



Gestão Urbana e democracia local¹

Hélio Gomes Filho

gomes-filho@uol.com.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - Professor

Margarida Maria Mussa Tavares Gomes

mussatg@uol.com.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – Professora

Roberta de Sousa Ramalho

roberta@iff.edu.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – Professora

Resumo

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

1. Introdução

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

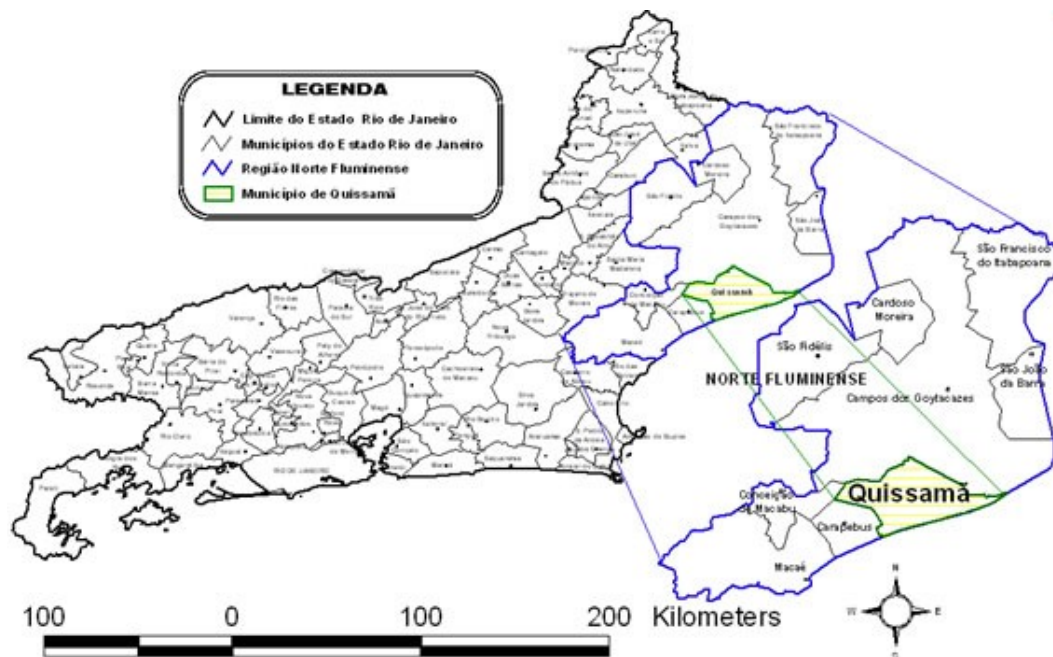
Vários de nós, envolvidos neste projeto, têm alguma experiência de extensão em gestão local. O exercício de trabalhar num município como Quissamã tem sido um imenso desafio. A trajetória histórica que faz, no horizonte de um século, um latifúndio do tipo *plantation* se transformar em município, descortinando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



2. Quissamã, legado histórico e contexto socioeconômico contemporâneo

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

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



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

Figura 1 – Mapa situacional de Quissamã

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

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

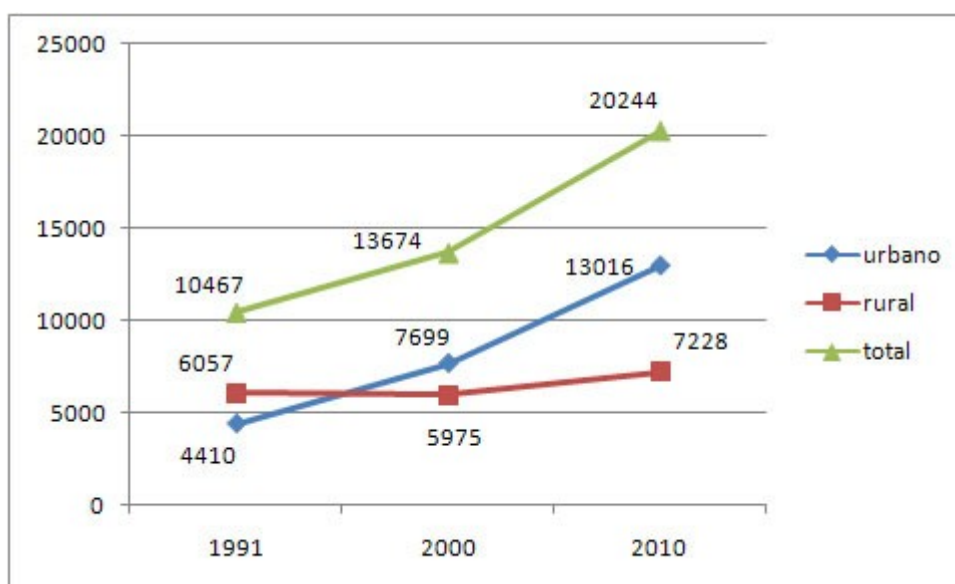
[...] no Brasil a constituição da sociedade urbana caminha de forma inexorável, não transformando o campo em cidade, mas articulando-o ao urbano de um “outro modo”, redefinindo a antiga contradição cidade/campo: este é a meu ver o desafio da análise. Significa dizer que o processo atual de urbanização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



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

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

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



Fonte: Censos Demográficos - IBGE

Figura 2 – Crescimento populacional de Quissamã

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



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

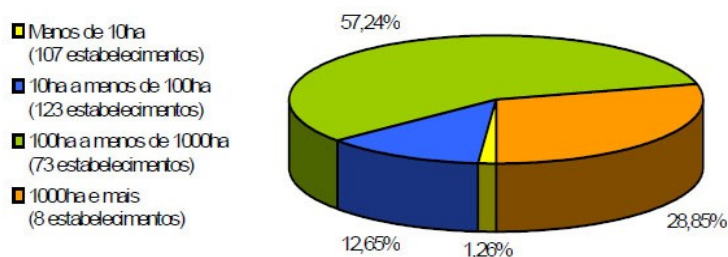
Com uma economia tradicionalmente pautada na monocultura açucareira desde o século XVIII, a Bacia de Campos faz surgir, em Quissamã, uma nova possibilidade de sustentação econômica através dos recursos oriundos da exploração petrolífera *offshore* defronte à sua linha costeira. Conforme aponta João Rua,

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

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

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

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



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

Figura 3 – Distribuição fundiária em Quissamã

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

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

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



Fonte: André Ambiental (*on line*)

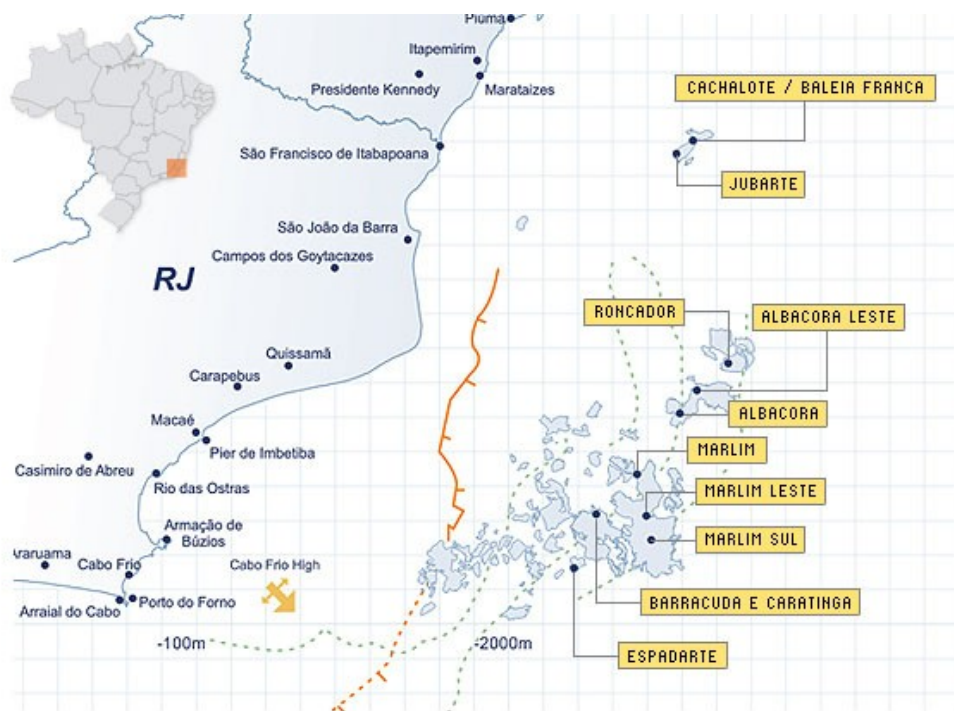
Figura 4 – Canal das Flechas em Barra do Furado

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

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

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

pautado em um programa de sustentabilidade, uma vez que a temporalidade dos recursos dos *royalties* do petróleo é finita e os recursos captados com o turismo podem se tornar mais um suporte da economia local.



Fonte: Petrobras (*on line*)

Figura 5 – Mapa da Bacia de Campos

É muito evidente a proximidade deste município dos grandes empreendimentos que vêm se desenhando no Norte Fluminense. Ao sul, a cerca de 50 km de Quissamã, a base da Bacia de Campos, no Município de Macaé, que até então detinha cerca de 84% da produção nacional de petróleo (PETROBRAS, *on line*), hoje reforçada pelo óleo e o gás provenientes da camada pré-sal. Ao Norte, a aproximados 100 km, no Município de São João da Barra, o complexo logístico portuário industrial da *holding* EBX³, que prevê fixar ali 50 mil trabalhadores no horizonte de cinco a dez anos.

³ No dia 16 de dezembro de 2010 o Movimento Nossa Campos organizou a sua “III Conferência de Controle Social” em Campos, cujo tema foi “O Complexo do Aço, os impactos e as oportunidades”. Entre os conferencistas presentes o Engenheiro Paulo Monteiro, Diretor de Sustentabilidade da EBX, foi provocado a responder sobre expectativa de que o seu complexo logístico industrial (um porto; um mineroduto de 525 km e 26,5 milhões de toneladas de ferro/ano; seis termoeletricas – três a carvão e três a gás – totalizando um potencial de geração de 5.4 GW; duas siderúrgicas com capacidade para mais de 5 milhões de toneladas de aço/ano



A rede de cidades nucleada pela antiga sede da Capitania de São Tomé – Campos dos Goytacazes – alinhadas pelo litoral, entre Cabo Frio e São Francisco do Itabapoana, parece destinar a Quissamã o papel que se costumou chamar de cidade-dormitório. Não há como competir, em médio prazo, com a vocação turística de Búzios ou Cabo Frio nem com a atratividade da oferta farta de empregos e salários de Macaé ou da futura São João da Barra.

Por outro lado, a mobilidade pendular existente entre Quissamã e esses núcleos urbanos mais dinâmicos tende a se acentuar inexoravelmente. Esse fenômeno sugere um inevitável processo de valorização fundiária, deslocando grande parte dos trabalhadores menos qualificados das regiões de maior centralidade para as periferias dessa região, espaço em que o município de Quissamã se encaixa mais confortavelmente.

3. Plano diretor participativo com garantia de participação popular

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, reinseriu o plano diretor na agenda política urbana do Brasil. Assim, apesar de fragilizados por décadas de ineficácia, os planos diretores passam a representar um dos instrumentos renovados para a gestão urbana. Uma das maiores inovações diz respeito à adoção de dinâmicas participativas que possibilitam a qualificação do controle social nos processos de produção da cidade.

A partir de então as diretrizes urbanísticas propostas pelo plano diretor se destinam a (re)organizar espacialmente o município e induzir formas desejáveis de ocupação e uso do solo. Essa (re)organização busca, teoricamente, racionalização do uso do espaço, maior justiça social e melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. Ainda assim, para Villaça, o plano diretor vem sendo usado como instrumento dos interesses das classes dominantes. Para ele,

“Não existe “a população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos, seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria (VILLAÇA, 2005, p. 50).

cada uma; duas fábricas de cimento; uma unidade de processamento de petróleo e gás para 800 mil de barris/dia; um estaleiro; além de um complexo imobiliário pra 250 mil pessoas) provocaria a duplicação da população de Campos e São João da Barra, passando dos atuais 500 mil para mais de 1 milhão de habitantes em menos de 20 anos. Em sua resposta Paulo Monteiro disse não saber sobre a movimentação demográfica, contudo informou que entre cinco e dez anos a EBX criará cerca de 50 mil empregos em São João da Barra. Em que pesem os exageros e as notícias plantadas para valorizar ações de empresas, que aqui tentamos ignorar, todos os empreendimentos citados já se encontram em fase avançada de licenciamento ambiental e alguns, como o Porto do Açú, o mais adiantado, já estão em fase de construção.



Admitindo-se que os planos diretores pouco têm feito pela parte da população excluída da chamada “cidade formal”, é urgente e necessário que se pesquisem novas metodologias, mais próximas da realidade e gestão locais, fazendo com que o plano diretor seja um ponto de partida institucional capaz de inverter a lógica injusta de nossas cidades.

A partir do momento que toda a população – inclusive as classes menos favorecidas – passa a compreender o potencial transformador do plano, passa também a acompanhar e fiscalizar sua aplicação, a conhecer melhor seu território e disputar legitimamente seus espaços. Só assim a discussão da questão urbana torna-se mais próxima do cidadão, pois

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão (MARICATO, 2000, p. 124).

Ainda para Maricato (2001, p. 69), é possível “criar um caminho de planejamento e gestão que contrarie o rumo predatório – social e ambiental que as cidades brasileiras seguem atualmente”. Para isso, é necessário considerar alguns pressupostos e, entre eles, “construir um espaço de participação social, que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais” (MARICATO, 2001, p. 72).

O município pode ser um espaço privilegiado para afirmação da cidadania e empoderamento social. Para Ladislau Dowbor,

Em resposta aos absurdos crescentes que encontramos na favela, no latifúndio e na fumaça das cidades congestionadas, surge com grande força, nas últimas décadas, uma tendência de as pessoas se organizarem para tomar em mãos se não os destinos da nação, pelo menos o destino do espaço que as cerca (DOWBOR, *on line*).

Conforme aponta Pedro Demo (2001, p.66), “a participação possui a característica de ser meio e fim, porquanto é instrumento de autopromoção, mas é igualmente a própria autopromoção”, entendendo por autopromoção a característica de uma política social centrada nos próprios interessados. Um plano diretor desvinculado da gestão urbana não passa de um “discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática” (MARICATO, 2000, p. 124). A



construção de um “novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade” (MARICATO, 2000, p.169) e, para isso, a definição de projetos transformadores da experiência cotidiana é central na construção da utopia.

4. Vivendo e aprendendo a jogar – jogando e apreendendo a viver

A aproximação popular dos meios de legitimação de uma administração participativa exige um processo de desmistificação temática, sobretudo no que diz respeito aos próprios instrumentos de ação comunitária. O plano diretor participativo, nesse sentido, destaca-se como um dos principais instrumentos que envolvem uma mudança de atitude comunitária e alcança até uma transformação cultural.

A ideia de construção pública e coletiva de um projeto de cidade, alicerçada sobre a definição de sua função social lançada pelo Estatuto das Cidades e presente na Campanha dos Planos Diretores, esbarrou, como já demonstramos, na blindagem semântica operada pela linguagem do planejamento urbano. Entretanto, não foram poucas as cidades onde movimentos e organizações da sociedade civil intervieram ao propor outras direções e lograr, em conjunto ou em oposição a representantes do Executivo e Legislativo, e muitas vezes mobilizando o Judiciário, sobretudo através do Ministério Público, incluir instrumentos de democratização da gestão e do território. (ROLNIK, 2009, p.47).

Com o objetivo de produzir instrumentos que permitissem a democratização das informações do plano diretor do Município de Quissamã, decidiu-se trabalhar de forma lúdica, utilizando-se dois jogos de tabuleiro e ferramentas digitais. O acesso à Internet em Quissamã é disponibilizado à população por meio do “Quissanet” – um serviço gratuito de Internet a rádio que conta com cinco telecentros estrategicamente distribuídos pelo município.

A utilização dos jogos em escolas e ambientes educativos propiciaria a difusão do conhecimento do que é o plano diretor de Quissamã e como se pode utilizá-lo visando ao bem comum. Os ambientes virtuais, por meio das redes sociais (Twitter, Facebook, Orkut, etc.) e outras ferramentas como o blog, por exemplo, permitiriam a maior circulação das informações produzidas no debate que a utilização dos jogos de tabuleiros teria gerado em torno do plano diretor.

Os jogos foram elaborados em sete oficinas, com quatro horas de duração cada, ao longo de sete meses, onde 26 cidadãos quissamaenses – 12 professores da



rede pública, seis técnicos de secretarias da prefeitura e oito instrutores dos cinco telecentros do Quissanet, que chamamos de multiplicadores – foram capacitados em questões relativas à gestão ambiental da cidade, sobretudo o plano diretor local. Simultaneamente a este processo de apropriação de uma racionalidade técnica, os multiplicadores nos forneceriam informações sobre o cotidiano da vida na cidade, que nos permitiria promover os ajustes necessários nas regras dos jogos.

As oficinas teriam então uma dupla função: por um lado elas garantiriam aos futuros multiplicadores do processo de democratização da regulação urbana em Quissamã, um conhecimento próprio da academia, enquanto, por outro lado, ensejariam a nós, detentores do saber teórico, compreender mais profundamente o objeto estudado. Essa estratégia é assim descrita por Michel Thiollent:

Dentro da concepção da pesquisa-ação, o estudo da relação entre saber formal e saber informal visa estabelecer (ou melhorar) a estrutura de comunicação entre os dois universos culturais: o dos especialistas e o dos interessados.

[...] vamos reduzir o problema a uma relação entre saber formal dos especialistas (dotado de certa capacidade de abstração) e saber informal, baseado na experiência concreta dos participantes comuns. Deixamos de lado o fato de que os especialistas também possuem saber informal e que os participantes “leigos” têm, frequentemente, alguma faculdade de emitir hipóteses ou generalizar. Todavia, o fato é que existe o problema da diferença dos dois universos, que se manifestam em dificuldades de compreensão mútua (THIOLLENT, 2008, p.72-73 – grifos originais).

Resumindo, a metodologia pensada para proceder à democratização do plano diretor em Quissamã aposta na utilização de aspectos lúdicos em ambientes que privilegiam a apropriação do conhecimento – escolas públicas e telecentros comunitários – entendendo que isso deve ser feito com a colaboração da formalidade da Escola e ampliada pela atratividade e capacidade de produção de redes de comunicação da Internet.

5. O resultado parcial do jogo

O propósito que se pretendeu neste projeto, até a presente fase, foi produzir algum tipo de estratégia que permitisse ensinar a participação da população no



processo de regulação do uso e ocupação do solo via plano diretor. Não havia a intenção de obter resultados nesse sentido, ou seja, não se assumiu o compromisso de garantia da participação, de fato, da população quissamaense e sim a elaboração de um método que se mostrasse minimamente capaz de fazê-lo.

Assim sendo, os resultados apresentados, até o presente momento, dizem respeito ao processo de elaboração de um conjunto de estratégias que foram efetivamente discutidas e elaboradas, ao longo de 18 meses, em conjunto com uma série de atores – os chamados multiplicadores – que pudessem, ao ter os jogos elaborados, tomar o comando da situação e protagonizar as ações de empoderamento da população de Quissamã.

O resultado concreto dos 18 meses de trabalho de sete pesquisadores e duas alunas do Instituto Federal Fluminense e dos 26 multiplicadores de Quissamã foi um *kit* contendo um vídeo e dois jogos de tabuleiro.

O vídeo com 13 minutos de duração apresenta Quissamã, seu perfil socioeconômico, suas características ambientais e espaciais numa linguagem de telejornal, além de falar do projeto e dos jogos. Ele acaba propiciando o primeiro momento de empoderamento, pois numa linguagem ágil e clara, utilizando entrevistas com moradores – desde transeuntes até o prefeito – esclarece o que é plano diretor e a importância de conhecê-lo.

O jogo 1, denominado PEde (Planejamento Urbano, Participação, Educação e Empoderamento em Quissamã), tem como tabuleiro o mapa de Quissamã. Os jogadores, que podem ser de dois a seis, saem do mesmo ponto percorrendo uma trilha, com acidentes impostos aleatoriamente por lances de dado, que premiam ou penalizam⁴ o participante que caminha por todo o território quissamaense. É sagrado vencedor quem chega primeiro à casa 132, que representa o centro histórico do município de Quissamã. Os prêmios e penalidades são sempre relativos a posturas pretensamente assumidas pelo jogador, que prejudicam ou colaboram com a organização da cidade. Esse jogo, por ser mais simples, além de ser utilizado como iniciação neste debate, é

⁴ Os prêmios são para quem ao jogar o dado cai numa casa em que supostamente teria feito alguma coisa que beneficiou a coletividade por atender normas de ocupação e uso do solo previstas no plano. Por exemplo: "Você adquiriu uma casa, ao reformá-la alinhou o portão com o muro, pois o mesmo estava avançando sobre a calçada para aumentar o espaço de garagem. Isso melhorou o espaço público de circulação. **Avance três casas**". A penalidade é para quem cai numa casa onde, por suposição, teria feito alguma coisa que fere o plano e prejudica o coletivo. Exemplo: "A Secretaria de Obras identificou que sua empresa, situada na ZEN 1 (Zona Especial de Negócios 1), tem uma ligação clandestina de esgoto na rede de águas pluviais do bairro. Essas galerias levam água de chuva ao Rio Macabu que desemboca na Lagoa Feia que está sendo contaminada por esse esgoto. **Recue três casas**."

destinado, preferencialmente, para alunos do ensino fundamental ou mesmo para a população menos escolarizada. O PEde tem a duração aproximada de 40 minutos para caber em uma aula sem prejudicar o cronograma escolar. A sua planilha de prêmios e penalidades é impressa em separado, permitindo que se atualizem as questões. Isso impede que os jogadores decorem os obstáculos da trilha o que banalizaria o jogo, além de permitir variar e maximizar as informações veiculadas.



Fonte: Núcleo de Estudos em Estratégias e Desenvolvimento (NEED) – IF Fluminense

Figura 6 – Tabuleiro do Jogo PEde

O jogo 2, chamado PEde+ é do tipo *quiz*, de perguntas cujas respostas podem ser “falso” ou “verdadeiro”. Feito para jogar em grupos de no mínimo quatro pessoas, permite ao jogador avançar desde que responda corretamente à questão formulada por um dos adversários, em cartas compradas na mesa. Cada um dos quatro jogadores (ou equipe de jogadores) sai de um dentre quatro pontos do município de Quissamã com trilhas predeterminadas e perguntas relativas ao local do mapa onde ele se encontra. Ganha o jogo quem responder primeiro cinco perguntas corretamente e chegar ao centro histórico da cidade. Este jogo, por exigir mais conhecimento, é indicado para alunos do segundo segmento do ensino fundamental, do ensino médio e pessoas com um nível de informação compatível com este patamar de escolaridade. Por ter respostas do



tipo “verdadeiro” ou “falso”, permite ao participante adquirir conhecimento mesmo quando ele não detém a informação.

Em ambos os jogos, os acidentes e as perguntas se referem a questões definidas pelo plano diretor de Quissamã e, na medida em que se joga, cresce o conhecimento a respeito do que se pode e o que se deve fazer neste município, mediante as diretrizes definidas nesta lei. O jogo 1 (PEdE) introduz também aspectos de educação ambiental, normas de trânsito, educação sanitária e outras questões importantes para nós, urbanitas.

Ainda dentro das metas cumpridas destacamos uma série de outros resultados subjetivos, subprodutos das oficinas, que entendemos ter deixado como sementes da democratização da gestão do território em Quissamã. Desta forma identificamos também na capacitação de agentes multiplicadores para o acompanhamento da execução do plano diretor a concretização de objetivos imediatos que são a promoção das seguintes competências:

- i. o uso das práticas de comunicação como importantes instrumentos de empoderamento da população;
- ii. o reconhecimento do que são mitos populares que impedem o desenvolvimento – a quebra de paradigmas e construção de renovados paradigmas. A compreensão do que pode ser modificado de modo a se promover o desenvolvimento local com base no plano diretor;
- iii. trabalhar a importância da percepção de que os conflitos são fatos da convivência social e que é importante se valorizar as soluções e não os problemas em si. A construção coletiva deve valorizar a solução a partir da compreensão de que todos os interesses no uso da terra são legítimos e o plano diretor é um instrumento regulador que se propõe evitar o desequilíbrio no atendimento destes interesses;
- iv. compreender que o plano diretor regula as atividades públicas, produtos das relações que podem ser ordenadas e harmonizadas a partir da organização comunitária (associações de moradores, entidades de classe, conselhos municipais, etc.);
- v. habilitar os Agentes Multiplicadores na leitura de mapas de uso da terra e sua utilização como instrumento de fiscalização, apoio à decisão e cumprimento das diretrizes do plano diretor quanto ao uso e ocupação do solo de Quissamã;



- vi. uso dos jogos educativos “PEdE” e “PEdE+” como instrumentos de acompanhamento da execução do plano diretor orientado ao nível de ensino fundamental e médio;
- vii. capacitação dos Agentes Multiplicadores no uso da Internet como instrumento de apoio à execução do plano diretor;
- viii. capacitar a comunidade para o reconhecimento das legislações pertinentes ao uso e apropriação dos recursos naturais;
- ix. acesso a *sites* como o da Prefeitura Municipal de Quissamã, portais eletrônicos de governança e democracia participativa, utilização de *sites* de relacionamento para criação de redes e grupos de acompanhamento da execução do plano diretor (Orkut, blog, fotolog, Facebook, etc.).

Essas metas iniciais encerram este projeto, ou seja, a primeira fase de um processo maior de promoção da democracia local. Para se concretizar as ações de democratização da gestão do território, tornando o povo de Quissamã um dos seus protagonistas, sugerimos a realização de novas fases, sobretudo no que diz respeito à confecção industrial dos jogos e a difusão do seu uso em Quissamã.

6. Considerações Finais

É preciso entender que participação que dá certo, traz problemas. Pois este é seu sentido. Não se ocupa espaço de poder sem tirar de alguém (DEMO, 2001, p. 2).

As reflexões finais deste artigo pretendem ressaltar a importância da participação popular no processo de gestão do território, em particular no município de Quissamã.

Buscando consolidar uma política territorial democrática e participativa, é necessário que o município, com seus diferentes arranjos espaciais, se constitua num lócus permanente de educação e afirmação da cidadania. Assim, o processo de construção da cidade pressupõe um agir educativo capaz de promover novas sinergias propulsoras do bem coletivo. Como afirma Milton Santos,

Devemos nos preparar para estabelecer os alicerces de um espaço verdadeiramente humano, de um espaço que possa unir os homens para e por seu trabalho, mas não para em seguida dividi-



los em classes, em exploradores e explorados; um espaço matéria inerte que seja trabalhada pelo homem, mas não se volte contra ele; um espaço Natureza social aberta à contemplação direta dos seres humanos, e não um fetiche; um espaço instrumento de reprodução da vida, e não uma mercadoria trabalhada por outra mercadoria, o homem fetichizado (SANTOS, 2007, p. 41).

A proposta da elaboração dos jogos PEdE buscou associar a democratização da informação com a possibilidade de propiciar à comunidade quissamaense a percepção do lugar onde vivem, no sentido de qualificar sua participação. Esta proposta traz como elemento novo o resgate do sujeito como agente do pensar e fazer a cidade.

De acordo com Cortez (1996), os jogos educativos têm como principal característica o tratamento lúdico de temas da realidade. O jogo possibilita o ensino e facilita o processo de aprendizagem, tanto de crianças como jovens e adultos. Dessa forma, possui um duplo aspecto educativo – ele é objeto e veículo de educação. Ao jogar o PEdE, o cidadão quissamaense passará a conhecer, praticar e se capacitar, de forma lúdica, a coexecutar o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Quissamã – RJ.

7. Referências

ANDRÉ AMBIENTAL. [...] *Barra do Furado Ainda Tem Grandes Problemas* [...]. Disponível em: <<http://andreambiental.blogspot.com/2009/10/segundo-informacoes-de-professor-do.html>>. Acesso em: 27 dez. 2010.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: 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 de julho de 2001.

CALVINO, Italo. *As cidades Invisíveis*. São Paulo: Companhia das letras, 1990.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano*: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

CORTEZ, Renata Nascimento Chagua. Sonhando com a Magia dos Jogos Cooperativos na Escola. *Revista MOTRIZ*, v.2, n.1, jun. 1996.



CRUZ, C. B. M., FREITAS, Simone Rodrigues de, SEABRA, Vinícius da Silva, BARROS, Rafael Silva de, MEDEIROS, Alexandre Fonseca F. de. Dinamismo Ambiental do Parque Nacional de Jurubatiba e seu Entorno - Rio de Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA, 2003, Belo Horizonte.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social*. São Paulo: Cortez, 2001.

DOWBOR, Ladislau. *O que é Poder Local*. Disponível em <<http://dowbor.org/livros.pl.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2010.

IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo2010/dados_divulgados/index.php?uf=33>. Acesso em: 27 dez. 2010.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. *O Homem e o Brejo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

MARCHI, Carlos. *A Fera de Macabu: a história e o romance de um condenado à morte*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias, 121 – 192. In: ARANTES, Olívia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. *Brasil Cidades: alternativas para uma crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PETROBRAS. Disponível em: <http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/plataforma/pla_bacia_campos.htm>. Acesso em: 29 dez. 2010.

PORTOS E NAVIOS. Disponível em: <<http://www.portosenavios.com.br/site/noticiario/portos-e-logistica/5436-complexo-de-barra-do-furado-sai-do-papel>>. Acesso em: 30 dez. 2010.

QUISSAMÃ. *Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Quissamã – RJ*. Lei Complementar nº 002, de 13 de novembro de 2006. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Quissamã - RJ, e estabelece diretrizes e normas para o ordenamento físico-territorial e urbano, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo. Jornal O DEBATE, Macaé, RJ, de 14 de novembro de 2006. Relatório Final Parte I – Estudos de Diagnósticos. Março de 2006.



ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v.11, n.2, p. 31 – 50, 2009.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SERRA, Rodrigo Valente. Sobre o Advento dos Municípios “Novos Ricos” nas Regiões Petrolíferas Nacionais. In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu (Org.). *Desenvolvimento econômico Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004. p. 173 – 192.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. 2005. Disponível em <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.