto-lei 1.288, de 01/11/73</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Estabeleceu que a alíquota de 5% seria destinada ao Conselho Nacional de Petróleo (CNP), para que se pudesse formar estoque de combustível, a fim de garantir segurança e regularidade da geração de energia no Primeiro Choque do Petróleo.</li> </ul>
<b>Lei 7.453, de 27/12/1985</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ <b>Estados e Municípios passam a se beneficiar com os <i>royalties</i> decorrentes da produção marítima;</b></li> <li>→ Manteve a alíquota de 5%, porém com nova forma de distribuição: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,5% aos Estados confrontantes com os poços produtores;</li> <li>- 1,5% aos Municípios confrontantes com os poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes;</li> <li>- 1,0% ao Ministério da Marinha;</li> <li>- 1,0% para constituir um Fundo Especial, a ser distribuído entre os Estados e Municípios da Federação;</li> </ul> </li> <li>→ Estabeleceu que os municípios deveriam <b>aplicar os recursos</b> previstos, <b>preferencialmente</b>, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.</li> </ul>
<b>Lei 7.525, de 22/07/86</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Regulou a Lei 7.453, de 27/12/1985;</li> <li>→ Manteve o valor da alíquota e a forma de distribuição;</li> <li>→ Estabeleceu normas complementares para a execução do disposto na Lei 2.004/53, com nova redação dada pela lei 7.453/85, introduzindo os <b>conceitos de região geoeconômica e da extensão dos limites territoriais dos Estados e Municípios litorâneos na plataforma continental</b>, ambos de competência do IBGE. Estes conceitos são aplicados até hoje na distribuição dos <i>royalties</i> da produção marítima de petróleo e gás natural;</li> <li>→ Quanto à <b>aplicação dos royalties</b> pelo município, a lei alterou o termo preferencialmente por <b>exclusivamente</b>.</li> </ul>
<b>Decreto 93.189, de 29/08/86</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Regulamentou a Lei 7.525/86, dispondo sobre o <b>traçado de linhas de projeção dos limites territoriais</b> dos Estados, Territórios e Municípios utilizado pelo IBGE para a definição de poços confrontantes.</li> </ul>

<b>Constituição Federal do Brasil, de 05/10/1988</b>	→ Estabeleceu como <b>monopólio da União</b> : a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.
<b>Lei 7.990, de 28/12/89</b>	<p>→ <b>Alterou a distribuição dos royalties em terra e na plataforma continental;</b></p> <p>→ Manteve o valor da alíquota em 5%, dividida da seguinte forma:</p> <p>Para a <b>produção onshore</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% (que corresponde a 3,5%) aos Estados produtores;</li> <li>- 20% (que corresponde a 1%) aos Municípios produtores;</li> <li>- 10% (que corresponde a 0,5%) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de petróleo e gás natural;</li> </ul> <p>Para a <b>produção offshore</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,5% aos estados confrontantes com os <b>poços produtores</b>;</li> <li>- 1,5% aos municípios confrontantes com os poços produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas;</li> <li>- 0,5% aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural</li> <li>- 1% ao comando da Marinha;</li> <li>- 0,5% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e Municípios da Federação;</li> </ul> <p>→ Beneficiou ainda mais os municípios, pois o Fundo Especial passou a ser dividido na proporção de 80% para os municípios e 20% para os Estados. Além disso, acrescentou 10% aos Municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural; sendo que para acomodar esta alteração, o percentual dos Estados foi reduzido de 80% para 70%, para a lavra ocorrida em terra; e o percentual do fundo especial foi reduzido de 20% para 10% para a lavra ocorrida na plataforma continental;</p> <p>→ Quanto à <b>aplicação dos royalties</b>, suprimiu a exigência setorial de destinação desse recurso e vedou a aplicação dos mesmos em pagamentos de dívidas e quadro de pessoal.</p>
<b>Decreto 01, de 11/01/91</b>	<p>→ Regulamentou a Lei 7.990, de 28/12/89.</p> <p>→ Quanto à <b>aplicação dos royalties</b>, estabeleceu novamente que os recursos deveriam ser aplicados <b>exclusivamente</b> em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.</p>
<b>Lei 8.617/93</b>	→ Definiu o <b>conceito de plataforma continental</b> brasileira, importante no âmbito da distribuição dos <i>royalties</i> , já que a legislação brasileira estabeleceu formas de distribuição diferenciadas dos <i>royalties</i> oriundo da produção em terra e na plataforma continental.
<b>Emenda Constitucional N. 9/95</b>	→ Alterou o artigo 177 da Constituição de 1988 e, mantendo o monopólio sob a égide da União, passou a permitir que esta contrate com empresas estatais ou privadas a realização das atividades de exploração e produção.

<p><b>Lei 9.478, de 06/08/97</b></p>	<p>→ <b>Lei do Petróleo</b>, que revogou a Lei 2.004/53;</p> <p>→ Dispôs sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo;</p> <p>→ Instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que ficou responsável pelo controle e distribuição dos <i>royalties</i>;</p> <p>→ <b>A alíquota é de no mínimo 5%, podendo alcançar até 10% em função da rentabilidade dos campos petrolíferos</b>, de acordo com a determinação da ANP. (A alíquota média dos campos da plataforma continental é de 9,8%). <b>Isso aumentou ainda mais o repasse dos royalties aos Estados e Municípios.</b></p> <p>→ Definiu que a parcela do valor do <i>royalty</i>, previsto no contrato de concessão, que representasse 5% da produção, seria distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei 7.990/89, e o que excedesse a essa porcentagem, teria a seguinte distribuição:</p> <p>Para a <b>produção onshore</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 52,5% aos estados confrontantes com os campos produtores;</li> <li>- 15% aos municípios confrontantes com os campos produtores;</li> <li>- 7,5% aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural</li> <li>- 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia.</li> </ul> <p>Para a <b>produção offshore</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 22,5% aos Estados confrontantes com <b>campos produtores</b>;</li> <li>- 22,5% aos Municípios confrontantes com campos produtores;</li> <li>- 7,5% aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;</li> <li>- 15% ao Comando da Marinha;</li> <li>- 25% ao Ministério de Ciência e tecnologia;</li> <li>- 7,5% para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os estados e municípios da federação</li> </ul> <p>Observa-se que em relação à parcela referente aos 5% o critério de confrontamento dos estados e municípios se dá com o poço produtor (Lei 7.990, de 28/12/89). Já na parcela acima de 5%, o critério se dá a partir do campo produtor (Lei 9.478, de 06/08/97).</p> <p>→ Estabeleceu, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, o pagamento de uma <b>participação especial</b> (uma participação adicional aos <i>royalties</i>, incidente sobre os campos com grandes volumes de produção ou grande rentabilidade, e cuja base de cálculo incide trimestralmente sobre o lucro do campo, o que a difere dos <i>royalties</i> por este ter a receita bruta e a periodicidade mensal como parâmetros de cálculo).</p> <p>→ Definiu a participação especial na seguinte proporção:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40% ao Ministério de Minas e Energia;</li> <li>- 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;</li> <li>- 40% para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;</li> <li>- 10% para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.</li> </ul> <p>Quanto à <b>aplicação dos royalties</b>, suprimiu mais uma vez a exigência setorial de destinação desse recurso e vedou a aplicação dos mesmos em pagamentos de dívidas e quadro de pessoal.</p>
--------------------------------------	---

**Decreto 2.705, de 03/08/98**

- Definiu **critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais** (pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural, nos termos da Lei nº. 9.478, de 1997);

- Determinou que os recursos provenientes dos *royalties* devem ser distribuídos pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, nos termos da Lei 9.478/97, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP. Esquemáticamente, o fluxo do modelo atual se apresenta da seguinte forma (Figura 21):

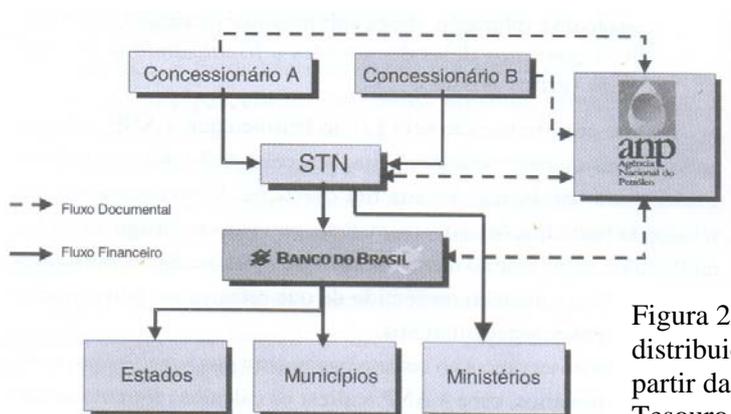


Figura 21: Fluxograma da distribuição dos *royalties* a partir da Secretaria de Tesouro Nacional  
Fonte: PIQUET, 2003

A analisar o quadro anterior, constata-se, dentre outros, dois aspectos importantes que envolvem a compensação financeira a partir da produção petrolífera. Um, em relação à distribuição dos *royalties* e o outro, referente à sua aplicação.

Quanto ao primeiro ponto, conclui-se que atualmente os municípios – produtores, confrontantes e que possuem instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás – são os mais beneficiados na distribuição desses recursos, o que faz com que eles detenham uma capacidade de investimentos privilegiada.

Em se tratando ao segundo aspecto, verifica-se que a legislação poderia ser mais eficiente em relação aos critérios de aplicação dos *royalties*, a fim de possibilitar o atendimento ao princípio da justiça intergeracional, no nível federal, bem como a diversificação produtiva e a compensação referente ao adensamento e posterior esvaziamento das regiões petrolíferas, nos níveis estadual, regional e municipal. Isso poderia ser feito através da vinculação dessas receitas a programas de governo voltados especificamente para tais questões.

Serra (2003) aprofunda essa discussão e defende, inclusive, a introdução de critérios de rateio dos *royalties* entre os municípios que, em algum grau, sejam subsidiados por avaliações periódicas sobre a efetiva aplicação desses recursos:

A utilização das próprias execuções orçamentárias municipais poderia informar como parte das receitas de *royalties* deveria ser repartida entre os municípios. Trata-se, em outros termos, da incorporação de critérios para rateio dos *royalties* que estimulassem, ou premiassem, os governos que promovessem: (i) uma elevação do nível de arrecadação própria [receita própria/(receita transferências - *royalties*)]; (ii) mecanismos de controle social sobre a determinação dada aos *royalties*, tanto ao nível decisório, quanto ao nível da prestação de contas; e/ou (iii) investimentos consorciados com municípios vizinhos, impactados ou não pela atividade petrolífera. (SERRA, 2003, p. 211).

O fato é que o repasse dessa compensação financeira vem aumentando consideravelmente com o passar dos anos devido à ampliação da produção de petróleo (decorrente da descoberta de novas reservas), às modificações das leis e também à alta no preço do petróleo.

A tabela abaixo (Tabela 05) exhibe a posição de destaque do Estado do Rio de Janeiro em relação aos outros estados brasileiros produtores de petróleo, levando em consideração a soma de valores de *royalties* e participações especiais anuais, durante a última década.

Tabela 05: Valores correntes (1.000 R\$) de *Royalties* e Participações Especiais Anuais recebidos pelos estados brasileiros produtores de petróleo, entre 1999 e 2008\*  
Fonte: INFOROYALTIES, 2008.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
<b>RJ</b>	<b>254.041</b>	<b>906.981</b>	<b>1.096.717</b>	<b>2.032.753</b>	<b>2.797.886</b>	<b>3.280.532</b>	<b>4.076.261</b>	<b>5.103.986</b>	<b>4.473.575</b>	<b>3.861.358</b>
ES	7.469	13.919	24.449	34.578	68.821	64.814	69.884	113.363	171.650	270.646
RN	49.818	85.150	90.923	103.435	152.270	187.602	206.679	199.504	175.276	171.422
AM	20.322	48.561	64.666	82.771	111.082	144.180	175.068	160.377	143.478	133.744
BA	34.054	58.857	70.990	77.689	105.829	135.011	151.211	170.208	153.924	153.344
SE	16.465	28.800	31.831	39.810	51.634	65.215	83.451	100.957	104.104	109.453
AL	5.222	9.463	11.742	14.398	23.037	29.327	36.334	44.096	38.798	32.733
CE	4.271	6.688	8.579	9.357	13.052	13.735	13.950	14.126	13.128	12.393
PR	1.019	2.151	1.496	660	2.682	7.503	8.688	6.477	4.744	4.421
SP	2.088	1.839	2.184	2.497	7.892	3.947	4.148	1.640	4.368	3.443
SC	4	53	40	18	0	0	0	0	0	0

\* *Royalties* atualizados até setembro/2008 e Participações Especiais atualizadas até Agosto/2008

Deve-se advertir que com as últimas descobertas na área do pré-sal dos grandes campos petrolíferos no litoral, principalmente na Bacia de Santos<sup>50</sup>, surgiram diversos projetos e propostas de leis tramitando no Congresso e no Senado Federal objetivando a alteração da atual política de distribuição desses recursos, inclusive que podem reduzir a parcela destinada ao Estado do Rio de Janeiro, conforme reportagem de Gustavo Paul, no Jornal O GLOBO, de 29/08/2008 (Figura 22):

O Estado do Rio perderá o direito a todos os *royalties* do petróleo já descoberto no pré-sal da Bacia de Santos, [...] se for aprovado um projeto de lei apresentado em junho pela senadora Ideli Salvatti (PT -SC), líder do partido na Casa. O projeto modifica os critérios de delimitação geográfica para a concessão de *royalties* no país. [...] O projeto de Ideli é o primeiro a tramitar no Senado tratando especificamente da divisão territorial para cálculo de *royalties*. [...] As regras em vigor seguem o sistema de linhas ortogonais, que partem das divisas estaduais em direção ao oceano, em ângulos que acompanham o recorte do litoral. Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte são os únicos estados cujas linhas se abrem, ampliando a área sobre a qual arrecadam. [...] O modelo defendido pela senadora segue o método radial, cujas linhas imaginárias têm como limite as fronteiras do Brasil com a Guiana Francesa, ao Norte, e com o Uruguai, ao Sul. A partir do local onde essas linhas se encontram, são traçadas linhas paralelas, que, como um leque, redesenham a área marítima a que cada estado tem direito. Com isso, cada estado teria como área de influência marítima o tamanho de seu litoral. Na justificativa do projeto, Ideli lembra que sua proposta permite o cálculo dos *royalties* para as novas áreas da plataforma continental do país, situadas além das 200 milhas e pleiteadas pelo governo brasileiro. Pelo modelo atual, as linhas traçadas não alcançam essa distância. Ela argumenta ainda que o projeto supera as dificuldades de demarcação causadas pelas saliências e reentrâncias da costa. Com as mudanças, a senadora acredita que serão superadas as disputas e dúvidas em relação aos limites traçados pelo IBGE.

Em relação aos municípios pertencentes à Bacia de Campos, a exploração petrolífera também promoveu significativas mudanças, como o aumento do repasse dos *royalties* e das participações especiais, conforme pode ser observado na tabela abaixo (Tabela 06), onde foram destacados os municípios produtores principais que fazem parte dessa Bacia.

---

<sup>50</sup> As áreas da Bacia de Santos são divididas entre Rio de Janeiro e São Paulo.

Figura 22: Ilustração do projeto de nova divisão territorial para o cálculo dos *royalties*  
 Fonte: PAUL, 2008.



Os nove municípios analisados foram escolhidos por serem os maiores beneficiários do recolhimento de *royalties* e participações especiais no Estado do Rio de Janeiro. Tal fato se explica por estarem localizados na denominada Zona de Produção Principal, fator que lhes confere uma maior participação no rateio final dos recursos. Os municípios em questão são: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra, fazem parte da Região Norte Fluminense, enquanto que Armação de Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras pertencem à Região das Baixadas Litorâneas.

Tabela 06: Valores totais correntes (em milhões) de *Royalties* e Participações Especiais Anuais, População e Valores *per capita* (em milhares) correntes de *Royalties* e Participações Especiais Anuais recebidos pelos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, entre 1999 e 2008\*

Fonte: Elaboração própria a partir de INFOROYALTIES (2008).

Municípios	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
<b>Campos dos Goytacazes</b>	57.049	157.870	200.261	348.261	475.182	549.607	678.426	852.566	780.099	715.639
População	405.374	408.147	410.938	413.749	416.580	419.429	422.298	425.187	428.095	431.023
Valor per capita	140,73	386,80	487,33	841,72	1.140,67	1.310,37	1.606,51	2.005,16	1.822,26	1.660,33
<b>Macaé</b>	37.220	90.352	113.195	194.061	256.137	293.832	346.292	408.417	353.802	351.644
População	129.686	134.479	139.449	144.603	149.947	155.489	161.235	167.194	173.373	179.781
Valor per capita	287,00	671,87	811,73	1.342,03	1.708,18	1.889,73	2.147,75	2.442,77	2.040,70	1.955,96
<b>Rio das Ostras</b>	<b>21.228</b>	<b>69.729</b>	<b>89.842</b>	<b>158.670</b>	<b>201.943</b>	<b>221.958</b>	<b>265.866</b>	<b>311.134</b>	<b>240.852</b>	<b>212.680</b>
População	34.223	38.073	42.356	47.121	52.422	58.319	64.879	72.178	80.298	89.331
Valor per capita	620,27	1.831,47	2.121,10	3.367,28	3.852,26	3.805,92	4.097,88	4.310,65	2.999,48	2.380,81
<b>Cabo Frio</b>	13.175	23.371	30.039	62.860	87.556	100.454	152.964	221.054	176.281	136.939
População	124.161	128.768	133.546	138.502	143.642	148.972	154.500	160.233	166.179	172.346
Valor per capita	106,11	181,50	224,93	453,86	609,54	674,32	990,06	1.379,58	1.060,79	794,56
<b>Quissamã</b>	15.901	32.271	33.598	48.529	63.065	66.084	72.983	91.566	124.389	100.189
População	13.394	13.878	14.379	14.899	15.437	15.995	16.573	17.172	17.792	18.435
Valor per capita	1.187,15	2.325,35	2.336,60	3.257,22	4.085,30	4.131,51	4.403,70	5.332,26	6.991,27	5.434,69
<b>São João da Barra</b>	5.362	12.263	15.547	5.126	30.695	38.453	44.611	54.964	45.949	86.933
População	27.580	27.755	27.931	28.108	28.287	28.466	28.646	28.828	29.011	29.195
Valor per capita	194,40	441,83	556,62	182,37	1.085,13	1.350,83	1.557,33	1.906,61	1.583,84	2.977,68
<b>Casimiro de Abreu</b>	6.052	11.548	14.524	26.387	32.073	31.873	57.424	83.354	67.111	56.310
População	21.770	22.429	23.107	23.806	24.526	25.267	26.031	26.818	27.629	28.465
Valor per capita	278,01	514,86	628,56	1.108,43	1.307,71	1.261,46	2.206,00	3.108,14	2.429,00	1.978,23
<b>Armação de Búzios</b>	6.774	12.071	15.620	28.069	36.247	35.680	45.892	56.413	49.524	47.045
População	17.739	18.544	19.385	20.264	21.184	22.145	23.149	24.199	25.297	26.445
Valor per capita	381,88	650,96	805,80	1.385,19	1.711,07	1.611,20	1.982,47	2.331,23	1.957,72	1.778,98
<b>Carapebus</b>	6.290	10.692	13.383	20.371	24.245	23.890	27.959	33.077	28.448	26.449
População	8.511	8.778	9.054	9.338	9.631	9.934	10.246	10.568	10.899	11.242
Valor per capita	739,06	1218,09	1478,15	2181,50	2517,41	2404,86	2728,79	3129,90	2610,14	2352,70

\* *Royalties* atualizados até setembro/2008 e Participações Especiais atualizadas até agosto/2008

Conforme se observa na tabela, todos os municípios apresentados têm sido bastante beneficiados com esse recurso, inclusive com a elevação dos valores recebidos no decorrer dos últimos anos. No entanto, quando se considera a divisão *per capita*, constata-se que as

diferenças são alarmantes. Um exemplo disso é a comparação estabelecida entre Cabo Frio e Quissamã, cuja diferença nos valores atinge aproximadamente R\$4.600,00.

No geral, o aumento da receita com o aporte dos *royalties* permite que os municípios invistam mais e, conseqüentemente, melhorem seu desempenho econômico. Ao considerar o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM)<sup>52</sup>, que identifica as condições para o desenvolvimento a partir de um conjunto de indicadores, constata-se que os resultados obtidos pela maioria dos municípios produtores da Bacia de Campos são satisfatórios, conforme pode ser observado na tabela a seguir (Tabela 07).

Tabela 07: Classificação dos municípios quanto ao Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) no Estado do Rio de Janeiro (1998 e 2005)  
Fonte: Fundação CIDE, 2008.

	1998		2005		Diferença 1998-2005
Município	Valor	Classificação	Valor	Classificação	
Campos dos Goytacazes	0,4245	9	0,4585	9	0
Macaé	0,4789	5	0,6386	3	2
Rio das Ostras	0,3327	23	0,5189	6	17
Cabo Frio	0,3919	11	0,4308	13	-2
Quissamã	0,2309	45	0,3528	24	21
São João da Barra	0,1512	73	0,1742	62	11
Casimiro de Abreu	0,4705	6	0,4618	8	-2
Armação dos Búzios	0,2402	40	0,3818	18	22
Carapebus	0,1489	74	0,1595	69	5

Deve-se ressaltar que, dentre os municípios aqui apresentados, três melhoraram seus índices de forma significativa durante o período de 1998 a 2005: Quissamã, Rio das Ostras e Armação de Búzios. Os dois últimos também atingiram posições entre os 20 primeiros colocados no Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, a tabela expõe algumas diferenças entre os municípios analisados, inclusive no que se refere aos valores e classificação entre si – como, por exemplo, Macaé e São João da Barra -, demonstrando que o potencial de desenvolvimento não é igual para todos.

Ademais, os valores totais de recursos originários dos *royalties*, embora sejam importantes para melhorar as condições de desenvolvimento, não representam a garantia de

<sup>52</sup> O IQM foi criado pela Fundação CIDE em 1998 e sua única atualização se deu em 2005.

posições de destaque em relação ao IQM. Se assim o fosse, Campos dos Goytacazes estaria liderando a classificação.

Em se tratando da qualidade de vida das pessoas que vivem nesses municípios, é possível fazer uma breve análise a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>53</sup>, que consiste no parâmetro mais utilizado atualmente para avaliar o bem-estar da população, pois representa uma medida comparativa que considera não só a riqueza, mas também a alfabetização, a educação, a esperança média de vida, a natalidade, dentre outros fatores.

Tabela 08: Classificação dos municípios quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Estado do Rio de Janeiro (1998 e 2005)

Fonte: Fundação CIDE, 2008.

Município	IDH-M 1991	IDH-M 2000	Posição UF (RJ) 1991	Posição UF (RJ) 2000	≠ 1991-2000 UF (RJ)	Posição Nacional 1991	Posição Nacional 1991
Cabo Frio	0,717	0,792	20	11	9	859	751
Armação de Búzios	0,689	0,791	40	12	28	1475	785
Macaé	0,729	0,790	10	17	-7	621	815
Casimiro de Abreu	0,693	0,781	37	24	13	1390	1020
Rio das Ostras	0,681	0,775	46	34	12	1658	1188
Campos dos Goytacazes	0,684	0,752	44	54	-10	1579	1818
Carapebus	0,649	0,741	76	62	14	2347	2134
Quissamã	0,641	0,732	79	74	5	2511	2374
São João da Barra	0,684	0,723	45	81	-36	1590	2573

Ao analisar este índice durante o período de 1991 a 2000 (Tabela 08), conclui-se que o crescimento dos recursos provenientes dos *royalties* e o aumento do potencial do desenvolvimento dos municípios não implicaram proporcionalmente a melhoria da qualidade de vida das respectivas populações, nem mesmo em relação aos valores *per capita*.

De modo geral, ao estabelecer uma reflexão sobre os impactos da indústria petrolífera nessa região, constata-se que a atual condição favorável às finanças públicas dos municípios apresentados é marcada por grande inconstância.

<sup>53</sup> Índice de Desenvolvimento Humano é parte integrante do Relatório de Desenvolvimento Humano produzido pelo PNDU - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano, que abrange 177 países. Tem a finalidade de ser um indicador de qualidade de vida das populações. Foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub Haq. O relatório é emitido desde 1993. Pode ser calculado para um país, estado, município ou região.

Deve-se atentar para o fato de que a saúde financeira dessas cidades é determinada por forças que não são controladas pelos poderes públicos locais. A variação no volume de produção de petróleo e na cotação do produto no mercado internacional pode proporcionar tanto o crescimento quanto a estagnação dos depósitos de *royalties* no caixa dos municípios.

Além disso, há a possibilidade - cada vez mais iminente - de ocorrerem mudanças nas normas que regem a distribuição dessa compensação financeira, o que configuraria um quadro de finitude dos *royalties* municipais antes mesmo da finitude do petróleo.

Torna-se cada vez mais urgente a necessidade de os municípios beneficiados por esses recursos buscarem o desenvolvimento efetivamente sustentável - que abrange não só a dimensão econômica, como também a social, a cultural, a espacial, dentre outras - que depende, em muito, da atuação política e administrativa dos poderes públicos municipais.

#### **4. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM RIO DAS OSTRAS E AS CONDIÇÕES PARA A SUSTENTABILIDADE**

O objetivo deste capítulo é estabelecer uma aproximação entre o processo de planejamento e gestão do Município de Rio das Ostras e algumas premissas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Dessa forma, será feita uma análise das propostas e ações do Poder Público Municipal, como agente regulador desta dinâmica, considerando os aspectos já enunciados<sup>54</sup>, tais como: as políticas públicas desenvolvidas no âmbito local; os instrumentos de planejamento e gestão que ordenam o município; a questão da identidade; o processo participativo; e as possíveis articulações intermunicipais.

Acredita-se que esses condicionantes, quando bem definidos, articulados e trabalhados, contribuem para a eficácia do processo de planejamento e gestão urbana e, conseqüentemente, direciona o desenvolvimento municipal em prol da sustentabilidade urbana.

Espera-se, de tal modo, contribuir com uma avaliação crítica à função do poder público municipal como planejador, indutor e gestor do desenvolvimento, apontando quais os seus atuais desafios e oportunidades em face ao contexto de transformações ocorridas nas últimas décadas, principalmente no que se refere à eficácia das ações voltadas ao desenvolvimento efetivamente sustentável.

---

<sup>54</sup> Conforme visto no Capítulo 02, p. 49 e 50.

Inicia-se assim a discussão referente ao direcionamento do desenvolvimento em prol da sustentabilidade urbana, que deve estar diretamente relacionado às ações de planejar e gerir a cidade de forma eficaz.

#### 4.1. A POLÍTICA URBANA E SEUS INSTRUMENTOS

A política urbana pode ser definida como ramo do conhecimento que discute e avalia, dentre outros temas, propostas de crescimento e desenvolvimento para a cidade, buscando compreender as relações entre direito, política, urbanização. De acordo com Maricato (2001), a política urbana deve ser feita por meio de metas traçadas e executadas pelo Poder Público visando ordenar o crescimento e desenvolvimento urbano.

O poder público deve promover políticas de desenvolvimento urbano que garantam sustentabilidade social, cultural, econômica, política e ambiental baseada na garantia da qualidade de vida para gerações atuais e futuras.

Em se tratando da abrangência territorial, os municípios devem implementar políticas públicas unificadas entre o rural e o urbano com atendimento integral ao habitante do espaço municipal<sup>55</sup> - e não apenas urbano.

A política urbana é específica para cada município. De modo geral, precisa estar articulada a outras políticas, como educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, preservação ambiental, emprego, trabalho, renda e desenvolvimento econômico, dentre outros, como forma de promover um crescimento sustentável.

Em síntese, a atual Política Urbana Brasileira rege-se pelas diretrizes gerais da Lei Federal 10.257/2000 (Estatuto da Cidade) que, por sua vez, consistiu o primeiro documento legal federal sobre a política urbana a abordar o conceito de sustentabilidade, inserindo a preocupação ambiental no contexto urbano e tratando de questões como desenvolvimento sustentável. As diretrizes gerais dessa lei são:

---

<sup>55</sup> Observando-se o que está proposto na Lei Federal 10.257/2000 (Estatuto da Cidade), que regulamenta a política urbana nacional expressa nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, representando uma ruptura paradigmática na Ordem Jurídica Brasileira e trazendo novas diretrizes e instrumentos para a gestão municipal e não apenas da cidade, como se apresenta no próprio nome da referida Lei. Por isto, neste trabalho, a referência à sustentabilidade *urbana* refere-se ao território *municipal*.

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis;
- II - gestão democrática
- III - cooperação entre os governos
- IV - planejamento de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano;
- V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários,
- VI - ordenação e controle do uso do solo
- VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;
- VIII - expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade;
- IX - justa distribuição dos benefícios e ônus;
- X - adequação dos instrumentos de política aos objetivos do desenvolvimento;
- XI - valorização de imóveis urbanos;
- XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;
- XIII - audiência do Poder Público;
- XIV - regularização fundiária;
- XV - redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados

Deve-se ressaltar que a política é o conjunto de ações que dependem de instrumentos que as viabilizem. Sendo assim, a lei supracitada estabeleceu os seguintes instrumentos gerais da política urbana:

- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
  - II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
  - III - **planejamento municipal**, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;
  - IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
  - V- institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito;
  - VI – Estudo de Impactos Ambiental e Estudo de Impactos de Vizinhança.
- [grifo meu]

A necessidade de uma política urbana para o território de Rio das Ostras se deu, como de praxe, a partir da emancipação municipal, pois para atingir os objetivos pretendidos pelo novo município, havia a necessidade de novas diretrizes em relação a vários aspectos, como por exemplo, o incentivo aos meios de desenvolvimento, o controle do uso e ocupação do solo, o investimento em infra-estrutura, dentre outros. Dessa forma, Rio das Ostras precisava de uma política urbana própria e de novos instrumentos de planejamento e gestão municipal que atendessem aos seus objetivos.

Conforme apresentado anteriormente, a primeira legislação municipal em Rio das Ostras relacionada ao contexto da política urbana foi a Lei Orgânica Municipal (1994). O Plano Diretor Municipal, por sua vez, só foi aprovado em 2006, sendo antecedido, inclusive, pela idealização e execução de projetos urbanos que representaram mudanças significativas para a cidade.

#### **4.1.1. A Lei Orgânica Municipal**

Ressalta-se aqui a importância da Lei Orgânica Municipal por definir as primeiras disposições gerais sobre o planejamento e as políticas municipais, envolvendo saúde, educação, cultura, desporto, assistência social, economia, urbanismo, meio ambiente, turismo, agricultura e pesca. Segundo essa normativa, o desenvolvimento do Município terá por objetivo a realização plena de seu potencial econômico e a redução das desigualdades sociais no acesso aos bens e serviços, respeitadas as vocações, as peculiaridades e a cultura local e reservado o seu patrimônio ambiental, natural e construído.

Em síntese, o processo de planejamento municipal deverá considerar os aspectos técnicos e políticos envolvidos na fixação de objetivos, diretrizes e metas para a ação municipal, propiciando que autoridades, técnicos de planejamento, executores e representantes da sociedade civil participem do debate sobre os problemas locais e as alternativas para o seu enfrentamento, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos.

Ainda conforme a lei, alguns princípios básicos orientarão o planejamento, tais como: democracia e transparência no acesso às informações disponíveis; eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis; complementariedade e integração de políticas, planos e programas setoriais; viabilidade técnica e econômica das

proposições, avaliada a partir do interesse social da solução e dos benefícios públicos; respeito e adequação à realidade local e regional e consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes.

Ademais, todo o planejamento das atividades do Governo Municipal será feito por meio de elaboração e manutenção atualizada, entre outros, de instrumentos como: Plano Diretor; Planos de Governo; Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>56</sup>; Orçamento Anual<sup>57</sup>; e Plano Plurianual<sup>58</sup>.

Em se tratando da Política Urbana em si, a Lei Orgânica Municipal estabeleceu que a mesma deverá ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município. Além disso, definiu o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana a ser executada pelo Município.

#### **4.1.2. O Plano Diretor Municipal**

O Plano Diretor de Rio das Ostras, parte integrante do processo de planejamento municipal e instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, começou a ser discutido em 1999 e só foi aprovado em 2006. Em síntese, os princípios selecionados para o regimento desse instrumento no Município foram:

- I – justiça social e redução das desigualdades sociais;
- II – inclusão social, compreendida como garantia do exercício efetivo dos direitos humanos fundamentais, individuais e sociais, e de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes;
- III – direito universal à cidade, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;

---

<sup>56</sup> Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): define metas e prioridades (obras e serviços) a serem realizadas, e que devem constar no orçamento público. É a lei que prepara o orçamento. Todos os anos o município elabora a LDO e a Lei Orçamentária Anual (programação das ações) a serem executadas no ano seguinte.

<sup>57</sup> É o cálculo da receita e da despesa do município. Ou seja, tudo o que a Prefeitura arrecada e gasta durante o ano. A Prefeitura elabora o orçamento, e o envia para a aprovação na Câmara de Vereadores.

<sup>58</sup> Plano Plurianual: é o programa de governo e o projeto de desenvolvimento do município. Planeja as ações do governo para 3 anos de seu mandato e mais um ano do governo seguinte, com o objetivo de garantir a continuidade das obras e projetos iniciados.

- IV – realização das funções sociais da cidade e cumprimento da função social da propriedade;
- V – transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização;
- VI – direito universal à moradia digna;
- VII – universalização da mobilidade e acessibilidade;
- VIII – prioridade ao transporte coletivo público de passageiros;
- IX – preservação e recuperação do ambiente natural e construído;
- X – fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento, articulação e controle;
- XI – descentralização da administração pública;
- XII – participação da população nos processos de decisão, planejamento, gestão, implementação e controle do desenvolvimento urbano.
- XIII – desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável;
- XIV – integração regional.

Em se tratando da Política Urbana propriamente dita, o Plano Diretor do Município de Rio das Ostras estabeleceu os seguintes objetivos gerais:

- I – o desenvolvimento sustentável de atividades econômicas e sociais mediante sua diversificação, priorizando o turismo e outras atividades geradoras de emprego, trabalho e renda;
- II – a promoção da qualidade de vida e da dignidade da pessoa humana;
- III – a proteção ao meio ambiente;
- IV – a gestão democrática mediante a participação popular nas decisões do poder público municipal;
- V – a fruição equitativa dos benefícios econômicos e sociais da vida urbana;
- VI – a compatibilização do desenvolvimento de atividades econômicas com a preservação e a proteção ambiental;
- VII – a proteção ao patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico;
- VIII – a integração regional;
- IX – a divulgação permanente dos objetivos e das diretrizes do plano diretor a fim de torná-lo efetivo instrumento de política urbana.

Observa-se, *a priori*, que as diretrizes estabelecidas pela legislação municipal, como instrumento de política pública, incorporaram vários preceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável, como por exemplo: a justiça e a inclusão social; a participação popular; a promoção da qualidade de vida; a proteção ao patrimônio; a integração regional; as três dimensões básicas de atuação para o desenvolvimento (econômica, social e ambiental) e - por que não - o aspecto da descentralização administrativa.

Deve-se atentar para o fato de que a legislação municipal de Rio das Ostras é recente e foi elaborada em um momento favorável à definição e à implantação de diretrizes relacionadas à sustentabilidade, já que cada vez mais o mundo desperta para a urgência no

tratamento de questões que envolvem essa temática e tentam incorporá-las ao processo de planejamento e gestão urbana.

Ademais, por ser um município novo, Rio das Ostras tem a vantagem de se preparar, de forma mais consciente, para um cenário de desenvolvimento efetivamente sustentável. Embora a noção de sustentabilidade seja relativa, há muitas experiências que podem servir - ou não - de exemplos.

Apesar disso, os instrumentos legais de planejamento, enquanto meios fundamentais ao desenvolvimento do município, não garantem, por si só, a eficácia da ação em relação à sustentabilidade. A aplicação desses instrumentos nem sempre é verificada na prática do planejamento e da gestão urbana. Por isso, a dimensão política, através da atuação do Poder Público Municipal, torna-se cada vez mais importante nesse processo.

#### 4.1.3. Os Projetos Urbanos

De modo geral, os administradores municipais de Rio das Ostras, conforme analisado no capítulo anterior, optaram por projetos políticos de cidade orientados para a promoção do crescimento econômico e para a atração de investimentos através do turismo, como meio de diversificar a economia e minimizar os impactos causados pela possível finitude dos *royalties* na região.

Conseqüentemente, é possível identificar o processo de *turistificação* do lugar, ou seja, o tratamento e a acomodação do território para a finalidade turística, demonstrado através da implantação de projetos urbanos (Quadro 05) sob o paradigma da *modernização* e do embelezamento. Dessa forma, evidencia-se que estes projetos constituíram uma nova maneira de intervir no espaço da cidade e é nesse contexto que se insere a noção de Grandes Projetos Urbanos (GPUs).

No Município de Rio das Ostras, várias tipologias de GPUs foram implantadas, tais como: recuperação de frentes marítimas, renovação de áreas *centrais*<sup>59</sup>, revitalização de áreas degradadas, novas infra-estruturas de transportes, construção de edifícios emblemáticos, dentre outros. Obviamente, os projetos executados foram mais modestos se comparados ao

---

<sup>59</sup> O Município de Rio das Ostras não possui uma centralidade bem definida. O município se desenvolve a partir da Rodovia Amaral Peixoto, único eixo estrutural para a espacialidade da cidade.

que é realizado em grandes centros urbanos nacionais e internacionais, mas trouxeram consigo o mesmo enfoque estratégico de planejamento e desenvolvimento do município.

Intervenções urbanas desse tipo objetivaram a preparação da cidade para a vocação futura e articularam uma estratégia forte ao redor de apostas urbanas e sócio-econômicas de grande dimensão e longa duração em relação ao desenvolvimento da cidade.

Ademais, os GPUs foram integrados a uma visão de *empresarialismo urbano*, uma das bases das operações de *marketing* das cidades, tornando-se abertos a várias influências, desde que valorizadas pelo mercado (SÁNCHEZ, 2001, p. 250). Mais do que isso, eles foram promovidos pela política institucional do *city marketing*<sup>60</sup>, pois as intervenções constituíram-se também em ação e comunicação simbólicas.

Certamente, os Projetos da Praça da Baleia (Figura 23) e da Orla Costazul (Figura 24), realizados na gestão de Alcebíades Sabino tiveram um caráter importante pelo pioneirismo e pelo aspecto estratégico, a ponto de produzir imagens e símbolos urbanos. Nesse sentido, a nova ponte sobre o rio das Ostras (Figura 25), como parte integrante do projeto de duplicação da Rodovia Amaral Peixoto, inaugurada no governo de Carlos Augusto Carvalho Baltazar, também teve uma dimensão estratégica e simbólica, diretamente relacionada à imagem da cidade, conforme exposto no capítulo anterior.

Além das intervenções espaciais através dos GPUs, os prefeitos municipais adotaram iniciativas para o desenvolvimento da *indústria do turismo* propriamente dita, isto é, mecanismos para o incremento desta atividade durante todo o ano. Uma das ações realizadas foi o estabelecimento de um calendário turístico que preenchesse os períodos de baixa temporada, voltado para atrações alternativas, que, uma vez exploradas, vieram acompanhadas do incremento na rede hoteleira e na gastronomia, com a instalação de novos hotéis e restaurantes.

---

<sup>60</sup> Em outras palavras, é uma promoção da cidade que objetiva atingir os seus próprios habitantes bem como os possíveis e eventuais investidores, que busca a construção de uma nova imagem da cidade, dotada de um forte impacto social e simbólico. Segundo Sánchez (1999, p. 115) o “city marketing constitui-se na orientação da política urbana à criação ou ao atendimento das necessidades do consumidor, seja este empresário, turista ou o próprio cidadão”.

Figura 23: Ilustração do Projeto da Praça da Baleia

Fonte: ver indicação

**PRAÇA DA BALEIA**

Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003

A Praça da Baleia, em Costazul, é uma homenagem às baleias Jubartes que costumam passar pela região na primavera em busca de águas quentes para ter seus filhotes.

Marco inicial no processo de reurbanização de Rio das Ostras, a praça foi construída numa área degradada em que era comum o avistamento de baleias. No centro, a escultura de uma jubarte em tamanho natural chama a atenção dos visitantes. Esculpida pelo artista plástico Roberto Sá, reconhecido em todo mundo por suas obras hiper-realistas, a baleia tem 20 metros de comprimento, pesa quatro toneladas e está instalada num lago de 25 metros para onde escorre a água que esguicha por suas narinas. O toque realista no monumento se completa com a figura de um mergulhador de 1.85m e 200 quilos preso na cauda do animal.

Localizada em frente ao mar de Costazul, a praça ganhou uma iluminação indireta, feita por postes construídos em alumínio naval, que valoriza a escultura da baleia e não esconde a iluminação natural da noite.

**Primeiro dos projetos de interferência urbana da área turística a ficar pronto**, a Praça da Baleia será um ponto de interseção entre os projetos de urbanização da orla de Costazul, já em andamento, e dos Costões Rochosos fazendo toda a ligação da orla riostrense que começa na Lagoa de Triiri e vai até a Praia do Cemitério. O objetivo é garantir a utilização pública e turística de toda a região.

Entregue à população em novembro de 2002, a Praça da Baleia já se tornou um dos principais pontos turísticos da cidade.

Foto aérea da Praça da Baleia  
Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003Foto da escultura da baleia jubarte - Praça da Baleia  
Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003**Breve comentário sobre a apropriação do espaço. Visita em 23/06/06 (sexta-feira)**

Constata-se que este espaço público tornou-se um dos principais pontos turísticos da cidade, sendo uma área de convivência com mirante, quiosque, escultura, estar e contemplação. Nota-se também o uso pelos próprios habitantes, através da presença de jovens (em reuniões escolares) e crianças (brincando). A princípio, parece estar atendendo ao turismo e à população local.

Fotos de visita realizada em 23/06/06. Acervo próprio.



Figura 24: Ilustração do Projeto da Orla Costazul

Fonte: ver indicação

**ORLA DE COSTAZUL**

Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003

Inspirado na fauna marinha, o projeto de revitalização urbano-ambiental da orla de Costazul abrange uma área de 45 mil metros quadrados e 850 metros de extensão — entre a Praça da Baleia e a Avenida Governador Jorge Roberto Silveira e traz para os equipamentos urbanos a plástica do tema.

A Avenida Costazul, que passa a ter mão única, é revestida com blocos intertravados decorados com peixes e algas. Para os passeios públicos, que se interligam no mesmo nível por passagens de pedestres, há um piso especial, o primeiro do Brasil para uso em área pública externa.

Entre a via pública e a praia estão situados decks de madeira com a instalação de diversos equipamentos urbanos exclusivamente projetados para a orla de Costazul. Há quiosques, pérgulas, dois parques infantis, dois postos salva-vidas nos lugares de maior concentração de banhistas, uma academia de ginástica, duchas, lixeiras e totens. O acesso à praia é feito por rampas. Ao todo, são 15 mil metros quadrados de área de lazer.

O projeto foi concebido de forma a impedir o acesso de pessoas e veículos à área de restinga, de preservação ambiental, e também prevê a oficialização da ciclovia que, além de cortar toda a orla, desde a Lagoa do Iriry, segue da Praça da Baleia até o Centro da cidade. O estacionamento será redirecionado para áreas próximas, desafogando ainda mais o tráfego na região.

Outro importante ponto do projeto é a recuperação de 70% da massa verde da orla, estando plantadas 168 mil mudas da vegetação de restinga, típica da região. (...) O acesso à praia só é possível pelos decks.

No projeto de iluminotécnica há uma iluminação que garante a segurança dos usuários e permite a visão das estrelas traduzindo a filosofia entre a estética do espaço com a natureza.



Foto da Orla Costazul / Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003



Foto da Orla Costazul / Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003



Foto da Orla Costazul / Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003

**Breve comentário sobre a apropriação do Espaço – Visita em 23/06/06 (sexta-feira)**

Trata-se também de uma área de grande relevância para o turismo, que de certa forma trouxe uma nova identidade à cidade.

Em visita feita ao local, constatou-se o pouco uso pela população, embora as informações obtidas revelem que este espaço é bastante usufruído nos finais de semana e temporadas de férias, tanto pela população local quanto pelos turistas.

Fotos de visita realizada em 23/06/06. Acervo próprio.



Figura 25: Ilustração do Projeto da nova Ponte de Rio das Ostras

Fonte: ver indicação

**NOVA PONTE NA RODOVIA AMARAL PEIXOTO (RJ-106)**

Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003

Principal via de acesso à cidade, a Rodovia Amaral Peixoto corta todo o município. O projeto de reurbanização começa no trevo de entrada da cidade e vai até Costazul, e prevê o ordenamento da via pública com o objetivo de desafogar o trânsito no Centro.

A reurbanização do principal eixo rodoviário de Rio das Ostras vai melhorar o fluxo de veículos e pedestres, criando novas opções de acessos aos bairros, à orla e ao comércio local. A principal mudança será a duplicação da rodovia, o que permitirá um melhor tráfego ao longo do trecho da intervenção. A implantação de um canteiro central garantirá mais segurança e permitirá que a iluminação seja implantada no eixo da avenida, liberando as calçadas laterais.

A ponte sobre o Rio das Ostras estaiada é uma bela obra de arte e serve como atração principal do projeto de reurbanização da Rodovia Amaral Peixoto. Com sua bela arquitetura futurística, contará com quatro pistas de rolamento, duas em cada sentido, dando fluidez ao trânsito e aumentando a segurança de motoristas, pedestres e ciclistas, pela sustentação das pistas.

Projeto de duplicação da via  
Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003Foto da obra da ponte  
Arquivo pessoal, 2008Projeto da Ponte da Rodovia Amaral Peixoto  
Fonte: RIO DAS OSTRAS, 2003

Ao se tentar estabelecer uma relação entre política urbana – através dos projetos apresentados - e as questões que envolvem o desenvolvimento sustentável, considera-se que o desafio da administração municipal de Rio das Ostras é superior ao de muitas cidades brasileiras de mesmo porte. Ao mesmo tempo em que há o interesse de se atrair pessoas e investimentos para o município, com a adoção de políticas municipais estratégicas a fim de diversificar a economia e se preparar para um contexto de arrefecimento dos *royalties*, há a necessidade de suprir as demandas e carências advindas dessa atratividade, principalmente no que se refere à manutenção da qualidade de vida da população residente e imigratória.

Deve-se atentar para o fato de que o desenvolvimento sustentável a partir de atividades econômicas, mediante sua diversificação e priorizando o turismo - tão presente em todos os discursos dos administradores municipais e servindo de justificativa as ações e projetos apresentados -, é apenas um item de vários objetivos relacionados à Política Urbana do Município, que foram estipuladas através de seu Plano Diretor.

Há outras premissas importantes, tais como a promoção da qualidade de vida e da dignidade da pessoa humana; a proteção ao meio ambiente; a proteção ao patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico; dentre outros; que estão relacionados às mais variadas dimensões da sustentabilidade - social, cultural, ambiental etc. - e que também devem adquirir o mesmo caráter prioritário no processo de pensar e agir da cidade.

#### 4.2. A QUESTÃO DA IDENTIDADE

O processo de desenvolvimento no Município de Rio das Ostras promoveu mudanças significativas em relação ao *lugar*. As particularidades e singularidades do município em estudo se evidenciaram muito recentemente, principalmente com o processo de emancipação e com o acesso aos *royalties* pagos pela Petrobrás.

O *progresso* apresentou-se, então, como mais um desafio ao Município: crescer sem perder a essência, isto é, a história, a cultura, os símbolos, os valores, que mantêm o imaginário que identifica o lugar e as pessoas que nele vivem.

O dinamismo da integração aos eixos de expansão da urbanização e crescimento demográfico, à remodelação dos espaços urbanos com equipamentos que traduzem a lógica de bem-estar e modernidade, ao turismo e veraneio, à especulação imobiliária, à estruturação do mercado de trabalho e à vinda de pessoas de fora do município para nele trabalhar trouxeram desafios crescentes quanto à identidade local riostrense.

Deve-se ressaltar que, como condição sócio-cultural e de conforto psicológico, o Homem necessita se identificar com um território e um grupo social imediato à sua vivência. A identidade - enquanto relação de indivíduos com o território e com as pessoas que o ocupam, utilizam-no, e nele vivem - assenta-se em um conjunto de caracteres próprios e exclusivos que marcam um dado local.

Para Santos (1994, p. 96), entretanto, a singularidade de cada lugar depende da interação entre fatores externos e internos, conforme mencionado a seguir:

O interno é tudo que, num momento dado, está presente num lugar determinado. No interno as variáveis têm a mesma dimensão do lugar, as dimensões se superpõem delimitadas pelo lugar. O interno é aquilo que, num momento dado, aparece como local. Mas as variáveis que formam uma situação são freqüentemente extralocais, portanto mais amplas que o lugar. A escala das variáveis é maior que a escala do lugar (o país, o mundo). O externo é tudo aquilo cuja sede é fora do lugar e tem uma escala de ação maior do que o lugar, muito embora incida sobre ele. A realidade do externo depende, todavia, do interno. Nenhuma variável externa se integra numa situação, se esta não tem internamente as condições para aceitá-la. Assim, uma multinacional hoteleira não instala seus serviços num lugar se este não lhe oferece condições para tanto.

Ao analisar o Município de Rio das Ostras sob essas premissas, observa-se que cada vez mais se planeja a criação de atrativos (fatores internos) em relação a investimentos, pessoas, dentre outros (fatores externos).

Essa lógica se insere no modelo clássico de desenvolvimento embasado pela expansão aparentemente ilimitada do capitalismo, pela globalização e pela homogeneização de comportamentos e ações quanto à produção, ao consumo, à cultura e à visão de mundo; conduzindo ao pensamento único, à uniformização de valores, atitudes, comportamentos, estilos de vida, espaços urbanos e às sociedades supostamente *iguais*.

Conforme Ramalho Filho (2002, p. 03),

A homogeneização cultural põe em risco a identidade e o simbolismo do patrimônio cultural local, regional e nacional, misturando-lhes, ou mesmo superpondo-lhes concepções e valores de uma cultura mundial, decretando a morte da tradição, provocando segregações e frustrações sociais, e graves conflitos entre classes sociais e entre o local e o universal.

Ainda segundo Rosa (2002, p.10), quanto mais a localidade renuncia sua identidade local em prol de um modelo de desenvolvimento mais globalizado, mais sofrerá dos problemas da estagnação econômica e social. De outra maneira, quanto mais se utilizar os instrumentos e estratégias do processo global, sem que desvalorize seu território, maiores

serão as condições de inserção em um processo de desenvolvimento mais perene e menos excludente.

De modo geral, os municípios brasileiros, especialmente os de pequeno e médio porte, ainda não dispõem da tradição na busca de alternativas de desenvolvimento que respeite suas características especiais, vantagens comparativas e que leve em consideração a real melhoria na qualidade de vida dos seus munícipes. Ainda existe uma idéia de que o tradicional desenvolvimento é obtido a partir da instalação de grandes capitais (FERREIRA e POMPEIA, 2001, p.217).

Além disso, a ordem global invade o local, impondo-lhe a sua única e própria racionalidade através das suas inovações, que passam a ser imitadas (SANTOS, 1994, p. 272). A influência sobre os espaços, por exemplo, se revela no domínio cultural, evidenciado espacialmente pelos desenhos urbanos e arquitetônicos importados, modismos e símbolos de alinhamento global, portanto, distantes da realidade local.

A visão reducionista e o tratamento fragmentado dos problemas da cidade impedem, por exemplo, a apreensão de questões subjetivas, igualmente relevantes, como a crise de identidade e a conseqüente alienação e perda de iniciativas próprias, as quais representam uma das dimensões da crise urbana (ALVA, 1997, p. 43).

A modernização e a transformação, ou a eliminação de lugares e edifícios significativos, ou mesmo suporte de formas culturais e experiências comuns, constituem sempre uma grande ameaça à manutenção dos valores locais, levando à perda de referências, de identidade e de relações de pertencimento.

O mesmo ocorre quando há ruptura com a paisagem e com o entorno originais, referências identitárias individual e coletiva. De fato, essa tendência à homogeneização e padronização, conduz ao desenraizamento das coisas, das gentes e das idéias (IANNI, 1992, p. 99), pondo em risco a identidade local.

A busca da sustentabilidade da cidade, a partir da valorização do seu patrimônio natural e do fortalecimento da identidade local, encontra razão no fato de tratar-se de um suporte natural continuamente transformado pelas práticas sociais que lhe conferem usos e funções. A definição dessas práticas, influenciada por interesses endógenos e exógenos, ou resultante de

conflitos ou ajustamentos entre os atores urbanos - sociedade, governo, mercado - modela o espaço urbano, conferindo-lhe níveis distintos de sustentabilidade.

Nesse sentido, o Município de Rio das Ostras possui dois desafios principais em relação à identidade local: o fortalecimento e enaltecimento das singularidades que mantêm o imaginário das pessoas que sempre habitaram o território municipal e, por isso, têm uma relação de identidade bastante consolidada; e, concomitantemente, desenvolver na população imigrante e sazonal um sentimento de pertencimento e de cuidado - e não só de uso e exploração - em relação à cidade.

Para isso, um dos caminhos é o resgate da história, da cultura e dos símbolos locais que permitem preservar e/ou (re)construir um imaginário que identifica o lugar e as pessoas que aí vivem.

Deve-se ressaltar que a adoção de um enfoque sistêmico do espaço urbano, relacionada aos aspectos que envolvem a sustentabilidade, é fundamental para repensar a cidade não apenas em termos materiais e ambientais, mas para transformá-la na *expressão da sociedade* que a habita, na sua singularidade, especificidade e intimidade, estabelecendo com os espaços (singulares) - entornos, bairros, ruas, praças, edifícios - relação de apropriação (ALKMIN, 2000).

Os sentimentos de apropriação e pertencimento, diretamente relacionados à questão da identidade, são aspectos importantes no processo de planejamento e gestão urbana sob a premissa da sustentabilidade, pois gera compromisso e participação social que, por sua vez, são aspectos importantes para a gestão democrática.

Dessa forma, no momento em que se expande o conjunto de crises econômicas, sociais, culturais e se perdem valores e ideologias, a questão da identidade contribui para restaurar a capacidade de decidir o próprio futuro, pela escolha de alternativas para um desenvolvimento, a partir da valorização dos recursos do patrimônio local, mais próximo do ideal de ser ecologicamente prudente, socialmente mais justo, economicamente viável, numa perspectiva sustentável.

### 4.3. O PROCESSO PARTICIPATIVO

Sabe-se que a participação, em termos de geração e acúmulo de capital social, é fundamental para, dentre outros, conter os efeitos da individualização, da fragmentação e do isolamento do Estado em relação à sociedade.

Depois de um longo período em que a formulação e execução de políticas públicas e as iniciativas de regulação estiveram fortemente centralizadas junto às instituições governamentais, iniciou-se um cenário de necessidade de instalação de mecanismos mais eficientes de controle e acompanhamento de políticas públicas por parte da sociedade civil.

Com isso, houve o surgimento da consciência e da importância do compartilhamento da gestão pública, como forma de garantir a participação da sociedade, bem como de legitimar a democracia.

Diante dessa conjuntura, a Constituição de 1988, reconheceu em seu 1º artigo que “todo poder emana do povo, que exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente”. Esta Constituição deliberou sobre as práticas participativas, garantindo a participação da sociedade civil no planejamento e gestão urbanas. Dela, resultaram conselhos setoriais, orçamentos participativos, parcerias, planos diretores participativos, conferências das cidades, dentre outros.

Em 2001, a Lei 10.157 (Estatuto da Cidade) trouxe de volta os mecanismos de participação social, determinando penalidades aos prefeitos que não promovessem processos participativos e democráticos. O Estatuto da Cidade também reafirmou a importância levantada na Constituição Federal a respeito da integração entre planejamento, legislação e gestão, de maneira a garantir a democratização dos processos de tomada de decisão, legitimando assim uma nova ordem jurídico-urbanística.

De acordo com Souto (1995, p.4), a participação popular, juntamente com a descentralização administrativa, vem se apresentando como um importante elemento da reforma do Estado, no sentido de garantir maior eficácia das políticas públicas, aproximando os seus responsáveis de seus usuários.

Diante desta maior autonomia, o poder local, juntamente com a população, pode contribuir para resolução das carências sociais e a recuperação da qualidade de vida das

idades. Este fato torna-se extremamente importante no contexto deste trabalho, uma vez que diz respeito à eficiente utilização dos *royalties* do petróleo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Atenta-se para o fato de que a legislação não determina mais as áreas em que tais recursos devem ser empregados, o que aumenta a responsabilidade de decisões de todos os que estão envolvidos no processo.

Nesse trabalho, para efeito de análise, será destacada a experiência de participação social em relação ao Orçamento Participativo no Município de Rio das Ostras.

#### **4.3.1. Orçamento Participativo Municipal:**

O caminho para ampliar a fiscalização reside na incorporação da sociedade civil organizada em uma rede de controle, que permita detectar e corrigir desvios com facilidade. A capacidade de uma administração local, de conseguir adesão da sociedade e apoio das outras esferas de governo, depende diretamente da demonstração de eficácia e eficiência no uso de seus recursos humanos e financeiros, direcionados para solução dos problemas de seus habitantes (SOUTO, 1995, p.57).

Não obstante a receita oriunda dos *royalties* do petróleo não ser discriminada nos gastos públicos, a maior transparência nos gastos municipais, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contribuíram para a melhor alocação dessa renda. Do mesmo modo, o Orçamento Participativo (OP) vem se constituindo, dentro de algumas limitações, como importante ferramenta para a eficiente gestão dos recursos públicos.

No Orçamento Participativo, cada setor da sociedade, por meio de seus representantes, busca assegurar a defesa de seus interesses e o atendimento de suas necessidades ao longo do processo de elaboração do orçamento anual, através de discussões, audiências públicas e debates, os quais fixam as prioridades do gasto local, conforme a previsão da receita do município.

Nesse sentido, o Orçamento Participativo ajuda a aumentar as pressões pela eficiência, força a transparência dos atos administrativos (diminuindo o risco de desvio de recursos), impõe uma lógica ao governante, e delimita um planejamento mais direcionado aos interesses imediatos da população, além de ampliar a cidadania e reduzir a corrupção (PIRES, 1999, p.63).

A experiência do Orçamento Participativo no Município de Rio das Ostras foi introduzida em 1998, classificando-o como o quarto município do Estado do Rio de Janeiro a adotar essa prática. Embora reconhecida pelos Poderes Executivo e Legislativo, a atividade tornou-se legal através da Lei nº. 780/2003, quando foram estabelecidas as regulamentações do programa, bem como o Regime Interno de seu Conselho.

Segundo a atual Secretária de Planejamento do Município de Rio das Ostras, Sr<sup>a</sup>. Rosemarie da Silva e Souza Teixeira, o processo de Orçamento Participativo no município é revisto a cada ano, com vistas ao seu aprimoramento.

Pelo menos no que se refere à *divulgação* do programa e ao processo de *definição* de prioridades, a experiência é bastante satisfatória e utiliza de instrumentos próprios de comunicação - como a *home-page* da Prefeitura, boletins oficiais e jornais locais - para a convocação à participação e para a revelação dos procedimentos e resultados obtidos.

Entretanto, deve-se atentar para o fato de que o processo do Orçamento Participativo não se encerra com a elaboração de um documento. Para validar as decisões, torna-se necessário o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público, por parte da população; o que nem sempre é estimulado pelo Poder Público Municipal.

Além do Orçamento Participativo propriamente dito, no Município de Rio das Ostras, há também o Orçamento Participativo Jovem, que foi implantado pela prefeitura em 2007. A partir desse programa, são distribuídas cartilhas, com informações básicas sobre o Orçamento Participativo, a fim de se trabalhar conceitos de cidadania com os jovens. Além disso, são colhidas informações dos alunos sobre as prioridades na aplicação dos recursos públicos.

Para a Secretária de Planejamento do Município de Rio das Ostras, Sr<sup>a</sup>. Rosemarie da Silva e Souza Teixeira (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, 2008):

Essa é uma oportunidade para os adolescentes participarem diretamente do desenvolvimento da cidade. Aproveitamos a experiência que adquirimos no Orçamento Participativo e adequar para os jovens de forma que eles consigam entender e nos ajudar nas decisões de governo.

Não foi possível concluir se as solicitações discutidas nas plenárias realizadas pelos alunos em salas de aula e registradas através de relatórios escolares foram inseridas, de fato, na Lei do Orçamento Anual. De todo modo, consiste em uma iniciativa interessante em relação à conscientização da importância da participação social jovem nos processos decisórios referentes ao planejamento e à gestão municipal.

O processo de participação tornou-se um termo generalizado no discurso dos mais diversos atores sociais. Tanto a sociedade civil, como o Estado e os diferentes partidos políticos reivindicam e apóiam a *participação social* como premissa à gestão democrática.

As teorias políticas e sociais mais atuais, entretanto, questionam o exercício democrático real, e as alternativas possíveis de articulação entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada. Para eles, o entusiasmo com a defesa da participação pode encobrir algumas de suas limitações.

Uma delas consiste na dificuldade de identificar todos os atores sociais diretamente interessados em uma determinada questão e envolvê-los num processo de tomada de decisão, especialmente os grupos mais marginalizados (MITRAUD, 2001).

Além disso, a participação nem sempre é invocada em todos os seus níveis e freqüentemente envolve apenas algumas – e não todas - etapas do processo. Por isso, deve-se considerar não somente o direito amplo e irrestrito ao voto, mas também o direito de participar no planejamento e na elaboração das premissas que se tornarão os objetos das decisões, bem como na implantação e no controle de políticas públicas.

Mesmo assim, o processo participativo possui aspectos positivos, pois tende a intensificar a inclusão de novos atores nas decisões políticas, que deixa de ser atividade exclusiva do Estado. São estabelecidas, nesse caminho, relações de cooperação e conflito entre Estado e atores não-estatais, marcadas pelas mediações de diferentes conjuntos de crenças, idéias e valores.

Ao estabelecer uma relação entre sustentabilidade e o processo participativo, constata-se que a ampliação da democracia contribui para a temática, pois a inclusão da sociedade nos debates, no planejamento e na gestão promove, além de ganhos físicos (territoriais ou materiais), ganhos subjetivos (políticopedagógicos, sentimento pertencimento e cooperação).

#### **4.4. AS ARTICULAÇÕES INTERMUNICIPAIS**

Em diversas situações, os desafios enfrentados pelos governos municipais exigem soluções que ultrapassem a capacidade das Prefeituras, principalmente no que se refere a investimentos, recursos humanos e financeiros para o custeio e atuação política.

Além disso, muitas das decisões requerem ações conjuntas, pois se referem às questões que afetam, simultaneamente, mais de um município. Há casos em que, mesmo sendo possível para um município atuar de maneira isolada e independente, torna-se mais eficiente a parceria com outras localidades, possibilitando soluções benéficas a todos, com melhoria de resultados e diminuição de despesas.

De acordo com Lamparelli (2001, p. 230), o desenvolvimento municipal, em seu conjunto de espaços urbanos e rurais, públicos e privados, articula-se com seus vizinhos, como condições físico-territoriais indispensáveis ao pleno desempenho das atividades econômicas e sociais, requerendo um novo patamar de planejamento que consiga a supremacia da cooperação sobre o bairrismo, a competição e o provincianismo.

Entretanto, essa conjuntura de cooperação ainda não pôde ser observada, em diversas circunstâncias, entre os municípios que pertencem à Região da Bacia de Campos.

##### **4.4.1. O contexto da competição:**

No Município de Rio das Ostras, muitas das ações e projetos – apresentados nesse trabalho - objetivaram, para além da diversificação da economia, a formação de um município com condições de concorrer com as cidades vizinhas na atração de investimentos e na localização de atividades, sobretudo terciárias, tais como o turismo e a prestação de serviços.

Na disputa entre as municipalidades para a instalação de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços à indústria petrolífera, criou-se no município a Zona de Especial de Negócios – ZEN (Figura 26), estrategicamente localizada ao lado do Parque Industrial de Macaé que, por hora, já se encontrava bastante ocupado.

Como forma de atrair ainda mais as empresas, a Prefeitura Municipal de Rio das Ostras ofereceu diferentes alíquotas incidentes sobre a prestação de serviços no Município, de acordo com a natureza de cada uma. Ademais, com objetivo de incentivar as empresas prestadoras de serviços na área de petróleo e tecnologia, as alíquotas de ISS passaram a 2,5%, considerada a mais atraente da Região. Dependendo do tipo de empreendimento, foi oferecido desde a isenção parcial de ISS até a cessão do terreno por 25 anos, para as empresas que escolherem o local como base de operações.

Para ilustrar o contexto dessa competição, o “Guia do Investidor”, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Rio das Ostras (sem data, p.04), a partir da criação da ZEN, caracterizou e divulgou a cidade como “a melhor opção de lazer na Região dos Lagos e também a melhor opção de negócios na Bacia de Campos”.

Dessa forma, não só o município de Rio das Ostras como outros da região, na tentativa de atrair indústrias e/ou investimentos para seus territórios, acabaram por deflagrar - dentre outros - um ambiente de guerra fiscal, utilizando-se da isenção de taxas e impostos locais.

Em comum, as Prefeituras têm o interesse de gerar empregos e o desenvolvimento local a partir da *abertura* do mercado, esperando-se que, no longo prazo, estas concessões tributárias venham a ser compensadas com maior arrecadação de impostos e benefícios sociais.

Municípios que possuem uma economia baseada no turismo - como Rio das Ostras - visam atrair mais companhias do segmento petrolífero, seguindo o rastro de Macaé, que se tornou um pólo no setor. Todavia, muitas empresas acabam não conseguindo se sustentar, abandonando a região, gerando desemprego, reduzindo a arrecadação de impostos e revertendo as expectativas positivas. Essa probabilidade é acentuada pelo contexto de incertezas, como é o caso da exploração petrolífera.

Figura 26: Ilustração do Projeto da nova Ponte de Rio das Ostras  
Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, Guia do Investidor (s/ data)



Apesar de promoverem a atração de empresas (grandes empregadoras e geradoras de efeito multiplicador sobre as dinâmicas locais), os efeitos de uma guerra fiscal são nocivos, pois, além de enfraquecer as receitas municipais, ocorre um grande afluxo populacional para os locais de instalação das empresas, contribuindo para a deterioração das condições urbanísticas, aumento da violência e sobrecargas para o sistema de transporte (Cymbalista, 2001, p.1).

Dessa forma, torna-se necessário que se mude a cultura de rivalidade e competição para uma atitude de cooperação no âmbito das administrações municipais. Há maior necessidade de interação entre os municípios, pois o desenvolvimento não pode ser contido apenas dentro dos limites municipais, sobretudo quando se raciocina em prol do desenvolvimento sustentável regional.

#### **4.4.2. O contexto da cooperação:**

Acredita-se que atualmente uma maneira de promover uma integração maior entre os municípios são os consórcios intermunicipais, que consistem em entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas (VAZ, 1997, p. 01), que se fossem produzidas individualmente, não obteriam os mesmos efeitos pelos municípios, ou requereriam maior volume de recursos.

Existem diversas possibilidades de atuações municipais conjuntas através de consórcios que podem assumir os mais variados setores, como os serviços públicos, serviços de saúde, realização de obras públicas, preservação do meio ambiente e, o mais importante, promoção do desenvolvimento econômico regional, com implementação de programas de capacitação e reciclagem profissional da mão-de-obra local, e funcionando como agentes de controle e prevenção da guerra fiscal (VAZ, *op. cit.*).

No entanto, é imprescindível a dedicação real dos prefeitos que compõe estes consórcios, para que questões políticas partidárias, por exemplo, não interfiram no seu desenvolvimento e fortalecimento.

Um exemplo de consórcio intermunicipal, ao qual o Município de Rio das Ostras pertence é a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO) que, como

mencionado em capítulo anterior, foi criada visando a mobilização dos municípios confrontantes da Bacia de Campos em projetos de desenvolvimento, principalmente na criação de um plano estratégico, capaz de direcionar os recursos das indenizações petrolíferas à investimentos que dêem sustentação para um ciclo após o esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural.

Como a organização é relativamente recente, não se podem identificar, com clareza, resultados concretos de sua atuação. Alguns acreditam que as ações da organização ainda são muito limitadas, pois não vêm investindo, de fato, na promoção do desenvolvimento e, além disso, os componentes assumem uma posição exclusivista, defendendo seus interesses frente a qualquer possibilidade de mudança (LISBOA, 2003, p.31).

Apesar disso, aumentou-se o poder de diálogo entre as Prefeituras que compõem o grupo e, concomitantemente, houve maior debate das deliberações governamentais, pois como muitas decisões são tomadas em âmbito regional, e envolvem diversos atores, tornam-se mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais.

Outra experiência se refere ao Consórcio Intermunicipal para a Gestão Ambiental da Bacia da Região dos Lagos, do Rio São João e Zona Costeira, que foi criado visando fortalecer a gestão compartilhada do meio ambiente.

Nesse caso, a idéia de unir governos, empresas e entidades da sociedade civil surgiu pela primeira vez em 1986, durante o I Encontro de Meio Ambiente da Região dos Lagos, mas só se tornou uma realidade em dezembro de 1999, ano este em que foram aprovadas as leis autorizativas (Quadro 11) nas Câmaras Municipais das respectivas municipalidades pertencentes a essa iniciativa.

A primeira atividade do Consórcio foi o planejamento espacial de sua área de atuação, face às peculiaridades da mesma. Desta forma, dividiu-se a região em três bacias distintas, a saber: Bacia da Lagoa de Araruama, Bacia da Lagoa de Saquarema – Jaconé - Jacarepiá e Bacia dos rios São João, Una e Ostras, somando-se a estas suas respectivas Zonas Costeiras (ANEXO 06). A partir de então, tornou-se necessária a preparação de um planejamento estratégico visando a identificação clara das metas e atividades a serem desenvolvidas.

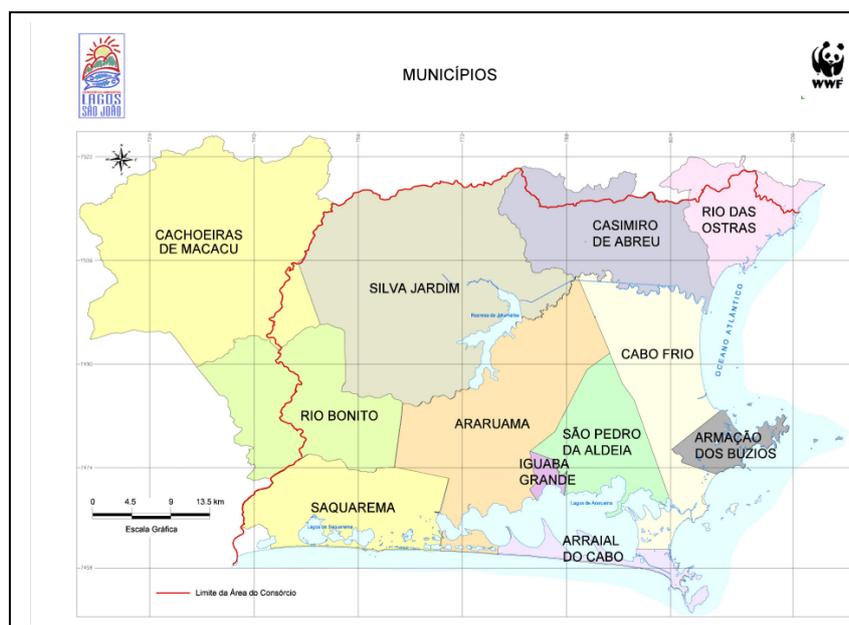
Atualmente, oito municípios têm seu território integralmente situado na área do Consórcio, enquanto 5 têm parte de sua área nela englobada. No primeiro caso, estão: Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação de Búzios e Silva Jardim; no segundo, estão: Rio Bonito, Cachoeiras de Macacú, Casemiro de Abreu, Rio das Ostras e Maricá. O Município de Rio das Ostras tem mais de 67 % de sua área na região do Consórcio (Figura 27). O restante das terras distribui-se pelas bacias do rio Macaé e da Lagoa de Imboassica.

Quadro 11: Ordem cronológica, aprovação das leis em cada município e nome do Prefeito sócio fundador.

Fonte: Elaboração própria a partir CISLJ, 2008.

Município	Lei	Prefeito Sócio Fundador
Armação dos Búzios	Lei 153 de 23/06/99	Delmires de Oliveira Braga
Casimiro de Abreu	Lei 506 de 29/06/99	Ramon Dias Gidalte
Cachoeira de Macacú	Lei 1.238 de 06/08/99	Cesar de Almeida
São Pedro da Aldeia	Lei 1334 de 09/09/99	Carlindo José dos Santos Filho
Silva Jardim	Lei 1.166 de 30/09/99	Antonio Carlos de Lacerda
Arraial do Cabo	Lei 1.166 de 30/09/99	Renato Vianna de Souza
Iguaba Grande	Lei 197 de 01/10/99	Hugo Canellas Rodrigues Filho
Saquarema	Lei 394 de 15/10/99	Dalton Borges
Rio das Ostras	Lei 045 de 25 /11/99	Alcebíades Sabino dos Santos
Araruama	Lei 1.011 de 29/11/99	Vilmar José Dias de Oliveira
Cabo Frio	Lei 1.492 de 14/12/99	Alair Francisco Correia
Rio Bonito	Lei 825 de 28/12/99	Solange Pereira de Almeida

Figura 27: Mapa com os municípios que fazem parte do Consórcio Intermunicipal Lagos-São João  
Fonte: CISLJ, 2008.



Conclui-se com esta experiência que, ao estabelecer a parceria entre várias Prefeituras, aumenta-se a capacidade de resolver questões de interesse comum, sem que lhes seja retirada a autonomia. Sendo assim, dos efeitos positivos alcançados, sobressaem-se: o aumento da capacidade de realização; maior eficiência do uso de recursos públicos; a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura e o aumento do diálogo, pressão e negociação dos municípios, fortalecendo a autonomia municipal.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se nesse trabalho que a história da Humanidade sempre esteve associada à da natureza. O processo histórico revelou que a natureza foi controlada, incorporada e até mesmo produzida conforme as necessidades humanas. O Homem, ao produzir a cidade, apropriou-se da natureza, transformando-a conforme suas exigências. Diante dessa conjuntura, cada sociedade, em cada época, apresentou diferentes concepções de natureza, com argumentos distintos que justificaram a maneira pela qual ela foi (des) tratada.

Nos últimos anos, a natureza na cidade (ocidental) assumiu não só valores ambientais e estéticos, como também sociais, culturais e econômicos, devido ao cenário de degradação provocado, dentre outros, pelo *progresso*, o que ocasionou a inversão de valores em relação à natureza. O que era considerado uma ameaça passou a ser definitivamente reconhecido como condição indispensável à sobrevivência humana.

A partir disso, buscou-se uma associação mais harmônica e possível entre o homem e a natureza, representada pela tentativa de um equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação, que culminou na temática sustentabilidade, isto é, o princípio de uma sociedade que busca um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero por um período de tempo longo e indefinido.

Conseqüentemente, surgiu um novo paradigma de desenvolvimento – o sustentável, que se baseou numa visão transformadora da realidade complexa e numa abordagem sistêmica da

totalidade, objetivando as seguintes premissas sociais, econômicas e ambientais: elevação da qualidade de vida, crescimento econômico e preservação ambiental. Com o tempo, constatou-se que outras dimensões (culturais, espaciais, políticas etc.) deveriam ser inseridas neste contexto e as questões em torno do desenvolvimento sustentável ganharam proporções ainda maiores.

Como um dos objetivos dessa dissertação foi o de proporcionar uma contribuição teórica em relação ao debate em torno da sustentabilidade, acredita-se que a questão foi e continuará sendo problematizada e, de certa forma, é bom que isso aconteça para que o seu valor, enquanto orientadora de um processo de desenvolvimento, seja cada vez mais experimentado.

Não se pode omitir que a maior contribuição em termos da sustentabilidade consistiu no reconhecimento de que o padrão de desenvolvimento até então existente foi o responsável pelo quadro de problemas sociais, urbanos, ambientais, dentre outros, configurando-o como insustentável. Portanto, a busca de alternativas pôde suscitar novas possibilidades.

Na tentativa de estabelecer uma relação entre cidade e sustentabilidade, ficou comprovado que o tratamento das questões que envolvem esta temática deverá partir de uma instância de governo mais próxima da população e que o modo de atuação em cada ambiente urbano, mesmo que se encaixe em todas as matrizes discursivas ou modelos de representação de sustentabilidade apresentados nesse trabalho, terá um tratamento muito particular, pois deverá estar de acordo com os interesses locais definidos através de processos de participação social.

Com isso, define-se que a noção de sustentabilidade não é unívoca, ou seja, ela não se aplica a sujeitos diversos de maneira absolutamente idêntica. Em relação aos municípios, o que é sustentável para um, pode não ser para o outro. Não se trata, portanto, da criação e adoção de um modelo completo, acabado e transferível; mas sim, da articulação de um processo de desenvolvimento em que cada localidade terá sua própria definição de sustentabilidade urbana e determinará as diretrizes indispensáveis para alcançá-la. Além disso, deve-se prever a possibilidade de reavaliações periódicas das ações a fim de possibilitar eventuais e necessárias correções de rumo.

Ademais, acredita-se que, apesar de a sustentabilidade abranger diversas dimensões, a essência dos obstáculos para que o desenvolvimento sustentável efetivamente ocorra é de

ordem política. Não obstante a importante questão da capacidade analítica e os limites do conhecimento científico, o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de tudo, um problema político, que coloca em pauta a importância do desempenho do Poder Público.

Dessa forma, o critério de análise do Planejamento e da Gestão Urbana, através da atuação - incluindo discurso e prática - do principal agente desse processo, o Poder Público Municipal, se mostrou bastante apropriado para o desenvolvimento desse trabalho.

Na tentativa de estabelecer uma relação entre sustentabilidade e o processo de planejamento e gestão urbana, constatou-se que os problemas decorrentes da urbanização crescente e descontrolada, colocaram a cidade como tema prioritário na pauta de acadêmicos, planejadores e gestores das urbes, tornando-se urgente a necessidade de pensar e agir na cidade sob as premissas da sustentabilidade e, conseqüentemente, assumindo as ações do planejamento e da gestão urbana como fundamentais ao domínio das estratégias de desenvolvimento sustentável.

O processo que envolve essas ações, por sua vez, deve ser eficaz, isto é, produzir efeitos desejados. Por isso, tornou-se fundamental a seleção de alguns aspectos mínimos a serem considerados para essa qualidade em relação ao processo de planejamento e gestão municipal enquanto premissa básica à sustentabilidade urbana.

Nesse sentido, foram selecionados os seguintes aspectos que serviram de base para o processo analítico em questão: as políticas urbanas desenvolvidas no âmbito local; os instrumentos de planejamento e gestão que ordenam o município; a questão da identidade local; o processo participativo; e as articulações intermunicipais.

Como a reflexão proposta passou pelo entendimento de que o discurso e a prática em relação à Sustentabilidade tem se dado principalmente em nível local, elegeu-se o Município de Rio das Ostras (RJ) como objeto de estudo. Alguns aspectos foram decisivos para essa escolha, dentre eles: a localização e a influência da indústria do petróleo; o crescimento urbano e o aumento populacional; a emancipação relativamente recente (1992); a atual situação socioeconômica como um dos municípios mais beneficiados pelos *royalties* e com uma das maiores rendas *per capita* do Estado; e principalmente o discurso das gestões municipais em torno do desenvolvimento.

A análise do Planejamento e da Gestão Urbana em Rio das Ostras, através do desempenho do Poder Público Municipal, comprovou que, quanto às alocações, todos os prefeitos municipais apresentaram discursos muito engajados aos ideários do desenvolvimento sustentável, corroborando com o consenso de crescimento em respeito à natureza e à qualidade de vida.

Entretanto, identificou-se, em muitas circunstâncias, um entendimento equivocado, por parte dos gestores, de que a primeira condição da sustentabilidade e da boa governança é o progresso, tendo o mesmo que ser reafirmado a cada gestão municipal, o que contribuiu para um cenário de disputa de recursos simbólicos, materiais e econômicos da cidade.

Ao transpor esses discursos para a prática, observou-se a perda de conteúdo quanto aos aspectos inseridos na temática da sustentabilidade, principalmente em relação às ações de planejamento e gestão da cidade.

As diretrizes estabelecidas pela legislação municipal, como os instrumentos de política urbana, embora tenham incorporado preceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável, como, por exemplo: a justiça e a inclusão social, a participação popular, a promoção da qualidade de vida, a proteção ao patrimônio, a integração regional, não garantiram por si só a eficácia das ações na prática do planejamento e da gestão urbana.

Os projetos políticos do Município de Rio das Ostras, de um modo geral, estiveram muito orientados para a atração de investimentos através do turismo, como meio de diversificar a economia e minimizar os impactos causados pela possível finitude dos *royalties* na região. Com isso, identificou-se um processo de *turistificação* do lugar, demonstrado através da implantação de projetos urbanos sob o paradigma da modernização e do embelezamento. Dessa forma, o planejamento estratégico, em algumas situações, se sobrepôs ao planejamento no sentido de atendimento às necessidades básicas da população.

Quanto à questão da identidade local, ela ainda não está muito bem conformada no Município de Rio das Ostras, por isso há o desafio de fortalecer as singularidades que mantêm o imaginário das pessoas que sempre habitaram o território municipal e desenvolver na população imigrante e sazonal um sentimento de pertencimento e de cuidado - e não só de uso e exploração - em relação à cidade.

Para isso, um dos caminhos recomendados é o resgate da história, da cultura, dos símbolos locais que permitem preservar e/ou (re)construir um imaginário que identifica o lugar e as pessoas que nele vivem. Não se trata, portanto, de tão somente renovar a imagem da cidade e inserir novos símbolos que pouco ou nada tenha haver com a história local, conforme tem sido feito em alguns projetos urbanos riostrenses.

Deve-se atentar para o fato de que as questões que envolvem a identidade local, por ter um caráter mais subjetivo, muitas vezes são ignoradas pelas gestões públicas, seja pela visão reducionista seja pelo tratamento fragmentado dos problemas da cidade. No entanto, a identidade local está diretamente relacionada ao sentido de pertencimento, confiança e cooperação. Se não há identidade em relação a um determinado território ou coletividade, a cidadania – enquanto exercício de um vasto conjunto de direitos e de deveres – fica comprometida, pois não gera compromisso e participação social.

Outra estratégia identificada como prioritária em relação à temática da sustentabilidade e que também constitui um desafio para o Município de Rio das Ostras é o fortalecimento do processo participativo, a fim de possibilitar, cada vez mais, a inclusão dos atores sociais na definição do que se entende por interesse local e no estabelecimento de políticas públicas que contemplem os interesses e necessidades de todos.

A experiência do Orçamento Participativo em Rio das Ostras tem demonstrado um avanço da participação social no processo de definição de prioridades para a cidade. Torna-se necessário, entretanto, ampliar o processo para além do direito amplo e irrestrito ao voto. O cidadão riostrense deve ter direito de participar, inclusive, no planejamento e na elaboração das premissas que se tornarão os objetos de escolha, bem como na implantação e no controle de políticas públicas.

Quanto às articulações intermunicipais, o Poder Público Municipal, sob as premissas da sustentabilidade, deveria considerar o contexto da cooperação – e não da competição – como o caminho mais indicado para as ações de planejamento e gestão urbana.

Conclui-se que a cooperação, através estabelecimento de parceria entre várias Prefeituras, possibilita o aumento da capacidade de resolver questões de interesse comum. Nesse sentido, as articulações intermunicipais, com a formação de arranjos de cooperação, se tornam importantes na medida em que eliminam tensões entre localidades capazes de inviabilizar projetos locais e regionais em prol do desenvolvimento sustentável.

Apesar de haver outros aspectos possivelmente relacionáveis a essa temática, acredita-se que as questões que envolvem os fatores selecionados – política urbana, instrumentos de planejamento e gestão, identidade local, processo participativo e articulação intermunicipal - são fundamentais e devem ser priorizadas pelos poderes públicos municipais como estratégias que legitimam o processo de planejamento e gestão municipal sob a premissa da sustentabilidade urbana.

O Município de Rio das Ostras, com as ações de Planejamento e Gestão Urbana desenvolvidas pelo Poder Público Municipal até o momento caminham para a possibilidade de constituição de um cenário favorável às articulações em prol de um desenvolvimento sob as premissas da sustentabilidade. Entretanto, diante das observações aqui relatadas, conclui-se que essa condição não é imediata, já que o Município ainda possui grandes desafios em relação aos fatores que, para essa análise, foram considerados fundamentais ao processo em torno do desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.
- ALCKMIN, Maria Lucia. Princípios teóricos para a compreensão dos novos modelos de cidade. In: IX Congresso Iberoamericano de urbanismo: o desafio do século XXI: a reconquista da cidade. Recife, 2000 (cd-room).
- ALVA, Eduardo Neira. *Metrópoles (in)sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- ANDRADE, Liza M. Souza. *O conceito de Cidades-Jardins: uma adaptação para as cidades sustentáveis*. Portal Vitruvius, Arquitectos 042, novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq042/arq042\\_02.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq042/arq042_02.asp)>. Acesso em: 22 maio 2008.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Eloísa C. de.. *Paisagem e Utopia*. Novas formas espaciais instituídas no Ambiente Urbano e Tecnológico da Bacia de Campos. Rio de Janeiro, 2006. 235 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro*. Heranças e Urgências. Rio de Janeiro: Editora Revan, Fase, 2000.
- ARRUDA, Inácio. A Questão Urbana e o Futuro das Cidades. Separata de: \_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade, uma Conquista Histórica*. 2. ed.. Brasília. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/inacioarruda/publicacoes/publicacoes.htm>>. Acesso em: 17/04/2007.
- ASSIS, José Chacon. *Brasil 21: Uma nova ética para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: CREA, 1999.
- BAVA, Silvio Caccia. Mitos e Realidades sobre Inclusão Social, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local. Uma discussão sobre contextos e conceitos. In: II Foro Temático Regional, Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres, 2002, Lima (Peru). *Materiales Adicionales...* Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/foros/sdadcivil/web/contexto.htm>>. Acesso em: 13 set. 2008.
- BORJA, Jordi. Participación ciudadana: una cuestión política. *Revista Foro*, Bogotá: Ed. Foro Nacional por Colômbia, nº. 45, septiembre, 2002.
- BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti. *Plano Litoral e Zona Canavieira do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Conselho de Geografia, 1957.
- BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M. (Coord.). *Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio CDS/UnB/Abipti, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

BRANDÃO, Túlio. Fundação Cide propõe novo mapa para o Rio. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 17 jun. 2007. Rio, p.26.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional número 53, de 19-12-2006. 40ª edição, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº. 93.189, de 29 de agosto de 1986. Regulamenta a Lei nº. 7.525, de 22 de julho de 1986, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela PETROBRÁS e suas subsidiárias aos Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 1986. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130555>>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº. 01 de 11 de janeiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 1991. Disponível em: [http://www.finep.gov.br/legislacao/decreto\\_%2001\\_11\\_01\\_1991.asp](http://www.finep.gov.br/legislacao/decreto_%2001_11_01_1991.asp)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº. 2.705, de 03 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº. 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 04 ago. 1998. Disponível em: < [http://www.finep.gov.br/legislacao/decreto\\_2705\\_03\\_08\\_1998.asp](http://www.finep.gov.br/legislacao/decreto_2705_03_08_1998.asp)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº. 523, de 08 de abril de 1969. Acrescenta parágrafo ao art. 27 da Lei nº. 2.004, de 03 de outubro de 1953, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº. 3.257, de 02 de setembro de 1957, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 abril 1969, retificado em 11 abril 1969. Disponível em: < [http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/decretos\\_leis/1969/declei%20523%20-%201969.xml](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/decretos_leis/1969/declei%20523%20-%201969.xml)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº. 1.288, de 01 de novembro de 1973. Altera o § 4º, do artigo 27, da Lei nº. 2.004, de 3 de outubro de 1953, acrescentado pelo Decreto-lei nº. 523, de 8 de abril de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 nov. 1973. Disponível em: < [http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/decretos\\_leis/1973/declei%201.288%20-%201973.xml](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/decretos_leis/1973/declei%201.288%20-%201973.xml)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 9, de 09 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 nov. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 2.004, de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá

outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 out. 1953. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela lei 3.257, de 2 de setembro de 1957, que 'dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do conselho nacional do petróleo, institui a sociedade por ações petróleo brasileiro sociedade anônima e da outras providências'. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 1985. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=129996>>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº. 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº. 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. 1986.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui para os Estados, Distrito Federal e Municípios, Compensação Financeira pelo Resultado da Exploração de Petróleo ou Gás Natural, de Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica, de Recursos Minerais em seus respectivos Territórios, Plataforma Continental, Mar Territorial ou Zona Econômica Exclusiva, e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.617, de 04 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 jan. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 ago. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)>. Acesso em: 24 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 24 set. 2008.

BREAMAEKER, François. Precauções na análise de dados em nível municipal. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 207, p. 93 - 99, abr / jun. 1993.

BREMER, Ulisses Franz. Rumo às cidades sustentáveis. In: IV CNP, 58ª SOEAA. Foz do Iguaçu, PR: Confea e Crea-PR, 2001.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez, 1995.

BURSZTYN, Marcel. *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Brasiliense/IBAMA/ENAP, 1999.

CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997.

CAMARGO, A.. Governança para o século 21. In: TRIGUEIRO, A.. *Meio ambiente no século 21: especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CASIMIRO DE ABREU. Câmara de Vereadores. Resolução com proposta de criação do terceiro distrito municipal de Casimiro de Abreu, com sede em Rio das Ostras, 1968.

CASTRO, Demian Garcia. Regionalização do Estado do Rio de Janeiro: Uma nota sobre desenvolvimento e políticas públicas. In MARAFON, Gláucio; RIBEIRO, Miguel Ângelo (Organizadores). *Revisitando o Território Fluminense*. Rio de Janeiro: NEGEF, 2003.

CARTA DA TERRA, Comissão. *Carta da Terra*. 2002. Disponível em: <<http://www.cartadaterra.org/pdf/CartadaTerra.pdf>>. Acesso em 28 ago. 2007.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: Utopias e Realidades, Uma Antologia*. São Paulo: Perspectiva. 1979.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). Fundação. Disponível em: <<http://www.cide.rj.gov.br/cide/index.php>>. Acesso em 28 ago. 2007.

COELHO, Ana Cristina Villaça. *Cidade e Meio Ambiente: Limites e Possibilidades de Sustentabilidade Urbana em Arraial do Cabo, RJ*. Rio de Janeiro, 2000. 160 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), Rio de Janeiro, 2000.

COMUNIDADE CIDADE.COM.BR. Disponível em: <<http://www.cidades.com.br>>. Acesso em: 18/06/2008.

CONGRESS OF NEW URBANISM. *New Urbanism Basics*. Disponível em: <<http://www.cnu.org>>. Acesso em: 28 julh. 2008.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL LAGOS-SÃO JOÃO (CISLJ). Disponível em: <<http://www.lagossaojoao.org.br/index-cilsj.html>>. Acesso em: 28 ago. 2008.

CMMAD, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio e Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2<sup>a</sup> ed., 1991.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma Contradição de Termos?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife: Anpur, n.º. 2, março de 2000.

COSTA, Maria de Lourdes P. Machado. *Gestão Urbana e Patrimônio Construído*. Niterói, RJ: UFF, FAPERJ, 2005.

CRISE DO PETRÓLEO (anos 70 do séc. XX). *Infopédia*. Porto: Porto Editora, 2003-2008. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$crise-do-petroleo-\(anos-70-do-sec.-xx\)](http://www.infopedia.pt/$crise-do-petroleo-(anos-70-do-sec.-xx))>. Acesso em: 28 ago. 2008.

CUNHA, Sandra Baptista da e GUERRA, Antônio J. Teixeira (Organizadores). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CYMBALISTA, R. Minidistritos Industriais e de Serviços. Dicas Pólis-ILDEFES. São Paulo: Instituto Pólis, n. 194, 2001. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/d194.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2008.

DIAS, Edson dos Santos. Resgatando o Movimento Modernista Urbano: a expressão de uma conjuntura histórica que marcou as cidades do século XX. *Revista GeoNotas*. Maringá, PR: v.4, n.4, p. 1-16, 2000.

DIAS, Rosane Fidalma Leocádio. *Urbanização e petróleo: um estudo de caso sobre Macaé no limiar do século XXI*. Niterói, 2006. 136f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

DINIZ, Nilo; SILVA, Mariana; VIANA, Gilney. *O desafio da sustentabilidade: um debate sócio ambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

ERVATTI, L. R.. Dinâmica migratória intra-estadual no Estado do Rio de Janeiro: uma análise a partir dos resultados do Censo 2000. In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2004, Caxambu (MG). *Anais...* ABEP, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, E.; POMPÉIA, S. Turismo sustentável: Perspectivas. Unidade de Políticas Públicas – CEPAM. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001. Disponível em:<<http://www.cepam.sp.gov.br>> . Acesso em 2 ago. 2008.

FILHO, Elisio Caetano. O papel da pesquisa nacional na exploração e exploração petrolífera da margem continental na Bacia de Campos. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 312p., pt 1, p. 39 a 94.

FOLHA ON LINE. Disponível em: <[www.folha.com.br](http://www.folha.com.br)>. Acesso em: 11 set. 2008.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Annablume, 2001.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório Anual da Situação da População Mundial 2007 - Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano*. Disponível em <[http://www.unfpa.org.br/relatorio2007/swp2007\\_por.pdf](http://www.unfpa.org.br/relatorio2007/swp2007_por.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2007.

GONÇALVES, Daniel Bertoli. Desenvolvimento sustentável: o futuro da presente geração. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, PR: v.5, n.51, ago. 2005.

HALL, Stuart. *Identidade Cultural na Pós-modernidade*. São Paulo: Livraria Cultura, 1987.

HENRIQUE, Wendel. A Natureza na Cidade. *Território & Cidadania*: Boletim do Laboratório de Planejamento Municipal - LPM, Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento, IGCE - UNESP/Campus de Rio Claro, ano III, n.º. 2, julho-dezembro de 2003.

HERCULANO, Selene C. *Em busca da Boa Sociedade*. Niterói, RJ: EdUFF, 2006.

\_\_\_\_ ; PORTO, Marcelo Firpo de Souza; FREITAS, Carlos Machado de (Organizadores). *Qualidade de Vida & Riscos Ambientais*. Niterói, RJ: EdUFF, 2000.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

INFO ROYALTIES. Disponível em: <[www.folha.com.br](http://www.folha.com.br)>. Acesso em: 11 set. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 11 set. 2008.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LAGE, Beatriz H. G.; MILONE, Paulo César (Organizadores). *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000.

LAMPARELLI, C. Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o Desenvolvimento Municipal. Unidade de Políticas Públicas – CEPAM. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br/v9/cepam30anos/pdf/Cap%202/4artigo%201%20-%20Celso.pdf>>. Acesso em 2 ago. 2008.

LAYRARGUES, P. P.. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?. *Proposta*, Rio de Janeiro: v. 24, n.º. 71, p. 1-5, 1997.

LEAL, José Augusto; SERRA, Rodrigo. Uma Investigação sobre os critérios de repartição dos *royalties* petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 312p., pt 02, p. 163 a 184.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução: TC Netto. São Paulo: Editora Documentos Ltda, 1969.

LEMOS, Haroldo Mattos. *A Agenda 21 no Brasil*. Instituto Brasil PNUMA. Disponível em: <[http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/saibamais\\_agenda21.htm](http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/saibamais_agenda21.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2007.

LENCIONI, Sandra. A sociedade urbana e os caminhos da modernidade e da pós-modernidade. In: 5º Congresso Brasileiro de Geógrafos, 1994, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1994.

LICKORISH, Leonard; JENKINS, Carson. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LIMA, Maria da Glória d'Almeida. *Pérola entre o rio e o mar - História de Rio das Ostras*. Rio das Ostras, RJ: Fundação Rio das Ostras de Cultura, 1998.

LIMA, Nelson. Fotografia. Disponível em <[www.skycrapercity.com](http://www.skycrapercity.com)>. Acesso em 22 ago. 2008.

LISBOA, M. *A festa dos royalties do Petróleo*. Rumos. São Paulo, ano 27, n. 208, p.26-33, maio 2003.

LUNGO, Mário (Compilador). *Grandes Projetos Urbanos*. San Salvador: UCA editores, 2004.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza*. Proteção dos Mananciais e exclusão social. São Paulo: Studio Nobel, Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 1999.

MARICATO, E.. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*: Vozes. São Paulo, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 brasileira: bases para discussão*. Brasília: MMA/PNUD, 2000.

MIRANDA, Maria Clara Ferreira de. *Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: o Caso-Referência da Cidade de Rio das Ostras*. Rio de Janeiro, 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Rio de Janeiro, 2006.

MOISÉS, Hélvio. Município-Rede: Planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade. In: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Edição especial comemorativa dos 30 anos do Cepam / 30 anos da ECT. São Paulo, 1999.

MORAES, Frederico Eugenio Rosas. *Planejamento e Gestão Ambiental no Município de Rio das Ostras – Um Estudo de Caso*. Rio de Janeiro, 1996. 195 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Rio de Janeiro, 1996.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L.. *Conceitos de ambiente e de impacto ambiental aplicáveis ao meio urbano*. Material didático da disciplina de pós-graduação AUP 5861 - Políticas públicas de proteção do ambiente urbano. São Paulo: 1999. Disponível em

<[http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a\\_moreira/producao/conceit.htm](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/conceit.htm)>. Acesso em Acesso em: 20 jan. 2008.

MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

MUNICÍPIOS EM DESTAQUE. Rio das Ostras - RJ. Revista. Ano II, nº. 03, abril-1997.

NASCIMENTO, F.; NUNES, F. Municípios abrem fronteiras à indústria do petróleo. *Gazeta Mercantil*, Rio de Janeiro, 11 jun. 2002. Primeiro Caderno, p.01.

NEVES, Ézia Socorro. Paisagem: Conceito. In: MACEDO, Silvio Soares (Org.). *Paisagem e Ambiente*. Vol. 4. Coleção Ensaios. São Paulo: FAU-USP, 1992.

OTÁVIO, Chico; MENEZES, Maia. Royalties turbinam campanhas. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 04 ago. 2008. O País, p.03.

PAUL, Gustavo. Um pré-sal paulista. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 29 ago. 2008. Economia, p.27.

PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S.A. A Petrobrás. *História*. Disponível em: <[http://www2.petrobras.com.br/portugues/ads/ads\\_Petrobras.html](http://www2.petrobras.com.br/portugues/ads/ads_Petrobras.html)>, Acessado em 28 ago. 2008.

PIRES, V. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 312p.

PORTAS, Nuno. Urbanismo e Sociedade: Construindo o Futuro. In: VASCONCELLOS, Eduardo Mendes e MACHADO, Denise B. P. *Cidade e Imaginação*. Rio de Janeiro: UFRJ / FAU / PROURBE, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS. *Costa Azul - História*. Rio das Ostras, Ghat Comunicação e Publicidade, 2004.

\_\_\_\_\_. Guia do Investidor. Rio das Ostras: a melhor opção de negócios na Bacia de Campos. Rio das Ostras: Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, sem data.

\_\_\_\_\_. Portal Eletrônico. Disponível em: < <http://www.riodasostras.rj.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. *Rio das Ostras*. Projetos. Rio das Ostras, VCP Comunicação, 2003.

\_\_\_\_\_. *Rio das Ostras*. Projetos II. Rio das Ostras, Ghat Comunicação e Publicidade, 2004.

PRESS MAGAZINE. Rio das Ostras – RJ. Revista, nº. 05. Rio das Ostras: Ghat Comunicações e Publicidade, 2005.

\_\_\_\_\_. Rio das Ostras – RJ. Revista, nº. 06. Rio das Ostras: Ghat Comunicações e Publicidade, 2006.

RAMALHO FILHO, R.. Globalização, Sustentabilidade e Patrimônio: reflexos sobre a cidade periférica. In: I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), 2002, Indaiatuba, SP. Disponível em [http://www.anppas.org.br/gt/sustentabilidade\\_cidades/Ramalho%20Filho.pdf](http://www.anppas.org.br/gt/sustentabilidade_cidades/Ramalho%20Filho.pdf). Acesso em: 10 out. 2008.

REIS FILHO, N. G. *Urbanização e Teoria: contribuições ao estudo das perspectivas atuais para o conhecimento dos fenômenos de urbanização*. São Paulo: Tese (Cátedra), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1967.

RIO DAS OSTRAS. Decreto 017, de 25 de abril de 2003. Institui a Comissão de Assessoramento para a Elaboração do Plano Diretor. *Diário Oficial de Rio das Ostras*, RJ, 25/04 a 01/05 de 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 1.894, de 10 de abril de 1992. Refere-se à emancipação do Município de Rio das Ostras.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 780, de 2003. Institui o Conselho do Planejamento e Orçamento Participativo de Rio das Ostras.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras, de 09 de junho de 1994.

\_\_\_\_\_. Portaria 60, de 1999. Estabelece a criação da Comissão de Planejamento do Plano Diretor.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº. 044, de 18 de outubro de 2005. Dispões sobre Plano Diretor, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do município de Rio das Ostras.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. Secretaria Geral de Planejamento. Estudo socioeconômico 2004. Rio das Ostras, out. 2004. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp>>. Acesso em: 23 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Secretaria Geral de Planejamento. Estudo socioeconômico 2007. Rio das Ostras, out. 2007. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp>>. Acesso em: 23 abr. 2007.

ROMERO, Marta. O Desafio da Construção de Cidades Sustentáveis. *Revista Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo: AU, p. 55 - 58, 15 jan. 2006.

ROSA, S. Temas para Reflexão em Desenvolvimento Local Sustentável. PNUD, 2002. Disponível em: <[http://dlis.undp.org.br/pnud.nsf/9e7039ee489e266d832568110053da85/d234aa2825ba35fa83256c2f0046dc0e/\\$FILE/\\_iahimqobj41i6a83iclj6opboopni0pbd4124oiaj\\_.doc](http://dlis.undp.org.br/pnud.nsf/9e7039ee489e266d832568110053da85/d234aa2825ba35fa83256c2f0046dc0e/$FILE/_iahimqobj41i6a83iclj6opboopni0pbd4124oiaj_.doc)>. Acesso em 12 set. 2008.

RUANO, M.. *Ecourbanismo Entornos Humanos Sostenibles: 60 proyectos*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, AS., 1999.

SACHS, Ignacy. *À la Recherche de Nouvelles Stratégies de Développement Enjeux du Sommet Social*. Paris: UNESCO, 1995.

\_\_\_\_\_. *Estratégia de Transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel / Fundap, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1981.

SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidades Reinventadas para um Mercado Mundial: Estratégias Trans-Escalares nas Políticas Urbanas*. In: IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001, v.1., p.246-257.

\_\_\_\_\_. *Políticas urbanas em renovação: uma leitura dos modelos emergentes*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Campinas: n.1, p.115-132, 1999.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

\_\_\_\_\_. *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Thereza Carvalho. (Organizador). *Dinâmicas Territoriais: Tendências e Desafios da Integração do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: CIORD/UnB e AAP, 2001.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE (SCIELO). Disponível em: <[www.scielo.br/img/revistas/ea/v12n33/03f1.jpg](http://www.scielo.br/img/revistas/ea/v12n33/03f1.jpg)>. Acesso em: 11 set. 2008.

SEBRAE/RJ, Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas. *Diagnóstico Socioeconômico de Rio das Ostras*. Rio das Ostras (RJ): SEBRAE, Programa de Emprego e Renda, 1999.

SECPLAN. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Plano Físico Territorial de Casimiro de Abreu*. Rio de Janeiro: SECPLAN, 1978.

SECRETARIA DE TURISMO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Prefeitura de Rio das Ostras. Rio das Ostras/ RJ: *Guia Turístico da Cidade*. Rio das Ostras, 2005.

\_\_\_\_\_. *Guia do Investidor*. Rio das Ostras. A melhor opção de negócios na Bacia de Campos. Rio das Ostras, 2006.

SERRA, Rodrigo Valente. Sobre o advento dos municípios “novos ricos” nas regiões petrolíferas nacionais. In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu e. *Economia*

*e desenvolvimento no Norte Fluminense – da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo.* Campos dos Goytacazes: WTC editora, 2004. 346 p. 173-192.

\_\_\_\_; PATRÃO, Carla. Impropriedades dos critérios de distribuição dos *royalties* no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (Org). *Petróleo, royalties e região.* Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 312p., pt. 02, p. 185 a 216.

SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio (Organizadores). *Os desafios da gestão municipal democrática.* São Paulo: Editora Cortez, 1998.

SOUTO, A. *Como reconhecer um bom governo?*; O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo: Publicações Pólis, n. 21, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STEINBERGER, Marília. A (Re) Construção de Mitos. Sobre a (In) Sustentabilidade do (no) Espaço Urbano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo: ANPUR, v. A3, n. 4, p. 09-32, maio de 2001.

TAL. Rio das Ostras: uma cidade turística embalada pelo Petróleo. *Revista*, Ano I, nº. 03, abril-2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 11 set. 2008.

TSIOMIS, Yannis. Projeto Urbano, Embelezamento e Reconquista da Cidade. In: VASCONCELLOS, Eduardo Mendes e MACHADO, Denise B. P. *Cidade e Imaginação.* Rio de Janeiro: UFRJ / FAU / PROURBE, 1996.

UFF, Universidade Federal Fluminense. *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso.* Niterói: EdUFF, 2007.

ULTRAMARI, Clóvis. Da viabilidade de um Desenvolvimento Sustentável para as Cidades. In: *Boletim Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.* Curitiba, nº. 33, ano 7, maio/junho, 1998.

VAZ, J. Consórcios Intermunicipais. Dicas Pólis-ILDESFES. São Paulo: Instituto Pólis, n. 97, 1997. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/Dicas97.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2008.

## ANEXOS

### ANEXO 01:

#### RESUMO

##### MATRIZES DISCURSIVAS DA SUSTENTABILIDADE URBANA

Fonte: ACSELRAD, Henri. A Duração das Cidades. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

#### 1) Representação técnico-material da cidade

Voltada para a reprodução adaptativa das estruturas urbanas como foco no ajustamento das bases técnicas das cidades a partir de modelos de "racionalidade eco-energética" ou de "metabolismo urbano". Em ambos os casos, a cidade é vista em sua continuidade material de estoques e fluxos.

##### 1.1. Modelo de Racionalidade eco-energética

Na perspectiva da eficiência especificamente material, a cidade sustentável será aquela que, para uma mesma oferta de serviço, minimiza o consumo de energia fóssil e de outros recursos materiais, explorando ao máximo os fluxos locais, satisfazendo o critério de conservação de estoques e de redução do volume de rejeitos. Vigora aqui uma representação técnico-material da cidade como matriz composta por uma seqüência de fluxos: consumo de espaço, energia e matérias-primas e finalmente, produção de rejeitos. A partir de uma leitura da cidade como lugar por excelência da perda de capacidade de transformação de energia em trabalho, caberia ao planejamento urbano minimizar a degradação energética e desacelerar a trajetória da irreversibilidade. Tal representação das cidades aponta para novos modelos técnico-urbanos, fundados na racionalidade econômica aplicada ao fluxo de matéria-energia. Para se reduzir o impacto das desordens das práticas urbanas, caberia adotar tecnologias poupadoras de espaço, matéria e energia e voltadas para a reciclagem de materiais. A idéia de eficiência eco-energética pretende conseqüentemente estender o campo de vigência da racionalidade econômica.

Assim sendo, estratégias argumentativas de ordem global serão com freqüência, acionadas para promover inovações na matriz técnica das cidades, seja com introdução de tecnologias urbanas poupadoras de recursos, seja com a redistribuição espacial das populações e atividades: o que é bom para o planeta é considerado bom para a cidade. No entanto, a convergência entre a sustentabilidade local e a sustentabilidade global é vista geralmente como um simplificador político, posto que no plano local a população identifica, mais claramente, os responsáveis pela implantação das políticas.

##### 1.2. Modelo de Equilíbrio Metabólico

A idéia de metabolismo urbano aponta para um modelo de equilíbrio, a ser obtido pelo ajustamento apropriado dos fluxos e estoques de materiais e energia. As estratégias do desenvolvimento urbano nos quadros científicos de um saber objetivo sobre fluxos e supostos equilíbrios tende a materializar-se em um conjunto de normas técnicas.

Nos processos de "reestruturação eco-urbana" se conformam como mecanismos de "cientificização da política", pelos quais os *experts* da ecologia científica estendem seu campo de ação à gestão dos ecossistemas e à produção dos "fundamentos racionais da organização do território". Alguns críticos poderão negar a possibilidade de conceber "cidades sustentáveis", considerando irrealista a pretensão de se restringir o raio de abrangência dos fluxos de matéria e energia requeridos pelo desenvolvimento urbano ao espaço circunscrito das cidades.

## 2) A cidade como espaço da “qualidade de vida”

A matriz que pensa as cidades como espaço da "qualidade de vida" está calcada em componentes mercantis da existência quotidiana e cidadã da população urbana, notadamente no que se refere às implicações sanitárias das práticas urbanas, e se expressam através de três modelos.

### 2.1. Modelo de Pureza

O modelo de pureza prega a plenitude da vida moral e evoca, para questionar as bases técnicas, o fato de que o “ambiente” urbano crescentemente impregnaria os habitantes das cidades com substâncias nocivas e tóxicas por sua artificialidade.

Tal representação de cidadania urbana tende a espalhar-se para o conjunto das políticas urbanas, justificando estruturas que favorecem o desenvolvimento do diálogo e da negociação, bem como a realização de pactos de atribuição de sentido à duração das cidades, não só em sua materialidade, mas enquanto institucionalidade sociopolítica.

### 2.2. Modelo de Cidadania

A noção de sustentabilidade urbana pode também articular as estratégias argumentativas da eficiência energética e a qualidade de vida na consideração da forma urbana como "fatores determinantes da sustentabilidade". A noção de "cidade compacta" reuniria, na perspectiva dos documentos da Comissão das Comunidades Europeias, por exemplo, os atributos de alta densidade e uso misto, tendendo a apresentar superior eficiência energética por reduzir as distâncias dos trajetos, maximizar a oferta de transporte público e promover qualidade de vida superior aos residentes.

Deve-se recorrer ao argumento de que a forma sustentável deverá mesclar, ainda que em escalas distintas, zonas de trabalho, moradia e lazer, reduzindo distâncias e "pedestizando" as cidades, de modo a frear o consumo de energia voltada para promover a mobilidade das pessoas e dos bens. A eficiência ecoenergética e a qualidade de vida resultariam, nessa perspectiva, da emergência de formas urbanas capazes de expressar a existência, desejável, de cidades auto-suficientes.

A palavra cidadania retoma o seu espaço de origem, a CIDADE, sobrepondo-se ao sentido até hoje dominante, referindo-se ao Estado-Nação.

### 2.3. Modelo de patrimônio

A noção de sustentabilidade associada à categoria do patrimônio refere-se não só à materialidade das cidades, mas às suas identidades, valores e heranças construídos ao longo do tempo. A perspectiva de fazer durar a existência simbólica de sítios construídos ou sítios naturais significados, eventualmente "naturalizados", pode inscrever-se tanto em estratégias de fortalecimento do sentido de pertencimento dos habitantes e suas cidades, como de promoção de uma imagem que marque a cidade por seu patrimônio biofísico, estético ou cultural, de modo a atrair capitais na competição global.

## 3) A reconstituição da legitimidade das políticas urbanas

A materialidade das cidades sendo politicamente construídas, as modalidades de sua reprodução também são vistas como dependentes das condições que legitimam seus pressupostos políticos. A idéia de sustentabilidade é assim aplicada às condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas.

### 3.1. Modelo da eficiência

Fala-se da viabilidade política do crescimento urbano, ou seja, das condições de construção política da base material das cidades. A insustentabilidade exprime, assim, a incapacidade das políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços à quantidade das demandas sociais, provocando um desequilíbrio entre necessidades quotidianas da população e os meios de as satisfazer, entre a demanda por serviços urbanos e os investimentos em redes e infra-estrutura.

Acredita-se que quando o crescimento urbano não é acompanhado por investimentos em infra-estrutura, a oferta de serviços urbanos não acompanha o crescimento da demanda. A falta de investimentos na manutenção dos equipamentos urbanos virá, por sua vez, acentuar o déficit na oferta

de serviços. A base técnico-material da cidade é vista como socialmente construída, no interior dos limites de elasticidade das técnicas e das vontades políticas.

A insustentabilidade estaria, portanto, designando um processo de "não instabilidade" das bases de legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas, aos quais se pode reprovar, por um lado, a incapacidade de imprimir eficiência na administração dos recursos públicos ou, por outro lado, a indisposição para democratizar o acesso aos serviços urbanos.

### **3.2. Modelo da equidade**

A desigualdade social, no que diz respeito ao acesso aos serviços urbanos, é evocada para questionar a legitimidade das políticas urbanas, pois na perspectiva da sustentabilidade, essas políticas deveriam proporcionar serviços à totalidade da população.

Segundo Acselrad (2001) os espaços "desindustrializados" e "deslocalizados" pelo capital, também terminariam por ser esvaziados em sua "urbanidade", fazendo com que a desqualificação social e a desqualificação ambiental progridam juntas, fazendo nascer a insalubridade física e uma forma de gueto econômico e cultural no seio das cidades que são, entretanto, algumas vezes penetradas por redes técnicas com desempenho crescente. Acredita-se assim que a alocação social e espacial dos custos gerados pelas crises do desenvolvimento insustentável da cidade será de realização delicada; a questão do desenvolvimento sustentável urbano corre o risco de ser, antes de tudo, uma questão social.

Na perspectiva da equidade, o risco culturalmente construído apontará a desigualdade no acesso aos serviços urbanos, com prevalência de riscos técnicos para população menos atendida pelos benefícios dos investimentos públicos ou afetada pela imperícia técnica na desconsideração de especificidade do meio físico das cidades tais como declividades, acidentes topográficos, sistemas naturais de drenagem, movimentações indevidas de terra, renovação do solo superficial, formação de voçorocas, erosão e assoreamento.

**ANEXO 02:****AGENDA 21 / Capítulo 28:****INICIATIVAS DAS AUTORIDADES LOCAIS EM APOIO À AGENDA 21****Área de programas****Base para a ação**

**28.1.** Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável.

**Objetivos**

**28.2.** Propõem-se os seguintes objetivos para esta área de programa:

(a) Até 1996, a maioria das autoridades locais de cada país deve realizar um processo de consultas a suas populações e alcançar um consenso sobre uma "Agenda 21 local" para a comunidade;

(b) Até 1993, a comunidade internacional deve iniciar um processo de consultas destinado a aumentar a cooperação entre autoridades locais;

(c) Até 1994, representantes das associações municipais e outras autoridades locais devem incrementar os níveis de cooperação e coordenação, a fim de intensificar o intercâmbio de informações e experiências entre autoridades locais;

(d) Todas as autoridades locais de cada país devem ser estimuladas a implementar e monitorar programas destinados a assegurar a representação da mulher e da juventude nos processos de tomada de decisões, planejamento e implementação.

**Atividades**

**28.3.** Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma "Agenda 21 local". Por meio de consultas e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais locais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias. O processo de consultas aumentará a consciência das famílias em relação às questões do desenvolvimento sustentável. Os programas, as políticas, as leis e os regulamentos das autoridades locais destinados a cumprir os objetivos da Agenda 21 serão avaliados e modificados com base nos programas locais adotados. Podem-se utilizar também estratégias para apoiar propostas de financiamento local, nacional, regional e internacional.

**28.4.** Deve-se fomentar a parceria entre órgãos e organismos pertinentes, tais como o PNUD, o Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos (Habitat), o PNUMA, o Banco Mundial, bancos regionais, a União Internacional de Administradores Locais, a Associação Mundial das Grandes Metrôpoles, a Cúpula das Grandes Cidades do Mundo, a

Organização das Cidades Unidas e outras instituições pertinentes, tendo em vista mobilizar um maior apoio internacional para os programas das autoridades locais. Uma meta importante será respaldar, ampliar e melhorar as instituições já existentes que trabalham nos campos da capacitação institucional e técnica das autoridades locais e no manejo do meio ambiente. Com esse propósito:

(a) Pede-se que o Habitat e outros órgãos e organizações pertinentes do sistema das Nações Unidas fortaleçam seus serviços de coleta de informações sobre as estratégias das autoridades locais, em particular daquelas que necessitam apoio internacional;

(b) Consultas periódicas com parceiros internacionais e países em desenvolvimento podem examinar estratégias e ponderar sobre a melhor maneira de mobilizar o apoio internacional. Essa consulta setorial complementar as consultas simultâneas concentradas nos países, tais como as que se realizam em grupos consultivos e mesas redondas.

**28.5.** Incentivam-se os representantes de associações de autoridades locais a estabelecer processos para aumentar o intercâmbio de informação, experiência e assistência técnica mútua entre as autoridades locais.

### **Meios de implementação**

(a) Financiamento e estimativa de custos

**28.6.** Recomenda-se que todas as partes reavaliem as necessidades de financiamento nesta área. O Secretariado da Conferência estimou o custo total anual médio (1993-2000) do fortalecimento dos serviços internacionais de secretaria para a implementação das atividades deste capítulo em cerca de \$1 milhão de dólares, em termos concessionais ou de doações. Estas são estimativas apenas indicativas e aproximadas, não revistas pelos Governos.

(b) Desenvolvimento dos recursos humanos e capacitação

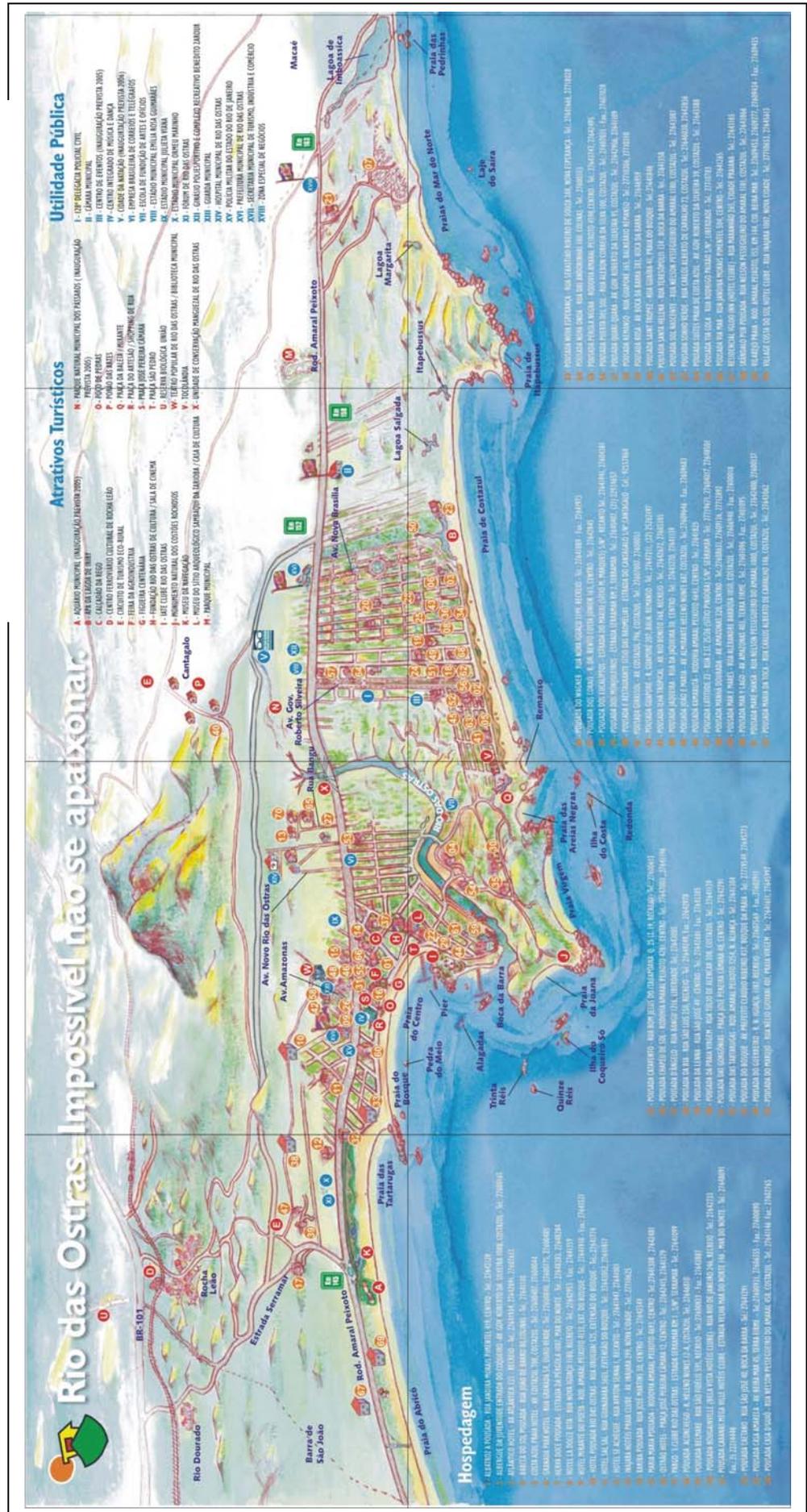
**28.7.** Este programa deve facilitar as atividades de capacitação e treinamento já contidas em outros capítulos da Agenda 21.

**ANEXO 03: Secretarias de Governo do Município de Rio das Ostras e suas respectivas funções, durante o primeiro.**

Secretaria de Administração e Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenar a elaboração das propostas de orçamento anual, plurianual, de investimento, de abertura de crédito adicionais; o controle e acompanhamento da execução orçamentária e proposição de normas orçamentárias que devam ser observadas pelos demais órgãos municipais;</li> <li>- Prestar assessoramento técnico ao Prefeito em assuntos de desenvolvimento econômico e social do Município e em todas as questões relacionadas a planejamento ou que envolvam entendimentos com outros Municípios ou órgãos das esferas estadual e federal.</li> </ul>
Secretaria de Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.</li> </ul>
Secretaria de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar a utilização das praias como pólos de prática desportiva;</li> <li>- Executar a política de turismo, buscando as condições necessárias ao seu desenvolvimento.</li> </ul>
Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhar e fiscalizar concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais;</li> <li>- Estimular a pesca e a agricultura, bem como o beneficiamento, conservação e comercialização dos produtos.</li> </ul>
Secretaria de Obras e Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejar, projetar, orçar, executar e fiscalizar as obras públicas da Prefeitura Municipal;</li> <li>- Fazer cumprir normas relativas a parcelamento, loteamento e uso do solo;</li> <li>- Executar obras de saneamento básico definidas em articulação com a Secretaria Municipal de Saúde e órgãos Federais e Estaduais;</li> <li>- Promover os serviços de reposição, construção, conservação e pavimentação das vias públicas;</li> <li>- Manter a rede de galerias pluviais e fiscalizar a limpeza dos cursos d'água;</li> <li>- Executar as atividades referentes as coletas e deposição final do lixo, varredura e limpeza dos logradouros públicos;</li> <li>- Zelar pela conservação e integridade de parques, jardins e prédios públicos;</li> <li>- Coordenar, controlar e fiscalizar os serviços públicos concedidos ou permitidos;</li> <li>- Combater a poluição dos cursos d'água do Município, em consonância com a Secretaria de Agricultura;</li> <li>- Elaborar o planejamento para o saneamento básico do Município.</li> </ul>
Órgãos regionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular iniciativas de desenvolvimento local;</li> <li>- Incentivar estratégias de desenvolvimento voltadas para o equilíbrio entre as diferentes realidades do Município;</li> <li>- Garantir a participação efetiva da população nas decisões que afetam a vida da comunidade;</li> <li>- Fortalecer as iniciativas voltadas a investimentos para a criação de empreendimentos que gerem renda e empregos de mão-de-obra;</li> </ul> <p>Identificar o potencial de cada região de forma a buscar o equilíbrio entre as temporadas, verão e inverno.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar o potencial de cada região de forma a buscar o equilíbrio entre as temporadas, verão e inverno.</li> </ul>
Procuradoria Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenar as atividades da Guarda Municipal destinada à proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, ecológico de bens, serviços e instalações do próprio município, colaborando com a fiscalização da Prefeitura, sempre que solicitada, na aplicação da legislação relativa ao exercício do poder de política administrativa, buscando oferecer proteção a ordem e ao patrimônio Público.</li> </ul>

**ANEXO 04:**

Mapa turístico com a localização de alguns projetos.  
 Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, 2008.



## ANEXO 05:

Rio das Ostras - de 25/04 a 01/05 de 2003

**OFICIAL**  
**R.O**  
PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS

3

---

**ATOS DO EXECUTIVO**

**Gabinete do Prefeito**

**LEI Nº 753/2003**

**EMENTA:** Nomina de "Coria Gomes da Silva", o Centro de Reabilitação de Rocha Leão.  
Autor: Carlos Augusto Carvalho Balthazar

**A CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS,** Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, APROVOU e o Exmo. Prefeito Municipal SANCIONA a seguinte,

**LEI:**

Art. 1º - Passa a nominar-se de "Coria Gomes da Silva", o Centro de Reabilitação de Rocha Leão.  
Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito, 25 de abril de 2003.

**ALCEBIÁDES SABINO DOS SANTOS**  
Prefeito do Município de Rio das Ostras

**LEI Nº 754/2003**

**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A TRANSFERIR VALOR RELATIVO AO ANO DE 2002 E PARA VALORES A SEREM RECEBIDOS NOS ANOS DE 2003 E 2004, EM FAVOR DA APAD - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DE DEFICIENTES.**

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS,** Estado do Rio de Janeiro, faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a transferir valor relativo ao ano de 2002 e para valores a serem recebidos nos anos de 2003 e 2004, em favor da APAD - Associação de Pais e Amigos de Deficientes, sediada em Rio das Ostras.  
Art. 2º - A avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos e da qualidade do atendimento deverão ser exercidos, em conjunto, pelos órgãos competentes que, por legislação, são correlacionados.  
Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio das Ostras, 25 de abril de 2003.

**ALCEBIÁDES SABINO DOS SANTOS**  
Prefeito do Município de Rio das Ostras

**DECRETO Nº 017/2003**

Institui Comissão de Assessoramento para Elaboração do Plano Diretor.  
**O PREFEITO DE RIO DAS OSTRAS,** Estado do Rio de Janeiro no uso de suas atribuições e com apoio na Art. 182, §1º da Constituição da República,

**DECRETA:**

Art. 1º - Fica instituída, sem aumento de despesa,

na estrutura do Gabinete do Prefeito, Comissão de Assessoramento para Elaboração do Plano Diretor, constituída pelos Srs. Secretários Municipais, Presidentes de Autarquias e Fundações Municipais e 20 (vinte) Representantes da Sociedade Civil Organizada, indicados pelo Prefeito, em ato próprio, que se reunirão sob a presidência do Secretário Extraordinário de Governo.

Parágrafo Único - O órgão executivo dos trabalhos da Comissão instituída no caput será a Secretaria Extraordinária de Governo - PRO-URBE.

Art. 2º - O órgão executivo encaminhará ao plenário da Comissão, no prazo improrrogável de cento e vinte dias, relatório contendo os princípios, diretrizes e regras aplicáveis ao desenvolvimento da cidade, considerando seus aspectos econômico, social, político, urbanístico e ambiental, para consolidação e deliberação final pelo Prefeito.  
Art. 3º - Os trabalhos do órgão executivo obedecerão ao devido critério de participação popular, com a organização de audiências públicas para esclarecimento da população e processamento de propostas, sem prejuízo da adoção de outros instrumentos previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município.  
Art. 4º - As despesas decorrentes dos trabalhos da Comissão e do órgão executivo instituídos por este Decreto correrão à conta dos programas de trabalho existentes nas Secretarias Municipais de Planejamento e Extraordinária de Governo.  
Art. 5º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito, 25 de Abril de 2003.

**ALCEBIÁDES SABINO DOS SANTOS**  
Prefeito do Município de Rio das Ostras

**PORTARIA Nº 256/2003**

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS,** Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, com base no artigo 4º, Parágrafo Único da Lei 0627/2002, e consoante o processo administrativo nº 5881/2003,

**RESOLVE:**

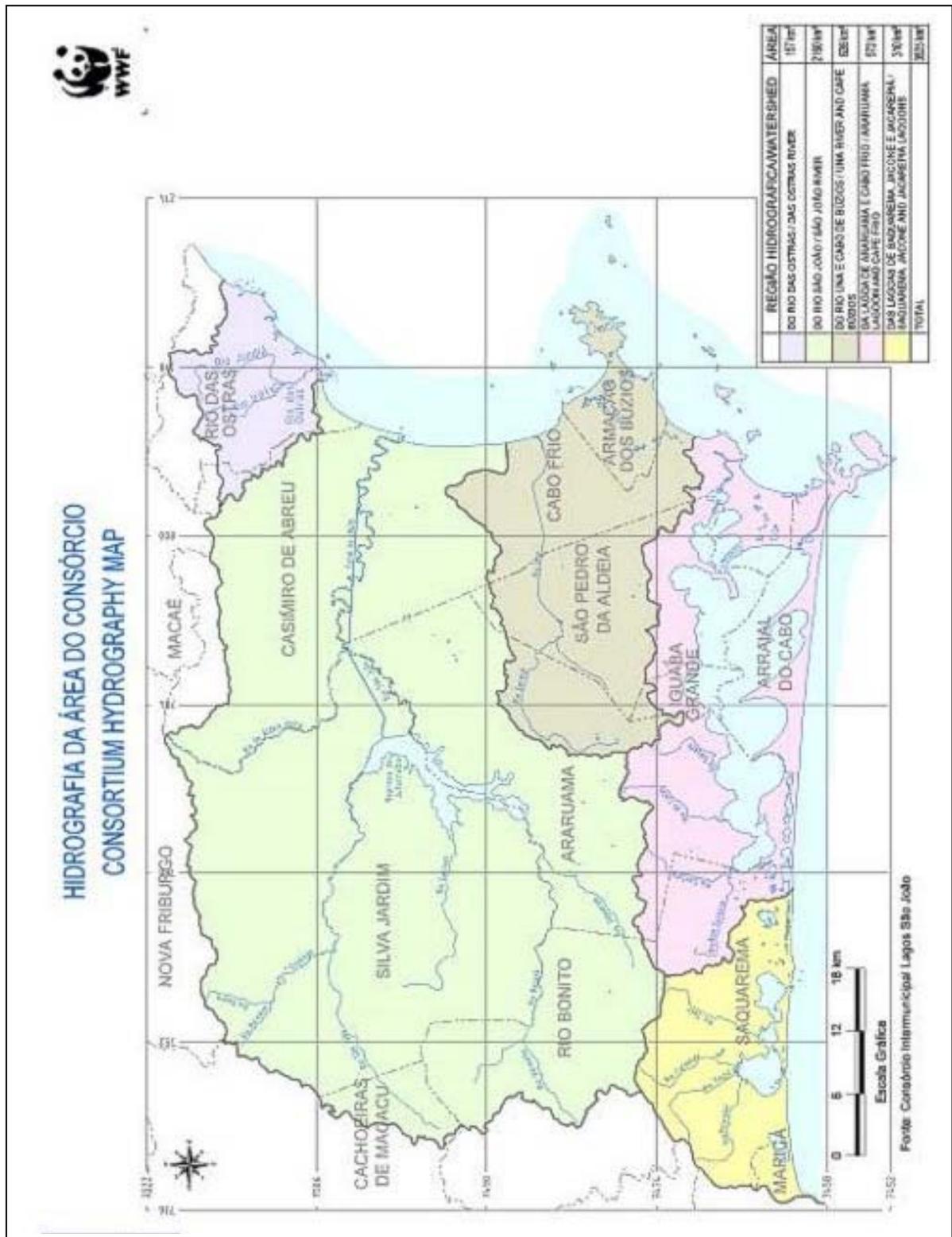
NOMEAR os membros efetivos e suplentes do CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, conforme a composição no Anexo Único da presente Portaria.

Publique-se. Cumpra-se.

Gabinete do Prefeito, 25 de abril de 2003.

**ALCEBIÁDES SABINO DOS SANTOS**  
Prefeito do Município de Rio das Ostras

ANEXO 06:



Fonte: CISLJ, 2008.

# 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](#)