

SCDF



Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

Rio de Saberes: Estudos Sobre o
Território Fluminense

Edição Eletrônica
Número 31, 2026
ISSN: 2317-6539

Catálogo na Publicação elaborada por:

Geane Grangeiro – CRB7/7232

Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação CEPERJ.

n. 31 (jan./jun.). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2026.

Publicação semestral: il.

Rio de Saberes: estudos sobre o território fluminense. Dossiê: II Seminário de estudos sobre o Rio de Janeiro (II SEERJ)

ISSN: 2317-6539 (versão online)

Do v.1 ao v.7, 2013-2015, editada pela Fundação CEPERJ. Do v.8 ao v.17, 2015-2019, editada pelo Instituto Pereira Passos (IPP). Atualmente editada pela Fundação CEPERJ e pela UERJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf>

1. Rio de Janeiro. 2. Desenvolvimento. 3. Socioeconomia. 4. Multidisciplinar. I. Título.

**FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E
FORMAÇÃO DE SERVIDORES DO RIO DE JANEIRO – CEPERJ**

PRESIDENTE

Marília Sorrini Peres Ortiz

VICE-PRESIDENTE

Marcelo Cardoso Magalhães

DIRETOR DA ESCOLA DE GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS - EGPP

Paulo Cezar Oliveira Junior

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UERJ

REITORA

Gulnar Azevedo e Silva

VICE-REITOR

Bruno Rego Deusdará

**DIRETOR DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E
DESENVOLVIMENTO**

Florianio José Godinho de Oliveira

EQUIPE EDITORIAL

CONSELHO EXECUTIVO - CEPERJ / UERJ

Marília Sorrini Peres Ortiz, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Gulnar Azevedo e Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Floriano Jose Godinho de Oliveira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Nathalia Emygdia de Andrade, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

EDITOR-CHEFE

Rodrigo Siqueira Rodriguez, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

EDITORES CIENTÍFICOS

Floriano Jose Godinho de Oliveira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Nathalia Emygdia de Andrade, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Mauro Osório da Silva, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

CONSELHO CIENTÍFICO

Adair Leonardo Rocha, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

André dos Santos Rocha, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

André Luiz de Figueiredo Lázaro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Bruno Leonardo Barth Sobral, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Carlos Antonio Brandão, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Eduardo Duprat Ferreira de Mello, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Elias Marco Khalil Jabbour, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Fabiano Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gaudêncio Frigotto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gláucio José Marafon, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Gulnar Azevedo e Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Heitor Soares Mendes, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Brasil

Helena Maria Martins Lastres, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Joilson de Assis Cabral, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Jorge Nogueira de Paiva Britto, Universidade Federal Fluminense, Brasil

José Luís Vianna da Cruz, Universidade Cândido Mendes, Brasil

Leandro Bruno Santos, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Lia Hasenclever, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Luís Fernando Valverde Salandía, Instituto Pereira Passos, Brasil
Luiz Melo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Alice Rezende de Carvalho, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Helena Versiani, Instituto Brasileiro de Museus, Brasil
Maria Viviana de Freitas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Marieta de Moraes Ferreira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil
Mauro Osório da Silva, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Miguel Antônio Pinho Bruno, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Nelson de Castro Senra, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Paulo Alcântara, Universidade Cândido Mendes, Brasil
Paulo de Martino Jannuzzi, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
Paulo Knauss Mendonça, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Regina Helena Tunes, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Renata Lèbre La Rovere, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto de Andrade Medronho, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto Moraes Pessanha, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil
Roberto Rodriguez Doria, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Robson Dias da Silva, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Rodrigo Siqueira Rodriguez, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Romeu e Silva Neto, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil
Sergio Ferraz Magalhães, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Sílvia Ramos, Universidade Cândido Mendes, Brasil
Vivian Cristina da Silva Zampa, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Salgado de Oliveira, Brasil
Waldeck Carneiro da Silva, Universidade Federal Fluminense, Brasil

EDITORIA EXECUTIVA

Geane Silva Grangeiro dos Santos, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

ESTAGIÁRIOS

Luísa da Rocha Canazarro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

COMPOSIÇÃO, DESIGN E DIAGRAMAÇÃO

Monique Virginia da Silva, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

SUMÁRIO

EDITORIAL.....	09
<i>Roberto de Souza Rodrigues, Leandro Dias de Oliveira, Marlúcio Barbosa, Rodrigo Siqueira Rodriguez</i>	
Artigos	
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: O CASO DO TURISMO ESPORTIVO.....	14
<i>Carlos Henrique de Vasconcellos Ribeiro, Keytty Hannielly de Souza Rocha</i>	
A CONSOLIDAÇÃO DAS FAVELAS CARIOCAS E AS DISPUTAS PELOS IMAGINÁRIOS DA CIDADE.....	30
<i>Miguel Bustamante Fernandes Nazareth</i>	
ZONA OESTE (AP5) PERIFERIA(S) CARIOCA? NOTAS PARA O DEBATE.....	54
<i>Rosilaine Souza de Araújo da Silva</i>	
O MERCADO INTERNO DE ESCRAVIZADOS NA PROVÍNCIA FLUMINENSE: O CASO DE ESTRELA (1869-1878).....	74
<i>Carlito Lopes de Oliveira Junior</i>	
ARQUIVOS PARA GESTÃO DE DOCUMENTOS, TRANSPARÊNCIA E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	95
<i>Amanda Barbosa Vilela, Ana Célia Rodrigues</i>	
A DINÂMICA POPULACIONAL RECENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	112
<i>Michael Alexandre Chetry</i>	
ENTRE ONDAS, MEMÓRIAS E OSSADAS: O CASO DO SÍTIO ARQUEOLÓGICO CEMITÉRIO DE MANGUINHOS/RJ.....	127
<i>Paula Oliveira de Souza, Luisa Silva Rocha, Júlia Ermínia Riscado, Simonne Teixeira</i>	
URBANISMO SOCIAL NO TERRITÓRIO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A INTEGRAÇÃO URBANA DE ÁREAS VULNERÁVEIS.....	144
<i>Nathalia Rodrigues Cordeiro, Lucianna Souza Costa</i>	
A QUESTÃO FISCAL FLUMINENSE: CRISE DA DÍVIDA OU CRISE DE RECEITA?.....	164
<i>Bruno Leonardo Barth Sobral</i>	
CIDADES INJUSTAS, MORTES INVISÍVEIS: A MORTALIDADE POR TUBERCULOSE NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.....	184
<i>Bianca Borges da Silva Leandro</i>	

CIDADANIA CULTURAL E DESIGUALDADES DAS POLÍTICAS PATRIMONIAIS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	204
<i>Gabriel da Silva Vidal Cid, Leopoldo Guilherme Pio</i>	
REGIÃO DA BACIA DE CAMPOS: ATUALIZAÇÃO POPULACIONAL COM BASE NO CENSO DEMOGRÁFICO 2022.....	216
<i>William Souza Passos</i>	
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MUNICIPAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE MULTIVARIADA BASEADA EM CIÊNCIA DE DADOS.....	237
<i>Leandro Scala da Rocha, Geísa Pereira Marcilio Nogueira, Lia Hasenclever</i>	
A INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS E O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA FLUMINENSE: MALDIÇÃO OU OPORTUNIDADE?.....	256
<i>Marta Lúcia Azevedo Ferreira, Heitor Soares Mendes</i>	
MONUMENTOS NA METRÓPOLE: SIMBOLISMO DA DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NO RIO DE JANEIRO.....	282
<i>Kamilli Euzebio Moreira, Rodrigo Batista Lobato, Erika Ferreira de Carvalho, Lilian Santos Pinto</i>	
REFLEXÕES SOBRE AS NARRATIVAS AUDIOVISUAIS DE JOVENS PERIFÉRICOS NUM COLETIVO ARTÍSTICO DA BAIXADA FLUMINENSE.....	301
<i>Priscila Pinheiro de Lima da Silva, Wania Regina Coutinho Gonzalez</i>	
ETNOATLAS GEOGRÁFICO PARTICIPATIVO: CARTOGRAFIA COMO RESISTÊNCIA E MEMÓRIA NAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DA COSTA VERDE (RJ).....	313
<i>Lucas Celestrini Merovil da Silva, Monika Richter, Marcos Vinicius de Souza Leu, Thainá Moreira de Souza, Cláudia Ramos da Silva Ferreira</i>	
DA “FAVELLA VERMELHA” À “PERDIÇÃO NOS SUBÚRBIOS”: A CAMPANHA DA HIGIENE DE 1907 NA IMPRENSA CARIOCA... ..	330
<i>Fábio de Brito Rezende</i>	
ANÁLISE DA MULTIESCALARIDADE NO PLANO NACIONAL DE CULTURA: LIMITES, POSSIBILIDADES E A URGÊNCIA DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA.....	351
<i>Cláudio José Santiago Vega de Moura, Letícia de Souza Blanco</i>	
O AEROLEVANTAMENTO CARIOCA DE 1928: TÉCNICA E ESTRUTURA FUNDIÁRIA – UMA FONTE A EXPLORAR.....	370
<i>Álvaro Mendes Ferreira</i>	

A AMPLIAÇÃO DE SISTEMAS FOTOVOLTAICOS POR MEIO DE CENTRAIS DE MICRO E MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: IMPACTOS NA ECONOMIA LOCAL E NO ENFRENTAMENTO DA CRISE ECOLÓGICA.....394

Páulea Zaguini, Jorge Nogueira de Paiva Britto

LUZES DE ÁFRICA SOB A SOMBRA DO BARÃO: CASO-REFERÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS COLETIVOS NEGROS NA SALA NO MUSEU DE NOVA FRIBURGO.....418

Vívian Alves de Assis, Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Maiara Felício da Silva

DESINVESTIMENTOS DA PETROBRAS E RECONFIGURAÇÃO NA BACIA DE CAMPOS.....433

Vanessa Emily da Silva Januario, Leandro Bruno Santos

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS COMO FERRAMENTA DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF.....454

Juliana Rangel da Silva Primo, Edson Terra Azevedo Filho

APLICAÇÃO DA LEI PAULO GUSTAVO NO SETOR AUDIOVISUAL DA BAIXADA FLUMINENSE.....473

Bruno Souza Duarte Lima

REDES TÉCNICAS E A FORMAÇÃO DE UM HUB DE GÁS FLUMINENSE: IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO RIO DE JANEIRO.....494

D'Jeanine Candido e Souza Carvalho

DEPENDÊNCIA DE ROYALTIES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS: O IMPACTO DA RENDA PETROLÍFERA NA ESTRUTURA DE GASTOS MUNICIPAIS.....520

Nilo Lima de Azevedo, Kaio Ribeiro Barbara, Luciano de Castro Silva, Joseane de Souza

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA USIT: OPERAÇÕES DE RESPOSTA NO PERÍODO CHUVOSO 2024-2025 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....543

Marcelo Luciano Vieira, Márglory Fraga de Carvalho, Leandro de Souza Camargo, Marco Antônio Basques Sobrinho, Gabriela Franco Dias Lyra, Nilda Carla Simões, Franklin Guastini Grilo, Marcos Paulo Dias da Silva, Sergio Ovidio Wermelinger Goulart

ENTRE ORQUÍDEAS E MEMÓRIAS: A TRAJETÓRIA DE JÚLIO SODRÉ E O RECONHECIMENTO DA CATTLEYA FIDELENSIS PARA SÃO FIDÉLIS/RJ.....564

Clarissa Menezes de Souza Poubel, Leandro Garcia Pinho, Celso Gomes Maia Júnior

RELIGIÃO E ESPAÇO URBANO: A EXPANSÃO EVANGÉLICA E SUAS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS.....590

Gabriel Rosaes Freire, Silvana Cristina da Silva

EDITORIAL

Universidade, Território e Inovação: Por uma Estratégia de Desenvolvimento Regional Para a Baixada Fluminense

A relação entre as universidades e os caminhos do desenvolvimento é atualmente indissociável. Temas como crescimento econômico, inovação, justiça social ou proteção ambiental permitem a construção, circulação e aplicação de conhecimento científico e tecnológico na formulação de políticas públicas. As universidades não devem ser compreendidas como instituições exclusivas de formação discente, mas também como espaços de construção intelectual, de intervenção pública, de criação de agendas de ação social e ambiental e de construção de ações de desenvolvimento econômico e territorial de seu entorno, imediato ou mais distante.

A Baixada Fluminense apresenta um caso particularmente relevante para essa discussão, pois se trata de uma região negligenciada economicamente e excluída socialmente da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Apesar de sua importância demográfica e localização estratégica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a região permanece marcada por desigualdades socioeconômicas e por limitada atenção do Estado. Ao mesmo tempo, abriga dois campi da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), um na cidade de Seropédica e outro em Nova Iguaçu, que integram uma instituição centenária que reúne extensa área territorial, capacidade científica instalada e localização privilegiada junto aos principais corredores logísticos do estado.

Assim, por um lado, a Baixada nasceu, cresceu e continua identificada como a periferia imediata da cidade do Rio de Janeiro; trata-se de uma extensa área urbana constituída como morada de uma população trabalhadora e vista como local de pobreza, violência, desordem urbana, índices sociais ruins e muitos problemas de toda ordem. Todavia, a Baixada Fluminense adentra o século XXI experimentando fortes modificações em sua estrutura econômica, social, política e cultural, que envolveram o aparecimento de novos investimentos e o incremento de antigas bases produtivas por intermédio de uma verdadeira reestruturação territorial-produtiva (Oliveira, 2015), bem como o advento de diversos investimentos dos ramos comercial, imobiliário, hoteleiro, bancário e de outros negócios (Rocha, 2014).

Por outro lado, a UFRRJ oferece 60 cursos de graduação e 41 programas de pós-graduação stricto sensu e reúne território, pesquisa, infraestrutura laboratorial, atividades

de extensão e formação de pessoas, com mais de 20.000 alunos matriculados, na graduação e na pós-graduação. Com 4.113 hectares (41,13 km²), área superior à dos municípios fluminenses de Nilópolis e São João de Meriti, o campus de Seropédica está localizado em uma posição estratégica, próximo a importantes vias de transporte, como o Arco Metropolitano (BR-493), a Via Dutra (BR-116), a RJ-099 e a Rio-Santos (BR-101), além de estar conectado à malha ferroviária de cargas da MRS e situado a apenas 25 quilômetros do complexo portuário de Itaguaí.

A UFRRJ tem estruturado grandes projetos de desenvolvimento para toda a região: a destinação de 1.139,6 hectares ($\approx$ 11,40 km²) para valorização fundiária com mediação do BNDES, sem qualquer alienação de patrimônio ou comprometimento da autonomia universitária, o que fomentará a construção de parcerias capazes de atrair investimentos públicos e privados, promover a formação e a capacitação de trabalhadores e ampliar as oportunidades de desenvolvimento econômico, tecnológico e de inovação; e a implementação do EcoTec UFRRJ – Parque Ecotecnológico da Baixada Fluminense, um espaço de pesquisa e desenvolvimento que abrigará laboratórios colaborativos, espaços de coworking, incubadoras e ambientes voltados à inovação, reunindo desde startups até centros tecnológicos de maior porte.

Aqui não há espaço para dúvidas: situada num espaço de forte segregação social, a UFRRJ não pode furtar-se à premente necessidade de propor, formular, construir, subsidiar, apontar, dialogar e mesmo promover ações socialmente referenciadas nos territórios nos quais está instalada. Afinal, a universidade vive as dores do seu entorno imediato, que incluem desde problemas básicos de infraestrutura de transporte, de fornecimento de água e de energia elétrica e de oferta de serviços de saúde pública até problemas de violência, trânsito e renda que assolam grande parte de seus estudantes.

Dito isso, é possível fazermos algumas provocações:

[1] Desenvolvimento econômico, justiça ambiental e ações de promoção social requerem estudos dedicados e qualificados que somente equipes multidisciplinares serão capazes de realizar. Trata-se de um momento estratégico em que a universidade pública é convocada a extrapolar os circuitos tradicionais de circulação do conhecimento, como a publicação de monografias, teses, dissertações, artigos científicos e livros, para constituir agendas públicas de pesquisa, diálogo e proposição de saberes socialmente referenciados

e territorialmente situados, capazes de subsidiar políticas públicas e práticas de intervenção comprometidas com a transformação das desigualdades espaciais;

[2] No contexto contemporâneo de centralidade da inovação, a universidade assume papel estratégico. O processo de inovação é, em sua essência, social (Tunes, 2016), isto é, estruturado por interações entre múltiplos agentes e atravessado por contradições, assimetrias e obstáculos. O modelo da hélice tríplice da inovação (Etzkowitz; Leydesdorff, 2000) reforça que tais dinâmicas emergem da interação entre universidades, o governo e as empresas. Nessa mesma direção, as abordagens dos sistemas regionais de inovação enfatizam que o desenvolvimento territorial depende da capacidade de articulação e coordenação entre esses diferentes atores;

[3] Ativos científico-tecnológicos, isoladamente, não são suficientes para produzir transformação econômica. A geração de dinâmicas inovadoras depende da presença articulada de instituições, infraestrutura, políticas públicas e mecanismos de governança capazes de coordenar interesses diversos, o que implica processos de coordenação política, construção institucional, pactos territoriais e ação do Estado (Brandão, 2007). Ainda que as universidades possam atuar como catalisadoras de investimentos, produtoras de conhecimento e articuladoras de redes institucionais, é necessária a participação ativa de outros protagonistas, das diferentes esferas governamentais e da sociedade civil.

Mauro Osório, Henrique Rabelo Sá Rego e Maria Helena Versiani (2018) destacam que a crise (sócio-)econômica do estado do Rio de Janeiro não é um mero reflexo das flutuações macroeconômicas do Brasil, mas sim uma crise estrutural e de longa duração que se arrasta desde meados do século XX. O problema, segundo os autores, reside principalmente na ausência de um planejamento integrado pós-Fusão de 1975 (entre o Estado da Guanabara e o antigo Estado do Rio de Janeiro) e na falta de uma tradição fluminense de estratégias políticas de desenvolvimento regional.

Os autores apontam ações como articulação institucional e de governança, diversificação industrial, integração territorial e logística, e redução das desigualdades, por meio de investimentos estruturantes em educação técnica, ciência e tecnologia nas franjas metropolitanas, como estratégias urgentes de mitigação. Entendemos que a proposta da UFRRJ de construir um verdadeiro ecossistema regional de inovação, com a utilização estratégica de parte de seu patrimônio territorial para fomentar atividades

associadas à inovação, à pesquisa aplicada e ao desenvolvimento tecnológico, atende às quatro ações propostas.

O diferencial da iniciativa reside na combinação de quatro fatores raramente articulados simultaneamente: disponibilidade territorial, infraestrutura logística, capacidade científica e formação de recursos humanos qualificados. A proposta representa uma alternativa aos modelos tradicionais de desenvolvimento regional baseados exclusivamente na atração de grandes empreendimentos industriais ou logísticos, ao apostar na construção de capacidades tecnológicas locais e na geração de atividades de maior intensidade de conhecimento.

Eis a proposta: tornar a Baixada Fluminense, tradicionalmente marcada pela periferização econômica e social, a nova fronteira do desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Por meio de iniciativas nas áreas de agroinovação, tecnologias para a saúde, bioeconomia e tecnologias digitais, busca-se converter um território marcado por profundas desigualdades em um espaço de oportunidades, geração de emprego, aumento de renda e melhoria da qualidade de vida. É necessário valorizar o maior patrimônio da Baixada Fluminense: sua população, que há décadas aguarda a oportunidade de participar de um projeto de desenvolvimento econômico diversificado, criativo e socialmente comprometido, capaz de oferecer melhores condições de trabalho, infraestrutura urbana e qualidade de vida.

Essa proposta, contudo, não deve ser compreendida como um projeto restrito à Baixada Fluminense. Quando estruturado a partir de governança pública, capacidade científica, infraestrutura, formação profissional e articulação com o setor produtivo, o desenvolvimento territorial pode irradiar efeitos para além de seu ponto de partida. A Baixada, nesse sentido, pode funcionar como território indutor de novas conexões econômicas, sociais e tecnológicas, propagando oportunidades por meio de cadeias de valor estrategicamente construídas com outras regiões do estado, como o Sul Fluminense. Não se trata de imaginar um crescimento espontâneo ou meramente decorrente da presença da universidade, mas de construir, de forma planejada, os canais pelos quais conhecimento, trabalho qualificado, inovação, logística e produção possam se articular em benefício de diferentes territórios fluminenses.

É necessário evidenciar o potencial das universidades públicas como agentes de desenvolvimento regional em territórios historicamente periféricos. Entendemos ainda que instituições localizadas fora dos principais centros econômicos, como o caso da

UFRRJ, podem desempenhar um papel ainda mais relevante, ao atuar como catalisadoras de investimentos, produtoras de conhecimento e formadoras de redes institucionais.

E para o morador da Baixada Fluminense, os investimentos almejados são simples: postos de saúde com funcionamento adequado, asfaltamento, saneamento básico, segurança pública e coleta regular de lixo, entre outros investimentos estruturais; bem como melhorias na mobilidade espacial local e regional. Será que não é o momento de se discutir a criação de novas linhas de trem de passageiros, como a proposta apresentada pela UFRRJ de implementação de uma nova estação em Seropédica? (Oliveira, Farias, Marino, 2023 e 204) A universidade deve estar atenta: o verdadeiro projeto é o de um desenvolvimento mais democrático e justo, ambiental e socialmente.

Assinam este editorial o Magnífico Reitor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Roberto de Souza Rodrigues, presidente do Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro (FRIPERJ); o Pró-Reitor Adjunto de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da UFRRJ, Leandro Dias de Oliveira; o Pró-Reitor de Infraestrutura e Segurança Institucional da UFRRJ, Marlúcio Barbosa; e o Editor-Chefe da revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense e professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rodrigo Siqueira Rodriguez.

Boa leitura!

Rio de Janeiro, junho de 2026.

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: O CASO DO TURISMO ESPORTIVO

SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: THE CASE OF SPORTS TOURISM

Carlos Henrique de Vasconcellos Ribeiro

 <https://orcid.org/0000-0002-9977-6778>

Correspondência: c.henriqueroibeiro@gmail.com

Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro, Brasil.

Keytty Hannielly de Souza Rocha

 <https://orcid.org/0009-0002-4462-9612>

Correspondência: ketty.rocha3149@souusu.com.br

Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/2026.96180

Recebido em: 16 jan. 2026 | **Aceito em:** 26 abr 2026

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é analisar a contribuição socioeconômica do turismo esportivo, a partir da prestação de serviços desse segmento. Para isso, analisamos empresas dedicadas às atividades esportivas espalhadas pela cidade do Rio de Janeiro. Essa é uma pesquisa exploratória e descritiva. O tipo de estudo é uma análise documental das atividades ligadas ao turismo esportivo a partir da busca das páginas encontradas na internet. Nossa amostra se concentrou na prestação de serviços de voo livre, o stand up paddle, trilhas e visitas aos museus de clubes de futebol. Os resultados demonstram o aparecimento de empresas especializadas no turismo esportivo. Apresentamos seus endereços, valores praticados e informações adicionais sobre como é realizada a atividade e a oferta de equipamentos para algumas dessas práticas. O estudo contribui para oferecer dados do setor e suas perspectivas econômicas e sociais, a partir dessas atividades de caráter eminentemente empreendedoras bem como visibilidade acadêmica. Ao final são apresentadas sugestões para o incremento de políticas públicas desse segmento específico do turismo no Estado do Rio de Janeiro. **Palavras-chave:** turismo esportivo; desenvolvimento socioeconômico; Estado do Rio de Janeiro; cidade do Rio de Janeiro; empreendedorismo.

ABSTRACT

This research aims to analyze the socioeconomic contribution of sports tourism in Rio de Janeiro, based on the provision of services in this segment. For this, we study companies dedicated to sports activities spread throughout the city. This is exploratory and descriptive research. The type of study is a documentary analysis of activities related to sports tourism based on the search for pages found on the internet. Our sample



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

focused on the provision of services such as paragliding, stand-up paddleboarding, hiking, and visits to football club museums. The results show the emergence of companies specialized in sports tourism. We present their addresses, prices, and additional information on how the activity is carried out, as well as the availability of equipment for some of these practices. The study helps provide sector data and its economic and social perspectives, based on these activities of a highly entrepreneurial nature, as well as academic visibility and suggestions for improving public policies in this specific segment of tourism in the State of Rio de Janeiro

Keywords: sport tourism; socioeconomic development; State of Rio de Janeiro; city of Rio de Janeiro; entrepreneurship.

1 INTRODUÇÃO

O segmento do turismo esportivo tem sido objeto de estudos acadêmicos, quer seja de em nível nacional quanto internacional (Andrade; Bárcia, 2018; Higham; Hinch, 2002).

O setor ganhou visibilidade em nosso país sobretudo a partir da realização dos megaeventos esportivos tais como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2021⁶, quando diversas intervenções urbanas foram realizadas para receber turistas de diferentes partes do mundo. Foi necessário, naquele período, a capacitação de pessoas para que esse segmento pudesse atender as exigências internacionais de hospedagem, circulação e alimentação, por exemplo. (Ribeiro, 2021).

Assim, uma década depois da realização desses megaeventos esportivos a cidade parece estar colhendo frutos, na medida que os equipamentos públicos, entre eles arenas esportivas e avenidas – que foram construídas para a realização de eventos esportivos –, se somam a experiência dos órgãos do poder governamental para a organização de eventos esportivos.

Outra característica do legado dos megaeventos esportivos é, por exemplo, a criação do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), que permitiu a partir daquele momento o monitoramento permanente da cidade com câmeras de segurança espalhadas por diversos bairros. Junto com essas bem-feitorias veio o necessário treinamento da mão de obra qualificada para operar esses equipamentos¹.

¹Cf. rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4379008/4130519/RIO2016_estudos_PORT.pdf. Acesso em: 12 dez. 25.

É preciso lembrar que grande parte dos equipamentos públicos há época construídos estão hoje sob a gestão da iniciativa privada, na forma de parcerias público-privadas².

Do lado do setor privado, parece existir um entendimento que os eventos esportivos são um atrativo para períodos do ano considerados de baixa estação, e que a rede hoteleira se beneficia da realização dessa movimentação, tal qual como acontece com o circuito de Beach Tennis³.

Se verifica que a relação entre turismo esportivos e realização de eventos tem sido profícua ao longo dos anos. Como reforço do que se está tratando, no ano de 2025 são esperadas cerca de 350 competições na capital fluminense, sendo 190 apenas no âmbito das corridas de rua. A expectativa é que aconteçam 690 mil inscrições, gerando um impacto econômico de cerca de R\$ 2,2 bilhões. Além disso, em 2024 a cidade do Rio de Janeiro sediou 322 eventos, dos quais 78 reuniram 452 mil participantes e provocaram um impacto econômico de R\$ 1,4 bilhão segundo a municipalidade⁴.

Somente uma competição, a Maratona do Rio, conta com cerca de 60.000 inscritos, gerando quase 3.000 oportunidades de trabalho temporárias e movimentando cerca de R\$ 355 milhões⁵.

Ademais, existe uma significativa porcentagem de 40% dos viajantes na faixa etária de 25 a 34 anos que pretende acompanhar ou participar de competições esportivas no ano de 2025, segundo dados da revista Tendências do Turismo (Brasil, 2025).

Dados desse mesmo ano mostram que a cidade do Rio de Janeiro alcançou o seu melhor número de visitantes estrangeiros nos últimos 50 anos⁶. Para uma ideia geral sobre os dados econômicos do turismo, a prefeitura carioca estima que apenas as duas árvores de Natal instaladas na praia de Botafogo e na Lagoa Rodrigo de Freitas devem movimentar cerca de R\$ 90 milhões. O gasto médio por pessoa é calculado em R\$ 45,00, incluídos nessa conta o gasto com transporte, alimentação e bebida⁷.

²Cf. prefeitura.rio/desenvolvimento-economico/legado-olimpico-prefeitura-anuncia-concessao-do-complexo-de-arenas.

³Cf. all.accor.com/a/pt-br/limitless/thematics/sports-events-activities/beach-tennis.html?msockid=1bd3156435da66f812011a2e346c6738.

⁴Cf. prefeitura.rio/esporte/prefeitura-do-rio-lanca-calendario-esportivo-oficial-da-cidade).

⁵Cf. diariodorio.com/rio-de-janeiro-se-firma-como-capital-do-turismo-esportivo. Acesso em: 09 dez 25.

⁶Cf. g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/11/24/rio-teve-recorde-turistas-2025-preve-aumento-proximo-verao.ghtml.

⁷Cf. prefeitura.rio/cidade/arvores-da-lagoa-e-da-enseada-de-botafogo-devem-impactar-a-economia-carioca-em-mais-de-r-90-milhoes.

Os turistas movimentaram, entre janeiro e novembro de 2025, cerca de R\$ 24,5 bilhões. Segundo o Observatório do Turismo Carioca (SMTUR), visitaram a cidade cerca de 11,4 milhões de turistas nos dez primeiros meses do ano, sendo 9,4 milhões (83,0%) de turistas nacionais e 1,9 milhões (17,0%) de visitantes internacionais⁸.

Com tantos turistas visitando o Rio de Janeiro, é razoável inferir que muitos visitem ou façam alguma atividade relacionada ao turismo esportivo, tais como fazer uma trilha na Floresta da Tijuca ou contemplar o amanhecer do dia em uma prancha de *stand up paddle* no mar de Copacabana, ou do Leme. Assim, as atividades esportivas ao ar livre permitem que o turista tenha a experiência de praticar essa atividade tendo a vista para locais icônicos da cidade, entre eles o Morro Dois Irmãos e o Pão de Açúcar. Em tempos de propagação das imagens turísticas através de redes sociais realizadas por influenciadores digitais, a publicação de fotos de prática esportiva em ambientes como essas pode ser uma forma de convencimento para que seguidores visitem a cidade (Lucena; Cunha; Silva, 2023).

Não por acaso, a prefeitura dessa municipalidade instituiu, desde o ano de 2023, o projeto denominado “Rio Digital Influencer” que tem como objetivo estimular o trabalho dos influenciadores digitais que contribuem para a divulgação da cidade do Rio de Janeiro, e, como consequência, estimulam o setor de turismo⁹.

Os impactos econômicos dos eventos, sobretudo dos relacionados ao esporte parecem ser objeto de atenção das autoridades públicas, a partir do monitoramento de diversas variáveis, tais como o número de inscritos, a cidade de origem, o tempo médio de estadia e gasto financeiro, como revelado nos parágrafos anteriores. No entanto, existem outras atividades relacionadas ao turismo esportivo que acontecem cotidianamente e parecem estar longe das atenções dos agentes públicos, do meio acadêmico e meio empresarial. Essa é uma das justificativas para realizar essa pesquisa. Investigar os pequenos negócios, de caráter eminentemente empreendedor. Estudar aqueles que por vezes passam despercebidos, porque não contam com visibilidade econômica e ou política para serem colocados em pauta.

Ainda, a experiência docente de um dos autores desse artigo acadêmico na criação e funcionamento do Curso de Condutor de Turismo Esportivo da Rede Faetec desde 2016 serve também como parâmetro para compreender o setor. Ao longo de quase uma década

⁸Cf. prefeitura.rio/desenvolvimento-urbano-e-economico/turistas-movimentaram-r-245-bilhoes-na-economia-da-cidade-do-rio-em-2025-ate-novembro.

⁹Cf. turismo.prefeitura.rio/riodigitalinfluencer2025.

em funcionamento, esse curso formou dezenas de pessoas aptas para empreenderem nesse segmento, capacitando guias de turismo que pouco conheciam o setor, e não vislumbravam potencial econômico para a venda dessa prestação de serviços. Uma das justificativas desse estudo é apresentar o esporte ao setor de turismo.

No Rio de Janeiro, dada sua geografia e clima, são inúmeras as variedades de práticas esportivas em ambientes ao ar livre, como praias e montanhas. Um turista quando visita a cidade tem, ao seu dispor, a possibilidade de contratar serviços para realizar um voo livre de asa delta, ou praticar aulas de futevôlei. As atividades econômicas das praias cariocas são objeto de atenção do poder público. Dados de 2022 estimam em R\$ 4 bilhões a movimentação financeira. E o número de escolas de esporte ultrapassava a 550, entre elas futevôlei, *beach tennis* e surfe¹⁰.

Há também um patrimônio cultural esportivo a seu dispor, tal como o simbólico Estádio do Maracanã e os museus de clubes de futebol. Há ainda a realização dos eventos relacionados aos e-esportes, cada vez mais frequentes na cidade, e a inauguração da primeira arena pública do país consolida o Rio de Janeiro como a capital brasileira desse segmento¹¹.

O segmento de turismo esportivo é pulverizado, e a presença de diversos agentes envolvidos são a demonstração de sua complexidade e oportunidades de expansão. Desse modo, são necessários mais dados para que os agentes públicos possam se decidir e considerem melhorar as políticas de desenvolvimento para esse segmento turístico, ou que o setor empresarial avalie investir nessa área.

Entendendo que o objetivo dessa pesquisa é examinar a contribuição socioeconômica do turismo esportivo na cidade do Rio de Janeiro, a partir da prestação de serviços desse específico segmento turístico, selecionamos, de forma intencional, profissionais autônomos e empresas que oferecem essas atividades e analisamos seu papel na contribuição para o desenvolvimento do turismo esportivo. Analisar a cadeia produtiva do turismo, – e, em específico, um dos seus eixos centrais como o pertencente ao lazer –, contribui para estudos sobre geração de emprego e renda no setor de serviços, área que tem destaque no cenário econômico no Rio de Janeiro. Essa pesquisa também é uma oportunidade para se discutir o empreendedorismo esportivo – o desenvolvimento de uma

¹⁰ Cf. prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/atividades-economicas-nas-areias-cariocas-movimentam-r-4-bilhoes-por-ano.

¹¹ Cf. lance.com.br/outros-lances/2025/07/16/essa-cidade-brasileira-se-consolida-como-capital-nacional-dos-e-sports.

economia urbana que é dependente das redes de conexão e que mantém contato com os agentes do turismo.

A pergunta de nossa pesquisa é: quais são as empresas que oferecem serviços relacionados ao turismo esportivo na Cidade do Rio de Janeiro?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A produção de conhecimento sobre a temática de turismo esportivo tem sido profícua. Grande parte do que se tem escrito faz referência ao desenvolvimento econômico e social da humanidade nas últimas décadas e o desenvolvimento do turismo ao redor do mundo (Melo, 2010).

Há elementos de discussão sobre os aspectos que permitiram o aparecimento de classe sociais ávidas por consumir, em seus momentos de lazer, atividades relacionadas ao turismo e o esporte. (Carvalho; Rui, 2009).

Assim, o desenvolvimento do capitalismo trouxe com ele a noção dos desfrutes não apenas dos bens de consumo palpáveis, mas também os desdobramentos que permitiram a compra de bens de serviços relacionados ao pertencimento de uma classe social. A escolha de uma prática esportiva está inserida nessa noção de pertencimento e *status* social para aqueles que podem ter tempo livre – no caso aqui o lazer –, para a aquisição de habilidades motoras específicas e aprendizagem de uma modalidade (Bordieu, 1992).

Exemplos nessa relação podem ser vistos em aprender a nadar e praticar tênis.

Em termos de entendimento sobre o turismo esportivo, parte do que se compreende está relacionado à interdependência e imbricamento destas atividades econômicas que ainda são vistas como atividades separadas no Brasil: o turismo e o esporte. Assim, grande parte da produção inicial do turismo esportivo vem da tentativa de oferecer dados econômicos do setor, para que a partir dessa iniciativa seja dada visibilidade ao potencial econômico e social desse segmento (Hortencio, 2022).

É necessário mostrar à academia, aos gestores públicos e à iniciativa privada que o setor mantém também interfaces com o empreendedorismo, na medida que a temática ainda é emergente, e carece de melhor compreensão teórica e visibilidade de oportunidades. Essas podem ser criadas quando se está se tratando de cidades com histórico de cultura esportiva como Rio de Janeiro, e onde o estilo de vida saudável está

associado às atividades físicas realizadas ao ar livre, às praias e demais belezas de sua topografia, reforçando o estereótipo do morador da cidade, o carioca, sendo essa imagem social construída ao longo do tempo (Melo, 2001).

Essas são algumas das estratégias para que os tomadores de decisão no âmbito das empresas privadas e públicas possam incentivar esse segmento turístico, oferecendo capacitação, incentivos legais e infraestrutura (Ribeiro, 2023).

Em cidades como o Rio de Janeiro, onde a prestação de serviços é o setor que mais oferece oportunidades de trabalho e geração de renda¹², o segmento de turismo esportivo é capaz de se desenvolver de forma ampla. Tendo outras partes do mundo como referência, se verifica que a Nova Zelândia é um exemplo a ser seguido. A motivação para a prática de esportes ao ar livre nesse país tem sido uma das razões para a compra de pacotes de viagens, atraindo um segmento específico de turistas, sobretudo de pessoas mais jovens, ou simplesmente pessoas que gostam de praticar esportes enquanto viajam (Moyano; Lengler; Angnes, 2017).

Para uma compreensão do fenômeno do turismo esportivo em termos conceituais, se verifica que essa atividade turística está relacionada em três níveis: a) a observação das atividades esportivas e de cunho cultural; b) à prática esportiva propriamente dita c) o envolvimento em práticas esportivas que não requisitam treinamento prévio e que podem ser ou não planejadas pelo turista (Carvalho; Lourenço 2009).

Abaixo sintetizamos algumas características:

- a) O turismo relacionado ao calendário de eventos esportivos. Exemplos são os interesses de turistas para assistirem, no Maracanã, partidas do campeonato brasileiro durante suas estadias na cidade do Rio de Janeiro, ou a ida ao Museu Olímpico;
- b) O turismo relacionado à prática de competições esportivas em nível amadorístico. Assim é o caso de um turista que viaja para participar de competições de corrida de rua, tal qual a Maratona ou Meia Maratona da Cidade do Rio Janeiro. Ambas as competições fazem parte do calendário de eventos da cidade, o que torna o desejo de participação algo passível de ser programável anualmente para o turista;
- c) O turismo relacionado à participação de atividades esportivas que advêm do cardápio de atividades esportivas oferecidas cotidianamente para turistas. Essas atividades representam uma oportunidade para os turistas praticarem uma atividade esportiva de pouco tempo de duração, e que não advém nem da

¹²Cf. prefeitura.rio/cidade/atividade-economica-da-cidade-cresceu-36-em-2024-em-comparacao-com-o-ano-passado.

passividade de assistir um espetáculo esportivo – tal qual assistir ao jogo no Maracanã – e nem de ter necessidade de grande preparação física ou inscrição prévia – tal como participar como corredor em uma maratona. São exemplos o oferecimento da compra de serviços de voo livre, *stand up paddle* ou entrada em uma trilha na Floresta da Tijuca. Essas atividades podem ter sido programadas pelos turistas, ou de forma oportuna e conveniente quando sua estadia na cidade;

É nesta última característica que se quer dar ênfase na pesquisa. Uma das justificativas é a pouca compreensão e visibilidade que essas atividades parecem receber dos entes públicos e privados. E é possível afirmar que mesmo para moradores da cidade do Rio de Janeiro essas atividades parecem ser pouco conhecidas e apreciadas.

Avançando na literatura, a participação de turistas nessas modalidades esportivas de caráter de lazer como descrito nos itens acima podem ser classificados na literatura a partir de uma tipologia dividida em três níveis, a saber: motivo primário, motivo secundário e incidental (Weed; Bull, 2004).

Isso significa que o turista pode ter como motivação primária vir ao Rio de Janeiro participar de uma corrida de rua, o que significa uma motivação primária. Mas também pode ser que voar de asa delta seja um dos seus desejos, digamos, em um dos dias que estiver pela cidade, esse pode ser classificado como secundário. No motivo considerado incidental se exemplifica na forma de, ao final de sua estadia, por estímulo e oportunidade esse turista faça uma aula de futevôlei na Praia de Ipanema.

As divisões acima também não esgotam o potencial de conceituação do turismo esportivo. Assim, um outro desdobramento do turismo esportivo seria o turismo de futebol, ou seja, aquele destinado especificamente a compreender a atividade turística dos estádios – tanto para visita de seu conjunto arquitetônico quanto para assistir uma partida –, e os museus dos clubes – que mantêm em seus acervos taças, fotos e histórias da construção da cidade. Isso demanda o aprofundamento no perfil e motivações para que os turistas escolham como destino determinadas cidades pelo mundo (Hortencio, 2022).

Além desse, o setor de turismo de aventura também faz uma sobreposição com o turismo esportivo, na medida que apresenta atividades esportivas em locais naturais, com ou sem a necessidade da utilização de equipamentos especiais para a sua prática (Buckley; Uvinha, 2011).

Questões relacionadas à sustentabilidade são prementes no turismo esportivo. Elas são caras para a sociedade quando pensamos na expansão da prestação de serviços do turismo em seu aspecto geral, sobretudo na exploração dos recursos naturais de países

que ainda não alcançaram o desenvolvimento econômico e social para a grande maioria da sua população. Situações como a da praia tailandesa de Maya Bay onde a massificação do turismo se deu pela indução audiovisual e gerou sérios problemas ambientais precisam ser foco das ações do poder público (Campos; Pereira; Gomes, 2025).

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Essa é uma pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo exploratória e descritiva. Para Gil (2021) as pesquisas exploratórias podem ser definidas como

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. (op. cit. p. 41, 2021).

O tipo de estudo é uma análise documental das páginas de empresas ligadas ao turismo esportivo na cidade do Rio de Janeiro.

Selecionamos as empresas do turismo esportivo que mostram seus trabalhos na web. Assim, verificamos de que forma oferecem aos interessados as atividades, bem como são os valores praticados.

Para encontrar essas empresas, foram digitadas palavras-chave relacionadas aos esportes praticados na natureza, ou que fazem referência ao turismo esportivo dentro da cidade do Rio de Janeiro. Assim, práticas como voo livre, *stand up paddle*, visita ao Maracanã e passeios de bicicleta foram selecionados até que esses serviços se tornassem repetitivos.

O buscador da internet escolhido foi o *Google*. A coleta de dados foi realizada durante o mês de julho de 2025. A orientação foi englobar serviços distintos, tendo o turismo esportivo como eixo. Quer seja no mar, nas areias das praias, em trilhas e estádios e museus de clubes de futebol, o Rio de Janeiro oferece um cardápio variado em que turistas possam vir a se interessar em adquirir esse tipo de experiência.

Uma das limitações dessa pesquisa é quanto a uma busca mais apurada sobre os empreendedores de esportes turísticos, quer seja pela caracterização de sua atividade econômica, quer seja pelo Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Infelizmente essas informações não foram encontradas.

A partir dos dados coletados, se apresenta abaixo um modelo sobre como o turismo esportivo vem se desenvolvendo, a partir da consulta dos sites que oferecem as atividades no Rio de Janeiro:

Quadro 1: Modelo de interesse sobre a prática de turismo esportivo

Turista	Redes Sociais; Agência; Guias Locais.	Atividades na Praia e arredores; Ida aos museus de clubes; Assistir uma partida de futebol

Fonte: Elaborado pelo autor.

O modelo acima mostra que o turista que visita o Rio por vezes é estimulado praticar uma atividade esportiva. Esse estímulo pode ter sido influenciado pelas redes sociais, agência de turismo ou guias locais. A partir disso são encontradas as prestadoras de serviço que normalmente estão na praia, ou ao seu entorno. Assim, se pode inferir que entre a vontade do turista realizar uma prática esportiva na cidade, ou ir a uma partida de futebol, provavelmente será necessário a intermediação de uma agência, de um guia local ou que as empresas que prestam esse serviço estejam com suas atividades bem-posicionadas nas redes sociais e na web.

Pesquisamos os serviços oferecidos e, exceção feita aos museus de clubes e ao Maracanã, as demais atividades são realizadas a partir do interesse da prática esportiva considerada de lazer, o que pode caracterizar o perfil de um grupo etário mais jovem ou relacionado ao estilo de vida mais saudável e ativo.

Nas próximas páginas são apresentadas e analisadas as empresas, suas prestações de serviços, valores e características dessas práticas esportivas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Apresentamos o quadro de prestação de serviços que foi construído a partir das palavras-chave descritas na seção metodologia. Grande parte do que foi encontrado na rede estava nos idiomas português, inglês e espanhol, bem como os valores cobrados eram diferentes nas moedas real, dólar e euro. Optou-se por manter os valores na moeda nacional, visto que há flutuação no câmbio. Essas atividades são encontradas em vários

sítios de viagens, onde há também variação nos valores. Foi mantido no quadro o menor valor encontrado.

A escolha das empresas foi totalmente aleatória na rede, sem intenção de preterir ou dar destaque a nenhuma delas. Não há também nenhum objetivo de divulgação comercial, apenas se busca verificar quais serviços estão sendo oferecidos, seus endereços, valor praticado e informações encontradas em suas páginas.

Ao se pesquisar os esportes e encontrar as empresas, se constatou que muitas delas fazem mais de um serviço esportivo. Assim, empresas que oferecem passeios de canoa havaiana também oferecem também *stand up paddle*, por exemplo. Empresas que oferecem trilhas também oferecem atividades de montanhismo e escalada em pedra. E assim sucessivamente.

Quadro 2 - Alguns Prestadores de Serviços em Turismo Esportivo

(Continua)

Empresa	Local	Valor	Características da atividade
Rio Centro de Voo Livre	São Conrado	R\$850,00 asa delta R\$ 900,00 parapente	30 mil voos anualmente 140 instrutores habilitados
Remada do Amanhecer – Stand up Paddle	Praia de Copacabana Altura do Posto 6	R\$ 150,00	Mais de 2.000 clientes
Bravus Va'a	Avenida Prefeito Dulcídio Cardoso, 406	R\$120,00	Remadas no horário do nascer do sol
Trilhas do Rio de Janeiro	Pedra do Telégrafo	R\$150,00	Fazem deslocamentos dos hotéis para o ponto de encontro em Barra de Guaratiba
Rio Running Tour	Centro Histórico/Zona Sul da Cidade	R\$450,00 para até 2 pessoas	Corridas e caminhadas para os que querem conhecer a cidade em turismo ativo
CT Leme Vôlei de Praia	Praia do Leme Altura do Posto 1	R\$90,00	Aula com 1 hora de duração
Atytude Futevôlei	Praia de São Conrado – em frente ao Hotel Nacional	R\$60,00	Aula com 1 hora de duração
Escola GA Beach Tennis	Praia do Flamengo Altura do Posto 2	R\$200,00	Aula com 1 hora e meia de duração

Rent a Bike	Copacabana Rua Xavier Silveira	R\$ 50,00 por dia	Aluguel por hora ou dia
Aula de Altinha Travel Studio	Praia de Ipanema	R\$ 254,00	Aula com 1 hora e meia de duração
Rio Natural	Escalada em Rochas no Parque da Urca	R\$ 550,00	Inclui equipamentos como cordas e capacete
Arpex Surf School	Arpoador	R\$ 550,00	Inclui equipamentos como prancha, blusa apropriada e corda de segurança
Tour Maracanã	Avenida Rei Pelé s/n	R\$ 84,00	A visitação tem duração média de 60 minutos
Ida ao Maracanã para assistir uma partida de futebol	Avenida Rei Pelé s/n	R\$ 150,00	Jogos de campeonatos regionais e nacionais
Museu Olímpico	Avenida Embaixador Abelardo Bueno	R\$ 40,00	A visitação tem duração média de 60 minutos
Museu do CR Flamengo	Avenida Borges de Medeiros, 997	R\$ 90,00	A visitação tem duração média de 60 minutos
Museu do Fluminense Football Club	Rua Álvaro Chaves, 41	R\$ 50,00	A visitação tem duração média de 60 minutos
Museu do CR Vasco da Gama	Avenida Roberto Dinamite, 10	R\$ 70,00	A visitação tem duração média de 90 minutos
Ida à São Januário para assistir uma partida de futebol	Avenida Roberto Dinamite, 10	R\$ 120,00	Jogos de campeonatos regionais e nacionais onde o referido clube tem o mando de campo

Fonte: Elaborado pelo autor.

As atividades relacionadas acima fazem referência ao interesse turístico que parece estar consolidado. Elas acontecem rotineiramente, e parecem não diferenciar de

outras cidades pelo mundo, conforme literatura da área (Drakakis; Padaskalopoulos, 2014).

Assim como esquiuar, jogar golfe ou assistir uma partida de basquete são capazes da lembrança de determinados países e suas respectivas cidades ao redor do mundo, o Rio de Janeiro tem potencial para oferecer uma variedade interessante de atividades relacionadas à cultura esportiva. O quadro acima mostra as diferentes formas de assistir, competir ou praticar uma modalidade.

Uma das características desses serviços é que eles estão localizados, na maioria das vezes, na Zona Sul da Cidade. Isso reflete a ocupação turística da cidade, que está concentrada majoritariamente nessa região, bem como os demais serviços turísticos, entre eles os de hotelaria, gastronomia e sistemas de informação, conforme se pode observar no Anuário do Turismo Carioca da cidade (SMTUR/Rio, 2024).

Conforme se observa nos valores praticados, há uma variação que implica no uso ou não de materiais, duração das atividades e orientação de mão de obra qualificada. O cardápio é variado e reflete o estado da oferta e da procura, em uma cidade onde um dos pontos de referência para o desenvolvimento de pequenos empreendimentos é a denominada economia da praia e seu entorno (Souza; Lage, 2008).

A prestação de serviços dessas empresas relacionadas ao turismo esportivo é formada por uma cadeia que estimula a compra, venda e produção de materiais que se estendem para outras regiões e provavelmente estão longe das áreas turísticas da cidade.

Outra característica desse segmento é que ele parece se movimentar a partir dos pequenos negócios, ou seja, de um caráter eminentemente empreendedor. Um estudo sobre as assessorias esportivas das praias mapeada por Ribeiro, Telles, Cavalcante e Delgado (2019) analisou os dados socioeconômicos dos empreendedores esportivos que estão em nessas áreas públicas da cidade do Rio de Janeiro. Tal pesquisa pode ajudar a compreender quais fatores são importantes quando os gestores dessas empresas de turismo esportivo decidem implementar, ou incrementar a prestação de serviços do segmento ora em tela.

A pesquisa não tem a intenção de esgotar as opções que existem em relação ao turismo esportivo. Há outras modalidades relacionadas a esse segmento que podem ser incluídas no rol de ofertas, desde que um novo esporte passe a ser praticado e se espalhe pela cidade. Isso significa que mais opções podem ser disponibilizadas por essas mesmas empresas, ou por outras com características próximas de localização e valores. Afinal, a cada verão, novas práticas surgem, e novos hábitos são incorporados à rotina da cidade.

For assim desde o surgimento do vôlei de praia, depois o futevôlei e mais recentemente o beach tennis. E se essas atividades se espalham pela orla, os turistas podem ser estimulados a praticá-las.

5 CONCLUSÕES

Analisar a contribuição socioeconômica do turismo esportivo foi o objetivo dessa pesquisa. Foram apresentadas algumas empresas, sua localização, valores cobrados e características das atividades. A intenção do estudo é dedicar atenção aos prestadores de serviços, bem como o potencial de geração de emprego e renda para o Estado do Rio de Janeiro. Enquanto essas cadeias produtivas do setor não forem estudadas e devidamente compreendidas, pouco pode ser feito para alavancar esse segmento do turismo.

Há um considerável potencial para que os atendimentos dessas atividades econômicas sejam adequadamente estudados. Para isso, é preciso entender as necessidades do setor, bem como incentivar a capacitação e treinamento dos empreendedores envolvidos. Os desdobramentos desse estudo são a possibilidade investigar o perfil socioeconômico dos gestores dessas empresas, o perfil dos seus clientes, bem como mapear essas atividades espalhadas nas cidades que formam o Grande Rio, e em outras cidades do interior do Estado do Rio de Janeiro.

Uma das formas de aumentar a publicidade dessas atividades é a realização de pesquisas como essa. Fazer com que a área acadêmica ofereça dados e análise com as características do setor.

Outra é apresentar esses serviços do turismo esportivo à rede hoteleira e ao setor público através de reuniões periódicas e encontros. Unir e apresentar trocas de experiências. Quer-se com isso a melhoria da qualidade dessa prestação de serviços.

Além dessas duas acima, incentivar que os guias de turismo na cidade sejam apresentados ao potencial econômico e social do turismo esportivo. Conforme apresentado na introdução da pesquisa, parte da justificativa da pesquisa está referenda pela experiência de um dos autores, que é criador do curso de Condutor de Turismo esportivo da Rede Faetec. Ao longo do tempo se percebeu que os profissionais do turismo desconhecem, ou pouco reconhecem a capacidade de oferecer os serviços relacionados ao setor. É preciso estimulá-los nesse tipo de capacitação.

O turismo esportivo pode ser mais um fator de escolha, quando os turistas pensam em visitar e comprar um pacote de viagem com destino a cidade e o estado do Rio de Janeiro. Estudá-lo é uma forma de apresentar aos setores envolvidos formas de atender melhor, gerando oportunidades empreendedoras e renda a toda essa cadeia produtiva.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, E.; BÁRCIA, L. Turismo esportivo: jogos universitários na cidade de Vassouras-RJ. TURYDES: **Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible**, v.11, n. 24, p. 17, 2018.
- BRASIL, Ministério do Turismo. **Revista Tendências do Turismo 2025**. 6º edição. Brasília, 2025.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1992.
- BUCKLEY, R.; UVINHA, R. **Turismo de Aventura: gestão e atuação profissional**. Rio de Janeiro-RJ: Editora Campus, 2011.
- CAMPOS, J.; PEREIRA, J.; GOMES, C. Lazer massificado: os efeitos negativos do turismo induzido pelo audiovisual na praia de Maya Bay. (2025). **Revista Brasileira de Estudos Do Lazer**, 11(02), 71-91, 2025.
- CARVALHO, P.; LOURENÇO, R. (2009). Turismo de prática desportiva: um segmento do mercado do turismo desportivo. **Revista Portuguesa de Ciências do Desporto**, 9 (2), 122-132.
- DRAKAKIS, P.; PAPADASKALOPOULOS, A. Economic contribution of active sport tourism: The case of four sport activities in Messinia, Greece. **Journal of Sport & Tourism**, v.19, n.3-4, p.199-231, 2014.
- GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- HIGHAM, J.; HINCH, T. Tourism, sport and seasons: the challenges and potential of overcoming seasonality in the sport and tourism sectors. **Tourism Management**, v. 23, n. 2, p. 175-185, 2002.
- HORTENCIO, J. Turismo de futebol: uma revisão sistemática da literatura. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review, Turismo de futebol: (uma revisão sistemática da literatura)**. São Paulo, 11(3), 581-604. 2022.
- LUCENA, F.; CUNHA, A.; SILVA, L. Posição-sujeito e discurso do cotidiano em publicposts de viagem e turismo no Instagram. **Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação**, 9 (8), 1884–1900, 2023.

MELO, V. **Cidadesportiva: primórdios do esporte no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará / Faperj, 2001.

MELO, V. **Esporte e Lazer: conceitos**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

MOYANO, C. A. M.; LENGLER, J. F. B.; ANGNES, D. L. Fatores de motivação dos jovens brasileiros para viagens turísticas internacionais: o caso da Nova Zelândia. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 9-24, ago. 2017.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Observatório do Turismo**. Anuário do Turismo Carioca 2024. siurb.rio.gov.br/portal/sharing/rest/content/items/f68fcb84e3824c1cb6e71c5a0d75c994/data.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Prefeitura lança o calendário esportivo da cidade**. prefeitura.rio/esporte/prefeitura-do-rio-lanca-calendario-esportivo-oficial-da-cidade. Acesso em 27 jul. 25.

RIBEIRO, C. Relatos de experiência docente no curso de Condutor de Turismo Esportivo da Faetec/RJ: empregabilidade e inclusão social. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, nº 46, 28 de novembro de 2023.

RIBEIRO, C. **Quando a Extensão Universitária debate temas emergentes: o caso do Turismo Esportivo**. *Revista Extensão & Sociedade*, [S. l.], v. 12, n. 1, 2021.

RIBEIRO, C.; Telles, S.; Cavalcante, E.; Delgado, H. Assessorias esportivas em áreas públicas da Cidade do Rio de Janeiro: perfil socioeconômico dos gestores e oportunidades empreendedoras. **Podium, Sport, Leisure and Tourism Review**, 7(1) 46-63, 2018.

SOUZA, R.; LAGE, V. **A Economia de Praia**. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. Brasília, 2008.

WEED, M.; BULL, C. **Sports tourism: Participants, policy & providers**. Oxford: Elsevier, 2004.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A CONSOLIDAÇÃO DAS FAVELAS CARIOCAS E AS DISPUTAS PELOS IMAGINÁRIOS DA CIDADE

THE CONSOLIDATION OF RIO DE JANEIRO'S FAVELAS AND THE DISPUTES OVER THE CITY'S IMAGINARIES

Miguel Bustamante Fernandes Nazareth*

 <https://orcid.org/0000-0003-4884-2701>

Correspondência: mgbustamante@gmail.com

Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA), São Paulo, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96254

Recebido em: 21 jan. 2026 | **Aceito em:** 22 abr. 2026

RESUMO

A proposta deste trabalho é investigar a favela como fenômeno da linguagem espacial carioca, mas dedicando especial atenção às relações entre as formas de representar a favela e de imaginar a cidade. A partir de uma reorientação fenomenológica do conceito de apropriação do espaço, procuramos investigar estas relações considerando as subjetividades e intencionalidades dos diversos sujeitos que percebem a cidade. Os significados da palavra favela foram e são disputados por diferentes grupos sociais que disseminam imaginários divergentes para o futuro do Rio de Janeiro. Assim, ao invés de entender a consolidação como evento histórico pontual, determinado unicamente pela reorientação das políticas públicas após 1980, seguimos a pista de buscar os sujeitos envolvidos nestas disputas imaginárias de projetos urbanos para o Rio de Janeiro. Nesse contexto, a consolidação se apresenta como um desafio atual, na medida em que envolve as lutas pelo reconhecimento da diversidade de ontologias da cidade. Enfim, busca-se contribuir aos debates sobre os conflitos entre imaginários plurais de cidades e outras perspectivas que reinventam formas de reduzi-las a uma única epistemologia do progresso

Palavras-chave: favela; imaginário urbano; consolidação das favelas; apropriação do espaço; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This work aims to investigate the favela as a phenomenon of Rio de Janeiro's spatial language, paying special attention to the relationships between ways of representing the favela and imagining the city. Through a phenomenological reorientation on the concept of space appropriation, we seek to investigate these connections considering the subjectivities and intentions of the diverse individuals who perceive the city. The meanings of the word favela have been and are contested by different social groups that disseminate divergent imaginaries for Rio's future. Hence, instead of understanding

*Este artigo foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2025/17872-8.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

consolidation as a punctual historical event, determined solely by the reorientation of public policies after 1980, we seek out the subjects involved in these imaginary disputes over urban projects for Rio de Janeiro. In this context, consolidation presents itself as a present-day challenge, because it involves struggles for the recognition of the diversity of ontologies of the city. Finally, this work aims to contribute to the debates about conflicts between plural imaginaries of the city and other perspectives that reinvent ways of reducing them to a single epistemology of progress.

Keywords: favela; urban imaginary; consolidation of the favelas; appropriation of space; Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é investigar a favela como fenômeno da linguagem espacial carioca, mas dedicando especial atenção às relações entre as formas de representar a favela e de imaginar a cidade. A partir de uma reorientação fenomenológica do conceito de apropriação do espaço (Nazareth, 2024, p. 23-43), procuramos investigar estas relações considerando as subjetividades e intencionalidades dos diversos sujeitos que percebem a cidade. Afinal, os significados da favela foram e são disputados por diferentes grupos sociais que constroem diferentes sentidos de futuro para o Rio de Janeiro.

Assim, ao invés de considerar a consolidação das favelas como evento histórico determinado unicamente pela reorientação das políticas públicas, seguimos a pista de buscar os sujeitos envolvidos nas disputas imaginárias do futuro do Rio de Janeiro. A consolidação transparece no campo do pensamento e das ações, na medida em que diferentes formas de pensar a favela se articulam com diferentes propostas para a cidade. Mas, como se dão estas relações entre as representações da favela e os imaginários da cidade? Seria possível investigar a consolidação a partir do embate entre representações que se pautam em imaginários do Rio de Janeiro com ou sem favelas?

2 FAVELA COMO FENÔMENO DA LINGUAGEM ESPACIAL CARIOCA

As categorias espaciais empregadas em uma sociedade surgem da necessidade de compartilhar significações que movimentam a apropriação do espaço. Elas nos permitem nomear espacialidades, transpor e comunicar significados e nos ajudam a interpretar e produzir o espaço. A casa e a rua, por exemplo, podem ser entendidas como categorias

espaciais que situam as dinâmicas sociais do urbano a partir das significações do público e do privado (Da Matta, 1981; Vogel, 1981). Elas são como metáforas que distinguem essas duas esferas da apropriação que são paradigmáticas em nossa sociedade, mas que não são estáticas, pois são manipuladas e invertidas em relações sintagmáticas, ou seja, de acordo com os diferentes contextos que se apresentam aos cidadãos (Garcia, 1976, p. 102-127).

A cidade, a favela, o bairro, a comunidade e outras tantas categorias espaciais são utilizadas no universo urbano carioca indicando significações estruturais, mas também são manipuladas cotidianamente, permitindo uma grande diversidade de significados. Entendendo a favela como fenômeno da linguagem espacial, podemos investigar como esta categoria se insere historicamente na apropriação do espaço urbano carioca. Isto é, podemos avaliar quais são os paradigmas sociais que conformam suas significações e quais são os significados que são produzidos nas diferentes conjunturas políticas que se apresentaram ao longo da história da cidade.

O sentido da palavra favela está sempre relacionado com a noção que se tem de cidade (Burgos, 2009, p. 52). Maria Lais Pereira da Silva (2005, p. 9) ressalta que o debate sobre o que é a favela e o que ela significa para a cidade extrapola o mundo acadêmico e mobiliza diferentes opiniões que polarizam o tema. A noção de favela varia de acordo com quem, como e para que se apropria a cidade. Favela é cidade, mas é também uma certa parte da cidade que é percebida por sujeitos intencionais. Nesse sentido, Zylberberg (1992, p. 57) faz importante observação: os “significados [da favela] variariam de acordo com a época e com o grupo social que os criavam”.

Ao situar historicamente o mito de origem da favela, Licia Valladares (2005, p. 28-36) nos permite argumentar que a palavra se apresenta como fenômeno espacial da jovem República brasileira. Nas primeiras décadas do século XX, ela mobiliza significações relacionadas às formas como a modernidade foi experienciada pelos diferentes grupos sociais da cidade. Assim como a cidade, a favela é vivida e interpretada de diferentes maneiras por cada indivíduo de acordo com seus valores, sua situação atual e suas perspectivas de futuro. Os olhares externos costumavam retratá-las como mundo do atraso ou da barbárie, revelando projetos de modernidade dos quais as favelas não faziam parte. Mas, em outros olhares, transparecem as dimensões de identidades compartilhadas, de afetos que geram sentimentos de pertencimento de mundo, da adesão a coletividades que constroem futuros possíveis – o que fica muito evidente nas letras dos sambas cariocas.

Diferentes narrativas representam a favela como territórios da pobreza e de lutas, ambientes da marginalidade e da solidariedade, mundos do crime e da cultura popular, paisagens de tristezas e de encantos, de acordo com as vivências de cada indivíduo. Portanto, ao invés de buscar uma definição verdadeira de favela, podemos compreender esta categoria como um dispositivo simbólico que mobiliza diferentes significados de cidade e permite uma pluralidade de interpretações do fenômeno urbano carioca. A favela, no singular, é um fenômeno aberto, em disputa e em transformação, e que traduz significados diversos de acordo com os futuros imaginados para o Rio de Janeiro.

3 A CONSOLIDAÇÃO COMO DISPUTA PELOS IMAGINÁRIOS DA CIDADE

A favela se estabelece como fenômeno social nominado a partir da década de 1920 e o discurso hegemônico dos poderes públicos foi, durante décadas, de oposição entre favela e cidade. Mais de cem anos depois, hoje é praticamente impossível representar a cidade do Rio de Janeiro sem suas favelas. Elas apareceram nos filmes promocionais da Copa do Mundo de 2014, na cerimônia de abertura das Olimpíadas de 2016 e, desde 2019, o festival de música Rock in Rio possui um palco chamado Espaço Favela.

Alguns autores afirmam que "a favela venceu" (Zaluar; Alvito, 2006, p. 21) porque, a partir dos anos 1980, a nova conjuntura política favoreceu a permanência das favelas na cidade. Porém, muitas contradições persistem e as ações dos poderes públicos continuam a violar os direitos dos favelados. Como colocou Maurício de Abreu (1994, p. 44) trinta anos atrás, diversos deslocamentos tornaram irreversível a permanência da favela na cidade, mas sua inserção no cenário urbano continua a ser complexa e controversa.

No ambiente acadêmico, a consolidação das favelas é em geral compreendida como uma vitória que se deu a partir de negociações e lutas dos movimentos favelados com os poderes públicos. Ela é considerada como a história que descreve os deslocamentos políticos que culminaram na inviabilidade dos programas de erradicação das favelas. Muitas pesquisas revelam que os períodos de democracia foram favoráveis para o avanço da segurança de permanência das favelas na cidade (Gonçalves, 2013; Valladares, 2005; Martins; Brum, 2021). E outros fatores também fazem parte dessa história, como a luta dos movimentos favelados, o clientelismo político e a reorientação das agendas de agências multilaterais, que passaram a financiar projetos de urbanização.

A urbanização e a regularização se tornaram política pública e houve mudança na materialidade das favelas cariocas, já que elas hoje são constituídas principalmente por casas de alvenaria e são servidas ao menos parcialmente pelos serviços públicos.

Entretanto, a consolidação é muitas vezes considerada uma vitória que está tensionada com a continuidade da luta dos favelados. Atualmente, existem intervenções violentas no âmbito da segurança pública e ações de remoção que servem a projetos excludentes de cidade. Luiz Antônio Machado da Silva (2002, p. 223-224), por exemplo, afirma que a favela venceu porque consolidou sua permanência, mas essa vitória ocorreu às custas da continuidade da luta dos favelados. E Gizele Martins e Mario Brum (2021, p. 221), Alba Zaluar e Marcos Alvito (2006, p. 21), também apresentam a “vitória das favelas”, mas apontam os desafios ao avanço da cidadania em um contexto marcado por guerras entre traficantes e policiais.

Os programas de erradicação podem ter sido extintos, mas as remoções arbitrárias nunca cessaram. As ações de urbanização e remoção são atualmente articuladas com outras políticas setoriais em estratégias de governança da cidade. Ricarda Tavares (2016), por exemplo, analisa a lógica de planejamento estratégico que articula as políticas de segurança pública e urbanização de favelas. E Azevedo e Faulhaber (2015) revelam que projetos de urbanização e mobilidade desenharam remoções e reassentamentos em áreas estratégicas para viabilizar o plano neoliberal da cidade olímpica. Nos anos de preparação da cidade para os Megaeventos foram inúmeros os casos de violação dos direitos humanos, principalmente em favelas que estavam próximas aos circuitos hoteleiro e turístico da cidade ou nas vizinhanças dos equipamentos esportivos projetados (Comitê Popular Rio, 2013).

Talvez, os debates que engajaram a sociedade carioca e dividiram-na entre as soluções da urbanização e da remoção sejam responsáveis pela concepção de que um lado venceu o outro. Segundo Carlos Nelson Ferreira dos Santos (2017 [1975], p. 159), esses debates viraram “moda” na década de 1970 e opunham dois lados que empregavam argumentos técnicos diferentes para embasar a inviabilidade das propostas de seus adversários. No entanto, a opressão e a concessão sempre fizeram parte de um jogo de relações ambíguas entre os poderes públicos e as favelas. Afinal, como coloca Carlos Nelson (Santos, 2017 [1984], p. 47), “remover ou urbanizar favelas não são alternativas antagônicas ou excludentes”. E podemos argumentar que ambas podem se apoiar em representações semelhantes que assumem a favela como problema da cidade.

Nas análises urbanas das décadas de 1970 e 1980, era comum que se reforçasse a ideia de que uma cidade sem desigualdade é uma cidade sem favelas. Lucien Parisse (1969, p. 213), por exemplo, sugere integrar as favelas no planejamento urbano e argumenta que “‘acabar com a favela’ resultará [...] da aceleração do processo de promoção humana”. Carlos Nelson (Santos, 2017 [1984], p. 46) também afirma que outros pesquisadores de seu tempo acreditavam que quando houvesse “condições de eliminar as injustiças” a favela deixaria de existir. Como está implícito nesse argumento a associação entre favela e precariedade de direitos, imagina-se que um desenvolvimento urbano humanista acabaria com as diferenças entre as favelas e o restante da cidade.

Nos anos 2000, a forma mais comum de compreensão da favela continua sendo como representação da desigualdade da cidade. Analisando a literatura sobre a favela produzida no final do século XX, Valladares (2005) sustenta que a maior parte das pesquisas compartilha um estereótipo da favela que não se sustenta frente à diversidade físico-urbanística e socioeconômica observada empiricamente: “a palavra favela unifica situações com características muito diferentes nos planos geográfico, demográfico, urbanístico e social” (Valladares, 2005, p. 152). Para a autora, a imagem hegemônica da favela seria a de uma realidade específica e uniforme, o espaço geográfico dos pobres urbanos. Como apontam Jailson Souza e Silva e Jorge Luiz Barbosa (2005, p. 3), “o eixo da representação da favela é a noção de ausência”, pois ela é principalmente definida por tudo o que ela não tem.

Em discursos formais e informais sobre a cidade, nas narrativas dos jornais, dos poderes públicos e em conversas cotidianas, as propostas para “acabar” com a favela são frequentes até hoje. Atualmente, é muito comum que a favela seja percebida somente como sub-habitação, como em Freire (2021), que argumenta que “acabar” com a favela significa garantir moradias dignas para a população. Em outros casos, as favelas são resumidas a territórios de exceção e “acabar” com a favela significaria garantir direitos aos moradores. Se as favelas são vistas somente como áreas de risco, dano ambiental, territórios de ilegalidade e violência, remover as pessoas da favela significa dar condições de vida dignas para a população e trazer de volta a ordem urbana e democrática.

Nesse contexto, acredito que seja conveniente repensar a consolidação a partir dos deslocamentos históricos nas representações da favela. As formas de apropriação da favela são conflitantes e evidenciam disputas nos projetos para a cidade. No campo do simbólico, a consolidação continua sendo uma questão atual na medida em que envolve a luta pelo reconhecimento da favela para além da noção de ausência já que, neste caso,

não existe possibilidade para seu futuro na cidade. Assim, este trabalho pretende investigar a favela como fenômeno da apropriação do espaço urbano carioca para repensar a consolidação das favelas como uma disputa pelos imaginários da cidade.

4 AS REPRESENTAÇÕES FUNDAMENTAIS DA FAVELA CARIOCA

Ao longo do século XX, a favela foi retratada de diversas formas por pessoas que observavam a cidade de várias perspectivas. Muitos relatos se perdem ou são de difícil acesso, mas é possível colecionar referências que contam histórias da consolidação através dos diferentes significados da favela. Existem representações fundamentais que criam a base para a disseminação dos mitos da favela como símbolo da presença do outro na cidade. Mas, de acordo com os diferentes contextos históricos e com as estratégias dos diversos grupos sociais, a favela assume múltiplas representações. Desta forma, podemos utilizar algumas das expressões veiculadas por certos grupos sociais como referências para situar ideias e práticas que convergem em propostas para a cidade. Estas representações da favela são compreendidas como perspectivas abertas que informam múltiplos olhares, mas que possuem raízes comuns no compartilhamento de vivências dentro de determinadas coletividades.

4.1. A favela como metonímia dos morros

A favela tem um mito de origem bastante conhecido: a história dos combatentes de Canudos, que voltaram da guerra com uma promessa frustrada de moradia, se estabeleceram no Morro da Providência e autodeclararam a ocupação como Morro da Favella. Queiroz Filho (2011) sustenta que a mais plausível interpretação para a substituição do nome destaca aspectos militares do cenário da guerra. A colina do Alto da Favella, situada no arraial de Belo Monte de Canudos, foi estratégica na vitória republicana. Por isso, o autor argumenta que o nome Favella era, para esses combatentes, uma metáfora da luta para enfrentar as condições em que se encontravam após a guerra, projetando uma esperança de prosperidade na capital (Queiroz Filho, 2011, p. 46).

O Morro da Providência foi rebatizado como Morro da Favella em 1897. Mas, o termo Favella só veio a se popularizar em 1902, com a publicação da obra “Os Sertões”, de Euclides da Cunha (Valladares, 2005, p. 28-36). O autor descreve a planta favela como

resiliente e o Alto da Favella como ambiente hostil, significados que acabaram contribuindo na construção de um imaginário coletivo da palavra. Romulo Mattos (2021, p. 34-35) ressalta que, “por volta de 1900, a denominação Morro da Providência aparecia na grande imprensa sem alarde”. Mas, em uma das primeiras vezes que o nome Morro da Favella é mencionado na grande mídia, a favela já é explicitamente caracterizada como território de “classes perigosas” (Sêde [...], 1902).

Nas duas primeiras décadas do século XX, a localidade foi amplamente caracterizada como abrigo de criminosos (Mattos, 2021, p. 35). Porém, a narrativa de Euclides da Cunha também deu visibilidade para o Morro da Favella e o local ganhou maior protagonismo na política da cidade. Apesar das campanhas de estigmatização da Favella, ela desponta em outros imaginários coletivos como metonímia de uma situação de vida compartilhada, incluindo referências culturais e religiosas, de festas populares, além de um cotidiano marcado por ameaças de remoção e violência policial.

O Morro da Favella provocou a curiosidade de artistas e intelectuais brasileiros e estrangeiros. Muitos dos observadores externos que o visitam no início do século descrevem-no como outro estilo de vida, um outro mundo de sensações e vivências a ser descoberto. Enquanto alguns escritores e jornalistas reconhecem a Favella como “cidadela da miséria” (Valladares, 2005, p. 32-33), ela foi importante referência para a primeira geração do modernismo na busca por uma estética brasileira. Para desenvolver uma estética nacional em contraposição às teorias universalistas, eles se encarregaram de desvendar esse outro mundo, conhecer seus habitantes, seus modos de vida e sua cultura (Jacques, 2000).

Podemos considerar que a substantivação se conclui na segunda metade da década de 1920. O desfecho deste processo foi a campanha midiática liderada por José Augusto de Mattos Pimenta e pelo Rotary Club para influenciar no plano de remodelação entre 1926 e 1930. É a primeira vez que a favela é sistematicamente utilizada como termo técnico que designa locais da cidade onde deve-se remover as famílias e direcioná-las para casas populares.

A metonímia deu origem, portanto, a um neologismo: um novo substantivo comum que passava a ser utilizado para interpretar o mundo urbano carioca. Como o termo favela se tornou genérico, o Morro da Favella foi, aos poucos, voltando a ser reconhecido como Morro da Providência. No entanto, o neologismo tomou emprestado diversas significações que se difundiram a partir da história deste local específico. Os

significados da favela como problema social, como território violento, como resistência e como berço cultural estão todos, de certa maneira, relacionados com a Favela original.

4.2. A favela como metáfora do outro

O substantivo favela começa a se estabelecer a partir da década de 1920 como referência a outro mundo que despontava na cidade do Rio de Janeiro. Valladares (2005, p. 36) argumenta que, no livro de Euclides da Cunha, a dualidade sertão-litoral serviu de lente para que a favela fosse percebida em oposição à cidade. Afinal, o Alto da Favela em Canudos era uma paisagem rústica, um território de guerra e um ambiente de privação da vida social. A favela aparece como metáfora da desordem e do atraso, constituindo um perigo para a ordem social e um obstáculo para o progresso.

Andreilino Campos (2005, p. 31) ressalta que, assim como os quilombos, as favelas são estruturas espaciais que “foram e são estigmatizadas ao longo da história sócioespacial da cidade”. O autor aponta que “o favelado é considerado classe perigosa atualmente por representar o diferente, o Outro, no que se refere à ocupação do espaço urbano” (Campos, 2005, p. 63). Neste sentido, a favela pode ser compreendida como uma transmutação do espaço quilombola, na medida em que ela “representa para a sociedade republicana o mesmo que o quilombo representou para a sociedade escravocrata” (Campos, 2005, p. 63-65). Ou seja, a construção da imagem da favela como o outro também está relacionada a práticas de resistência e vivências negras na cidade.

A grande mudança estrutural que marcou o início da República brasileira foi a passagem do modo de produção colonial, baseado em mão-de-obra escravizada, para o capitalista, com trabalhadores livres. A República foi proclamada no ano seguinte à abolição da escravatura, mas não houve nenhum projeto nacional de inclusão social da população negra. Pelo contrário, o processo de libertação dos escravizados foi simultâneo à mercantilização da terra e às políticas de embranquecimento da população. Lourdes Carril (2006, p.229) afirma que, na virada para o século XX, os grandes problemas que afligiam o negro eram as precárias condições de moradia e a falta de trabalho. É importante ressaltar que, no Rio de Janeiro colonial, os escravizados constituíam “as engrenagens do universo do trabalho urbano” (Benchimol, 1992, p. 27), pois eles eram os responsáveis por praticamente todos os esforços que moviam os serviços de infraestrutura. Foi somente depois da extinção do tráfico negreiro em 1850 que se iniciou

a modernização dos sistemas urbanos e começou-se a conceber uma imagem moderna para a cidade.

Em contexto de crises sanitária e habitacional, as propostas de melhoramentos para a cidade culminaram nas reformas urbanas implementadas pelo prefeito Pereira Passos entre 1902 e 1906. Moura (1995, p. 47) ressalta que o projeto moderno definido pelas elites não contemplou as necessidades das classes populares e, com isso, acentuou a desigualdade urbana. A política do “bota-abaixo” arrasou cortiços no centro da cidade e muitos desabrigados se instalaram nas encostas dos morros próximos. A região da Pequena África, onde se situa o Morro da Providência, sofreu fortes modificações para a construção das estruturas viárias e dos armazéns que dariam suporte às atividades portuárias. Muitas moradias nos arredores do cais do porto foram derrubadas e grande parte dessas famílias majoritariamente negras se deslocou para os morros próximos ou para bairros vizinhos.

Foi na efervescência desses movimentos que marcaram o início da República na capital que as significações metafóricas da favela começam a ser forjadas. O substantivo favela foi fortemente influenciado pela cognição dos morros como outro ambiente no mundo do progresso da cidade. Nos anos 1900, enquanto eram abertas novas avenidas na cidade, como a Avenida Central e a Avenida Mem de Sá, com edifícios em estilo eclético que contavam com elementos de Art Nouveau e Art Déco inspirados na arquitetura europeia, também despontavam novas ocupações nos morros da cidade. Rafael Almeida (2016, p. 61) ressalta que, no início do século XX, eram muitas as palavras usadas para se referir aos casebres que ocupavam os morros – como rancho, mocambo, choupana, choça, cabana, tugúrio, cafua etc. As ocupações populares só passaram a ser vistas como similares após a difusão da teoria dos germes, quando passaram a ser reconhecidas como uma patologia social que deveria ser combatida para que não contaminasse a cidade (Almeida, 2016, p. 62).

A construção de um imaginário de precariedade dos morros fazia parte de leituras do processo da modernização carioca. Por um lado, os morros são vistos a partir do fim das reformas Passos como uma nova forma de moradia que substituíam os cortiços. Essas “novas” ocupações são reconhecidas na grande imprensa como ambiente inurbano, desprovido de infraestrutura e fora do alcance da regulação municipal. Por outro lado, o novo substantivo marca a forma profundamente diferente que pessoas negras e brancas vivem o início da República na capital. A favela conecta vivências de fresta em um sistema de exclusão (Silva; Barbosa; Simão, 2020, p. 34-37), representando a ontologia

de pessoas que nascem e crescem na cidade, mas que foram obrigadas a se sentir e de fato se sentem excluídas dela (James, 1984 *apud* Hall, 2003, p. 47).

Em suma, a substantivação da favela marca o estabelecimento de uma nova categoria de apropriação da cidade que tensiona sensações e experiências de alteridade no contexto universalizante da modernidade. Assim, os significados da favela iluminam a tensão entre a ordem social estabelecida e outras referências, outras percepções e outros futuros imaginados para o Rio de Janeiro.

5 AS REPRESENTAÇÕES FUNDAMENTAIS DA FAVELA CARIOCA

Ao longo dos anos, muitas representações da favela foram difundidas por diversas coletividades. A essência da palavra está atrelada às formas de coexistência na alteridade, mas os discursos moldam diferentes formas de entender a favela. Os significados que foram sendo atribuídos às favelas são retratos da reatualização das disputas e das formas de interpretar a cidade de acordo com os momentos históricos que se apresentam. Com base em autores que estudaram o desenvolvimento das favelas (VALLADARES, 2005; GONÇALVES, 2013), podemos dividi-lo em três períodos que apresentam conformações distintas nas disputas políticas. Durante esse processo, podemos pontuar algumas expressões que são simbólicas de discursos – novas representações de velhas significações. E, analisando os significados da favela que circularam nestes períodos, podemos traçar os caminhos que nos levam à situação atual e entender melhor a relação entre as representações da favela e os imaginários de futuro da cidade.

5.1 Entre favelas e morros: de 1920 a 1940

O primeiro período começa na década de 1920, com a conclusão da substantivação da palavra, e se encerra na promulgação do Código de Obras de 1937, quando as favelas são oficialmente condenadas. Por um lado, ele é caracterizado pela disseminação de discursos nas mídias hegemônicas que identificam a favela como uma patologia da cidade e buscam estabelecer diretrizes de controle social para promover a imagem do Rio de Janeiro moderno. É no contexto dos debates sobre o futuro da cidade que o neologismo favela acaba por se tornar um termo técnico.

O Plano Agache, considerado o primeiro plano diretor da cidade, incorpora a representação das favelas como patologia urbana e as define como conjunto de construções precárias que se desenvolveram principalmente nos morros. As favelas são compreendidas como territórios autônomos e de formação espontânea, “aglomerações parasitárias” que devem ser removidas (Agache, 1930, p. 20-22). Publicado em 1930, o plano apresenta uma cidade ideal sem favelas e ilustra os morros da região central da cidade como matas a serem preservadas e reservas a serem plantadas (Agache, 1930, p. 199). Esta representação da favela como “lepra da estética” (Para o Remodelamento[...], 1926), que ganhou projeção por representar os interesses da elite política carioca, teve forte influência no desfecho da substantivação da palavra. Esta narrativa situa a favela como território antiestético, anti-higiênico e antissocial, estigma dos males da cidade.

Por outro lado, também circulam na cidade representações dos morros como berço da cultura popular. Na segunda metade da década de 1920, o Carnaval desponta como principal evento cultural da cidade e seus ritmos e fantasias influenciam peças teatrais, pinturas e músicas que circulam nos espaços de elite. Os sambistas revelam outra dimensão do cotidiano da cidade, muitas vezes relacionando vivências de diferentes morros. Como o Morro da Favela é importante referência política e cultural na cidade, a favela aparece em alguns sambas como termo ambivalente, referindo-se genericamente aos morros ou especificamente à localidade da Favela (Oliveira; Marcier, 2000, p. 67). Se, por um lado, a campanha liderada por Mattos Pimenta declarava um enfrentamento à favela, por outro lado, a palavra começava a conectar significações de mundos e corpos que viviam morros e terreiros.

Seja como nome próprio ou substantivo comum, as primeiras vezes que a palavra favela é citada nos sambas estão relacionadas a questionamentos dos projetos de futuro para a cidade, no contexto do desenvolvimento do primeiro plano diretor da cidade. Depois, a decadência do projeto político que estava por trás do Plano Agache marca um novo contexto no qual o morro é reconhecido como berço do samba e símbolo da cultura popular. Apesar do substantivo favela ser pouco mencionado nos sambas até os anos 1950, posteriormente, a palavra se aproximou das significações de morro que circularam neste período. Enquanto o morro era exaltado nas letras de músicas e valorizado por certos setores da sociedade carioca, imagens estigmatizadas da favela e de seus habitantes continuaram a ser veiculadas na grande imprensa e na administração municipal.

Nas duas primeiras décadas do século XX, a sociedade brasileira se transformou, emergiram novos atores sociais e a situação política culminou na Revolução de 1930.

Getúlio Vargas assumiu como chefe provisório entre 1930 e 1934 e promoveu um novo pacto social que incluía os trabalhadores urbanos como base política. Em 1931, Vargas nomeia Pedro Ernesto como interventor da capital da República, que por sua vez notou a necessidade de mobilizar não somente a classe operária, mas também outros trabalhadores precarizados e se aproximou de associações trabalhistas e de bairros. A população dos morros era heterogênea, porém englobava boa parte das camadas urbanas mais pobres. Pedro Ernesto revoga o Plano Agache e busca estabelecer laços mais fortes com os moradores daqueles lugares que o plano havia definido como favela.

Gonçalves (2013, p. 103-104) reitera que o Código Eleitoral de 1932 aumentou consideravelmente o número de eleitores da cidade e incentivou a criação de uma rede clientelista nos subúrbios e favelas. Pedro Ernesto foi o primeiro prefeito a implantar serviços públicos nos morros, mas sua gestão não declara oficialmente a intenção de consolidar as favelas. Por um lado, a favela continuava a aparecer no ambiente da administração municipal como problema a ser resolvido via realocação dos moradores e, por outro lado, as aglomerações nos morros começavam a ser reconhecidas como bairros que tinham direito a investimentos públicos (Gonçalves, 2021, p. 71-77).

Neste período, as bases das disputas simbólicas em torno das significações da favela foram colocadas principalmente no confronto entre os termos favela e morro. As diferentes conotações que o morro e a favela assumem ilustram as contradições de políticas públicas ambíguas que proporcionam ganhos eleitorais sem oficializar compromissos com mudanças a longo prazo. De fato, os morros da cidade ganharam protagonismo no âmbito político e cultural, mas a palavra favela continuou a apontar para territórios estigmatizados pelas elites, pela grande mídia e pela administração municipal.

5.2 Entre favelas e conjuntos: de 1940 a 1980

A partir do Código de Obras de 1937, peça que condena as favelas como ocupações ilegais (Gonçalves, 2013, p. 117-120), os embates ganham novos contornos. A irregularidade e a precariedade passam a ser elementos utilizados para definir as favelas como um conjunto, substituindo a visão de aglomerações parasitárias pela percepção de ocupações irregulares. A origem das favelas passa a ser associada ao processo de industrialização carioca e à imigração de populações rurais e, com isso, as elites políticas as enxergam como um “trampolim para a cidade” (Taschner, 1986, p. 89). Elas foram oficialmente condenadas, mas o interesse em usufruir de seu capital político fez com que

os poderes públicos as tolerassem e adotassem a retórica de assistir os moradores em sua integração à cidade. Nesse contexto, a favela figura como situação provisória que deve ser superada para que a sociedade industrial se desenvolva.

No imaginário da cidade industrial, a favela desponta como símbolo da desorganização da sociedade produtiva. As favelas passam a ser ferramenta de governança da cidade do Rio de Janeiro, apontando territórios que devem ser erradicados e populações que precisam ser educadas e realocadas. Iniciam-se, portanto, grandes batalhas pela permanência das favelas, que envolvem o embate entre representações sociais do fenômeno que as retratam como desordem e marginalidade e outras que as aproximam das lutas dos trabalhadores. Neste conflito, surge também uma “terceira via” impulsionada por setores sociais que enxergam as favelas como uma coletividade abstrata definida pela situação de carência e anomia.

A partir de meados da década de 1940, muitas favelas situadas em terrenos privados dentro de bairros valorizados começaram a sofrer tentativas de remoção (Gonçalves, 2013, p. 182). Nesse período, houve uma reconfiguração das formas de mobilização social e a favela ganhou destaque como símbolo de uma luta política de trabalhadores que não possuíam a propriedade da terra onde moravam. Antes, os moradores se mobilizavam principalmente para buscar soluções pontuais de forma autônoma, como por exemplo em comissões de melhoramentos de bairro ou manifestações contra ações de remoção. Entretanto, quando a questão fundiária se agravou, uma pauta em comum cresceu entre os movimentos favelados. Nesse contexto, surge a primeira organização supralocal que utiliza a palavra favela como bandeira de um movimento social urbano: a União dos Trabalhadores Favelados (UTF) (Gonçalves, 2013, p. 153). A UTF aproximou experiências de sindicatos, associações de moradores, organizações culturais, movimentos políticos e evidenciou a representação de “trabalhadores favelados” – expressão de uma identidade com dimensões de território e classe social (Lima, 1989, p. 85).

A partir do fim do Estado Novo, em 1945, o crescimento das favelas, o fortalecimento das associações de moradores e a presença marcante do Partido Comunista foram fatores que contribuíram para que certos setores da sociedade enxergassem a favela como “perigosa proximidade espacial entre classes sociais, capaz de gerar graves tensões sociais” (Gonçalves, 2013, p. 149). A favela é vista como um foco de instabilidade social que deve ser resolvido por algum projeto político e, nos imaginários deste período

democrático brasileiro, surge uma representação das favelas como “comunidades carentes” que devem ser integradas.

Para certos setores sociais, a favela não é considerada como flagelo, pois é fruto das desigualdades estruturais, mas deve desaparecer com o tempo, como consequência de um desenvolvimento urbano mais justo. Dois importantes difusores desta perspectiva são Padre Lebrete e Dom Helder Câmara, clérigos da Igreja Católica que se aproximam pela preocupação em desenvolver uma “terceira via” ao que eles consideravam como um embate entre a demagogia política do comunismo e o autoritarismo do anticomunismo conservador. A representação da favela como “comunidade carente” está relacionada com a noção paternalista de que é preciso mobilizar os favelados para que eles se organizem na resolução de seus próprios problemas (Valladares, 2005, p. 85). Ainda que essa representação esvazie os laços de solidariedade já existentes nas favelas, ela abriu caminhos para experiências de urbanização baseadas na ajuda mútua.

Por outro lado, com o avanço de processos revolucionários na América Latina e no mundo, certos setores da sociedade carioca percebem as demandas dos movimentos favelados como pautas socialistas. As favelas são consideradas por grupos conservadores como um sintoma do subdesenvolvimento que deve ser controlado e combatido – antes que elas se revoltem e tomem a cidade. O final da década de 1950 marca a aproximação das intenções de controle social e repressão política. A infiltração de membros do Partido Comunista em certas organizações de favela contribuiu para que elas passassem a ser reconhecidas como “ocupações subversivas”, justificando uma política de erradicação violenta.

Em 1962, Carlos Lacerda dá início a um programa de remoções que se estenderia para além de seu governo e que marca a escalada das violências contra as favelas. A retórica do programa recupera a representação da favela como uma subcultura marginal, mas estende suas significações para todo um ambiente subversivo que deve ser eliminado. Em 1964, o Plano Dioxiadis implicou novamente as favelas nos debates sobre a renovação da cidade. Este plano diretor sustentava um projeto radical de transferência da população favelada para conjuntos habitacionais periféricos e imaginava uma cidade socialmente segregada em “comunidades hierarquizadas” (Rezende, 2014, p. 8). Entre 1962 e 1966, foram removidas 27 favelas do Estado da Guanabara (Oakim; Pedretti; Pestana, 2021, p. 192), a maioria delas situadas em áreas valorizadas.

A partir do golpe de 1964, em um contexto mundial de acirramento da Guerra Fria, a representação das favelas como território contrarrevolucionário ascende na mesma

medida em que se alimentam imaginários de um mundo socialista e totalitário. O regime militar utiliza a política de habitação como instrumento econômico, realizando remoções para abrir novas frentes de expansão ao mercado imobiliário e tentando inserir os reassentados no sistema financeiro como proprietários de imóveis periféricos. Em 1967, o governo federal assume a direção do programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro e a violência das ações aumenta, seguindo o ritmo de enrijecimento da ditadura.

Entre 1967 e 1973, foram removidas 53 favelas, totalizando quase o dobro das pessoas impactadas no primeiro período do programa (Oakim; Pedretti; Pestana, 2021, p. 192). Contra os movimentos reivindicatórios, que eram considerados como “subversivos”, os agentes do Estado respondiam com sequestros e interrogatórios com a finalidade de dismantelar as mobilizações. As favelas se tornaram um dos principais alvos da violência política e o aparato repressivo era estruturado a partir de três eixos: “remoções forçadas, repressão ao associativismo e controle social” (Oakim; Pedretti; Pestana, 2021, p. 209). A representação da favela como “ocupação subversiva” está diretamente relacionada com o aumento de prisões ilegais, remoções criminosas e outras experiências de violência que passaram a fazer parte do cotidiano dos favelados.

Muito além da sistematização de uma política autoritária de remoções, o regime militar intensificou as violações cotidianas aos direitos humanos e favoreceu a futura militarização da vida nas favelas. Este momento histórico foi marcado por remoções truculentas e criminosas e pelo acirramento da violência política aos movimentos de favela. Contudo, outra particularidade deste período é que as favelas não se tornaram “ocupações subversivas” somente no imaginário das elites, pois elas efetivamente concentravam experiências de resistência na cidade. Os movimentos de favela passaram a debater ações que certamente iriam transformar radicalmente a cidade, como por exemplo a legalização das terras em modelos alternativos ao da propriedade privada absoluta (Lima, 1989, p. 149). Assim, a favela se apresentava para diferentes setores sociais como um instrumento para repensar a cidade.

5.3 Entre favelas e cidades: de 1980 até hoje

Na década de 1980, diversas mudanças sociais favorecem a permanência das favelas cariocas, dentre elas a abertura democrática do país, o restabelecimento das relações clientelistas locais, o fortalecimento dos movimentos sociais e o redirecionamento de agências multilaterais, que passaram a financiar programas de

urbanização. A conjuntura política do Rio de Janeiro inviabiliza a execução de qualquer programa de remoções, o que leva o processo de consolidação a ser introduzido nos debates do planejamento da cidade. Nesse contexto, tensionam-se futuros possíveis do que uma nova política de consolidação das favelas poderia trazer para a cidade.

Desde a década de 1960, em pleno debate das teorias do subdesenvolvimento e da dependência, a pobreza urbana na América Latina começa a ser observada a partir das desigualdades do sistema econômico global. Entre 1970 e 2000, as pesquisas acadêmicas também reforçam a visão da favela como território da pobreza (Valladares, 2005, p. 143). Muitos destes olhares enxergam a favela como a única solução encontrada pelas vítimas da desigualdade, uma solução provisória que precisa ser incorporada pela cidade para que consiga se desenvolver de forma plena. Nos ambientes de governança da cidade, onde a favela é percebida pela precariedade e irregularidade, a consolidação imaginada é o fim das favelas com a sua transformação em bairros.

As favelas não são vistas como cidade consolidada justamente porque representam a ausência dos poderes públicos, uma “cidade informal”. Esta representação é articulada tanto por aqueles que insistem no discurso de “acabar com as favelas” como por outros que as enxergam como precariedade de direitos, resumindo-as a alvos da política habitacional. Até mesmo em discursos que defendem a consolidação, a favela costuma ser considerada uma realidade que deve ser retificada para que se enquadre dentro do imaginário de uma cidade possível.

A partir dos anos 1990, a favela se estabelece como categoria da política urbana carioca que define uma área de intervenção no campo das políticas habitacionais. Na mesma década, a semântica da favela é influenciada pela emergência da “criminalidade violenta” como chave de leitura das mudanças no Rio de Janeiro (Silva, 1999). As favelas continuam a ser alvo de uma violenta política de segurança pública, cujas ações costumam ser legitimadas pela percepção delas como enclaves para o livre exercício da democracia, territórios dominados por grupos armados (Silva, 1999, p. 117). Nos anos 1990, a militarização da política nacional de guerra às drogas foi responsável por uma nova escalada da violência nas favelas.

Assim como a violência urbana, o risco ambiental está muitas vezes presente em imaginários da favela que a retratam como “área de risco”, neste caso qualificado como sanitário, geotécnico ou hidrológico. A princípio, a caracterização do “risco ambiental” deveria ter o “intuito de oferecer melhores condições de habitabilidade e segurança aos moradores”, mas, nos ambientes de governança da cidade, esta representação acaba

exercendo o papel de parecer técnico inquestionável que corrobora ações de remoção (Azevedo; Faulhaber, 2015, p. 61; Novaes; Santos Junior, 2023).

Até hoje, no imaginário de grande parte da população carioca, a favela é apropriada como ambiente de degradação e risco. Ela é entendida como alvo de intervenções para que a cidade venha a ser democrática e sustentável. A representação da “área de risco” traduz, ao mesmo tempo, a cognição de um ambiente onde se está sujeito ao perigo e o imaginário de um território que representa riscos para a cidade. Assim, a noção de “risco” ganha protagonismo em uma política que deve garantir direitos sociais aos cidadãos nas favelas – ainda que de forma autoritária. Neste imaginário da cidade, as favelas são objeto da política de segurança porque devem ser “pacificadas” e devem ser alvo de controle porque representam a “degradação ambiental”.

Por outro lado, o período de redemocratização é marcado pela forte disseminação do discurso de que a “favela é cidade”, expressão que se transforma em palavra de ordem em organizações populares. Nos anos 1990, as remoções são proibidas pelas legislações municipal e estadual do Rio de Janeiro e muitos autores relatam transformações visíveis relacionadas ao aumento da circulação de capital (Leitão, 2009, p. 38-39). A partir de 2000, a representação das favelas como mercado consumidor emergente é muitas vezes utilizada como contraponto aos olhares estigmatizantes que as enxergam como carência (FAVELA S/A, 2024). A expressão “a favela venceu” ganha destaque no cenário cultural, sendo utilizada em músicas e livros que celebram histórias individuais de superação.

Em certos discursos que circulam no Terceiro Setor e na grande mídia, a “potência” das favelas é econômica, pois elas representam um mercado que, em 2022, movimentou mais de 200 bilhões de reais (Mine, 2023). Entretanto, artistas e intelectuais do movimento negro, como Mano Brown e Sueli Carneiro (MANO A MANO, 2022), argumentam que esta ideia de vitória individual reforça o mito da mobilidade social frente a uma realidade de neoliberalismo, violência racial e desigualdade social. As capacidades de “resistência” e “resiliência” que fazem parte da imagem da favela como “potência” podem aparecer de diversas formas. Enquanto certos olhares buscam modelos exemplares a partir de casos excepcionais, outros enxergam nas favelas um conjunto de práticas e saberes coletivos que constituem um projeto radical de democracia.

Em décadas anteriores, a ideia da favela como sistema alternativo ou como experiência de resistência já circulava entre intelectuais do movimento negro e outros pesquisadores do urbano. A historiadora e militante do movimento negro, Beatriz Nascimento, foi pioneira em sua formulação ideológica do conceito de quilombo e na

busca pela sua continuidade histórica após a queda do sistema escravista. Para Beatriz, as favelas podem ser vistas como “sistemas sociais alternativos organizados pelos negros”, embora a autora considere que elas tenham perdido seu papel como “um modo eficiente de defesa contra o mundo externo” (Nascimento, 2021 [1981], p. 111).

A representação da favela como “território negro” é um retrato de sua aproximação semântica com a ideologia do quilombo, o que informa sua percepção como “diáspora dos afrodescendentes no espaço urbano carioca” (Campos, 2005, p. 66). Nos anos 2000, Andreilino Campos (2005, p. 62) sustenta que todas as teses da origem da favela que não partem da continuidade da luta do movimento negro são falhas porque elas não consideram “os ocupantes desses espaços como sujeitos responsáveis pela história sócio-espacial das cidades” (Campos, 2005, p. 66). Não se trata apenas de constatar que certos quilombos urbanos realmente se transformaram em favelas, mas de atribuir raízes ontológicas ao fenômeno social da favela carioca.

As representações da favela como “território negro” e como “potência” podem confluir na valorização de sujeitos implicados nas lutas coletivas por projetos radicais de democracia. E, como qualquer projeto democrático deve compreender a cidade em sua pluralidade (Silva *et al.*, 2009, p. 23), a “potência” da favela é epistêmica, é como uma “chave de inversão do mundo” (Santos, 2017 [1984], p. 36-37), pois abre a oportunidade de construir uma “nova definição de cidade” (Silva; Barbosa; Simão, 2020, p. 20).

A partir dos anos 2000, cresce a representação da favela como uma outra perspectiva da cidade que envolve outras experiências e outros saberes que devem ser reconhecidos e valorizados. No Rio de Janeiro, a expressão “cria de favela” sintetiza uma identidade que se constrói a partir da inserção na “dinâmica da favela” (Souza, 2017, p. 98) e pode ser considerada um conjunto de vivências e experiências adquiridas em processos de mobilização (Lima, 1989, p. 165-166). O termo “cria” revela diferentes perspectivas que existem sobre a cidade, fazendo lembrar a metáfora de Paulo Freire de que “a cabeça pensa onde os pés pisam” (Betto, 1997, p. 19).

A representação da favela como “potência” a coloca como sujeito na construção de seu próprio futuro. Por um lado, isso pode levar a percepções da favela como oportunidade de expansão do capital, em um contexto de disseminação da ideologia neoliberal. Neste caso, a “potência” da favela é econômica e as exceções são destacadas do coletivo para exaltar um mundo que é modelo de criatividade e inovação. Por outro lado, elas podem ser vistas como exemplo de lutas coletivas que têm a “capacidade de radicalizar a democracia” (Ribeiro, 2022, p. 18).

Em suma, neste período atual no qual as favelas ganham espaço nos debates sobre a cidade, elas são representadas ora como objetos de intervenção para gerir problemas relacionados à segregação urbana, ora como identidade ou representação de vivências particulares da cidade, no sentido de reconhecer uma coletividade que cria suas possibilidades de futuro – imaginando outras cidades possíveis.

6 CONCLUSÕES

A análise da favela como fenômeno da linguagem espacial da cidade nos revela que ela é um dispositivo simbólico que mobiliza diferentes significados de cidade e permite uma pluralidade de interpretações do fenômeno urbano carioca. Diferentes favelas são reconhecidas e imaginadas nas confluências de teorias e práticas que conduzem a apropriação da cidade. A favela opera na apropriação como categoria espacial que organiza o mundo urbano carioca, separando pontos de vista de pessoas que percebem e vivem a cidade de formas diferentes. Assim, ela se apresenta como categoria aberta, pois engloba as perspectivas plurais e contraditórias que existem sobre a cidade.

As disputas semânticas que atravessam a palavra são complexas e, em diferentes períodos históricos, apresentam conformações singulares porque refletem as atuações de organizações e grupos sociais que tensionam limites e possibilidades colocadas a cada momento. Mas, uma maneira de interpretar estas histórias de deslocamentos nos significados da favela é no confronto e na negociação de imaginários coletivos do Rio de Janeiro com ou sem as favelas. Assim, a consolidação pode ser pensada nas transformações das representações da favela, já que um de seus fios condutores destas histórias está nas disputas de imaginários da cidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 14, n. 37, p. 34-46, 1994.

AGACHE, A. (Org.). **Cidade do Rio de Janeiro**: extensão - remodelação - embelezamento. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal; Paris: Foyer Brésilien, 1930. 324 p.

ALMEIDA, R. G. de. **Favelas do Rio de Janeiro: a geografia histórica da invenção de um espaço**. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. **Remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos: um Haussmann tropical: A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992. 358 p.

BETTO, F. Paulo Freire: a leitura do mundo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 3 mai. 1997. Obituário.

CAMPOS, A. **Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 210 p.

CARRIL, L. **Quilombo, favela e periferia: a longa busca da cidadania**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006. 258p.

COMITÊ POPULAR RIO. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: https://comitepopulario.wordpress.com/wpcontent/uploads/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf. Acesso em: 3 de outubro de 2024.

DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FAVELA S/A. “Favela é potência, não é carência”, diz Celso Athayde, da Favela Holding: as empresas precisam enxergar as oportunidades [...]. **Exame**, [S.l.], 29 nov. 2021. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/favela-s-a/favela-epotencia-nao-e-carencia-diz-celso-athayde-da-favela-holding>. Acesso em: 3 de outubro de 2024.

FREIRE, Q. G. Favelas do Rio precisam “acabar”. **Diário do Rio**, Rio de Janeiro, 3 jun. 2021. Disponível em: <https://diariodorio.com/quintino-favelas-do-rio-precisamacabar>. Acesso em: 3 de outubro de 2024.

GARCIA, J. L. **Antropologia del territorio**. Espanhã (Madri): Taller de Ediciones Josefina Betancor, 1976.

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de Janeiro: Pallas, Ed. PUC-RIO, 2013.

GONÇALVES, R. S. E o prefeito sobe o morro: as intervenções da gestão Pedro Ernesto nas favelas cariocas. In: GONÇALVES, R. S.; BRUM, M.; AMOROSO, M. (Org.). **Pensando as favelas cariocas: história e questões urbanas**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Pallas, v. 1, 2021. p. 57-86.

HALL, S. Pensando a diáspora: reflexões sobre a terra no exterior. In: HALL, S. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Organização: Liv Sovik. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, p. 25-50, 2003.

JACQUES, P. B. As Favelas do Rio, os modernistas e a influência de Blaise Cendrars. **InterFACES**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 185-200, 2000.

JAMES, C. L. R. Africans and Afro-Caribbeans: a personal view. *Ten*, v. 8, n. 16, 1984.

LIMA, N. V. T. **O movimento de favelados do Rio de Janeiro** – políticas do Estado e lutas sociais (1954 – 1973). 1989. 177p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 1989.

LEITÃO, G. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. In: SOUZA E SILVA, J de S. et al. **O que é favela, afinal?**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, p. 36-45, 2009.

MANO A MANO: Sueli Carneiro. Entrevistada: Sueli Carneiro. Entrevistadores: Mano Brown e Semayat Oliveira. [S. l.]: **Spotify Studios**, maio de 2022. Podcast. Disponível em: open.spotify.com/episode/2eTloWb3Nrjmog0RkUnCPr. Acesso em: 9 de julho de 2024.

MARTINS, G.; BRUM, M. Da redemocratização ao Rio pós-2016: o “entulho autoritário” da ditadura foi jogado nas favelas?. In: GONÇALVES, R. S. et al. (Org.). **Pensando as favelas cariocas: história e questões urbanas**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Pallas, v. 1, p. 215-232, 2021.

MATTOS, R. C. O Morro da Favela como território das “classes perigosas” na Primeira República. In: GONÇALVES, R. S.; BRUM, M.; AMOROSO, M. (Org.). **Pensando as favelas cariocas: história e questões urbanas**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Pallas, v. 1, 2021. p. 31-56.

MINE, T. Z. A potência das favelas no Brasil: O consumo das favelas alcança [...]. **Consumidor Moderno**, São Paulo, 27 de março de 2023. Disponível em: <https://consumidormoderno.com.br/potencia-favelas-brasil>. Acesso em: 3 de outubro de 2024.

MOURA, R. **Tia Ciata e a Pequena África no Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura. Dep. Geral de Doc. E Inf. Cultural, Divisão de Editoração, 1995. 178 p.

NASCIMENTO, B. Sistemas sociais alternativos organizados pelos negros: Dos quilombos às favelas. In: NASCIMENTO, B. **Uma história feita por mãos negras: Relações raciais, quilombos e movimentos**. Alex Ratts, (Org.). Rio de Janeiro: Zahar, 2021 [1981]. E-book. p. 103-113.

NAZARETH, M. B. F. **A favela como vivência da cidade: consolidação e imaginários das favelas do Rio de Janeiro**. 2025. 240 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e

Urbanismo) –Universidade Federal Fluminense, Escola de Arquitetura e Urbanismo, Niterói, 2024.

NOVAES, P.; SANTOS JUNIOR, O. Áreas de risco. *In*: FIOCRUZ. **Wikifavelas**. Rio de Janeiro, Instituto de Comunicação e Informação Científica em Saúde (ICICTFiocruz), 2023. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Áreas_de_risco. Acesso em: 3 de outubro de 2024.

OAKIM, J.; PEDRETTI, L.; PESTANA, M. M. As favelas do Rio de Janeiro e a ditadura militar: remoções forçadas, repressão ao associativismo e controle social. *In*: GONÇALVES, R. S.; BRUM, M.; AMOROSO, M. (Org.). **Pensando as favelas cariocas: história e questões urbanas**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Pallas, v. 1, 2021. p. 189-213.

OLIVEIRA, J. de S.; MARCIER, M. H. “A palavra é: favela”. *In*: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 61-114, 2006.

PARA O REMODELAMENTO do Rio de Janeiro: um plano que aponta lacunas enormes e indica os meios de corrigi-las. **O Jornal**, Rio de Janeiro, p. 5, 18 nov. 1926.

PARISSE, L. **Favelas do Rio de Janeiro** - evolução, sentido. Rio de Janeiro: CENPHA, 1969. 231 p.

QUEIROZ FILHO, A. P. de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, set./dez. 2011.

REZENDE, V. L. F. M. Planos, regulação urbanística e intervenções no Rio de Janeiro: diferenças entre pensar e produzir a cidade. *In*: ENANPARQ (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), 3., 2014, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPARQ (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo), 2014. Disponível em: https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR001-2_REZENDE.pdf. Acesso em: 3 de outubro de 2024.

RIBEIRO, C. (org.). **Seja Democracia: formar, organizar e agir**. Rio de Janeiro: EDUNIperiferias, 2022. 148 p.

SANTOS, C. N. F. dos. Voltando a pensar em favelas por causa das periferias. *In*: COSTA, M. de L. P. M.; SILVA, M. L. P. da (Org.). **Sementes urbanas 1**. Niterói: Eduff; Rio de Janeiro: Casa 8, 2017 [1975]. p. 159-181.

SANTOS, C. N. F. dos. Em 30 anos passou muita água sob as pontes urbanas.... *In*: COSTA, M. de L. P. M.; SILVA, M. L. P. da (Org.). **Sementes urbanas 1**. Niterói: Eduff; Rio de Janeiro: Casa 8, 2017 [1984]. p. 31-48.

SÊDE de sangue – No morro da Favella – Tres facadas. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, p. 2, 17 set. 1902.

SILVA, L. A. M. da. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 115-124, 1999.

SILVA, J. de S.; BARBOSA, J. L. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio; Ed. [X] Brasil, 2005. 232 p.

SILVA, J. de S. *et al.* (Org.). **O que é favela, afinal?**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. 104 p.

SILVA, J. de S. e; BARBOSA, J. L.; SIMÃO, M. P. **A favela reinventa a cidade**. Rio de Janeiro: Mórula; EdUniperiferias, 2020.

SOUZA, R. da S. **O comum e a rua: resistência da juventude frente à militarização da vida na Maré**. 2017. 310 p. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

TASCHER, S. P. Favelas: fatos e políticas. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 79-105, 1986.

TAVARES, R. L. D. Intenções e ações em torno dos programas UPP e Morar Carioca. **Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 105-120, jul./dez. 2016.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VOGEL, A. (coord.). **Quando a rua vira casa: A apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Convênio IBAM/FINEP, 1981.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Org.). **Um século de favela**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 370 p.

ZYLBERBERG, S. (Org.). **Morro da Providência: memórias da “favela”**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

ZONA OESTE (AP5) PERIFERIA(S) CARIOCA? NOTAS PARA O DEBATE

WEST ZONE (AP5) RIO DE JANEIRO PERIPHERY(IES)? NOTES FOR THE DEBATE

Rosilaine Souza de Araújo da Silva

 <https://orcid.org/0009-0000-3900-0639>

Correspondência: rosesaprof@yahoo.com.br

Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96361

Recebido em: 26 jan. 2026 | **Aceito em:** 22 abr. 2026

RESUMO

Este artigo tem como objetivo contribuir com o debate teórico sobre o conceito de periferia, vista em sua pluralidade, no contexto da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, revisitamos bibliografias tais como Abreu (1997), Corrêa (1986, 1989) e Canettieri (2020). Resgatamos também reflexões sobre o conceito de subúrbio presente em Segadas Soares (1990), Bernardes (1990), Fernandes (2011) e Martins (2008, 2024) para entender a Zona Oeste como espaço concebido para as moradias populares, os antigos subúrbios proletários, até seu processo de periferização, refletindo sobre as rupturas e continuidades no projeto urbano carioca situando a Zona Oeste (AP5), ou seja, as regiões administrativas de Realengo, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba, com a predominância da condição periférica e, por isso, a indicamos como periferia(s) carioca. No entanto, é também onde se encontram novas centralidades com aumento residual da população com maior poder aquisitivo como, por exemplo, em condomínios fechados.

Palavras-chave: periferias; zona oeste; subúrbios.

ABSTRACT

This article aims to contribute to the theoretical debate on the concept of periphery, viewed in its plurality, in the context of the West Zone of the city of Rio de Janeiro. To this end, we revisit bibliographies such as Abreu (1997), Corrêa (1986, 1989) and Canettieri (2020). However, we also draw on reflections on the concept of suburb present in Segadas Soares (1990), Bernardes (1990), Fernandes (2011), and Martins (2008, 2024) to understand the West Zone as a space conceived for popular housing, the old proletarian suburbs, up to its process of peripheralization, reflecting on the ruptures and continuities in the urban project of Rio de Janeiro, situating the West Zone (AP5), that is, the administrative regions of Realengo, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, and Guaratiba, with the predominance of the peripheral condition, and therefore, we indicate it as the periphery(ies) of Rio de Janeiro. However, it is also where new centralities are found with a residual increase in the population with greater purchasing power, for example, in gated communities.

Keywords: peripheries; west zone; suburbs.



1 INTRODUÇÃO

Apenas a partir da década de 1970, os cientistas sociais no Brasil passam a se debruçar com maior atenção sobre o crescimento das periferias urbanas. O conceito de periferia ganhou força sobretudo nos debates acadêmicos em São Paulo, enquanto, no caso do Rio de Janeiro, a produção teórica priorizava o crescimento e a organização das favelas. Ou seja, os subúrbios aparecem em menor escala como objetos dos estudos urbanos (Bernardes, 1990, Segadas Soares 1990, Fernandes, 2011) e as periferias cariocas (Abreu, 1997, Correa, 1986, 1989).

Nosso objetivo neste artigo é, através de pesquisa bibliográfica, retomar os debates sobre os conceitos de subúrbio e periferia, tanto no sentido de suas aproximações, enquanto espaços de habitações populares, quanto em suas diferenciações, tal como aponta Martins (2008, p. 51) - “o subúrbio é a negação da periferia”. E, desta forma, contribuir com pistas para entender a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro como região predominantemente de periferias e como espaços onde os antigos subúrbios se transformaram em novas centralidades econômicas.

Assim, os subúrbios aparecem como espaços privilegiados para entender as transformações da cidade e das classes sociais, pois são espaços da ascensão econômica, embora careçam de políticas públicas voltadas para seu desenvolvimento social e, no geral, “quase nada se disse até hoje do mundo suburbano” (Martins, 2024, p. 28).

O mapa abaixo, com a divisão da cidade a partir das suas cinco áreas de planejamento¹, contribui para a compreensão do recorte espacial da pesquisa. Destacamos que a Zona Oeste é composta pela Região Administrativa de Realengo, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba, equivalendo a uma extensão territorial de 592,33 km², o que corresponde a quase metade do território da cidade (48,4%), organizada em vinte e quatro (24) bairros e uma população de 1.840,347 habitantes (29,6%) do município.

¹A utilização em Áreas de Planejamento (AP) se consolidou em 1981, permanecendo no plano diretor da cidade do Rio de Janeiro (lei complementar 16/1992). AP4 e a AP5 faziam parte da Zona Oeste, no entanto através Lei nº 286/2025, criou-se a região Sudoeste da cidade. Sendo assim, apenas a AP5 passou a representar a Zona Oeste, recorte que utilizamos nesta pesquisa.

Legenda

- Bairros
- Regiões Administrativas
- Rio de Janeiro

Áreas de Planejamento

- AP1
- AP2
- AP3
- AP4
- AP5

Área de Planejamento 1

- Urca - 022
- Leme - 023
- Copacabana - 024
- Ipanema - 025
- Laslon - 026
- Centro - 005
- Catumbi - 006
- Rio Comprido - 007
- Cidade Nova - 008
- Estácio - 009
- São Cristóvão - 010
- Manguinhos - 011
- Benfica - 012
- Paqueta - 013
- Santa Teresa - 014
- Vasco da Gama - 018
- Lapa - 019

Área de Planejamento 2

- Planameço - 015
- Glória - 016
- Laranjeiras - 017
- Catete - 018
- Coque Velho - 019
- Botafogo - 020
- Humaitá - 021

Área de Planejamento 3

- Manguinhos - 039
- Bonsucesso - 040
- Ramos - 041
- Olaria - 042
- Penha - 043
- Penha Circular - 044

Área de Planejamento 4

- Brás de Pina - 045
- Condomínio - 046
- Parada de Lucas - 047
- Vigário Geral - 048
- Ártim América - 049
- Higienópolis - 050
- Jacaré - 051
- Maria da Graça - 052
- Do Castilho - 053
- Inhaúma - 054
- Engenho da Rainha - 055
- Tomás Coelho - 056
- São Francisco Xavier - 057
- Rocha - 058
- Riachuelo - 059
- Sampaio - 060
- Engenho Novo - 061
- Lins de Vasconcelos - 062
- Mier - 063
- Todão de Bastos - 064
- Cachambi - 065
- Engenho de Dentro - 066
- Bonsucesso - 067
- Encantado - 068
- Piedade - 069
- Abolição - 070

Área de Planejamento 5

- Pilarés - 071
- Vila Kosmos - 072
- Vicente de Carvalho - 073
- Vila da Penha - 074
- Vista Alegre - 075
- Injá - 076
- Colégio - 077
- Campinho - 078
- Do Castilho - 079
- Cavacanti - 080
- Engenheiro Leal - 081
- Cascadura - 082
- Madureira - 083
- Turajo - 085
- Vaz Lobo - 084
- Ricardo de Albuquerque - 109
- Coelho Neto - 110
- Acari - 111
- Costa Barros - 113
- Penha - 114
- Jacarezinho - 155
- Complexo do Atlântico - 156
- Maré - 157
- Parque Clementina - 159
- Cicuta - 093
- Planqueiras - 094
- Prata de Bandeira - 095
- Cocotá - 096

Área de Planejamento 6

- Bancários - 097
- Frequência (Ilha) - 098
- Jardim Guanabara - 099
- Jardim Carioca - 100
- Taia - 101
- Monorê - 102
- Portuguesa - 103
- Galeão - 104
- Quilombo Universitário - 105
- Guaçupe - 106
- Anchieta - 107
- Parque Anchieta - 108
- Ricardo de Albuquerque - 109
- Coelho Neto - 110
- Acari - 111
- Costa Barros - 113
- Penha - 114
- Jacarezinho - 155
- Complexo do Atlântico - 156
- Maré - 157
- Parque Clementina - 159
- Cicuta - 093
- Planqueiras - 094
- Prata de Bandeira - 095
- Cocotá - 096

Área de Planejamento 7

- Gárbola Azul - 117
- Cidade de Deus - 118
- Curitiba - 119
- Freguesia (Jacarepaguá) - 120
- Pedrinha - 121
- Taquara - 122
- Tanque - 123
- Praça Seca - 124
- Vila Valqueire - 125
- João - 126
- Itanhangá - 127
- Barragem - 128
- Camorim - 129
- Vargem Pequena - 130
- Vargem Grande - 131
- Recreio dos Bandeirantes - 132
- Grumari - 133

Área de Planejamento 8

- Bangu - 141
- Senador Camará - 142
- Santíssimo - 143
- Campo Grande - 144
- Senador Vasconcelos - 145
- Inhoaíba - 146
- Cosmos - 147
- Paciência - 148
- Santa Cruz - 149
- Borelândia - 150
- Guaratuba - 151
- Ilha de Guaratuba - 152
- Pedra de Guaratuba - 153
- Gerônimo - 160
- Vila Kennedy - 162
- Jaraguá - 163
- Ilha de Guaratuba - 164

No Rio de Janeiro, até a Reforma Pereira Passos, subúrbio era utilizado como “termo genérico que designava toda a periferia urbana” (Fernandes, 2011, p. 143), no entanto, vai ocorrendo o rpto desse termo e emerge o conceito carioca de subúrbio: “progressivamente passou a representar bairro popular servido pela ferrovia”. São os aglomerados urbanos que concentram a mão de obra livre e assalariada e que terão o objetivo duplo de “segregar e integrar os trabalhadores na cidade capitalista” (Fernandes, 2011, p. 156), ligando a tríade - estação ferroviária/fábrica/operários – como retratada por Márcio P. Oliveira (2006) em relação à Fábrica Bangu e também adequado a Realengo, com a Fábrica de Cartuchos e ao complexo militar e a Santa Cruz, com o Matadouro Industrial. Embora, no geral, a Zona Norte (AP3) da cidade do Rio de Janeiro é que seja relacionada ao subúrbio carioca.

2 Fernandes (2011) alerta junto a outros autores como Harvey (2014) para um “método Haussmann” que vai se reproduzir no Rio de Janeiro com a Reforma Pereira Passos e nos Estados Unidos com Robert Moses na criação de um “estilo de vida urbano” e de “persona urbana”, onde “grandes reformas urbanas que em toda parte, ciclicamente, tem resultado na expulsão das classes populares para a periferia e a reconquista desses bairros para uso e consumo da burguesia” (Fernandes, 2011, p. 81).

afinal, essas novas áreas, antes subúrbios no seu sentido geográfico original³ passam a bairros herdeiros desse projeto de cidade e de *status* urbano. Assim, não se identificam e nem são identificadas como suburbanos, e nem outro nome próprio, a não ser com o próprio urbano ou expressões representativas dessas reformas, como a Zona Sul carioca e a “cidade maravilhosa”, expressão popularizada em 1934, em cenário que o “setor sul será reservado para os ricos e grupos afluentes” (Fernandes, 2011, p. 87).

Já as classes trabalhadoras são inseridas em “um projeto, uma estratégia e uma prática política e ideológica que nega às classes subalternas o direito à cidade e de estar na cidade” (Fernandes, 2011, p. 18). Nesse contexto, seus nomes próprios “subúrbios”, “sertão”, “favelas” e “periferias” expressam “um pensamento pré-conceituoso, elitista, reconhecidamente depreciativo e excludente para as classes populares” (Fernandes, 2011, p. 90), embora, no geral, ressignificado pelos moradores. Fernandes alerta que “surge um consenso entre as classes dominantes que define na prática e ideologicamente, os setores do norte e do oeste da cidade do Rio de Janeiro como lugar dos proletários (2011, p. 87). Como veremos na análise do Censo de 1920 (DGE, 1922, p. XIV):

o avanço e a disseminação da população do território dos subúrbios contribuem, de facto, para reduzir, progressivamente, no centro da cidade e até mesmo nos distritos urbanos mais remotos, as habitações coletivas de certa natureza tais como as estalagens, os cortiços e outros estabelecimentos mais ou menos semelhantes substituídos, em geral, por avenidas, pensões, casas de commodos, etc. É essa, aliás, a regra em toda parte (DGE, 1922, p. XIV).

Mas se o município do Rio de Janeiro já é considerado toda cidade, por que ainda é forte o termo/conceito subúrbio? Fernandes (2011, p.90) indica que “o problema aparece quando a geografia, mesmo reconhecendo que os bairros ferroviários e populares estavam integrados e pertencentes à zona urbana da cidade, continuou a designá-los como subúrbios ou, pior ainda, bairros suburbanos”. Nesse sentido, o autor faz a crítica direta a Segada Soares (1990) e Lysia Bernardes (1990) que, embora afirmem em seus trabalhos que esses locais já se encontram urbanizados⁴, e, portanto, não merecem a designação de subúrbios, propõem a utilização de bairros-subúrbios por serem assim conhecidos popularmente. Nas palavras de Segadas Soares (1990, p. 125):

³Como arrabalde, ou área intermediária entre a cidade e o campo. “Subúrbios, arrabaldes ou simples povoações existentes nos arredores da cidade (...)” (Bernardes, 1990, p. 81).

⁴Desde o Censo de 1920 se questiona o uso da classificação urbana/suburbana, a proposta era urbana e rural. Em 1937 o decreto 6.000 extingue essa hierarquização e no Censo de 1940 já aparece a legislação urbanística em atividades econômicas (agrícola, industrial, comercial e serviços).

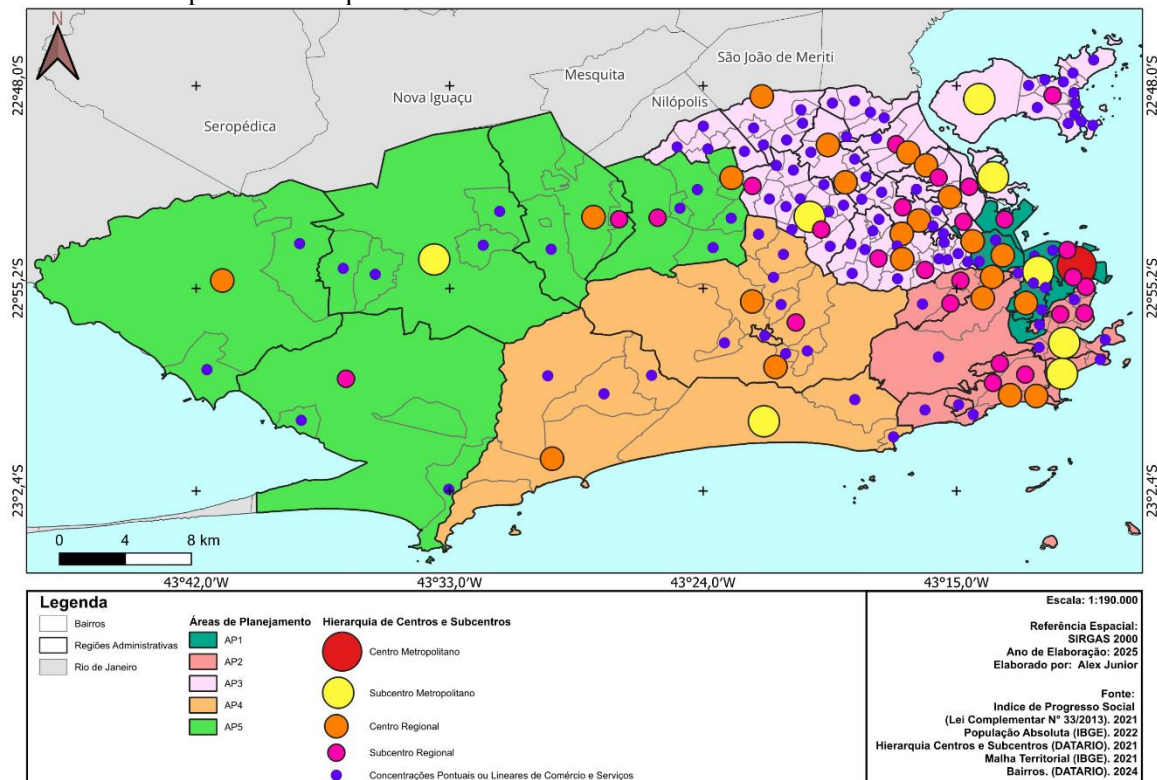
Esses bairros são por nós considerados áreas com características predominantemente urbanas, mas com passado próximo suburbano, com importância ainda ponderável do transporte ferroviário e ocupação predominante por uma população de menores recursos (Soares, 1990, p. 125).

A leitura que propomos é que esses antigos núcleos suburbanos na AP5, estreitamente ligados com o “trinômio trem/subúrbio/proletário, síntese do conceito carioca de subúrbio” (Fernandes, 2011, p. 143) foi se incorporando à cidade com muitas contradições urbanas, principalmente: (I) da precarização e periferização e que trataremos no item 2 deste artigo (II) na forma de novas centralidades: centros regionais ou subcentros - em uma “passagem da configuração socioespacial predominantemente centro-periférica para a lógica socioespacial fragmentária” (Sposito et al, 2023) e que não conseguiremos aprofundar neste artigo, no entanto, é importante destacar, no sentido de entender a Zona Oeste enquanto um espaço diverso e em disputa tensionado por vários projetos de poder.

Dessa forma, as periferias se diferem destes antigos núcleos suburbanos onde hoje temos essas novas centralidades, afinal, como indica Carlos (2020, p. 417). “a existência da centralidade, demonstra que os usos possíveis desse espaço guardam normatizações e interditos que implicam seu esvaziamento produzido pela criação, na cidade da hierarquização dos lugares e dos usos”, neste caso, “a periferia é o outro da centralidade, sendo sua negação” (Carlos, 2020, p. 416).

O mapa 2, apresenta a hierarquização urbana proposta pela prefeitura do Rio de Janeiro como centros regionais, caso dos núcleos de Bangu, Santa Cruz e Deodoro (este vem recebendo infraestrutura como o Parque Olímpico de Deodoro e de mobilidade urbana como o terminal Deodoro) e o subcentro metropolitano de Campo Grande.

Mapa 2 - Hierarquia de centros e subcentros da cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado por Alex Júnior e organizado pela autora (2025).

Assim, percebemos que a dinâmica urbana da cidade capitalista, a partir da lógica do mercado imobiliário, pode criar a desperiferização das áreas em valorização, já que a cidade é concebida, a partir da lógica neoliberal, como uma mercadoria, nestas áreas em valorização, surgem shoppings, centros comerciais, condomínios para a classe média, em uma dinâmica que lembra muito mais a gentrificação.

2 A ZONA OESTE COMO PERIFERIA NO PLURAL

Utilizamos periferias, no plural, entendendo que “é necessário acabar com a singularização deste termo: não existe “periferia” e sim periferias (plural) pela heterogeneidade e velocidade dos seus fenômenos” (Ritter e Firkowski 2009, p. 22). Entendendo essa diversidade de sujeitos e práticas espaciais encontramos, na Zona Oeste, periferias de povos e comunidades tradicionais - como a comunidade quilombola Dona Bilina - no Rio da Prata de Campo Grande; periferias rurais - como as associação de agricultores do Mendanha e do Rio da Prata, Associação do Agricultores, Processadores, Artesãos e Amigos do Casarão Agroecológico de Campo Grande; favelas e comunidades urbanas, como o complexo Fazenda Coqueiros em Senador Camará, conjuntos

habitacionais como Vila Aliança em Bangu, loteamentos irregulares, como o Jardim Maravilha em Guaratiba.

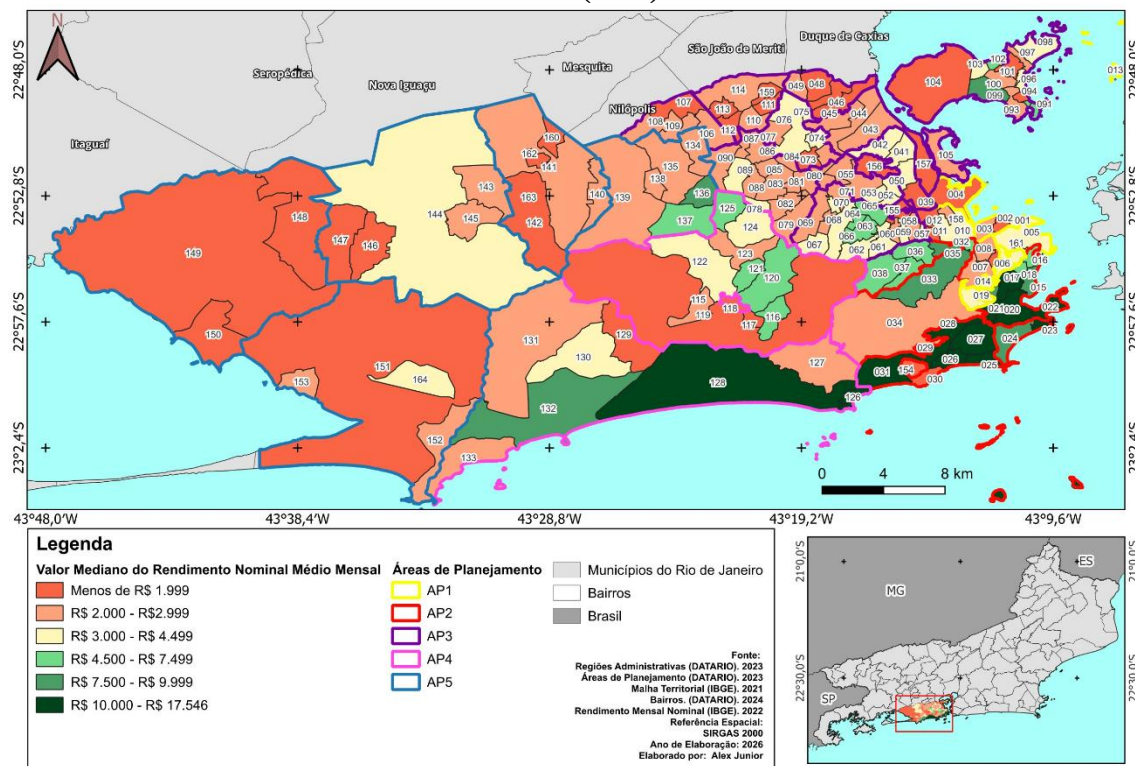
Sendo assim, entendemos que o termo/conceito periferia(s) possui um sentido político, econômico e social que se insere, no contexto do Rio de Janeiro, desde o projeto nacional-desenvolvimentista, com as obras de saneamento e a legislação de 1937, que institui os loteamentos proletários que flexibilizou os caminhos para o capital imobiliário privado; Mas também os conjuntos habitacionais promovidos pela ação estatal, que através de um “descaso periférico” (Gomes, 2016), passará por processos de precarização e favelização, apontando que a crise da moradia nas periferias, não é crise, e sim, projeto.

Em uma pesquisa simples ao dicionário, encontramos a seguinte definição para periferia: “condição do que, em uma cidade, se encontra afastado do centro urbano, normalmente local onde está situada uma população de renda mais baixa”.

Eis aí dois imaginários amplamente difundidos sobre a periferia:

- (1) de um lado, destaca-se o recorte de classe “a população de renda mais baixa”
 - embora, como já indicamos, exista um aumento de novas centralidades na Zona Oeste (AP5), a predominância é da condição periférica, e certamente; o recorte de classe continua sendo um destaque em tempos de retração do trabalho formal, desemprego estrutural, intensificação de relações laborais precarizadas — muitas vezes à margem da legalidade, marcada pelo aumento da pobreza, da precariedade e da violência. Como nos ajuda a identificar o mapa 3 que através do valor mediano do rendimento nominal médio mensal na cidade do Rio de Janeiro, mostra a AP5 é a região com maior número de bairros com menor rendimento na cidade.

Mapa 3 - Mapa valor mediano do rendimento nominal mensal na cidade do Rio de Janeiro por bairros (2022)



Fonte: Elaborado por Alex Júnior e organizado pela autora (2026)

(2) De outro, levanta-se a localização em “(...) uma leitura padronizada e universal, como na distância (quilo)métrica que toma por base o espaço como espaço homogêneo, absoluto de matriz euclidiana” (Haesbaert, 2014, p. 275), ou seja, o espaço localizado à margem da cidade. Por muito tempo essas leituras foram predominantes nas ciências sociais, então por exemplo, Santa Cruz, distante a 40km⁵, é adjetivado como periférico.

Entendemos que essas leituras, por vezes, são limitadoras e induzem a confusões, pois a produção do espaço é muito mais complexa. Por exemplo, Abreu (1996), ao indicar a Barra da Tijuca como uma “periferia elitizada”, e mais recentemente, Oliveira (2014) ao tratar da subcentralidade metropolitana de Campo Grande, como “centralidade na periferia” estão enfocando as centralidades tradicionais (Mello, 1997) para tratar do desenvolvimento econômico desses locais, e aí o conceito de periferia se esvazia, apontando apenas a uma localização, pois a Barra da Tijuca elitizada não é periferia, e no bairro de Campo Grande onde encontra-se a centralidade apontada por Oliveira (2014)

⁵Ou o último bairro do município, tendo como referência o núcleo administrativo da cidade ou onde o inicia seu processo de colonização/urbanização/modernização.

são as áreas em valorização, onde as classes populares não tem vez⁶.

Raimundo (2017, p. 48) aponta que o debate a partir da teoria da marginalidade e a ideologia do subdesenvolvimento “influenciou fortemente as análises sobre as periferias urbanas e de certa forma se consolidou na academia e no senso comum (...) que produzem a noção de periferia como pedaço marginalizado da cidade, fortalecendo a ideia de espaço de exclusão”. Nesta autora encontramos a seguinte definição para esse processo:

Enquanto o centro exibia sinais de progresso com melhoramentos urbanos, à população de baixa renda restavam às favelas, os cortiços e os bairros distantes, resultado não somente da chamada “crise de habitação”, fenômeno da lógica mercantil do ato de morar/habitar, que iniciada na década de 1940, geraria o modelo de expansão da cidade baseada na tríade loteamento periférico, desejo de ter a casa própria e autoconstrução para, pelo menos, as cindo décadas seguintes (Bonduki, 1998), mas pela própria lógica de reprodução do capital (Raimundo, 2017, p. 35).

Esses espaços de inclusão precária são marcados pela segregação espaço-temporal, ou seja, insuficiência de políticas de mobilidade urbana somado a espoliação urbana que aumenta o tempo de deslocamento casa-trabalho, e reduz o tempo de lazer, de organização política etc. O que faz D’Andrea (2020, p. 19) indicar que, nas periferias, “o que nos une é o tempo de deslocamento”. Situação que amplia a dominação daqueles/as que produzem o espaço urbano a partir dos privilégios das classes dominantes, como aponta Villaça (1998, p. 333) “as condições de deslocamento dos seres humanos são decisivas na estruturação do espaço intra-urbano”, são as lutas por proximidade do emprego, por redução do tempo e custo do deslocamento e da acessibilidade ao consumo, segundo o autor:

Entende-se por dominação por meio do espaço urbano o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano (Villaça, 1998, 328).

⁶Ou sobrevivem em periferias invisíveis (Ramos, 2023), ou seja, moradores em situação de rua, que habitam rodoviárias, marquises, proximidade de comércio.

Vamos voltar a reflexão do conceito de periferia articulando as obras de Maurício de Abreu (1997)⁷ e Roberto Lobato Corrêa (1986 e 1989) - entendemos que são obras clássicas na geografia e que apontam caminhos sobre o estudo das periferias no Brasil, sempre as posicionando em seu tempo/espaço de escrita/elaboração teórica.

Em relação à definição e o que caracteriza as periferias, percebemos em Corrêa (1986, 1989) os seguintes elementos: (I) a questão da localização em relação à distância da área central; (II) às formas de inserção precária ao trabalho; (III) às ausências aos equipamentos urbanos coletivos; (IV) a “esterilização”⁸ intencional da agricultura; (V) para Corrêa (1989) a temática das “periferias urbanas” tem se destacado nas ciências sociais e, (VI) que “há periferias e periferias”. Em suas palavras:

a periferia urbana tem sido usualmente considerada como aquela área da cidade que em termos de localização situa-se nos arredores do espaço urbano. Trata-se de uma faixa periférica que, a cada momento que se considera inclui: a) áreas onde a urbanização ainda é incipiente, coexistindo com áreas de agricultura, ora intensiva, ora extensiva, ou então marcada por uma forte esterilização.

Em Abreu (1997), encontramos a seguinte definição para “periferização” que, assim como em Corrêa (1986 e 1989), predomina o “paradigma das ausências”, ou seja, aquilo que as periferias não têm em relação aos processos de modernização e progresso):

Entende-se por “periferização mais do que a localização distante do centro metropolitano. O conceito inclui também a não acessibilidade ao consumo de bens e serviços que, embora produzidos socialmente pelo Estado, localizam-se apenas nas áreas mais privilegiadas da metrópole, beneficiando, portanto, principalmente aqueles que aí residem (Abreu, 1997, p.11).

De acordo com esse autor, temos uma proposta de entender a organização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (criada em 1974) através de um “núcleo/periferia(s)”: “periferia imediata” o autor posiciona o bairro da Barra da Tijuca e parte de Jacarepaguá, em suas palavras: “apesar de se constituir bairro periférico, a Barra da Tijuca está, entretanto, sendo ocupada por classes de alta renda o que leva a crer que, em futuro próximo, será parte integrante do núcleo urbano”.

⁷ O livro “Evolução Urbana do Rio de Janeiro” tem a primeira edição em 1981, aqui utilizamos a 5ª edição.

⁸ Para o autor ocorre um “pousio social” (Corrêa, 1986), a espera de urbanização por agentes capitalistas da produção do espaço.

Em uma “periferia intermediária”, o autor sinaliza que “é a área através da qual a metrópole se expande” (Abreu, 1997, p. 21) e aí localiza a Zona Oeste da cidade é a “periferia do “povão”, “periferia interiorana”, “periferia popular”, indicando um olhar do autor para as periferias no plural, embora, caracterizadas principalmente por suas ausências, vejamos:

se caracteriza por ser quente, abafada, sujeita às enchentes e aos mosquitos. Está é a periferia dos pobres, do “povão”, do trem do subúrbio e horas desperdiçadas no transporte, da autoconstrução e do sobre-trabalho, das favelas que agora ali aparecem, dos assaltos e do “esquadrão da morte”, da falta de esgotos e de vias calçadas, dos biscateiros e do pessoal que ganha salário-mínimo (Corrêa, 1986, p. 73).

Em Abreu (1996) e Corrêa (1986, 1989) verificamos questões importantes que atravessam esta pesquisa, são elas: (I) o olhar sobre a diversidade das periferias, aqui tratadas como periferias no plural, (II) a criação de novas centralidades e áreas valorizadas pelo “grande capital financeiro-fundiário-imobiliário” ao criar novas regiões (como a Zona Sudoeste – 2025) ou novos bairros e (III) a produção do espaço periférico pelos agentes como o Estado, Industrial, imobiliário e os próprios agentes sociais excluídos.

Por outro lado, os autores direcionam suas análises a partir do “paradigma da ausência”, os “sem” acesso, marcados pela pobreza, violência e a distância em relação ao centro. Na Carta da Maré (2017, p. 2). encontramos que “temos o fortalecimento das noções de ausência, carência e homogeneidade como elementos de percepções reducionistas e de classificações hierárquicas das periferias em relação aos demais espaços da cidade”. Neste caminho, Fernandes (2023, p. 344) complementa:

Reconhecer tais características de desigualdade é ato fundamental para se alcançar padrões dignos de vida. É matéria de preocupação, no entanto, quando a ênfase recai única e exclusivamente na ausência ou no que os territórios não são, pois assim fatores relevantes são omitidos, tipicamente ignorados ou mitigados. A essa forma de pensar, representar e agir chamamos de “Paradigma da ausência”. Seu pressuposto é o não reconhecimento de estratégias resultantes de formas autênticas de “resiliência”, tampouco admite formas e estilos de vida deslegitimados por referências sociais, culturais, políticas e estéticas hegemônicas.

Vale destacar que, em Corrêa (1986, 1989), encontramos o apontamento sobre a construção de uma consciência das desigualdades urbanas pelos agentes sociais excluídos

que irão traduzir-se na organização de movimentos sociais urbanos e, de uma certa forma, como nas palavras de D’Andrea (2022), uma “subjetividade periférica” dos novos personagens que entram em cena dos ativismos de bairro.

Para Corrêa:

As diferenças marcantes de condições de vida vão traduzir-se em uma consciência das desigualdades sócio-espaciais. Esta consciência emerge através do conhecimento adquirido de todo o espaço urbano a partir de sua jornada para o trabalho, viagens para compras e visitas, e dos meios de comunicação (Corrêa, 1986, p.76).

Para repensar essas limitações/confusões ainda presentes conceitualmente, de acordo com a Carta da Maré:

Deste modo, a definição de periferia não deve ser construída em torno do que ela não possuiria em relação ao modelo dominante na dinâmica socioterritorial ou da distância física em relação a um centro hegemônico. Ela deve ser reconhecida pelo conjunto de práticas cotidianas que materializam uma organização genuína do tecido social com suas potências inventivas, formas diferenciadas de ocupação do espaço e arranjos comunitários contra-hegemônicos e próprios de cada território (Carta Da Maré, 2017, p. 03).

Cabe ainda delimitar o que estamos entendendo como periferização, que já não pode ser definido a partir do dicionário, ou da conceitualização de Abreu (1997) e Corrêa (1986, 1989), que abrem importantes caminhos, no entanto, por vezes, o fator chave trata da localização e do não acesso ao consumo de bens e serviços (centralidades tradicionais) que estão concentrados nas áreas centrais ou privilegiadas das metrópoles, ou seja, das ausências.

Entendemos que o crescimento urbano disperso e o surgimento de novas centralidades possibilitam o acesso ao consumo de bens e serviços cada vez mais próximo as periferias. No entanto, a periferização contemporânea está associada a novas formas de exclusão e segregação. Como aponta Paviani (2002, p. 183), “a falta de acesso por parte dos despossuídos aos equipamentos e infraestruturas nas áreas metropolitanas está intimamente ligada às estruturas que criam, mantêm e perpetuam a segregação urbana, e por via, às diversas formas de periferização”.

A partir desse quadro, identificamos um nexos importante para a compreensão das periferias — no plural — da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Atores hegemônicos, movidos pelo imperativo da acumulação e da maximização dos lucros, expandem as relações

capitalistas no espaço por meio da deslocalização de seus empreendimentos, concebem a cidade como mercadoria que será consumida por quem pode pagar. Como aponta Rua (2011, p. 11), essa deslocalização “evidencia-se como uma das estratégias territoriais do capital, cuja mobilidade vem sendo incrementada”. Nesse movimento, surgem — ou são reforçadas — novas centralidades, revela Lencioni (2017, p. 53):

É aqui que reside o maior segredo de tantas centralidades: elas são produzidas muito menos pelas necessidades da cidade de desempenhar as funções de comércio e de serviços, e, muito mais, devido às necessidades da reprodução do capital do setor imobiliário. Em suma, a multicentralidade não é um produto das funções urbanas, mas dos investimentos imobiliários.

Fica evidente que a produção do espaço urbano ocorre de forma contraditória e combinada. Por um lado, temos o avanço dos investimentos imobiliários direcionados para condomínios de luxo como ponta de lança para a localização de outros serviços. Por outro, avança a periferização, expressa tanto na favelização quanto na precarização do trabalho. Trata-se de “espaços gerados por ações periferizadoras” (Paviani, 2002, p. 186), que podem dar origem a processos de desperiferização ou reperiferização, conforme as dinâmicas territoriais em curso. Trata-se de um movimento muito mais voltado aos interesses especulativos do capital do que às reais necessidades da população:

Ao ser disponibilizada infraestrutura básica, ao se promover uma regularização fundiária, enfim ao se urbanizar áreas tidas como “periféricas”, por motivações diversas, principalmente econômico-políticas, fazem com que elas deixam de ser “periféricas”- ocorre, portanto, um processo de desperiferização. É observado também que muitos daqueles que habitavam essas áreas, enquanto “periferia”, deixaram-nas durante o processo de “urbanização-regularização”, passando a ocupar novas áreas, geralmente pelo processo de invasão, pela ilegalidade, reproduzindo nessas as mesmas precariedades socioespaciais daquelas que abandonaram, configurando assim uma reperiferização (Ritter e Firkowski, 2009, p. 23).

Dessa forma, entender a AP5 como periferia da cidade do Rio de Janeiro e em processo de aumento da modernização/periferização, insere essa região nas desigualdades e diferenciações do espaço da cidade, onde pensar nas periferias é analisar esse processo complexo de valorização do espaço urbano que promove novas formas de exclusão social, ou seja, não são periferias elitizadas, são processos de desperiferização, que geram novos processos de espoliação e periferização em outros locais da cidade, principalmente na

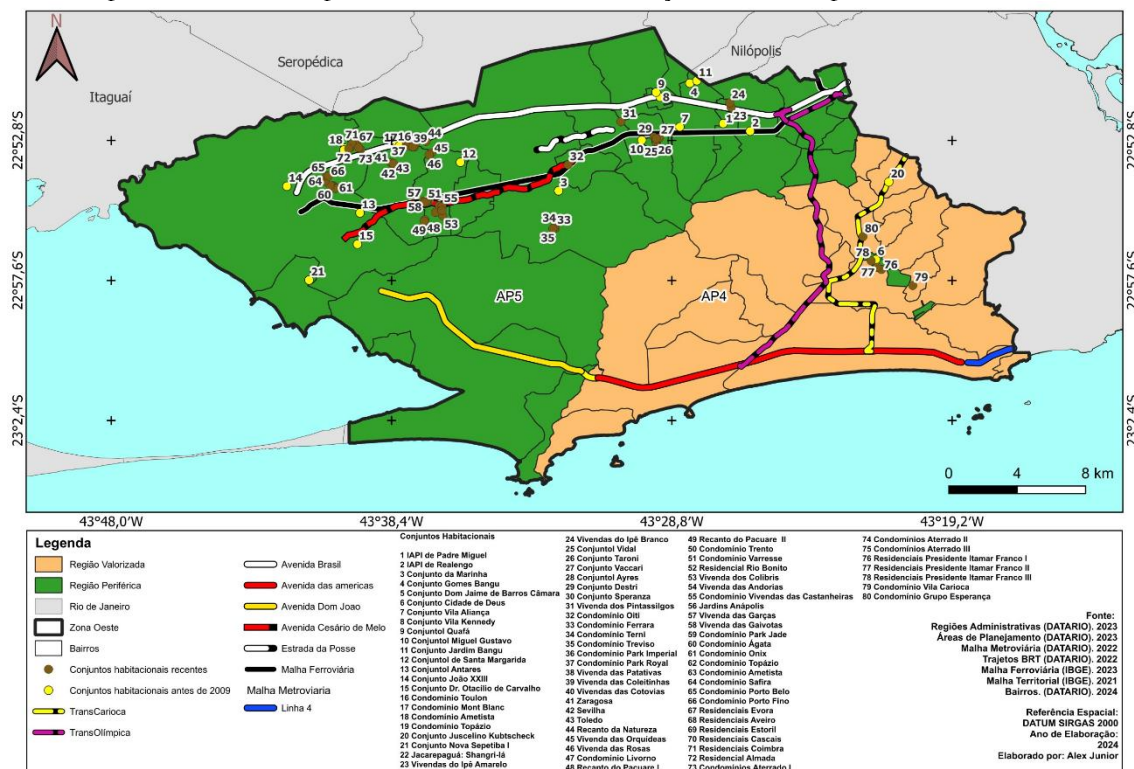
Zona Oeste. Esses processos são antigos, mas se intensificaram recentemente com os grandes projetos desde o Pan-Americano (2007), Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016) e os investimentos de modernização da AP4, recentemente denominada região Sudoeste.

Entendemos que é possível identificar as periferias como portadoras de problemas urbanos, assim como qualquer outra área da cidade, enfocando nas carências e desigualdades, mas também, em sentidos múltiplos, pois essa condição periférica também carrega potencialidades, principalmente através da organização popular “onde novos contingentes populacionais pressionam por melhores condições sócio-espaciais e econômicas” (Paviani, 2002, p. 183) e de tantas outras, como a inventividade cotidiana da cultura.

Abaixo, apresentamos o mapa 4 que objetiva representar essa diferenciação socioespacial na Zona Oeste - primeiro os “subúrbios cariocas”, na década de 1930/40, com os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPIs), como em Realengo, Padre Miguel e Bangu, e, depois, já em um processo de periferização com políticas do Banco Nacional de Habitação (BNH)⁹, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) ou Programa Morar Feliz (CEHAB). Ambos conjuntos habitacionais mais antigos, anteriores a 2009 e que estão sinalizados como pontos amarelos no mapa.

⁹ Nicola (2021) dialogando com Valladares aponta “A partir da década de 1960, o então governador Carlos Frederico Werneck Lacerda (1960–1965) iniciou o programa de remoção de favelas e reassentamento de famílias faveladas (ver Valladares, 1978), transformando a Zona Oeste em um importante vetor de expansão da cidade para assentamento da população de baixa renda”.

Mapa 4 - Zona Oeste periférica e áreas de valorização do Município do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado por Alex Júnior e organizado pela autora (2024)

Mas também se configura no mapa a AP5 como um eixo de expansão urbana recente para a habitação de interesse social a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na faixa I (renda de zero a três salários mínimos) são conjuntos habitacionais mais recentes, após 2009 e que aparecem no mapa como pontos marrons, colocando o PMCMV “exercendo um papel ativo na reprodução da segregação em função da renda e na reafirmação da periferia como lugar dos pobres nas cidades brasileiras” (Rolnik et al, 2015, p.128).

Em linhas gerais, destacam-se condições de carência estruturais, como a concentração de conjuntos habitacionais e loteamentos voltados à população de baixa renda, as longas distâncias percorridas diariamente em transportes públicos precários e a presença capilar do tráfico de drogas e de grupos milicianos — elementos que afetam diretamente a qualidade do habitar e a vivência urbana nas periferias da AP5. Nesse sentido, Luquez (2023, p. 160) adverte: “a periferização como prática espacial funda-se como negação da própria cidade, ou seja, um processo que produz a forma urbana periferia, quase como avesso da forma urbana cidade, o seu outro simultâneo”.

Embora, seja possível encontrar, no caso da área de planejamento AP5 da cidade do Rio de Janeiro, “ilhas urbanas” elitizadas, ou enclaves fortificados de riqueza e

autossegregação, isso ocorre de forma mais localizada, afinal, constroem-se condomínios de luxo¹⁰ que são em relação a distância fisicamente periféricos, no entanto, adquirem um *status* que socialmente os afastam da condição periférica, mas que, historicamente, estão presentes nessa região.

São nesses espaços elitizados da AP5, destacando-se o subcentro de alcance municipal e intermunicipal de Campo Grande, que verificam-se maiores investimentos de equipamentos urbanos coletivos da região, no entorno das centralidades tradicionais (Mello, 1997) surgem novos investimentos, como o novo “mergulhão” no Viaduto de Campo Grande, inaugurado em 2024, mas fortalecendo outros eixos de expansão do capital imobiliário, pois aumentou a integração do centro do bairro com a Estrada do Monteiro, onde se localiza o principal shopping da região, a saber o Park Shopping (inaugurado em 2012) e que vem proliferando lojas/galpões para locação de serviços, tais como locadoras de carros, escolas privadas, lojas de grandes redes de *fast food*, condomínios fechados com serviços exclusivos e as principais rotas de ligação para a Avenida das Américas, ou seja, em direção ao subcentro de alcance municipal e intermunicipal da Barra da Tijuca e as novas centralidades da AP4.

No Mapa 5, deixamos as informações sobre a hierarquia urbana dos centros e subcentros já comentadas na pesquisa, e assinalamos a informação sobre a população e o Índice de Progresso Social (IPS)¹¹. A média do IPS na cidade do Rio de Janeiro é de 64,34 e quase todos os bairros da AP5 estão abaixo da média da cidade, exceto Campo Grande (65,48), Cosmos (65,01), Senador Vasconcelos (65,83), Jardim Sulacap (68,80), Campo dos Afonsos (68,80) e Vila Militar (68,77), embora os dois últimos com vocações militares. Quase no final da lista do IPS temos o bairro de Pedra de Guaratiba (54,24), Barra de Guaratiba (54,94), Sepetiba (57,04) e Guaratiba (59,07).

¹⁰A título de exemplificação citamos o condomínio Fazenda Montenegro (na estrada do Cachamorra em Campo Grande) uma casa com 5 quartos é oferecida nos sites de venda por 4 milhões. No condomínio Residencial Rio da Prata (no Rio da Prata em Campo Grande) uma casa de 4 quartos é oferecida por 2,5 milhões e no Condomínio *Grand Park* (na Estrada do Cabuçu de Baixo em Guaratiba - próximo ao *Park Shopping* de Campo Grande) uma casa de 3 quartos é anunciada por 1 milhão (pesquisa realizada em sites de imobiliárias em setembro de 2025).

¹¹A definição utilizada pela prefeitura do Rio de Janeiro é: “O índice de progresso social (IPS) é uma abordagem direta de mensuração do desenvolvimento humano a partir de indicadores selecionados em três dimensões e doze componentes definidos globalmente”, são eles: I. Necessidades humanas básicas (nutrição e cuidados, água e saneamento, moradia e segurança pessoal); II. Fundamentos do bem estar (educação básica, acesso à informação, saúde e bem estar e meio ambiente) e III. Oportunidades (direitos individuais, liberdades individuais, tolerância e inclusão e ensino superior). Disponível em: <https://ips-rio-pcrj.hub.arcgis.com/>

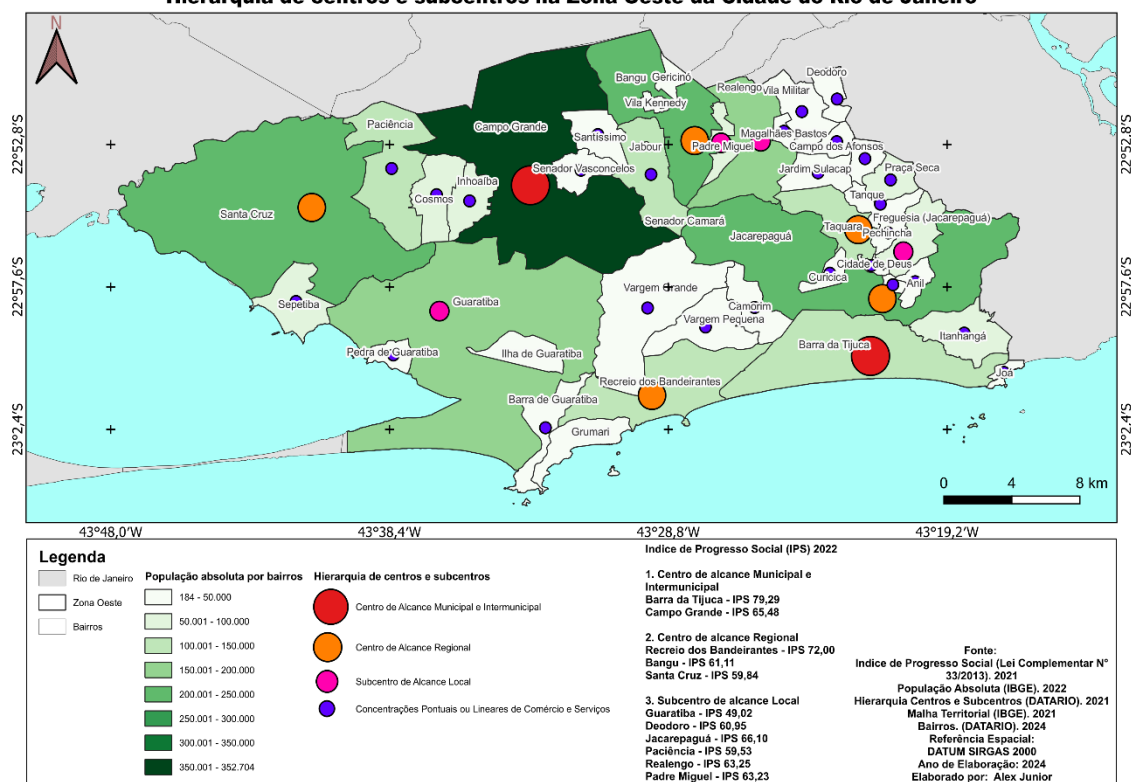
Como estamos percebendo, repensar as periferias como uma condição periférica em um contexto profundo de espoliação desde a fundiária, até a urbana, como já definia Kovarick (1979, p. 59) se torna fundamental afinal:

A espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

Compreendemos que a AP5, chamada aqui de periferia carioca ou “periferia da metrópole carioca” (Oliveira, 2014), foi/vem se construindo a partir das lutas contra a concentração de terras, a grilagem, a espoliação e a periferização, onde a violência foi fator estruturante desde os tempos do “sertão carioca”.

A periferia, neste sentido, é a negação das promessas de transformação do urbano, onde a relação social que envolve a distância é uma característica forte, no entanto, não se explica, sem a condição periférica e a construção de resistências para reverter essa negação e que deve ser analisado por uma lógica diferenciada da atuação dos agentes, principalmente, o imobiliário, criando um cenário de especulação em determinadas áreas da cidade como ponta de lança de sua expansão segregacionista, e por outro lado, acentuando o processo de periferização.

Mapa 5 - Índice de Progresso Social - IPS , população e hierarquia urbana na AP5 e AP4
Hierarquia de centros e subcentros na Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado por Alex Júnior e organizado pela autora (2024).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que repensar as periferias - no plural - se torna um caminho importante para entender a produção do espaço urbano e os processos de exclusão ao longo do tempo. Assim, subúrbios, favelas e comunidades urbanas, cada qual com sua singularidade geográfica/histórica/cultural podem carregar os processos de periferização; Já que a periferia, mas do que a localização, faz parte de um projeto de modernização da cidade, como vimos desde as reformas do início do século XX em que modernização e periferização formam um par, onde os sujeitos populares são submetidos a profundas experiências de despossessão.

Sendo assim, entendemos, que o termo/conceito periferia(s) possui um sentido político, econômico e social e que continua sendo revisado e ressignificado, inclusive, pelos periféricos (D'Andrea, 2013) que disputam o termo, não apenas no contexto do entendimento dos problemas urbanos, mas de solução, por exemplo, ao enorme *deficit* habitacional do país.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. **A evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.
- BERNARDES, L.M.C. Expansão do Espaço Urbano no Rio de Janeiro. In: BERNARDES, L.M.C, SEGADA SOARES, M.T. **Cidade e Região**. Secretaria Municipal de Cultura, 1990.
- CANETTIERI, T. **A condição periférica**. Rio de Janeiro: Consequência editora, 2020.
- CARLOS, A. F. A. **Segregação socioespacial eu “direito à cidade”**. GeoUSP – Espaço e Tempo (On-line). V. 24, n. 3. Dez – 2020.
- CARTA DA MARÉ. Rio de Janeiro – **Manifesto das periferias: as periferias e seu lugar na cidade**. 2017. Disponível em: <https://revistaperiferias.org/wp-content/uploads/2019/07/periferias-manifesto-3-portugues.pdf>. Acessado em 25 de maio de 2024.
- CORRÊA, R. L. **Periferia Urbana**. GEOSUL, Nº2 – 2º semestre: 1986
- CORRÊA, R. L. **O espaço Urbano**. São Paulo, Editora Ática, 1989.
- FERNANDES, F. L. Algumas linhas sobre epistemologias periféricas: Experiências da UNIPeriferias, seus conceitos direcionadores e frentes de atuação. In: RAMOS, Paulo César *et al* (Org.). **Periferias no Plural**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.
- FERNANDES, N. N. **O rapto ideológico da categoria subúrbio: Rio de Janeiro de 1858/1945**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- D’ANDREA, T. P. **A Formação dos Sujeitos Periféricos: Cultura e Política na Periferia de São Paulo**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 2013.
- D’ANDREA, T. P. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. **Novos estudos: CEBRAP**. São Paulo: v. 39, n.1, p. 19-36, jan.–abr. 2020.
- GOMES, S. da S. R. **Oportunidades políticas e estratégias militantes em contextos de violência rotinizada: uma comparação entre a Zona Oeste do Rio de Janeiro (Brasil) e Guerrero (México)**. Tese de Doutora no Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.
- HAESBAERT, R. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- LENCIONI, S. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.
- LUQUEZ, J. A tríade periferização-espoliação-segregação como nexos interpretativos da urbanização brasileira: notas sobre povos e comunidades tradicionais em espaços fronteiriços. In: RAMOS, Paulo César *et al* (Org.). **Periferias no Plural**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.

MARTINS, J. S. **A Aparição do demônio na fábrica: origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário.** São Paulo. Ed. 34, 2008.

MELLO, J. B. F. de. **Explosões e Estilhaços de Centralidades no Rio de Janeiro.** *Geo UERJ*, nº2 jul/dez, 51–64, 1997.

NICOLA, P. **A Zona Oeste do Rio de Janeiro como eixo de expansão urbana para habitação de interesse social:** Considerações a partir do Programa Minha Casa Minha Vida em Senador Camará. Dilemas, Revista Estudos, Conflito, Controle e Sociedade – Rio de Janeiro: v. 14, n. 3, p. 843-858, set-dez, 2021.

OLIVEIRA, M. P. de. Quando a fábrica cria o bairro: estratégias do capital industrial e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro. In: **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales.** Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. v. X, n. 218, 1 de agosto de 2006.

OLIVEIRA, R. L. **Centralidade na Periferia: a centralidade de Campo Grande na Zona Oeste da Metrópole Carioca.** Dissertação de mestrado no Programa de Engenharia Urbana UFRJ, 2014.

PAVIANI, A. A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia, SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território: Globalização e Fragmentação.** Hucitec: São Paulo, 2002.

RAIMUNDO, S. L. **Território, cultura e política: movimento cultural das periferias, resistência e cidade desejada.** Tese de doutorado em Geografia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2017.

RAMOS, P. C. *et al.* **Porque falar em periferias no plural?** RAMOS, Paulo César *et al* (Org.). Periferias no Plural. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.

RITTER, C.; FIRKOWSKI, O. L. C. Novo Conceitual para as Periferias Urbanas. **Revista Geografar**, Curitiba, p. 22-25, 2009.

ROLNIK, R *et al.* O programa minha casa minha vida nas regiões metropolitanas de São Paulo: aspectos socioespaciais e segregação. São Paulo: **Caderno Metropolitano**, v. 17, n. 33, 2015.

RUA, J. A complexa simultaneidade da integração e distinção entre o urbano e o rural: retomando um debate no espaço de metropolização do Estado do Rio de Janeiro. **GEOPUC-Revista do Departamento de Geografia da PUC-Rio**: Ano 4, n. 7, 2011.

SEGADAS SOARES, M.T. Conceito Geográfico de bairro e sua exemplificação na cidade do Rio de Janeiro. In: BERNARDES, L.M.C, SEGADAS SOARES, M.T. **Cidade e Região.** Secretaria Municipal de Cultura, 1990.

SPOSITO, M. da E. B. *et al.* **Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira Escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos.** Bélem: ENANPUR, 2023.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

O MERCADO INTERNO DE ESCRAVIZADOS NA PROVÍNCIA FLUMINENSE: O CASO DE ESTRELA (1869-1878)

THE INTERNAL MARKET OF ENSLAVED PEOPLE IN THE FLUMINENSE PROVINCE: THE CASE OF ESTRELA, (1869-1878)

Carlito Lopes de Oliveira Junior

 <https://orcid.org/0009-0006-0511-8077>

Correspondência: carlitolopes@id.uff.br

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96377

Recebido em: 26 jan. 2026 | **Aceito em:** 12 maio 2026

RESUMO

Este estudo analisa o mercado de escravizados no município de Estrela, Rio de Janeiro, entre 1869 e 1878, focando no valor econômico atribuído aos escravizados segundo suas idades e funções. A partir dos registros da coletoria de rendas local, foram examinadas transações envolvendo compra e venda, identificando padrões na valorização da força de trabalho em um contexto marcado pelo final da escravidão no Brasil. Os resultados indicam que adultos em idade produtiva eram os mais valorizados, destacando funções como serviço de roça e doméstico. Crianças e idosos apresentaram valores menores, refletindo a dinâmica mercantil desse período. A análise contribui para o entendimento da estrutura socioeconômica regional e das práticas do tráfico interno de escravizados.

Palavras-chave: escravidão; comércio interno; preço dos escravizados.

ABSTRACT

This study examines the slave market in the municipality of Estrela, Rio de Janeiro, from 1869 to 1878, with a focus on the economic value assigned to enslaved individuals based on their age and roles. Drawing from the records of the local revenue collection office, the study analyzes sale and purchase transactions to identify patterns in the valuation of labor during a period leading to the abolition of slavery in Brazil. The findings show that working-age adults were the most highly valued, particularly for roles in agricultural (field) and domestic service. Children and the elderly commanded lower prices, reflecting the commercial dynamics of the era. This analysis contributes to an understanding of the regional socioeconomic structure and the practices of the domestic slave trade.

Keywords: slavery; internal trade; price of enslaved people.

1 INTRODUÇÃO

A escravidão constituiu-se como um dos pilares estruturantes da sociedade e da economia brasileira durante o período colonial e imperial, moldando profundamente as relações sociais, políticas e produtivas nas diferentes regiões do território. Mesmo após a Independência em 1822, o sistema escravista permaneceu central para a reprodução da economia nacional, tornando-se especialmente relevante nas províncias do Sudeste, onde a expansão cafeeira ao longo do século XIX intensificou drasticamente a demanda por mão de obra cativa. Nesse contexto, o Estado brasileiro, em formação, estabeleceu mecanismos de tributação que incidiam diretamente sobre o comércio e a propriedade de escravizados, revelando a centralidade fiscal da escravidão para o financiamento do aparato estatal.

Apesar da importância do tráfico interno e da meia sisa para a economia imperial, ainda são escassos os estudos que analisam de forma sistemática a aplicação desse imposto em espaços regionais específicos, especialmente em municípios e vilas que, embora periféricos em relação aos grandes centros cafeeiros, desempenhavam papel relevante nas redes de circulação de mercadorias e pessoas. Tais localidades, situadas nas áreas de influência da Corte ou próximo de rotas comerciais, integravam circuitos econômicos que conectavam o mundo rural às demandas urbanas, funcionando como pontos de redistribuição de mão de obra escravizada.

A investigação desses espaços permite compreender como a escravidão operava em escala local, revelando estratégias econômicas, relações sociais e critérios de valorização da força de trabalho cativa em contextos menos estudados pela historiografia. Inserido nesse quadro, o presente estudo pretende analisar o mercado interno de escravizados e a arrecadação da meia sisa no município de Estrela, localizado no fundo da Baía de Guanabara, entre os anos de 1869 e 1878.

A vila de Estrela, ao longo do século XIX, integrou o chamado Recôncavo da Guanabara, região marcada por atividades agrícolas diversificadas, produção de subsistência e intensa circulação de bens destinados ao abastecimento da cidade do Rio de Janeiro. Apesar de não figurar entre as grandes zonas cafeeiras, Estrela apresentava um mercado escravista ativo, profundamente articulado às economias vizinhas e às demandas da Corte, o que a torna um objeto de estudo privilegiado para a compreensão das dinâmicas fiscais e comerciais da escravidão tardia em espaços periféricos.

A presente investigação ancora-se na análise de fontes fiscais oriundas da administração provincial fluminense, privilegiando os registros da coletoria de rendas do município de Estrela no período compreendido entre 1869 e 1878. O corpus documental consiste em guias de cobrança do imposto de meia sisa relativas às transações comerciais de pessoas escravizadas, custodiadas no Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ).

A partir desse enquadramento, o artigo parte de três pressupostos analíticos que orientam a investigação. Em primeiro lugar, considera-se que a arrecadação da meia sisa, ao incidir diretamente sobre as transações formais de compra e venda de escravizados, constitui indicador indireto das dinâmicas do mercado interno, permitindo apreender padrões de circulação e de valoração da mão de obra cativa em escala local. Em segundo lugar, admite-se que a qualificação profissional dos escravizados, particularmente em atividades não estritamente agrícolas, interferia de modo significativo na formação dos preços, refletindo demandas produtivas específicas e estratégias econômicas dos proprietários. Por fim, sustenta-se que o município de Estrela não operava apenas como espaço de consumo de força de trabalho escravizada, mas como parte ativa de circuitos intraprovinciais de redistribuição de cativos, articulados às transformações econômicas e fiscais da província fluminense nas décadas finais do Império.

Cumprе ressaltar que este estudo não ambiciona esgotar a análise do mercado interno escravista no Recôncavo da Guanabara, mas oferecer interpretação situada a partir do caso de Estrela. Ao privilegiar a escala micro-histórica e regional, busca-se evidenciar as especificidades da escravidão tardia em espaço periférico em relação à Corte, porém profundamente integrado às redes econômicas provinciais fluminenses.

Dessa forma, ao investigar as formas de tributação, os mecanismos de evasão fiscal e os critérios de valorização dos cativos no município de Estrela, o presente estudo dialoga com a historiografia da escravidão, da história econômica e da história fiscal do Brasil imperial. Pretende-se, assim, contribuir para ampliar o debate sobre o tráfico interno, a economia escravista durante o período imperial e o papel da fiscalidade na sustentação da escravidão, evidenciando como mercados regionais, mesmo aqueles situados à margem dos grandes eixos produtivos, foram fundamentais para a circulação e a reprodução da mão de obra cativa até os momentos finais do regime escravista no Brasil. Ao privilegiar o município de Estrela como recorte empírico, este artigo insere-se no debate sobre o tráfico interno de escravizados e a fiscalidade imperial a partir de uma escala local ainda pouco explorada pela historiografia. Diferentemente de abordagens

centradas nos grandes núcleos cafeeiros ou nas dinâmicas interprovinciais de larga escala, a análise de Estrela permite observar o funcionamento cotidiano do mercado escravista em um espaço articulado à Corte, mas sustentado por atividades agrícolas diversificadas, manufaturas locais e circuitos de abastecimento. O exame das guias da coletoria de rendas revela que, mesmo em contexto de retração econômica e de avanço da legislação antiescravista, as transações de compra e venda de cativos mantiveram critérios relativamente estáveis de valoração, associados à idade, ao sexo e à qualificação laboral.

2 A MEIA SISA NO SISTEMA FISCAL DO IMPÉRIO

A meia sisa constituiu um tributo instituído pelo Alvará de 3 de junho de 1809, no contexto do período joanino, incidindo sobre transações envolvendo bens de raiz e escravos ladinos. A alíquota fixada em 5% do valor de venda dos cativos correspondia à metade da sisa plena (10%), aplicada sobre operações de compra e venda, arrematação e adjudicação de escravizados ladinos. Embora a legislação previsse procedimentos distintos para a arrecadação de ambos os tributos, consolidou-se, pela prática costumeira, a uniformização tanto das formas de cobrança quanto da definição dos agentes responsáveis pela arrecadação (Fernandes, 2005). A instituição e a aplicação da meia sisa não se deram de forma dissociada das discussões mais amplas sobre a organização do sistema fiscal do Império.

Desde as primeiras décadas do século XIX, o tributo passou a integrar o conjunto de impostos questionados por parlamentares e administradores, sobretudo no que se refere aos seus efeitos sociais, à eficiência arrecadatória e às distorções produzidas na circulação de bens e capitais. É nesse quadro de críticas ao modelo tributário vigente que se inserem as posições formuladas por Bernardo Pereira de Vasconcelos, cuja análise permite compreender as controvérsias em torno da meia sisa e de sua permanência na estrutura fiscal imperial.

Bernardo Pereira de Vasconcelos posicionou-se contrariamente à tributação sobre exportações, terras, propriedades imobiliárias e heranças. Em seu relatório ministerial de 1832, o estadista criticou especificamente a meia sisa sobre escravizados, argumentando que esse tributo onerava as classes menos abastadas e afetava negativamente os capitais, além de facilitar práticas fraudulentas (BRASIL, 1832). Quanto à sisa sobre imóveis, Vasconcelos destacou que a rápida rotatividade das propriedades no Brasil, motivada por

partilhas sucessórias e escassez de capitais, resultava na absorção, em menos de um século, do valor total dessas propriedades.

Propunha, como alternativa à meia sisa, a criação de uma taxa sobre escravos e criados urbanos, com tributação mais gravosa sobre o luxo e a ociosidade. Para a sisa predial, sugeria redução da alíquota para 5%, sustentando que a diminuição da taxa produziria aumento da arrecadação. Vasconcelos também criticou a desigualdade na tributação de estabelecimentos comerciais, onde botequins e lojas recolham valores idênticos independentemente do capital empregado, propondo sistema de arbitramento pelos coletores, com definição de valores mínimos e máximos conforme o capital investido. Em sua avaliação geral, o sistema tributário brasileiro era 'consideravelmente vicioso', composto por 'multidão de minuciosas taxas' herdadas do período colonial ou criadas sem fundamento.

A descentralização administrativa promovida pelo Ato Adicional de 1834 ampliou a autonomia provincial, atribuindo às Assembleias Legislativas Provinciais a competência sobre as finanças municipais e provinciais, incluindo a gestão dos tributos locais. Essa redistribuição de competências tributárias respeitava, contudo, os limites impostos pela tributação geral, questão que frequentemente gerava tensões entre o governo central e as províncias. Nesse contexto, a meia sisa, originalmente configurada como tributo de abrangência geral, foi transferida para a alçada municipal, permitindo que as províncias dispusessem de suas próprias fontes de arrecadação fiscal (Costa; Miranda, 2010).

A redefinição das competências tributárias após o Ato Adicional de 1834 exigiu, portanto, a criação de mecanismos administrativos capazes de operacionalizar a arrecadação dos impostos transferidos às instâncias locais. A expansão da autonomia provincial e municipal tornou indispensável a padronização dos procedimentos fiscais, bem como a delimitação das atribuições dos agentes encarregados da cobrança. É nesse cenário de reorganização institucional que se insere a regulamentação das coletorias, fundamentais para o funcionamento do sistema tributário imperial no plano local.

O Decreto de 14 de agosto de 1838 representou marco na organização fiscal do Império ao regulamentar a criação e operação das coletorias, estabelecendo a arquitetura institucional responsável pela arrecadação tributária. O sistema fiscal então estruturado compreendia diversos tributos que incidiam sobre propriedade, consumo e circulação tanto de mercadorias quanto de cativos, complementados por taxas relativas à prestação de serviços públicos (Miranda, 2016).

A implementação do decreto, contudo, revelou a necessidade de aperfeiçoamentos normativos e procedimentais que conferissem maior efetividade à cobrança tributária e ampliassem o controle estatal sobre as transações escravistas. Esse processo de aprimoramento institucional materializou-se ao longo do século XIX por meio da promulgação de sucessivos decretos regulamentadores da taxa de meia sisa, os quais buscaram adequar os mecanismos arrecadatórios às transformações do mercado de cativos e às demandas fiscais do Império.

O regime de cobrança desse tributo foi redefinido com o Regulamento para a arrecadação da Taxa e Meia Sisa dos escravos, instituído pelo Decreto n. 151, de 11 de abril de 1842 (Brasil [Império] 1842). A normativa estabeleceu a obrigatoriedade da matrícula geral dos escravizados residentes nas vilas e cidades do Império, acompanhada da cobrança anual de mil réis por registro, denominada “taxa”. No primeiro recenseamento, não se exigia comprovação formal de propriedade; contudo, nos registros subsequentes, a apresentação dessa documentação passou a ser requerida.

Posteriormente, o Decreto n. 2.699, de 28 de novembro de 1860, alterou novamente a forma de incidência da meia sisa ao fixar o valor de quarenta mil réis por escravizado em qualquer modalidade de alienação equiparada à compra e venda (Brasil [Império] 1860, 1097). Com isso, o imposto deixou de ser calculado de maneira proporcional, o que favoreceu a subdeclaração dos preços reais das transações em função da adoção de um montante fixo de cobrança.

Com o fim do infame comércio em 1850, a alta demanda e progressivo aumento do cativo se tornou um problema para a arrecadação provincial a sonegação do imposto devido da transação de escravizado. Em 1857, preocupado com os desvios e sonegações no pagamento do imposto na coletoria provincial, José Ricardo de Sá Rego aponta que:

Muito conviria também adotar alguma providência no intuito de facilitar a arrecadação do imposto da meia sisa sobre as vendas dos escravos, pois que é sabido que muitos contratos por aí se fazem, procurando as partes subtraí-los ao conhecimento dos agentes fiscais; e hoje, que se vai tornando tão frequente o crime de furto dos mesmos escravos, em consequência do alto preço a que tem chegado, e do empenho com que são procurados pelos lavradores, poderia essa providência não só proteger os interesses fiscais, mas também facilitar a ação da polícia na repressão daqueles crimes (Rego, 1857).

As dificuldades enfrentadas pela administração provincial na arrecadação da meia sisa não se limitaram a práticas isoladas de evasão, mas passaram a constituir um

problema recorrente na gestão fiscal após o encerramento do tráfico transatlântico. A valorização crescente dos escravizados intensificou tanto os incentivos à ocultação das transações quanto as preocupações do poder público com a perda de receita e o enfraquecimento dos mecanismos de controle. Nesse contexto, as manifestações de autoridades provinciais ao longo das décadas de 1850 e 1860 demonstram a persistência dessas inquietações e a tentativa de formular respostas administrativas e legais para conter a sonegação, como se observa nos relatórios apresentados à Assembleia Legislativa Provincial.

Em 1867, em relatório apresentado à Assembleia Legislativa Provincial, Esperidião Elói de Barros Pimentel, chamou a atenção dos deputados para os impactos da legislação geral sobre a arrecadação dos tributos provinciais, em especial no que se referia à taxa de heranças e legados e à meia sisa incidente sobre a venda de escravizados:

Outras providências concernentes a este mesmo assunto ainda pede o diretor de fazenda, como vereis do seu relatório, que são da atribuição do governo. Peço toda a vossa atenção para as disposições do art. 19 e seus parágrafos da lei geral n. 1507 de 26 de setembro do corrente ano, nos pontos em que tratam da taxa de heranças e legados e da meia sisa da venda de escravos. Reduzida como se acha esta última a 2% do valor da compra e venda, e com a facilidade que há em permitir-se que na Corte lavrem-se escrituras de transferência de domínio de escravos pertencentes a estabelecimentos rurais da província, que continuam a conservar-se neles, não será para admirar que a arrecadação do imposto provincial de 40\$000 na compra e venda de escravos decresça extraordinariamente. A meu ver conviria ou adotar na província a mesma base do imposto geral, ou, a querer conservá-lo fixo, fazer-lhe uma redução que o equipare o mais possível à meia sisa que se vai cobrar na Corte: acho em todo o caso preferível o primeiro expediente (Rio de Janeiro [Província] 1867, 27).

As preocupações expressas pelo presidente da Província não se restringiam ao plano normativo, mas relacionavam-se diretamente às práticas concretas que estruturavam o comércio de escravizados. A redução das alíquotas e a possibilidade de lavratura de escrituras fora do território provincial criavam incentivos à reorganização das transações, favorecendo expedientes que dificultavam a fiscalização e comprometiam a arrecadação local.

Em 3 de junho de 1869, outro regulamento modificou o valor para a meia sisa, a partir de então a taxa cobrada seria de 25\$000 para qualquer transação comercial de cativos(as) no Império, exceto casos de alforria e em se tratando da fazenda provincial ou

nacional, para a qual a cobrança correspondia a metade desse valor (RIO DE JANEIRO [Província] 1869).

Conforme analisado por Slenes (1986), o tráfico interno de escravizados, tanto entre municípios quanto entre províncias, realizava-se, em regra, por meio de intermediários. Em muitos casos, esses agentes atuavam formalmente como procuradores dos vendedores ou compradores; contudo, predominava a atuação de negociantes que adquiriam os cativos do proprietário original para revendê-los posteriormente, seja ao comprador final, seja a outros comerciantes. Para viabilizar essas operações, evitava-se a lavratura de escrituras sucessivas de compra e venda, recorrendo-se com frequência ao uso de procurações amplas, que transferiam a posse e autorizavam o intermediário a dispor do escravo segundo seus interesses. Em situações que envolviam longos deslocamentos, era comum a existência de cadeias de subestabelecimentos dessas procurações até o comprador definitivo. Tais práticas tinham como finalidade reduzir os custos da transação, sobretudo pela evasão do imposto incidente sobre a compra e venda a cada mudança de titularidade.

De acordo com Motta (2012), a promulgação da Lei do Ventre Livre produziu efeitos significativos sobre o funcionamento do mercado escravista, especialmente no que se refere à estruturação dos preços. Esses impactos podem ser identificados com maior precisão por meio da análise das transações envolvendo indivíduos situados na faixa etária entre 10 e 14 anos, cujos valores refletem de maneira mais clara as transformações decorrentes da legislação.

As alterações observadas na formação dos preços dos escravizados, decorrentes da Lei do Ventre Livre, inserem-se em um processo mais amplo de reconfiguração do mercado escravista nas décadas finais do Império. À medida que o avanço da legislação abolicionista e o agravamento da pressão fiscal restringiam progressivamente as margens de operação do comércio de cativos, os mecanismos tradicionais de circulação interprovincial tornaram-se cada vez menos viáveis. Nesse contexto, a elevação dos custos tributários e o estreitamento dos circuitos de troca contribuíram para a concentração das transações no espaço local e intraprovincial, redefinindo as bases econômicas e territoriais do tráfico interno de escravizados.

A historiografia tem indicado que esse movimento de retração dos circuitos mais amplos de circulação não ocorreu de forma linear. Segundo Scheffer (2012), foi em meados da década de 1870 que esse mercado atingiu seu ponto máximo, antes de entrar em declínio acentuado a partir dos anos 1880. A inflexão esteve diretamente relacionada

à adoção de novos gravames fiscais em diferentes províncias, que elevaram significativamente os custos das transações e comprometeram a viabilidade econômica da compra e venda de cativos, evidenciando o papel da tributação não apenas como fonte de receita, mas também como instrumento de contenção do tráfico interprovincial.

Esse processo de declínio, todavia, não se efetivou de maneira abrupta, mas mediante um conjunto de medidas fiscais progressivamente mais restritivas que, ao longo da década de 1880, redefiniriam substancialmente a dinâmica e a amplitude geográfica do comércio de escravizados. A convergência entre pressões abolicionistas, transformações na estrutura produtiva e a implementação de políticas tributárias cada vez mais onerosas configurou um cenário de inviabilização gradual do tráfico interprovincial, culminando na reconfiguração das rotas e dos agentes envolvidos nesse mercado.

Ao longo da década de 1880, intensificaram-se as pressões fiscais sobre o negócio escravista, especialmente nos anos que antecederam a abolição da escravidão, em 1888. A instituição de impostos elevados, como a taxa de 1:500\$000 réis por pessoa negociada proveniente de fora da província do Rio de Janeiro, contribuiu para a virtual extinção do tráfico interprovincial de escravizados. Nessas circunstâncias, o comércio de cativos passou a restringir-se, em grande medida, ao âmbito local e intraprovincial (Motta, 2012).

3 O TRÁFICO INTERNO DE ESCRAVIZADOS E A MEIA SISA NA ECONOMIA PROVINCIAL FLUMINENSE

A partir da segunda metade do século XIX, com o fim do tráfico transatlântico de africanos e o avanço gradual da crise do sistema escravista, o mercado interno de escravizados ganhou centralidade. O comércio de cativos passou a ser regulado por fluxos internos, intraprovinciais e interprovinciais, que redistribuíam a mão de obra escravizada conforme as demandas regionais.

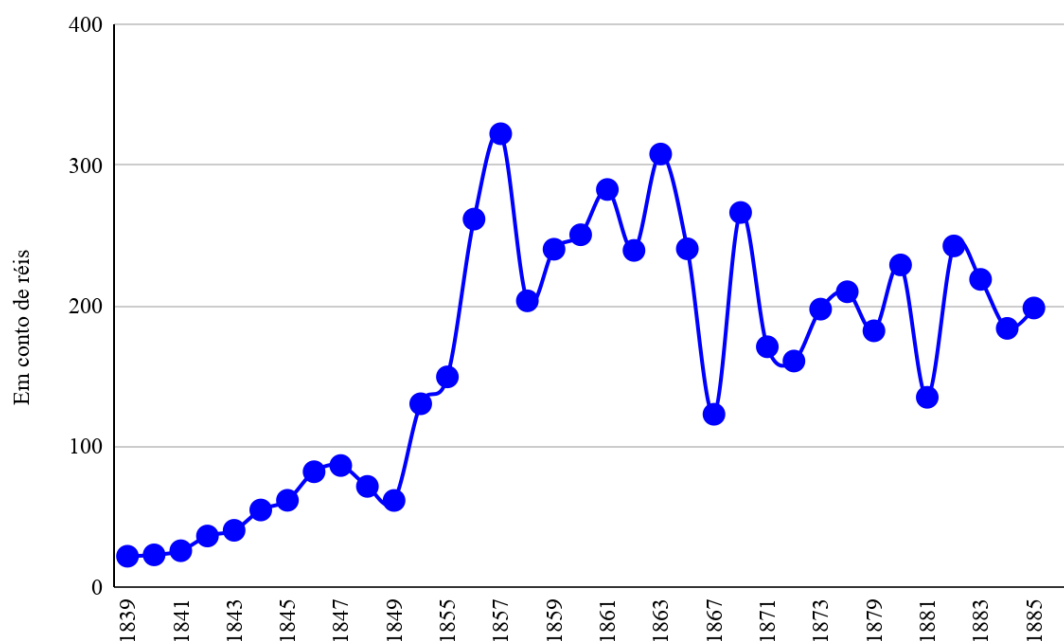
Com a promulgação da Lei de 7 de novembro de 1831, que proibia o tráfico transatlântico de africanos escravizados, e posteriormente com a Lei Eusébio de Queiroz de 1850, que tornou efetiva essa proibição, o tráfico interno passou a assumir papel fundamental na redistribuição da força de trabalho escravizada entre as províncias. Consequentemente, a meia sisa tornou-se um dos principais instrumentos fiscais para o controle e a tributação do comércio interprovincial e intraprovincial de escravizados.

Após 1850, aproximadamente 200 mil escravizados foram comercializados para as províncias do Sudeste por meio do tráfico interprovincial, movimento que alcançou seu auge na década de 1870 (Slenes, 1976). Parte significativa desse contingente provinha das províncias do Norte, onde secas rigorosas forçaram fazendeiros a liquidar seus ativos, incluindo a propriedade escrava. Nesse contexto, observou-se crescimento tanto dos preços quanto da demanda por mão de obra cativa no Sudeste (Eisenberg, 1977). Somase a esse contexto a reorganização estrutural da província fluminense em função da economia cafeeira, cujos tributos oriundos da comercialização do café passaram a representar aproximadamente entre 70% e 80% da receita provincial arrecadada. Tal centralidade fiscal esteve associada à expansão das propriedades cafeicultoras ao longo do Vale do Paraíba fluminense, cuja produção atingiu, na safra de 1855, o volume de 181.190 toneladas (Marquese; Tomich, 2009).

Esse conjunto de transformações articulou, de modo simultâneo, a intensificação da circulação interna de escravizados, a valorização crescente do cativo como ativo econômico e a centralidade da economia cafeeira na estrutura fiscal fluminense. Nesse contexto, as operações de compra e venda de escravizados deixaram de ser apenas um mecanismo de redistribuição da força de trabalho e passaram a constituir um eixo importante da arrecadação provincial, conectando diretamente o dinamismo do mercado escravista às políticas tributárias do Império.

A meia sisa, ao incidir diretamente sobre a circulação de escravizados, acompanhou o dinamismo desse mercado e tornou-se uma fonte relevante de arrecadação para a administração provincial. A partir dos dados apresentados nos relatórios dos presidentes da província, é possível dimensionar o peso desse tributo no conjunto das receitas provinciais, conforme se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Arrecadação do imposto de meia sisa na Província do Rio de Janeiro (1839-1885)



Fonte: Renda Provincial Presentes nos Relatórios do Presidente da Província Para os Anos de 1839-1886.

O gráfico apresentado constitui representação da trajetória arrecadatória do imposto de meia sisa na Província do Rio de Janeiro ao longo de aproximadamente cinco décadas, período em que a instituição escravista passa por transformações estruturais no sistema escravista brasileiro. Assim, a análise da série temporal evidencia três fases distintas que refletem tanto as dinâmicas do mercado interno de escravizados quanto os impactos da legislação abolicionista sobre a circulação de cativos e a consequente incidência fiscal.

A primeira fase, compreendida entre 1839 e o final da década de 1840, caracteriza-se por arrecadação modesta e relativamente estável, oscilando entre 20.000 conto de réis e 50.000 conto de réis. Esse patamar inicial reflete um mercado escravista ainda estruturado pela vigência do tráfico atlântico, que somente seria efetivamente suprimido em 1850 mediante a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz. Durante esse período, a meia sisa não constituía fonte fiscal prioritária nas finanças provinciais, uma vez que a reposição da mão de obra escravizada dependia fundamentalmente da importação de africanos, e não da redistribuição intraprovincial ou interprovincial de cativos. A baixa arrecadação sugere volume transacional reduzido no mercado interno, indicando que a circulação comercial de escravizados permanecia secundária em relação ao tráfico transatlântico como mecanismo de abastecimento de força de trabalho cativa.

A partir de 1850, observa-se inflexão acentuada na curva arrecadatória, com crescimento acelerado e sustentado que alcança seu apogeu em 1857, quando a arrecadação ultrapassa significativamente a marca de 300.000 conto de réis, representando incremento superior a 600% em relação aos valores iniciais da série.

Por outro lado, as décadas de 1860 e 1870 foram marcadas por crises comerciais e políticas, acentuadas pelos desdobramentos da Guerra do Paraguai. O conflito contribuiu para aprofundar a crise na Praça do Comércio do Rio de Janeiro, já afetada pela política econômica de orientação conservadora adotada pelo governo imperial desde a promulgação da chamada Lei dos Entraves, em 1860. Esse processo culminou na quebra da Casa Bancária Souto & Cia., em setembro de 1864.

Conforme demonstrado no gráfico, a arrecadação do imposto de meia sisa, que havia alcançado a marca de 307:840\$152 réis, caiu para 122:819\$597 réis em 1867. Embora se observe uma recuperação em 1869, quando a arrecadação voltou a ultrapassar 260:000\$000 réis, ao longo do final da década de 1870 até 1885 a média de arrecadação da meia sisa manteve-se abaixo de 200:000\$000 réis.

A década de 1880 consolida a tendência de contração irreversível do mercado escravista e, conseqüentemente, da arrecadação da meia sisa. Nesse contexto de crise da hegemonia escravista, a meia sisa, que durante aproximadamente três décadas constituía fonte relevante de receita provincial, viu sua importância fiscal declinar drasticamente, configurando indicador privilegiado do esgotamento das bases econômicas e institucionais da escravidão.

A interpretação aqui adotada dialoga com estudos que têm problematizado a associação automática entre escravidão e atraso econômico no Brasil oitocentista. Ao analisar as transformações da economia brasileira a partir de uma perspectiva regional e articulada aos processos de expansão capitalista do século XIX, Saraiva e Almico (2017) argumentam que a escravidão constituiu elemento central na conformação de economias mercantis dinâmicas, integradas a circuitos de produção, circulação e financiamento.

Essa abordagem permite compreender o mercado interno de escravizados não como resíduo de um sistema em dissolução, mas como componente funcional de economias regionais diversas, cujas dinâmicas não se esgotam na grande lavoura cafeeira.

O estudo do município de Estrela insere-se nesse horizonte analítico ao investigar de que maneira práticas mercantis relacionadas à compra e venda de cativos, embora já marcadas por um processo de declínio no plano administrativo, permaneceram ativas e relevantes no âmbito econômico. Tais práticas continuaram a sustentar circuitos de

produção e abastecimento no interior da província fluminense, revelando a persistência e a adaptação do mercado interno de escravizados nas décadas finais do regime escravista, mesmo em um contexto de crise institucional e de reordenamento das estruturas fiscais e produtivas.

4 O MERCADO ESCRAVISTA EM ESTRELA

A arrecadação do município de Estrela no período entre 1869 e 1878 não correspondeu a um momento de maior dinamismo fiscal, apresentando média anual em torno de 6:000\$000 réis. Em contraste, durante os anos de maior pujança econômica da vila, entre 1855 e 1863, a arrecadação média superou 23:000\$000 réis. Esse desempenho mais elevado esteve associado ao auge das atividades de transporte de mercadorias e passageiros entre o Rio de Janeiro, o Vale do Paraíba e a província de Minas Gerais, então realizadas pela Companhia União e Indústria e pela Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro Petrópolis (Fróes, 1974).

Apesar da lacuna presente no corpus documental, o recorte adotado mostra-se relevante por dois motivos. Em primeiro lugar, permite analisar os processos por meio dos quais a Vila da Estrela se reorganizou após a Companhia Estrada de Ferro Dom Pedro II absorver a maioria do escoamento da produção cafeeira. Em segundo lugar, possibilita compreender as dinâmicas das relações comerciais e da instituição escravista em um contexto de crise hegemônica.

A compreensão das transformações econômicas e sociais vivenciadas pela Vila da Estrela, sobretudo em um período de reorganização do escoamento cafeeiro e de crise da instituição escravista, requer atenção às condições que estruturavam o comércio de cativos. Nesse sentido, a análise da formação dos preços dos escravizados, condicionada tanto a atributos como idade, sexo e robustez, quanto a fatores mercantis relacionados à oferta e à demanda, permite apreender como as lógicas econômicas e sociais se entrelaçavam, influenciando a circulação e a valorização da mão de obra escravizada dentro desse contexto regional.

Conforme argumenta Gorender (1985), a formação dos preços dos escravizados era condicionada de modo permanente por características como idade, sexo e robustez, associadas às qualidades consideradas intrínsecas e ao respectivo valor de uso. Paralelamente a esses atributos, fatores de natureza estritamente mercantil, relacionados

às dinâmicas de oferta e demanda, exerciam influência decisiva sobre as variações de preço no mercado escravista.

A fim de examinar empiricamente essa dinâmica de precificação, procedeu-se à análise documental de registros de transações comerciais do período, buscando identificar padrões e variações nos valores atribuídos aos escravizados conforme suas características demográficas. Foram arroladas 140 guias de compra e venda de escravizados.

A metodologia empregada para o cotejamento dos dados reunidos inspira-se no procedimento adotado por Marcondes e Motta (2001) em seus estudos sobre os preços dos escravizados nos municípios de Cruzeiro e Lorena, nos quais os autores recorreram à Lista de Classificação para Emancipação, bem como em Guaratinguetá e Silveiras, onde a base documental consistiu nas escrituras de compra e venda de cativos. Em ambos os casos, a análise concentrou-se no período de 1872 a 1874, correspondente ao auge da produção cafeeira no Vale do Paraíba paulista.

Na Tabela 1, apresentam-se o número absoluto e o preço médio dos escravizados, discriminados por sexo e por diferentes faixas etárias. Os registros da coletoria de rendas utilizados neste estudo correspondem a documentos de natureza fiscal, produzidos com a finalidade específica de arrecadação do imposto da meia sisa, o que impõe limites à sua utilização como fonte para a reconstrução integral do mercado escravista local. Os valores declarados nas guias de compra e venda não podem ser tomados, de forma automática, como equivalentes aos preços efetivamente negociados, uma vez que a subdeclaração constituía prática recorrente, motivada pela redução da carga tributária incidente sobre a transação.

Além disso, a documentação contempla apenas operações formalizadas junto à administração fiscal, excluindo práticas como vendas informais, transferências encobertas por procurações ou rearranjos patrimoniais realizados sem registro direto na coletoria. Ainda assim, ao incidir de maneira sistemática sobre transações reconhecidas juridicamente, esse conjunto documental permite identificar padrões relativos à hierarquização etária, sexual e ocupacional dos escravizados, bem como apreender critérios de valoração consistentes no interior do mercado local, o que justifica seu emprego analítico nos termos aqui propostos.

Tabela 1 - Número absoluto e preço médio de escravizados e escravizadas segundo faixa etária (1869-1878)

Sexo / Faixa etária	Número	Preço médio (réis)
HOMENS		
Menores de 10	8	≈480\$000
10 a 14	6	≈733\$000
15 a 39	38	≈1:050\$000
40 a 59	32	≈850\$000
60 ou mais	5	≈650\$000
MULHERES		
Menores de 10	10	≈400\$000
10 a 14	4	≈600\$000
15 a 39	22	≈950\$000
40 a 59	12	≈800\$000
60 ou mais	2	≈700\$000

Fonte: Elaborada própria a partir de APERJ. Fundo Presidente da Província. Notação 363. Maço 2. Caixa 105.

Dos 140 registros, uma criança de 3 meses não teve seu nome ou sexo informado, sendo descrito no documento como “por batizar”. Considerando os dados da Tabela 1 conforme o sexo dos cativos, observa-se que, invariavelmente, em todas as faixas etárias contempladas, os preços dos escravos do sexo masculino superavam os das escravizadas. Assim, por exemplo, tomada a faixa etária dos 15 aos 39 anos – a mais representativa numericamente, com 38 homens e 22 mulheres –, o preço médio das cativas (~950\$000) correspondia a aproximadamente nove décimos (90,5%) do preço médio dos cativos do sexo masculino (~1:050\$000).

A predominância da faixa etária entre 15 e 39 anos, que concentra tanto a maior representatividade quanto os mais elevados valores médios para homens e mulheres, pode ser explicada pela centralidade dessa parcela da população escravizada na acumulação de força de trabalho destinada às atividades produtivas das fazendas e olarias da Vila da Estrela. Em seguida, destaca-se a faixa etária de 40 a 59 anos, cuja expressiva presença e valorização no mercado igualmente se inserem na lógica da idade produtiva do cativo, ainda considerada funcional para o trabalho, embora com rendimento potencialmente decrescente.

Ao analisar o comércio de escravizados destinado ao município do Rio de Janeiro, Dourado (2022) identificou um padrão mais diversificado, caracterizado por relativo equilíbrio entre indivíduos de distintas faixas etárias e de ambos os sexos. A autora constatou, ademais, que o cativo portador de ofício especializado dispunha de maiores possibilidades de inserção laboral em contextos urbanos ou periféricos, a exemplo da Vila de Estrela, condições estas potencialmente mais favoráveis em comparação àquelas verificadas nas fazendas cafeeiras do Vale do Paraíba.

5 O PREÇO DO ESCRAVIZADO SEGUNDO ATIVIDADE PROFISSIONAL

Para além das variáveis demográficas analisadas anteriormente, a formação dos preços dos escravizados em Estrela era condicionada também pela qualificação profissional e pelas atividades exercidas. A especialização em determinados ofícios representava diferencial valorativo significativo no mercado escravista, na medida em que cativos dotados de habilidades técnicas específicas incorporavam valor adicional decorrente do investimento em sua formação e da expectativa de maior produtividade. Nesse sentido, a análise da distribuição dos escravizados segundo suas ocupações permite compreender não apenas os critérios de precificação vigentes no mercado local, mas também as demandas produtivas características da economia de Estrela no período estudado.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos escravizados conforme as atividades profissionais registradas nas guias de compra e venda, evidenciando os padrões de especialização do trabalho cativo e sua correspondente valorização econômica.

Tabela 2 - Distribuição e preço médio de escravizados por atividade profissional em Estrela (1869-1878)

Atividades produtivas	Homens		Mulheres	
	Número	Preço médio	Número	Preço médio
Serviço doméstico	6	~~1:070\$000	6	~~850\$000
Cozinheira	1	790\$000	4	~~632\$250
Lavoura	53	~~895\$290	19	~~878\$800
Pagem	2	1:900\$000	0	-
Oleiro	17	~~970\$800	1	969\$000
Carpinteiro	1	969\$000	0	-
Pescador	5	~~701\$000	0	-
Alfaiate	1	1:000\$000	0	-
Caixeiro	1	790\$000	0	-
Trabalhador	2	1:250\$000	0	-

Fonte: Elaborada própria a partir de APERJ. Fundo Presidente da Província. Notação 363. Maço 2. Caixa 105.

A leitura cruzada dos dados relativos à faixa etária e à inserção produtiva dos escravizados permite qualificar a análise dos preços para além de médias gerais. Observa-se que os valores mais elevados concentraram-se, de forma predominante, entre indivíduos situados na faixa etária de 15 a 39 anos vinculados a atividades que exigiam maior qualificação técnica, como os ofícios de oleiro, carpinteiro e pagem, indicando convergência entre idade produtiva e especialização laboral na formação dos preços.

Em contraste, escravizados empregados na lavoura, embora numericamente majoritários, apresentaram maior dispersão de valores, refletindo a coexistência de diferentes perfis etários e níveis de rendimento esperados. Quando considerados os registros ao longo do período entre 1869 e 1878, não se identificam variações abruptas nos patamares médios de preços, mas sim oscilações pontuais, compatíveis com ajustes conjunturais e não com rupturas estruturais. Tal estabilidade relativa sugere que, no contexto local de Estrela, as transformações legais introduzidas pela Lei do Ventre Livre incidiram de maneira indireta sobre o mercado, sem produzir alterações imediatas nos critérios de valoração dos escravizados já integrados às atividades produtivas.

A partir dos dados apresentados na Tabela 2, observa-se a expressiva predominância de escravizados comercializados para o trabalho na lavoura, o que aponta para o caráter eminentemente agrícola da demanda por mão de obra cativa. Em segundo lugar, destaca-se a ocupação de oleiro, que concentra o maior volume subsequente de transações. Do total de escravizados vinculados ao trabalho em olarias, 17 foram negociados no âmbito da olaria pertencente à firma Bulhões & Faria, em uma transação realizada após o falecimento de João Ricardo de Carvalho Bulhões, em 1872, envolvendo seus herdeiros e o sócio remanescente, o comerciante português Justiniano Augusto de Faria. O outro escravizado, identificado como oleiro, foi vendido por Felizarda Maria da Silva Rosa, proprietária, juntamente com seu marido Manoel José Rosa, de uma fábrica de cal localizada na Ilha do Governador, para a firma Rocha & Gonçalves, que atuava na freguesia do Pilar.

As ocupações que demandavam competências técnicas especializadas, conquanto representassem um contingente quantitativamente inferior, alcançavam médias de preço significativamente mais elevadas, demonstrando que a qualificação profissional constituía uma variável determinante na hierarquização dos valores atribuídos aos cativos. No tocante às mulheres escravizadas, a preponderância em atividades vinculadas ao serviço doméstico e às práticas culinárias, associada a médias de preço substancialmente inferiores às verificadas entre os homens, aponta para a reprodução de assimetrias de gênero estruturantes do mercado escravista local. Em seu conjunto, os dados indicam que, na Vila de Estrela, a formação dos preços dos escravizados articulava-se não apenas às variáveis etárias e de sexo, mas igualmente à inserção produtiva e ao grau de especialização laboral, em consonância com as demandas econômicas específicas do contexto socioespacial em análise.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do mercado interno de escravizados no município de Estrela, entre 1869 e 1878, indica que, mesmo em um contexto de retração econômica local e de avanço da legislação antiescravista, as transações envolvendo compra e venda de cativos permaneceram organizadas segundo critérios relativamente estáveis de valoração. A concentração dos maiores preços médios entre indivíduos em idade produtiva, a diferenciação sistemática segundo o sexo e a valorização adicional associada à

qualificação profissional sugerem que o mercado escravista local operava segundo expectativas de rendimento e cálculo econômico, ajustadas às condições específicas da economia regional. Esses elementos permitem afirmar que, no recorte analisado, a circulação de escravizados não assumiu caráter residual ou desorganizado, mas manteve racionalidade compatível com a persistência de práticas mercantis e fiscais no interior da província fluminense.

Os dados examinados indicam que os escravizados eram avaliados simultaneamente como força de trabalho destinada à produção corrente, como capital incorporado aos empreendimentos agrícolas e manufatureiros e como ativo passível de mobilização em contextos de reorganização patrimonial. Essa tríplice condição manifesta-se de forma concreta na hierarquização dos preços observada nas guias da coletoria de rendas, sobretudo quando se considera a convergência entre idade produtiva e especialização laboral na formação dos valores atribuídos aos cativos. A estabilidade relativa dos patamares de preço ao longo do período estudado, apesar de oscilações pontuais, sugere que as transformações legais introduzidas a partir da década de 1870 incidiram de maneira indireta sobre o mercado local, sem produzir alterações imediatas nos critérios econômicos que orientavam as transações formalizadas.

O caso de Estrela demonstra que mercados regionais, articulados a economias de abastecimento, atividades manufatureiras e circuitos intraprovinciais de circulação, desempenharam papel ativo na sustentação do sistema escravista nas décadas finais do Império. Nesse sentido, a análise reforça a utilidade das fontes fiscais como indicadores analíticos para a história econômica da escravidão, ao permitir a apreensão de padrões de valoração e de práticas mercantis em escala local.

Por fim, os resultados apresentados apontam para a pertinência de investigações comparativas no interior do Recôncavo da Guanabara, especialmente em municípios que compartilhavam funções semelhantes nas redes de circulação de bens e pessoas.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (APERJ). **Fundo Presidente da Província**. Notação 363. Maço 2. Caixa 105.

BRASIL (Império). Decreto n.º 151, de 11 de abril de 1842. Dá regulamento para a arrecadação da taxa e meia sisa dos escravos. *In: Coleção de Leis do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1842. v. 1, pt. II, p. 227.

BRASIL (Império). Decreto n.º 2.699, de 28 de novembro de 1860. Regula a arrecadação do imposto da meia siza. In: **Coleção de Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1860. v. 1, pt. II, p. 1097.

BRASIL (Império). Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado à Câmara dos Senhores Deputados pelo ministro e secretário d'Estado dos Negócios da Fazenda, Bernardo Pereira de Vasconcellos, na sessão de 1832**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1832. p. 66–68. Disponível em: <https://digitalcollections.crl.edu/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

RIO DE JANEIRO (Província). **Relatórios dos presidentes da Província do Rio de Janeiro (1839–1886)**. Center for Research Libraries. Brazilian Government Documents. Disponível em: <https://digitalcollections.crl.edu/>. Acesso em: 25 jan. 2026.

COSTA, Wilma Peres; MIRANDA, Marcia Eckert. Entre os senhores e o Império: transformações fiscais na formação do Estado brasileiro (1808–1840). **Illes i Imperis**, v. 13, p. 87–115, 2010.

DOURADO, Larissa Bagano. **O município do Rio de Janeiro e o tráfico interno de pessoas escravizadas no Império do Brasil (1850–1885)**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói.

EISENBERG, Peter L. **Modernização sem mudança: a indústria açucareira em Pernambuco, 1840–1910**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FERNANDES, Guilherme Vilela. Tributação e escravidão: o imposto da meia siza sobre o comércio de escravos na província de São Paulo (1809-1850). **Almanack Braziliense**, n. 2, p. 102-113, nov. 2005.

FRÓES, Vânia. **Município de Estrela (1846-1892)**. (Dissertação em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1974.

MARCONDES, Renato Leite; MOTTA, José Flávio. Duas fontes documentais para o estudo dos preços dos escravos no Vale do Paraíba paulista. **Revista Brasileira de História**, v. 21, n. 42, p. 495–514, 2001.

MARQUESE, Rafael de Bivar; TOMICH, Dale. O Vale do Paraíba escravista e a formação do mercado mundial do café no século XIX. In: **O Brasil Imperial, 1831–1870**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MIRANDA, Marcia Eckert. República Rio-Grandense: administração e sistema tributários em tempo de guerra (1836–1845). **História Econômica & História de Empresas**, [S. l.], v. 18, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/415>. Acesso em: 25 jan. 2026.

SARAIVA, Luiz Fernando; ALMICO, Rita. Raízes escravas da modernização capitalista no Brasil. In: **XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Niterói. 2017.

SCHEFFER, Rafael da Cunha. **Comércio de escravos do Sul para o Sudeste, 1850–1888: economias microregionais, redes de negociantes e experiência cativa**. Tese (Doutorado em História). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SLENES, Robert W. **The demography and economics of Brazilian slavery: 1850–1888**. PhD Dissertation. Stanford University, Stanford, 1976.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

ARQUIVOS PARA GESTÃO DE DOCUMENTOS, TRANSPARÊNCIA E PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ARCHIVES FOR RECORDS MANAGEMENT, TRANSPARENCY, AND PRESERVATION OF DOCUMENTARY HERITAGE IN THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Amanda Barbosa Vilela

 <https://orcid.org/0000-0001-5013-2528>

Correspondência: amandavilela@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

Ana Célia Rodrigues

 <https://orcid.org/0000-0003-0851-528X>

Correspondência: anaceliarodrigues@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96438

Recebido em: 28 jan. 2026 | **Aceito em:** 28 abr. 2026

RESUMO

Este artigo aborda o arquivo em sua relação com o acesso à informação, a transparência pública e a preservação do patrimônio documental arquivístico nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, como contribuição para os debates sobre a implementação dos ODS 11 e 16 do Desenvolvimento Sustentável. Em 2020, o Relatório técnico sobre o censo de Arquivos públicos instituídos no Brasil, publicado pelo CONARQ, afirmou que “temos no país hoje cerca de um Arquivo público para cada quinhentos e vinte mil habitantes e essa relação é insuficiente em face dos desafios nacionais de acesso público à informação, direito à memória e transparência do Estado”. No Estado do Rio de Janeiro, foram identificados apenas 05 arquivos públicos municipais institucionalizados, do total de seus 92 municípios. Estes dados justificam estudos que venham contribuir para a gestão, preservação e acesso aos documentos e informações públicas nos municípios. Trata-se de pesquisa descritiva e exploratória, de abordagem quantitativa e qualitativa, que se desenvolve como um estudo bibliográfico e documental sobre os municípios dos Estados do Rio de Janeiro, com mais de 100.000 habitantes. Os resultados parciais indicaram que os arquivos não são protagonistas sociais e não possuem força política, pois não foram identificados em todos os municípios estudados. Nos Programas de Governos (2025-2028) analisados, observa-se a ausência destes temas, o que demonstra que não são uma preocupação dos candidatos às prefeituras. Espera-se que o debate sobre a importância dos arquivos, da gestão de documentos, da transparência e da preservação do patrimônio documental



arquivístico para o desenvolvimento sustentável seja ampliado, em especial no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: arquivos municipais; gestão de documentos; patrimônio documental arquivístico; desenvolvimento sustentável; municípios do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This article addresses the archive in its relationship with access to information, public transparency, and the preservation of archival documentary heritage in the municipalities of the State of Rio de Janeiro, as a contribution to the debates on the implementation of Sustainable Development Goals 11 and 16. In 2020, the Technical Report on the Census of Public Archives established in Brazil, published by CONARQ, stated that "we have in the country today about one public archive for every five hundred and twenty thousand inhabitants, and this ratio is insufficient in the face of the national challenges of public access to information, the right to memory, and state transparency." In the state of Rio de Janeiro, only 5 institutionalized municipal public archives were identified out of a total of 92 municipalities. This data justifies studies that contribute to the management, preservation, and access to public documents and information in the municipalities. Partial results indicated that archives are not social protagonists and do not possess political power, as they were not identified in all the municipalities studied. In the analyzed Government Programs (2025-2028), the absence of these themes is observed, demonstrating that they are not a concern for the mayoral candidates. It is hoped that the debate on the importance of archives, records management, transparency, and the preservation of archival documentary heritage for sustainable development will be broadened, especially in the State of Rio de Janeiro.

Keywords: municipal archives; records management; archival documentary heritage; sustainable development; municipalities of Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa aborda os arquivos e sua relação com o acesso à informação, a transparência e a preservação do patrimônio documental arquivístico nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, como contribuição para os debates sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especificamente os ODS 11, que tem como finalidade tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e o ODS 16, que tem como objetivo promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Trata-se dos resultados parciais de pesquisa de doutorado em andamento do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense

(PPGCI/UFF), que integra a produção do Grupo de Pesquisa Gênese Documental Arquivística, UFF/CNPq.

O caráter fundamental dos arquivos é reconhecido pela Declaração Universal sobre os Arquivos, aprovada pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA), em 2010, pois são eles que “registram decisões, ações e memórias” e:

são um patrimônio único e insubstituível transmitido de uma geração a outra [...] fontes confiáveis de informação para ações administrativas responsáveis e transparentes. Desempenham um papel essencial no desenvolvimento das sociedades ao contribuir para a constituição e salvaguarda da memória individual e coletiva (UNESCO; CIA, 2010).

Para a criação de um Arquivo municipal, é preciso observar o disposto na Constituição Federal de 1988, em conformidade com a Lei nº 8.159 de janeiro de 1991, conhecida como Lei Nacional de Arquivos, e com a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). Assim, o Arquivo ideal é o que está presente na estrutura organizacional de uma prefeitura, com recursos humanos qualificados e recursos materiais para garantir o tratamento, guarda, armazenamento, preservação e acesso aos documentos (CONARQ, 2014, p.4).

Em 2016, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) contabilizou apenas 250 arquivos municipais no Brasil. Em 2020, o Relatório técnico sobre o censo de Arquivos públicos instituídos no Brasil, publicado pelo CONARQ, afirmou que realidade em relação a quantidade de Arquivos públicos é bem distante do ideal, pois:

Temos no país hoje cerca de um Arquivo público para cada quinhentos e vinte mil habitantes e essa relação é insuficiente em face dos desafios nacionais de acesso público à informação, direito à memória e transparência do Estado. Atualmente são 26 Arquivos estaduais e, aproximadamente, 382 Arquivos municipais entre os 5.570 municípios. Para atender esses desafios, o diagnóstico do tamanho do sistema é condição elementar para atingir níveis desejáveis de compreensão da realidade e planejamento de seu aprimoramento (CONARQ, 2020, p.3).

Em pesquisa publicada por Faben, Rodrigues e Silva (2021) demonstrou que, apenas 88 municípios possuem Arquivos Municipais institucionalizados e cadastrados no Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (CODEARQ) e somente 03 destas instituições disponibilizam, nos sítios eletrônicos institucionais, seus instrumentos de gestão de documentos, tais como o plano de classificação e a tabela de temporalidade.

Sobre o papel dos arquivos para a cidadania e memória, Ana Célia Rodrigues (2002), ressalta que:

A origem e formação dos arquivos públicos refletem uma dualidade de perspectivas: a gestão administrativa e a função histórica. Atendem por um lado a finalidade de salvaguardar os direitos da instituição que lhe deu origem, atuando como memória de onde se extraem as informações necessárias para a tomada de decisão e por outro lado, constituem fontes inesgotáveis para a elaboração da história e espaço de socialização da cultura (Rodrigues, 2002, p. 24).

A gestão de documentos e os arquivos para o acesso à informação e a transparência na administração pública dos municípios e Estado do Rio de Janeiro são temas com relevante destaque na produção científica do Grupo de Pesquisa Gênese Documental Arquivística, UFF/CNPq.

Em pesquisas anteriores, Vilela (2019a) e Vilela (2019b) estudaram o papel do arquivo, da gestão de documentos e da transparência nos poderes legislativo e executivo no município de Niterói. Os resultados indicaram: falta da gestão de documentos, inadequação dos locais de guarda para conservar e preservar os documentos e falta de procedimentos transparentes para o acesso à informação que, somados às pesquisas publicadas pelo Grupo de Pesquisa Gênese Documental Arquivística, justificaram a aprovação do Projeto de Pesquisa Aplicada PDPA 4408¹. Este projeto teve como objetivo principal, contribuir para a implantação de uma política de gestão de documentos e de arquivos para o município de Niterói, com foco em soluções relacionadas à gestão, preservação e acesso aos documentos e informações e servir como referência para a integração do Leste Fluminense. Além disso, com a promulgação da LAI em 2011, a discussão sobre a transparência tornou-se ainda mais necessária, pois esta Lei foi criada com o intuito de possibilitar o amplo acesso às informações dos órgãos públicos, de interesse particular ou coletivo.

¹Projeto de Pesquisa PDPA 4408, “Um arquivo público municipal para Niterói: gestão de documentos, acesso à informação e transparência na administração pública no horizonte da história e da cooperação regional do Leste Fluminense”. Coordenação: Ana Célia Rodrigues (Departamento de Ciência da Informação). Vice coordenação: Paulo Knauss (Departamento de História). Financiamento: Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA), parceria Prefeitura Municipal de Niterói/Universidade Federal Fluminense/Fundação Euclides da Cunha (PMN/UFF/FEC). Disponível em: <https://pdpa.niteroi.rj.gov.br/eficiente-e-comprometida/um-arquivo-publico-municipal-para-niteroi-gestao-de-documentos-acesso-a-informacao-e-transparencia-na-administracao-publica-no-horizonte-da-historia-e-da-cooperacao-regional-do-leste-fluminense/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

Entende-se que, os arquivos são os responsáveis na preservação dos documentos, os quais provam as rotinas da administração pública. Assim, propõe-se a investigar nos municípios brasileiros acima de 100 mil habitantes do Estado do Rio de Janeiro, a contribuição dos arquivos para a gestão de documentos, o acesso à informação, a transparência, a preservação do patrimônio documental e a Agenda 2030 da ONU, especificamente os ODS 11 e 16.

Reconhece-se que, a transparência pública depende da publicidade e do acesso às informações sobre os atos administrativos registrados nos documentos de arquivo, pois sem documentos não há informações para a tomada de decisão responsável e transparente. Logo, uma cidade sustentável é uma cidade com memória e que reconhece a importância da preservação dos documentos depositados no Arquivo Municipal.

1.1 Proteção e preservação do patrimônio documental arquivístico nos municípios

A Declaração de Vassouras sobre patrimônio e sustentabilidade (2015, p. 135)², define a composição do patrimônio cultural fluminense, como aquele que “reúne desde edificações (urbanas e rurais), sítios arqueológicos, áreas urbanas ou naturais e cidades históricas, até objetos do cotidiano, obras de arte, coleções científicas, documentos históricos, expressões do fazer humano tradicional e da arte popular.”

Para Knauss (2013, p. 7), os arquivos e os documentos históricos precisam ser inseridos na pauta das políticas de preservação do patrimônio cultural, pois “o campo dos arquivos envolve inúmeros atores sociais e a preservação dos acervos demanda a associação dos poderes públicos e dos atores privados no sentido de valorizar o bem cultural como bem comum”.

Albuquerque e Silveira (2023, p. 1) definem o patrimônio documental como “um elemento de sustentação da memória e da identidade social, na qual o documento qualifica o objeto patrimônio como instrumento de poder e produto das ações humanas, concebido

²“Reunidos na cidade de Vassouras, estado do Rio de Janeiro, República Federativa do Brasil, em 23 de agosto de 2012, por ocasião do II Encontro do Patrimônio Fluminense, no contexto da II Semana Fluminense do Patrimônio, os presentes buscaram debater e identificar meios sustentáveis de preservação do patrimônio cultural da região do Médio Vale do Paraíba, em particular, e do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de relacionar princípios e diretrizes que possam colaborar, tanto com os órgãos públicos quanto com a população em geral, para a preservação do patrimônio cultural material e imaterial visando a sua máxima fruição na atualidade e sua transmissão às gerações futuras, de modo a gerar desenvolvimento e fortalecer cada vez mais os traços da identidade cultural fluminense.” Disponível em: http://www.patrimoniiofluminense.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/livro_SFP_5_compressed-compactado.pdf. Acesso em 24 fev. 2025.

por intermédio de práticas sociais e culturais”. As autoras explicam a hierarquia do termo “patrimônio documental” que está abrangido pelo termo “patrimônio cultural”. Isto acontece, devido ao “contexto de disputas culturais que cercam os bens materiais e imateriais em variados suportes”. Assim, entende-se que, o patrimônio documental não é formado apenas dos arquivos históricos.

Nesta perspectiva, o patrimônio documental forma-se de uma luta social e ideológica que, no geral, favorece as falas legitimadas pelo Estado ao invés de estimular as falas plurais da sociedade. Logo, é questionável até que ponto esse privilégio estatal pode influenciar nas coleções que são consideradas patrimônio documental, no sentido de que outras, as quais não sigam parâmetros estabelecidos por instituições públicas, sejam esquecidas (Albuquerque; Silveira, 2023).

Destaca-se a valorização do patrimônio documental, bem como a integração das políticas de patrimônio com demais políticas: ambientais, urbanas, de educação e de leitura, por exemplo. Além disso, deve-se promover a integração com as artes criativas e sua relação com a afirmação de direitos que caracterizam a cidadania de nossos tempos, tais como os direitos culturais, de memória, de informação e autorais, por exemplo.

Assim, evidencia-se a necessidade da articulação das instâncias públicas competentes para garantir a salvaguarda do patrimônio cultural em sua diversidade, valorizando não apenas o patrimônio de “pedra e cal”, mas igualmente o universo dos objetos móveis e múltiplos, o patrimônio científico, o patrimônio documental e bibliográfico, sem esquecer-se do imaterial, o qual tem atraído atenções em tempos recentes. (Knauss, 2015, p. 21).

Na perspectiva do patrimônio documental do município, Fenoglio (2019, p. 99, tradução nossa) entende os arquivos municipais como formadores do patrimônio documental arquivístico e preservadores da memória e identidade local, além de um recurso administrativo, sendo “[...] necessário que os documentos estejam corretamente organizados, identificados, classificados, ordenados, avaliados e descritos e que existam políticas adequadas”.

Em seu artigo sobre a gestão do patrimônio documental arquivístico nas instituições públicas, Arboit e Martins (2013, p.163) tratam da ausência de um órgão público brasileiro que fiscalize preventivamente a situação dos arquivos. As autoras têm como base a Constituição Federal de 1988, a Lei Nacional de Arquivos e a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros textos que tratam do tema, considerando que, existe uma carência normativa sobre a “fiscalização das políticas adotadas para

preservação e gestão dos documentos públicos”. Entende-se que, este tipo de ação fiscalizadora direcionada à preservação e gestão dos documentos públicos, relaciona-se com a transparência. Neste sentido, segundo as autoras, o órgão que deveria fazer este tipo de controle do patrimônio documental arquivístico, seria o Tribunal de Contas, fundamentado:

principalmente nas funções relacionadas ao controle externo inerentes [...] a favor do princípio de transparência administrativa e economicidade. Assim, se cabe ao Tribunal de Contas fiscalizar se as normas contábeis, fiscais, orçamentárias e ambientais estão sendo respeitadas pelos entes jurisdicionado, não será competência também dos Tribunais de Contas observar se as normas referentes à proteção e gestão do patrimônio documental arquivístico estão sendo igualmente cumpridas? (Arboit; Martins 2013, p.163).

É plausível que se pense desta forma, pois as informações que estão nos documentos das referidas áreas acima, encontram-se nos documentos que estão nos arquivos. Para Arboit e Martins (2013) e Knauss (2015), os documentos públicos são um tipo de patrimônio cultural, pois verifica-se no texto constitucional, a preocupação relacionada às ações necessárias para protegê-los e geri-los enquanto patrimônio público, logo estes documentos não estão desprotegidos do ponto de vista legal.

No entanto, Arboit e Martins (2013) relatam que não há previsão de uma “ação fiscalizadora de caráter preventivo em relação à gestão do patrimônio documental”. O mesmo se aplica à Lei Nacional de Arquivos, a qual dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. A referida lei, prevê em seu artigo 25 a punição para qualquer um que causar danos ao patrimônio documental³. Porém, a previsão legal trata somente de uma reparação mediante dano e não de prevenção ou fiscalização.

A presença de um órgão fiscalizador preveniria, por exemplo, a perda de muitos documentos ao longo da história do país, seja por falta de uma gestão de documentos eficiente ou pela falta de entendimento da importância da preservação do patrimônio documental arquivístico. Destacam-se os motivos pelos quais os documentos precisam ser protegidos: como recurso para gestão administrativa de instituições públicas, para o desenvolvimento cultural e do conhecimento científico, além do reconhecimento do seu valor probatório e informativo (Arboit; Martins 2013, p.168).

³Art. 25 - Ficarà sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social (Brasil, 1991).

Entende-se que, todos os motivos pelos quais a legislação prevê a importância da gestão e da proteção dos documentos, são em prol da cidadania e do acesso à informação contida nos documentos públicos. Porém, é preciso ressaltar que, a cidadania só pode ser plenamente usufruída a partir da disseminação da informação dos documentos públicos de forma transparente. Destaca-se a relação entre os conceitos de transparência e a proteção e o uso do patrimônio arquivístico documental. O termo “transparência administrativa” tem sido uma medida de reverter à situação do tratamento dado aos arquivos no que diz respeito à defesa da cidadania e “[...] as políticas, tanto de composição e gestão dos arquivos, reproduzem um modo de pensar e agir mais condizente com os interesses das classes que detêm o poder, do que com o interesse público” (Arboit; Martins, 2013, p.170).

Neste contexto, também é citada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é considerada um avanço, tanto como medida anticorrupção, como um mecanismo de controle do que é feito pelos gestores públicos com os recursos governamentais, o que de uma forma ou outra beneficia à proteção do patrimônio público (Arboit; Martins 2013).

Gomes (2019) alerta para o fato de que, a formulação e a aprovação de dispositivos legais que regulamentam e institucionalizam os arquivos têm sido lentas e com isso há defasagem quantitativa e qualitativa de arquivos municipais brasileiros, sempre com os mesmos cenários e justificativas: não existem critérios de organização, gestão e acesso dos mesmos e as autoridades públicas e a sociedade desconhecem o papel dos arquivos públicos para os municípios.

Para dirimir essa questão, o CONARQ vem ao longo de mais de 30 anos elaborando e editando “normas, diretrizes, instrumentos, [...] ações para apoiar a gestão de documentos da administração pública municipal”, colaborando na conscientização de gestores públicos da importância dos arquivos para a transparência e democracia e apoiando à criação e organização destes locais (Gomes, 2019, p. 53).

As ações referentes aos anos 2000 a 2016, indicadas por Gomes (2019) são: campanhas de sensibilização, produção e edição de cartilhas, realização de plenárias, planos de estratégias para criação e apoio de arquivos municipais, orientação e assistência e capacitação de pessoal na área de gestão, tratamento, preservação e acesso, realização de seminários, comunicação por ofício aos agentes públicos sobre a campanha de criação de arquivos públicos, propostas de parcerias e articulação com entidades representativas dos municípios.

Oliveira (2019) relata que, a vocação dos arquivos sempre esteve associada à preservação e à autoridade dos mesmos em relação aos documentos e por esse motivo, sua relação histórica com o Estado, de uma maneira geral, não os aproximou dos cidadãos. Porém, observa-se que o cenário tem se modificado, no que diz respeito aos arquivos de comunidades, devido à “necessidade humana de assegurar uma possibilidade de acionar sua memória individual e a coletiva, ter o mecanismo de compreender as circunstâncias de seu tempo histórico”. Esses arquivos são constituídos por documentos textuais, fotografias, história oral e tantos outros materiais que retratam grupos específicos e comunidades diversas, traduzem uma herança cultural e política e a necessidade de identificação e pertencimento. Esse movimento pela diversidade tem mobilizado um segmento de profissionais da área, que buscam espaços independentes e autônomos em relação ao Estado, para preservar e dar acesso a esse legado (Oliveira, 2019, p. 15).

Daí o importante papel dos arquivos municipais na preservação dos registros da sociedade, em oferecer acesso às informações aos munícipes, a cidadania plena tão sonhada por todos, a partir de uma “história local recuperada e a cultura disseminada”, mesmo que ainda faltem lacunas a serem preenchidas para que os arquivos ganhem força política e sejam protagonistas sociais (Oliveira, 2019).

Oliveira (2019) reflete que a razão de ser dos arquivos deve prezar pela pluralidade, cumprindo tanto sua função de autoridade na disponibilização de documentos confiáveis para prova e pesquisa, como um espaço de encontro entre o cidadão e sua história.

Justifica-se o arquivo municipal então, como requisito de transparência para a administração pública, bem como a necessidade de uma instituição organizada e acessível, com políticas arquivísticas bem fundamentadas em políticas de transparência e acesso à informação e na proteção do patrimônio documental arquivístico.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, de abordagem quantitativa e qualitativa, que se desenvolve como um estudo bibliográfico e documental sobre os municípios do Estado do Rio de Janeiro com mais de 100 mil habitantes, representado por 28 municípios. A tabela abaixo apresenta a amostra da pesquisa, em ordem crescente de população:

Tabela 1 – Municípios do Estado do Rio de Janeiro com população acima de 100 mil habitantes

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
Itaperuna	101.041
São Pedro da Aldeia	104.029
Itaguaí	116.841
Resende	129.612
Araruama	129.669
Queimados	140.523
Nilópolis	146.774
Rio das Ostras	156.491
Teresópolis	165.123
Mesquita	167.128
Angra dos Reis	167.418
Barra Mansa	169.899
Nova Friburgo	189.937
Maricá	197.300
Cabo Frio	221.987
Itaboraí	224.267
Magé	228.127
Macaé	246.391
Volta Redonda	261.584
Petrópolis	278.881
São João de Meriti	440.962
Niterói	481.758
Belford Roxo	483.087
Campos dos Goytacazes	483.551
Nova Iguaçu	785.882
Duque de Caxias	808.152
São Gonçalo	896.744
Rio de Janeiro	6.211.423

Fonte: Elaboração da autora, com base nos dados do IBGE.

Foi elaborado o Formulário de Levantamento de Dados dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, que teve como objetivo identificar estes municípios, coletar e atualizar informações a respeito do acesso à informação, da gestão de documentos, dos arquivos, da transparência e da Agenda 2030 da ONU. Este formulário teve como base os trabalhos do Grupo de Pesquisa Gênese Documental Arquivística, UFF/CNPq e foi dividido por 05 áreas, para melhor coleta e análise dos dados:

- Área 1, que trata da Apresentação dos municípios, foram coletados os seguintes dados: Nome da cidade, UF, Região, Histórico, Data de criação, População estimada, PIB, IDH;
- Área 2, que trata do Acesso e da aplicação da Lei de Acesso à Informação, foi verificada a existência de Portal da Transparência, SIC, e-SIC, Regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI);

- Área 3, que trata da Gestão de documentos e Arquivos, foi pesquisada a existência de Ato normativo ou instrumentos de gestão de documentos e arquivos, de Arquivo Geral, Central e/ou Intermediário, do Arquivo Público Municipal e dos Cadastros CODEARQ e DIBRARQ;
- Área 4, que trata da Transparência, foi verificada a Regulamentação da Política de Transparência ou Política Municipal de Transparência, e menção ao arquivo nesta política;
- Área 5, que trata da Agenda 2030 da ONU, foram pesquisadas atividades relacionadas ao ODS 11 e 16, nos anos de 2023 e 2024 e cadastro no Programa Cidades Sustentáveis.

Visando complementar a coleta de dados, foram analisados todos os Programas de Governo dos candidatos eleitos para os anos 2025-2028, dos 28 municípios do Estado do Rio de Janeiro que são o campo empírico desta pesquisa, especialmente em relação aos temas: arquivos, gestão de documentos, transparência, acesso à informação, patrimônio, memória e desenvolvimento sustentável. Os Programas de Governo estão disponíveis no DivulgaCandContas⁴, onde é possível conhecer melhor os candidatos a partir da análise de seu histórico, conduta, postura ética e projetos, assim como as prestações de contas dos mesmos e dos partidos políticos de todo o país. A busca pode ser realizada através de filtro por região, estado e município.

1.2 Resultados Parciais

Os resultados parciais desta pesquisa foram coletados no ano de 2024 e são apresentados a seguir, de forma resumida e de acordo com as áreas do Formulário de Levantamento de Dados dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro:

- *Apresentação dos municípios:* em relação a data de criação, o Rio de Janeiro é o município mais antigo, com 269 anos e Mesquita como o mais jovem, com apenas 25 anos. O Produto Interno Bruto (PIB), o município de Mesquita tem o menor índice, de 14.796,57 e Maricá o maior, de 511.810,82. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o menor é do município de Queimados, com índice de 0,680 e o maior é de Niterói, com 0,837;
- *Acesso e aplicação da LAI:* todos os municípios possuem portal da transparência, SIC e e-SIC, mas 04 ainda não regulamentaram a LAI até o ano de 2024: Itaguaí, Rio das Ostras, Araruama e Magé;

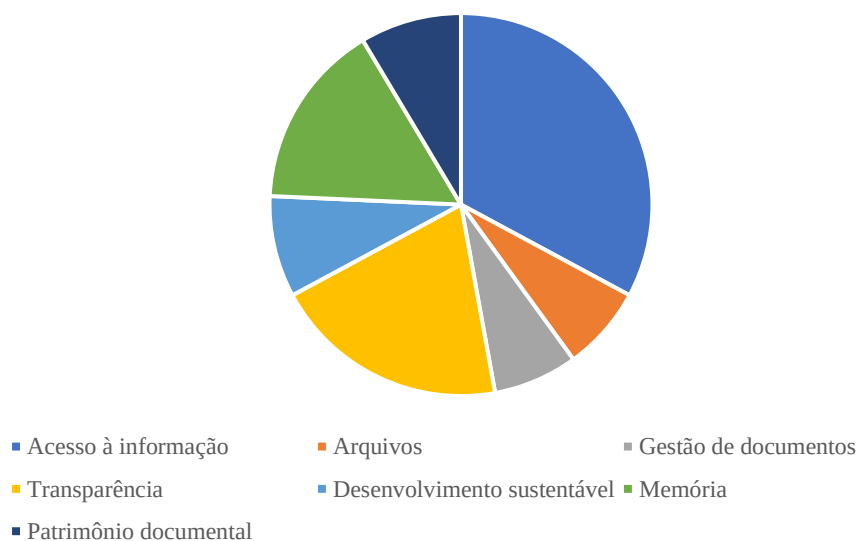
⁴Informações disponíveis em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/20452024>. Acesso em 26 jan. 2026.

- *Gestão de documentos e Arquivos*: Somente 10 municípios possuem ato normativo e instrumentos de gestão de documentos e arquivos: Itaboraí, Macaé, Maricá, Mesquita, Nova Friburgo, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo, Teresópolis e Volta Redonda. Em 06 municípios não foram identificados arquivos gerais, centrais, intermediários ou outras instituições arquivísticas: Itaperuna, Maricá, Mesquita, Petrópolis, Queimados e São João de Meriti. Foram localizados 13 arquivos municipais: Barra Mansa, Campos dos Goytacazes, Itaboraí, Itaguaí, Macaé, Maricá, Mesquita, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Resende, Rio de Janeiro e Teresópolis;
- *Transparência*: Foi identificada a regulamentação da Política Municipal de Transparência em apenas dois municípios: Niterói e Resende. Estas Políticas não fazem referência ao Arquivo Municipal;
- *Agenda 2030 da ONU*, sobre o ODS 11, apenas no município de São João de Meriti não foi localizada nenhuma ação. Em relação ao ODS 16, todos os municípios apresentaram ações. Sobre o Programa Cidades Sustentáveis, somente os municípios de Niterói e Rio de Janeiro são cidades signatárias.

Na análise dos 28 Programas de Governos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, tem-se os municípios que mencionaram os temas da pesquisa:

- *Acesso à informação*: todos os municípios trataram do tema, apenas nos Programas de Governo de Itaboraí, Petrópolis, São João de Meriti, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro não foram encontradas menções;
- *Arquivos*: Angra dos Reis, Nova Friburgo, Magé, Macaé e Campos dos Goytacazes;
- *Gestão de documentos*: Barra Mansa, Nova Friburgo, Cabo Frio, Magé e Macaé;
- *Transparência*: Itaperuna, Itaguaí, Queimados, Nilópolis, Rio das Ostras, Teresópolis, Mesquita, Barra Mansa, Nova Friburgo, Maricá, Cabo Frio, Magé, Macaé e Rio de Janeiro;
- *Desenvolvimento sustentável*: Itaperuna, Itaguaí, Angra dos Reis, Barra Mansa, Magé e Macaé;
- *Memória*: Itaguaí, Resende, Araruama, Teresópolis, Angra dos Reis, Barra Mansa, Nova Friburgo, Maricá, Magé, Macaé e Volta Redonda;
- *Patrimônio documental*: Teresópolis, Angra dos Reis, Barra Mansa, Nova Friburgo, Magé e Macaé.

Gráfico 1 – Temas da pesquisa localizados nos Programas de governo 2025-2028



Fonte: Elaboração da autora

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Rodrigues (2002, p. 26), “os arquivos e os documentos são espaço e símbolo da preservação de direitos”, sendo assim é preciso repensar qual o papel dos arquivos municipais para a sociedade contemporânea, da mesma forma que é preciso “pensar a memória em relação a crítica do presente, ao exercício pleno dos direitos de cidadania, muito mais urgente se faz pensá-la em função de um projeto de futuro.”

Os resultados parciais desta pesquisa puderam identificar nos municípios, com mais de 100 mil habitantes do Estado do Rio de Janeiro, as ações de gestão de documentos e arquivos para o acesso à informação, a transparência pública e a preservação do patrimônio documental arquivístico nos arquivos municipais, contribuindo para ampliar as discussões neste Estado, incluindo as eleições municipais de 2024. Também foi possível observar que, os Arquivos ainda não são protagonistas sociais e não possuem força política, pois não foram identificados em todos os municípios que são amostra desta pesquisa. Outros dados que confirmam esta situação, são os que tratam do acesso à informação e da aplicação da LAI nos municípios. Passados mais de 14 anos da promulgação da LAI, ainda existem municípios que não a regulamentaram. Outros dados interessantes são os que dizem respeito aos Programas de Governo. Poucos tratam dos arquivos, do patrimônio documental e da memória e dos demais temas estudados nesta pesquisa. Infelizmente, estes resultados parciais demonstram que os arquivos e o

patrimônio documental ainda não são uma preocupação para a maioria dos candidatos às prefeituras. Espera-se que este estudo traga novas informações sobre os municípios analisados e amplie o debate sobre a importância dos arquivos e da gestão de documentos para a transparência pública, para a preservação do patrimônio documental e para o desenvolvimento sustentável nos arquivos municipais, em especial do Estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Daniela Eugênia Moura de; SILVEIRA, Murilo Artur Araújo da. O Patrimônio Documental na literatura científica nacional da Ciência da Informação: pressupostos teóricos e práticos **Em Questão**, Porto Alegre, v. 29, e-126150, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1808-5245.29.126150>. Acesso em: 21 fev. 2025.

ARBOIT, Aline Elis; MARTINS Rubia. A gestão do patrimônio documental arquivístico em instituições públicas. **Aurora**, Marília, v. 7, p. 163-176, 2013. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/3420>. Acesso em: 04 jan. 2026.

AZEVEDO FILHO, Sergio Luiz Costa. **Plano de governo**. 2024. 08 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

BALTHAZAR, Carlos Augusto Carvalho. **Programa de Governo 2025-2028**: coligação partidária “Rio das Ostras Feliz de Novo”. 2024. 14 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 12 jan. 2026.

BOMTEMPO, Rubens. **Petrópolis-RJ, Reconstrução Humana, Social e Econômica**: Novos Horizontes. 2024. 30 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em: 20 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais**: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). **Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/acesso-a-informacao/relatorio-de-atividades/relatorio-tecnico-sobre-censo-de-arquivos-publicos-instituidos-no-brasil>. Acesso em 12 jan. 2026.

COZZOLINO, Renato. **Plano de governo**. 2024. 40 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

DAVID NETO, Abraão. **Plano de Governo**. 2024. 19 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

DECLARAÇÃO de Vassouras sobre patrimônio e sustentabilidade. In: MACHADO, Carmen Silvia et al (Org.). **Olhares sobre o Patrimônio Fluminense**. Rio de Janeiro: In-folio, 2015, v.1, p.134-137. Disponível em: http://www.patrimonioufluminense.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/livro_SFP_5_compressed-compactado.pdf. Acesso em: 12 jan. 2026.

DELAROLI, Marcelo. **Plano de Governo**. 2024. 05 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em: 20 dez. 2024.

FABEN, Alexandre; RODRIGUES, Ana Célia; SILVA, Carlos Guardado da. Identificação como base para a organização do conhecimento arquivístico: contribuições para o debate sobre acesso à informação nos arquivos públicos municipais do Brasil na Agenda 2030. In: Silva, Carlos Guardado da; Revez, Jorge; Corujo, Luis.. (Org.). Organização do Conhecimento no Horizonte 2030: **Desenvolvimento Sustentável e Saúde**: Atas do V Congresso ISKO Espanha-Portugal, Lisboa: Centro de Estudos Clássicos, Colibri, 2021, v.1, p. 67-78. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/50067>. Acesso em: 10 abr. 2025.

FERRETI, Cláudio. **Proposta de governo**. 2024. 16 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

FENOGLIO, Norma Catalina. Políticas para arquivos municipais: algunas experiencias nacionales e internacionales In: RODRIGUES, Ana Célia. et al. **Arquivos fluminenses no contexto Ibero-Americano**. Rio de Janeiro: L. E. T. Leite. 2019. p. 99-108.

FRANCISCO NETO, Antonio. **Plano de governo**. 2024. 10 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

FURLANI FILHO, Luiz Antonio. **Plano de governo**. 2024. 24 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

GOMES, Domícia. Arquivos Públicos Municipais: dever do Estado e direito do cidadão. In: RODRIGUES, Ana Célia. et al. **Arquivos fluminenses no contexto Ibero-Americano**. Rio de Janeiro: L. E. T. Leite. 2019. p. 49-57.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**: população e domicílios, primeiros resultados. IBGE: Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

KAISER, Glauco. **Plano de governo 2025-2028**: Queimados no rumo certo. 2024. 144 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

KNAUSS, Paulo. Caminhos do Patrimônio Fluminense. In: MACHADO, Carmen Silvia et al (Org.). **Olhares sobre o Patrimônio Fluminense**. Rio de Janeiro: In-folio, 2015, v. 1, p. 08-19. Disponível em: http://www.patrimoniofluminense.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/livro_SFP_5_compressed-compactado.pdf. Acesso em: 23 fev. 2025.

KNAUSS, Paulo. Prefácio. In: QUAGLINO, Maria Ana; ARAÚJO, Alcíria. **Sertões do Macacu**: Guia do Patrimônio Documental da Região Documental da Região Centro-Norte Fluminense. Nova Friburgo: Editora do autor, 2013, p. 7.

LÍVIA, Daniela de. **Plano de governo**. 2024. 55 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

MAYCON, Johnny. **Plano de governo 2025-2028**. 2024. 23 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

MEDEIROS, Emanuel. **Plano de governo municipal 2025 a 2028**: Coligação - Uma Itaperuna melhor para todos, 2024. 15p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

MENDES, Leonardo Vieira. **Plano de Governo para a cidade de São João de Meriti**. 2024. 04 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em: 20 dez. 2024.

MIRANDA, Marotto. **Plano de Governo**. 2024. 13 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

OLIVEIRA, Eduardo Reina Gomes de. **Plano de Governo para a Cidade de Nova Iguaçu**. 2024. 17 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em: 20 dez. 2024.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. O arquivo mais próximo de todos. In: RODRIGUES, Ana Célia. *et al.* **Arquivos fluminenses no contexto Ibero-Americano**. Rio de Janeiro: L. E. T. Leite. 2019. p. 15-19.

OLIVEIRA, Wladimir Barros Assed Matheus de.; PAES, Frederico. **Plano de governo**. 2024. 10 p. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>. Acesso em 20 dez. 2024.

PAES, Eduardo. **Versão preliminar 1.0 do programa de governo**. 2024. 16 p.

Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>.

Acesso em 20 dez. 2024.

REZENDE, Welberth. **Plano de governo**. 2024. 47 p. Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>.

Acesso em 20 dez. 2024.

RODRIGUES, Ana Célia. História e cidadania: o papel dos arquivos municipais.

Boletim do Arquivo. São Paulo, v.4, n.1, p. 22-27, 2002.

SIQUEIRA, Washington Luiz Cardoso. **Plano de Governo**. 2024. 16 p. Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>.

Acesso em 20 dez. 2024.

SOUZA, Rubem Vieira de. **Plano de governo 2025-2029: por uma Itaguaí ainda melhor**. 2024. 69 p. Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>.

Acesso em 20 dez. 2024.

UNESCO. Conselho Internacional de Arquivos (CIA). **Declaração Universal sobre os Arquivos**. 2010. Disponível em:

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000213423_spa. Acesso em: 15 jan. 2026.

VASCONCELLOS, Leonardo. **Plano da renovação: diretrizes e metas para**

Teresópolis virar o jogo. 2024. 25 p. Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>.

Acesso em 20 dez. 2024.

VIEIRA, Tande. **Plano de governo municipal**. 2024. 15 p. Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/RJ/2045202024>.

Acesso em 20 dez. 2024.

VILELA, Amanda Barbosa. **Identificação dos procedimentos de gestão de**

documentos e arquivos na Câmara Municipal de Niterói. 2019. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquivologia) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, 2019b. Disponível em:

<https://app.uff.br/riuff/handle/1/23027>. Acesso em: 07 jan. 2026.

VILELA, Amanda Barbosa. **Os arquivos no contexto das ações de transparência do Poder Executivo do município de Niterói, RJ**. 2019. 231 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto de Artes e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019a. Disponível em:

<https://app.uff.br/riuff/handle/1/14740>. Acesso em: 04 jan. 2026.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A DINÂMICA POPULACIONAL RECENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECENT POPULATION DYNAMIC IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Michael Alexandre Chetry

 <https://orcid.org/0000-0002-3814-8102>

Correspondência: michaelchetry@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96535

Recebido em: 30 jan. 2026 | Aceito em: 4 maio 2026

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo, a partir dos primeiros resultados do Censo demográfico 2022 do IBGE, descrever e analisar as dinâmicas demográfica e migratória recentes do estado do Rio de Janeiro. Os resultados apontam para continuidade das tendências anteriores: estagnação demográfica, aumento das perdas migratórias e tímido movimento desconcentração da população da Região Metropolitana em direção aos litorais sul e norte do Estado. Todavia, observa-se importantes diferenças territoriais. Neste sentido, a principal novidade da última década é o aumento do número de municípios que registraram perda de população, o que pode indicar uma possível reorganização espacial do território fluminense.

Palavras-chave: demografia; migração; região de governo; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This study aims, based on the first results of the 2022 Demographic Census, to describe and analyse the recent demographic and migratory dynamics of the state of Rio de Janeiro. The show the continuation of previous trends: demographic stagnation, an increase in migratory losses, and a modest movement of population deconcentration from the Metropolitan Region toward the state's southern and northern coastal areas. However, significant territorial differences are observed. The new fact of the last decade is the increase in the number of municipalities experiencing population loss, which may suggest a possible spatial reorganization of the Rio de Janeiro state territory.

Keywords: demography; migration; government region; Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

O processo de formação do território fluminense é historicamente marcado por um intenso desequilíbrio entre a metrópole do Rio de Janeiro e o interior do Estado. Essa



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

disparidade, que se expressa tanto em termos populacionais quanto econômicos, encontra suas raízes na centralidade econômica e política que exerceu a cidade do Rio de Janeiro no plano nacional e local, e foi se consolidando progressivamente ao longo do tempo. O Rio de Janeiro liderou o desenvolvimento econômico do país até as primeiras décadas do século 20, quando foi ultrapassada por São Paulo. Sediou a capital do país durante quase 200 anos e, de 1834, quando se tornou município neutro, até a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975, o município do Rio de Janeiro permaneceu separado institucionalmente do resto do Estado. Esses processos se conjugaram para produzir e ampliar esse descompasso entre a cidade - e posteriormente a região metropolitana - do Rio de Janeiro e o interior do Estado, resultando na formação de dois espaços distintos e pouco integrados (Penalva, 2003).

Nos anos mais recentes, a partir da crise econômica e social da década de 1980 que atingiu de forma particularmente acentuada o Rio de Janeiro (Natal, 2011), o Estado vem apresentando um quadro de estagnação econômica e demográfica que se reflete tanto no baixo crescimento populacional (Ribeiro; O'Neill, 2012), quanto em perdas migratórias (Oliveira; Ervatti, 2012; Lima, 2025). Em paralelo, apesar de continuar fortemente polarizada em torno da região metropolitana, é possível identificar um movimento de desconcentração da população a partir dos anos 1990 sustentado pela expansão do setor petrolífero no interior (Simões, A.; Oliveira, 2007; Ribeiro; O'Neill, 2012).

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo atualizar estudos anteriores acerca a dinâmica populacional fluminense recente, a exemplo dos realizados por Simões e Oliveira (2007) ou Ribeiro e O'Neill (2012). Mais especificamente, com base os primeiros resultados do Censo Demográfico 2022 do IBGE, busca-se descrever e analisar as dinâmicas demográfica e migratória do Estado desde 2010. Para tanto, o estudo é orientado pelas seguintes perguntas: como evoluíram a dinâmica demográfica e a distribuição da população no estado do Rio de Janeiro nas últimas décadas? Os dados recentes indicam uma continuidade ou aprofundamento das tendências demográficas anteriores ou apontam mudanças significativas? Por fim, o que revelam os resultados preliminares do Censo demográfico 2022 sobre a dinâmica migratória do Estado na última década?

Como principal resultado, os dados confirmam a estagnação demográfica do estado, observado desde os anos 1980. Este quadro se caracteriza notadamente, na última década, por um crescimento populacional quase nulo, o segundo mais baixo do país, e

pela acentuação da perda de atratividade migratória, o Estado tendo apresentado um aumento do déficit migratório na última década. No plano interno, observa-se a continuidade do movimento de interiorização da população, bem como o aumento do número de municípios com perda de população, entre os quais se destacam a capital Rio de Janeiro e vários municípios da Região Metropolitana.

O presente texto está organizado em três partes. A primeira apresenta uma visão geral da trajetória demográfica fluminense visando contextualizar sua dinâmica recente, tanto no tempo, quanto em relação aos outros Estados. A segunda analisa a distribuição espacial da população fluminense e sua evolução nas últimas décadas. Por fim, a terceira parte discute a dinâmica migratória no estado do Rio de Janeiro, utilizando as informações do censo disponibilizadas até agora, sobre os movimentos migratórios interestaduais.

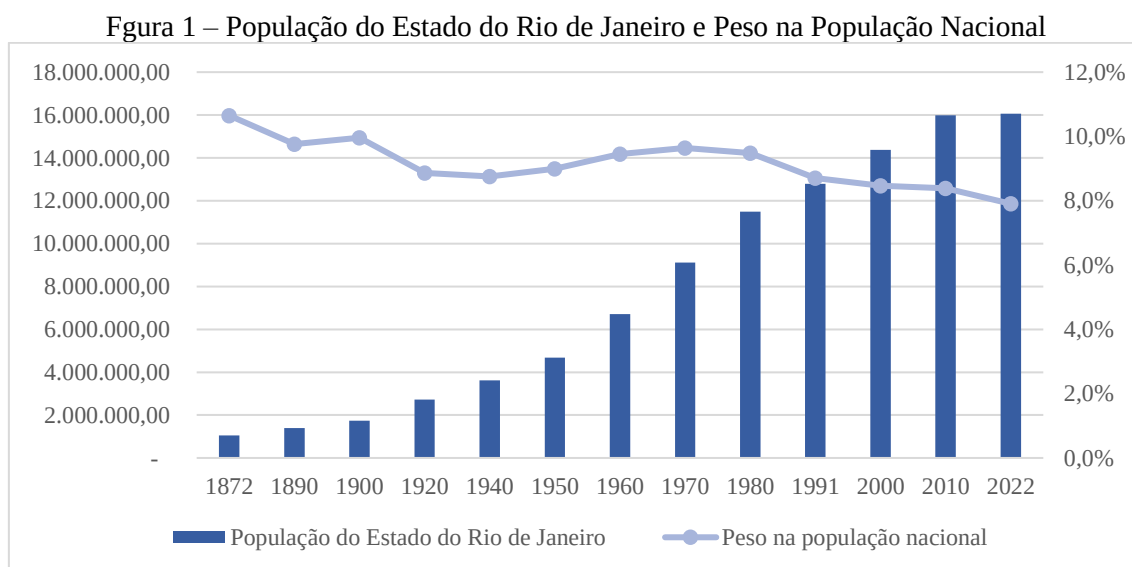
2 MATERIAL E MÉTODOS

As análises apresentadas neste artigo se baseiam nos dados do Censo demográfico 2022 do IBGE sobre a população e as migrações divulgados até então. Também, para fins comparativos, são mobilizados dados dos Censos anteriores (1991, 2000 e 2010). A dinâmica populacional do Estado foi analisada a partir de indicadores demográficos como a taxa geométrica de crescimento e a distribuição espacial da população, considerando a variável da população residente. A descrição das migrações foi realizada por meio do saldo migratório e dos deslocamentos interestaduais em direção ao Estado. Para isso, utilizamos a informação referente ao lugar de residência dos indivíduos 5 anos antes da aplicação do Censo, conhecida como “migração a data fixa”. Importante destacar que essa informação sobre o lugar de residência anterior encontra-se disponível, até o momento, apenas na escala das Unidades da Federação. Isso impossibilitou avaliar os deslocamentos intermunicipais e, conseqüentemente, realizar uma análise mais detalhada das migrações e da dinâmica espacial da população no interior do Estado. Em relação ao recorte espacial do estudo, as análises foram conduzidas na escala do estado do Rio de Janeiro, das Regiões de Governo e dos municípios. Enfim, de forma a facilitar a exposição dos resultados, parte deles foi mapeada, recorrendo inclusive a técnicas cartográficas originais, como as anamorfoses.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A estagnação demográfica do estado do Rio de Janeiro: uma visão geral

A dinâmica populacional recente do estado do Rio de Janeiro segue globalmente as tendências registradas nas últimas décadas, que apontam para um quadro de estagnação demográfica (Figura 1).



Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

Em 1900, a população do Estado¹ era de 1,75 milhões de habitantes, representando 10,0% da população do país. Nas primeiras décadas do século XX, a população cresce de forma relativamente lenta, a um ritmo abaixo da média nacional: em 1940, o Estado contava 3,6 milhões de habitantes, correspondendo a 8,8% da população brasileira. O aumento da população é particularmente notável a partir da década de 1940 até a década 1970, sendo a um ritmo superior à média nacional: em 1970, a população do Estado atingiu 9,1 milhões de habitantes, representando 9,6% da população do país. Como é conhecido, esta fase corresponde ao período de industrialização do país, durante o qual o Rio de Janeiro, além de exercer a função de capital, recebeu investimentos importantes, e apresentou forte dinamismo econômico, tornando o Estado um dos maiores polos receptores de migrantes no país ao lado de São Paulo. Desde então, a dinâmica demográfica do Estado conheceu uma desaceleração significativa. A partir da década de

¹Até 1975, o território correspondendo ao atual estado do Rio de Janeiro era constituído pelo município do Rio de Janeiro (que foi Distrito Federal até 1960 e posteriormente o estado da Guanabara até 1975) e pelo (antigo) estado do Rio de Janeiro.

1980, o Rio de Janeiro apresenta uma diminuição do crescimento populacional, que passa a se situar abaixo da média nacional e, conseqüentemente, uma redução progressiva do seu peso demográfico. Em 2022, o Estado contava um pouco mais de 16.055.174 habitantes, correspondendo à 7,9% da população brasileira, o menor valor desde a realização dos Censos demográficos. Essa deterioração da dinâmica populacional do Estado no período recente constituiu, em parte, um reflexo da perda contínua de dinamismo da economia fluminense a partir da década de 1970 (Osorio; Rabelo; Versiani, 2025).

De fato, a estagnação demográfica do estado Rio de Janeiro nas últimas décadas se verifica também em relação as outras unidades da federação (Tabela 1). Terceiro Estado mais populoso do país atrás São Paulo e Minas Gerais, o Rio de Janeiro registra desde 1991, no contexto de redução do crescimento populacional vivido pelo país, umas das taxas de crescimento mais baixa do Brasil: de 1,30 % por ano na década 1991-2000 passou para 1,06% por ano na década 2000-2010. No período entre 2010 e 2022, o Rio de Janeiro apresentou a segunda menor taxa de crescimento do país com 0,03% por ano, ultrapassando somente Alagoas, uma taxa que representa um acréscimo de apenas 65 mil habitantes.

Tabela 1 - Numero e Taxa de Crescimento Anual da População Segunda Unidade da Federação, 1991-2022

(Continua)

Estado	População				Crescimento anual (%)		
	1991	2000	2010	2022	1991-2000	2000-2010	2010 - 2022
Rondônia	1.132.692	1.380.952	1.562.409	1.581.196	2,23	1,24	0,10
Acre	417.718	557.882	733.559	830.018	3,27	2,78	1,03
Amazonas	2.103.243	2.817.252	3.483.985	3.941.613	3,30	2,15	1,03
Roraima	217.583	324.397	450.479	636.707	4,54	3,34	2,93
Pará	4.950.060	6.195.965	7.581.051	8.120.131	2,53	2,04	0,57
Amapá	289.397	477.032	669.526	733.759	5,71	3,45	0,77
Tocantins	919.863	1.157.690	1.383.445	1.511.460	2,59	1,80	0,74
Maranhão	4.930.253	5.657.552	6.574.789	6.776.699	1,54	1,51	0,25
Piauí	2.582.137	2.843.428	3.118.360	3.271.199	1,08	0,93	0,40
Ceará	6.366.647	7.431.597	8.452.381	8.794.957	1,73	1,30	0,33
Rio Grande do Norte	2.415.567	2.777.509	3.168.027	3.302.729	1,56	1,32	0,35
Paraíba	3.201.114	3.444.794	3.766.528	3.974.687	0,82	0,90	0,45
Pernambuco	7.127.855	7.929.154	8.796.448	9.058.931	1,19	1,04	0,25
Alagoas	2.514.100	2.827.856	3.120.494	3.127.683	1,32	0,99	0,02

Sergipe	1.491.876	1.784.829	2.068.017	2.210.004	2,01	1,48	0,55
Bahia	11.867.991	13.085.769	14.016.906	14.141.626	1,09	0,69	0,07
Minas Gerais	15.743.152	17.905.134	19.597.330	20.539.989	1,44	0,91	0,39
Espírito Santo	2.600.618	3.097.498	3.514.952	3.833.712	1,96	1,27	0,73
Rio de Janeiro	12.807.706	14.392.106	15.989.929	16.055.174	1,30	1,06	0,03
São Paulo	31.588.925	37.035.456	41.262.199	44.411.238	1,78	1,09	0,61
Paraná	8.448.713	9.564.643	10.444.526	11.444.380	1,39	0,88	0,76
Santa Catarina	4.541.994	5.357.864	6.248.436	7.610.361	1,85	1,55	1,66
Rio Grande do Sul	9.138.670	10.187.842	10.693.929	10.882.965	1,21	0,49	0,15
Mato Grosso do Sul	1.780.373	2.078.070	2.449.024	2.757.013	1,73	1,66	0,99
Mato Grosso	2.027.231	2.505.245	3.035.122	3.658.649	2,38	1,94	1,57
Goiás	4.018.903	5.004.197	6.003.788	7.056.495	2,47	1,84	1,36
Distrito Federal	1.601.094	2.051.146	2.570.160	2.817.381	2,79	2,28	0,77
Brasil	146.825.475	169.872.856	190.755.799	203.080.756	1,63	1,17	0,52

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

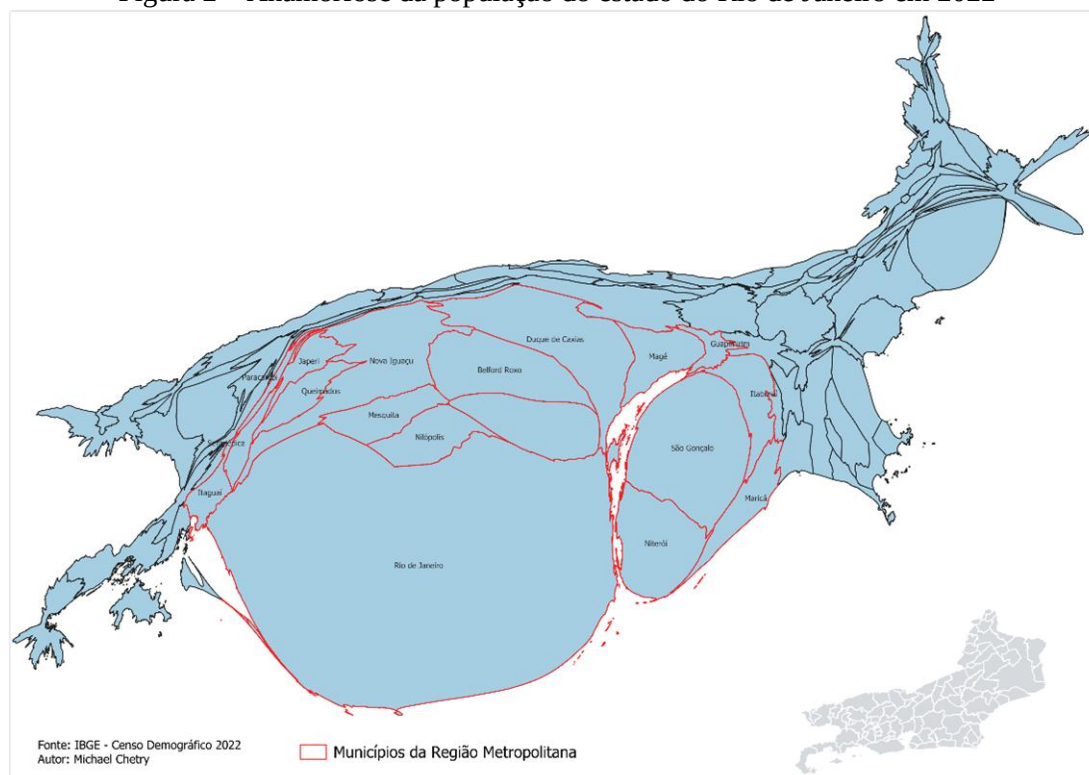
Essa trajetória demográfica do estado do Rio de Janeiro, ao longo do século, tem ocorrido de forma diferenciada entre as Regiões de Governo que compõem o Estado, cada uma dela apresentando dinâmicas próprias em função da sua atratividade relativa.

3.2 Dinâmica espacial da população no Rio de Janeiro: um tímido movimento de desconcentração

Em relação a distribuição espacial da população, a anamorfose² da população dos municípios do estado do Rio de Janeiro em 2022 (Figura 2) evidencia claramente que ela permanece fortemente concentrada na cidade e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Ao lado disso, destacam-se, em menor medida, as cidades médias do Estado como Campos dos Goytacazes e aquelas localizadas nas Regiões do Médio Paraíba e Serrana. Em contraste, amplas porções do território, como as Regiões Noroeste Fluminense e o Centro-Sul Fluminense, aparecem pouco povoadas.

²A anamorfose é uma representação espacial onde o tamanho das áreas (aqui os municípios) é deformado proporcionalmente a uma variável quantitativa (a população neste caso).

Figura 2 – Anamorfose da população do estado do Rio de Janeiro em 2022



Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

De forma mais precisa, em 2022, a Região Metropolitana concentra 73,1% da população estadual, correspondendo a 11.742.990 habitantes (Tabela 2). No contexto metropolitano, é importante destacar que o núcleo, isto é o município do Rio de Janeiro, concentra um pouco menos de 40% da população fluminense (6.211.223 habitantes), enquanto a periferia metropolitana acolhe 34,5% da população (5.531.767). Por sua vez, 27,9% da população estadual reside no interior do Estado, principalmente nas Regiões de Governo das Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Norte Fluminense e Serrana.

Tabela 2 - Número e distribuição da população segundo as Regiões de Governo, 1991-2022
(Continua)

Regiões de Governo	População				Distribuição			
	1991	2000	2010	2022	1991	2000	2010	2022
Baixas Litorâneas	303.988	462.325	700.842	868.285	2,4%	3,2%	4,4%	5,4%
Centro-Sul Fluminense	228.448	254.103	272.227	278.628	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%
Costa Verde	127.423	173.692	243.500	253.897	1,0%	1,2%	1,5%	1,6%
Médio Paraíba	694.254	785.192	855.193	865.130	5,4%	5,5%	5,3%	5,4%
Metropolitana	9.882.018	10.967.489	11.945.532	11.742.990	77,2%	76,2%	74,7%	73,1%
Núcleo (Rio de Janeiro)	5.480.768	5.857.904	6.320.446	6.211.223	42,8%	40,7%	39,5%	38,7%

<i>Periferia</i>	4.401.250	5.109.585	5.625.086	5.531.767	34,4%	35,5%	35,2%	34,5%
Noroeste Fluminense	273.063	297.837	317.493	324.037	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
Norte Fluminense	611.577	699.292	849.515	920.826	4,8%	4,9%	5,3%	5,7%
Serrana	686.426	752.176	805.627	801.381	5,4%	5,2%	5,0%	5,0%
Estado	12.807.197	14.392.106	15.989.929	16.055.174	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

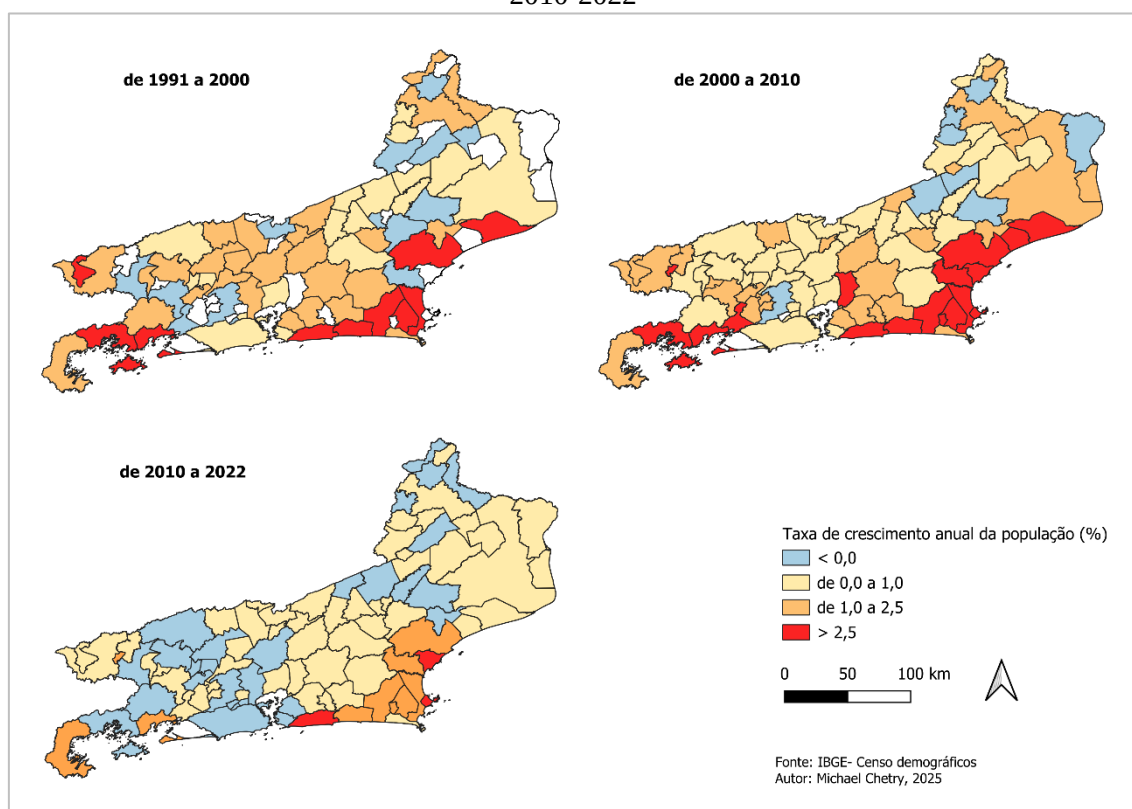
Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

Os resultados confirmam também o movimento de desconcentração da população para o interior do Estado verificado a partir dos anos 1990 (Ribeiro, O'Neill, 2012). Entre 1991 e 2022, a proporção da população fluminense residindo na Região Metropolitana diminuiu significativamente, passando de 77,2% a 73,1%, diminuição que se deve principalmente ao comportamento do núcleo cujo peso decresceu de 42,8% para 38,7% no mesmo período. A periferia metropolitana, por sua vez, registra uma redução mais leve da sua participação, de 35,5% em 2000 a 34,5% em 2022. Em contrapartida, observa-se logicamente o crescimento relativo da população no interior do Estado, embora de forma não homogênea. Conforme indicado na Tabela 2, o aumento da população concentrou-se nas Baixadas Litorâneas, no Norte Fluminense e na Costa Verde, as outras Regiões de Governo permanecendo relativamente estável ou até registrando um leve declínio (Centro-Sul Fluminense, Serrana).

Essa tendência de “interiorização” da população fluminense se reflete também nas taxas de crescimento diferenciadas entre os diversos espaços do Estado na última década. Assim, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro registrou uma perda de população de 0,15% ao ano entre 2010 e 2022, perda distribuída de forma homogênea entre o núcleo e a periferia, enquanto o interior do Estado apresentou um crescimento significativo de 0,54% ao ano, bem superior à média estadual que, lembramos, era de 0,03% ao ano no período.

Na escala local, os municípios experimentaram trajetórias demográficas bastante distintas. A Figura 3 apresenta as taxas de crescimento populacional dos municípios nos períodos 1991-2000, 2000-2010 e 2010-2022, e permite entender de forma mais precisa a evolução demográfico do território fluminense.

Figura 3 – Taxa de Crescimento anual da População Por Município, 1991-2000, 2000-2010, 2010-2022



Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

Em primeiro lugar, como podemos observar nos mapas, a deterioração da dinâmica demográfica do Estado nas últimas décadas se reflete na diminuição do número de municípios que registraram um aumento da população: no período 1991-2000, 37 municípios apresentavam um crescimento populacional superior a 1% ao ano, enquanto no período 2010-2022 esse número caiu para 13. Observamos também que os ritmos de crescimento dos municípios vão globalmente diminuindo. Assim, 9 municípios apresentavam uma taxa de crescimento superior a 3 % ao ano entre 1991 e 2000 (com um máximo de 11,25% ao ano) contra apenas 3 entre 2010 e 2022. Esses municípios que ganharam população já apresentavam, há décadas, crescimento demográfico significativo, evidenciando a continuidade do processo de expansão da metrópole segundo os dois eixos identificados por Ribeiro e O'Neill (2012). O primeiro eixo, ao longo do Litoral Norte, corresponde as Baixadas Litorâneas, de Marica até Macaé. O segundo eixo, do lado oposto, ao longo do Litoral Sul, corresponde à Costa Verde, de Mangaratiba até Paraty (com exceção de Angra dos Reis). Tratam-se de regiões tradicionalmente dinâmicas do estado do Rio de Janeiro, cujas economias, impulsionadas pelo setor petrolífero, turístico e pelos royalties no caso das Baixadas Litorâneas, e pelas

atividades relacionadas ao turismo e a segunda residência na Costa Verde, as tornam particularmente atrativas.

Ao contrário, o número de municípios apresentando um declínio demográfico aumentou de 7 no período 2000-2010 para 27 no período 2020-2022. Parte desses municípios são tradicionalmente pouco dinâmicos e conhecem um processo de esvaziamento contínuo desde décadas como aqueles localizados nas regiões Serrana e Noroeste Fluminense. Outros municípios registraram uma perda de população mais recentemente, sugerindo mudanças de trajetórias demográficas. Tratam-se principalmente da capital Rio de Janeiro e de alguns municípios da Região Metropolitana, de municípios do Médio Paraíba e do Centro-Sul Fluminense, e de Angra dos Reis na Costa Verde. A Região Metropolitana já vinda passando desde a década de 1980 por um processo de perdas migratórias em favor do interior do Estado (Simões; Oliveira, 2007). Mas até então, essas perdas eram compensadas pela vinda de migrantes de outras unidades da federação, o que não é mais o caso, tendo em conta a deterioração da dinâmica migratória do Estado como veremos adiante. No caso do Médio Paraíba, o dinamismo econômico gerado pelas indústrias metalúrgicas e automobilísticas sofreu um enfraquecimento desde a década de 1990, em função de processos de privatização e de modernização tecnológica, que reduziram a demanda por mão de obra. Enfim, Angra dos Reis, após décadas de forte crescimento populacional, experimentou uma reversão do seu quadro demográfico na década de 2010, ocasionada pela desaceleração da indústria naval, importante atividade econômica do município, em decorrência da operação Lava Jato, a qual se sobrepôs uma crise de segurança pública resultante da expansão dos grupos criminais para o interior do Estado.

3.3 Dinâmica Migratória no Estado e nas Regiões de Governo: Primeiras Tendências

Os dados do Censo demográfico 2022 sobre as migrações, disponibilizados até o momento, ainda são preliminares e, como já mencionado, informam apenas os movimentos migratórios interestaduais. Todavia, eles vêm confirmar o aumento do déficit migratório do estado do Rio de Janeiro em relação às outras unidades da federação (Tabela 3).

Tabela 3 - Número de Imigrantes, Emigrantes e Saldo Migratório Segundo os Estados, 2010 e 2022

Estados	2010			2022		
	Imigrantes	Emigrantes	Saldo	Imigrantes	Emigrantes	Saldo
Rondônia	27.371	19.495	7.876	43.317	66.076	- 22.759
Acre	5.682	5.168	514	10.226	33.970	- 23.744
Amazonas	26.587	19.587	7.000	45.789	92.147	- 46.358
Roraima	9.100	4.565	4.535	19.618	22.356	- 2.738
Pará	58.551	66.026	- 7.475	155.327	249.424	- 94.097
Amapá	11.693	5.277	6.416	17.439	35.024	- 17.585
Tocantins	29.899	25.793	4.106	71.887	65.856	6.031
Maranhão	38.869	74.616	- 35.747	130.658	259.886	- 129.228
Piauí	26.461	43.938	- 17.477	87.603	100.877	- 13.274
Ceará	44.752	57.405	- 12.653	135.791	136.488	- 697
Rio Grande do Norte	27.787	20.335	7.452	61.447	66.080	- 4.633
Paraíba	37.904	39.978	- 2.074	119.695	88.743	30.952
Pernambuco	57.958	78.011	- 20.053	145.645	187.131	- 41.486
Alagoas	21.639	40.812	- 19.173	74.772	117.402	- 42.630
Sergipe	20.459	15.281	5.178	52.329	58.365	- 6.036
Bahia	91.077	146.647	- 55.570	285.774	327.323	- 41.549
Minas Gerais	148.893	151.682	- 2.789	426.265	319.766	106.499
Espírito Santo	52.255	28.027	24.228	102.402	74.534	27.868
Rio de Janeiro	102.629	115.413	- 12.784	167.214	332.574	- 165.360
São Paulo	327.454	313.819	13.635	736.380	825.958	- 89.578
Paraná	109.398	119.978	- 10.580	327.943	242.898	85.045
Santa Catarina	122.692	55.559	67.133	503.580	149.230	354.350
Rio Grande do Sul	44.833	83.287	- 38.454	134.678	212.517	- 77.839
Mato Grosso do Sul	42.971	33.370	9.601	105.941	88.267	17.674
Mato Grosso	57.463	47.751	9.712	206.858	102.920	103.938
Goiás	133.011	61.687	71.324	371.355	184.528	186.827
Distrito Federal	73.181	77.062	- 3.881	116.581	216.174	- 99.593

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

Em 2022, o estado Rio de Janeiro registrou o maior saldo migratório negativo do país, com um déficit de 165 mil indivíduos. Esse número é significativamente superior ao registrado em 2010, que era de 13 mil pessoas, revelando uma diminuição da atratividade residencial do Estado. Assim, o número de emigrantes que deixaram o Estado quase

triplicou entre 2010 e 2022, passando de 115,4 mil para 332,5 mil pessoas. No mesmo tempo, o número de novos chegados aumentou apenas de 102,6 mil para 167,2 mil.

Os movimentos migratórios de e para o estado do Rio de Janeiro na última década seguem globalmente os fluxos tradicionais (Tabela 4). Os imigrantes são originários principalmente dos Estados vizinhos (São Paulo, Minas Gerais) e do Nordeste (Bahia, Ceara, Paraíba). Os principais destinos dos emigrantes correspondem também aos Estados mais próximos geograficamente (São Paulo, Minas Gerais, Espírito do Santo), seguido pelo Paraná, Santa Catarina, e a Região Nordeste. Essa última migração sinaliza a continuidade dos movimentos de retorno, tendência já observada há algumas décadas. Agora, a importância crescente dos fluxos em direção a Santa Catarina constitui uma certa novidade, testemunhando do dinamismo econômico desse Estado nos anos recentes que o tornou um destino privilegiado dos migrantes (Tabela 3).

Tabela 4 - Número de imigrantes e emigrantes do estado do Rio de Janeiro segundo os Estados de origem e destino, 2022

(Continua)

Estados	Origem dos imigrantes	Destino dos emigrantes
Rondônia	737	1.256
Acre	684	380
Amazonas	4.950	4.775
Roraima	268	675
Pará	6.259	6.099
Amapá	415	399
Tocantins	296	880
Maranhão	6.005	6.629
Piauí	1.638	3.404
Ceará	10.525	22.474
Rio Grande do Norte	4.268	7.307
Paraíba	10.483	23.948
Pernambuco	7.499	9.147
Alagoas	1.933	2.930
Sergipe	1.901	3.257
Bahia	13.823	17.518
Minas Gerais	27.622	58.955
Espírito Santo	10.281	24.407
São Paulo	31.338	71.253

Paraná	4.471	15.064
Santa Catarina	3.534	17.027
Rio Grande do Sul	6.457	10.585
Mato Grosso do Sul	2.870	5.030
Mato Grosso	1.231	1.976
Goiás	2.251	6.157
Distrito Federal	5.475	11.042
Total	167.214	332.574

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

Olhando para as Regiões de Governo (Tabela 5), podemos observar que a Região Metropolitana é logicamente o principal destino das migrações interestaduais, seguido pelas Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba e o Norte Fluminense. Mais uma vez, a lógica da proximidade geográfica continua ser determinante nos fluxos de migratórios: as Regiões Noroeste e Norte receberam principalmente imigrantes do Espírito do Santo e de Minas Gerais; as Regiões do Médio Paraíba e das Baixadas de Litorâneas de São Paulo e Minas Gerais; e a Região da Costa Verde de São Paulo. Também, destaca-se o tradicional fluxo vindo do Nordeste, em particular para a Região Metropolitana, onde representa 40% do total de imigrantes, assim que para as Baixadas Litorâneas e o Norte Fluminense.

Tabela 5 - Imigração segundo as Regiões de Governo por lugar de origem, 2022

Região de Governo	Total imigrantes interestaduais	Região Norte	Região Nordeste	Minas Gerais	Espírito Santo	São Paulo	Região Sul	Região Centro-oeste
Baixadas Litorâneas	14.414	966	3.777	3.685	1.379	2.437	957	1.213
Centro-Sul Fluminense	2.588	52	227	1.416	115	383	273	122
Costa Verde	4.938	96	1.421	614	166	2.150	365	126
Médio Paraíba	12.345	654	1.469	3.736	386	4.648	807	645
Metropolitana	112.009	10.774	45.576	12.619	4.588	19.065	10.418	8.969
Noroeste Fluminense	4.311	133	145	2.180	1.403	224	114	112
Norte Fluminense	10.750	568	3.913	1.735	1.892	1.237	1.020	385
Serrana	5.869	374	1.544	1.641	353	1.190	511	256
Total	167.214	13.617	58.072	27.626	10.282	31.334	14.465	11.828

Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Elaborado pelo autor (2025).

4 CONCLUSÕES

As análises apresentadas neste texto confirmam as principais tendências observadas nas últimas décadas e convergem para manutenção do quadro de estagnação demográfico do estado do Rio de Janeiro. Assim, desde 2010, o crescimento da população fluminense é praticamente nulo, correspondendo a segunda menor taxa do país. Paralelamente, houve um aumento do déficit migratório na última década, revelando uma redução da atratividade do Estado. Em termos espacial, a forte concentração da população em torno da Região Metropolitana, traço histórico da configuração do espaço fluminense, continua se reduzindo, ainda que de forma lenta. Tal movimento reflete a expansão da metrópole em direção aos litorais sul e norte do Estado. Os dados permitem também de identificar algumas novidades, especialmente o aumento do número de municípios que registraram perda de população, o que pode indicar uma possível reorganização espacial do território. Todavia, ainda é necessário aguardar a publicação dos resultados completos do Censo Demográfico 2022, em particular de sobre migração, para determinar com mais precisão essas tendências.

REFERÊNCIAS

- IBGE. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro, 1992.
- IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2012.
- IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro, 2024.
- LIMA, A. C. da C. Dinâmica migratória no Estado do Rio de Janeiro pós-2010: o perfil do imigrante local. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, 2020. DOI: 10.12957/geouerj.2020.47266. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/47266>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- NATAL, J. L. A. (Coord.). **O estado do Rio de Janeiro no limiar do século XXI – história, diagnóstico e perspectivas de desenvolvimento**. Relatório de Pesquisa. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2001.
- OLIVEIRA, T. R.; ERVATTI, L. R. Mobilidade espacial da população no Rio de Janeiro: dinamismo e estagnação. In: **XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP)**, Águas de Lindóia/SP., 2012.

OSORIO, M.; RABELO, S.R.H.; VERSIANI, M.H. Pensando o Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 28 especial, 2025. DOI: 10.12957/cdf.2025.89463. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/89463>. Acesso em: 29 jan. 2026.

PENALVA, A. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

RIBEIRO, M. A.; O'NEILL, M. M. V. C. Contrastes entre a metrópole e o interior fluminense a partir da dinâmica populacional. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, p. 262–301, 2012. DOI: 10.12957/geouerj.2012.3710. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/3710>. Acesso em: 22 ago. 2025.

SIMÕES, A.; OLIVEIRA, A. T. R. Migrações, economia e território no Estado do Rio de Janeiro nos anos noventa. In: **V Encontro Nacional Sobre Migrações**. Campinas, SP. **Anais...** Campinas: Abep, 2007.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

ENTRE ONDAS, MEMÓRIAS E OSSADAS: O CASO DO SÍTIO ARQUEOLÓGICO CEMITÉRIO DE MANGUINHOS/RJ

BETWEEN WAVES, MEMORIES AND BONES: THE CASE OF THE ARCHAEOLOGICAL SITE CEMETERY OF MANGUINHOS/RJ

Paula Oliveira de Souza

 <https://orcid.org/0009-0008-4061-6551>

Correspondência: paulasouzahist@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Luisa Silva Rocha

 <https://orcid.org/0009-0009-0301-3505>

Correspondência: luisasilvarocha12@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Júlia Ermínia Riscado

 <https://orcid.org/0000-0002-0840-0856>

Correspondência: julia_riscado@yahoo.com.br

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Simonne Teixeira

 <https://orcid.org/0000-0002-2476-8247>

Correspondência: simonne@uenf.br

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96733

Recebido em: 5 fev. 2026 | **Aceito em:** 12 maio 2026

RESUMO

Entre ossadas reveladas pelas marés e memórias que insistem em permanecer, o cemitério de Manguinhos/RJ testemunha a violência do passado e a luta pela dignidade no presente. Este artigo analisa o sítio arqueológico histórico da Praia de Manguinhos, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro, como um lugar de memórias difíceis, marcado pela violência do tráfico transatlântico de africanos escravizados. A partir de uma perspectiva interdisciplinar, que articula História, Arqueologia, Antropologia e estudos sobre memória e patrimônio, examinamos as descobertas arqueológicas realizadas no local desde a década de 1990, bem como as tensões envolvendo a comunidade quilombola de Barrinha, situada nas proximidades. O trabalho destaca as disputas simbólicas e políticas em torno da gestão desse patrimônio, problematizando as práticas institucionais e dos especialistas que afastam as comunidades tradicionais da participação efetiva na preservação de sua própria história. Ao abordar o caso de Manguinhos, o artigo propõe reflexões sobre acesso patrimonial, memórias traumáticas



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

e o poder que os patrimônios possuem de serem simultaneamente espaços de dores e resistências.

Palavras-chave: patrimônio difícil; gabinete de arqueologia; GP oficina; memória quilombola; justiça social.

ABSTRACT

Between skeletal remains revealed by the tides and memories that insist on remaining, the Manguinhos/RJ cemetery bears witness to the violence of the past and the struggle for dignity in the present. This article analyzes the historical archaeological site of Praia de Manguinhos, on the northern coast of the state of Rio de Janeiro, as a place of difficult memories, marked by the violence of the transatlantic slave trade. From an interdisciplinary perspective, articulating History, Archaeology, Anthropology, and studies on memory and heritage, we examine the archaeological discoveries made at the site since the 1990s, as well as the tensions involving the quilombola community of Barrinha, located nearby. The work highlights the symbolic and political disputes surrounding the management of this heritage, problematizing the institutional and expert practices that distance traditional communities from effective participation in the preservation of their own history. By addressing the case of Manguinhos, the article proposes reflections on heritage access, traumatic memories, and the power that heritage possesses in being simultaneously spaces of pain and resistance.

Keywords: difficult heritage; archaeology office; GP oficina; quilombola memory; social justice.

1 INTRODUÇÃO

Em sua tese de doutoramento, Sueli Carneiro (2005) se apropria do termo epistemicídio, criado por Boaventura Sousa Santos (1998), para abordar o ato de anulação ou desqualificação do conhecimento produzido por grupos historicamente subjugados. Trata-se de um processo de produção da indigência cultural pela negação ao acesso à educação formal, criando uma persistente condição de inferiorização intelectual. Ao limitar ou negar o direito do outro em ter acesso à informação, retira-se o direito de produzir conhecimento, de informar, de narrar suas próprias histórias, de questionar outras abordagens sobre si, de produzir conhecimento e de instrumentalizar esse “outro”, de modo que ele possa participar dos espaços institucionais e políticos.

Para Victor Leonardi (1996), a modernidade, fundada em uma perspectiva eurocêntrica ocidental, promoveu o aniquilamento do outro ao estruturar um mundo à sua imagem nos demais continentes. Nesse sentido, o reconhecimento de um passado difícil, como apontou Sharon Macdonald (2009), contribui para uma reconciliação pública capaz de construir uma identidade contemporânea positiva e autoafirmada. Entretanto, por atestarem a violência de acontecimentos ou regimes passados, o reconhecimento público

tende a ser motivado por descobertas arqueológicas e estudos históricos, gerando interesse patrimonial dos meios de comunicação, de turistas e da comunidade local.

Para Ana Lúcia Araújo (2010), a emergência do fenômeno memorial em torno da escravidão e do tráfico de escravizados para a Ásia, América e Europa tem como pano de fundo seus usos políticos na contemporaneidade. Demandas políticas de reparação aliadas a iniciativas de organismos internacionais como as Nações Unidas, estimularam as produções acadêmicas e a criação de legislações nacionais sobre o tema.

No campo dos direitos humanos, o conceito de justiça social passou a ser utilizado como instrumento fundamental de contraposição à ordem normativa no cenário internacional, que provoca uma modelação dos comportamentos humanos impostos pela difusão e pela internalização de uma suposta superioridade eurocêntrica. Trata-se, assim, de compreender os direitos humanos a partir da ótica construtivista (Sen, 2000), ou seja, mais como um campo de deliberação política, aberto às demandas de grupos discriminados ou em situação de risco. Nancy Fraser (2001), ressaltou que a realização de justiça requer tanto redistribuição material quanto reconhecimento cultural, reconhecendo que as relações de poder devem ser pensadas também a partir das interações sociais, entendendo que o sistema dialógico não é neutro ou autônomo.

Em 1993, a Conferência de Viena reafirmou a relevância dos direitos humanos e sua relação necessária com a democracia e o desenvolvimento ao considerar que o sujeito central deveria ser a pessoa e não mais o Estado. Assim que, à medida que a democracia se espalhou pela maioria dos estados do mundo ao longo das últimas três décadas, muitos acadêmicos, políticos, ativistas e administradores de ajuda humanitária deixaram de perguntar por que é que as transições de modelos governamentais acontecem e passaram a perguntar como são as modelagens democráticas. Esta nova abordagem centra-se no que torna uma democracia “boa” ou “melhor” e na forma como as melhorias podem não só ser medidas, mas também encorajadas.

No Brasil, a mudança no posicionamento do Estado se mostrou tímida apesar da adoção de medidas importantes, como a criação do Grupo Interministerial para a Valorização da População Negra (GPI). Instituído por meio do decreto de 20 de novembro de 1995, o GTI tinha “como expectativa, ao longo deste governo [Fernando Henrique Cardoso], inscrever definitivamente a questão do negro na agenda nacional. Isso significará conceder à questão racial do negro brasileiro a importância que lhe tem sido negada” (Brasil, 1998, p. 39). Sem recursos próprios e com um corpo técnico pequeno frente às atribuições previstas, o GTI não conseguiu avançar em seu propósito inicial.

Na década seguinte, em 2001, o país participou da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban. O plano de ação elaborado ao final do encontro atentou para a responsabilidade dos Estados na elaboração e na implementação de planos de ações com foco na diversidade, na justiça social, equidade no acesso aos mecanismos de participação e igualdade de oportunidades.

Uma medida proposta pela representação do Brasil no Comitê Científico Internacional da UNESCO foi a organização do inventário dos “Lugares de Memória do Tráfico Atlântico de Escravos e da História dos Africanos Escravizados no Brasil” a ser incorporado ao Projeto “Rota do Escravo: Resistência, Herança e Liberdade”. A iniciativa procurou, em parceria com o Laboratório de História Oral e Imagem (LABHOI/UFF), “trazer à tona histórias ocultas, intervir na construção de memórias públicas e sensibilizar variados públicos para a tragédia humana da escravidão e do tráfico” (Mattos, Abreu e Duran, 2014, p. 256).

A produção de um inventário era parte de uma medida de revisitação e de construção de novas formas de rememoração em torno da escravidão. Priorizar os locais de memória, amparado em evidências documentais, escritas e orais, objetivou demarcar a presença e o legado dos africanos recém-chegados ao país. A partir do acesso e da difusão informacional sobre o tema esperava-se, ainda, municiar a reivindicação de descendentes de africanos escravizados em vias de reparação material e simbólica.

O sítio arqueológico histórico localizado na Praia de Manguinhos, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro, expõe como a materialidade da violência (Lima, 2013) norteou a percepção da história e da memória como patrimônios que precisavam ser lembrados e valorizados.

2 METODOLOGIA

Esta breve inquietação adotou uma abordagem qualitativa, articulando levantamento bibliográfico com uma aproximação à comunidade Quilombola de Barrinha/RJ, localizada nas proximidades do sítio arqueológico do cemitério da Praia de Manguinhos, há apenas 2 km. O referencial teórico-metodológico foi desenhado para abarcar temas centrais a esta pesquisa, tais como memória social e lugares de memória (Pollak, 1989; 1992), patrimônio difícil (Macdonald, 2009) e epistemicídio (Santos, 1998;

Carneiro, 2005), bem como as dinâmicas do tráfico atlântico de pessoas escravizadas. Além da investigação bibliográfica, a pesquisa incluiu uma aproximação in loco à comunidade Quilombola de Barrinha. Nesse contexto, realizamos um encontro com a liderança local, no qual foi conduzida uma entrevista qualitativa de caráter aberto.

Inicialmente, antes da visita ao Quilombo, foram realizadas leituras sistemáticas de livros, artigos acadêmicos e documentos institucionais, este último desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Oficina de Estudos do Patrimônio Cultural (GP Oficina) certificado pelo CNPq e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PPGPS). O GP Oficina tem atuado ao longo de mais de 20 anos em pesquisas voltadas às políticas culturais e de preservação, fomentando a identificação, o estudo e a produção científica sobre o patrimônio cultural regional. Além disso, o GP vem pesquisando sobre os sítios arqueológicos da região Norte/Noroeste Fluminense, o que culminou numa formação de um acervo diversificado advindo de prospecções arqueológicas e recebimento de material por parte da comunidade do entorno.

Ao longo dos anos de 2022 a 2024, foi desenvolvido um plano curatorial para a criação de um espaço que pudesse abrigar, conservar, expor e comunicar estes objetos arqueológicos. Com isso, a Reserva Técnica Visitável Gabinete de Arqueologia¹ (GabArqueo) abrigada na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) foi concebida com o objetivo de ser um espaço que desenvolve pesquisas, mas que preserva, capacita e informa sobre o patrimônio arqueológico Norte/Noroeste Fluminense, sobretudo, sobre as memórias, identidades e a história local.

Neste acervo, há exatamente 117 fragmentos ósseos provenientes da Praia de Manguinhos, trazidos por populares para a Universidade, no entendimento de que este era o espaço propício para o recebimento. A partir disso, houve uma inquietação para se investigar não somente o artefato isolado (as ossadas), como também compreender como a população que mora perto do sítio arqueológico histórico, e em especial, os moradores do Quilombo, se veem frente ao sítio; se o considera como um espaço de memórias traumáticas; ou local de ressignificação; ou até mesmo, se possuem algum entrelaçamento de suas histórias com o cemitério de escravizados.

Diante disso, foi optado por uma abordagem aberta e dialógica visando respeitar e valorizar a espontaneidade da narrativa comunitária, permitindo que expressassem livremente suas vivências e interpretações. Assim como afirma Bringmann (2012, p. 11)

¹Atualmente o Gabinete de Arqueologia está aberto recebendo diversas visitas ao espaço. Para conhecer mais sobre o projeto acesse o perfil oficial na plataforma do *Instagram*: @gabinetedearqueologia

“através da linguagem, um simples povoado ou uma nação inteira podem expressar sua maneira de pensar e, conseqüentemente, atuar enquanto sujeitos históricos”. Portanto, tal escolha metodológica está alinhada com perspectivas críticas e decoloniais de pesquisa, que reconhecem a importância da escuta sensível e do protagonismo das comunidades tradicionais na produção e circulação de conhecimentos.

3 O SÍTIO ARQUEOLÓGICO HISTÓRICO PRAIA DE MANGUINHOS

O sítio arqueológico histórico Praia de Manguinhos² (RJ00526/INEPAC 213.05.04), localizado na Praia de Manguinhos, no município de São Francisco de Itabapoana – interior do estado do Rio de Janeiro, estaria associado a um cemitério de escravizados localizado na Fazenda Salinas, pertencente ao traficante André Gonçalves da Graça, o qual determinava o destino dos cativos que ali desembarcavam: alimentar as fazendas em São João da Barra/RJ³ (Mendonça *et al.*, 1994). Desse modo, o sítio corresponderia aos períodos dos séculos XVIII e XIX, mais precisamente o ápice da importação de escravizados para a localidade que alimentaria a expansão econômica Fluminense, remetendo-se assim, ao período do ciclo canavieiro no litoral do Norte Fluminense (Mendonça *et al.*, 1994).

Inicialmente a região ocupada por populações pré-históricas correspondendo aos povos dos sambaquis e, subsequente, pelos indígenas Goitacá, teria recebido os primeiros colonizadores europeus no século XVI. Em 1991, houve uma escavação extensiva do cemitério de Manguinhos através de um detalhamento do Programa Arqueológico Norte Fluminense (PANF) que almejava o mapeamento, prospecção e pesquisa dos sítios arqueológicos históricos dos municípios localizados à margem esquerda da faixa litorânea, entre os rios Itabapoana e o Rio Paraíba do Sul, ao Norte do Estado do Rio de Janeiro (Mendonça *et al.*, 1994).

O Projeto intitulado “Vila da Rainha” foi realizado por pesquisadores que registraram, escavaram e identificaram o cemitério como sendo de escravizados (Mendonça *et al.*, 1994). Inicialmente, o Projeto Vila da Rainha teve como enfoque esta região realizando uma escavação de sondagem para a verificação de uma hipótese: a de

²Registrado pelo Iphan e pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural do Estado do Rio de Janeiro (INEPAC) tendo como coordenadas UTM: 10m – 24K – 0288592 – 7625221.

³É importante destacar que neste período São Francisco de Itabapoana pertencia a São João da Barra, tendo sua emancipação no ano de 1995.

corresponder a um sítio histórico contendo remanescentes da Vila da Rainha de Pero de Góis da Silveira, donatário da Capitania Hereditária de São Tomé (Mendonça *et al.*, 1994). Ainda que as escavações realizadas em 1991 não tenham atingido o foco inicial para a localização da primeira ocupação territorial brasileira, o achado do cemitério de escravizados de Manguinhos acabou por confirmar que este local corresponde a um sítio do ciclo canavieiro, mesmo tendo surgido inúmeras interpretações para a existência de ossadas humanas enterradas na areia da praia, sendo conferida pelos pesquisadores, “ora como um local de massacre, ora de enterramentos de escravos, ora como um cemitério indígena, ou como um cemitério jesuítico” (Mendonça *et al.*, 1994, p. 30-31).

Uma característica que chamou a atenção dos profissionais naquela época é que nenhum enterramento mostrava algum acompanhamento funerário, vestimentas ou objetos pessoais, sugerindo dessa forma que os sujeitos foram enterrados nus ou envoltos em panos, com comprovação de ossadas de adultos e crianças (Mendonça *et al.*, 1994). Com isso, através de exames da posição corporal e seu arranjo paralelos à linha da praia, os pesquisadores sugeriram que o cemitério fosse realmente designado a sujeitos de “um segmento social pouco privilegiado, possivelmente escravos” (Mendonça *et al.*, 1994, p. 52).

Assim, como relatado Mendonça *et al.* (1994) a partir de pesquisas realizadas com os antigos moradores da localidade, foi possível observar que nenhum dos residentes lembravam dos enterramentos neste cemitério; já alguns comentaram sobre a existência de lápides que não foram encontradas; outros relataram que antes da escavação todo o local era coberto por densa vegetação secundária que obviamente certificou sua preservação perante ao avanço do mar, isso atrelado à maneira como a ossada foi encontrada, demonstrando que a ocupação era bem antiga. Dessa forma, desde a década de 90 a praia de Manguinhos vem sofrendo um processo de erosão ocasionada pelo fenômeno do avanço do mar, em decorrência das mudanças climáticas que acabam “revelando” os restos ósseos aos visitantes e aos moradores.

3.1 O Tráfico Ilegal

A partir das pesquisas arqueológicas e bioesqueletais realizadas por Mendonça *et al.* (1994), foi identificado que a ossada encontrada na Praia de Manguinhos vincula-se a pessoas negras de origem africana. Como já relatado, a área do cemitério estaria

localizada em um território que pertencia a traficantes de escravizados⁴ e conferiria como um porto ilegal após a Lei Eusébio de Queiróz (1850). Pereira (2011; 2019; 2024) confirma por meio de suas pesquisas que a Praia de Manguinhos seria um “porto abastecedor de africanos para a região, mesmo após a proibição do tráfico de africanos” (Pereira, 2024, p. 3), configurando este local como um espaço de recebimento de africanos durante o período de ilegalidade, após 1850.

Assim, como afirma o autor, tal comprovação realizada anteriormente na década de 90 coaduna com a hipótese de que ali se encontram sepultados africanos que acabaram não resistindo à travessia do Atlântico para a América ou os que vieram a perecer logo após realizados os desembarques, sendo assim, despejados em valas coletivas na faixa litorânea da Praia de Manguinhos.

No dia 30 de abril de 1851, um palhabote chamado Segundo que vinha de Cabinda com 200 africanos, foi apreendido na margem capixaba do rio Itabapoana, no município de Itapemirim, no limite com o Rio de Janeiro. Os 15 africanos mortos após o desembarque foram sepultados próximo ao local da apreensão. O local onde o palhabote foi detido, seguindo um percurso pelas praias vizinhas, ou pelo mar, em linha reta, fica a mais uma distância aproximada de 25 quilômetros da praia de Manguinhos e de seu cemitério. Portanto, é provável que os africanos mortos tenham sido levados até lá para serem enterrados (Mattos, 2024, p. 4).

Após a lei de 1850, que proibia o tráfico de escravizados para o Brasil, traficantes e negreiros do Rio de Janeiro iniciaram uma tentativa de burlar esta normativa através das entradas pelo mar fluminense até a Província do Espírito Santo, aproveitando-se do vazio demográfico ou como denomina Pereira (2011, p. 1) do “poroso litoral”. Há dois fatores primordiais que levaram a lei Eusébio de Queiróz a não ser cumprida: o primeiro relaciona-se à necessidade de abastecimento de mão-de-obra cativa para a expansão da economia cafeeira em Minas Gerais; o segundo refere-se ao atendimento do mercado interno, uma vez que, com a decadência da atividade canavieira no Nordeste e o boom

⁴Como relatado por Pereira (2024, p. 4), André Gonçalves da Graça e Joaquim Thomaz de Faria eram fazendeiros das terras tendo a Praia de Manguinhos em suas extensões territoriais. Ambos receberam títulos imperiais demonstrando uma certa eminência social e econômica dos fazendeiros de São João da Barra. Tanto Graça quanto Faria foram denunciados pela Lei Eusébio de Queiróz (Lei instituída em 4 de setembro de 1850), que proibia o tráfico de escravizados para o Brasil, sendo acusados pelo crime de tráfico. Assim como afirma João Oscar (1985), André Gonçalves foi um dos maiores traficantes que já existiu no Norte fluminense, fornecendo cativos aos proprietários rurais de Campos dos Goytacazes, Minas Gerais, São Fidélis e Alhures.

açucareiro no Sudeste a partir do final do século XVIII, grande parte da mão-de-obra escravizada foi deslocada para essa região (Pereira, 2011).

Nesse contexto, observa-se o aumento dos desembarques de africanos na região Norte fluminense e capixaba, como parte da estratégia de atendimento às demandas das províncias. O porto de Manguinhos assume, assim, papel central nesse circuito ilegal, tornando-se um ponto estratégico tanto para traficantes de São João da Barra quanto de outras localidades do Noroeste fluminense (Oscar, 1985). Além de funcionar como local de desembarque clandestino, o porto também era utilizado para o enterramento daqueles que não resistiam às condições extremas impostas pelas travessias atlânticas (Pereira, 2024).

Atualmente, esse espaço configura-se como um importante lugar de referência memorial para os moradores locais, especialmente para a comunidade quilombola de Barrinha. As memórias associadas ao porto de Manguinhos, marcadas pela violência, pela morte e pelo sofrimento, são acionadas não apenas como lembrança de um passado traumático, mas também como instrumento de denúncia e contestação de narrativas históricas consagradas na região. Esse acionamento da memória opera, simultaneamente, como estratégia política e simbólica, conferindo à comunidade um lugar de poder nas disputas contemporâneas em torno do território, da identidade e do reconhecimento histórico, a partir da mobilização seletiva e situada do passado escravista para atender a interesses e reivindicações no presente, como observado em outras experiências de memorialização de comunidades negras, a exemplo do Memorial Machadinha (Carneiro; Borges, 2022).

Dessa forma, entrelaçar as narrativas dos quilombolas à situação atual do cemitério de escravizados da Praia de Manguinhos (que frequentemente expõe as ossadas) se constituem como lugares de memória (Pollak, 1992) que precisam ser vistos e revisitados como memórias traumáticas e carregados de violências coloniais. Contudo, também se formam como espaços que possibilitam novas narrativas e formações patrimoniais que acabariam por corresponder a perspectivas emancipatórias e inclusivas. Assim como relata Lima (2013, p. 188) em relação aos Cais do Valongo, onde este local “exala a opressão, racismo, intolerância, desigualdade e marginalidade”, também se estrutura em um patrimônio composto de uma estimulação para a reflexão e inspiração de consciência social que favorece diretamente a transformação do espaço para o engajamento político e dialógico, sendo assim, colocado a serviço das lutas negras contra a desigualdade social, política e econômica.

4 MEMÓRIAS DIFÍCEIS NO QUILOMBO DE BARRINHA: PARA ONDE FOI A OSSADA?

Descrever e dialogar sobre a relação dos moradores do Quilombo com o sítio arqueológico de Manguinhos, identificado como um antigo cemitério de pessoas escravizadas, expressa de maneira exemplar, a complexidade das chamadas memórias difíceis descritas por Pollak (1989). Trata-se de uma memória coletiva marcada pela dor, pela violência histórica, mas também pela resistência e pela construção de identidades coletivas que se perpetuam no espaço-tempo. E, por mais que a entrevista tida com a líder comunitária não represente a totalidade do Quilombo, na posição de líder pode expressar de maneira individual e coletiva, os anseios, vivências e sentimentos que possuem frente ao cemitério de escravizados. Assim, como relatado por ela, a história daquele espaço é conhecida “desde que se entendem por gente”, constituindo uma memória incorporada e transmitida geracionalmente.

Nós temos acesso ao cemitério da Praia de Manguinhos desde que nascemos. Nos nossos conhecimentos, sempre soubemos que tem esse cemitério de escravos. Que minha mãe e meu pai contavam a história para a gente que o navio negreiro trazia os escravizados, os “foragidos” lá na África e traziam para serem escravos de senhores de engenho. E esses escravos vinham dentro do navio e não comiam, não havia comida. E os que não aguentavam chegar até aqui. Até ali no sobradinho, aquela casa ali. Ali onde escravos ficavam. E os que não aguentavam chegar morriam dentro do navio. E chegava ali em Manguinhos para desembarcar, os que tavam mortos cavavam um buraco e os enterravam lá. E virou um cemitério. E os que “guentavam” era distribuídos naquele salão que ainda tem ali, que tem um porão embaixo, que iam para a fazenda de Santana. E os mais sabidos fugiam, se “embrenhavam” pelo matagal e viravam uma família (Líder Quilombola, 2025).

O relato da líder sintetiza as chamadas memórias traumáticas, recordações passadas que acabam persistindo e impulsionando novas feridas no presente. Meneses (2018, p. 4) define essas memórias traumáticas como “a face de maior força em nossos tempos, herança de conflitos e violências que assolaram o século passado e não desapareceram neste”. A líder vive uma “pós-memória” (Meneses, 2018, p. 5), ou seja, uma memória de segunda mão, não vivenciada, mas incorporada como particular no seu contexto familiar. Por mais que ela não tenha experienciado diretamente esses fatos, esta memória está enraizada em sua história familiar, sendo uma forma de conduzir o trauma para que não venha a se tornar uma amnésia individual e coletiva. Pois, o trabalho da

memória é o de contar uma história (Meneses, 2018), ligando o passado ao presente e expondo tudo aquilo que não pode ser esquecido, tornando-se um “passado que não passa (...) um luto que não se completa” (p. 13).

Como Meneses (2018, p. 4) destaca, há uma certa dualidade diante das memórias traumáticas, onde “ao mesmo tempo que a participação dos sujeitos é um fator de democratização e de politização” é no estado particular, individual que estes expõem suas feridas abertas. Assim, em uma conversa de mais de duas horas, a líder compartilhou relatos que condensam a experiência histórica do sofrimento e da resistência associadas ao Quilombo ao cemitério de Manguinhos, e de certa forma, como isto acabou por impactar sua memória individual e coletiva.

O relato da liderança quilombola evidencia o caráter da chamada “memória subterrânea” (Pollak, 1989), que se mantém ativa apesar dos prolongados processos históricos de silenciamento e apagamento social. Trata-se de uma memória que não se limita ao plano simbólico e discursivo, mas que se atualiza e se materializa nas práticas cotidianas da comunidade. O trabalho tradicional com as ostras, nesse sentido, constitui um elo material, afetivo e territorial com o espaço ancestral, articulando experiência, sobrevivência e lembrança.

Ao narrar sobre o mar, a interlocutora descreve a bravura das águas, observada desde a infância, ressaltando que as ondas agitadas frequentemente invadem as casas e fazem emergir os ossos na praia, reatualizando de forma sensível e violenta as marcas do passado. Em seu depoimento, afirma:

nós somos criadas por ostras e essas ostras tiramos nas pedras perto do cemitério, porque tem uma época que a maré seca, aí aparece um monte de pedra e assim aparece as ostras. As mulheres vêm com as ostras na cabeça de lá (do cemitério) até aqui (Líder quilombola, 2025).

Esse ofício narrado por ela descreve o cotidiano das mulheres quilombolas nos processos de apropriação territorial, onde a tradição e os seus saberes ligam-se ao seu território e fazem com que elas construam uma unidade carregada de saberes e experiências, conectando o Quilombo ao cemitério de escravizados. É interessante salientar que a partir da fala da liderança quilombola, onde as mulheres “catavam” ostras perto do cemitério de Manguinhos, acaba por revelar-se de certa forma, que o local não é visto pela comunidade como um espaço distante, onde não deveria haver interações, por

carregar histórias impregnadas de violências e opressões, mas como um local que participa da paisagem e vivência do Quilombo.

A líder também expressou uma profunda insatisfação com a forma como as intervenções arqueológicas vêm sendo conduzidas no cemitério de Manguinhos. Segundo o relato, as ações de pesquisa e escavações arqueológicas são realizadas sem consultas ou notificações prévias à comunidade Quilombola, o que acaba distanciando a comunidade de participar de questões sobre seus próprios patrimônios e o acesso ao acervo recolhido. Bruno (2020, p. 11) evidencia a importância dos acervos arqueológicos e como têm sido utilizados para o entendimento das identidades culturais, temporalidades e territórios, usados como “forças para as negociações culturais, para a administração dos sistemas de memória e para a opressão social e econômica”. Como também, sendo referências memoriais e culturais, servindo para educar para o patrimônio, bem como para os direitos humanos e identidades (p. 11).

A gente sabia que catam esses ossos, não sabemos para onde levam; tem um pessoal que pegava, sabemos por notícia. E nesses ossos pode até ter os ossos dos meus antepassados. E nós que somos quilombolas, que têm nossos antepassados lá, que tem uma história lá, não somos notificados. Para onde foi a ossada? Não podem chegar aqui, escavar e levar coisas que pertencem aos quilombolas (Líder Quilombola, 2025).

Esse questionamento explicita não apenas uma disputa em torno dos materiais arqueológicos, mas, sobretudo, uma reivindicação de reconhecimento político e de participação ativa na gestão do patrimônio cultural. Pereira (2015) ressalta sobre esta questão em relação ao estabelecimento de políticas públicas voltadas tanto para a preservação quanto para a valorização dos acervos arqueológicos, permitindo dessa maneira, a sua salvaguarda e acesso para as gerações futuras. A autora ainda salienta que há diversos desafios sobre a gestão dos acervos arqueológicos, salientando que a “implementação de uma política de acervos eficientes” (p. 106) deve ser colocada em prática. Diante disso, a indagação realizada pela líder, “*Para onde foi a ossada?*” representa uma inquietação frente a uma gestão ineficaz, que acaba afastando as comunidades de participarem das decisões ligadas ao seu próprio patrimônio (Pereira, 2015).

Desde a década de 90, o sítio cemitério de Manguinhos vem sofrendo escavações sistematizadas e seus achados são encaminhados para Instituições de Guarda e Pesquisa

(IGPs) conferida pela Portaria nº 271/2025⁵, sendo as ossadas encontradas atualmente em diferentes localidades. Pelas falas da líder, ela não sabe onde estão localizadas as ossadas que já foram retiradas da praia, mas a partir de sondagens realizadas foi possível localizar o direcionamento das peças para diversos locais: uma parte compõe o acervo do Instituto de Arqueologia Brasileira (IAB); outra parte na Secretaria de Cultura do Município de São Francisco de Itabapoana, como relatado pelo então ex-secretário de cultura à um *podcast*⁶; outra parte no Museu Nacional⁷ (UFRJ/RJ) e uma parte no GabArqueo.

E por mais que o sítio arqueológico de Manguinhos se apresente como um patrimônio traumático carregando uma violência colonial, na atualidade este espaço pode ser reconduzido a um local de resistência, emancipação e apropriação comunitária, podendo se integrar a rede de Sítios de Memória e Consciência (SMC). Este projeto visa reunir instituições culturais e/ou museus que se dedicam a memórias traumáticas promovendo a educação cidadã e a luta pelos direitos humanos⁸. Rios (2023) salienta que a manutenção de locais que rememoram passados traumáticos tem se transformado em uma prática cada vez mais constante na atualidade, tornando-os em espaços de referência de um passado o qual não se deseja repetir.

Assmann (2013) cita que lidar com este passado carregado de violências representa um processo longo que exige a participação de toda a sociedade. Ou seja, exige tempo para que uma nova geração realize novas narrativas que impulsionem o trabalho sobre o passado traumático.

Quando indagada sobre o sentimento e anseios que possui frente a situação do sítio arqueológico, ela foi categórica:

⁵Substituindo a portaria nº 196/2016.

⁶Disponível em: <https://youtu.be/bIACWhU1g4c?feature=shared>

⁷Em *post* realizado no dia 14 de outubro de 2025 no *Instagram* do Museu Nacional lê-se: Um importante projeto relacionado à escravidão africana no Brasil está em andamento no município de São Francisco de Itabapoana, com foco na proteção do patrimônio arqueológico e no avanço do conhecimento histórico sobre esse período no norte fluminense. Trata-se do Cemitério da Praia de Manguinhos, localizado entre a faixa de maré e a área da Fazenda Salinas, o qual vem sendo ameaçado há décadas pela erosão costeira e pelas ressacas. “Como resultado, os remanescentes humanos ficam expostos, o que gera situações eticamente inaceitáveis, bem como comprometem a sua integridade”, avalia Andrea de Lessa Pinto, professora do Museu Nacional/UFRJ e coordenadora da pesquisa, que é autorizada e financiada pelo Iphan e conta com o apoio logístico da prefeitura local. A equipe é formada por estudantes e ex-estudantes do Programa de Pós-Graduação em Arqueologia do Museu, o PPGArq. As escavações têm como propósito resgatar os remanescentes humanos, conter a destruição em curso e ampliar o conhecimento sobre práticas funerárias, saúde, dieta e modos de vida de africanos escravizados e seus descendentes entre os séculos XVIII e XIX. “É um trabalho essencial, de profundo respeito à memória dessas pessoas”, ressalta a arqueóloga Andrea Lessa. A comunidade quilombola da Barrinha, localizada a cerca de 2 km do sítio arqueológico sempre preservou a memória oral sobre os enterramentos no local. Link disponível em: <https://www.instagram.com/p/DPziad1CdKo/>

⁸Para saber mais, acesse: <https://www.gov.br/museus/pt-br/assuntos/noticias/semana-nacional-de-visita-aos-sitios-de-memoria-e-consciencia-reforca-o-dia-dos-direitos-humanos-com-aco-es-em-todo-o-pais>

O sentimento é a busca de que fiquemos a par da situação, fazer parte. Temos antepassados lá e buscamos esse poder para ficar mais por dentro da situação. Estamos aqui e queremos resgatar as origens! Tenho orgulho de ser preta. Se todo mundo chegar lá e tirar foto, escavar e não conversar com a gente, o quilombola sempre vai ficando de lado, esquecido. E por isso nós estamos buscando esse poder que a gente possa ficar mais por dentro da situação. Dizer que somos quilombolas e dizer, olha, estamos aqui! Nós temos esse direito, estou aqui, sou um quilombola (Líder Comunitária, 2025).

Esse testemunho sintetiza, de maneira contundente, a potência das memórias difíceis como elementos estruturantes da identidade quilombola, evidenciando como o passado traumático da escravização é ressignificado através da resistência, da valorização das origens e da luta pelo direito à memória. Como salienta Pollak (1989), memórias silenciadas podem se tornar estratégias de reconstrução identitária, sendo reativadas por sujeitos e coletividades em processos de ressignificação e afirmação política. Nesse sentido, o reconhecimento do cemitério de Manguinhos como um espaço ancestral conecta diretamente a comunidade à sua história negada, transformando a dor em potência mobilizadora. A líder luta contra o que Lima (2013, p. 204) chama de “dupla e imerecida condenação”, ou seja, a chegada dos africanos na condição de escravizados foi marcada pelos esquecimentos e apagamentos produzidos pelo colonizador, mas serem esquecidos pelos seus descendentes e pela atualidade seria uma “dupla e imerecida condenação”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso do sítio arqueológico do cemitério de Manguinhos exemplifica, de modo paradigmático, como o patrimônio cultural pode ser simultaneamente espaço de dor e resistência. A materialidade das ossadas expostas pela erosão marinha e pelas práticas arqueológicas revela um passado marcado pela violência do tráfico atlântico de africanos escravizados, mas também evidencia as potências das memórias subterrâneas, transmitidas oralmente e ressignificadas cotidianamente pela comunidade quilombola de Barrinha. Neste sentido, o cemitério de Manguinhos deve ser compreendido não apenas como um vestígio arqueológico ou um patrimônio difícil, mas como um lugar de memória ativa (Pollak, 1992), onde a história colonial e suas violências podem ser revisadas, criticadas e superadas.

Ao longo deste trabalho, demonstramos que o cemitério da Praia de Manguinhos, embora carregue a materialidade de um passado traumático e violento, constitui-se, na contemporaneidade, como um espaço de resistência, memória e reivindicação identitária. Mais do que um vestígio arqueológico, ele é um território vivo, apropriado politicamente pela comunidade quilombola de Barrinha, que luta pelo direito à memória e à participação ativa na gestão de seu patrimônio cultural. O questionamento lançado pela líder do quilombo “Para onde foi a ossada?” sintetiza não apenas a dor de um processo histórico de silenciamento, mas também a potência de uma memória subterrânea que insiste em emergir.

O caso de Manguinhos nos convida a pensar o patrimônio não como um objeto estático ou isolado, mas como um processo social em disputa, atravessado por relações de poder, memória e resistência. Reivindicar esse passado, reconhecê-lo e preservá-lo são passos essenciais para construir um futuro mais justo, plural e democrático. Que Manguinhos, com suas ondas, ossadas e histórias interrompidas, deixe de ser um espaço de esquecimento para se converter em um território de memória viva; guiado pela escuta, pelo pertencimento e pela luta coletiva por dignidade.

As ondas nos revelam aquilo que não podemos esquecer...

REFERÊNCIAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **O perigo de uma história única**. Companhia das Letras, 2019.

ARAÚJO, Ana Lúcia. **Public Memory of Slavery: Victims and Perpetrators in the South Atlantic**. New York: Cambria Press, 2010. 466 p.

ASSMANN, Aleida. Entrevista “Lembrar para não repetir”. **Jornal da Unicamp**, Campinas, p. 6-7, 10 jun. 2013. Disponível em: https://unicamp.br/unicamp/sites/default/files/jornal/paginas/ju_564_pagina_06e07web.pdf Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Construindo a Democracia Racial**. Brasília: Ministério da Justiça, 1998.

BRINGMANN, Sandor Fernando. História Oral e História Indígena: Relevância social e problemática das pesquisas nas Terras Indígenas brasileiras. **Revista Latino-Americana de História**, v. 1, n. 4, p. 7-23, 2012.

BRUNO, Maria Cristina Oliveira. Acervos arqueológicos: relevâncias, problemas e desafios desde sempre e para sempre. **Revista de Arqueologia**, v. 33, n. 3, p. 08-18, 2020.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARNEIRO, Levi Alves Firme; BORGES, Luiz Carlos. Ressonância e aderência no Memorial Machadinho. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 30, p. e15, 2022.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.) **Democracia hoje**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

LEONARDI, Victor. **Entre árvores e esquecimentos** – História Social nos Sertões do Brasil. Brasília: Paralelo 15, 1996.

LIMA, Tania Andrade. Arqueologia como ação sociopolítica: o Cais do Valongo, Rio de Janeiro, séc. XIX. **Vestígios: Revista Latino-Americana de Arqueologia Histórica**, v. 7, n. 1, p. 177-207, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/vestigios/article/view/11855/8592>. Acesso em: 4 nov. 2023.

MACDONALD, Sharon. **Difficult heritage: negotiating the Nazi past in Nuremberg and beyond**. London: Routledge, 2009.

MATTOS, Hebe; ABREU, Martha; GURAN, Milton. Por uma história pública dos africanos escravizados no Brasil. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 27, n. 54, p. 255-273, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862014000200003>.

MENDONÇA, Sheila de Souza et al. **O Cemitério da Praia de Manguinhos: notícias sobre um sítio histórico de Guaxindiba, RJ**. Columbia: The College of Humanities and Social Sciences, University of South Carolina, 1994.

MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. **Os museus e as ambiguidades da memória: a memória traumática**. Conferência proferida no 10º Encontro Paulista de Museus, Memorial da América Latina, São Paulo, 18 jul. 2018.

OSCAR, João. **Escravidão & engenhos: Campos, São João da Barra, Macaé, São Fidélis**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1985.

PEREIRA, Daiane. **Reserva Técnica Viva: Extroversão do Patrimônio Arqueológico no Laboratório de Arqueologia Peter Hilbert**. 2015. 160 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão- SE, 2015.

PEREIRA, Walter Luiz Carneiro de Mattos. Comendadores no tráfico ilegal de africanos no Rio de Janeiro (1850-1852). **CLIO: Revista Pesquisa Histórica**, v. 42, p. 1-27, 2024.

PEREIRA, Walter Luiz Carneiro de Mattos. Tráfico ilegal de africanos e conexões interprovinciais. In: V Encontro Escravidão e Liberdade no Brasil Meridional, 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.escravidaoeliberdade.com.br/site/images/Textos5/pereira%20walter%20luiz.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

PEREIRA, Walter Luiz Carneiro de Mattos; PESSOA, Thiago Campos. Silêncios Atlânticos: sujeitos e lugares praieiros no tráfico ilegal de africanos para o sudeste brasileiro (c. 1830-c. 1860). **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 32, n. 66, p. 79-100, 2019.

POLLAK, Michael. Memória e identidade social. **Revista Estudos Históricos**, v. 5, n. 10, p. 200-215, 1992.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1989.

RIOS, Débora. Lugar de Memória, Lugar de Consciência: O Cais do Valongo e o debate sobre a escravidão no espaço público. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, n. 25, p. 74-105, 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **La Globalización del Derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación**. Bogotá, Colombia: ILSA; Universidad Nacional de Colombia. 1998.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

URBANISMO SOCIAL NO TERRITÓRIO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A INTEGRAÇÃO URBANA DE ÁREAS VULNERÁVEIS

SOCIAL URBANISM IN THE TERRITORY OF RIO DE JANEIRO: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR THE URBAN INTEGRATION OF VULNERABLE AREAS

Nathalia Rodrigues Cordeiro

 <https://orcid.org/0009-0004-3346-1169>

Correspondência: nathalia.cordeiro@gmail.com

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Rio de Janeiro, Brasil.

Lucianna Souza Costa

 <https://orcid.org/0009-0005-5849-188X>

Correspondência: lucianna.costa@gmail.com

Secretaria de Estado de Segurança Pública, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96802

Recebido em: 10 fev. 2026 | **Aceito em:** 30 abr. 2026

RESUMO

Este estudo busca examinar o urbanismo social enquanto estratégia de reordenamento físico, social e econômico em territórios vulnerabilizados do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa, de caráter descritivo e propósito exploratório, baseia-se em revisão bibliográfica e documental, incluindo estudos acadêmicos e relatórios institucionais. Será realizado, ainda, mapeamento de políticas públicas de segurança implementadas no estado do Rio de Janeiro voltadas ao território. A partir desta investigação, pretende-se reconhecer experiências bem-sucedidas e práticas passíveis de replicação no contexto fluminense, sob a ótica da segurança pública, além de mapear barreiras institucionais, políticas e sociais que dificultam a adoção de estratégias de urbanismo social. A partir desse diagnóstico, objetiva-se identificar estratégias voltadas à integração urbana de áreas precarizadas, com vistas a orientar políticas públicas intersetoriais.

Palavras-chave: urbanismo social; políticas públicas; segurança cidadã; governança; gestão pública.

ABSTRACT

This study seeks to examine social urbanism as a strategy for physical, social, and economic reorganization in vulnerable territories of the State of Rio de Janeiro. The research adopts a descriptive approach with an exploratory purpose and is based on bibliographic and documentary review, including academic studies and institutional



reports. Additionally, a mapping of public security policies implemented in the State of Rio de Janeiro with a territorial focus will be conducted. Based on this investigation, the study aims to identify successful experiences and practices with potential for replication in the context of the state of Rio de Janeiro, from a public security perspective, as well as to map institutional, political, and social barriers that hinder the adoption of social urbanism strategies. From this diagnostic analysis, the objective is to identify strategies aimed at the urban integration of precarious areas, with a view to informing intersectoral public policies

Keywords: social urbanism; public policies; citizen security; governance; public administration.

1 INTRODUÇÃO

No imaginário social sobre o Estado do Rio de Janeiro, convivem dois cenários contrastantes: de um lado, a imagem da sua capital como a “cidade maravilhosa”, de outro, a realidade das favelas, com precariedade de serviços públicos e infraestrutura, atuação estatal fragmentada, insegurança e controle territorial por grupos armados. Diante dessas desigualdades, o presente artigo tem como objetivo analisar a aplicação do urbanismo social em áreas vulneráveis do território fluminense.

O urbanismo social propõe, em linhas gerais, uma perspectiva que incorpora as políticas sociais às intervenções urbanísticas. Segundo esse conceito, transformar territórios exige mais do que obras de infraestrutura, demandando, também, coordenação intersetorial, presença estatal efetiva e participação social ativa. Embora o urbanismo social ofereça potencial para transformar esses espaços, promovendo integração física, social e econômica, no contexto estadual, a sua aplicação enfrenta um conjunto de desafios culturais e estruturais.

A literatura (Leite, 2023; Kalili *et al.*, 2021) destaca que o urbanismo social se sustenta em três pilares: (i) infraestrutura urbana qualificada e conectada, (ii) políticas públicas estruturantes e contínuas e (iii) participação cidadã. Adicionalmente, se relaciona com o conceito de “direito à cidade” (Lefebvre, 1968), que reivindica a primazia do uso coletivo e social do espaço urbano.

No campo de estudos sobre segurança pública, tal concepção apresenta pontos de intersecção com modelos de prevenção situacional (Clarke, 1997) e comunitária (Bayley; Skolnick, 2001), que reforçam a influência do ambiente urbano nos padrões criminais e percepções de segurança. Partindo do pressuposto que a política de segurança é voltada ao cidadão (Sento-Sé, 2006), a metodologia de Convivência e Segurança Cidadã (PNUD,

2013) corrobora essa perspectiva, ao integrar dimensões territoriais, sociais e econômicas à proteção da vida, como forma de prevenção da violência e promoção do desenvolvimento humano.

Ao longo do tempo, o Governo Estadual vem demonstrando preocupação com os impactos da ocorrência de confrontos e da influência de grupos armados sobre a qualidade de vida das pessoas no território, com o desenvolvimento de inúmeras iniciativas. Atualmente, esta questão foi reconhecida oficialmente no instrumento de planejamento da Constituição do Estado: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), por meio da Missão 9 “Segurança Pública territorial”, inovando ao definir diretrizes e objetivos específicos, com abordagem intersetorial, para os territórios vulneráveis.

Nesse sentido, o trabalho pretende: (i) examinar políticas e programas do governo do estado, sob a ótica da segurança pública, (ii) identificar barreiras institucionais, políticas e sociais para a implementação dos princípios do urbanismo social; bem como (iii) sugerir estratégias para políticas públicas integradas, entendendo o urbanismo social como uma abordagem multidimensional de intervenção.

2 METODOLOGIA

Com base nesse arcabouço teórico, a pesquisa apresenta caráter descritivo e propósito exploratório, por meio do levantamento de programas e projetos voltados ao território e com algum grau de alinhamento aos princípios do urbanismo social entre 1990 e 2025. A partir de uma avaliação institucional apoiada nos referenciais de controle externo, serão apresentados limites e oportunidades dos programas que apresentam elementos de urbanismo social enquanto estratégia de reordenamento em territórios vulnerabilizados.

O artigo analítico-descritivo se apoia em revisão bibliográfica e análise documental, englobando tanto estudos acadêmicos quanto análise de atos normativos e relatórios institucionais, orientado à análise da eficácia dos programas, entendida como a sua capacidade de produzir resultados sustentáveis e socialmente relevantes.

O dever legal de avaliação e divulgação dos resultados na administração pública só foi incorporado expressamente à Constituição Federal em 2021, por meio da emenda constitucional nº 109/21. A sua inobservância implica responsabilização, cabendo ao

gestor, em atenção ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, justificar os obstáculos e as dificuldades reais vivenciadas.

Seguindo as definições contidas no Referencial de Controle e Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), a avaliação relaciona-se à ideia de mensuração, desempenho e avaliação de impacto, enquanto controle é concebido em quatro perspectivas: social, gerencial, interno e externo (TCU, 2020b).

A perspectiva de controle social pode ser compreendida como a participação ativa da sociedade na fiscalização das ações estatais, relacionando-se ao conceito de Governo aberto, baseado na atuação integrada entre Estado e sociedade, visando objetivos comuns por meio de colaboração, participação e transparência, o que fortalece a legitimidade das decisões públicas (Schommer; Quiñonez, 2024).

Adicionalmente, há o controle interno e externo: o primeiro exerce avaliações objetivas em apoio à boa governança, enquanto o segundo, sem vínculo com órgão responsável pela política, tem por finalidade analisar o desempenho das políticas implementadas (Brasil, 2020). Igualmente importante, o controle gerencial, exercido pelo gestor responsável pela condução das políticas públicas, deve se pautar para alcançar os objetos, com o melhor custo benefício para administração (Brasil, 2020).

Assim, neste artigo, os programas serão analisados sob a perspectiva da eficácia administrativa, entendida como a capacidade do Governo de produzir resultados duradouros e que atendam aos anseios sociais. Essa avaliação terá como base o arcabouço institucional dos programas, por meio de critérios como: a (i) estrutura de governança, (ii) coordenação intersetorial, (iii) sustentabilidade fiscal, e (iv) fortalecimento da accountability. A premissa do estudo é a de que a ausência ou inadequação desses parâmetros, amplamente validados pela literatura, pode implicar em perda da eficiência. De forma integrada, esses critérios permitem avaliar não apenas a adequação formal dos programas, mas sua capacidade de gerar impactos duradouros.

3 DESCRIÇÃO DAS POLÍTICAS MAPEADAS

Nas últimas décadas, o poder público desenvolveu diversas políticas públicas com foco em intervenções territoriais no estado do Rio de Janeiro. Não obstante, os

indicadores sociais e de criminalidade, bem como a percepção e sentimento de segurança¹ nessas áreas, demonstram que os programas tiveram eficácia limitada, restringindo-se a resultados pontuais, sem gerar transformações estruturantes.

Esse quadro se perpetua porque a face visível do cotidiano desses territórios permanece sendo o controle e a influência territorial por grupos armados. De acordo com Hirata e Couto (2025), o controle significa extração econômica, imposição de normas e uso sistemático da força, enquanto a influência corresponde a uma dominação parcial dessas mesmas dimensões.

Conforme estimativas do Mapa dos Grupos Armados, atualizadas em 2023, nos últimos 16 anos, os territórios sob domínio de grupos armados aumentaram de 9% para 18% da área urbana habitada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Instituto Fogo Cruzado, 2023). O mesmo estudo aponta que as milícias integram o grupo que mais cresceu ao longo desse período. Tradicionalmente, as milícias exercem controle territorial impondo cobranças ilegais por serviços essenciais clandestinos (Cano e Duarte, 2012).

Recentemente, entretanto, observou-se que outras facções também passaram a utilizar esses métodos. Além disso, ambos os grupos dominam a vida política, por meio de condutas clientelistas (Lessing, 2008; Soares, 2000). Essa dinâmica, além de naturalizar práticas ilegais, cria um ambiente propício à manutenção de relações marcadas pela violência, pelo medo e restringe o exercício de direitos, comprometendo a efetividade das políticas públicas e a governança do estado.

Uma vez que a maior parte dos programas apurados não se mostrou suficiente para reverter o quadro de vulnerabilidade dos territórios, observa-se a necessidade de uma análise crítica sobre os principais projetos com aderência temática ao objeto de estudo, seus contextos, orientações e aprendizados institucionais, o que se passa a fazer linhas abaixo.

¹GENIAL/QUAEST. Violência é apontada como principal problema do RJ, G1, Rio de Janeiro, 27 abr. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/rj/rio-dejaneiro/eleicoes/2026/noticia/2026/04/27/quaest-violencia-e-apontada-como-principal-problema-do-rj.ghtml>. Acesso em: 29 abr. 2026

3.1 Favela-Bairro

Como uma primeira tentativa de atuação qualificada em territórios vulneráveis, abandonando o foco na remoção de favelas², a prefeitura do Rio de Janeiro implantou o Programa Favela-Bairro (1993-2008), com previsão legal no Decreto Municipal nº 14.332/1995 que cria dois programas de assentamentos populares do Rio de Janeiro (PROAP-RJ). A experiência serviu reconhecidamente de inspiração para Medellín, na Colômbia, cujo programa de urbanismo social se tornaria referência internacional e popularizaria o conceito no início dos anos 2000 (Alvim *et al.*, 2024).

O Favela-Bairro foi um programa de urbanização de favelas, que objetivava, dentre outros aspectos, o saneamento e a democratização de acessos³, partindo das intervenções físicas (infraestrutura urbana/moradia) para catalisar a transformação social do território (Cardoso, 2007). O urbanismo social, por outro lado, é uma estratégia de planejamento e intervenção que combina projetos de infraestrutura física com políticas sociais, culturais e econômicas, visando promover inclusão, reduzir desigualdades e fortalecer vínculos comunitários.

O Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro (1992), instituído pela Lei Complementar nº 16 de 04 de junho de 1992 que dispõe sobre a Política Urbana do Município à época, ao institucionalizar a diretriz da não remoção das favelas, orientou o poder público municipal a incorporá-las ao planejamento urbano da cidade (Brasileiro e Duarte, 2015). Diante desse contexto, o programa foi lançado em 1994 por meio de um concurso público promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/RJ, que selecionou equipes multidisciplinares, para intervir em 15 favelas de médio porte, com foco em obras de urbanização, criação de equipamentos comunitários e infraestrutura básica, com participação dos moradores.

As avaliações posteriores dão conta de que o programa melhorou a infraestrutura das comunidades, mas não conseguiu conter a expansão territorial das favelas ou consolidar sua integração plena à cidade formal (SMH/PCRJ, 2006; Vial; Cavallieri, 2009). O financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), embora

²Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação informal e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes, enquadrados como núcleo urbano informal consolidado”. art. 29, §5º da Lei Complementar nº 270/2024.

³“Favela-Bairro” que objetiva complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de Leitura da favela como bairro da cidade.” art. 2º, I, do Decreto Municipal nº 14.332/1995.

tenha ampliado o alcance das intervenções, trouxe complexidade administrativa e desigualdade entre as comunidades no que tange à execução das obras. Ademais, a coordenação interinstitucional também representou um desafio (IBAM, 1996). Em síntese, o Favela-Bairro permaneceu limitado por fatores políticos, econômicos e institucionais que restringiram a consolidação e expansão da favela como “bairro” de forma plena, sendo extinto como política pública de urbanização em 2003, embora algumas execuções de obras só tenham sido finalizadas em 2008.

3.2 Unidades de Polícia Pacificadora - UPP

A política de polícia de proximidade já era uma realidade, antes da criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). O estado do Rio de Janeiro havia vivenciado, no âmbito da segurança pública, outras tentativas de policiamento comunitário, como o Grupo de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), criado em 2000, através de um acordo de cooperação com a ONG Viva Rio, orientado a promover a presença permanente da polícia em comunidades de alta vulnerabilidade social.

O modelo foi sucedido em 2009 pelas UPPs, como uma política de governo instituída pelo Decreto Estadual nº 41.650/2009, objetivando executar ações especiais para a pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades do Rio de Janeiro. Segundo Burgos (2014), após mais de três décadas de programas de segurança pública marcados pela descontinuidade e por resultados limitados, as UPPs surgiram como uma proposta inovadora e promissora para enfrentar a violência urbana e redefinir a relação entre Estado e periferia, especialmente na capital fluminense.

De acordo com Silva (2015), os propósitos centrais da política de pacificação foram: (1) desarticular a dominação privada sobre territórios e populações marginalizadas da capital e, posteriormente, da Baixada Fluminense, exercida por grupos armados ilegais; e (2) instituir um aparato permanente de policiamento de proximidade, capaz de assegurar condições mínimas de segurança para a ampliação da oferta de serviços públicos e privados nesses territórios, reduzindo a distância social e simbólica em relação à cidade formal e promovendo a efetivação dos direitos de cidadania.

O Decreto Estadual nº 42.787/2011, que dispõe sobre a estrutura e funcionamento das UPPs, estabeleceu dentre seus objetivos específicos: consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da

cidadania plena, garantindo o desenvolvimento tanto social quanto econômico. Seu modelo de governança, entretanto, foi definido somente em 2015, com a instituição do Conselho Permanente de Avaliação e Deliberação (CPAD), por meio do Decreto Estadual nº 45.186/2015, registrando, na prática, baixa regularidade de funcionamento.

Com o tempo, a política, inicialmente vista como um marco na integração entre segurança e desenvolvimento urbano, revelou limitações estruturais relacionadas à governança, à sustentabilidade financeira e à articulação intersetorial, especialmente com os municípios. Embora a criação da primeira UPP tenha se apoiado no modelo colombiano⁴, possivelmente por não fornecer serviços públicos essenciais, nem evoluir para um policiamento comunitário e horizontal, acabou não tendo o mesmo sucesso de Medellín.

A tentativa de suprir essa lacuna ocorreu com a breve experiência da UPP Social Carioca⁵, instituída pelo Decreto Estadual nº 47.727/2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento social nos territórios submetidos ao processo de pacificação. Entretanto, a iniciativa teve curta permanência na estrutura administrativa da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, sendo transferida, no ano seguinte, para a gestão municipal, através do Decreto Municipal nº 33.347/2011.

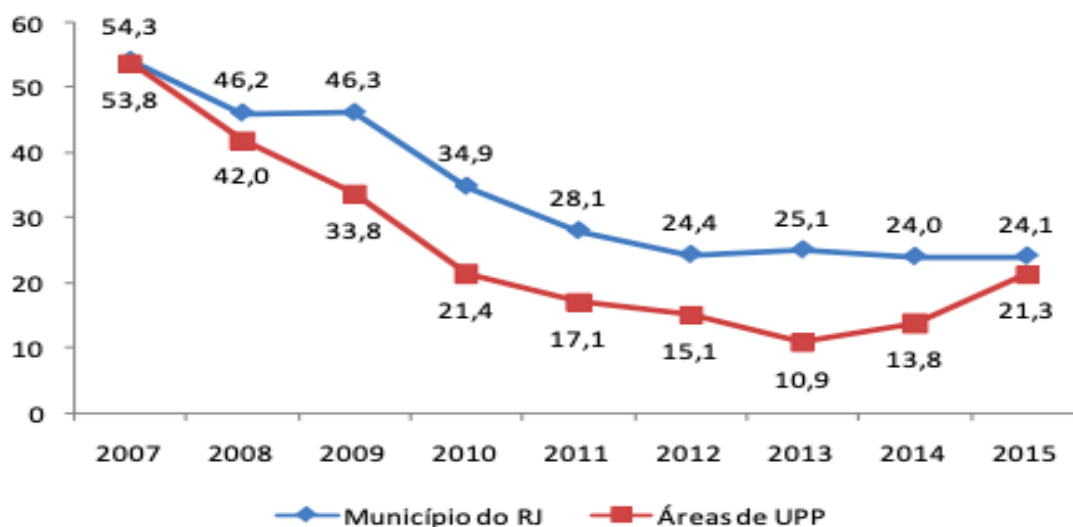
Ainda que não seja possível estabelecer relação causal direta, a presença estatal permanente contribuiu para a redução da violência no período. Ao analisar os dados de letalidade violenta, disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública, entre 2007 e 2015, observa-se que houve uma redução do indicador que agrega homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, especialmente em áreas com Unidades de Polícia Pacificadora, conforme evidenciado pela comparação da evolução da taxa nas áreas de UPP e no município do Rio de Janeiro.

O gráfico 1 indica queda em ambas, mais acentuada nas áreas de UPP, a partir de 2009. Como reflexo do esvaziamento do programa, nos dois últimos anos, a taxa nas áreas de UPP cresceu e, em 2015, voltou a se aproximar da taxa do município.

⁴No Brasil, diversas iniciativas materializam princípios do urbanismo social, por exemplo: Territórios pela Paz (TerPaz) e Usinas da Paz (UsiPaz) em Belém; Areninhas em Fortaleza e Compaz em Recife, este último premiado pelo Programa Cidades Sustentáveis e Oxfam

⁵Monteiro (2014) observa que a adoção da sigla UPP se deveu ao valor de marca no período de seu auge, não se tratando de uma “Unidade de Polícia Pacificadora Social”, mas de um projeto social da Prefeitura do Rio de Janeiro condicionado pela existência de uma UPP nas comunidades atendidas. O nome do projeto foi posteriormente substituído por Rio+Social, ainda que mantendo o mesmo escopo.

Gráfico 1 - Taxa de letalidade violenta em áreas com UPP e no município do Rio de Janeiro (Vítimas por 100 mil habitantes)



Fonte: Instituto de Segurança Pública do ERJ (2015).

De acordo com o estudo produzido pelo ISP (2015), o maior efeito da política de pacificação foi a redução expressiva no indicador de Morte por Intervenção de Agente do Estado (MIAE), à época denominado homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial. Outrossim, os reflexos se estenderam aos demais territórios: com valorização imobiliária em regiões próximas às áreas com Unidades de Polícia Pacificadora instaladas, evidenciando melhora geral no sentimento de segurança.⁶

Entretanto, a crise fiscal, decretada através do Decreto Estadual nº 45.692/2016, em junho de 2016, levou ao esvaziamento dessas políticas, com redução expressiva do número de Unidades, estruturas precárias e perda da legitimidade junto às comunidades (MPRJ, 2019).

3.3 Cidade Integrada

Em 2022, na perspectiva de promover a entrada do Estado nas comunidades por meio da oferta de serviços públicos, o governo estadual instituiu o Programa Cidade Integrada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto Estadual nº 47.928 de 19 de janeiro de 2022, posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 48.148 de 01 de julho de 2022. Quando anunciado, em novembro de 2021, o planejamento previa a

⁶Efeito UPP na valorização de imóveis chega a 15%. O Globo, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/efeito-upp-na-valorizacao-de-imoveis-chega-15-11021226>. Acesso em: 24 abr. 2026.

atuação em seis comunidades no estado: Jacarezinho; Muzema/Tijuquinha/Morro do Banco; Cesarão; Pavão-Pavãozinho; Maré; e Rio das Pedras⁷, porém, passados quatro anos de sua divulgação, parte dessas localidades permanece na fase de planejamento, possivelmente em razão de limitações orçamentário-financeiras.

Sob a condução da Secretaria de Estado da Casa Civil, a implementação só ocorreu, de fato, nas comunidades do Jacarezinho (Zona Norte) e da Muzema (Zona Oeste), locais onde foi empreendido o projeto-piloto sendo posteriormente ampliada para Pavão-Pavãozinho/Cantagalo⁸ (Zona Sul) e Manguinhos⁹ (Zona Norte), todas no município do Rio de Janeiro.

Em que pese haver previsão legal para o desenvolvimento de diversos eixos programáticos (social, desenvolvimento econômico e infraestrutura) e de atrelar o urbanismo social ao eixo da infraestrutura, na prática, o Cidade Integrada revelou-se centrado na ocupação policial, reproduzindo a retórica de “retomada de território”, já utilizada nas UPPs, mas em menor escala e sem o contexto de grandes investimentos públicos e privados. Na Muzema, lideranças comunitárias e a prefeitura não participaram do desenho inicial, o que fragilizou a legitimidade da proposta.

Quanto à estrutura de governança do programa, formalmente instituída em seu decreto de criação, observa-se uma centralização das decisões na Casa Civil e, embora haja uma ampla intersetorialidade, esta é pouco vinculante. A participação social é contemplada, mas apresenta caráter predominantemente consultivo.

Na avaliação de Jaqueline Muniz¹⁰ (2023), as iniciativas sociais eram pulverizadas e não configuravam um programa estruturado de redução da violência, além de carecerem de participação efetiva dos moradores. Ignacio Cano¹¹ (2022) destacou que o Cidade Integrada constitui uma releitura superficial das UPPs, lançada às pressas, “de cima para

⁷Cidade Integrada: novo projeto de ocupação de comunidades prevê início por Muzema e Jacarezinho. *G1*, Rio de Janeiro, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/11/10/cidade-integrada-novo-projeto-de-ocupacao-comunidades-preve-inicio-por-muzema-e-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2026

⁸Cidade Integrada: balanço de um ano do programa detalha as ações realizadas. EMOP-RJ, Rio de Janeiro, 23 jan. 2023. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/emop/balanco-cidade-integrada>. Acesso em: 22 jan. 2026

⁹Cidade Integrada completa um ano e entrega obras e serviços no Jacarezinho, Manguinhos e Muzema. *O Dia*, Rio de Janeiro, 21 jan. 2023. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/01/6560374-cidade-integrada-completa-um-ano-e-entrega-obras-e-servicos-no-jacarezinho-manguinhos-e-muzema.html>. Acesso em: 10 jan. 2026

¹⁰Cidade Integrada: um ano depois, moradores de Muzema e Jacarezinho contam que vivem acuados pela criminalidade. *G1*, Rio de Janeiro, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/01/25/cidade-integrada-um-ano-depois-moradores-de-muzema-e-jacarezinho-contam-que-vivem-acuados-pela-criminalidade.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2026

¹¹<https://youtu.be/jDI970zUqZU>. Acesso em: 12 jan. 2026.

baixo”, sem transparência nem participação comunitária, além de forte viés eleitoral. Assim como ocorreu com as UPPs, a tendência foi de limitar-se à fase inicial de ocupação, sem avançar para um policiamento comunitário e horizontal.

O Observatório do Cidade Integrada, iniciativa da sociedade civil, conduziu uma pesquisa¹² no Jacarezinho sobre os primeiros meses de implementação do programa, que apontou um alto percentual de descontentamento por parte dos 387 moradores entrevistados: 62% manifestaram o desejo de que o programa fosse encerrado, 19% defenderam sua reformulação e apenas 1% declarou-se satisfeito.

Contudo, os dados são insuficientes para uma avaliação mais robusta do programa, uma vez que a disponibilização de informações no sítio eletrônico do Governo é limitada, assim como há escassez de estudos acadêmicos aprofundados sobre a iniciativa, ainda em execução, o que dificulta a análise de seus resultados e impactos.

3.4 Perspectivas para o futuro: Plano de Reocupação Territorial

O tema da atuação estatal em territórios vulneráveis ressurge de forma mais intensa no debate público com o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 pelo STF em 2020. A ação conhecida como “ADFP das favelas” foi proposta em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro com o objetivo de conter a letalidade policial nas comunidades do estado, sob alegação de grave violação aos direitos fundamentais.

Ao julgar a ação em 03 de abril de 2025, o STF impôs ao poder público diretrizes para elaboração de um plano de “retomada”, com a citação expressa do Urbanismo Social, para orientar essa construção¹³. A supracitada decisão apresentou-se como uma oportunidade para fomentar novas formas de atuação estatal, ensejando a construção de políticas mais integradas e orientadas pela proteção de direitos fundamentais.

¹²Observatório Cidade Integrada. Observatório Cidade Integrada – bairro do Jacarezinho (relatório). Rio de Janeiro, 2022. Disponível em:

[https://wikifavelas.com.br/index.php/Observat%C3%B3rio_Cidade_Integrada_-_bairro_do_Jacarezinho_\(relat%C3%B3rio\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/Observat%C3%B3rio_Cidade_Integrada_-_bairro_do_Jacarezinho_(relat%C3%B3rio)). Acesso em: 10 jan. 2026

¹³“Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas (ADPF, 635)”.

No entanto, a obrigação imposta ao governo estadual de “elaborar um plano de reocupação territorial” desvela um desafio: como realizar um projeto que não seja “mais do mesmo”? O Guia de Urbanismo Social, elaborado pelo Insper (2023), aponta que muitas iniciativas de transformação urbana fracassam devido a problemas estruturais de governança, entre eles: baixa responsividade às demandas locais, baixo nível de participação comunitária, falta de articulação entre os agentes envolvidos, pouca integração entre políticas setoriais e descontinuidade político-administrativa.

Esses fatores comprometem a sustentabilidade das ações e enfraquecem o vínculo entre Estado e comunidade. Por isso, a literatura e as experiências nacionais e internacionais convergem na necessidade de consolidar modelos de governança cooperativa e planejamento integrado, baseados em diagnósticos participativos, coordenação interinstitucional e continuidade das políticas ao longo do tempo.

Sob essa perspectiva, o Plano Estratégico de Reocupação Territorial apresentado pelo estado nos autos da ADPF 635 representa um marco de reorientação metodológica da atuação estatal. O Plano é um documento de longo prazo, elaborado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão¹⁴, que estabelece diretrizes gerais para orientar os Planos Táticos de Reocupação Territorial de cada território a ser contemplado com o programa, com a finalidade de guiar ações integradas a serem concebidas a partir de diagnóstico e escuta ativa da população local.

O Plano Estratégico de Reocupação Territorial, protocolado em 22 de dezembro de 2025, teve a indicação de 5 objetivos estratégicos, organizados em eixos temáticos: Segurança Pública e Justiça; Desenvolvimento Social; Urbanismo e Infraestrutura; Desenvolvimento Econômico e Governança e Sustentabilidade. Assim que homologado pelo Supremo, o estado do Rio de Janeiro almeja implementar o primeiro Plano Tático com um viés mais operacional¹⁵, em territórios da área denominada “Cinturão de Jacarepaguá”, na Zona Sudoeste do município do Rio de Janeiro, com especial atenção para Gardênia Azul, Rio das Pedras e Muzema.

¹⁴A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) apoiou a elaboração do Plano por ser o órgão responsável pela coordenação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), assegurando o seu alinhamento às diretrizes estratégicas do Estado, especialmente à Missão 9 - Garantia da Segurança Pública Territorial.

¹⁵Os planos do governo do Rio para retomar territórios de favelas. Veja, Rio de Janeiro, 5 jan. 2026. Disponível: <https://veja.abril.com.br/brasil/os-planos-do-governo-do-rio-para-retomar-territorios-de-favelas/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

A análise do documento permite identificar a presença dos princípios do urbanismo social, integração e articulação governamental como a chave para uma transformação sustentável dos territórios vulneráveis e a presença qualificada do estado. Em que pese ser uma construção oriunda da Secretaria de Estado de Segurança Pública, inova ao propor políticas que não se limitam às ações policiais, o que representa uma mudança expressiva na forma de atuação frente às demais políticas e projetos já implementados. Outrossim, o Plano observa as diretrizes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), instrumento de planejamento previsto na Constituição do Estado, para orientar a ação governamental.

Ademais, outro aspecto que chama atenção é a preocupação com a participação social no diagnóstico da área e na construção e avaliação da política, o que pressupõe observância ao princípio do governo aberto, onde se preza pela participação efetiva da sociedade na construção de políticas (TCU, 2020a)

Ao mesmo tempo que a reocupação territorial se apresenta como um grande desafio, configura-se como uma oportunidade para o fortalecimento da governança pública do estado, melhorias na qualidade de vida dos moradores de áreas sensíveis, além de fomentar o desenvolvimento econômico e social, refletindo positivamente na imagem das instituições e no aprimoramento da governabilidade.

4 RESULTADOS

4.1 Análise comparativa das intervenções territoriais

Ao realizar uma análise comparativa dos programas sob a ótica dos princípios balizadores do urbanismo social, numa perspectiva inspirada nos referenciais teóricos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018; 2020a; 2020b), identificou-se algumas fragilidades no processo de controle e avaliação para as políticas apontadas, que podem ter contribuído, inclusive, para a descontinuidade de algumas delas.

Primeiramente, há que se ressaltar as diferenças dos contextos político e econômico em que os programas foram implementados. O Favela-Bairro surge em um momento em que a desordem urbana e o controle territorial de grupos armados não apresentava os níveis atuais. Segundo o Panorama das favelas, estudo conduzido pelo CEPERJ, o censo mapeou 1.724 favelas no estado, sendo 814 só no Município do Rio de

Janeiro no ano de 2022, realidade distinta à do ano de 1991 em que o Município contava com 545 favelas¹⁶.

As UPPs, além de contarem com incentivo privado e repasses federais para a realização dos denominados Grandes Eventos,¹⁷ não havia restrições orçamentárias quando da sua implementação. Esse cenário se modifica a partir de 2013 com a perda do incentivo¹⁸ e a reversão da tendência de queda dos principais indicadores de criminalidade (ISP, 2015). Diferentemente, o programa Cidade Integrada, lançado em 2022, já inicia sua política num cenário de uma das operações mais letais do estado¹⁹ além de limitações pela grave crise financeira²⁰, que persiste desde 2016²¹, com a tentativa de ser abrandada pela adesão ao Programa Federal de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados - PROPAG em 2025²².

Em relação aos incentivos institucionais, o Favela-bairro incentivava obras de infraestrutura para suscitar a transformação social do território, mas não tinha como objetivo primário a redução da criminalidade. Ao contrário das UPPs que, por meio da saturação de policiais no território, visavam resultados de curto prazo, para atender as demandas de Copa do Mundo e Olimpíadas, ocorridas entre 2014 e 2016, o que justifica sua priorização na zona sul do Rio de Janeiro e a ausência de um planejamento estratégico de implementação de médio e longo prazo. Em relação ao Programa Cidade Integrada, sua formulação associada à resposta a eventos de alta repercussão e baseada em mera realocação territorial de ações já existentes, demonstra limitações estruturais, também revelando incentivos voltados à rápida entrega de respostas visíveis.

Ressalvadas as diferenças de contexto, o que une os programas é a aplicação, em maior ou menor medida, de pressupostos do Urbanismo Social. Não obstante, o presente

¹⁶Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. SABREN – PCRJ. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 25 abr. 2026.

¹⁷TCU autoriza governo a repassar recursos para segurança da Rio 2016. Agência Brasil, Brasília, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/tcu-autoriza-governo-repassar-recursos-para-seguranca-da-rio-2016>. Acesso em: 26 abr. 2026

¹⁸Eike Batista cancela R\$ 20 milhões que injetava por ano nas UPPs. *O Dia*, Rio de Janeiro, 10 ago. 2013. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2013-08-10/eike-batista-cancela-r-20-milhoes-que-injetava-por-ano-nas-upps.html>. Acesso em: 26 abr. 2026.

¹⁹Programa Cidade Integrada, lançado há 4 meses pelo governo do RJ, tem poucas mudanças visíveis no Jacarezinho. *G1*, Rio de Janeiro, 31 mai. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/31/programa-cidade-integrada-lancado-ha-4-meses-pelo-governo-do-rj-tem-poucas-mudancas-visiveis-no-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2026

²⁰Lei Ordinária nº 9517 de 20 de dezembro de 2021.

²¹Lei Ordinária nº 7483 de 08 de novembro de 2016.

²²Lei Estadual nº 11.072 de 23 de dezembro de 2025.

artigo concentra-se no desenho e não nos resultados e impactos dos programas, o que pode ser objeto de novas propostas de estudo.

Assim, dentre os desafios comuns apurados, foram identificados pontos de convergência, especialmente no que se refere à fragilidade da avaliação e a limitada participação social no estabelecimento e aperfeiçoamento das políticas, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Avaliação dos Programas (critérios de eficácia administrativa)

Abrangência (territorial e setorial)	Municipal; foco em urbanização e infraestrutura	Estadual; atuação predominante em segurança pública, com tentativa posterior de integração social (UPP Social)	Estadual; ações sociais pontuais e não estruturadas, segurança pública centrada na “ocupação”	Estadual, com articulação municipal e federal; proposta intersetorial
Governança	Fragmentada, com elevada complexidade administrativa e baixa coordenação interinstitucional.	Centralizada na lógica policial, com fragilidades institucionais para integração com outras políticas	Decisões centralizadas.	Arranjos cooperativos e planejamento de longo prazo, ainda dependente de institucionalização efetiva
Coordenação intersetorial	Limitada, com predomínio de intervenções físicas	Baixa articulação entre segurança, assistência, urbanismo e municípios	Iniciativas sociais pulverizadas e sem integração programática	Concebida como eixo estruturante, com integração entre políticas e níveis de governo
Sustentabilidade fiscal	Dependência de financiamento externo (BID), gerando desigualdades de execução e vulnerabilidade a mudanças orçamentárias	Impactada pela crise de 2016, resultando em redução de unidades e precarização das estruturas	Baseada majoritariamente na realocação de recursos existentes, sem garantia de continuidade	Desafio de assegurar financiamento contínuo e pactuado entre entes federativos
Accountability	Mecanismos de monitoramento e prestação de contas pouco sistematizados, com resultados concentrados em obras e sem consolidação de impactos estruturais	Queda de legitimidade social e ausência de mecanismos robustos de avaliação de resultados e controle público	Transparência decisória e participação comunitária limitadas, comprometendo controle social e legitimidade	Previsão de monitoramento, pactuação e alinhamento à ADPF nº 635, exigindo mecanismos claros de avaliação, transparência e controle social para evitar reprodução de modelos anteriores

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo (2025).

A escuta ativa e a integração de políticas, além de ser uma recomendação do referencial, são pilares do urbanismo social que preza pela participação social e a

articulação intersetorial, principalmente, entre mobilidade, saúde, segurança e educação, como forma de superar ações fragmentadas.

Além da análise dos parâmetros acima, é importante destacar que a precariedade nas avaliações periódicas e nos mecanismos de controle podem impactar no desempenho e na finalidade das políticas de gerar valor para sociedade. Outro fator a ser considerado, na análise da eficácia das políticas, são os meios empregados. Diante do atual cenário de restrição orçamentária e financeira de longo prazo, utilizar os recursos públicos de forma eficiente, por meio de políticas efetivas que gerem benefícios concretos à sociedade, torna-se cada vez mais desafiador, o que reforça a necessidade constante de avaliação e controle para assegurar a eficácia das políticas públicas implementadas.

5 CONCLUSÕES

A abordagem do Urbanismo Social marcou uma ruptura com os modelos tradicionais de intervenção urbana, diferenciando-se daqueles por priorizar o engajamento das comunidades e a valorização da experiência local como eixos centrais do planejamento e da execução de projetos urbanos, bem como por integrar setores como habitação, mobilidade, segurança, educação e cultura em ações coordenadas (Alvim *et. al*, 2024).

Nesse marco analítico, a relevância do artigo residiu em mapear iniciativas realizadas nos territórios vulneráveis do estado do Rio de Janeiro, notadamente, mas não exclusivamente, no âmbito da Segurança Pública. Segundo as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei Federal nº 13.675/2018), o combate à criminalidade não se restringe a políticas isoladas de segurança pública, devendo estar articulado a outros segmentos, de forma interinstitucional e intersetorial²³, o que se alinha aos princípios do urbanismo social.

Não obstante, o maior desafio para os governos consiste em desenvolver políticas integradas, reconhecendo a segurança como direito humano em detrimento de enfoques meramente repressivos (Alvim *et. al*, 2024). Por essa razão, entende-se como adequada a

²³Lei Federal nº 13.675/2018, art. 26. “É instituído, no âmbito do Susp, o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped), com os seguintes objetivos: III - garantir que as políticas de segurança pública e defesa social abranjam, no mínimo, o adequado diagnóstico, a gestão e os resultados das políticas e dos programas de prevenção e de controle da violência, com o objetivo de verificar, e) a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas.”

decisão do STF que estabelece diretrizes do urbanismo social para orientar a construção do Plano de Reocupação Territorial, representando um diferencial positivo em relação às demais políticas em territórios sob domínio territorial.

Com efeito, os preceitos advindos do urbanismo social, enquanto estratégia de reordenamento físico, social e econômico em territórios vulnerabilizados do Estado do Rio de Janeiro, poderiam, se efetivamente aplicados, contribuir para o aprimoramento dos processos e políticas já implementadas. Portanto, ao analisar o potencial do urbanismo social como estratégia integrada de requalificação física, social e econômica desses territórios, e seus possíveis impactos positivos na sociedade, a pesquisa pretendeu refletir sobre fatores institucionais que dificultam a implementação de políticas públicas em territórios vulneráveis.

Dessa forma, o presente estudo intencionou evidenciar os aprendizados e lições extraídas de experiências pretéritas, demonstrando como o urbanismo social, como diretriz, poderia atuar como um catalisador de mudanças estruturais no estado.

Nesse prisma recomenda-se, de maneira concreta: (i) **constituição de colegiado intersetorial estratégico**, como instância formal de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas, a fim de mitigar solução de continuidade, aperfeiçoar processos e promover uma utilização mais eficiente dos recursos; (ii) **fortalecimento da participação social**, por meio da obrigatoriedade de realização de pesquisas periódicas e a constituição de um observatório, visando a produção de dados e um sistema de indicadores para orientar o monitoramento e avaliação das políticas públicas; (iii) **planejamento de longo prazo**: definição prévia de um planejamento estratégico que explicita diretrizes e objetivos, permitindo um alinhamento aos demais instrumentos de planejamento e orçamento; e (iv) **transparência ativa**: disponibilização de dados atualizados no sítio eletrônico do Governo do estado, em linguagem simples, para que a população e o meio acadêmico possam fiscalizar e participar ativamente da política.

Esses mecanismos, se incorporados ao desenho de qualquer política pública voltada a territórios, poderão deslocar os programas de uma lógica de respostas reativas influenciadas por eventos de grande repercussão. O STF, ao determinar um plano de Reocupação Territorial, nas áreas sob o domínio de Organizações Criminosas, seguindo as diretrizes do urbanismo social, buscou garantir a presença permanente do poder público trazendo uma importante inflexão de como o urbanismo social pode contribuir para as políticas públicas territoriais no Estado do Rio de Janeiro, em especial na área de segurança pública.

REFERÊNCIAS

ALVIM, T.; SALLES, M. M.; BALESTRERI, R.; SILVA, E. S. **Guia prático de urbanismo social**. São Paulo: Bei, 2024.

BAYLEY, D. H.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BRASILEIRO, A.; DUARTE, C. O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90: o contexto de uma política habitacional municipal, os espaços de uso comunitário e a integração das favelas à cidade. In: DICKMAN, Ivo; DICKMAN, Ivanio. **A questão da habitação popular**. Curitiba: Base Editorial, IBEP, 2015, p. 79-97.

BURGOS, Marcelo Baumann. **UPP: O que foi e o que sobrou**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2014.

CANO, I.; DUARTE, T. **No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008–2011)**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; LAV-UERJ, 2012.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 9, n. 18, p. 239-260, 2007.

CLARKE, R. V. (ed.). **Situational crime prevention: successful case studies**. 2. ed. Albany: Harrow and Heston, 1997.

FINEP; IBAM. **Avaliação institucional do Programa Favela-Bairro: a vertente do poder público**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

FOGO CRUZADO. **Mapa histórico dos grupos armados do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/mapa-historico-dos-grupos-armados-rio-de-janeiro-2023>. Acesso em: 16 ago. 2025.

FUNDAÇÃO CEPERJ. **Panorama das favelas do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2024. Disponível em: https://www.rj.gov.br/ceperj/sites/default/files/arquivos-paginas/Panorama%20das%20Favelas%20RJ_0.pdf. Acesso em: 26 abr. 2026

GENIAL/QUAEST. **Pesquisa Genial/Quaest – Rio de Janeiro (abril/2026)**. Rio de Janeiro: Quaest Consultoria e Pesquisa, 2026. Disponível em: <https://quaest.com.br/wp-content/uploads/2026/04/GENIALQUAESTRIOABR26.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026

GOVERNO RJ. **Balanco de Indicadores da Política de Pacificação (2007 - 2015)**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2022-05/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf> Acesso em: 24 abr. 2026.

HIRATA, D.; COUTO, I. (Org). **Mapa dos grupos armados 2025**. Rio de Janeiro: ed. dos autores, 2025.

INSPER. **Guia de Urbanismo Social: Princípios, Diretrizes e Ferramentas para a Transformação de Territórios Vulneráveis**. São Paulo: Insper, 2023. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/urbansocial>. Acesso em: 16 out. 2025.

KALILI, R. *et al.* **Urbanismo social no Brasil: experiências e desafios**. Brasília: Ipea, 2021.

LEITE, C. (Org.). **Guia de urbanismo social**. 1. ed. São Paulo: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq. Futuro de Cidades do Insper; Diagonal, 2023.

LESSING, B. As facções cariocas em perspectiva comparativa. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 80, p. 43–62, mar. 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Termo de Ajustamento de Conduta n.º 01/2019 – UPPs**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2019.

MONTEIRO, L. C. do R. Rio de Janeiro “tipo Colômbia”: jogo de escalas, controle territorial e segurança urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 117, 2014. DOI: 10.22296/2317-1529.2014v16n2p117. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4794>. Acesso em: 15 jan. 2026.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Segurança cidadã com rosto humano: diagnóstico e propostas para a América Latina**. Nova York: PNUD, 2013. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/Resumen-IDH-portugues_completo_.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011. Institui o Programa Estadual de Polícia Pacificadora. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 7 jan. 2011.

SCHOMMER, Paula Chies; QUIÑONEZ, Andrés Hernández. Accountability, equitable public services, and open government. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/k5gjTv7hLNHBkMzW79PgWFr/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. (Coleção Segurança e Cidadania, 3).

SILVA, Luiz Antônio Machado da. **Violência urbana, sociabilidade violenta e pacificação: entre políticas e práticas sociais**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2015.

SMH/PCRJ. **Síntese da avaliação do Programa Favela-Bairro: primeira fase (1995–2000)**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos, 2006.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em: 14 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional**. 3. ed. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 14 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade-e-seguranca/outros-documentos-externos/tcu_referencial_gestao_riscos.pdf/view. Acesso em: 14 jan. 2026.

VIAL, A.; CAVALLIERI, F. **O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pousos e o Programa Favela-Bairro**. Rio de Janeiro: PCRJ/IPP, 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, aos nossos familiares e amigos, pelo suporte para realização desta pesquisa e a todos que colaboraram direta ou indiretamente para sua concretização.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A QUESTÃO FISCAL FLUMINENSE: CRISE DA DÍVIDA OU CRISE DE RECEITA?

THE FISCAL ISSUE IN RIO DE JANEIRO: DEBT CRISIS OR GOVERNMENT REVENUE CRISIS

Bruno Leonardo Barth Sobral

 <https://orcid.org/0000-0003-0288-1246>

Correspondência: brunoleo.rj@hotmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96849

Recebido em: 19 fev. 2026 | **Aceito em:** 13 maio 2026

RESUMO

Apesar das inovações contidas no último Plano de Recuperação fiscal (abortado logo após ser homologado) combinadas com o plano estratégico chamado de PEDES (em execução sem *enforcement* político), o governo fluminense vem renunciando a opção desenvolvimentista contida neles. Ao contrário, opta-se por adotar a retórica de que o problema financeiro é a própria dívida, logo, basta ela ser contestada sem nenhuma estratégia de recuperação econômica de fato. Para fins práticos, abandonou-se o compromisso com uma estratégia voltada para sustentabilidade fiscal de longo. No entanto, é um equívoco a renegociação das dívidas estaduais ser tratada de forma isolada, como apenas uma restrição financeira. Defende-se que o problema não é simplesmente a dívida, mas uma fragilidade político-institucional que ela explicita como um limite para gestão técnica eficaz e de caráter estratégico na geração de receitas.

Palavras-chave: crise fiscal; dívida pública; PEDES; RRF; PROPAG.

ABSTRACT

Despite the innovations contained in the latest Fiscal Recovery Plan (aborted shortly after being approved) combined with the strategic plan known as PEDES (implemented without political enforcement), the Rio de Janeiro state government has been abandoning the development approach they contained. Instead, it has opted to adopt the rhetoric that the financial problem is the debt itself, so it is sufficient to challenge it without any actual economic recovery strategy. For practical purposes, the commitment to a strategy focused on long-term fiscal sustainability was abandoned. However, it is a mistake to treat the renegotiation of state debts in isolation, as merely a financial constraint. It is argued that the problem is not simply the debt, but a political-institutional fragility that it exposes as a limit to effective technical management and a strategic approach to revenue generation.

Keywords: fiscal crisis; public debt; PEDES; RRF; PROPAG



1 INTRODUÇÃO

Uma das principais dimensões da crise federativa envolve os impasses nas finanças dos governos de algumas das principais economias estaduais. Nesse sentido, refere-se a uma relação entre o poder estatal e a gestão estratégica do território. Apesar de não ser apenas uma restrição financeira, assim que tende a ser tratado como, por exemplo, no processo de renegociação das dívidas com a União (governo federal).

Desde 2017, o Estado do Rio de Janeiro - ERJ participa do Regime de Recuperação Fiscal – RRF criado por lei federal enquanto complemento e reforço à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2017 e 2021). A prioridade vem o resultado fiscal ser perseguido a qualquer custo. O governo federal como credor não inclui em suas avaliações os efeitos socioeconômicos sobre a realidade subnacional de impor um ajuste de caráter recessivo, desde que seja perseguido o resultado fiscal. Portanto, não é surpresa que, até o momento, não ofereceu solução. O que fica patente ao governo fluminense, como outros, judicializar junto ao STF em abril de 2024 (Brasil, 2024a).

Ao considerar o caso fluminense como paradigma, o artigo busca questionar os limites de uma política federativa restringida, na dimensão fiscal, aos pressupostos do RRF. Em especial, este estudo ganha relevância não só pela crítica dos pífios resultados alcançados pelo arcabouço desse regime, mas também pelo último Plano de Recuperação Fiscal - PRF estadual ter desafiado os preceitos fiscalistas do próprio regime. Isso porque sua elaboração integrou as preocupações sobre a sustentabilidade das finanças públicas com questões associadas à macroeconomia do desenvolvimento e à economia regional.

O presente artigo está dividido em três partes além dessa introdução e da conclusão. Na primeira seção, apresentam-se em linhas gerais os antecedentes do problema que se desdobram na criação do RRF. Na segunda seção, o último PRF fluminense é tratado enfatizando seu aspecto inovador aos ditames do RRF, em especial sua relação com um Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES. Na terceira seção, apresentam-se os avanços mais recentes no debate nacional sobre o problema das dívidas estaduais que, em grande medida, já se faziam presentes na originalidade contida no conjunto PRF-PEDES fluminense.

2 O RRF COMO A RESULTANTE DO LONGO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

A relação da dívida pública com processos de desenvolvimento econômico é algo indispensável e recorrente em estratégias dos Estados Nacionais ao longo da história. Contudo, essa relação pode ser virtuosa ou não. Em certos contextos macroeconômicos, a dinâmica econômica é alterada para dar prioridade ao ajuste fiscal. Isso é feito a despeito dos limites que impõe a garantia de direitos sociais conquistados e a um processo de crescimento com transformação estrutural produtiva.

Essa problemática não se refere apenas a Estados nacionais. Entes subnacionais, como estados e municípios, também sofrem seus efeitos de modo que dependem de um modelo fiscal com capacidade de sustentação de longo prazo e de um arranjo federativo cooperativo para governança eficaz das condições de financiamento.

A crise do “Estado desenvolvimentista” (Fiori, 1990, 1995) é um fenômeno em múltiplas dimensões que provocou a crise das diversas esferas de governos, entre as quais desdobrou no colapso das finanças estaduais. Segundo Lopreato (2002), as carências de reformas adequadas nas condições de financiamento do setor estatal somadas ao objetivo de conter o déficit público levaram à estratégia recorrente de controlar o valor do endividamento e de dificultar a captação de novos financiamentos.

As restrições à expansão das necessidades de financiamento se tornaram crescentes, logo, os governos estaduais passaram a contar cada vez menos com o suporte do governo federal para a contratação de novos créditos e a reciclagem de suas dívidas. O aperto financeiro a que foram submetidos os governos estaduais perdurou, inclusive afetando obrigações de caixa, mas sem evitar os desregramentos do déficit público. Desse processo, ficou claro que impasses e resistências eram crescentes para o controle das finanças estaduais, em particular, pelas perdas de graus de liberdade que isso significa para seus governos.

Somente após o Plano Real ocorreu a discussão de um programa abrangente sobre a dívida estadual, envolvendo soluções globais pactuadas entre o governo federal e o conjunto dos governos estaduais. Houve a busca de um novo formato das relações governamentais entre União e entes subnacionais junto a processos de renegociação das dívidas centralizado no governo federal que vem sendo rolando até o presente.

Portanto, esse processo transcorre quando a “convenção de estabilidade” (Erber, 2010, 2011) alcança hegemonia e torna o Estado nacional seu guardião, processo

consolidado com a “Lei de Responsabilidade Fiscal” – LRF. Importante destacar que a legitimidade dessa convenção está associada a um novo contexto internacional marcado por uma adesão acrítica do país ao paradigma da globalização, o que, na prática, vem estimulando a mudança para um federalismo competitivo (a despeito do modelo cooperativo na Constituição Federal). Essas tendências tornam a relação da União e entes subnacionais pautada por uma predisposição para identificar potencial risco inflacionário no gasto desses últimos e desequilíbrio no contexto de crescente guerra fiscal.

Especificamente, a publicação da LRF significou a criação de um regime geral no âmbito fiscal que continua aceito até os dias de hoje. Cabe ponderar que ela não criou instrumentos caso um ente governamental tivesse maiores dificuldades financeiras. Como a economia brasileira cresceu relativamente bem ao longo da década de 2000, não emergiu nenhum grave conflito distributivo que pudesse acentuar essas dificuldades de maneira profunda e persistente, o que começa a ocorrer quando a economia brasileira desacelera a partir de 2012. Então, ficou evidente a falta daqueles instrumentos.

A formulação de um “Regime de Recuperação Fiscal” - RRF foi a opção criada pelo governo federal para superar aquela deficiência da LRF e, a princípio, tentar viabilizar uma nova reorganização das finanças subnacionais. Contudo, verifica-se que permanece um dilema que exige ser revisto de tempo em tempo na expectativa de tornar suas condições mais exequíveis. Afinal, a primeira legislação do RRF é de 2017, mas já uma nova legislação com atualização do formato é publicada em 2021 e, no ano de 2025, ocorreu a superação de seu arcabouço pela promulgação do “Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados” – PROPAG.

É importante ficar claro como os inconvenientes para uma solução efetiva estão associados ao paradigma vigente da austeridade e seu conteúdo ideológico. Segundo Clara Mattei (2023), podemos definir alguns pressupostos centrais sobre essa doutrina:

- A austeridade mesmo não oferecendo garantia nenhuma de equilibrar orçamentos públicos, e, logo, sucesso em estabilizar crises financeiras, ela tem sucesso em estabilizar as relações de classe.
- Portanto, a austeridade é uma reação antidemocrática às ameaças de mudança social vindas de baixo para cima. Ou seja, não significa menos Estado, mas Estado gastando a favor das elites em detrimento das maiorias populares.

- Ao longo da história, é ferramenta para ascensão de lideranças autoritárias que priorizam retirar e relativizar retrocessos em direitos conquistados. Nesse sentido, cumpre papel de política de classe: mantendo massas em situação de precariedade, desponderamento e, principalmente, aceitação de sua condição.
- Não há nada que seja uma necessidade técnica. Sempre são decisões políticas que acontecem dentro de um sistema que funciona sob pressões específicas. Por essa razão, não são exclusivas de gestões de direita dado que pressões para sua aceitação não são eliminadas por vitórias eleitorais mesmo que sejam de grupos de esquerda.
- Em suma, a austeridade é sempre uma política de manutenção da ordem, e sua prática é sempre uma imposição de disciplina. Sua principal mensagem é sempre buscar o convencimento (com eventual e frequente uso da força) de que não há alternativa.

De fato, o RRF pressupõe impor “a fórceps” medidas e reformas administrativas sobre essa ideologia tão somente para aumentar “poupança” e capacidade de pagamentos da dívida. No geral, a União assume um papel de controle restrito, resumido ao monitoramento invasivo das contas públicas estaduais somado a uma série de proibições e sanções recorrentes, enquanto poucos mecanismos de coordenação são efetivados. No limite, age como capital a juros que, voltado para critérios de valorização, desvincula-se de qualquer responsabilidade compartilhada com as políticas públicas dos entes subnacionais (estas já chegaram a ser interrompidas para priorizar pagamento da dívida).

Não é exagero afirmar que seu arcabouço reafirma uma lógica de “agiotagem”. Afinal, resume a relação entre União e ente subnacional como mera relação de credor e devedor, cuja preocupação central é dar condições de reorganização do fluxo de pagamentos para que continuasse. Contudo, como se fosse um agiota, a imposição de um ajuste de caráter recessivo vem provocando pior performance fiscal e maior necessidade de financiamento, logo, há uma expansão da própria dívida numa tendência de torná-la impagável e aprofundar uma relação de dependência.

Diante disso, é um equívoco a renegociação das dívidas estaduais ser tratada de forma isolada, como apenas uma restrição financeira. Isso impede de se indagar as restrições permanentes impostas e qual o papel dos governos estaduais e, logo, de suas finanças. Especificamente, cabe indagar se é razoável uma lógica que sustenta rendimentos a juros para o ente federal de maneira que asfixia o gasto público voltado ao desenvolvimento estadual com prováveis impactos ao desenvolvimento nacional (inclusive o que aumentaria a arrecadação do ente federal naquele estado). Ou seja, essa

discussão só faz sentido se estiver relacionada à questão federativa. Isso porque essa não se resume a distribuição de recursos, mas envolve a relação entre o poder estatal e a gestão estratégica do território no país.

O problema não é assumir uma obrigação, mas antes para qual finalidade ela serve. Ela pode ser um instrumento ideológico para impor a férceps medidas de austeridade e reformas administrativas tão somente para aumentar “poupança” e maior capacidade de pagamento dela. Inversamente, ela pode ser um instrumento de planejamento indutor como uma das formas de financiamento de uma estratégia de desenvolvimento intrafederativa. Portanto, a dívida só é o problema quando se revela uma relação assimétrica de poder que retira autonomia federativa, e sem nenhum conjunto de prioridades que se associe a uma gestão estratégica do território.

O problema é muito mais profundo que a capacidade de pagar dívida com regularidade. O que não quer dizer que seja difícil de ser enfrentado, basta que isso seja feito na dimensão político-estratégica adequada. Em particular, um movimento que fortaleça a capacidade do governo federal executar uma coordenação federativa e, assim, avançar na implementação de instrumentos que o possibilitem agir de forma mais cooperativa na relação com os entes subnacionais.

Deve ficar claro que o governo federal não precisa decisivamente que o serviço das dívidas de um governo estadual passando por crise financeira esteja sendo saldado para conquistar sua estabilidade macroeconômica. Não há o menor risco dos problemas financeiros de qualquer governo estadual “quebrarem” as finanças federais. O governo federal faz tanta questão do fluxo de pagamentos do serviço da dívida ser normalizado por receio de um “efeito dominó” associado a um suposto “risco moral”. Nessa linha de pensamento, se o governo federal flexibilizar para um estado em dificuldade, acredita-se que se abre espaço para outros estados seguirem o mesmo caminho e o risco se tornaria sistêmico exigindo uma nova rodada de ampla renegociação.

Todavia, o problema real não é dessa natureza, e sim o fato de impor proibições e sanções sem se adentrar na especificidade e na radicalidade da questão. O mais desejável é o governo federal se mostrar mais disposto a coordenar o gasto público em conjunto com os entes subnacionais, porém a visão que prevalece até o RRF é a opção por apenas medidas de contenção e postura punitiva.

Nesse sentido, defende-se que há uma luta política fundamental a ser chamada atenção, uma luta para resgatar as bases de fundação do Estado brasileiro e, particularmente, da unidade nacional que é a questão federativa. Não há um risco de

secessão, mas risco de manutenção de condições socioeconômicas muito graves em importantes regiões para o desenvolvimento do país. Em regimes fiscais compartilhados, o desejável é que, cada vez mais, o governo federal garanta que os entes subnacionais possam se recompor diante de suas necessidades de financiamento e ativar todas as suas potencialidades produtivas.

Nesse sentido, é fundamental se avançar para uma regra fiscal que deve possuir três características essenciais. Primeiro, ter sustentação a ponto de não ser alterada recorrentemente e por razões previsíveis. Segundo, ser anticíclica, ou seja, quando a economia cresce menos o governo possa gastar mais em investimento para criar opções para a economia ser redinamizada. Terceiro, garantir um compromisso fiscal que permita um fluxo de caixa estável para não ocorrer atrasos na folha de pagamento e se evitar situações de inadimplência com diversos contratos a serem honrados. Cabe enfatizar que o importante é que as três características sejam observadas e não apenas o foco recaia sobre a última de forma isolada como comumente se faz.

Nesse ínterim, ganha relevância que o último Plano de Recuperação Fiscal – PRF realizando pelo governo fluminense (o segundo plano estadual e homologado em 2022) não foi apenas um conjunto de medidas buscando atender a legislação federal referente ao RRF. Ou seja, esse plano foi além do que se espera usualmente a partir desse arcabouço institucional subordinado aos preceitos da austeridade.

3 A INOVAÇÃO NO ÚLTIMO PLANO FISCAL FLUMINENSE E SUA RELAÇÃO COM UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO

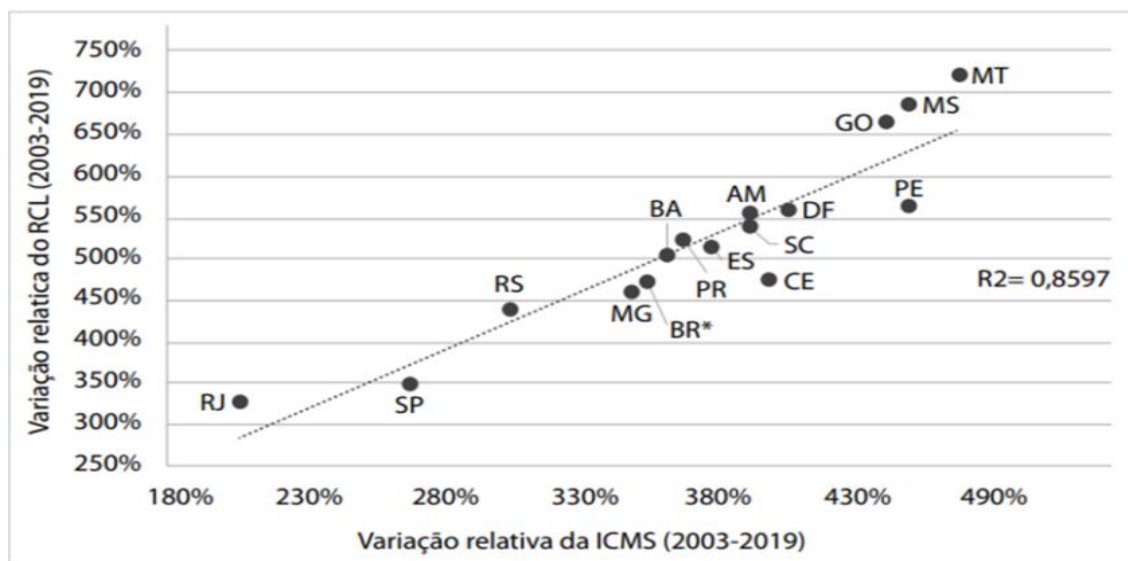
Sendo um produto dentro de um arcabouço legal definido previamente, a elaboração do último PRF possuiu de partida já inúmeros constrangimentos pela necessidade de negociação com o governo federal na postura basicamente de credor. Essa necessidade de negociar de forma eficaz, mesmo que em condições desfavoráveis de correlação de forças, é fundamental. Caso contrário, a interpretação jurídica dominante tende a colocar novamente o governo estadual em risco de sofrer novos arrestos e bloqueio das contas para pagamento de elevados volumes da dívida no curto prazo, o que inviabiliza sua gestão. Evidentemente, esse risco não pode ser tolerado, o que leva a se aproveitar de brechas para oferecer inovações no plano sem teses provocativas ao ponto de travar o processo de negociação.

Mesmo com esse cuidado durante a fase de elaboração, o plano entregue foi rejeitado inicialmente pelo governo federal (apesar deste ter monitorado toda a elaboração e, em nenhum momento, ter ameaçado disso em seus pareceres). Uma grande disputa midiática ocorreu em sequência, tentando desqualificar as inovações contidas em razão da evidente não identificação com os preceitos da austeridade. Não obstante, o plano possuía todas as qualidades técnicas em suas projeções de equilíbrio financeiro, de modo que, ao final, ele foi aceito. Esse episódio permite indagar porque se tentou impedir um plano exequível apenas para preservar a inflexibilidade que se vem se tratando os regimes fiscais. A razão é o fundo ideológico do arcabouço legal, reforçado pela atuação do governo federal quando este assume apenas postura de credor.

Portanto, o incômodo que o último PRF provocou entre os defensores férreos da doutrina da austeridade evidencia a relevância de suas propostas serem mais debatidas para aprofundar a discussão crítica. Cabe enfatizar que foi um plano que partiu do diagnóstico que o problema fiscal fluminense é principalmente de receita, logo, a ênfase não está no corte de gastos públicos a priori. Inversamente, a centralidade está nos investimentos em uma estratégia de recuperação econômica. Seguindo a interpretação que o maior desafio para a sustentabilidade fiscal é superar a “estrutura produtiva oca” do ERJ (Sobral, 2013, 2017, 2019), o que transparece no progressivo desadensamento produtivo e desarticulação das cadeias regionais de produção.

Como mostra o gráfico 1, considerando a média do período 2003-2019, cabe destacar uma receita corrente líquida estagnada. Isso em grande medida pelo baixo crescimento do ICMS como tendência histórica. O desempenho fluminense é o pior fazendo um comparativo com outros estados que possuem também menor dependência de transferências constitucionais e legais da União (ou seja, que dependem mais de arrecadação própria).

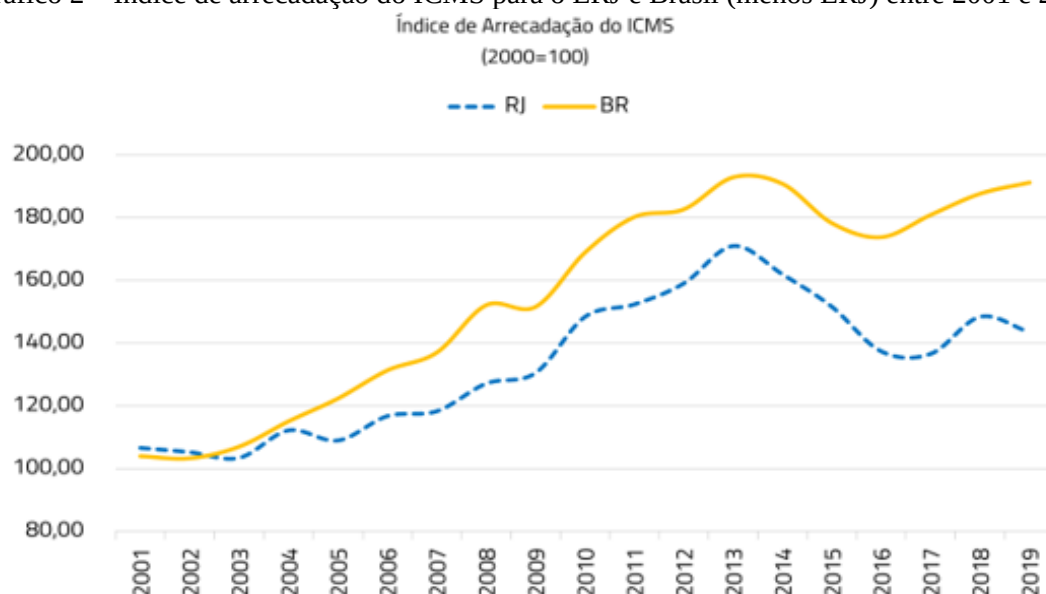
Gráfico 1 – Variação relativa da RCL e do ICMS entre estados selecionados, 2003-2019



Fonte: Dados do CONFAZ e STN.

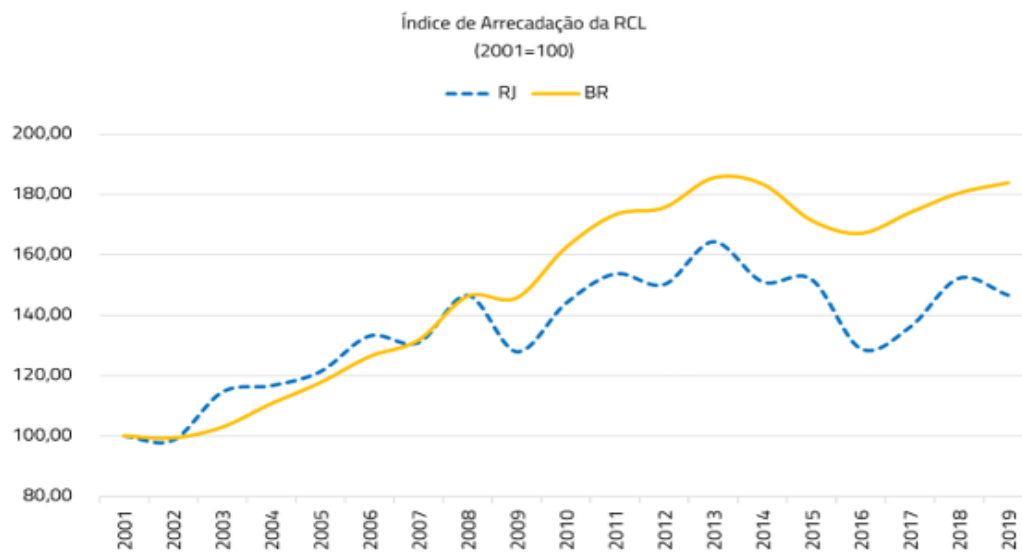
Conforme gráficos 2 e 3, observa-se ainda o hiato crescente com a média nacional ao longo do tempo. A arrecadação de ICMS entre 2001 e 2019 cresceu, em termos reais, 34,6% contra 89,4% da média nacional (excluído o ERJ). O crescimento da arrecadação de ICMS fluminense foi o menor entre todos os estados, e correspondeu a apenas 39% do crescimento médio nacional (excluindo ERJ). Essa problemática ainda se reforça pela volatilidade do preço internacional do petróleo, tornando as receitas patrimoniais não uniformes no tempo.

Gráfico 2 – Índice de arrecadação do ICMS para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: Dados do CONFAZ e STN

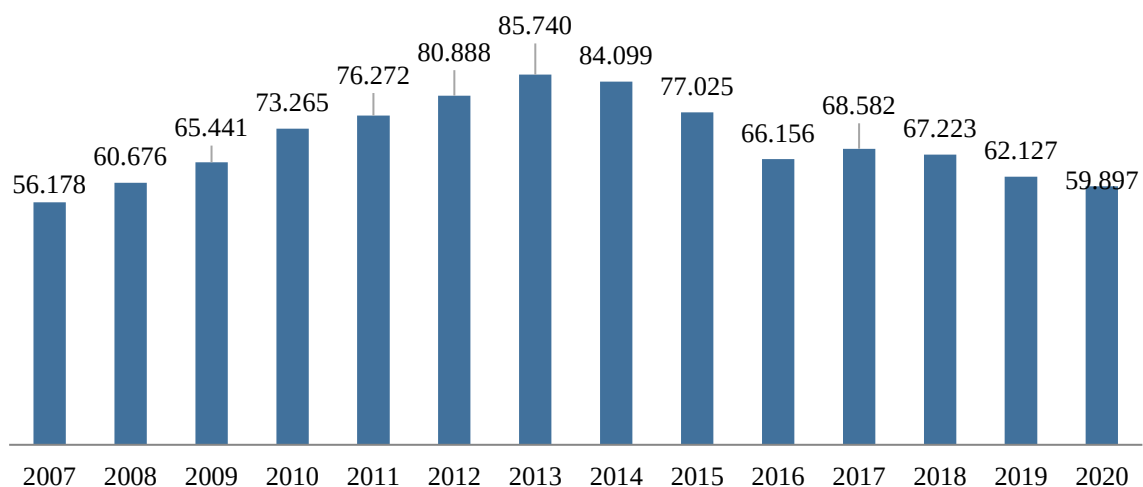
Gráfico 3 – Índices de arrecadação da RCL para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: Dados do CONFAZ e STN

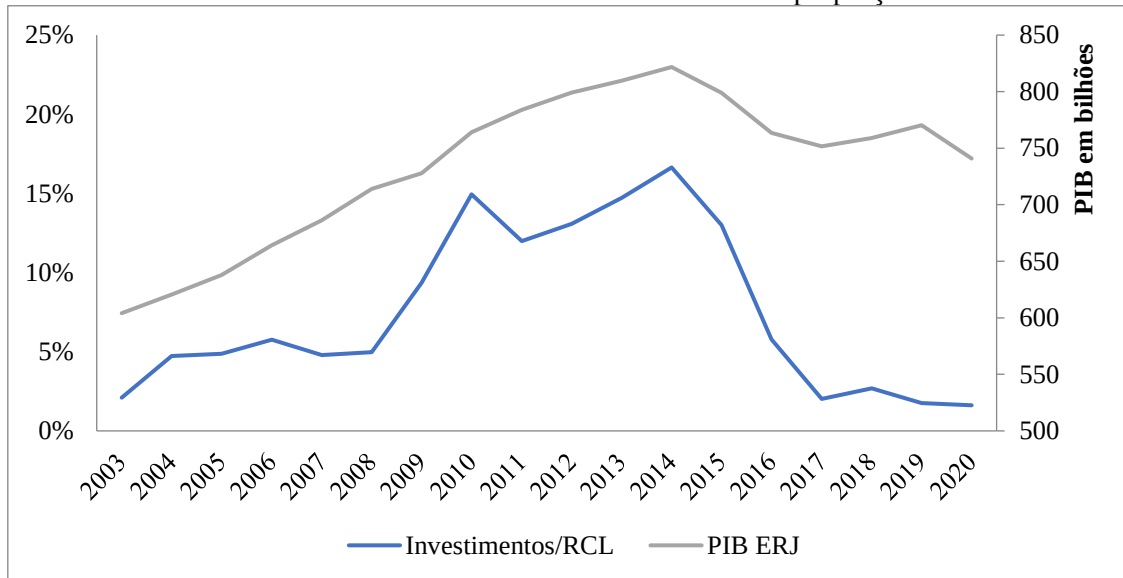
Na vigência do primeiro RRF, instituído em 2017, o Estado do Rio de Janeiro fez uma das maiores ações de contração fiscal de sua história. Como mostra o gráfico 4, sua despesa empenhada no exercício de 2020 retornou a valores reais para níveis compatíveis com o ano de 2008. Contudo, o ajuste fiscal ocorreu com o sacrifício dos investimentos. Conforme gráfico 5, entre 2010 e 2015, os investimentos possuíam significativa participação nas despesas – média de 14,1%, passaram a um nível ínfimo e sem precedentes na história recente (em 2020, apenas 1,6%).

Gráfico 4 – Evolução da despesa empenha no ERJ de 2007 a 2020



Fonte: SIAFE-RJ (Dados em R\$ milhões a preços de 2020).

Gráfico 5 – PIB do ERJ e Investimentos estaduais como proporção da RCL



Fonte: Investimentos – SIAFE; RCL – RREO; PIB – CEPERJ.

Diante disso, a estratégia do plano foi definida tendo como diretriz um ajuste fiscal de forma indissociada de estratégias de fomento ao desenvolvimento econômico e regional, sendo o objetivo central dividido em dois pontos. Primeiro, qualificar o controle necessário de gastos, considerando que a contração fiscal tende a algum sucesso quando a economia possui válvulas de escape para alternativas de crescimento. Segundo, compromisso com uma política fiscal anticíclica, especificamente, garantir investimentos catalisadores de mudança estrutural capazes de gerar emprego e renda no ERJ.

Diante disso, estipulou-se dois eixos de ações prioritárias. Primeiro, perseguir maior abertura de espaço fiscal para realização de investimentos públicos. Segundo, realizar ações que fortaleçam as funções da administração estadual, principalmente no que tange ao planejamento estratégico da qualidade desse gasto a partir de seus efeitos multiplicadores (baseado na metodologia da matriz insumo-produto). E a melhora do emprego e renda do trabalho cabe ter seu papel associado. Por essa razão, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES foi produzido em sequência, sendo aprovado com vigência de oito anos na Assembleia Legislativa no final de 2023.

Portanto, a originalidade da proposta é não resumir o debate fiscal a uma mera questão de finanças públicas, ao contrário, enfatizar sua relação e sua subordinação ao compromisso com uma agenda de desenvolvimento que garanta a sustentabilidade fiscal no longo prazo. E mais, não colocar o desafio do desenvolvimento como mera modernização econômica como um fim em si mesmo, mas como algo associado aos

desafios societários adotando a abordagem por missões (Mazucatto, 2019). Segundo os quadros de 1 a 3, a essência da proposta original do PEDES foi tratar integralmente uma carteira de complexos econômicos¹ com uma carteira de missões² produzida a partir de fatores portadores de futuro desdobrados de macrotendência globais.

Quadro 1 – Matriz de correlação entre macrotendências globais e fatores portadores de futuro

		Macrotendências Globais					
		1. Emergência climática	2. Pressão relacionada a recursos naturais	3. Agravamento da exclusão e das desigualdades sociais	4. Urbanização	5. Transição demográfica	6. Aceleração das mudanças tecnológicas
Fatores Portadores de Futuro	1. Descarbonização de fontes de energia						
	2. Aumento de eficiência energética						
	3. Formação profissional alinhada à evolução tecnológica						
	4. Efetivação dos direitos sociais						
	5. Cultura de tolerância e integração social						
	6. Governança interinstitucional cooperativa						
	7. Preservação e recuperação de recursos naturais						
	8. Uso sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico						
	9. Transformação digital e indústria 4.0 e 5.0 aplicadas à sofisticação produtiva						
	10. Dinamismo urbano de novas centralidades						

Fonte: Documento base para o PEDES/RJ.

¹Após a elaboração do documento base, o processo de discussão na ALERJ e transformação em lei levou a mudança de nomenclatura do complexo econômico chamado de “cultura e turismo” para “economia criativa e turismo”. De toda forma, isso não provocou nenhum novo estudo e alteração relevante da proposta inicial para esse tema no plano. No presente trabalho, manteve-se a formulação original porque se observou que não há uma razão técnica clara para essa mudança além de uma opção política.

²Após a elaboração do documento base, o processo de discussão na ALERJ e transformação em lei levou a recortar dois temas em mais duas missões independentes: “a garantia de segurança pública nos territórios”, e “a promoção das igualdades racial e de gênero”. Assim, o PEDES passou a ter dez missões. Cabe ponderar que esses temas já estavam incluídos antes na missão: “economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas”. A razão de não separar inicialmente era manter a relação desses temas com a questão urbana como algo inescapável, logo, enfatizando que sua análise precisa ser integrada e tratada na totalidade do território. No presente trabalho, manteve-se a formulação original por se tratar daquela mais se próxima teoricamente do estudo técnico que o plano se baseou, dado que não se voltou a reformular as matrizes com as modificações políticas feitas posteriormente no conjunto das missões.

Quadro 2 – Matriz de correlação entre fatores portadores de futuro e missões

		Fatores Portadores de Futuro									
		1. Descarbonização de fontes de energia	2. Aumento de eficiência energética	3. Formação profissional alinhada à evolução tecnológica	4. Efetivação dos direitos sociais	5. Cultura de tolerância e integração social	6. Governança interinstitucional cooperativa	7. Preservação e recuperação de recursos naturais	8. Uso sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico	9. Transformação digital e indústria 4.0 e 5.0 aplicadas à sofisticação produtiva	10. Dinamismo urbano de novas centralidades
Missões	1. Erradicação da extrema pobreza										
	2. Segurança alimentar e nutricional da população fluminense										
	3. Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas										
	4. Segurança hídrica do território fluminense										
	5. Descarbonização do ERJ										
	6. Redução do impacto dos resíduos sólidos										
	7. Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento										
	8. Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego										

Fonte: Documento base para o PEDES/RJ.

Quadro 3 – Matriz de correlação entre missões e complexos econômicos

		Complexos Econômicos					
		1. Petróleo e Gás	2. Infraestrutura e Logística	3. Economia Verde	4. Economia do Mar	5. Saúde	6. Cultura e Turismo
Missões	1. Erradicação da extrema pobreza						
	2. Segurança alimentar e nutricional da população fluminense						
	3. Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas						
	4. Segurança hídrica do território fluminense						
	5. Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro						
	6. Redução do impacto dos resíduos sólidos						
	7. Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento						
	8. Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego						

Fonte: Documento base para o PEDES/RJ.

4 O DEBATE MAIS RECENTE SOBRE OS LIMITES DO RRF E A POSSIBILIDADE DE SUPERAÇÃO

O ano de 2024 é marcado por uma série de novidades no debate a respeito do processo de negociações da dívida dos entes subnacionais. Consolida-se um consenso que somente regras de arrocho fiscal não são capazes de equacionar o problema para os governos estaduais mais endividados, e que o melhor viés é reduzir juros com contrapartidas em políticas públicas, ou seja, não apenas medidas de ajuste nas próprias finanças. É importante destacar que essas teses para o enfrentamento do problema já estavam contidas no último PRF do governo fluminense e de uma maneira até mais profunda considerando a contribuição também do PEDES.

Como primeiro exemplo destaca-se o lançamento da nova polícia industrial federal, iniciativa liderada pelo MDIC no início do ano e denominada: Nova Indústria Brasil – NIB (Brasil, 2024b), enquanto plano de ação para a “neoindustrialização” no período 2024-2026. Como o PEDES fluminense (ainda que este tenha temporalidade estratégica maior e superior ao governo em exercício, a saber: oito anos), ela possui também o enfoque numa carteira de missões de desenvolvimento cuja maioria guarda semelhança entre si. E mais, é pautada por princípios que também se assemelham aos fatores portadores de futuro baseados em macrotendências globais contidos no PEDES. Esses aspectos podem ser observados comparando-se as figuras 1 e 2 referentes à NIB com as matrizes do PEDES apresentadas nos quadros da seção anterior.

Figura 1 – Fundamentos da nova política industrial do governo federal



São princípios da Nova Indústria Brasil:

I - inclusão socioeconômica;	V- incremento da produtividade e da competitividade;
II- equidade, em particular de gênero, cor e etnia;	VI- redução das desigualdades, incluindo as regionais;
III- promoção do trabalho decente e melhoria da renda;	VII- sustentabilidade;
IV- desenvolvimento produtivo e tecnológico e inovação;	VIII- inserção internacional qualificada.

Fonte: MDIC

Figura 2 – Missões da nova política industrial do governo federal



Da mesma forma, o MFAZ tomou a iniciativa de propor o programa “Juros por Educação” (Brasil, 2024c), no qual aceitaria trocar recebimento de parte dos juros das dívidas estaduais por investimentos estaduais em ensino médio técnico (segundo certos condicionantes, possibilidade de parte disso também ser investida em ensino superior).

Essa proposta avançou politicamente e foi absorvida por outra em discussão no Congresso Nacional a partir de um projeto de lei de autoria do presidente do Senado para criação do “Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados” – PROPAG, sancionado no início do ano seguinte (Brasil, 2025). Este último se torna um substituto ao próprio RRF, facultando a possibilidade de migração dos entes estaduais antes sob sua vigência. Entre diversas novidades no PROPAG, como significativo alongamento do prazo da dívida de 9 anos para 30 anos e aceitação de entrega para a União de ativos estaduais para abater dívidas (incluindo créditos de dívida ativa), destaca-se a possibilidade de redução do indexador até zero se cumpridas certas opções, entre as quais, como destinar esses recursos a investimentos estaduais. Na redação, mantém prioridade parcial para metas de ensino médio técnico (conforme previa a proposta da MFAZ), mas flexibiliza parte para diversas áreas: desde infraestrutura urbana, adequação às mudança climática, até área da segurança.

Portando, avança-se para a defesa de um ajuste fiscal associado à retomada dos investimentos como o último PRF fluminense já preconizava antes. Todavia, não se liga

essa discussão de renegociação das dívidas a qualquer plano efetivo de desenvolvimento de longo prazo. A NIB de iniciativa do MDIC nem é contextualizada dentro desse debate como instrumento orientador importante, nem, até o momento, incluiu-se no PROPAG a exigência que os estados que aderirem tenham que encaminhar formalmente um planejamento estratégico, como o exemplo do PEDES fluminense poderia ser uma referência.

Apesar de ações de vanguarda que o último PRF antecipou e, em alguns aspectos, ainda estão a frente dos avanços recentes no debate nacional com PROPAG, isso não significa capacidade do Estado de Rio de Janeiro estar sendo protagonista nesse debate. Isso porque apesar das inovações contidas naquele plano combinadas com o PEDES, o governo fluminense nunca deu a isso qualquer prioridade de execução. Prefere a opção de liberar circunstancialmente despesas não baseadas em gestão de resultados enquanto mantém uma lógica geral contracionista, ou seja, como antes do último plano, repete viés poupancionista que sempre levou à rota do “bailout” e exigir renegociações recorrentes.

Especificamente, essa rota demonstra que o atual governo volta a se assemelhar aos procedimentos controversos utilizados pelo governo Pezão antes de estourar a crise em 2016. Cabe lembrar que, naquele período, adotou-se uma série de medidas paliativas considerando que a crise era somente momentânea, o que não aconteceu e levou aquela gestão a ser pressionada a adoção de duras medidas de austeridade diante do caos financeiro. Ou seja, volta-se a um modelo de gestão pautado em uma série de medidas para gerar alívios de curto prazo, como exemplo: a majoração de alíquotas de ICMS, a flexibilização da aplicação de recursos de fundos, transferência das receitas com royalties de petróleo e participação especial do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio (RioPrevidência) para o Tesouro Estadual, e a liminar do Supremo Tribunal Federal limitando o pagamento anual da dívida pública do estado com a União ao valor desembolsado em 2023.

Essa ultima medida ocorre junto à judicialização com a entrada no STF. Isso significa, em boa medida, a suspensão da negociação direta entre o ente estadual e governo federal. Reforça-se que isso poderia ser evitado se a estratégia sob a ótica desenvolvimentista (inclusive aprovada pelo credor ao homologar o plano) estivesse sendo efetivada. Ao contrário, optou-se por adotar a retórica de que o problema financeiro é a própria dívida, logo, basta ela ser contestada sem nenhuma estratégia de recuperação econômica e fiscal de fato.

O fato paradoxal que veio sendo feito com o último PRF e o PEDES ainda vigentes. Dessa maneira, resume o desafio fiscal a avaliar sua capacidade de “cumprir” ou não o pagamento de parcelas da dívida (mero acompanhamento de metas financeiras e projeções). Especificamente, abandonou a discussão de sustentabilidade fiscal de longo prazo e sua relação com estratégia de desenvolvimento. Além disso, deixou de dar ênfase para a questão econômica estrutural associada à problemática da “estrutura produtiva oca”.

Por outro lado, o PEDES não se tornou ainda o instrumento de macrocoordenação e planejamento integrado da política pública, nem foi aproveitado em nenhum momento da renegociação da dívida com o governo federal. Todavia, é importante lembrar que o tratamento conjunto do último PRF com o PEDES deveria ser o cerne da estratégia sob a ótica desenvolvimentista. A renúncia a essa direção fica mais explícita quando se observa a pouca efetividade do PEDES até o momento. Em especial, sua governança ainda precária para eleger prioridades políticas, sobrevivendo mais como formalismo ligado ao PPA e auxílio gerencial para combinar ações junto a secretarias.

5 CONCLUSÃO

A questão da dívida pública dos entes subnacionais é algo mais profundo que a capacidade de pagar com regularidade. O problema não é simplesmente assumir responsabilidade por uma obrigação, mas antes discutir para qual finalidade ela serve. Não havendo prioridades associadas à gestão estratégica do território, revela-se uma relação assimétrica de poder que retira autonomia federativa impondo cortes severos do gasto público e reformas administrativas para aumentar capacidade de pagamento.

Considerando que é inaceitável a União assumir postura de “agiotagem”, por outro lado, o debate de contrapartidas é inescapável para um governo estadual que precisa renegociar sua dívida com a União. Todavia, não se deve confundir o arcabouço legal com o plano. Nesse sentido, o último PRF não foi elaborado apenas para atender as exigências do RRF, mas sim para avançar uma tática de “insurgência por dentro” mesmo em condições desfavoráveis de correlação de forças. Pela primeira vez como diagnóstico oficial, o problema fiscal foi tratado como principalmente de receita. Questionando a ideologia da austeridade, a ênfase não foi no corte de gastos públicos *a priori*, mas na centralidade dos investimentos em uma estratégia estadual de recuperação econômica.

Posteriormente, isso se desdobrou no início do ciclo de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – PEDES, com vigência garantida por ter se tornado obrigação constitucional.

Além disso, sua principal originalidade está em não só apresentar uma solução desenvolvimentista de reequilíbrio fiscal, mas também buscar ser protagonista no debate nacional sobre uma mudança profunda no arcabouço do RRF e sua superação por uma nova política federativa – o que acabou parcialmente ocorrendo com o PROPAG. Contudo, nos anos mais recentes, o governo estadual desassociou PRF e PEDES, abandonando o primeiro e dando pouca efetividade para o segundo.

A fim de realizar nova “fuga para frente” e disfarçar sua negação de seguir qualquer estratégia efetiva, o governo fluminense confirmou o histórico de uma cultura política de não priorizar soluções estruturais (mesmo tendo as apresentado no último PRF e no PEDES). E mais, segue uma tradição de esperar o problema chegar a um nível crítico para apelar para outra injeção de liquidez, ainda que com descompromisso sistemático com resultados que demonstrem estar reduzindo a insustentabilidade fiscal.

De fato, o último PRF explicitou uma disputa político-ideológica, afinal, não era o que se esperava como um produto dentro do RRF. Todavia, torna-se evidente que o incômodo dessa experiência de elaboração técnica de planejamento não é só frente os defensores da austeridade e seu arsenal de medidas de contenção (vedações) e postura punitiva (sanções) diante do gasto público. Afinal, uma decisão administrativa do próprio governo estadual que o abortou e reconduziu o viés fiscalista, aproveitando-se do fato de um plano homologado só para ganhar tempo e programar rota mais fácil da judicialização. Nesse sentido, se houve inicialmente até uma vitória teórica sobre os ditames do fiscalismo ao um plano desenvolvimentista ser aprovado tecnicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional, houve depois uma derrota política pelo “marco de poder” (Osorio, 2025) estadual.

Explicitaram-se as resistências (inclusive internas) em executar, mas o descompromisso do governo estadual não afetou sua governabilidade ou maior questionamento da opinião pública sobre a gestão. Afinal, a população em geral e mesmo a maioria dos servidores ainda desconhecem as inovações contidas no último PRF e na proposta original do PEDES, e o que está em jogo por opções políticas ao esvaziá-las. Como exemplo, a perda de recomposição inflacionária dos servidores estaduais que, após quase uma década, tinha voltado com a aprovação do último PRF que a sustentava tecnicamente e não foi mais dada nos últimos anos. Diante disso, é fundamental avançar

em formas de participação cidadã e em como garantir maiores mecanismos de controle social.

Novidades como o PROPAG são bem vindas como arcabouço nas renegociações, porém não existe regra boa sem mudança institucional e na cultura política que garanta uma clara estratégia que ataque a questão estrutural do problema fiscal. É bem conveniente a retórica de que o problema financeiro é a própria dívida, e basta a taxa de juros ser contestada. De fato, um endividamento crescente de forma endógena (o seja, mesmo sem dívida nova) vinha levando a uma insustentabilidade intertemporal nas contas públicas. Isso porque juros da dívida pública vinham crescendo a taxas superiores ao crescimento econômico e, conseqüentemente, a arrecadação tributária. Todavia, a centralidade do problema não está na evolução da dívida. Mesmo com a possibilidade de juros zero com o PROPAG, isso não garante recuperação econômica sem dar maior efetividade a instrumentos de planejamento indutores de desenvolvimento.

Por essa razão, o problema não é simplesmente a dívida, mas uma fragilidade político-institucional que ela explicita como um limite para gestão técnica eficaz e de caráter estratégico. Continua em aberto a discussão de uma relação dívida e gestão pública de forma virtuosa, ou seja, que não redunde num instrumento ideológico de dominação político-financeira a impor austeridade e, assim, supere a falta de uma forma adequada de financiamento de uma estratégia de desenvolvimento intrafederativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar n. 159. **Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal**. Brasília, 19 de maio de 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 178. **Estabelece Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal**. Brasília, 13 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 3678**. Brasília: 2024a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova indústria Brasil – Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de Ação para a neoindustrialização 2024-2026**. Brasília : MDIC, 2024b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa Juros por educação**. Brasília: MFAZ, 2024c.

BRASIL. Lei Complementar n. 212. **Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG)**. Brasília, 13 de janeiro de 2025.

ERBER, F. "Convenções do Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo". **Texto para discussão CEPAL-IPEA**, 13, 2010.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, 31 (1), jan.-mar. 2011.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1990.

FIORI, J. L. **O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; IE Unicamp, 2002.

MATTEI, C. **A ordem do capital**. São Paulo: Boitempo, 2023.

MAZZUCATO, M. Catch-up and Mission-oriented Innovation. In: OQUBAY, A., OHNO, K. (ed.). **How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up**. Oxford University Press: 2019, p. 63-81.

OSORIO, M. Pensando o Estado do Rio de Janeiro. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n.28, abr. 2025, pp. 11-30.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano de Recuperação Fiscal**. Rio de Janeiro, 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social – Documento Base**. Rio de Janeiro, 2023.

SOBRAL, B. L. B. Finanças públicas fluminenses e tensão federativa: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder. **Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do ERJ**, v. 13, p. 12-31, 2019.

SOBRAL, B. L. B. A evidência da estrutura produtiva oca: O ERJ como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: Monteiro Neto, A.; Nunes de Castro, C.; Brandão, C. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SOBRAL, B. L. B. **Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

CIDADES INJUSTAS, MORTES INVISÍVEIS: A MORTALIDADE POR TUBERCULOSE NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

URBAN INEQUITIES AND INVISIBLE DEATHS: TUBERCULOSIS MORTALITY IN THE METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO

Bianca Borges da Silva Leandro

 <https://orcid.org/0000-0002-2589-8115>

Correspondência: bianca.leandro@fiocruz.br

Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96854

Recebido em: 12 fev. 2026 | **Aceito em:** 12 maio 2026

RESUMO

Este trabalho analisa a mortalidade por tuberculose na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) entre 2000 e 2023, tomando-a como indicador das desigualdades urbanas e em saúde. A investigação adota uma abordagem crítica, articulando a epidemiologia da determinação social do processo saúde-doença-cuidado e os aportes do planejamento urbano e regional crítico. Os resultados mostram que 87% dos óbitos do estado concentram-se na RMRJ, revelando taxas superiores às estaduais e nacionais, com destaque para municípios da Baixada Fluminense. A mortalidade afeta desproporcionalmente homens negros adultos e pessoas em situação de inserção precária no mundo do trabalho, expressando a sobreposição de desigualdades raciais, de classe e territoriais. Esses achados evidenciam que as mortes por tuberculose, apesar de evitáveis, seguem naturalizadas em um contexto de precariedade urbana e insuficiência das políticas públicas de saúde e infraestrutura urbana. A pesquisa reforça a necessidade de políticas intersetoriais e redistributivas para enfrentar as raízes estruturais da injustiça social urbana.

Palavras-chave: tuberculose; mortalidade; injustiça social urbana; Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This study analyzes tuberculosis mortality in the Rio de Janeiro Metropolitan Region (RMRJ) between 2000 and 2023. This mortality is an indicator of urban and health inequalities. The research adopts a critical approach, combining the epidemiology of the social determination of health-disease-care processes with critical urban regional planning. Results show that 87% of tuberculosis deaths in the state occur in the RMRJ, with mortality rates consistently higher than state and national averages, particularly in municipalities of the Baixada Fluminense. Mortality disproportionately affects Black adult men and people in precarious labor conditions, reflecting the overlap of racial,



class, and territorial inequalities. These findings highlight that tuberculosis deaths, though preventable, remain naturalized within the context of urban precariousness and insufficient public health policies and urban infrastructure. The study underscores the need for intersectoral and redistributive policies to address the structural roots of urban social injustice.

Keywords: tuberculosis; mortality; social urban injustice; Rio de Janeiro Metropolitan Region.

1 INTRODUÇÃO

Mais da metade da população mundial vive hoje em áreas urbanas; no Brasil, esse percentual ultrapassa 85% (Caiaffa, 2021). As cidades, enquanto metabolismos complexos, possuem uma dupla dimensão: de um lado, concentram oportunidades e redes de serviços; de outro, produzem desigualdades estruturais relacionadas à organização do espaço urbano, como moradias precárias, carência de infraestrutura e condições que favorecem o adoecimento, trata-se das oportunidades e penalidades do urbano (Ribeiro 2021; Vlahov, 2005). Esses impactos e potencialidades não se distribuem de forma equitativa: grupos e classes sociais experimentam maior ou menor exposição conforme sua posição social e territorial. Apesar dos avanços em indicadores socioeconômicos e de saúde nas últimas décadas, como o aumento da expectativa e o controle das doenças imunopreveníveis, persistem desigualdades intraurbanas atravessadas por assimetrias de raça/cor, gênero e classe.

Entre suas expressões mais graves está a mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias, em especial a tuberculose, fenômeno frequentemente naturalizado e invisibilizado. Nos países centrais, sua repercussão foi reduzida a partir das melhorias radicais nas condições de vida ocorridas no século XIX e, mais recentemente, pela implementação do tratamento medicamentoso eficaz. Contudo, mesmo nesses contextos, a doença persiste em grupos vulnerabilizados — como no Canadá, entre populações indígenas específicas, em especial os Inuit, onde a incidência é muito superior à média nacional (PHAC, 2022). Já em países periféricos e desiguais como o Brasil, a tuberculose permanece como sério problema de saúde pública, agravado pela situação do HIV/aids, pelo aprofundamento da pauperização e pelas desigualdades no acesso ao cuidado (Campos, 1999). No caso da mortalidade, apesar da queda relativa nas últimas décadas, os óbitos por tuberculose carregam múltiplas camadas de opressão, pois se trata de uma

doença evitável e curável. Surge, assim, a questão: quem são os grupos sociais que, permanentemente, seguem morrendo de tuberculose?

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a tuberculose continua sendo a segunda principal causa de morte por doença infecciosa no mundo, superando o HIV/aids (ENSP, 2023). No estado do Rio de Janeiro, particularmente na Região Metropolitana, esse quadro não é diferente e nem recente. Em 2021, foi aprovado o Plano Estadual de Controle e Eliminação da Tuberculose, que teve vigência até 2025 e definiu municípios prioritários para intervenção, o que evidencia a relevância do tema na agenda da política de saúde do estado (Rio de Janeiro, 2021). Aliado a isso, a perspectiva histórica também é reveladora: já em estudo clássico, Ruffino-Netto e Pereira (1981) mostraram como a estruturação desigual da cidade e da metrópole fluminense estava fortemente associada ao adoecimento e à mortalidade por tuberculose. Nas últimas décadas, diversas pesquisas reforçam essa relação, demonstrando a influência de condições de vida como moradia, mobilidade e alimentação (Emmerick et. al, 2025; San Pedro et. al, 2017). Passados mais de quarenta anos, coloca-se a necessidade de indagar: como esse padrão de mortalidade se apresenta hoje entre os diferentes municípios da segunda maior metrópole do país?

Dessa forma, esta pesquisa analisa a mortalidade por tuberculose na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), entre 2000 e 2023, tomando-a como marcador da permanência das desigualdades urbanas e em saúde e como indicador da injustiça social no espaço metropolitano. A investigação articula os referenciais da Saúde Coletiva, sobretudo a epidemiologia crítica da determinação social do processo saúde-doença-cuidado, e os aportes teóricos do Planejamento Urbano e Regional, destacando a necessidade de políticas públicas intersetoriais capazes de enfrentar as raízes estruturais da desigualdade e a naturalização de mortes evitáveis e, muitas vezes, invisíveis.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de um estudo ecológico de caráter descritivo realizado com base no pensamento crítico da epidemiologia latino-americana (Breilh, 2024) e nos aportes teóricos do planejamento urbano crítico (Harvey, 2014). O artigo apresenta parte dos resultados da tese de doutorado da autora.

A investigação abrange o período de 2000 a 2023. Foram utilizados dados secundários de mortalidade disponíveis, de modo público e gratuito, pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade da Secretaria de Estado e Saúde do Rio de Janeiro (Sim/SES RJ). Com base nesses dados, analisou-se a taxa bruta de mortalidade por tuberculose na RMRJ, bem como a distribuição proporcional óbitos articulando os marcadores sociais raça/cor, sexo e idade. Foram construídas taxas específicas de mortalidade para cada município que compõem a RMRJ, comparando suas tendências com o padrão da região metropolitana, identificando aqueles com taxas permanentemente altas em comparação com os índices metropolitanos.

Além disso, a mortalidade municipal foi relacionada ao Indicador de Bem-Estar Urbano (IBEU), de modo a identificar municípios com altas taxas de mortalidade e baixos níveis de bem-estar urbano, revelando territórios em que se sobrepõem desigualdades em saúde e desigualdades urbanas. O Observatório das Metrópoles desenvolveu o IBEU para as principais metrópoles do país utilizando dados do Censo Demográfico de 2010. Ribeiro (2016) explica que a noção de bem-estar urbano adotada nesse índice se baseia na compreensão de que as cidades devem oferecer condições materiais de vida acessíveis e utilizadas coletivamente. Essa perspectiva associa o bem-estar às condições de vida produzidas pelo ambiente construído e à oferta de equipamentos e serviços urbanos. Este índice é constituído por cinco dimensões: mobilidade; ambiental; habitacional; serviços; e infraestrutura. O índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo do valor 0 pior a situação de bem-estar urbano. Ressalta-se que foi utilizado o IBEU com os dados de 2010 já que até a data de realização deste estudo os dados necessários para a construção do índice para o Censo de 2022 ainda não estavam disponíveis.

Como uma aproximação para se investigar o padrão das classes sociais dos óbitos, foi feita a análise por meio da estrutura sócio-ocupacional proposta pelo Observatório das Metrópoles (Observatório das Metrópoles, 2023). Esta tipologia tem como concepção o entendimento de que a ocupação tende a ser um marcador social mais adequado para se analisar a inserção das pessoas no espaço social, do que, por exemplo, a escolaridade. A referida tipologia foi adaptada pela autora de modo a incluir os ‘não ocupados’, conforme descritos pelo próprio sistema de informação em saúde (aposentados, donas de casa, estudantes e desempregados crônicos ou cuja ocupação não foi possível determinar). Ressalta-se que para estudos envolvendo desigualdades e iniquidades em saúde torna-se estratégico incluir na análise as populações que estariam em maior desvantagem social quando se refere à não inserção (ou inserção precária) no mercado de trabalho. Isso torna

possível analisar também contexto de maior desvantagem e insegurança social (Fonseca et. al, 2003), complexificando o a compreensão a respeito das classes sociais. Ressalta-se que para a análise sócio-ocupacional foram considerados os dados disponibilizados a partir do ano de 2006.

Os resultados foram problematizados à luz dos referenciais teóricos da Saúde Coletiva, do Planejamento Urbano e Regional e das teóricas da interseccionalidade, em especial Sueli Carneiro, permitindo compreender a tuberculose como expressão de opressões históricas e da produção e reprodução de desigualdades no espaço urbano-metropolitano.

Por fim, salienta-se que foi considerada como delimitação da RMRJ dezenove municípios, a saber: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Municípios que foram incorporados em anos mais recentes ao recorte metropolitano não foram incorporados nesta análise de modo a se ter a mesma quantidade de municípios comparáveis no período delimitado para estudo.

3 RESULTADOS

Entre 2000 e 2023, ocorreram 20.039 óbitos por tuberculose no estado do Rio de Janeiro, dos quais 87% (n = 17.370) concentraram-se na Região Metropolitana. Comparando 2000 e 2023, observa-se uma redução de aproximadamente 20% no número de mortes. No entanto, alguns municípios destoaram dessa tendência regional, apresentando aumento absoluto de óbitos: Duque de Caxias, Nilópolis, São Gonçalo e São João de Meriti. Os demais apresentaram estabilidade ou acompanharam o padrão de queda observado para a metrópole como um todo.

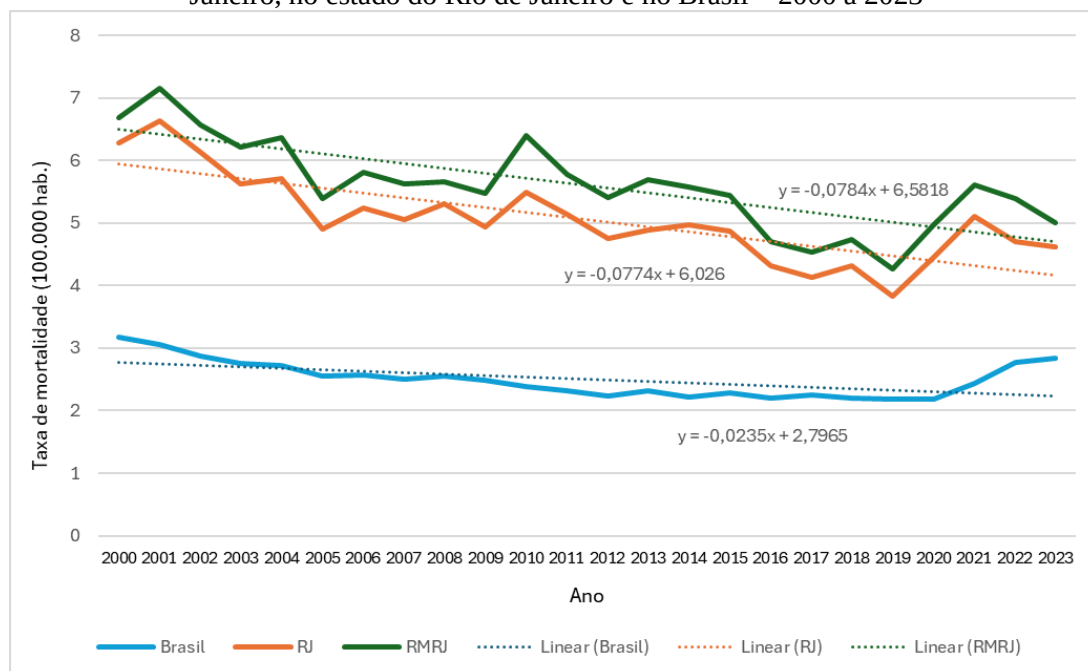
A análise das taxas de mortalidade revela que, apesar da redução entre 2000 e 2023, a RMRJ manteve-se com indicadores persistentemente superiores aos do estado do Rio de Janeiro e do Brasil (Gráfico 1). Na região, a taxa passou de 6,7 óbitos por 100 mil habitantes em 2000 para 5,0 em 2023, correspondendo a uma redução de aproximadamente 25% no risco de morte. Contudo, a observação mais detalhada da série revela oscilações importantes: o menor valor ocorreu em 2019, com 4,3 óbitos por 100 mil habitantes — uma queda de 36% em relação a 2000. A partir desse ponto, verifica-se

uma reversão da tendência, com aumento de cerca de 16% até 2023, sem retorno aos níveis observados no período pré-pandemia de covid-19. Outro ponto de inflexão ocorreu em 2010, quando a taxa passou de 5,5 (em 2009) para 6,4 óbitos por 100 mil habitantes, embora o movimento de redução tenha se restabelecido nos anos subsequentes.

Quando comparados à média metropolitana, alguns municípios apresentaram risco de morte por tuberculose acima da região e com tendência de crescimento: Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti (Gráfico 2). O município do Rio de Janeiro, embora concentre elevado volume de óbitos devido ao tamanho populacional, registrou taxa semelhante à média da RMRJ e trajetória de queda.

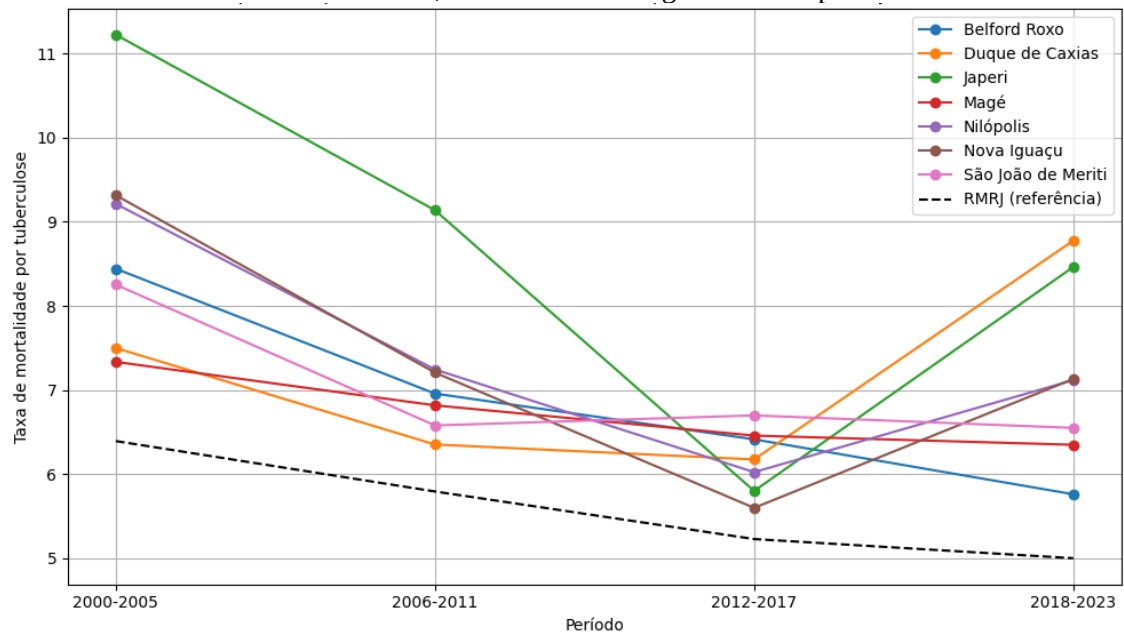
A análise espacial, apresentada na figura 1, em diferentes períodos da série histórica (2000–2006 (A); 2007–2011 (B); 2012–2017 (C); 2018–2023 (D)) reforça a situação de vulnerabilidade da Baixada Fluminense. Nos três primeiros recortes temporais (mapas A, B e C) nota-se uma redução do risco de morrer para o conjunto da região, contudo de 2018 a 2023 (mapa D) a taxa de mortalidade volta a se acentuar em alguns municípios da Baixada. Em resumo, apesar da queda regional, a carga da tuberculose permanece territorializada em municípios que apresentam historicamente maiores vulnerabilidades urbanas e socioeconômicas.

Gráfico 1 - Taxa bruta de mortalidade por tuberculose na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no estado do Rio de Janeiro e no Brasil – 2000 a 2023



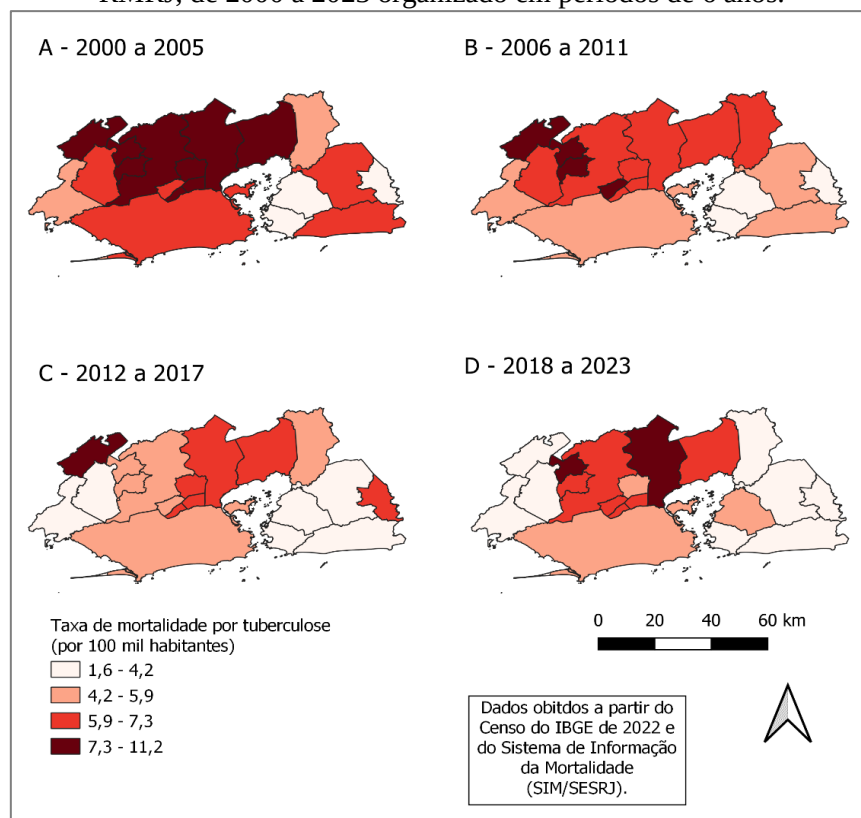
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sim disponibilizados pelo TabNet SES/RJ e DataSUS em 04/12/2025.

Gráfico 2 - Taxas de mortalidade por tuberculose dos municípios da RMRJ sempre acima da taxa de mortalidade da RMRJ, de 2000 a 2023 organizado em períodos de 6 anos.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sim disponibilizados pelo TabNet SES/RJ em 4/12/2025.

Figura 1 - Análise espacial das taxas brutas de mortalidade por tuberculose nos municípios da RMRJ, de 2000 a 2023 organizado em períodos de 6 anos.



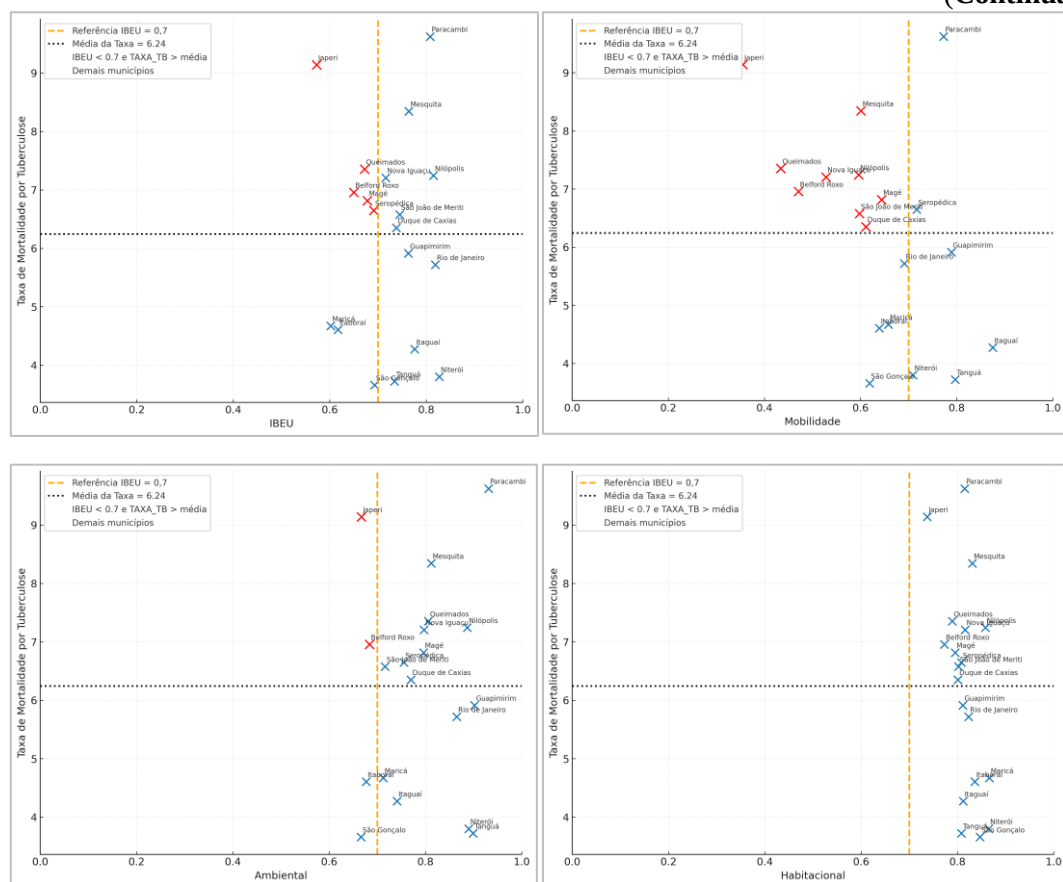
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sim disponibilizados pelo TabNet SES/RJ em: 04/12/2025 e malhas cartográficas do IBGE.

Ao se articular os dados de bem-estar urbano e mortalidade, com base na figura 2, foi possível identificar municípios que apresentaram baixos valores para o IBEU e altas taxas de mortalidade por tuberculose, configurando-se como contextos de dupla precariedade. A análise geral do indicador do IBEU mostrou como mais crítica a situação dos municípios de: Japeri, Queimados, Belford Roxo, Magé e Seropédica. Entre as cinco dimensões do IBEU, apenas em uma não se identificou esta relação, tratou-se da dimensão habitacional.

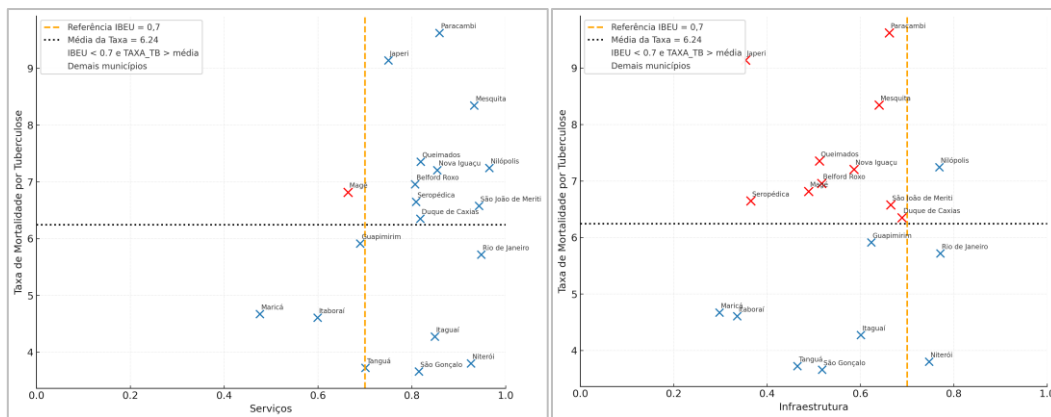
Entre as demais dimensões, destacaram-se as de mobilidade e infraestrutura com a maior quantidade de municípios com baixo IBEU e altas taxas de mortalidade por tuberculose. Todos os municípios que se enquadraram nessa situação fazem parte da Baixada Fluminense. Entre estes, Japeri foi o que mais se destacou na dispersão, com os piores valores do IBEU e alta taxa de mortalidade por tuberculose em quase todas as dimensões analisadas.

Figura 2 - Análise de dispersão comparativa entre a taxa bruta de mortalidade por tuberculose e o Índice de Bem-estar Urbano, 2010

(Continua)



ARTIGO | Cidades Injustas, Mortes Invisíveis: A Mortalidade Por Tuberculose na Região Metropolitana do Rio de Janeiro



A análise proporcional integrada dos óbitos pelos marcadores sociais (raça/cor, sexo e idade) revelou fortes desigualdades. Ao longo dos três quinquênios analisados, verificou-se um padrão persistente de maior número de óbitos por tuberculose entre pessoas negras em comparação com pessoas brancas, embora com estruturas etárias distintas entre os grupos. Entre os brancos, nota-se um processo contínuo de envelhecimento dos óbitos, com concentração progressiva nas faixas acima de 60 anos (população idosa), especialmente a partir de 2020–2024. Já entre as pessoas negras, a mortalidade apresenta, desde o primeiro quinquênio, uma presença marcante de óbitos na juventude e na fase adulta, com participação relevante de indivíduos entre 15 e 29 anos e entre 30 e 59 anos, ainda que o terceiro quinquênio indique um leve deslocamento para faixas mais envelhecidas. (Tabela 1).

A incorporação da variável sexo evidencia nuances adicionais: os homens apresentam maior volume de óbitos em todos os períodos, mas a distribuição etária varia entre os grupos raciais. As mulheres negras jovens têm proporções crescentes de óbitos ao longo dos quinquênios, enquanto mulheres e homens brancos concentram cada vez mais seus óbitos em faixas etárias avançadas. Os homens negros representam mais da metade dos óbitos em todos os períodos. Ao se atentar à fase adulta (30 a 59 anos), esta domina a mortalidade em todos os períodos concentrando cerca de 30% das mortes de homens negros, o que reforça a sobrecarga desse grupo. (Tabela 1)

Tabela 1 - Distribuição proporcional dos óbitos por tuberculose interseccionada pela estrutura etária, pelo sexo e pela raça/cor em relação ao total de óbitos de tuberculose por quinquênios (2000/2004; 2010/2014; 2020/2024) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Fx Etária	2000 a 2004				2010 a 2014				2020 a 2024			
	MB	MN	HB	HN	MB	MN	HB	HN	MB	MN	HB	HN
< 1 ano	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2
1 a 14	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2
15 a 29	0,7	2,6	1,2	3,9	0,8	2,7	1,2	4,2	0,9	2,8	1,3	5,8
30 a 44	1,9	5,1	5,3	13,1	1,3	4,3	2,9	10,6	1,1	3,9	2,7	10,4
45 a 59	2,0	5,3	9,3	16,9	2,2	4,9	8,2	19,4	1,5	4,8	5,3	15,6
60 a 74	2,0	2,7	6,9	9,8	2,0	3,0	7,6	11,2	2,5	4,3	6,8	15,3
75 ou mais	2,2	1,5	3,8	2,9	2,1	1,8	4,5	4,3	2,5	2,6	4,5	4,4
Total	9,0	17,5	26,5	46,9	8,6	17,0	24,4	49,9	8,6	18,8	20,7	51,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIM disponibilizados pelo TabNet SES/RJ.

A análise da inserção sócio-ocupacional utilizada para a compreensão da estrutura de classes sociais, conforme apresentada na tabela 2, indica que os óbitos por tuberculose se concentram majoritariamente entre populações submetidas a condições precárias de trabalho, enquanto as frações superiores da estrutura social (classes dirigente, média alta e média-média) mantêm participação residual, inferior a 5% nos três períodos analisados (2006-2011; 2012-2017; 2018-2023). A classe média-baixa apresentou crescimento proporcional e absoluto, especialmente entre agentes comerciais, enquanto segmentos do proletariado industrial, dos serviços e da produção do ambiente construído registraram queda relativa ao longo dos anos. Já o subproletariado manteve proporções estáveis, embora com redução em números absolutos, contudo neste grupo, os trabalhadores domésticos destoaram dessa tendência geral, apresentando aumento proporcional e absoluto.

O grupo dos não ocupados concentrou a maior proporção de mortes, registrando crescimento contínuo (42,7%; 41,7%; 47,4%) e representando quase metade dos óbitos no último período. Este grupo foi impulsionado por aumentos entre aposentados/pensionistas (17,5% para 18,8%) e, de modo mais expressivo, entre os desempregados crônicos (1,3% para 9,0%). Apesar de leve redução proporcional (21,4% para 17,4%), as donas de casa ainda apresentaram peso importante entre os óbitos.

ARTIGO | Cidades Injustas, Mortes Invisíveis: A Mortalidade Por Tuberculose na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Tabela 2 - Distribuição dos óbitos por tuberculose pela estrutura sócio-ocupacional, RMRJ, 2006 a 2023 (divididos em períodos de seis anos).

Classe e Fração de classe	2006 a 2011		2012 a 2017		2018 a 2023	
	N	%	N	%	N	%
Classe Dirigente	2	0,1%	1	0,0%	3	0,1%
Grandes empregadores	0	-	0	-	0	-
Dirigentes do setor público	1	0,0%	1	0,0%	3	0,1%
Dirigentes do setor privado	1	0,0%	0	-	0	-
Classe média-alta	28	1,0%	24	0,8%	28	1,0%
Profissionais da medicina	1	0,0%	1	0,0%	4	0,1%
Profissionais da engenharia e arquitetura	4	0,1%	4	0,1%	7	0,2%
Profissionais da gestão e dos negócios	22	0,8%	16	0,5%	14	0,5%
Profissionais da Tecnologia da Informação	1	0,0%	2	0,1%	3	0,1%
Professores universitários	0	-	1	0,0%	0	-
Profissionais das ciências (naturais, sociais e humanas)	0	-	0	-	0	-
Classe média-média	88	3,0%	102	3,4%	110	3,9%
Pequenos empregadores	0	-	0	-	0	-
Profissionais da comunicação e das artes	2	0,1%	6	0,2%	3	0,1%
Profissionais de nível superior dos serviços pessoais e sociais	7	0,2%	14	0,5%	19	0,7%
Gerentes e supervisores	38	1,3%	44	1,5%	52	1,8%
Agentes da administração e da segurança pública	41	1,4%	38	1,3%	36	1,3%
Classe média-baixa	136	4,7%	173	5,8%	237	8,3%
Agentes comerciais	50	1,7%	58	1,9%	151	5,3%
Técnicos em processos produtivos e de suporte	11	0,4%	18	0,6%	14	0,5%
Técnicos e agentes de saúde	25	0,9%	18	0,6%	23	0,8%
Agentes de capacitação	3	0,1%	8	0,3%	8	0,3%
Trabalhadores do apoio administrativo	32	1,1%	43	1,4%	26	0,9%
Artesãos e agentes da cultura, da arte, do desporto e da religião	15	0,5%	28	0,9%	15	0,5%
Proletariado da indústria	153	5,3%	170	5,7%	96	3,4%
Operários da indústria moderna	64	2,2%	68	2,3%	50	1,8%
Operários da indústria tradicional	89	3,1%	102	3,4%	46	1,6%
Proletariado dos serviços	526	18,1%	568	19,0%	425	14,9%
Trabalhadores do transporte de cargas e logística	51	1,8%	69	2,3%	59	2,1%
Trabalhadores dos transportes de passageiros	66	2,3%	98	3,3%	55	1,9%
Trabalhadores do comércio	101	3,5%	110	3,7%	84	3,0%
Trabalhadores dos serviços de reparo e manutenção	134	4,6%	132	4,4%	71	2,5%
Trabalhadores dos serviços de segurança privada	90	3,1%	71	2,4%	70	2,5%
Trabalhadores dos serviços de alimentação e hotelaria	57	2,0%	63	2,1%	54	1,9%
Trabalhadores dos serviços de cuidado e da higiene pessoal	27	0,9%	25	0,8%	32	1,1%
Proletariado da produção do ambiente construído	511	17,6%	463	15,5%	389	13,7%
Operários da construção civil e dos serviços de utilidade pública	511	17,6%	463	15,5%	389	13,7%
Subproletariado	183	6,3%	214	7,2%	187	6,6%
Trabalhadores dos serviços de entrega	2	0,1%	9	0,3%	4	0,1%
Trabalhadores dos serviços de limpeza	42	1,4%	25	0,8%	29	1,0%
Trabalhadores ambulantes	37	1,3%	47	1,6%	19	0,7%
Trabalhadores domésticos	102	3,5%	133	4,5%	135	4,7%
Trabalhadores rurais	35	1,2%	26	0,9%	22	0,8%
Trabalhadores da agricultura, pecuária, silvicultura etc	35	1,2%	26	0,9%	22	0,8%
Não ocupados	1.237	42,7%	1.244	41,7%	1.350	47,4%
Aposentado/pensionista	508	17,5%	502	16,8%	536	18,8%
Estudante	72	2,5%	54	1,8%	63	2,2%
Dona de cada	620	21,4%	507	17,0%	494	17,4%
Desempregado crônico	37	1,3%	181	6,1%	257	9,0%
Total	2.899	100,0%	2.985	100,0%	2.847	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora com base dos dados do SIM, extraídos no dia 15/04/2025 no site da SES/RJ.

A análise sócio-ocupacional também evidencia que o padrão desigual da mortalidade observado se mantém ao longo do tempo, constituindo-se como elemento estrutural, e não conjuntural ou episódico. Há estabilidade relativa da sobremortalidade

nos grupos com inserção formal precária, ocupações elementares e situação de não ocupação. Ao mesmo tempo, estratos associados a maior escolaridade, estabilidade ocupacional e melhor renda e inserção social apresentam participação proporcionalmente menor e igualmente estável. Desse modo, nota-se a reprodução contínua das desigualdades na distribuição sócio-ocupacional dos óbitos.

4 DISCUSSÃO

Na análise histórica e social do processo saúde-doença-cuidado, Samaja (2000) assinala que os fatos sociais não se dissipam com o tempo, mas seguem atuando como componentes estruturantes da realidade social presente. Assim, compreender a persistência da mortalidade por tuberculose exige uma abordagem que integre diferentes dimensões sociais, históricas e urbanas, reconhecendo-a como expressão de desigualdades acumuladas e naturalizadas. Os dados apresentados nos ajudam a compreender essa dinâmica no contexto da RMRJ e, a seguir, são problematizados alguns desses achados.

O primeiro ponto a se destacar é que a RMRJ apresenta taxas de mortalidade permanentemente altas quando se compara com os valores nacionais e estaduais com tendência de queda ao longo do período analisado. Essa tendência de queda com taxas altas também precisa ser interpretada como uma expressão contraditória dos processos sociais que estruturam a vida urbana e impactam na dificuldade de acesso à assistência à saúde. Mesmo em uma trajetória de declínio é importante lembrar que essa tendência não foi uniforme e ocorreram flutuações da taxa com aumento do risco de morrer em alguns momentos. Dois deles em especial (2009/2010 e 2020/2021) foram anos marcados por epidemias no Brasil, respectivamente H1N1 e covid-19. A estabilização e inflexões observadas (especialmente o recrudescimento pós-2019) evidenciam a persistência de condições que reproduzem a vulnerabilidade e limitam a efetividades das políticas públicas especialmente em momentos de crise. Com base em Harvey (2014) pode-se indicar que a distribuição desigual de recursos, oportunidades e riscos, reflete a forma desigual de apropriação do espaço, sobretudo em momentos de crise do capital, influenciando os processos de adoecimento e morte. Os momentos de epidemias e pandemias elencados ilustram essa reflexão feita por David Harvey.

Os resultados apontam para maior vulnerabilidade sanitária e urbana na Baixada Fluminense, região historicamente marcada por industrialização pontual (como, por exemplo, a instalação da REDUC em Duque de Caxias nos anos 1960), processos de urbanização desordenada, recepção de fluxos migratórios expulsos da capital e consolidação como território de moradia popular caracterizado por precariedade urbana, favelização e, nas décadas mais recentes, pela violência praticada por diferentes grupos armados (Abreu, 1987; Alves, 2020). Essas características estruturais combinadas com mercados de trabalho precarizados, altas taxas de informalidade e grande volume de trabalhadores pendulares (Ribeiro e Ribeiro, 2015) configuram condições sociais que favorecem a transmissão e a evolução da tuberculose para um desfecho fatal. Municípios desta área concentraram tanto altas taxas de tuberculose, como baixos valores do IBEU, com destaque para Japeri, Queimados, Belford Roxo, Magé e Seropédica.

Para a compreensão dos fenômenos sanitários, com base em uma noção complexa do processo saúde-doença-cuidado (Breilh, 2024), o IBEU colabora para a identificação de condições estruturais de determinação social da saúde, revelando desigualdades territoriais com grande potencial de condicionar perfis de morbimortalidade desiguais. Somando esse olhar à mortalidade por tuberculose, foi possível identificar territórios que além da vulnerabilidade urbana expressam também a vulnerabilidade sanitária (populações mais vulnerabilizadas tendem a residir em locais com menor infraestrutura urbana e maior exposição (e imposição) de riscos). Estes processos vistos de modo conjugado delimitam contextos de injustiça social urbana que na RMRJ continuam reproduzindo a lógica de centro-periferia (Abreu, 1987), configurando territórios de dupla precariedade: áreas onde a fragilidade de infraestrutura urbana, serviços, mobilidade e habitação se soma à fragilidade do sistema de saúde.

Apesar de a dimensão habitacional do IBEU não ter apresentado municípios da RMRJ com altas taxas de mortalidade por tuberculose no quadrante de maior precariedade, uma hipótese explicativa para esse achado relaciona-se ao fato de que esta análise se concentra na mortalidade, e não no adoecimento. Estudos que investigam a relação entre tuberculose e condições de moradia, em geral, analisam a incidência da doença (Emmerick et. al, 2025), evidenciando associações com domicílios precários, adensamento e inadequações habitacionais. A mortalidade por tuberculose, por sua vez, tende a expressar uma condição ainda mais extrema de vulnerabilidade social, frequentemente associada a situações de exclusão social profunda e ausência ou extrema precariedade de moradia, o que pode não ser plenamente captado pelos indicadores

tradicionais da dimensão habitacional do IBEU. Esse ponto reforça a situação da mortalidade por tuberculose na RMRJ como um processo crítico da saúde (Breilh, 2024), sendo, portanto, a expressão de processos sociais extremos. De acordo com Jayme Breilh, um processo crítico da saúde é uma categoria que deve ser compreendida como um movimento multidimensional socialmente determinado que gera corporificações concretas na saúde humana e nos ecossistemas, configurando-se em um espaço social específico (território) e de acordo com a distribuição de poder e das relações de classe, gênero e etnoculturais.

Apesar de se ter observado um processo de transição etária dos óbitos, levando ao aumento da mortalidade para a população mais envelhecida, metade dos óbitos concentram-se em homens negros, sobretudo na faixa etária de 30 a 59 anos (população adulta), que representou cerca de 30% das mortes em todos os períodos analisados. A maior mortalidade em homens negros não pode ser dissociada dos maiores riscos de adoecimento e morte por tuberculose entre a população privada de liberdade e a população em situação de rua; populações estas que são mais masculinas e negras e que vivenciam um contexto de cidadania fragilizada e excludente (Hino et. al, 2021; Aguiar et. al, 2021; Santos et. al, 2025; Emmerick et. al, 2025).

Deste modo, os achados reforçam que quem mais morre por tuberculose são justamente aqueles historicamente excluídos dos ganhos e oportunidades da vida urbana na metrópole do Rio de Janeiro, em especial os homens negros. Sueli Carneiro (2023) aponta que o homem negro urbano permanece frequentemente à margem, exposto à violência institucional, à pobreza e a condições de vida que o colocam em vulnerabilidade permanente. Ele é marcado por processos de opressão e invisibilidade que, como foi identificado neste estudo, também se materializam na mortalidade por tuberculose. Tais mortes não podem ser entendidas como naturais, mas como expressão da desvalorização das vidas negras e da naturalização de mortes evitáveis em uma metrópole historicamente produzida por processos de ocupação desigual e excludente, sobretudo para as populações negra e pobre (Abreu, 1987; Brazil, 2023).

A análise da inserção sócio-ocupacional das pessoas que morreram por tuberculose é mais uma dimensão que colabora para compreensão ampliada desse perfil complexo de mortalidade. Os óbitos predominaram em populações em situação de trabalho precário, com destaque para “desempregados crônicos”, proletariado dos serviços, trabalhadores da produção do ambiente construído, trabalhadores domésticos e donas de casa, grupos que juntos somam mais de 50% em todos os períodos analisados.

A baixa proporção de óbitos em categorias ocupacionais superiores da estrutura socioeconômica nos três recortes temporais analisados evidencia o caráter socialmente desigual da mortalidade.

Ademais, a presença importante de óbitos entre donas de casa e trabalhadores domésticos (ocupações historicamente exercidas por mulheres) evidencia a sobrecarga do trabalho reprodutivo e de cuidado, majoritariamente feminino, e permite dialogar com as reflexões de Nancy Fraser (2023) acerca da crise ampliada da reprodução social. Crise que, ao atingir a base material da vida, expõe a face generificada da necropolítica no cotidiano urbano e que também é invisibilizada. Assim, a análise da mortalidade por tuberculose, a partir da dimensão de classe, permite identificar mecanismos de opressão que operam de forma sutil, mas, persistente, na estrutura social urbana da RMRJ também sobre as mulheres.

Mesmo com a queda global das mortes por tuberculose, as hierarquias sócio-ocupacionais se mantêm ao longo do tempo, o que indica a manutenção dos mecanismos de reprodução da desigualdade no contexto metropolitano, sobretudo em metrópoles como a RMRJ marcada por regimes urbanos de precariedade e de marginalização da população de menor poder aquisitivo (Maricato, 2011; Rolnik, 2008). A urbanização brasileira foi, e continua sendo, excludente, racista, patriarcal, informal, ilegal e autoconstruída (Maricato, 2011). Quando esses achados são relacionados à tipologia socioespacial da RMRJ (Ribeiro, s.d), evidencia-se que os grupos mais atingidos pela mortalidade por tuberculose correspondem historicamente aos segmentos que habitam áreas periféricas e populares, especialmente na Zona Oeste da capital e na Baixada Fluminense, territórios marcados por precariedade laboral e desigualdades estruturais.

O caso peculiar de Japeri merece destaque, pois além de apresentar taxas permanentemente altas (quando comparadas com a região) e baixos resultados do bem-estar urbano também é o município do estado do Rio de Janeiro com maior presença de população negra e, sua história socioeconômica, também é marcada pela construção de complexos presidiários no início dos anos 2000 (Brazil, 2023) que fomentaram a favelização da região. O caso singular deste município e outros municípios identificados sugerem que intervenções exclusivamente biomédicas (diagnóstico e tratamento), apesar de necessárias, não bastam. Cada vez mais é relevante a construção de uma agenda conjunta que articule saúde, saneamento, mobilidade e acesso digno ao emprego para reduzir a mortalidade persistentemente alta por tuberculose. Esse quadro reforça a urgência de políticas públicas intersetoriais que enfrentem, de forma integrada, as

desigualdades urbanas e sanitárias e que estejam comprometidas com a valorização da vida.

5 CONCLUSÕES

Os resultados evidenciam que a mortalidade por tuberculose (uma enfermidade passível de prevenção e tratamento) na RMRJ transcende o campo biológico, refletindo profundas injustiças sociais que estruturam a vida urbana na metrópole fluminense. Trata-se de uma expressão conjugada da exclusão histórica, das desigualdades raciais, de classe e da insuficiência das políticas públicas de saúde e infraestrutura urbana.

A doença não se distribui aleatoriamente, mas segundo as condições desiguais de vida e urbanidade que na RMRJ afetam sobremaneira alguns municípios da Baixada Fluminense. Com base em Santos (1993) esses resultados também ajudam a entender o espaço urbano como instância ativa da sociedade onde se materializam racionalidades seletivas do Capital e do Estado que produzem, ao mesmo tempo, territórios de escassez e de privilégio. Ainda, essa perspectiva ajuda a entender que as diferenças entre os municípios da RMRJ não se explicam apenas pela capacidade de gestão local, mas sobretudo pela estrutura metropolitana desigual que foi forjada historicamente por diversas relações de poder, trabalho, raciais e de apropriação.

A análise conjugada de raça, sexo e idade torna ainda mais evidente o peso dos óbitos entre homens negros adultos, que representam parcelas significativas do total em todo o período histórico estudado. Ao lado desse achado, é preciso reforçar o quadro de mortalidade importante também entre as donas de cada e trabalhadores domésticos, atividades historicamente femininas. Desse modo, a persistência de mortes evitáveis e invisíveis revela limitações do setor saúde, como subfinanciamento, gestão fragmentada e oferta precária de serviços, assim como a manutenção de condições urbanas desiguais. A tuberculose, nesse contexto, emerge como marcador da injustiça social urbana, exigindo políticas intersetoriais e redistributivas que articulem saúde coletiva e planejamento urbano no âmbito metropolitano. Ademais, ao evidenciar a sobreposição de desigualdades (gênero, raça, classe, idade e território), esta investigação oferece subsídios para a formulação de respostas mais equitativas, capazes de transformar estruturalmente a saúde pública fluminense e contribuir para cidades mais justas e inclusivas.

Esses resultados reafirmam o processo de determinação social da mortalidade por tuberculose como uma situação enraizada nas condições materiais de existência, marcada por processos estruturais de exploração e exclusão e não por “fatores de risco” individuais. Essa análise ampla reforça a hipótese que do ponto de vista do planejamento urbano crítico, a política de saúde, apesar de importante, isoladamente, não é suficiente para lidar com este problema complexo. Sem reconhecer e enfrentar os diversos processos sociais envolvidos na manutenção desse quadro, os slogans ‘Tuberculose tem Cura’ ou ‘Pelo fim da Tuberculose’, não passarão de cartas de intenção sem a real intenção de enfrentar as injustiças sociais urbanas históricas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987.

AGUIAR, F. H. S.; CALHAU, G. de S.; LACHTIM, S. A. F.; PINHEIRO, P. N. da C.; ARCÊNCIO, R. A.; FREITAS, G. L. de. Perfil da tuberculose em populações vulneráveis: pessoas privadas de liberdade e em situação de rua. **Revista de Ciências Médicas e Biológicas, Salvador**, v. 20, n. 2, p. 253–258, mai./ago. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/cmbio.v20i2.43513>. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/eb095d35-143a-46fb-b17d-79b182c5bb21/content>. Acesso em: 23 out. 2025.

ALVES, J. C. S. **Dos Barões ao Extermínio: Uma História da Violência na Baixada Fluminense**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BRAZIL, Lourdes. **Tudo o que ficou para trás. Tudo o que virá pela frente...** Belo Horizonte: Nandyala, 2023.

BREILH, J. **Epidemiologia crítica e a saúde dos povos: ciência ética e corajosa em uma civilização doentia**. São Paulo: Hucitec, 2024.

CAIAFFA, W. T. et al. **Saúde Urbana, cidades e a interseção de sistemas: panorama, agendas, gaps e oportunidades rumo à equidade, sustentabilidade, resiliência e promoção em saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Textos para Discussão; n. 77). Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/11/Caiaffa-WT-et-al_Sa%C3%BAde-urbana-cidades-e-a-interse%C3%A7%C3%A3o-de-sistemas_TD_77_final.pdf Acesso em 09 fev. 2026.

CAMPOS, H. S. Mycobacterium tuberculosis resistente: de onde vem a resistência?. **Bol. Pneumol. Sanit.**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 51-64, jun. 1999. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-460X1999000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 set. 2025.

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade**: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. Zahar, 2023.

EMMERICK, P. C.; MEIRELES, C. C. R. de O.; PASSOS, H. da C.; AZEVEDO, D. S. de; SANTOS, F. S. dos; TAVARES, M. S.; BRUM, F. de M.; MORENO, A. M.; NEVES, M. A. O. BARREIRAS NA REDUÇÃO DA INCIDÊNCIA DE CASOS DE TUBERCULOSE PULMONAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA REVISÃO DE LITERATURA. **Revista DCS**, [S. l.], v. 22, n. 83, p. e3461, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3461. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/3461>. Acesso em: 9 fev. 2026.

ENSP. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. X Relatório Global da OMS destaca aumento histórico no diagnóstico de tuberculose. **Informe Ensp**. Fiocruz. 2023. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/54719> Acesso em: 14 set. 2025.

FONSECA, M. G. P.; TRAVASSOS, C.; BASTOS, F. I.; SILVA, N. do V.; SZWARCOWALD, C. L. Distribuição social da AIDS no Brasil, segundo participação no mercado de trabalho, ocupação e status sócio-econômico dos casos de 1987 a 1998. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, p. 1351–1363, set./out. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/3c4V8rJX7xVYkDkFJ7b7ZsG/>. Acesso em: 27 out. 2025.

FRASER, Nancy. Crise do cuidado? Sobre as contradições sociorreprodutivas do capitalismo contemporâneo. In: **Teoria da reprodução social**: remapear a classe, recentralizar a opressão. (Org.). Tithi Bhattavharya. Ed. Elefante. 2023.

HARVEY D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes; 2014.

HINO, P. *et al.*. Tuberculosis in the street population: a systematic review. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 55, p. e03688, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1980-220X2019039603688> Acesso em 23 out. 2025

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estrutura Sócio-ocupacional do Observatório das Metrópoles**. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-Estrutura-Socio-Ocupacional-do-OM_final.pdf Acesso em 12 set. 2025.

PHAC. PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADA. **Tuberculosis in Canada**: Epidemiological Update 2022. Ottawa: Public Health Agency of Canada, 2025. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/public-health/services/publications/diseases-conditions/tuberculosis-canada-epidemiological-update-2022.html>. Acesso em: 16 jan. 2026.

RIBEIRO, M. G. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. **Sociologias**, v. 18, n. 42, p. 198–230, maio 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/jjWrsR9C7bYpVYjRbqtsW6F/?lang=pt> Acesso em: 09 fev. 2026.

RIBEIRO, L. C. de Q. **Seminário – O Brasil depois da pandemia: saúde e cidades.** Saúde amanhã. Fundação Oswaldo Cruz. Canal VídeoSaúde Distribuidora Fiocruz. 25 out 2021. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=WxLyEL4ZTbc>. Acesso em: 25 out 2021

RIBEIRO, M. G. **Desigualdades, estrutura social e segregação socioespacial.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, s.d. Disponível em: https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/BancoMundial_Desigualdadeestrutura-social-e-segregacao-socioespacial_ObsevdasMetropoles_Marcelo.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. Segregação residencial: padrões e evolução. In: Rio de Janeiro [recurso eletrônico]: **transformações na ordem urbana** / organização e coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/serie_ordemurbana_rio.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. **Plano Estadual de Controle e Eliminação da Tuberculose no Estado do Rio de Janeiro: 2021–2025.** Rio de Janeiro: SES-RJ, 2021. Disponível em: <http://www.cib.rj.gov.br/arquivos-para-baixar/boletins-cib/2431-plano-de-trabalho-2021-alerj-sei/file.html> Acesso em: 16 jan. 2026.

ROLNIK, R. **A lógica da desordem.** Le Monde Diplomatique Brasil, edição 13, matéria de capa: Cidades à beira do colapso, 4 ago. 2008. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-logica-da-desordem/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

RUFFINO NETTO, A.; PEREIRA, J. C. Mortalidade por tuberculose e condições de vida: o caso Rio de Janeiro. **Saúde em Debate**, 12: 27-34, 1981

SAMAJA, J. **A reprodução social e a saúde: elementos metodológicos sobre a questão das relações entre saúde e condições de vida.** Salvador: Casa da Qualidade Editora; 2000.

SAN PEDRO, A.; GIBSON, G.; SANTOS, J. P. C.; TOLEDO, L. M.; SABROZA, P. C.; OLIVEIRA, R. M. Tuberculose como marcador de iniquidades em um contexto de transformação socioespacial. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 51, p. 1-10, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/rsp/2017.v51/9/pt/#>. Acesso em: 09 fev. 2026.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Karoline Mieczkowski dos; POSSOBON, Mariana da Silva; FRANCO, Cassio; OLIVEIRA, Hugo Razini. Desfecho da Tuberculose em Pacientes em Situação de Rua. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 1123–1131, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i3.17893. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/17893>. Acesso em: 23 out. 2025.

SIM. Sistema de Informações sobre Mortalidade. Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro: http://sistemas.saude.rj.gov.br/tabnetbd/dhx.exe?sim/tf_sim_do_geral.def
VLAHOV D.; GALEA S., FREUDENBERG N. Toward an urban health advantage. **J Public Health Manag Pract** 2005; 11(3):256-258.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

CIDADANIA CULTURAL E DESIGUALDADES DAS POLÍTICAS PATRIMONIAIS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO*

CULTURAL CITIZENSHIP AND INEQUALITIES IN HERITAGE POLICIES IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Gabriel da Silva Vidal Cid

 <https://orcid.org/0000-0003-0479-041X>

Correspondência: gabrielsvcid@gmail.com

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Leopoldo Guilherme Pio

 <https://orcid.org/0000-0002-6778-4992>

Correspondência: leopoldo.pio@unirio.br

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96878

Recebido em: 13 fev. 2026 | **Aceito em:** 23 abr. 2026

RESUMO

A pesquisa, descrita neste artigo, articula o tema das políticas culturais, em especial no campo da memória coletiva, aos estudos urbanos e tem como proposta apresentar um mapeamento da situação atual das políticas de memória na cidade do Rio de Janeiro, considerando desigualdades de investimentos nas políticas de memória no território. Trata-se de compreender o conjunto de marcos de memória na cidade do Rio de Janeiro, analisando bens patrimonializados, monumentos e a imaginária, bustos e estátuas, considerando sua distribuição nos bairros e áreas de planejamento da cidade, considerando espaços esvaziados dessas políticas.

Palavras-chave: memória coletiva; memória cultural; Rio de Janeiro; políticas de memória.

ABSTRACT

The research described in this article connects the theme of cultural policies, especially in the field of collective memory, to urban studies and aims to present a mapping of the current situation of memory policies in the city of Rio de Janeiro, considering inequalities in investments in memory policies across the territory. It seeks to understand the set of memory landmarks in the city of Rio de Janeiro, analyzing heritage assets, monuments and imagery, busts and statues, considering their

*Uma primeira análise dos dados discutidos neste artigo foi apresentada no 22º Congresso Brasileiro de Sociologia, ver, Cid e Pio (2025). Para este artigo, nos baseamos na comunicação discutida no II Seminário de Estudos Sobre o Rio de Janeiro, em novembro de 2025.

distribution in the city's neighborhoods and planning areas, and taking into account spaces devoid of these policies.

Keywords: collective memory; cultural memory; Rio de Janeiro; memory policies.

1 INTRODUÇÃO

O artigo apresenta resultados iniciais da pesquisa, em andamento, que busca discutir desigualdades de acesso ao direito à memória e à cultura na cidade do Rio de Janeiro, a partir do mapeamento de bens patrimonializados e monumentos na cidade do Rio de Janeiro. Em especial, destacam-se as desigualdades das políticas quando se considera o território da cidade do Rio de Janeiro, a definição das diferentes regiões administrativas e as consideradas como periferias e subúrbios, frequentemente prejudicados nos processos de valorização da cidade. Argumentamos que a tomada de decisão de investimento no embelezamento ou valorização patrimonial, nas narrativas oficiais da cidade, valorizam alguns territórios em detrimento de outros. A partir do levantamento dos dados, disponibilizados pela administração municipal a respeito da distribuição espacial dos bens patrimonializados, bustos, estátuas e monumentos, a pesquisa busca compreender as políticas de memória seguindo a lógica de divisão administrativa dos bairros, as áreas de planejamento (APs) e regiões administrativas (RAs). Pretende-se discutir concentrações, vazios e desigualdades destas políticas na cidade do Rio de Janeiro, e demonstrar que as diferenças de acesso às políticas culturais se refletem no espaço, na configuração do que estamos compreendendo como iniquidade patrimonial. Uma face dessa iniquidade se dá no desigual investimento em equipamentos e suportes de memória, gerando ausências e invisibilidades evitáveis no território da cidade.

Como objetivo geral, a pesquisa busca somar avanços do tema da memória coletiva na sua relação com os territórios e as formas de desigualdades sociais¹. A noção de “memória cultural”, de Aleida Assman (2011), é tomada como chave analítica para problematizar as desigualdades na distribuição de investimentos no território, bem como para refletir sobre o direito à memória e à cultura. Partimos da compreensão de que decisões acerca das políticas no âmbito do simbólico levam a impactos na construção de pertencimentos e identidades que se refletem no espaço urbano carioca.

¹A pesquisa parte do interesse dos autores nas relações entre o simbólico e a conformação do território. Ver, Cid (2016, 2019 e 2024), Cid, Peixoto e Pio (2023) e Pio (2017).

Como veremos a seguir, mais atentamente, o conceito de cidadania cultural implica na ampliação do conceito tradicional de cidadania, na medida em que aborda um conjunto de direitos, práticas e condições que possibilitam aos indivíduos e grupos o acesso aos bens e serviços culturais, bem como a participação ativa na produção, circulação e reconhecimento de suas expressões simbólicas. Nesse sentido, a constituição do patrimônio cultural em suas diversas vertentes torna-se um elemento fundamental no processo de construção de cidadania ou de exclusão social. Ao mapearmos a configuração e a disposição desses bens no espaço, é possível compreendermos as assimetrias e desigualdades na realização das políticas culturais e patrimoniais.

Nossa metodologia considera as políticas organizadas em torno dos instrumentos administrativos concernentes ao poder executivo de nomear e definir o patrimônio cultural como de interesse público e, assim, tendo o dever de executar políticas de acautelamento². No mesmo sentido, buscamos compreender espacialmente o conjunto da imaginária na cidade, considerando assim, interesses de embelezamento e políticos na definição de lugares valorizados ou não, por meio da instalação de bustos, estátuas e monumentos. A discussão se insere na organização de uma agenda de pesquisa que busca, em primeiro lugar, mapear desigualdades de acesso às ações governamentais no âmbito da cultura, em especial nas políticas de memória. Em um segundo objetivo, pretende-se a análise qualitativa dessas políticas. Neste momento, mantemos o foco no objetivo de interpretar espacialmente a diferenciação de dois conjuntos de informações sobre o território da cidade do Rio de Janeiro: 1. bustos, estátuas e monumentos; 2. bens patrimonializados por processos de tombamento ou registro. Este mapeamento passa pela interpretação de diferentes categorias de classificação utilizadas para valorizar, invisibilizar ou estigmatizar determinados territórios ou culturas urbanas.

2 CIDADANIA E MEMÓRIA

O interesse pela memória coletiva vem ganhando mais força nas últimas décadas. Seja para a ampliação na participação das escolhas do que lembramos ou silenciemos, coletivamente, seja na crítica às políticas públicas voltadas à memória. É inegável que há um interesse para além dos gabinetes e repartições públicas. As ações em torno do

²Ver, a esse respeito, Rabello (2009).

movimento recente conhecido como *Black Lives Matter* conectaram-se a reivindicações, em diversos países, por uma revisão crítica dos monumentos públicos, evidenciando disputas em torno da memória e da justiça histórica no espaço urbano. Conhecidos como “derrubada de estátuas”, no cenário internacional “Rhodes Must Fall” (RMF) ou “Fallists”³, estes movimentos nos fizeram lembrar do caráter político e das relações entre a memória coletiva e o urbano, além das temáticas da dor e sofrimento contidos ou silenciados em nossos marcos de memória. Algumas análises recentes vêm sistematizando as discussões sobre o tema, as aproximando sob a ideia de memórias difíceis, traumáticas ou sensíveis⁴.

Neste artigo, focamos no conjunto de marcos de memória que podem ser lidos a partir do conceito de “lugares de memória”, cunhado pelo historiador francês Pierre Nora. Para Nora (1993), dada a mudança ocorrida na organização da sociedade moderna, as formas “tradicionais” de se lembrar socialmente não são mais possíveis, ou dificultadas, e, neste sentido, os estados modernos assumem a tarefa de definir marcos de memória que visam organizar certa experiência de passado e presente. Norbert Elias (1998) afirma a necessidade de que as sociedades possuem em produzir sínteses na ideia de passado, presente e futuro, considerando acontecimentos em certas relações causais. Estas sínteses são incorporadas na internalização de um presente que se realiza na experiência de um passado e de um futuro⁵. Seguindo nesta interpretação, o que entendemos como memória cultural se organiza de maneira forte em cima da ação pública⁶, dado o peso do escopo das políticas, orçamentos e escolhas por alocação de recursos. Embora a memória coletiva (ou cultural) não se resuma às políticas para o tema, nas sociedades modernas estas decisões impactam fortemente. O debate sobre os “lugares de memória” passa pela noção do Estado como constituinte de uma certa “razão patrimonial” (Poulout, 2011) que incide na experiência do cidadão em um ato político de percorrer a memória. Tal ideia já se fazia presente no início das políticas de acautelamento dos bens, quando se tornam do interesse público, na França pós-revolucionária. Conforme Françoise Choay (2001), naquele

³Ver, Frank e Ristik (2020), Mirzoeff (2021) e Schwarcz (2024).

⁴Ver, no Rio de Janeiro, Cid, Santos e Fernandes (2024), e, em São Paulo, Cymbalista (2019).

⁵Em Elias, estas demarcações fundem-se e são determinadas para uma concepção de presente no que chama de síntese. Realizar esta síntese está relacionada com o “habitus social ou da estrutura de personalidade social das pessoas individuais” (Elias, 1998, p.115), associado a processos de incorporação que se dão no plano individual, mas por meio de processos sociais.

⁶O entendimento de “ação pública” remete a certa ampliação da noção de “políticas públicas”, considerando efeitos e alguma margem para as relações destas com a sociedade civil. Ver, estudos em Oliveira e Hassenteufel (2021).

momento, a preocupação em se manter determinados bens, demonstrava certa perspectiva de passado, para além do valor pecuniário.

Nos interessa, neste momento, que a organização do conjunto de marcos de memória se faz segundo uma concepção de comunidade ou tradição⁷. A ideia de comunidade se torna a concretização de determinado projeto de pertencimento abstrato, onde a cidadania organiza, na concretude da vida, uma chave de pertencimento. Nesta interpretação cabe pensar a cidadania como um “conceito-tendência”. José Maurício Domingues (2014) propõe este conceito para interpretar conteúdos ou sentidos para ações concretas pautadas por um ideal de sociedade.

Políticas culturais recentes têm procurado dar conta de uma noção de cidadania ampliada que permite a aproximação de setores da sociedade até então excluídos (Domingues, 2010; Cid, 2016). Soma-se à ampliação das políticas culturais, o entendimento de que o direito à cultura se relaciona à manutenção e fruição da cultura, em uma relação para além do consumo. Tal perspectiva tem a ver com a ampliação das possibilidades de produção e manutenção da cultura como um direito universal que precisa ser compreendido em situações muito específicas de acesso aos mecanismos e equipamentos culturais e indo além. Esta inflexão tem a ver com a constituição de um projeto de cidadania que reconhece o direito à memória como importante marca na efetivação de uma cidadania cultural (Chauí, 2008). Nesse contexto a participação das comunidades envolvidas é tomada como um elemento importante para a efetivação de uma cidadania, trazendo novos debates e demandas para as políticas de memória. O conceito de cidadania patrimonial, como pensado pelo antropólogo Manuel Lima Filho (2015), busca dar conta deste debate para pensar como as comunidades têm a capacidade de participação nas políticas para o patrimônio cultural.

3 POLÍTICAS DE MEMÓRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Conforme destacamos acima, estamos privilegiando, nessa análise, o conjunto de ações públicas voltadas para o campo da memória coletiva, no que estamos chamando de “políticas patrimoniais”. Estas envolvem tanto o conjunto denominado patrimônio

⁷A interpretação segue análises de Anderson (2005), Hobsbawm (1990) e estudos reunidos em Hobsbawm e Ranger (1984).

cultural, bens tombados ou registrados, quanto a imaginária⁸, definida por bustos, estátuas e monumentos. Trabalhamos com informações disponibilizadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, no portal *Data.Rio*⁹, no caso do patrimônio cultural, e, sobre a imaginária com informações contidas em *Os monumentos do Rio de Janeiro: Inventário*, de 2015, produzido pela arquiteta Vera Dias¹⁰. Após levantamento de informações e tabulação de dados, foi possível mapear inicialmente as disparidades entre ações de construção de monumentos, bustos e estátuas, além da preservação e patrimonialização conforme os bairros da cidade. Quando agrupamos os dados nas áreas de planejamento 1 e 2, em comparação com as demais, especialmente as 3 e 5, correspondente às zonas Norte e Oeste da cidade, temos uma ideia da disparidade de desigualdade, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1 - quantitativos e percentuais de monumentos, bustos e estátuas e bens tombados e registrados na cidade do Rio de Janeiro, agrupados segundo Áreas de Planejamento

Área de Planejamento	Monumentos, Bustos e Estátuas		Bens Tombados e Registrados	
	Quant.	%	Quant.	%
AP1	373	33,66%	711	29,77%
AP2	465	41,97%	1409	59,00%
AP3	102	9,21%	118	4,94%
AP4	39	3,52%	60	2,51%
AP5	95	8,57%	72	3,02%
Total	1074	96,93%	2370	99,24%

Fonte: Elaborada pelos Autores.

A Tabela 1 foi elaborada no sentido de comparar as políticas de memória, considerando as áreas de planejamento, conforme a lógica administrativa municipal. É visível a desigualdade de investimento. As AP1 (Centro) e AP2 (Zona Sul + Tijuca e Vila Isabel) possuem mais do que três vezes a quantidade de bens do que as restantes. Mesmo considerando o somatório dos bens acautelados nas AP3 (Zona Norte), AP4 (Zona

⁸Para Paulo Knauss, a categoria imaginária é pensada como um esforço para compreender um “coletivo de imagens, permite extrapolar a dimensão técnica e material da escultura e ao mesmo tempo abarcar o significado das noções de marco e monumento, que se relacionam, respectivamente, à ordem espacial e temporal” (1999, p. 7).

⁹Disponível em: <https://www.data.rio/documents/abb695ceda7f4805a05953ee0a4176d7/about>. acesso em 29 de janeiro de 2016.

¹⁰Cabe à Secretaria Municipal de Conservação – Seconserva – a administração dos marcos, bustos, estátuas e monumentos. Tentamos informações acerca deste conjunto com a Secretaria, na Gerência de Monumentos e Chafarizes (GMC), no entanto nos foi dito que não há um instrumento que organiza as informações, sendo o inventário, publicado em 2015, a fonte de informações mais atualizada.

Sudoeste - Barra da Tijuca e Jacarepaguá) e AP5 (Zona Oeste), não se alcança os da quantidade de investimentos neste quesito na AP2 (Zona Sul, mais os bairros da Tijuca e Vila Isabel), que chega a 59% do total. Tal discrepância revela a ausência de iniciativas de preservação nas regiões Norte e Oeste.

Tabela 2 - Percentuais, segundo áreas de planejamento, de monumentos, bustos, estátuas, bens acautelados, número de habitantes e área, em relação à cidade do Rio de Janeiro

Área de Planejamento	Monumentos, Bustos e Estatuas	Bens Tombados e Registrados	População	Área (ha)
AP1	33,66%	29,97%	4,54%	2,86%
AP2	41,97%	59,00%	14,34%	8,34%
AP3	9,21%	4,94%	33,69%	16,90%
AP4	3,52%	2,51%	17,80%	24,40%
AP5	8,57%	3,02%	29,63%	47,51%
Total	96,93%	99,44%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborada pelos Autores.

A Tabela 2 nos permite pensar na densidade demográfica como uma possível categoria explicativa para a diferenciação da ação do Estado no trato da memória, nas diferentes áreas de planejamento. A Zona Norte (AP3) possui bairros tão ou mais adensados que a Zona Sul (AP2) e, ainda assim, possui uma quantidade de investimento público de memória cerca de três vezes menor. Como exemplo, no bairro de Copacabana, na Zona Sul (AP2), encontramos 47 bens tombados, com mais de 200 habitantes por hectare, enquanto na Zona Norte (AP3), o bairro do Méier, com densidade semelhante, possui 12 bens tombados. Mesmo considerando a problemática das datas escolhidas para efemérides, não deixa de ser curioso que estes dois bairros tomados como exemplo, tenham datas de fundação próximas, tendo o bairro do Méier a data de 13 de maio de 1889, e Copacabana, 6 de julho de 1892.

Tabela 3 - Dados consolidados considerando o Subúrbio (AP3 e AP5, zonas norte e oeste) x Zona Sul e Central.

	Monumentos, Bustos e Estatuas		Bens Tombados e Registrados	
	Quant.	%	Quant.	%
Subúrbio (AP3-ZN e AP5-ZO)	197	17,78%	190	7,96%
Zona Sul + Tijuca e Vila Isabel (AP2)	465	41,97%	1409	59,00%
Centro (AP1)	373	33,66%	711	29,77%

Fonte: Elaborada pelos Autores.

A Tabela 3 consolida dados em torno do território que é denominado subúrbio carioca e, novamente, nos ajuda a compreender a desigualdade das políticas patrimoniais na divisão da cidade, especialmente considerando em contraponto a área central e a Zona Sul. Esta diferenciação marca algumas divisões simbólicas e materiais da cidade, fortemente marcada pela dicotomia Zona Sul vs Zona Norte, ou Zona Sul vs Subúrbio. Entendemos o Subúrbio como composto pelas zonas Norte e Oeste¹¹. O Subúrbio do Rio de Janeiro (AP3 e AP5) soma 64% da área e abriga 62% da população da cidade, no entanto possui apenas 18% dos monumentos, bustos e estátuas e 8% dos bens tombados. O Subúrbio foi marcado pela construção de um estigma, que organiza a identidade do cidadão carioca, por vezes lido de maneira caricata, e condescendente, por vezes na violência da precariedade ainda mais acentuada no que toca os serviços públicos na comparação com outras regiões da cidade¹². Neste sentido, é possível pensarmos a ausência de políticas culturais e patrimoniais nesta região como um reflexo das desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais que se expressam no território urbano.

O que os dados nos indicam é que as políticas patrimoniais repetem o padrão histórico de desigualdade de investimentos e desinteresse na região do subúrbio carioca. Como bem lembra o geógrafo Roberto Lobato Correa (2002), os monumentos, por terem um caráter permanente e serem públicos, tendem a se tornar referências visuais, (re)criando paisagens, definindo uma iconografia e um sentido político no território. Em sua maior parte, as políticas patrimoniais lidam com bens de escalas acentuadas e (re)produzem o poder. Em nossa análise, eles (re)forçam que de determinados lugares emana o poder, ao produzirem um suposto acordo entre os cidadãos e a ideia de um passado e projeto de futuro compartilhado.

¹¹Embora exista debates sobre o conceito de subúrbio carioca, há certo consenso sobre sua especificidade local e por definir uma região habitada em sua maioria por camadas populares (Bernardes; Soares, 1990) e proximidade às linhas férreas (Pechman, 1985). O debate vem sendo ampliado por pesquisadores, ativistas e coletivos que vêm ressignificando a categoria “subúrbio”. Ver, estudos reunidos em, Oliveira e Fernandes (2000); Santos, Mattoso e Guilhon (2019); Araújo e Davies (2022) e Carneiro e Mattoso (2023); e *Novos Diálogos Suburbanos*, disponível em: <https://novosdialogossurbanos.instituto215.org.br/>. Acesso em 31//2026.

¹²Fernandes (2011) demonstra como este estigma se constituiu a partir de um projeto de valorização da Zona Sul, território da cidade moderna em contraponto ao subúrbio, lugar da ausência e atraso, construção simbólica que contrasta com dados históricos apresentados. Ribeiro (1997) aponta que esta diferenciação se relaciona à elaboração diferenciada de produção de moradias, ao longo do século XX. Abreu (1994) estuda o vetor de concentração de renda que reúne a acumulação do capital ao papel do Estado que ao longo do século XX, caminha da região central em direção à Zona Sul, favorecido por grandes investimentos públicos, em contraponto às ausências nas periferias deste centro de renda e poder. Os três estudos, embora por caminhos distintos, nos permitem perceber um modelo de diferenciação de centro e periferia com grande impacto simbólico e material, espacializando renda e poder.

4 ALGUMAS CONCLUSÕES

Esta realidade descrita serve de base para uma série de reflexões, em andamento. Consideramos que a noção de cidadania cultural, ao tratar do direito ao acesso, à representação, à expressão e ao reconhecimento, permite problematizar as desigualdades de visibilidade e de investimento público que tornam algumas memórias centrais e outras periféricas. No âmbito desta análise, essa perspectiva possibilita evidenciar como a ausência de políticas voltadas ao subúrbio do Rio de Janeiro configura uma violação ou acesso diferenciado a esse direito fundamental. Além disso, abre-se o horizonte interpretativo para ampliar as discussões acerca do direito à cultura em suas articulações com os processos de patrimonialização, permitindo refletir sobre como determinados grupos e territórios são incluídos ou excluídos da narrativa oficial da cidade. Tal perspectiva problematiza a desigualdade na distribuição de investimentos e no reconhecimento de determinados lugares de memória, permitindo evidenciar como determinadas regiões e narrativas, como as do Subúrbio, são frequentemente invisibilizadas.

A pesquisa vem permitindo demonstrar com maior segurança que o patrimônio cultural não é distribuído de forma equitativa no espaço urbano, reproduzindo hierarquias sociais e espaciais históricas, e a necessidade de se problematizar as relações entre cidadania, memória e justiça. Ao evidenciar as lacunas na preservação e valorização de determinados territórios e memórias em detrimento de outros, busca-se contribuir para o debate sobre o direito à cultura, ressaltando a necessidade de políticas públicas mais justas, integradoras e democráticas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de A.. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

ANDERSON, B.. **Comunidades Imaginadas**: Reflexões sobre a Origem e a Expansão do Nacionalismo. Lisboa: Edições 70, 2005.

ARAÚJO, F.; DAVIES, F. A.. (Org.). **Rio a oeste**: modos de habitar e fazer a cidade. Rio de Janeiro: Lamparina, 2022.

ASSMANN, A. **Espaços da recordação**: formas e transformações da memória cultural. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

BERNARDES, L. M. C.; SOARES, M. T. de S.. **Rio de Janeiro: cidade e região**. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1990.

CARNEIRO, S. de S.; MATTOSO, R. **Subúrbios: espaços plurais e múltiplos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Autografia. 2023.

CHAUÍ, M.. **Cultura e democracia**. Crítica y emancipação: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008-). Buenos Aires: CLACSO, 2008.

CHOAY, F.. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo, ed. ENESP, 2001.

CID, G. S. V. **A memória como projeto: tensões e limites do processo de patrimonialização da capoeira**. Tese, Rio de Janeiro, IESP/UERJ, 2016.

CID, G. S. V.. Patrimônio Cultural, memória e cidadania na região de Madureira. In. **Memória, patrimônio cultural e a questão urbana no Rio de Janeiro: contradições, conflitos e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

CID, G. S. V. Usos da memória e atores coletivos em disputa pela cidade: o Estádio do Maracanã, o Museu das Remoções e o Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural. In. **Patrimônio como direito**. ed.1. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2024. p. 65-78.

CID, G. S. V.; PEIXOTO, F. C.; PIO, L. G. (orgs). **Subúrbios e Periferias: atores, projetos e territórios na organização de memórias coletivas do espaço urbano**. Em Tese, Florianópolis, v. 20 n. 02, 2023.

CID, G. S. V.; PIO, L. G. Políticas de memória e desigualdades de representação no território da cidade do Rio de Janeiro. **22º Congresso Brasileiro de Sociologia. Sociedade Brasileira de Sociologia**. USP, São Paulo, 2025.

CID, G. S. V.; SANTOS, M. S.; FERNANDES, A. P. A. (Org.). **Lugares de memórias difíceis no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Mórula, 2024

CORRÊA, R. L. Monumentos, política e espaço. In. ROSENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: temas sobre cultura e espaço**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2005.

CYMBALISTA, R. (Org.). **Guia dos lugares difíceis de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2019.

DIAS, V. **Os Monumentos do Rio de Janeiro**. Inventário 2015. Rio de Janeiro: Nau das Letras Editora, 2015.

DOMINGUES, J. M. **Global Modernity: Levels of analysis and conceptual strategies**, Social Science Information, 2014.

DOMINGUES, J. M. As subjetividades coletivas e as províncias prático-hermenêuticas da vida social. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 32, n. 3, 2020.

DOMINGUES, J. L. P.. **Programa Cultura Viva** : políticas culturais para a emancipação das classes populares, Rio de Janeiro, ed. Luminária Academia/Multifico, 2010.

ELIAS, N. **Sobre o Tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

FERNANDES, N. da N.. **O rapto ideológico da categoria subúrbio**: Rio de Janeiro 1858/1945. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FRANK, S.; RISTIC, M. **Urban fallism**: Monuments, iconoclasm and activism. City: Analysis of Urban Change, Theory, Action. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13604813.2020.1784578#d1e139>. Acesso em 22 de junho de 2025.

HOBBSBAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780** : programa, mito e realidade, São Paulo, ed. Paz e Terra, 1990.

HOBBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (Org.). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

KNAUSS, P. **Cidade vaidosa**: imagens urbanas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1999.

LIMA FILHO, Manuel Ferreira. Cidadania Patrimonial. In. **Revista ANTHROPOLOGICAS**, ano 19, 26(2), p. 134-155, 2015.

MIRZOEFF, N. **All the monuments must fall #charlottesville**. The Funambulist, 2021. Disponível em: <https://thefunambulist.net/magazine/against-genocide/all-the-monuments-must-fall-charlottesville>. Acesso em: 10 nov. 2023.

NORA, P.. **Entre Memória e História**: a problemática dos lugares. Projeto História, n. 10, dezembro, São Paulo, 1993.

OLIVEIRA, M. P. de; FERNANDES, N. da N. (Org.). **150 anos de subúrbio carioca**. Rio de Janeiro: Lamparina/FAPERJ/ EdUFF, 2010.

OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: Enap, 2021.

PECHMAN, R. M. **A Gênese do mercado urbano de terras, a produção de moradias e formação dos subúrbios no Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado. IPPUR/UFRJ, 1985.

PIO, L. G.. **Usos e sentidos do Patrimônio Cultural no Projeto Porto Maravilha**. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2017.

PIO, L. G. Fisiognomia da zona portuária: configurações do espaço a partir do patrimônio histórico. In. **O Porto do Rio e outras espacialidades cariocas**. Rio de Janeiro: Estudos Americanos 2021, p. 73-89.

POULOUT, D.. A razão patrimonial na Europa do Século XVII ao XXI. In. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 34, 2011.

RABELLO, S. **O Estado na preservação dos bens culturais**: o tombamento, Rio de Janeiro, IPHAN, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ed. Civilização Brasileira, IPPUR, UFRJ, FASE, 1997.

SANTOS, J. J. dos; MATTOSO, R.; GUILHON, T. (Org.). **Diálogos suburbanos**: identidade e lugares na construção da cidade. Rio de Janeiro: Mórula, 2019.

SCHWARCZ, L. M. **Imagens da branquitude**: A presença da ausência. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa que resulta no artigo teve início no diálogo entre os autores e os colegas, também sociólogos, Fábio Peixoto (IFRJ-CNil) e Marcelo Cardoso da Costa (IFRJ-CDuC), em meio a andanças e o interesse pela cidade do Rio de Janeiro. Na tabulação dos dados, tivemos a colaboração do pesquisador Judival de Souza Estrela Junior (PPICS/UERJ). Agradecemos aos amigos pela parceria.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

REGIÃO DA BACIA DE CAMPOS: ATUALIZAÇÃO POPULACIONAL COM BASE NO CENSO DEMOGRÁFICO 2022

CAMPOS BASIN REGION: POPULATION UPDATE BASED ON THE 2022 DEMOGRAPHIC CENSUS

William Souza Passos

 <https://orcid.org/0000-0003-4648-121X>

Correspondência: geografowillampassos@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96977

Recebido em: 21 fev. 2026 | **Aceito em:** 23 abr. 2026

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de dar sequência a um importante trabalho anterior (Passos, 2023), atualizando a população da Região da Bacia de Campos com base no Censo Demográfico 2022 do IBGE. Mediante a aplicação de uma proposta original de indicador de metropolização, que combina a noção de integração dos Arranjos Populacionais, do estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” (IBGE, 2016), com os critérios de centralidade urbana do REGIC 2018 (IBGE, 2020), comprovamos a hipótese da metropolização dos municípios do litoral Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, em consequência das transformações territoriais da exploração e produção do petróleo e do gás natural da Bacia de Campos, iniciada em 1977. Tais transformações também foram potencializadas pela “explosão” do pagamento de royalties e participações especiais, sobretudo, aos municípios, a partir de 1999. Anterior à divulgação dos primeiros resultados do Censo 2022 e ainda com base no Censo 2010, no trabalho referenciado (Passos, 2023), apuramos um total de 1.228.418 habitantes nos 12 municípios da Região da Bacia de Campos (de Arraial do Cabo a São João da Barra) e de 1.363.277 pessoas com primeira residência nos 14 municípios da Região da Bacia de Campos Expandida (com a inclusão de Araruama e Iguaba Grande). Assim, dando sequência à contribuição supracitada e já com base no Censo 2022, este artigo atualizará a população residente dos 12 municípios da Região da Bacia de Campos e dos 14 municípios da Região da Bacia de Campos Expandida.

Palavras-chave: região da Bacia de Campos; estado do Rio de Janeiro; metropolização; população; Censo Demográfico 2022.

ABSTRACT

This article aims to follow up on an important previous study (Passos, 2023), updating the population of the Campos Basin Region based on the IBGE's 2022 Demographic Census. By applying an original proposal for a metropolization indicator, which combines the notion of integration of Population Arrangements from the study “Population Arrangements and Urban Concentrations in Brazil” (IBGE, 2016) with the urban centrality criteria of REGIC 2018 (IBGE, 2020), we confirmed the hypothesis of



the metropolization of the municipalities of the northern coast of Rio de Janeiro and the coastal lowlands as a result of the territorial transformations caused by the exploration and production of oil and natural gas in the Campos Basin, which began in 1977. These transformations were also enhanced by the “explosion” in the payment of royalties and special participations, especially to municipalities, starting in 1999. Prior to the release of the first results of the 2022 Census and still based on the 2010 Census, in the referenced work (Passos, 2023), we found a total of 1,228,418 inhabitants in the 12 municipalities of the Campos Basin Region (from Arraial do Cabo to São João da Barra) and 1,363,277 people with their primary residence in the 14 municipalities of the Expanded Campos Basin Region (including Araruama and Iguaba Grande). Thus, following on from the aforementioned contribution and based on the 2022 Census, this article will update the resident population of the 12 municipalities in the Campos Basin Region and the 14 municipalities in the Expanded Campos Basin Region.

Keywords: Campos Basin Region; State of Rio de Janeiro; metropolization; population; 2022 Demographic Census.

1 INTRODUÇÃO

A compreensão das transformações regionais, demográficas, econômicas e sociais em curso passa, necessariamente, pelo acompanhamento das fontes de dados sobre as Concentrações Urbanas (CUs), uma nova categoria geográfica introduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” (IBGE, 2016).

São consideradas CUs, para o IBGE, aglomerados com 100 mil ou mais habitantes, geralmente formados por dois ou mais municípios integrados por continuidade da mancha urbana ou fluxos pendulares para trabalho ou estudo (IBGE, 2016). No total, o Censo Demográfico 2022 identificou 185 CUs, que se distribuem entre médias (entre 100 mil e 750 mil habitantes) e grandes concentrações (população residente superando 750 mil pessoas).

No Brasil, em que pese o “apagão estatístico”, que assume, entre outras manifestações, a interrupção, adiamento e redução de pesquisas sociodemográficas, o Censo 2022, ainda com divulgação incompleta, oferece importantes informações para subsidiar o entendimento da questão urbana e o enfrentamento de seus principais desafios, a exemplo do possível processo de metropolização em curso em regiões do interior brasileiro, que levantamos anteriormente (Passos, 2023).

Desde o final de 2022, o IBGE tem divulgado dados censitários sobre população (estrutura etária e de sexo, composição étnico-racial, alfabetização e óbitos) e domicílios (características, condições da moradia, situação urbana ou rural, composição familiar e

favelas), que nos permitem, por um lado, compreender as tendências urbanas e demográficas no país e, por outro lado, (re)formular hipóteses e interpretações o futuro das cidades brasileiras.

Historicamente, tanto no Brasil quanto internacionalmente, os Censos Demográficos têm sido a principal fonte de dados dos estudos sobre a urbanização. Parte desse fenômeno repousa no fato de que, com o passar do tempo, os resultados dos recenseamentos foram se constituindo no parâmetro mais relevante de aferição: (i) das transformações na estrutura regional e urbana; (ii) das etapas da concentração e desconcentração produtiva; (iii) dos vetores da redistribuição espacial da população; (iv) da mensuração da especialização e integração de municípios metropolitanos; (v) do dimensionamento do crescimento de municípios não metropolitanos; e (vi) da identificação de novas escalas urbanas, com destaque para a metropolização, a suburbanização, a periurbanização e a formação de cidades regionais.

Mais recentemente, os dados censitários, no Brasil e no mundo, têm revelado importantes aspectos dos processos de favelização, gentrificação, verticalização urbana, migração de retorno, reconversão econômica e financeirização do espaço urbano, abrindo novas frentes teóricas e metodológicas para o estudo da questão urbana.

No caso particular do Censo Demográfico 2022 brasileiro, os resultados divulgados até o momento apontam para a necessidade de aprofundamento da investigação das transformações urbanas mais recentes, a fim de se compreender com maior precisão e acurácia importantes questões como a desaceleração do crescimento populacional, particularmente nas metrópoles, e o incremento populacional das médias e pequenas cidades, especialmente aquelas inseridas nas cadeias globais de valor do agronegócio e da mineração (IBGE, 2025).

Outras duas questões reveladas pelo Censo Demográfico 2022 e que merecem especial atenção dos técnicos, pesquisadores e formuladores de políticas públicas preocupados com as novidades da dinâmica urbana contemporânea são a intensificação das desigualdades socioespaciais nas grandes cidades e as novas hierarquias urbanas, com novas centralidades regionais, emersas num cenário de urbanização imersa num mundo globalizado (IBGE, 2025).

Nesse sentido, os resultados do Censo 2022 ajudam a elucidar algumas inquietações dos interessados nas novidades da ordem urbana contemporânea brasileira: que CUs emergem das transformações entre o Censo 2010 e o Censo 2022? Que políticas públicas urbanas o Censo 2022 ajuda a produzir e avaliar? Em que medida os novos dados

censitários projetam os novos desafios a serem enfrentados nas médias e grandes CUs? E que desafios exatamente são esses?

Com enorme relevância para o setor público e para a iniciativa privada, a hipótese da metropolização da Região da Bacia de Campos, formada pelos municípios do litoral Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, em consequência das transformações territoriais da exploração e produção do petróleo e do gás natural da Bacia de Campos, a partir de 1977, e da “explosão” do pagamento de petrorrendas (royalties e participações especiais), sobretudo, aos municípios, a partir de 1999, em função da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), merece ser revisitada e atualizada.

Anteriormente à divulgação dos primeiros resultados do Censo 2022 e ainda com base no Censo 2010, apuramos um total de 1.228.418 habitantes nos 12 municípios da Região da Bacia de Campos (de Arraial do Cabo a São João da Barra) e de 1.363.277 pessoas com primeira residência nos 14 municípios da Região da Bacia de Campos Expandida (com a inclusão de Araruama e Iguaba Grande).

Assim, dando sequência à contribuição original de um importante trabalho anterior (Passos, 2023) e já com base no Censo 2022, este artigo atualizará a população residente dos 12 municípios da Região da Bacia de Campos e dos 14 municípios da Região da Bacia de Campos Expandida.

Para tanto, consultaremos o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), que permite a consulta aos dados armazenados no Banco de Tabelas Estatísticas. Este, por sua vez, tem o objetivo de armazenar tabelas contendo os dados agregados (dados que não identificam o informante) das pesquisas que o IBGE realiza (IBGE, 2025).

No caso selecionado por este artigo, consultamos a Tabela 4709, que informa a população residente, sua variação absoluta na comparação com o Censo 2010 e sua taxa de crescimento geométrico, um importante indicador demográfico da evolução média anual da população residente em cada município (IBGE, 2025). Com base nos resultados consultados, construímos a Tabela 01, a ser apresentada na sequência deste artigo, com o acréscimo da população absoluta residente extraída do Censo 2010, para efeito de comparação.

2 PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO DA BACIA DE CAMPOS

A consulta ao estado da arte da literatura acadêmica recorda que Souza e Terra

(2017) levantaram a hipótese de um incipiente processo de metropolização integrando o que denominaram como “aglomerados urbanos do Litoral Norte”, isto é, as CUs de Cabo Frio/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ e Macaé-Rio das Ostras/RJ. Com base nessa hipótese, as autoras sugeriram a possibilidade de constituição futura de uma nova região metropolitana integrando as três CUs.

Tal interpretação foi compartilhada por Pessanha (2017), que denominou a nova região metropolitana como “Região Metropolitana do Petróleo e dos Royalties”. Apoiado na ideia de nebulosas urbanas (Lencioni, 2017), o autor lembrou que a metropolização, quando vista como pós-urbanização, prescinde da conurbação e convive com vazios que não impedem a integração entre os movimentos de dispersão e concentração com coesão regional (Pessanha, 2017).

Por sua vez, anteriormente também destacamos que o processo de metropolização em curso, que integra as três CUs e acompanha a produção *offshore* da Bacia de Campos, potencializada pelo petrorrentismo, assume características de região metropolitana de interior (Passos, Souza; Terra, 2018). Contudo, esta região metropolitana assumiria a singularidade do caráter incipiente (sem metrópole), polinucleado (divisão da centralidade entre os municípios que nomeiam as CUs de Macaé-Rio das Ostras/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ e Cabo Frio/RJ) e, dado o volume de 13.058 pendulares para trabalho e estudo, em 2010, entre a CU de Macaé-Rio das Ostras/RJ e a CU do Rio de Janeiro/RJ (IBGE, 2016), também hierarquizado em relação à metrópole de influência mais imediata, no caso, a capital fluminense (Rio de Janeiro/RJ).

Ainda no contexto da discussão entre petróleo, royalties e Região da Bacia de Campos, cabe rememorar que em outros dois trabalhos anteriores (Passos, 2019a; Passos, 2019b), defendemos que as ligações da CU Macaé-Rio das Ostras/RJ com as CUs Campos dos Goytacazes/RJ e Cabo Frio/RJ configuram uma metropolização incipiente, regionalizada e polinucleada, com centralidades regionais distribuindo-se entre a aglomeração conurbada Macaé-Rio das Ostras, que sedia as atividades do complexo de exploração e produção do petróleo e do gás natural (E&P) da Bacia de Campos, e as duas principais concentrações urbanas que limitam-se territorialmente à zona de produção principal da bacia petrolífera, localizada na plataforma continental: Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense, e Cabo Frio, nas Baixadas Litorâneas.

As ligações entre os três núcleos regionais, com fortes movimentos pendulares por motivo de trabalho e estudo, somadas à complementação funcional, teriam

constituído *um núcleo metropolizado original e fragmentado*, na interpretação dos dois trabalhos, que assumiria a forma de pós-urbanização.

Em todos os casos, os diferentes trabalhos (Souza, Terra, 2017; Pessanha, 2017; Lencioni, 2017; Passos, Souza; Terra, 2018; Passos, 2019a; Passos, 2019b) convergem no sentido de identificar a presença de um processo de metropolização no interior fluminense associado ao conjunto das transformações territoriais, socioeconômicas, urbanas e demográficas provocadas pelas mais de quatro décadas da economia neoextrativista do petróleo e do gás natural, potencializadas pelas mais de duas décadas do petrorrentismo da produção da plataforma continental da Bacia de Campos.

Importante reafirmar que, por *metropolização do interior*, entendemos a metropolização incidente sobre *espaços parametropolitanos*, na medida em que, por definição, consideramos *interior como o oposto de metrópole ou de litoral*. Assim, a *metropolização do interior* está associada ao *espraçamento da metropolização*, que transforma os espaços parametropolitanos em *espaços metropolizados*, ainda que situados fora de uma metrópole.

Com isso, o que cartografamos e denominamos como *Região da Bacia de Campos* parte do agrupamento das CUs como unidade básica, tomando como referência a integração das CUs de Araruama/RJ, Cabo Frio/RJ, Campos dos Goytacazes/RJ e Macaé-Rio das Ostras/RJ, além do município de Quissamã.

A este respeito, cabe destacar que a nomenclatura Concentração Urbana, utilizada como referência neste artigo, foi assumida de forma padronizada pelo Censo Demográfico 2022, em substituição a terminologia Arranjo Populacional, introduzida pelo estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” (IBGE, 2016). Naquele estudo, eram consideradas Concentrações Urbanas os Arranjos Populacionais com 100 mil ou mais habitantes.

Na sequência, no estudo “Região de Influência das Cidades”, o REGIC 2018 (IBGE, 2020), o IBGE padronizou a nomenclatura das aglomerações urbanas a partir de 100 mil residentes, transformando todas em Concentrações Urbanas. Finalmente, na divulgação do Censo Demográfico 2022 disponibilizada no SIDRA (IBGE, 2025), o Instituto eliminou a categorização Arranjo Populacional, consolidando, dessa forma, a transformação já introduzida anteriormente por meio do REGIC 2018 (IBGE, 2020).

Exatamente por este motivo e acompanhando as atualizações do IBGE em termos de nomenclatura, cabe esclarecer que o presente artigo denomina como Concentração Urbana as unidades tratadas como Arranjo Populacional no trabalho de Passos (2023).

Este detalhe explica a decisão por conservar a nomenclatura Arranjo Populacional nas Concentrações Urbanas da Região da Bacia de Campos, apresentadas no Mapa 01, a seguir.

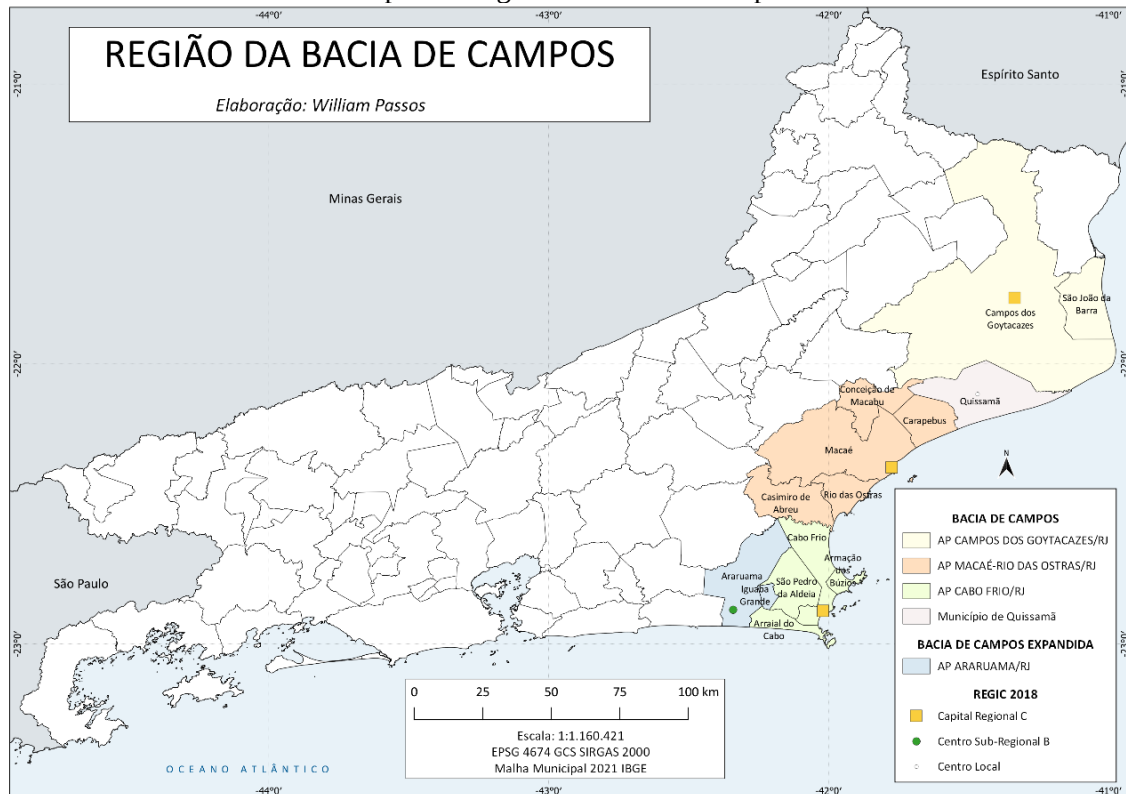
Ainda no que diz respeito à territorialização da Região da Bacia de Campos, convém destacar que a inclusão do município de Quissamã, além da subordinação à influência espacial da CU de Macaé-Rio das Ostras/RJ, está associada à sua participação na Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás Natural e Limitrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (OMPETRO).

Embora com potencial para a adoção de uma agenda de planejamento regional, a ação dessa entidade, resultante da articulação conjunta de prefeitos, conforme comprovado pelo trabalho de Sarmento (2012), se resume à fiscalização dos repasses das receitas petrolíferas e ao *lobby* pela sua manutenção.

Já a inclusão da CU de Araruama/RJ foi motivada pela formação do Arranjo Populacional Turístico e de Veraneio no Litoral (APTVL) Araruama/RJ – Cabo Frio/RJ, entre os meses de dezembro e março do ano seguinte. Nesse caso, a justificativa é a compreensão de que a integração sazonal entre as CUs, ainda tratadas como Arranjos Populacionais, de Araruama/RJ e Cabo Frio/RJ, por motivo de veraneio, produz uma expansão territorial da metropolização do interior fluminense que permite a identificação da *Região da Bacia de Campos Expandida*.

Dessa forma, conforme representado no Mapa 1, na sequência, que acompanha a nomenclatura Arranjo Populacional (AP) do trabalho de Passos (2023), que cartografou a Região da Bacia de Campos, pertencem ao AP ou CU de Campos dos Goytacazes/RJ os municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra. Pertencem ao AP ou CU de Macaé-Rio das Ostras/RJ os municípios de Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Macaé e Rio das Ostras. Pertencem ao AP ou CU de Cabo Frio/RJ os municípios de Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, enquanto pertencem ao AP ou CU de Araruama/RJ os municípios de Araruama e Iguaçu Grande.

Mapa 1 – Região da Bacia de Campos



Fonte: Elaboração cartográfica do próprio autor. Escala 1:1.160.421.

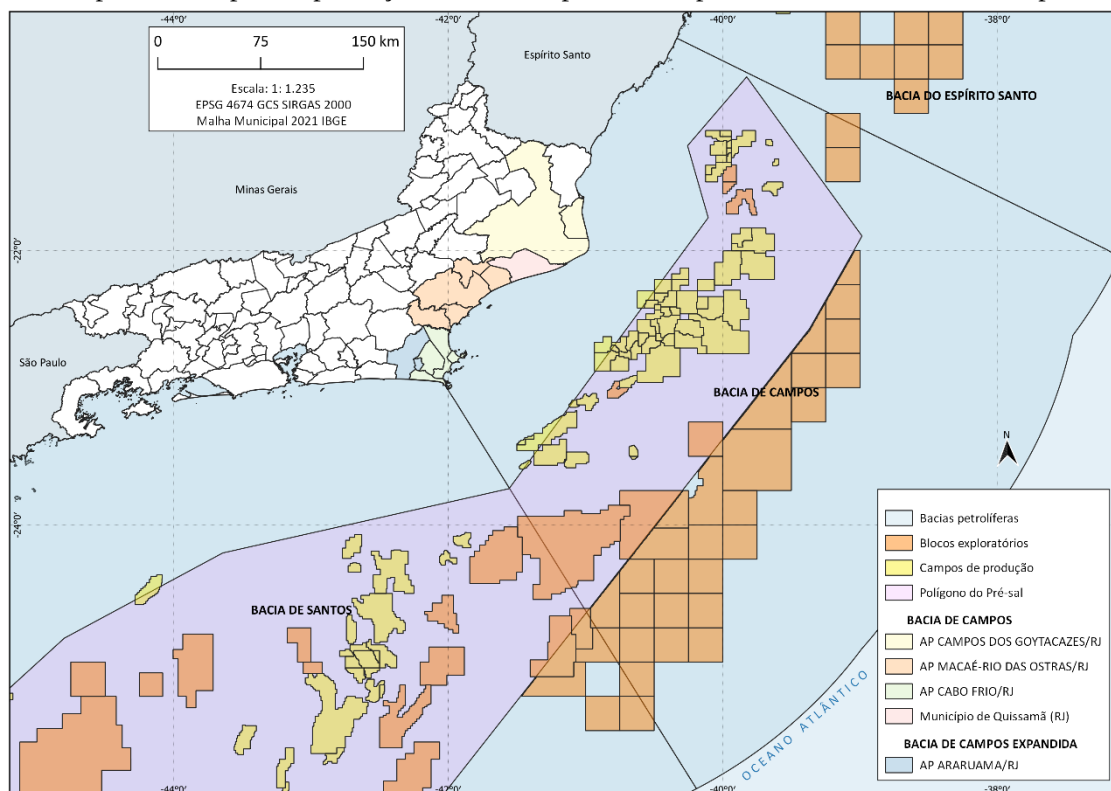
Como se pode observar pela comparação com o Mapa 2, a ser apresentado na sequência, todos os municípios litorâneos das quatro CUs ou APs confrontam-se com os campos de produção petrolífera e com os blocos exploratórios da Bacia de Campos, incluindo o polígono do pré-sal. Quissamã, que não integra nenhuma CU, também faz limite com os campos de produção e com os blocos exploratórios da Bacia de Campos. Araruama, porém, que não faz limite com nenhum campo de produção ou bloco exploratório, constitui a única exceção.

Por sua vez, o topônimo Bacia de Campos adequa-se à padronização do Código Brasileiro de Nomenclatura Estratigráfica (CBNE), sendo motivado pela presença de campos sedimentares formados pela acumulação geológica ao longo de milhões de anos.

Do ponto de vista geológico, a Bacia de Campos tem idade estimada em cerca de 100 milhões de anos e origem associada à separação dos continentes sul-americano e africano. Do ponto de vista geográfico, estende-se por mais de 100 mil km², limitando-se, a norte, com a Bacia do Espírito Santo, no Alto de Vitória, nas intermediações da capital capixaba, e a sul, com a Bacia de Santos, no Alto de Cabo Frio, no município de Arraial do Cabo.

Por se tratar de uma região integrada pelos impactos territoriais da E&P na plataforma continental e pelo petrorrentismo dessa bacia sedimentar, aplicamos o topônimo Região da Bacia de Campos para a unidade geográfica em discussão, representada no Mapa 2, a seguir. Como é possível observar, também em respeito ao trabalho de Passos (2023), a nomenclatura AP foi conservada.

Mapa 2 – Campos de produção e blocos exploratórios petrolíferos da Bacia de Campos



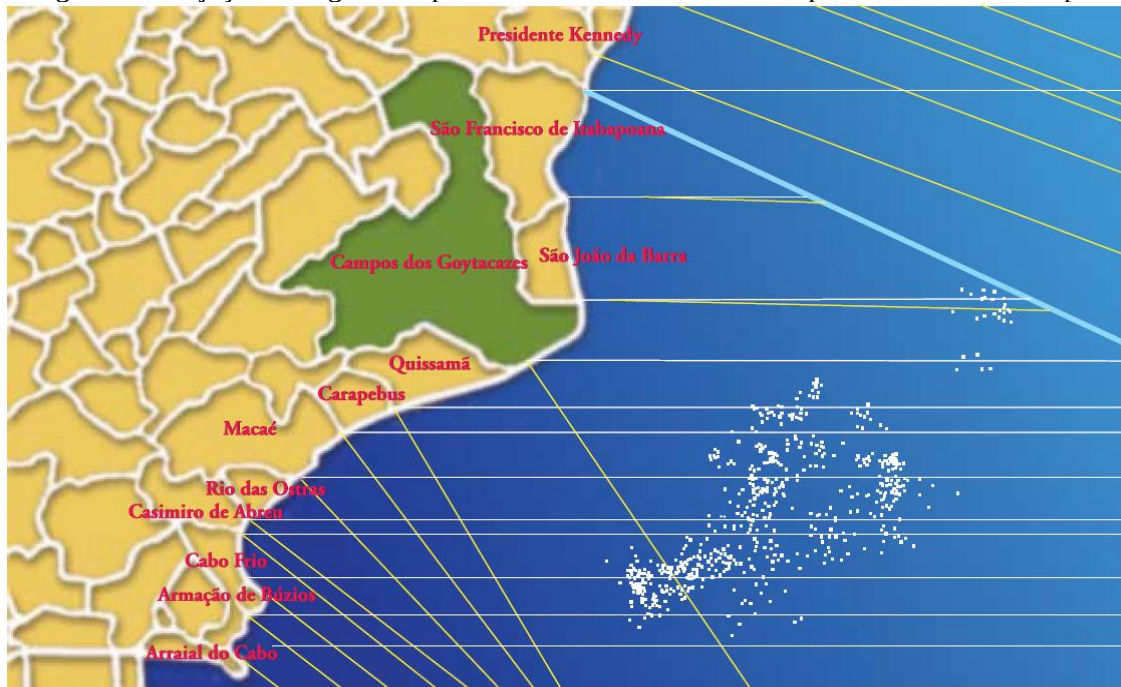
Fonte: Elaboração cartográfica do próprio autor. Escala 1:1.235.

No caso do petrorrentismo, a comparação do Mapa 2, apresentado anteriormente, com a Figura 1¹, que representa as projeções ortogonais e paralelas utilizadas como referência para o pagamento de royalties e participações especiais do petróleo aos municípios da Bacia de Campos, conforme a Lei do Petróleo, também permite concluir que os municípios litorâneos das CUs de Campos dos Goytacazes/RJ, Macaé-Rio das Ostras/RJ e Cabo Frio/RJ, acrescidos de Quissamã, estão entre os principais beneficiários das receitas petrolíferas extraordinárias pagas aos municípios confrontantes à produção

¹Utilizamos a nomenclatura Figura para se referir às representações que não adotam a integralidade das convenções cartográficas (especialmente escala, orientação, sistemas de referência e de coordenadas), conforme definido pela legislação cartográfica vigente.

na plataforma continental ou afetados por operações de embarque e desembarque do petróleo e do gás natural.

Figura 1 – Projeções ortogonais e paralelas dos limites dos municípios da Bacia de Campos



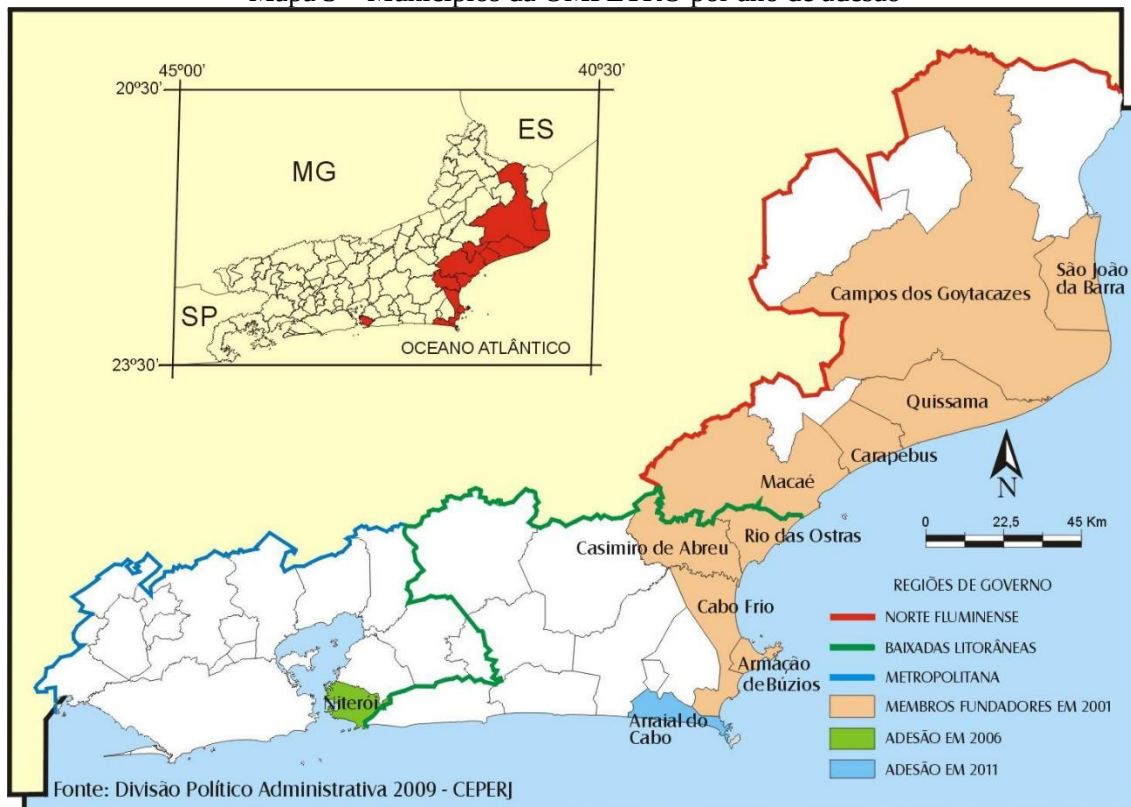
Fonte: Barbosa (2001, p. 66).

Como os maiores poços produtores do pós-sal ainda pertencem a Bacia de Campos, em função das projeções ortogonais e paralelas, somente entre 2010 e 2020, quando se deu o auge da produção absoluta da bacia sedimentar, cujo pico foi atingido em dezembro de 2010, quando a província respondeu por 85,5% da produção petrolífera nacional² (ANP, 2022a), os municípios litorâneos destas quatro CUs acumularam cerca de R\$ 25,398 bilhões em royalties e participações especiais do petróleo, em valores correntes (ANP, 2022b).

Já a comparação do Mapa 1, da página 7, com o Mapa 3, a seguir, que representa os municípios da OMPETRO por ano de adesão, demonstra que os municípios que integram a Organização, com exceção de Niterói, são exatamente aqueles das CUs de Campos dos Goytacazes/RJ, Macaé-Rio das Ostras/RJ e Cabo Frio/RJ, mais o município de Quissamã.

²Embora o auge da produção absoluta tenha sido registrado em dezembro de 2010, quando a Bacia de Campos atingiu a média diária de 1.864.178,48 bbl (barris de petróleo, com cada barril equivalendo a 158,9873 litros), o pico da produção relativa foi alcançado em agosto de 2009, quando a província foi responsável por 88,4% da extração e produção de todo o petróleo nacional (ANP, 2022a).

Mapa 3 – Municípios da OMPETRO por ano de adesão



Fonte: Sarmento (2012, p. 23). Escala 1:2.250.000.

Em síntese, de norte a sul, trata-se dos seguintes municípios: São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Armação dos Búzios e Arraial do Cabo. Esses municípios, entre o início da vigência da Lei nº 9.478/1997 e o início da exploração da camada pré-sal, especialmente do Campo de Tupi³, a partir de 2010, localizado na Bacia de Santos, o maior do pré-sal, concentraram a quase totalidade do pagamento de royalties e participações especiais do petróleo aos municípios brasileiros, criando as condições, como examinamos, inclusive com o apoio de trabalhos anteriores, em especial Passos (2023), para a construção de uma nova Região no interior fluminense.

Como forma, conforme entendemos, essa nova Região resulta das ligações entre o município de Quissamã e as CUs de Campos dos Goytacazes/RJ, Macaé-Rio das Ostras/RJ e Cabo Frio/RJ. Sazonalmente, também inclui a CU de Araruama/RJ, por motivo de formação do APTVL Araruama/RJ – Cabo Frio/RJ, ampliando para 14 o total de municípios. Esses 14 municípios, portanto, configuram uma unidade territorial diferenciada no interior fluminense a que consideramos se tratar de *uma nova Região*.

³O Campo de Tupi teve o nome alterado para Campo de Lula, em setembro de 2020, por decisão judicial.

Como conteúdo, essa nova Região resulta das transformações provocadas pelas mais de quatro décadas da economia neoextrativista do petróleo e do gás natural, potencializadas pelas mais de duas décadas do petrorrentismo da produção da plataforma continental da Bacia de Campos.

Do ponto de vista espacial, o neoextrativismo do petróleo e do gás natural, potencializado pelas somas milionárias transferidas às prefeituras, na forma de petrorrendas (royalties e participações especiais), urbanizaram o litoral do interior fluminense e interiorizaram litoralizando a população fluminense. A nosso ver, foram duas as consequências desse processo: (i) o alinhamento à produção *offshore* do crescimento demográfico do interior do Estado do Rio de Janeiro (ERJ); e (ii) a intensificação da pendularidade por motivo de trabalho e estudo, que passou a assumir padrão metropolitano.

Entendemos por volume e padrão metropolitano da pendularidade valores iguais ou superiores a 10 mil pessoas se deslocando por motivo de trabalho e estudo entre dois ou mais municípios, não importando o sentido do deslocamento. O corte de 10 mil pessoas foi extraído do estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” (IBGE, 2016) como parâmetro hipotético da necessidade de mobilidade por transporte público nas áreas metropolitanas brasileiras.

O total que apuramos, cujos cálculos encontram-se detalhados em Passos (2023), foi de, exatamente, 75.591 residentes se deslocando por motivo de trabalho e estudo no ano de 2010, a maioria diariamente, para outro município da Região da Bacia de Campos. Os números foram extraídos dos microdados do Censo Demográfico daquele ano de referência (IBGE, 2010). Ainda a este respeito, destacamos que, no caso da Região da Bacia de Campos Expandida, o valor subiu para 83.232 pendulares em 2010, número mais de 8 vezes superior ao corte de 10 mil pessoas estabelecido pelo IBGE (IBGE, 2016).

Assim, os resultados apresentados no trabalho citado, que também desenvolveu uma proposta original de indicador de metropolização, que combina a noção de integração dos APs, do estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” (IBGE, 2016), com os critérios de centralidade urbana do REGIC 2018 (IBGE, 2020), apontaram a presença de um processo de metropolização em curso no interior fluminense, associado ao conjunto das transformações territoriais, socioeconômicas, urbanas e demográficas provocadas pelas mais de quatro décadas da economia neoextrativista do petróleo e do gás natural, potencializadas pelas mais de duas décadas do petrorrentismo da produção da plataforma continental da Bacia de Campos (Passos, 2023).

Em termos de categorização, a proposta original de indicador de metropolização classificou a Região da Bacia de Campos como uma metropolização do interior fluminense de natureza incipiente, policêntrica e de média concentração urbana (Passos, 2023). Entretanto, dado o fato do trabalho supracitado ter utilizado os microdados do Censo Demográfico 2010, entendemos que se fará necessária a atualização dos resultados do indicador de metropolização com base nos microdados do Censo Demográfico 2022, ainda sem previsão de divulgação.

A atualização também será necessária para a reavaliação da hipótese da metropolização do interior fluminense, particularmente da área de abrangência da Região da Bacia de Campos, oficialmente formada pelos municípios do litoral Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas.

No caso do escopo deste artigo, a atualização demandada, que será apresentada na Tabela 1, na sequência, considera não apenas a população residente, mas também a variação absoluta dessa população entre os Censos 2010 e 2022 e a taxa de crescimento geométrico, que mede o incremento anual da população, considerando tanto o crescimento natural ou vegetativo (medido pela diferença entre nascidos vivos e óbitos) quanto a contribuição líquida da imigração.

3 REGIÃO DA BACIA DE CAMPOS NO CENSO DEMOGRÁFICO 2022

Antes de se proceder a análise efetiva dos resultados apresentados na Tabela 1, consideramos pertinente apontar para o contexto urbano e demográfico onde se observou o incremento populacional registrado pelo Censo Demográfico 2022, que combina uma conjuntura, fundamentalmente, de desaceleração demográfica, expansão da malha urbana em ritmo superior ao do crescimento populacional, redução do número médio de moradores por domicílio e ampliação do total de moradias unipessoais, isto é, aquelas onde residem apenas um único morador.

Vanguarda da transição demográfica no país e um dos primeiros estados a registrar significativas transformações na estrutura etária, decorrentes do processo de aprofundamento do envelhecimento populacional, o ERJ apresentou acréscimo de somente 0,4% na população residente entre os Censos 2010 e 2022, com os domicílios ocupados, por outro lado, expandindo-se em 17%. Tavares, Souza e Souza (2023) interpretam estes resultados como a indicação de mudanças na composição domiciliar

fluminense, acompanhadas, entretanto, da ampliação da demanda por moradia, o que apontaria para a desvinculação entre o aumento populacional e a expansão da malha urbana. Na sequência, apresentam-se os resultados da enunciada Tabela 1.

Tabela 1 – População residente, variação absoluta da população residente e taxa de crescimento geométrico nos municípios da Região da Bacia de Campos

Município	População 2010	População 2022	Δ população residente	Crescimento geométrico
Campos dos Goytacazes	463.731	483.540	19.474	0,34%
São João da Barra	32.747	36.573	4.161	1,01%
Campos dos Goytacazes/RJ	496.478	520.113	23.635	0,39%
Quissamã	20.242	22.393	2.140	0,84%
Carapebus	13.359	13.847	517	0,32%
Casimiro de Abreu	35.347	46.110	10.763	2,24%
Conceição de Macabu	21.211	21.104	-96	-0,04%
Macaé	206.728	246.391	39.638	1,47%
Rio das Ostras	105.676	156.491	50.811	3,33%
Macaé-Rio das Ostras/RJ	382.321	483.943	101.633	1,98%
Armação dos Búzios	27.560	40.006	12.446	3,15%
Arraial do Cabo	27.715	30.986	3.490	1,00%
Cabo Frio	186.227	222.161	35.897	1,48%
São Pedro da Aldeia	87.875	104.029	16.209	1,42%
Cabo Frio/RJ	329.377	397.182	68.042	1,58%
Região da Bacia de Campos	1.228.418	1.423.631	195.450	1,38%
Araruama	112.008	129.671	17.443	1,21%
Iguaba Grande	22.851	27.920	5.072	1,68%
Araruama/RJ	134.859	157.591	22.515	1,29%
Região da Bacia de Campos Expandida	1.363.277	1.581.222	217.965	1,42%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2010 e 2022. Elaboração do próprio autor deste artigo (2026).

Assim, é importante considerar que a reavaliação da hipótese da metropolização do interior fluminense, com particular destaque para a Região da Bacia de Campos, precisa estar contextualizada na inédita conjuntura da redução populacional das grandes CUs, em especial as capitais dos estados brasileiros, que exibiram uma redução populacional significativa, acima dos 5%, entre o intervalo intercensitário de 12 anos. Neste conjunto geográfico, as maiores reduções foram observadas em Salvador, Natal, Belém e Porto Alegre, com recuo populacional acima de 5% no período avaliado. Contudo, vale destacar que, embora com percentuais menores, o número de moradores em Belo Horizonte, Recife, Fortaleza e Rio de Janeiro também encolheu entre 2010 e 2022 (IBGE, 2025).

No caso particular do ERJ, porém, que, recordamos, cresceu apenas 0,4% entre 2010 e 2022, em números absolutos, ao ritmo de 0,03% de incremento anual, vale anotar que Maricá (com 3,71% de crescimento geométrico anual), Rio das Ostras (com 3,33% de incremento/ano), Armação dos Búzios (com 3,15% de evolução anual) e Casimiro de

Abreu (com 2,24% de crescimento/ano) foram os municípios que apresentaram o maior incremento demográfico no último intervalo intercensitário. Macaé, por sua vez, principal sede do complexo de E&P da Bacia de Campos, com incremento anual de 1,47%, também apresentou crescimento acima da média nacional, situada em 0,52%. Convém rememorar que, à exceção de Maricá, integrado à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, todos os municípios citados estão territorializados na Região da Bacia de Campos.

Nesta perspectiva, avaliamos a pertinência de quatro apontamentos: (i) Rio das Ostras havia sido, no intervalo intercensitário 2000-2010, o município com o maior ritmo de crescimento populacional do país (11,59% ao ano); (ii) do ponto de vista demográfico, entre 2010-2022, todos os municípios da Região da Bacia de Campos apresentaram redução do crescimento anual, na comparação com o intervalo entre 2000-2010; (iii) de todos os municípios da Região da Bacia de Campos, apenas Campos dos Goytacazes (0,34% ao ano), Carapebus (0,32% ao ano) e Conceição de Macabu (-0,04% ao ano) apresentam incremento demográfico anual abaixo da média nacional (0,52% ao ano); e (iv) a desaceleração populacional observada nos municípios da Região da Bacia de Campos acompanha a transição demográfica estadual e nacional, fator que merece ser ponderado em qualquer avaliação sobre eventual hipótese de metropolização.

Acerca da transição demográfica, anotamos que esta, fundamentalmente, se refere a: (i) alterações na estrutura etária, com redução (absoluta e/ou relativa) do total de crianças e de jovens e ampliação do total de idosos; (ii) redução do nível e mudanças na estrutura da fecundidade e da mortalidade, com consequente ampliação da longevidade; e (iii) variação proporcional na população em idade ativa, com impactos sobre a disponibilidade da força de trabalho e repercussões atuariais nos sistemas públicos e privados de saúde e assistência social.

Dessa forma, a partir do conjunto de elementos levantados, entendemos que a atualização demográfica apresentada na Tabela 1 merece três importantes considerações: (i) três dos quatro municípios que lideraram o incremento demográfico no ERJ no período considerado (2010-2022) pertencem à Região da Bacia de Campos, conforme a cartografia formulada por um importante trabalho anterior (Passos, 2023); (ii) anota-se que Rio das Ostras, Armação dos Búzios e Casimiro de Abreu cresceram, respectivamente, a taxas de 3,33%, 3,15% e 2,24% ao ano, num período em que o ERJ registrou apenas 0,03% de incremento anual; (iii) o ritmo de crescimento tanto da Região da Bacia de Campos (1,38%) quanto da Região da Bacia de Campos Expandida (1,42%)

situou-se não apenas acima da média estadual, mas também nacional, haja vista que o Brasil registrou somente 0,52% de incremento anual no período avaliado.

Assim, apesar da desaceleração demográfica nacional e, especialmente, estadual, cumpre ainda destacar que Macaé, principal sede do complexo de E&P da Bacia de Campos, cresceu a um ritmo anual de 1,47%, volume superior à média da Região da Bacia de Campos, da Região da Bacia de Campos Expandida, do próprio ERJ e do país, conforme anotado anteriormente.

Consideramos importante o dado macaense, mas também o de Rio das Ostras, na prática, uma continuação urbana de Macaé, porque o período 2010-2022 corresponde exatamente àquele no qual a Bacia de Campos, em volume e em participação no percentual da produção nacional, foi superada pela Bacia de Santos, o que se deu, efetivamente, em julho de 2017, fator que, como era de se esperar, provocaria desaceleração no ritmo de incremento demográfico e, conseqüentemente, de continuidade da consolidação do processo de metropolização da Região da Bacia de Campos.

Entretanto, apesar da perda de protagonismo no ranking da produção nacional de óleo e gás, cabe anotar que, para efeito de arrecadação de royalties e participações especiais, em valores correntes, as receitas extraordinárias municipais das prefeituras da Região da Bacia de Campos não declinaram, tendo, inclusive, ao contrário, registrado aumento nominal de arrecadação, sobretudo a partir do ano de 2022.

Conforme é possível observar pelos dados informados pela plataforma Inforoyalties (UCAM-Campos, 2025), extraídos diretamente da base da Agência Nacional do Petróleo (ANP), o município de Macaé, que liderou a arrecadação no conjunto dos municípios da Região da Bacia de Campos, acumulou, sozinho, entre 2022 e 2024, somente em receitas extraordinárias do petróleo, a soma aproximada de R\$ 4,1 bilhões em valores correntes.

Consideramos estes valores relevantes e parte explicativa do incremento demográfico no litoral fluminense, em que pese não seja possível o estabelecimento de uma causalidade linear. Embora o ritmo de crescimento geométrico das populações municipais do ERJ não esteja diretamente associado ao volume de arrecadação das prefeituras, na medida em que os tesouros municipais com maior arrecadação não necessariamente correspondem aos municípios com maior incremento populacional, é possível observar, em casos específicos, a influência do orçamento na evolução demográfica.

A este respeito cabe apontar para o caso de Maricá, que com 3,71% de crescimento geométrico, liderou a evolução anual da população no ERJ. À guisa de comparação: Maricá, que percebe royalties e participações especiais do óleo e gás explorado na Bacia de Santos, fato que explica seu volume monumental de arrecadação, acumulou, sozinho, R\$ 7,6 bilhões de receitas extraordinárias em valores correntes, somente entre 2022 e 2024, anotando 3,71% de incremento demográfico anual entre 2010-2022. Por sua vez, Macaé, que percebe as receitas extraordinárias da produção da Bacia de Campos, acumulou, respectivamente, R\$ 4,1 bilhões em valores correntes e 1,47% de incremento geométrico anual. Consideramos estes dois exemplos como ilustrativos da capacidade de sensibilização demográfica dos orçamentos municipais, ainda que observados enquanto uma variável isolada.

Contudo, encerramos destacando que a Tabela 1, apresentada anteriormente, limitou-se à atualização da evolução populacional, não avançando sobre o principal fundamento da hipótese da metropolização da Região da Bacia de Campos, isto é, a pendularidade com volume e padrão metropolitano. Esta atualização, por sua vez, somente será possível após a divulgação dos microdados do Censo Demográfico 2022, ainda sem previsão.

A este respeito, consideramos importante recordar que a cartografia da Região da Bacia de Campos, formada pelos municípios do litoral Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, em consequência das transformações territoriais da E&P da Bacia de Campos, a partir de 1977, e da “explosão” do pagamento de petrorrendas, sobretudo, aos municípios, a partir de 1999, em função da Lei do Petróleo, merece ser revisitada e atualizada por trabalhos posteriores.

Também destacamos que a reavaliação da hipótese da metropolização da Região da Bacia de Campos é pertinente porque dá sequência à contribuição de diferentes trabalhos (Souza, Terra, 2017; Pessanha, 2017; Lencioni, 2017), inclusive do autor deste artigo (Passos, Souza; Terra, 2018; Passos, 2019a; Passos, 2019b), que convergem na identificação de um processo de metropolização no interior do ERJ, associado ao conjunto das transformações provocadas pelas mais de quatro décadas do neoextrativismo do óleo e gás, potencializadas pelas mais de duas décadas do petrorrentismo da E&P da Bacia de Campos.

Entretanto, consideramos Passos (2023) como o trabalho mais importante até aqui nessa direção, na medida em que seu principal produto foi a comprovação de que a Região da Bacia de Campos configura um caso de metropolização do interior, incipiente,

policêntrica e de média concentração urbana, integrando os municípios litorâneos desde Araruama, Iguaba Grande e Arraial do Cabo até São João da Barra.

4 CONCLUSÃO

Com base na discussão apresentada neste artigo, entendemos como pertinente a sugestão de uma agenda futura de pesquisa que contemple: (a) a atualização dos resultados do trabalho de Passos (2023) com base nos microdados do Censo Demográfico 2022; (b) o reescalonamento da hipótese da metropolização do interior fluminense para o conjunto do território do interior brasileiro; (c) o monitoramento da integração do município de São Francisco do Itabapoana e dos municípios do sul capixaba à Região da Bacia de Campos; e (d) a reavaliação da hipótese da Macrometrópole Fluminense em formação, integrando a Região da Bacia de Campos à Metrópole Carioca e à Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo, também apresentada em Passos (2023).

E ainda: (e) a introdução de metodologias internacionais à discussão da metropolização brasileira e da configuração de territórios metropolizados no país, particularmente no interior do Brasil; (f) a rediscussão da regionalização do território fluminense, considerando os impactos do neoextrativismo e do petrorrentismo das Bacias de Campos e de Santos; e (g) o levantamento de experiências internacionais de governança de recursos naturais em Regiões economicamente baseadas no neoextrativismo, particularmente na América Latina e na África, como subsídio à proposta de um novo modelo de governança supramunicipal para o território metropolizado do interior fluminense. O objetivo seria a viabilização de uma maior efetividade às políticas públicas e ao planejamento regional das funções públicas de interesse comum (serviços que atendem a mais de um município, como, por exemplo, transporte intermunicipal, saneamento básico, resíduos sólidos, assistência social e gestão ambiental), sem desconsiderar o benefício do consorciamento intermunicipal, já previsto na Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos).

Também examinamos como pertinente: (h) o aprofundamento da investigação do papel do turismo e do fenômeno da segunda residência de veraneio nas Baixadas Litorâneas; (i) o dimensionamento do impacto da herança do latifúndio e da formação socioespacial canavieira para o atual quadro social e da urbanização da Região da Bacia de Campos, marcados pela elevada desigualdade e exclusão; e (j) a identificação, por

meio de avaliações longitudinais, dos subsetores econômicos responsáveis pela pendularidade para trabalho no conjunto da Região da Bacia de Campos, aferindo o impacto do trabalho embarcado no setor de *offshore*. A esse respeito, destacamos a importância da construção da matriz origem-destino desses trabalhadores, a fim de cartografar o raio de influência espacial da pendularidade das atividades de E&P.

Adicionalmente, consideramos essencial à agenda de pesquisa proposta: (k) o alinhamento da discussão sobre o petrorrentismo, na perspectiva de Serra, Terra e Pontes (2006), ao contexto do modelo brasileiro rentista-neoextrativista, sob a hegemonia do capital financeiro, no qual o país insere-se internacionalmente sob a condição dependente de mera plataforma emergente de valorização financeira e de exportação de *commodities* agrominerais; (l) o levantamento e aprofundamento da investigação da literatura internacional sobre os processos de metropolização, como forma de ampliar o debate teórico que provocamos; e (m) a avaliação sobre os impactos da crise do petróleo na dinâmica econômica, urbana, demográfica, espacial e orçamentária dos municípios da Região da Bacia de Campos e de sua porção territorial temporariamente expandida.

Sobre essa última proposta, em particular, acrescentamos que, no período 2015-2017, o preço do barril tipo Brent recuou ao intervalo de US\$ 28-70, impactando nas receitas extraordinárias dos municípios da Região da Bacia de Campos e forçando suas prefeituras à aplicação de um forte ajuste fiscal, com repercussões na dinâmica econômica e nas políticas sociais municipais introduzidas com financiamento das receitas petrolíferas. Em um eventual desdobramento dessa proposta, consideramos pertinente a inclusão desse cenário.

Para finalizar, no contexto da discussão provocada neste artigo, avaliamos que segue em aberto o futuro da Região da Bacia de Campos, aguardando os resultados definitivos e os microdados do Censo Demográfico 2022. Fruto das mais quatro décadas do neoextrativismo *offshore* do petróleo e do gás natural, e potencializada pelas mais de duas décadas do petrorrentismo, a Região da Bacia de Campos configura uma urbanização extensiva que integrou o litoral Norte Fluminense, através das Baixadas Litorâneas, à Metrópole Carioca Expandida, no que consideramos se tratar da Macrometrópole Fluminense em Formação. Com padrão metropolitano da pendularidade, isto é, mínimo de 10 mil pendulares por motivo de trabalho e estudo, e, adicionalmente, conurbação das manchas urbanizadas, esta, no nosso exame, constitui a extensão no território fluminense da Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo.

Por todas estas considerações, finalizamos este artigo com a pretensão de explorar a agenda futura de pesquisa esboçada em trabalhos posteriores.

REFERÊNCIAS

- ANP. **Painéis Dinâmicos de Produção de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: ANP, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-sobre-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/paineis-dinamicos-de-producao-de-petroleo-e-gas-natural>. Acesso em: 17 mar. 2025.
- ANP. **Royalties e outras participações**. Brasília: ANP, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes>. Acesso em: 17 mar. 2025.
- BARBOSA, Décio H. **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2001.
- IBGE. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em: 09 mar. 2025.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9754&t=resultados>. Acesso em: 09 mar. 2025.
- IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.
- IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/cnt/brasil>. Acesso em: 9 mar. 2025.
- LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.
- PASSOS, William Souza. **Bacia de Campos: uma região em metropolização no interior fluminense**. Orientador: Alberto de Oliveira. 2023. 129 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.
- PASSOS, William Souza. Metropolização de interior e minerodependência do mercado de trabalho: uma comparação exploratória entre o Vale do Aço e a Bacia de Campos. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes/RJ, ano 16, n. 62, p. 23-31, 2019a. Disponível: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/boletins/boletim-abril-2019/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

PASSOS, William Souza. Metropolização de interior e minerodependência no Sudeste: uma comparação exploratória da economia e do mercado de trabalho do Vale do Aço e da Bacia de Campos. **Espaço e Economia [Online]**, Rio de Janeiro, ano 8, n. 15, 2019b. Disponível: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/7568>. Acesso em: 14 jun. 2022.

PASSOS, William Souza; SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares. A caracterização do processo de metropolização dos municípios petrolíferos da Bacia de Campos a partir dos dados dos censos demográficos 2000 e 2010. In: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS, 2018, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles INCT, 2018.

PESSANHA, Roberto Moraes. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades**. Orientador: Floriano José Godinho de Oliveira. 2017. 560 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SARMENTO, Marcelo Peçanha. **Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos – Ompetro**: agência de desenvolvimento ou organização lobista? Orientadora: Rosélia Piquet. 2012. 87 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes-RJ, 2012.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petrorrentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, n. 18-19, jan.-dez. 2006. p. 59-85.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares. Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana? **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 40, p. 817-840, 2017.

TAVARES, Érica; SOUZA, Joseane de; SOUZA, Juliana. Apesar da expansão urbana no eixo Norte Fluminense, Censo 2022 confirma redução do crescimento populacional. **Artigos Semanais**, Rio de Janeiro, 20 jul. 2023. Disponível: <https://observatorionf.uenf.br/o-que-o-censo-2022-nos-revela-de-fato-sobre-a-realidade-do-eixo-norte-fluminense/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

UCAM-Campos. **Inforoyalties**. Base de dados elaborada e mantida pelo Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da UCAM-Campos. Campos dos Goytacazes: Universidade Cândido Mendes, 2025. Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em 13 mar. 2025.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MUNICIPAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE MULTIVARIADA BASEADA EM CIÊNCIA DE DADOS

SUSTAINABLE MUNICIPAL DEVELOPMENT IN THE STATE OF RIO DE
JANEIRO: A MULTIVARIATE ANALYSIS BASED ON DATA SCIENCE

Leandro Scala da Rocha

 <https://orcid.org/0009-0002-9920-7337>

Correspondência: scala.leandro@ufrj.br

Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Geísa Pereira Marcilio Nogueira

 <https://orcid.org/0000-0002-2122-2935>

Correspondência:

Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Lia Hasenclever

 <https://orcid.org/0000-0003-1384-6323>

Correspondência: lia.hasenclever@ucam-campos.br

Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96978

Recebido em: 21 fev. 2026 | **Aceito em:** 13 maio 2026

RESUMO

Este estudo analisou o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) dos municípios do estado do Rio de Janeiro (ERJ), com o objetivo de identificar os principais fatores associados ao seu desempenho. Foram utilizados os indicadores oficiais do IDSC, submetidos a tratamento de dados ausentes por imputação multivariada, redução de multicolinearidade por correlação e *Variance Inflation Factor* (VIF) e modelagem por algoritmos de *Machine Learning* (Lasso, Ridge e *Random Forest*). A seleção do modelo foi realizada por validação cruzada, sendo o Ridge o de melhor desempenho. As importâncias dos indicadores foram avaliadas por meio dos coeficientes do modelo e da análise de explicabilidade com valores SHAP (*SHapley Additive exPlanations*). Os resultados evidenciaram que o percentual de esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos, o índice de tratamento de esgoto e o percentual da população atendida com esgotamento sanitário foram os principais indicadores explicativos do desempenho sustentável dos municípios do ERJ. Diferentemente de estudos anteriores, predominantemente descritivos, este trabalho aplicou uma abordagem quantitativa integrada para identificar padrões estruturais nos dados. Como contribuição, o estudo fornece evidências empíricas que podem subsidiar a priorização



de políticas públicas locais alinhadas à Agenda 2030, especialmente em áreas de infraestrutura sanitária e sustentabilidade urbana.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; planejamento regional; indicadores socioeconômicos; sustentabilidade urbana.

ABSTRACT

This study analyzed the Sustainable Cities Development Index (SCDI) of municipalities in the state of Rio de Janeiro (SRJ), aiming to identify the main factors associated with its performance. Official SCDI indicators were used, undergoing missing data treatment through multivariate imputation, multicollinearity reduction via correlation analysis and Variance Inflation Factor (VIF) and modeling using Machine Learning algorithms (Lasso, Ridge, and Random Forest). Model selection was carried out through cross-validation, with Ridge achieving the best performance. Indicator importance was assessed using model coefficients and explainability analysis based on SHAP values (SHapley Additive exPlanations). The results showed that the percentage of sewage treated before reaching the sea, rivers, and streams, the sewage treatment index, and the percentage of the population served by sanitation systems were the most relevant explanatory indicators of sustainable performance in SRJ municipalities. Unlike previous studies, which were predominantly descriptive, this work applied an integrated quantitative approach to identify structural patterns in the data. As a contribution, the study provides empirical evidence that can support the prioritization of local public policies aligned with the 2030 Agenda, particularly in areas related to sanitation infrastructure and urban sustainability.

Keywords: regional development; regional planning; socioeconomic indicators; urban sustainability.

1 INTRODUÇÃO

O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) foi desenvolvido pelo Instituto Cidades Sustentáveis, como ferramenta para avaliar o progresso municipal em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (Instituto Cidades Sustentáveis, s.d.-a; Nações Unidas Brasil, 2015).

O IDSC traduz as metas globais dos ODS em indicadores aplicáveis ao contexto local, possibilitando que gestores públicos e a sociedade civil acompanhem, de maneira objetiva e comparável, os avanços e desafios associados à sustentabilidade urbana. O índice assume valores no intervalo entre 0 e 100, significando, portanto, a porcentagem do desempenho ótimo que um município atingiu.

Os 17 ODS a serem alcançados até o ano 2030 foram estabelecidos em 2015, em comum acordo por 193 países, incluindo o Brasil (Instituto Cidades Sustentáveis, s.d.-a).

Identificar os fatores associados ao IDSC é importante para compreender quais fatores mais contribuem para o desempenho municipal e, assim, orientar políticas públicas mais eficazes e baseadas em evidências (Pinheiro, 2022). Essa identificação contribui para alocar recursos de forma estratégica, priorizar áreas críticas e promover sinergias entre diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável.

No caso do ERJ, marcado por fortes desigualdades socioeconômicas e desafios urbanos estruturais, a análise dos fatores associados ao IDSC ganha importância (Instituto Jones dos Santos Neves, 2025). Estudos regionais permitem considerar especificidades locais, contribuindo para políticas públicas mais contextualizadas e efetivas (Guimarães, 1997).

Pesquisas recentes vêm explorando o uso do IDSC em diferentes contextos. Wissmann e Backes (2022) analisaram o índice sob uma perspectiva descritiva, comparando *scores* entre municípios e regiões brasileiras, sem recorrer à modelagem estatística para identificar fatores associados. De forma semelhante, Costa e Fernández (2024) utilizaram o IDSC para mapear a sustentabilidade dos municípios do estado do Paraná, detalhando o desempenho em cada ODS, mas também sem aplicar métodos preditivos ou de explicabilidade.

Este artigo propõe preencher uma lacuna, ao desenvolver um modelo de *Machine Learning* (ML) para a predição do IDSC dos municípios do ERJ. O diferencial desse trabalho é a aplicação integrada de um *pipeline* de ciência de dados contemplando desde a limpeza e normalização dos dados, o tratamento de dados ausentes e multicolinearidade de indicadores, até a estimação de modelos via validação cruzada e a seleção do melhor modelo. A abordagem ainda compreende a identificação das importâncias dos indicadores e a análise da capacidade de explicar os resultados do modelo por meio de valores SHAP, garantindo rigor estatístico e explicabilidade.

2 OBJETIVOS

O objetivo principal deste artigo é identificar os indicadores com maior poder explicativo na predição do IDSC do ERJ, dentre os indicadores municipais que o compõem, através dos seguintes objetivos específicos: (1) Estimar um modelo de ML para predição do IDSC; (2) identificar os indicadores de maior importância para a

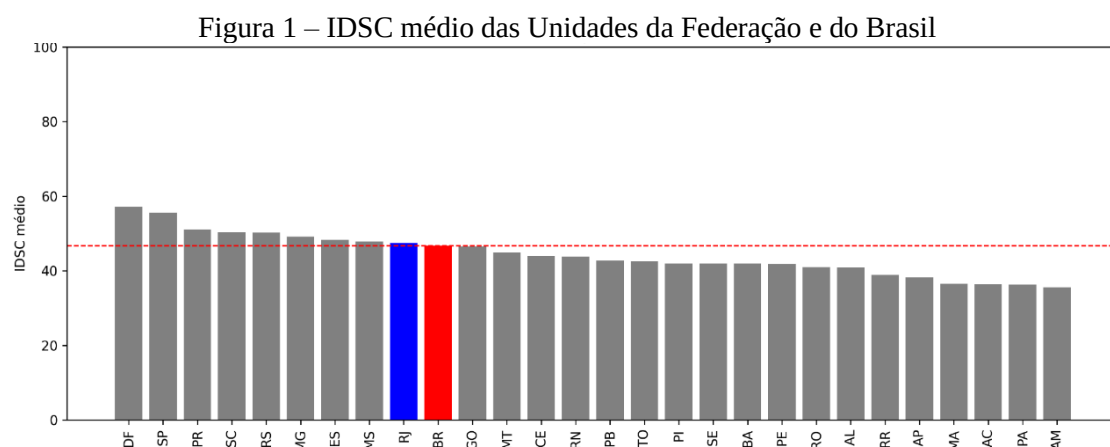
predição do IDSC e (3) identificar o sentido e magnitude da contribuição dos indicadores na predição do IDSC.

3 METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa quantitativa e aplicada, de caráter descritivo-analítico com modelagem preditiva baseada em ML, a partir dos dados do IDSC do ano 2024 (IDSC-BR_2024). Esses dados são de acesso público e gratuito, compreendendo 100 indicadores para 5.570 municípios do Brasil (Instituto Cidades Sustentáveis, s.d.-b). O trabalho foi realizado em cinco etapas: (1) Seleção dos dados do ERJ; (2) tratamento de dados ausentes; (3) tratamento de indicadores colineares; (4) estimação e seleção do melhor modelo de ML e (5) análise de importâncias e de valores SHAP do melhor modelo.

3.1 Seleção dos dados do ERJ

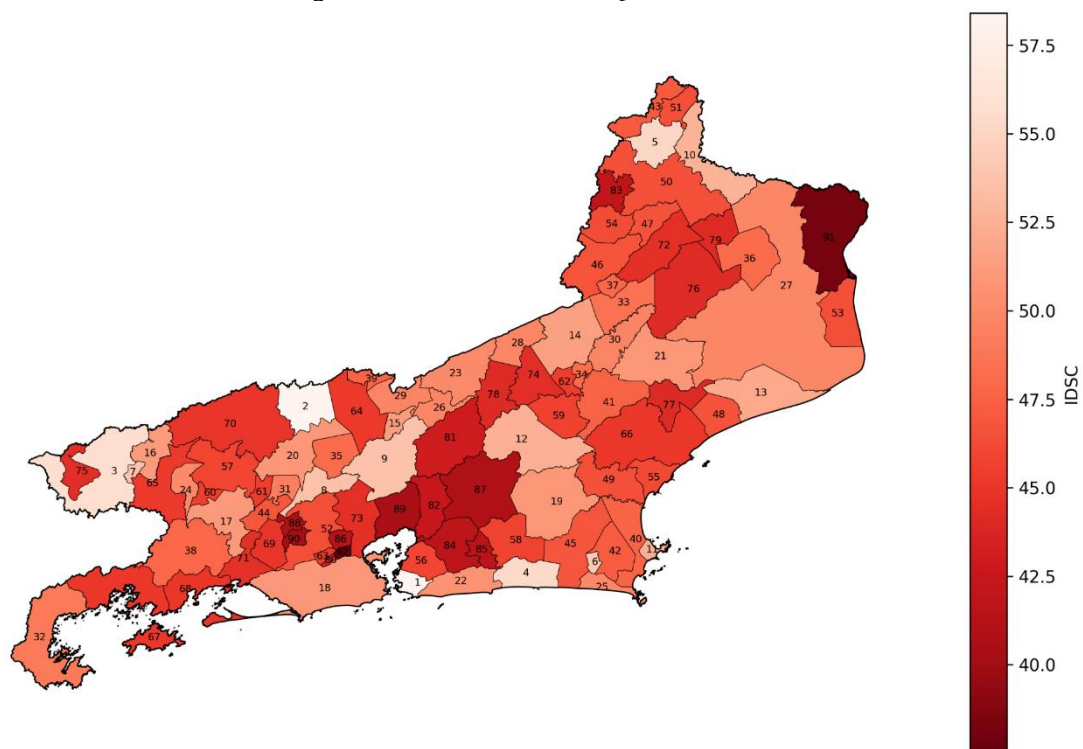
O estudo utilizou os dados dos 100 indicadores que compõem o IDSC para todos os 92 municípios do ERJ. O IDSC médio do ERJ é 47,45 e do Brasil é 46,69, conforme Figura 1.



Fonte: Elaboração própria (2025).

A Figura 2 mostra a distribuição espacial, a escala de valores e o *ranking* do IDSC dos municípios do ERJ.

Figura 2 – IDSC dos municípios do ERJ



Legenda: 1-Niterói, 2-Rio das Flores, 3-Resende, 4-Saquarema, 5-Natividade, 6-Iguaba Grande, 7-Porto Real, 8-Miguel Pereira, 9-Petrópolis, 10-Bom Jesus do Itabapoana, 11-Armação dos Búzios, 12-Nova Friburgo, 13-Quissamã, 14-Cantagalo, 15-Areal, 16-Quatis, 17-Piraí, 18-Rio de Janeiro, 19-Silva Jardim, 20-Vassouras, 21-Santa Maria Madalena, 22-Maricá, 23-Sapucaia, 24-Volta Redonda, 25-Arraial do Cabo, 26-São José do Vale do Rio Preto, 27-Campos dos Goytacazes, 28-Carmo, 29-Três Rios, 30-São Sebastião do Alto, 31-Engenheiro Paulo de Frontin, 32-Paraty, 33-Itaocara, 34-Macuco, 35-Paty do Alferes, 36-Cardoso Moreira, 37-Aperibé, 38-Rio Claro, 39-Comendador Levy Gasparian, 40-Cabo Frio, 41-Trajano de Moraes, 42-São Pedro da Aldeia, 43-Porciúncula, 44-Paracambi, 45-Araruama, 46-Santo Antônio de Pádua, 47-São José de Ubá, 48-Carapebus, 49-Casimiro de Abreu, 50-Itaperuna, 51-Varre-Sai, 52-Nova Iguaçu, 53-São João da Barra, 54-Miracema, 55-Rio das Ostras, 56-São Gonçalo, 57-Barra do Piraí, 58-Rio Bonito, 59-Bom Jardim, 60-Pinheiral, 61-Mendes, 62-Cordeiro, 63-Mesquita, 64-Paraíba do Sul, 65-Barra Mansa, 66-Macaé, 67-Angra dos Reis, 68-Mangaratiba, 69-Seropédica, 70-Valença, 71-Itaguaí, 72-Cambuci, 73-Duque de Caxias, 74-Duas Barras, 75-Itatiaia, 76-São Fidélis, 77-Conceição de Macabu, 78-Sumidouro, 79-Italva, 80-Nilópolis, 81-Teresópolis, 82-Guapimirim, 83-Laje do Muriaé, 84-Itaboraí, 85-Tanguá, 86-Belford Roxo, 87-Cachoeiras de Macacu, 88-Japeri, 89-Magé, 90-Queimados, 91-São Francisco de Itabapoana, 92-São João de Meriti.

Fonte: Elaboração própria (2025).

3.2 Tratamento de dados ausentes

Alguns indicadores componentes do IDSC do ERJ apresentaram valores ausentes para alguns municípios. Dados ausentes devem ser tratados, seja por imputação de valores ou remoção do indicador da base de dados utilizada, para evitar viés e perda de desempenho, garantindo integridade estatística e melhor generalização dos modelos de ML (Little; Rubin, 1987).

Neste trabalho foi realizada a imputação dos valores ausentes por meio do método *Multivariate Imputation by Chained Equations* (MICE). Esse método ajusta, de forma

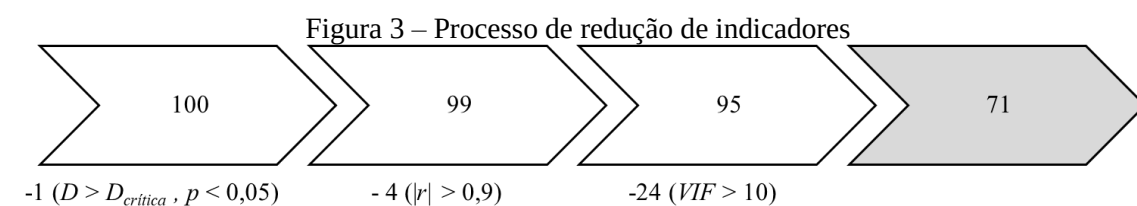
iterativa, modelos de regressão para cada indicador com valores ausentes, utilizando os demais indicadores previamente normalizados como preditores, até a convergência dos valores imputados. A escolha deve-se à sua capacidade de preservar relações multivariadas, evitando vieses introduzidos por imputações simplistas, como médias ou medianas (Scikit-Learn, s.d.; Buuren, 2018; Buuren; Groothuis-Oudshoorn, 2011).

Para avaliar a plausibilidade das imputações, aplicou-se o teste de Kolmogorov–Smirnov, comparando a distribuição dos valores observados e imputados de cada indicador. Os indicadores cuja distância D foi superior a $D_{crítica}$, com significância estatística de 5% ($p < 0,05$), foram removidos por indicarem imputações inconsistentes (Kolmogorov, 1933; Massey, 1951; Smirnov, 1948).

3.3 Tratamento de indicadores colineares

Os indicadores colineares devem ser tratados para evitar multicolinearidade, que compromete a estabilidade e interpretação dos modelos de ML. A base de dados deve ser reduzida ao menor tamanho possível sem perda informacional, garantindo eficiência ao reduzir a complexidade computacional e robustez analítica ao eliminar ruídos.

O tratamento de indicadores colineares foi realizado em duas etapas: (1) foram removidos indicadores redundantes em pares com correlação linear absoluta forte ($|r| > 0,9$) (Akoglu, 2018; Pearson, 1896), preservando-se sempre aquele com maior correlação com a variável-alvo — IDSC; (2) aplicou-se a análise do *Variance Inflation Factor* (VIF) removendo iterativamente os indicadores até que todos apresentassem $VIF < 10$ (Marquardt, 1970). A Figura 3 mostra o processo de redução de indicadores até 71.



Fonte: Elaboração própria (2025).

3.4 Estimação e seleção do melhor modelo de ML

Foram estimados três modelos de ML: Regressão Ridge (Hoerl; Kennard, 1970), Regressão Lasso (Tibshirani, 1996) e *Random Forest* (Breiman, 2001). A seleção do modelo mais adequado baseou-se no maior valor médio do coeficiente de determinação

(R^2) obtido por validação cruzada do tipo *k-fold* ($k = 5$) (Burman, 1989), repetida 150 vezes. Esse número de repetições ($B = 150$) foi considerado suficiente para que o erro padrão da média do R^2 fosse inferior a 10% do valor médio com 95% de confiança (Yang *et al.*, 2011), garantindo representatividade e robustez aos resultados. Além disso, a estabilidade dos coeficientes do modelo selecionado foi avaliada pela variabilidade de seus valores ao longo dos *folds* (Hastie; Tibshirani; Friedman, 2009; James *et al.*, 2013; Kuhn; Johnson, 2013).

3.5 Análise de importâncias e de valores SHAP

Os dez indicadores de maior importância foram identificados a partir dos coeficientes padronizados do melhor modelo selecionado. Adicionalmente, foi realizada a análise de explicabilidade por meio do método SHAP (Lundberg; Lee, 2017), aplicado ao modelo final. Esse método fornece tanto o sentido quanto a magnitude da contribuição de cada indicador na predição do IDSC, permitindo uma explicação transparente dos resultados.

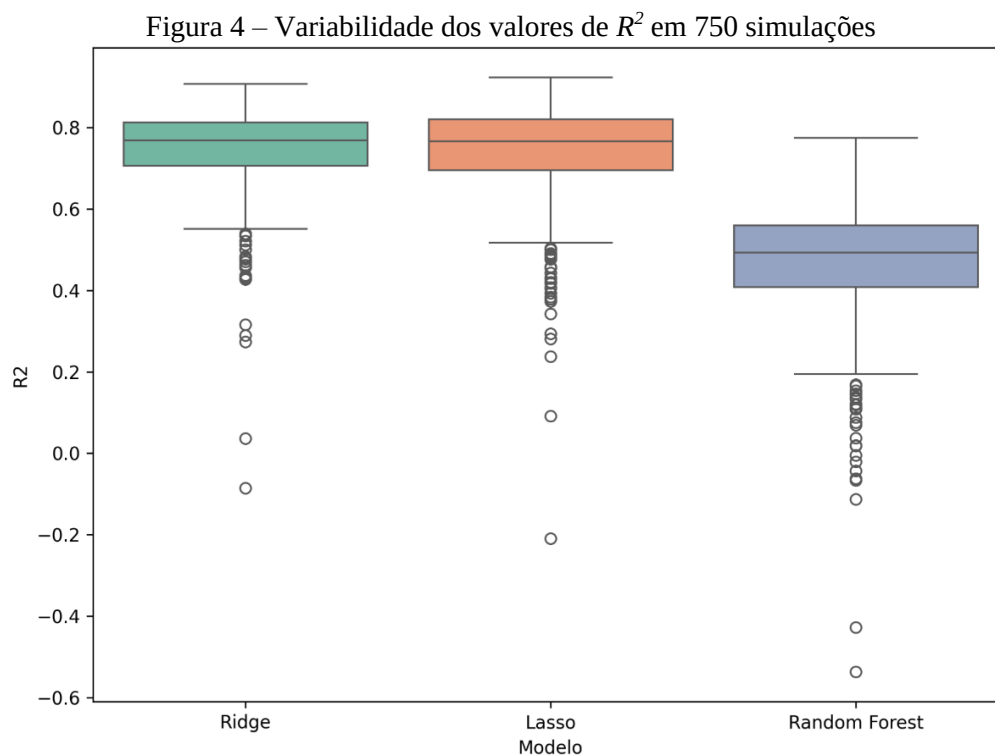
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Modelo de ML

A Figura 4 apresenta os valores R^2 obtidos a partir das 750 simulações ($k \times B$) de cada modelo. Nota-se que o Ridge apresenta a maior mediana, seguido do Lasso e *Random Forest*. O teste de Shapiro–Wilk (Shapiro; Wilk, 1965) indicou violação da hipótese de normalidade para os valores de R^2 dos três modelos analisados ($p < 0,05$), ao nível de significância de 5%. Assim, foram aplicados testes não paramétricos nas análises subsequentes. O teste de Kruskal–Wallis (Kruskal; Wallis, 1952) sugeriu diferença entre os modelos avaliados. A comparação pareada utilizando o teste de Dunn, aplicado *post hoc*, com correção de Bonferroni (Dunn, 1964), indicou que não há diferença entre Ridge e Lasso, porém esses diferiram do *Random Forest*.

Todavia, cabe ressaltar que os R^2 empregados nas análises foram estimados a partir de um procedimento de validação cruzada com repetições. Esse método implica reutilização dos mesmos municípios em diferentes subconjuntos de treino e validação dos modelos avaliados gerando, portanto, dependência entre as observações.

Nesse contexto, os resultados dos testes estatísticos não devem ser interpretados sob a ótica inferencial clássica. Em vez disso, assumem caráter exploratório, servindo como instrumento para comparação entre modelos. Assim, a evidência mais robusta decorre da análise das distribuições de desempenho e de suas estatísticas descritivas, e não da significância estatística tradicional.



Fonte: Elaboração própria (2025).

A Tabela 1 apresenta as métricas de desempenho dos modelos avaliados. Observa-se que o Ridge apresentou o maior valor médio do R^2 (0,7488), superando os modelos Lasso (0,7415) e *Random Forest* (0,4699). Esse resultado confirma a adequação do Ridge frente às características do conjunto de indicadores do IDSC dos municípios do ERJ e, portanto, foi o modelo selecionado para as análises subsequentes.

Tabela 1 – Métricas de desempenho dos modelos

Modelo	R^2 (média)	R^2 (desvio-padrão)
Ridge	0,7488	0,0986
Lasso	0,7415	0,1136
<i>Random Forest</i>	0,4699	0,1352

Fonte: Elaboração própria (2025).

Considerando que a redução do número de indicadores descrita nas subseções 3.2 e 3.3 foi conduzida com base em todo o conjunto de dados — visando capturar a estrutura geral de redundância entre os indicadores do IDSC —, os resultados obtidos pelos modelos devem ser compreendidos como uma medida de desempenho condicionada a um espaço de indicadores previamente definido. Dessa forma, não se trata de uma validação preditiva rigorosa em um contexto totalmente fora da amostra, mas sim de uma análise da capacidade explicativa e preditiva dos modelos dentro de uma estrutura de dados já organizada.

4.2 Indicadores de maior importância

As importâncias dos indicadores foram estimadas a partir dos coeficientes absolutos ($|\beta|$) do Ridge, que quantificam a contribuição individual de cada indicador para a predição do IDSC. Os dez indicadores com os maiores valores absolutos de β são os de maior importância relativa e são mostrados em ordem decrescente no Quadro 1.

Quadro 1 – Descrição dos dez indicadores de maior importância

(Continua)

Código	ODS	Indicador
SDG14_1_ESGT	14 – Vida na Água	Esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos (%)
SDG6_7_ESG_SAN	6 – Água Potável e Saneamento	População atendida com esgotamento sanitário (%)
SDG6_8_CLT_DML	6 – Água Potável e Saneamento	Índice de tratamento de esgoto (%)
SDG16_3_M_ARM_FG	16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Mortes por armas de fogo (100 mil habitantes)
SDG15_8_UNI_CNS	15 – Vida Terrestre	Unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável (%)
SDG11_5_DMC_FVL	11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis	Domicílios em favelas (%)
SDG2_1_OBS_INF	2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável	Obesidade infantil (%)
SDG17_1_INVST_PB	17 – Parcerias e Meios de Implementação	Investimento público (R\$ <i>per capita</i>)

**ARTIGO | Desenvolvimento Sustentável Municipal no Estado do Rio de Janeiro: Uma
Análise Multivariada Baseada em Ciência de Dados**

Código	ODS	Indicador
SDG9_2_EMP_INT	9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura	Participação dos empregos formais em atividades intensivas em conhecimento e tecnologia (%)
SDG4_18_D_SUP_EI	4 – Educação de Qualidade	Professores com formação em nível superior - Educação Infantil - rede pública (%)

Fonte: Elaboração própria (2025).

O indicador de maior importância mostrado no Quadro 1 se relaciona com Vida na Água (ODS-14), seguido de dois indicadores relacionados à água potável e saneamento (ODS-6). Porém, nota-se que esses três indicadores estão relacionados ao esgotamento sanitário. A Figura 5 mostra todos os 17 ODS da Agenda 2030.

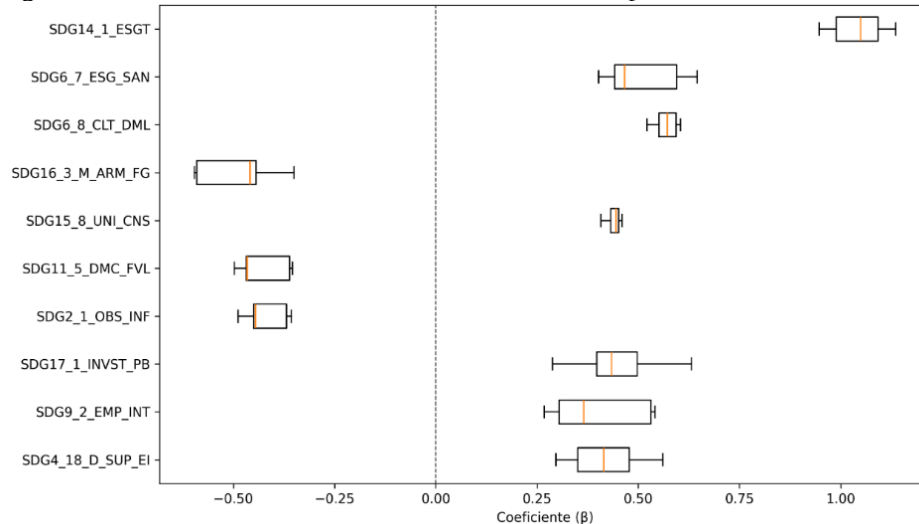
Figura 5 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Nações Unidas Brasil (2015).

A Figura 6 mostra a variabilidade dos dez coeficientes β mais importantes do Ridge, obtidos a partir da validação em cinco *folds*. Nota-se a consistência nos sinais e magnitudes dos coeficientes, indicando estabilidade estatística e conferindo confiança à interpretação dos resultados.

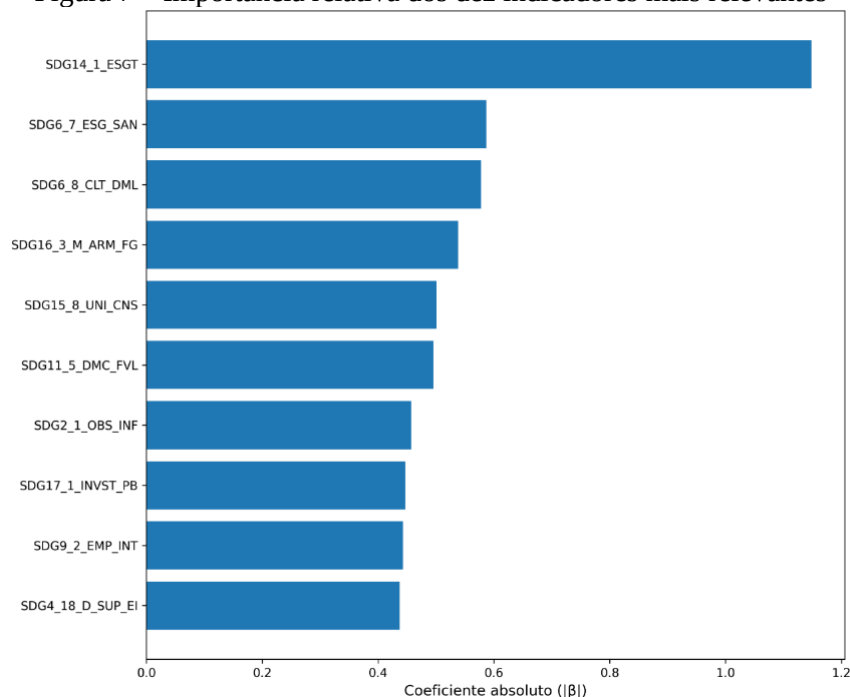
Figura 6 – Variabilidade dos dez coeficientes mais importantes do modelo Ridge



Fonte: Elaboração própria (2025).

A Figura 7 apresenta as importâncias relativas dos dez principais indicadores do IDSC. Quanto maior o valor $|\beta|$, mais importante é o indicador para a predição do IDSC. Destacam-se o percentual de esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos (SDG14_1_ESGT), o percentual da população atendida com esgotamento sanitário (SDG6_7_ESG_SAN) e o índice de tratamento de esgoto (SDG6_8_CLT_DML), refletindo a relevância do saneamento para a sustentabilidade municipal. Indicadores sociais, como mortes por armas de fogo (SDG16_3_M_ARM_FG) e de saúde, como o percentual de obesidade infantil (SDG2_1_OBS_INF), também aparecem entre os mais relevantes, evidenciando a associação de condições de segurança e saúde e o desenvolvimento sustentável.

Figura 7 – Importância relativa dos dez indicadores mais relevantes



Fonte: Elaboração própria (2025).

4.3 Contribuições dos indicadores (SHAP)

Os valores SHAP quantificam a contribuição individual de cada indicador para a predição do modelo, baseando-se na teoria dos jogos cooperativos de Shapley (1953). Cada valor SHAP representa a contribuição marginal de um indicador sobre o IDSC, considerando todas as combinações possíveis de indicadores. Assim, os indicadores com as maiores médias de valores absolutos de SHAP são os que mais contribuem com o resultado do modelo.

O Quadro 2 mostra os dez indicadores com as maiores médias de valores absolutos de SHAP, destacando-se novamente os relacionados com Vida na Água (ODS-14) e água potável e saneamento (ODS-6).

Quadro 2 – Descrição dos indicadores com as maiores médias de valores absolutos de SHAP

(Continua)

Código	ODS	Indicador
SDG14_1_ESGT	14 – Vida na Água	Esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos (%)
SDG6_8_CLT_DML	6 – Água Potável e Saneamento	Índice de tratamento de esgoto (%)

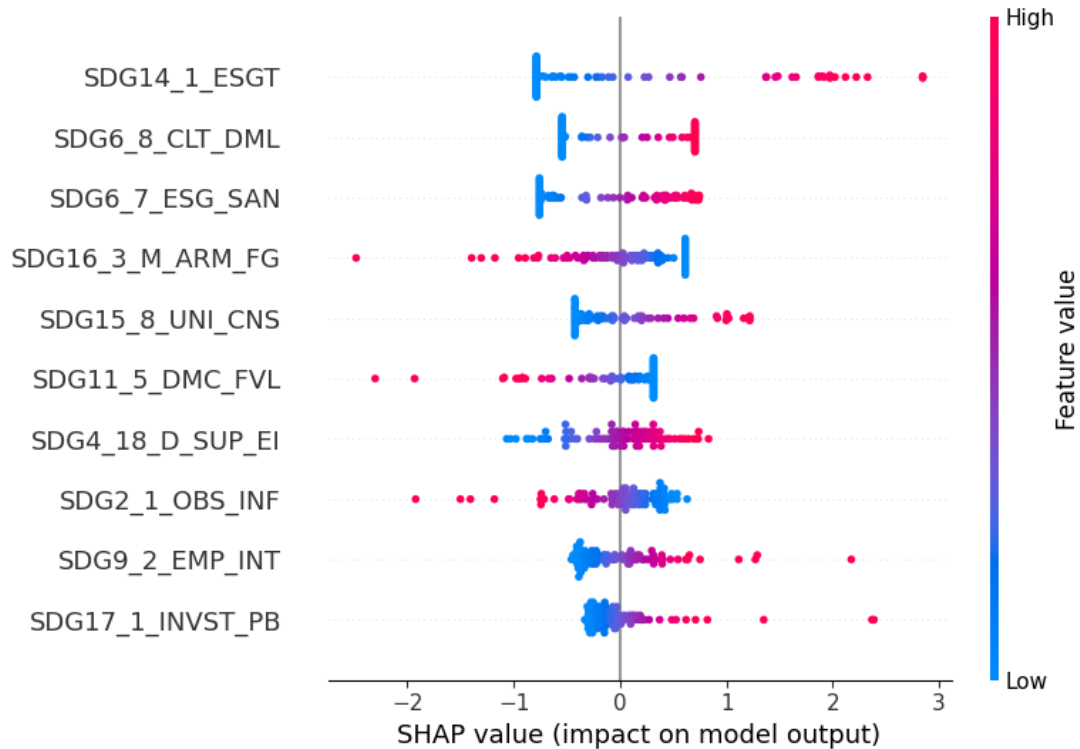
ARTIGO | Desenvolvimento Sustentável Municipal no Estado do Rio de Janeiro: Uma Análise Multivariada Baseada em Ciência de Dados

Código	ODS	Indicador
SDG6_7_ESG_SAN	6 – Água Potável e Saneamento	População atendida com esgotamento sanitário (%)
SDG16_3_M_ARM_FG	16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Mortes por armas de fogo (100 mil habitantes)
SDG15_8_UNI_CNS	15 - Vida Terrestre	Unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável (%)
SDG11_5_DMC_FVL	11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis	Domicílios em favelas (%)
SDG4_18_D_SUP_EI	4 – Educação de Qualidade	Professores com formação em nível superior - Educação Infantil - rede pública (%)
SDG2_1_OBS_INF	2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável	Obesidade infantil (%)
SDG9_2_EMP_INT	9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura	Participação dos empregos formais em atividades intensivas em conhecimento e tecnologia (%)
SDG17_1_INVST_PB	17 – Parcerias e Meios de Implementação	Investimento público (R\$ <i>per capita</i>)

Fonte: Elaboração própria (2025).

A Figura 8 sintetiza a importância e a contribuição dos dez indicadores mais relevantes para a predição do IDSC. No eixo vertical, os indicadores são ordenados pela média dos valores absolutos de SHAP, ou seja, pela sua relevância global na explicação do IDSC. No eixo horizontal, a posição indica a magnitude e o sentido da contribuição: valores SHAP positivos elevam o IDSC predito, enquanto negativos o reduzem. As cores representam o valor original do indicador (vermelho = alto, azul = baixo), permitindo observar como variações nos indicadores afetam a predição. Assim, a Figura 8 revela os indicadores com maior poder explicativo na predição do IDSC do ERJ, segundo o Ridge.

Figura 8 – Os dez indicadores com as maiores médias de valores absolutos de SHAP



Fonte: Elaboração própria (2025).

Observa-se na Figura 8 que o percentual de esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos (SDG14_1_ESGT), o índice de tratamento de esgoto (SDG6_8_CLT_DML) e o percentual da população atendida com esgotamento sanitário (SDG6_7_ESG_SAN) estão positivamente associados ao IDSC, enquanto as mortes por arma de fogo (SDG16_3_M_ARM_FG), o percentual de domicílios em favelas (SDG11_5_DMC_FVL) e o percentual de obesidade infantil (SDG2_1_OBS_INF) estão negativamente associados ao IDSC. Essa análise evidencia que os indicadores com maior poder explicativo na predição do IDSC do ERJ combinam dimensões ambientais, sociais e institucionais, coerentes com a natureza multidimensional da Agenda 2030.

Os indicadores na Figura 7 e na Figura 8 não coincidem totalmente porque cada técnica responde a questões diferentes. Os valores de importância foram obtidos a partir dos coeficientes do Ridge, refletindo a contribuição global de cada indicador segundo métricas lineares tradicionais. Já os valores SHAP consideram a contribuição marginal de cada indicador sobre as predições do Ridge para cada município, indicando a magnitude e o sentido das contribuições.

Assim, o conjunto de indicadores pode divergir porque as importâncias privilegiam a estabilidade, enquanto o SHAP reflete exclusivamente a lógica interna do Ridge. Essa diferença deve ser interpretada de forma complementar: o *ranking* de

importâncias mostra quais indicadores são consistentemente relevantes e o SHAP mostra como esses indicadores contribuem para a predição do IDSC, positiva ou negativamente, no nível individual (municípios).

Portanto, os resultados confirmam a importância de políticas integradas de saneamento, segurança pública, meio-ambiente, inclusão social e saúde para elevar o desempenho sustentável dos municípios do ERJ, corroborando os achados de Crane *et al.* (2021) e Parikh *et al.* (2021) que apontam sinergia entre essas áreas e a relevância do saneamento para o desenvolvimento sustentável. Além disso, a consistência entre as análises de importâncias e SHAP reforça a confiabilidade do modelo de ML selecionado, oferecendo subsídios robustos para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

A análise realizada possui natureza exclusivamente associativa, não permitindo inferências de causalidade. As relações identificadas expressam a configuração empírica observada no sistema, evidenciando a consistência dos componentes mais relevantes do IDSC. Adicionalmente, a exclusão de parte dos indicadores originais com base em critérios de correlação e VIF implica que o modelo final apresenta uma estrutura distinta da formulação oficial do índice. Nesse sentido, o objetivo não é reproduzir sua metodologia normativa, mas avaliar a robustez e a relevância empírica de seus principais fatores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou os fatores associados ao IDSC nos municípios do ERJ, por meio de um *pipeline* robusto que combina imputação de dados ausentes, tratamento de multicolinearidade, estimação de modelos de ML via validação cruzada, comparação e seleção do melhor modelo, identificação de indicadores importantes para a predição do IDSC e a análise da explicabilidade com valores SHAP. A escolha do modelo Ridge, fundamentada em seu maior desempenho médio de R^2 e na estabilidade dos coeficientes, mostrou-se adequada frente aos indicadores que compõem o IDSC.

Os resultados evidenciaram que o percentual de esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos (SDG14_1_ESGT), o índice de tratamento de esgoto (SDG6_8_CLT_DML) e o percentual da população atendida com esgotamento sanitário (SDG6_7_ESG_SAN) foram os três principais indicadores explicativos das predições do

IDSC. Destaca-se também a relevância de indicadores relacionados ao meio-ambiente, inclusão social e saúde para o desempenho sustentável municipal.

A análise de explicabilidade via SHAP permitiu uma compreensão mais aprofundada, ao indicar o sentido e a magnitude das contribuições dos indicadores na predição do IDSC. Observou-se que saneamento e conservação ambiental contribuíram positivamente, enquanto fatores relacionados à violência, desigualdades sociais e más condições de saúde contribuíram negativamente.

Conclui-se, portanto, que a sustentabilidade municipal no ERJ está fortemente associada a dimensões sociais e ambientais interdependentes, o que reforça a necessidade de políticas públicas integradas e multissetoriais. O estudo também demonstra a viabilidade de métodos baseados em ciência de dados para auxiliar gestores públicos na identificação de prioridades e na formulação de estratégias alinhadas à Agenda 2030.

Como limitação desse trabalho, destaca-se a natureza transversal dos dados do IDSC, ao retratar o desempenho sustentável dos municípios em um momento específico, permitindo comparações entre unidades, mas não análises de evolução temporal.

Sugere-se, como trabalhos futuros, a ampliação da análise para outros estados, análise de causalidade e a incorporação de técnicas de séries temporais, a fim de capturar a evolução dinâmica dos indicadores mais explicativos do IDSC ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

AKOGLU, H. User's guide to correlation coefficients. **Turkish Journal of Emergency Medicine**, v. 18, n. 3, p. 91–93, 2018.

BREIMAN, L. Random forests. **Machine Learning**, v. 45, n. 1, p. 5–32, 2001.

BURMAN, P. A comparative study of ordinary cross-validation, v-fold cross-validation and the repeated learning-testing methods. **Biometrika**, v. 76, n. 3, p. 503–514, 1989.

BUUREN, S. van. **Flexible imputation of missing data**. 2. ed. Boca Raton: Chapman and Hall/CRC, 2018.

BUUREN, S. van; GROOTHUIS-OUDSHOORN, K. MICE: Multivariate Imputation by Chained Equations in R. **Journal of Statistical Software**, v. 45, n. 3, p. 1–67, 2011.

COSTA, A. P.; FERNÁNDEZ, V. L. Sustainability and development in the municipalities of the State of Paraná: Mapping and analysis using the sustainable city development index of Brazil (IDSC-BR), **CEPAL Review**, v. 2024, n. 143, p. 85–107, 2024.

CRANE, M.; LLOYD, S.; HAINES, A.; DING, D.; HUTCHINSON, E.; BELESOVA, K.; DAVIES, M.; OSRIN, D.; ZIMMERMANN, N.; CAPON, A.; WILKINSON, P.; TURCU, C. Transforming cities for sustainability: a health perspective. **Environment International**, [S.l.], v. 147, a. 106366, 2021.

DUNN, O. J. Multiple comparisons using rank sums. **Technometrics**, v. 6, n. 3, p. 241–252, 1964.

GUIMARÃES, L. Neto. Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 15, jun. 1997.

HASTIE, T.; TIBSHIRANI, R.; FRIEDMAN, J. **The elements of statistical learning: data mining, inference, and prediction**. 2. ed. New York: Springer, 2009.

HOERL, A. E.; KENNARD, R. W. Ridge regression: biased estimation for nonorthogonal problems. **Technometrics**, v. 12, n. 1, p. 55–67, 1970.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Apresentação Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil**. [s.l.], [s.d.-a]. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction/>. Acesso em: 08 ago. 2025.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades**. [s.l.], [s.d.-b]. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/paginas/idsc-br>. Acesso em: 08 ago. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Pobreza nos estados brasileiros 2024**. Vitória, ES: IJSN, 2025. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/S%C3%ADnteses/IJSN_Especial_Pobreza_Estados_Brasileiros_2024_BR.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

JAMES, G.; WITTEN, D.; HASTIE, T.; TIBSHIRANI, R. **An Introduction to Statistical Learning: with applications in R**. New York: Springer, 2013.

KOLMOGOROV, A. N. Sulla determinazione empirica di una legge di distribuzione. **Giornale dell'Istituto Italiano degli Attuari**, v. 4, p. 83–91, 1933.

KRUSKAL, W. H., WALLIS, W. A. Use of ranks in one-criterion variance analysis. **Journal of the American Statistical Association**, v. 47, n. 260, p. 583–621, 1952.

KUHN, M.; JOHNSON, K. **Applied Predictive Modeling**. New York: Springer, 2013.

LITTLE, R. J. A.; RUBIN, D. B. **Statistical Analysis with Missing Data**. New York: John Wiley & Sons, 1987.

LUNDBERG, S. M.; LEE, S.-I. A unified approach to interpreting model predictions. In: **Proceedings of the 31st International Conference on Neural Information Processing Systems (NIPS 2017)**. Long Beach, CA: Curran Associates, p. 4765–4774, 2017.

MARQUARDT, D. W. Generalized Inverses, Ridge Regression, Biased Linear Estimation, and Nonlinear Estimation. **Technometrics**, v. 12, n. 3, p. 591–612, 1970.

MASSEY, F. J. The Kolmogorov-Smirnov Test for Goodness of Fit. **Journal of the American Statistical Association**, v. 46, n. 253, p. 68–78, 1951.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 08 set. 2025.

PARIKH, P.; DIEP, L.; HOFMANN, P.; TOMEI, J.; CAMPOS, L. C.; TEH, T.; MULUGETTA, Y.; MILLIGAN, B.; LAKHANPAUL, M. Synergies and trade-offs between sanitation and the sustainable development goals. **UCL Open Environment**, London, v. 3, n. 1, 2021.

PEARSON, K. Mathematical contributions to the theory of evolution. III. Regression, heredity, and panmixia. **Philosophical Transactions of the Royal Society A**, v. 187, p. 253–318, 1896.

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In: KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. D. M.; MELLO, J.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/220412_lv_o_que_informa_miolo_cap01.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

SCIKIT-LEARN. **IterativeImputer**. Scikit-learn: Machine Learning in Python. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://scikit-learn.org/stable/modules/generated/sklearn.impute.IterativeImputer.html>. Acesso em: 08 set. 2025.

SHAPIRO, S. S.; WILK, M. B. An analysis of variance test for normality (complete samples). **Biometrika**, v. 52, n. 3–4, p. 591–611, 1965.

SHAPLEY, L. S. A value for n-person games. In: KUHN, H. W.; TUCKER, A. W. (org.). **Contributions to the theory of games**. Princeton: Princeton University Press, v. 2, p. 307–317, 1953.

SMIRNOV, N. Table for estimating the goodness of fit of empirical distributions. **Annals of Mathematical Statistics**, v. 19, n. 2, p. 279–281, 1948.

TIBSHIRANI, R. Regression shrinkage and selection via the lasso. **Journal of the Royal Statistical Society: Series B**, v. 58, n. 1, p. 267–288, 1996.

WISSMANN, M. A.; BACKES, G. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades: Um Estudo Com Base na Realidade Brasileira. **Revista Científica Acertte**, v. 2, n. 9, p. e2991, 2022.

YANG, K.; WANG, H.; DAI, G.; HU, S.; ZHANG, Y.; XU, J. Determining the repeat number of cross-validation. *In: 2011 4th International Conference on Biomedical Engineering and Informatics (BMEI)*, Shanghai, China. IEEE, p. 1706–1710, 2011.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS E O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA FLUMINENSE: MALDIÇÃO OU OPORTUNIDADE?

THE OIL AND GAS INDUSTRY AND THE DEVELOPMENT OF THE FLUMINENSE ECONOMY: CURSE OR OPPORTUNITY?

Marta Lúcia Azevedo Ferreira

 <https://orcid.org/0000-0002-5998-5452>

Correspondência: marta.ferreira57@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Heitor Soares Mendes

 <https://orcid.org/0000-0002-5134-6752>

Correspondência: heitor.mendes5@gmail.com

Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96990

Recebido em: 22 fev. 2026 | **Aceito em:** 18 maio 2026

RESUMO

Este artigo analisa o arcabouço institucional-regulatório direcionado à indústria de Petróleo e Gás (P&G) fluminense a partir de 2016 e suas contribuições ao desenvolvimento econômico regional por meio de uma pesquisa aplicada, qualitativa e descritiva baseada em levantamento bibliográfico e documental. A partir dos resultados obtidos, verifica-se o delineamento de contornos positivos nas ações dos poderes executivo e legislativo estadual relacionadas à indústria de P&G no período recente, embora ainda insuficientes para constituir uma trajetória de desenvolvimento econômico para o Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Esta trajetória virtuosa envolve, tanto os desafios inerentes à configuração da indústria de P&G propriamente dita no território, como aqueles de caráter mais amplo que incluem clientelismo, corrupção, rentismo, bem como a reprimarização, a financeirização e a desindustrialização do ERJ. É a complexa e sutil combinação de fatores históricos, institucionais, econômicos e políticos que explica as trajetórias de desenvolvimento de países e regiões. A maldição de recursos naturais não é uma condição inexorável, mas uma ameaça ao desenvolvimento econômico do ERJ. Contorná-la requer esforço nos níveis socioeconômico e político-institucional, mas abandoná-la envolve estratégias e políticas de desenvolvimento guiadas por planejamento e execução de longo prazo. Este esforço exige articulação política entre os níveis estadual e federal, dado o caráter internacional da indústria de P&G. O debate é relevante, útil e oportuno, pois petróleo e gás permanecem no centro das disputas geoeconômicas e geopolíticas, afetando o destino de países e regiões.



Palavras-chave: maldição de recursos naturais; indústria de Petróleo e Gás (P&G); instituições; desenvolvimento econômico regional; estado do Rio de Janeiro (ERJ).

ABSTRACT

This paper analyzes the institutional and regulatory framework for the Oil and Gas industry (O&G) in Rio de Janeiro since 2016 and its contributions to regional economic development through applied, qualitative, and descriptive research based on a bibliographic and documentary survey. Based on the results obtained, there are positive signs in the actions of the state executive and legislative branches related to the O&G industry in the recent period, although they are still insufficient to constitute a trajectory of economic development for the State of Rio de Janeiro (SRJ). This virtuous trajectory involves both the challenges inherent in the configuration of the O&G industry itself in the territory and those of a broader nature, including clientelism, corruption, rent-seeking, as well as the reprimarization, financialization, and deindustrialization of the SRJ. It is the complex and subtle combination of historical, institutional, economic, and political factors that explains the development trajectories of countries and regions. The curse of natural resources is not an inexorable condition, but a threat to the economic development of the SRJ. Overcoming it requires effort at the socioeconomic and political-institutional levels, but abandoning it involves development strategies and policies guided by long-term planning and execution. This effort requires political coordination between state and federal levels, given the international nature of the oil and gas industry. The debate is relevant, useful, and timely, as oil and gas remain at the center of geoeconomic and geopolitical disputes, affecting the future of countries and regions.

Keywords: natural resource curse; Oil and Gas industry (O&G); institutions; regional economic development; State of Rio de Janeiro (SRJ).

1 INTRODUÇÃO

A ideia de recursos naturais associada ao sucesso econômico de países e regiões remonta à Ciência Econômica do século XIX e envolve uma literatura que além de vasta e complexa é também controversa. Partindo da noção intuitiva de que petróleo, gás natural e minerais representam uma bênção, a visão de que eles constituem uma maldição tornou-se popular no final do século XX. Contudo, a percepção atual é de que tais recursos podem se tornar sob determinadas condições uma oportunidade de desenvolvimento econômico.

No caso de petróleo e gás privilegiados neste artigo, seu caráter essencial para a vida em sociedade estimula a competição entre empresas, países e regiões do mundo pelo acesso a reservas e pela exploração e produção em novas fronteiras marítimas. Como assinala Yergin (2023), tais recursos estão no centro do debate atual sobre geopolítica e geoeconomia e também sobre meio ambiente e sustentabilidade.

Como assinalam Lumbreras e Piquet (2020), além de possuir características específicas, a indústria de Petróleo e Gás (P&G) permite a geração e apropriação de rendas extraordinárias por meio da integração das atividades de Exploração e Produção (E&P) que compõem o *upstream*, àquelas de transporte e estocagem que englobam o *midstream* e de refino, comercialização e distribuição que abrangem o *downstream*. As empresas de grande porte atuam de maneira diversificada e internacionalizada, integrando verticalmente suas atividades nesses três segmentos da indústria.

Porém, transformar a abundância de petróleo e gás em riqueza material e melhoria da qualidade de vida das populações envolve economia e política. A literatura econômica sobre a maldição de recursos naturais ou *resource-curse literature* que surgiu nos anos 80 e 90 seguiu avançando, prevalecendo hoje a ideia de que não existe uma bênção ou maldição geral, mas de que os benefícios econômicos de longo prazo dependem de condições econômicas específicas e de esforços políticos consistentes no tempo. A literatura tornou-se mais matizada, ainda que permeada por diferenças teóricas, metodológicas e de resultados.

Em relação ao Estado do Rio de Janeiro (ERJ) que é o foco deste artigo, a indústria de P&G foi protagonista no século XX, mantendo-se como tal nos dias de hoje, em que pese tratar-se de um enclave, apresentando poucos encadeamentos produtivos e transbordamentos para a economia regional, como mostram Torres et al. (2013), Cruz e Terra (2015), Hasenclever et al. (2016) e mais recentemente Cavalieri e Hasenclever (2019), Santos et al. (2020) e Ferreira e Mendes (2023). Essa discussão permanece relevante, pois o ERJ representa mais de 85% da produção de petróleo do país e mais de 75% da produção de gás, o que é significativo (ANP, 2025).

Conforme assinalado por Cavalieri e Hasenclever (2019) e Santos et al. (2020), a trajetória de produção primário-extrativa do ERJ descartando outras atividades importantes para o desenvolvimento econômico vêm reforçando sua dependência da indústria de P&G, aproximando o estado do perigo da maldição. Ainda que Ferreira e Mendes (2023, 2025) tenham identificado contornos positivos no arcabouço institucional-regulatório estadual sobretudo a partir de 2023, a maldição permanece uma ameaça, o que torna esse debate relevante, útil e oportuno.

Assim, depois dessa breve introdução apresenta-se na seção dois a revisão da literatura econômica sobre o tema e na seção três a metodologia adotada. Na seção quatro o arcabouço institucional-regulatório do ERJ a partir de 2016 é descrito levando em conta os vínculos diretos e indiretos com a indústria de P&G e na seção cinco os resultados

obtidos são analisados e discutidos à luz da literatura. Na seção seis são apresentadas as considerações finais e a seguir as referências e os agradecimentos.

2 ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA REVISÃO DA LITERATURA

A relação entre recursos naturais abundantes como petróleo e gás natural e progresso econômico tem sido uma preocupação da Ciência Econômica desde o início do século XIX. Como sintetizam Ferreira e Mendes (2023), embora debatida com otimismo no início do século XX, essa visão foi criticada pelos teóricos do desenvolvimento durante os anos 50, 60 e 70 baseados na ideia de superioridade da indústria de transformação em relação à indústria extrativa.

Nesta perspectiva, a industrialização é o único caminho para o crescimento e o desenvolvimento econômico, destacando-se o papel das empresas e indústrias líderes, dos efeitos de encadeamento gerados nas cadeias produtivas, bem como da expansão e diversificação industrial, tanto para evitar a formação de enclaves, como para promover mudanças estruturais na economia que geram efeitos positivos a longo prazo.

De fato, os processos e as tecnologias empregados no beneficiamento de recursos como petróleo e gás significam valor adicionado, diferindo da mera extração sem beneficiamento. A industrialização gera efeitos de encadeamento com outras indústrias e de transbordamento para a estrutura produtiva como um todo. Ela oferece possibilidades de aprendizagem tecnológica, de geração de inovações e de absorção do excesso de mão de obra, com efeitos positivos sobre outras indústrias e a própria estrutura industrial.

Se para os teóricos do desenvolvimento a indústria de transformação é superior à indústria extrativa, a ideia da doença holandesa apresentada por Corden e Neary (1982) ao analisarem as indústrias petrolífera, manufatureira e de serviços aprimorada por Corden (1984) contribuiu para a visão negativa sobre a abundância e a especialização em recursos naturais. Ao se referirem à apreciação real da taxa de câmbio da economia holandesa decorrente da descoberta de gás natural no final da década de 50, os autores chamaram a atenção para os efeitos negativos derivados do *boom de commodities*.

O argumento é de que países com abundância de recursos naturais tendem a se especializar em produtos primários devido ao aumento do preço das exportações destes recursos ou da descoberta de novas fontes de recursos naturais, o que leva a uma

apreciação da taxa de câmbio real decorrente dos ganhos advindos das indústrias extrativas em detrimento dos ganhos derivados da atividade industrial que sofre retração.

Novos estudos surgiram nos anos 80 e 90 reforçando o pessimismo na literatura econômica. Gelb (1988) indagou se os lucros sobre o petróleo constituem benção ou maldição, agregando-se posteriormente as contribuições de Auty (1990, 1993, 1994) e de Sachs e Warner (1995, 1997, 1999, 2001). A literatura sobre a maldição de recursos naturais seguiu avançando baseada na ideia de que quando as indústrias intensivas em recursos naturais se expandem em relação a outras indústrias, comprometem o crescimento e o desenvolvimento econômico dos países.

Ross (1999) abordou o tema de maneira ampla, enquanto Gylfason (2001) chamou a atenção para os efeitos negativos decorrentes dos lucros extraordinários obtidos com a exploração de recursos naturais capazes de gerar concentração de poder econômico e político, com impactos sobre a qualidade de vida da população comprometendo, assim, o desenvolvimento econômico. O papel das instituições tornou-se crucial para os países, como assinalaram Mehlum et al. (2006), Brunnschweiler e Bulte (2008) e Van der Ploeg (2011).

As revisões da literatura oferecidas por Frankel (2010, 2012) e Di John (2011) merecem destaque, enquanto Deacon (2011) mostrou que as dimensões econômica e política não podem ser dissociadas nesse debate. A dimensão tecnológica, por sua vez, foi assinalada por Pérez (2010), Andersen e Johnson (2011) e Pérez et al. (2013). Os autores ressaltaram o papel do dinamismo tecnológico e das capacidades tecnológicas e institucionais dos países.

Badeeb et al. (2017) apontaram o papel da doença holandesa, da volatilidade do preço internacional das *commodities*, além da perspectiva de *rent-seeking* ou busca de renda pelos agentes políticos que fragiliza a economia dos países a longo prazo, reforçando o entrelaçamento entre economia e política ressaltado por Deacon (2011). Os autores também consideraram determinante o papel das instituições nos resultados alcançados.

Na literatura nacional, Veríssimo e Xavier (2014) ratificam que comportamentos *rentistas* geram ineficiência econômica, retratando a baixa capacidade ou a incapacidade de determinadas sociedades lidarem com as receitas derivadas da exploração de seus recursos naturais, o que é particularmente verdadeiro no caso de petróleo e gás. Eles tendem a gerar concentração de receitas e retardar o desenvolvimento institucional em razão da captura do Estado em decorrência de tais comportamentos.

Maciel (2015) acrescenta que não existe uma maldição universal, pois os processos produtivos que transformam riquezas naturais em receita e renda econômica dependem da trajetória anterior de desenvolvimento dos países, do seu modo de inserção no mercado global, do arcabouço decisório dos líderes políticos e empresariais e das condições institucionais vigentes. A maldição é o resultado de múltiplos fatores.

Segundo Ribeiro (2019), ela pode ocorrer em razão da doença holandesa, da volatilidade do preço das *commodities*, de tendências desfavoráveis no longo prazo, de dificuldades de desenvolvimento do setor industrial, de efeitos sobre a educação e da qualidade institucional, significando neste caso que instituições frágeis colocam os países mais vulneráveis ao cenário da maldição.

Pamplona e Cacciamali (2018), Ribeiro (2019), Veríssimo (2019) e Savoia e Sen (2021) assinalam a ausência de consenso na literatura e ratificam a importância da dimensão institucional em substituição à ideia de uma maldição geral, conforme assinalado por Maciel (2015). Assim, países e regiões ricos em petróleo e gás, mas com instituições frágeis são mais propensos à maldição. Por isso Vitto (2020) e Natalino (2021) afirmam que o fortalecimento de capacidades institucionais e estatais é fundamental.

Narh (2023) também destaca o papel das instituições, além das estratégias e políticas de desenvolvimento associadas ao planejamento de longo prazo para alcançá-las. As regulamentações também são importantes ao coibirem o clientelismo, a corrupção e a apropriação indevida ou desigual entre os agentes econômicos dos rendimentos decorrentes da exploração de recursos naturais.

A combinação de fatores históricos, institucionais, econômicos e políticos é o que explica as escolhas e trajetórias de crescimento e desenvolvimento das economias intensivas em recursos naturais. A experiência internacional mostra que comportamentos *rentistas* são inibidos principalmente quando as “regras do jogo” vigentes estão relativamente bem enraizadas na sociedade.

Atualizando a visão da maldição, Ribeiro e Diniz (2025) apontam que a articulação contemporânea entre *rentismo* e neoextrativismo leva a processos de reprimarização, financeirização e desindustrialização baseados na extração de recursos naturais sobretudo em países latino-americanos. A reflexão dos autores é pertinente no caso do Brasil e do ERJ, dada a proeminência da indústria de P&G associada a oscilações no quadro institucional e precariedade de estratégias e políticas de desenvolvimento que requerem visão e planejamento de longo prazo, conforme assinalado por Narh (2023).

Ao refletirem sobre o país, Lumbreras e Piquet (2020, p. 76) destacam a prevalência de políticas de governo e não de Estado que geram oscilações no ambiente de negócios, além da ausência de um projeto de desenvolvimento. A exploração de recursos naturais baseada na oferta de *commodities* de baixo valor agregado marca um tipo de “especialização regressiva” que torna pertinente “questionar se a riqueza movida a petróleo será maldição ou alavanca para o desenvolvimento brasileiro”.

Em relação ao ERJ, a percepção de que se trata de uma economia de enclave centrada na indústria de P&G é compartilhada por vários autores aos quais se agrega Sobral (2013) chamando a atenção para o vazio produtivo e a desindustrialização fluminense. Mas apesar dos desafios, Marcellino et al. (2020) e Santos et al. (2020) consideram o potencial para o desenvolvimento regional a partir da indústria de P&G, embora o governo estadual precise estabelecer e articular políticas públicas de longo alcance.

O desenvolvimento econômico fluminense envolve, tanto os desafios inerentes à configuração da indústria de P&G propriamente dita no estado, como outros de caráter amplo, tornando oportuna a atualização desse debate sugerida por Ferreira e Mendes (2023, 2025) e desenvolvida neste artigo a partir das fontes secundárias obtidas, como mostram as seções seguintes.

3 METODOLOGIA

Este artigo é o resultado de uma pesquisa de natureza aplicada, voltando-se menos para o desenvolvimento de teorias e mais para sua aplicação imediata a realidades circunstanciais e consequências práticas dos conhecimentos. A pesquisa realizada é também de natureza qualitativa, não envolvendo preocupações de ordem estatística, mas buscando sobretudo o estabelecimento de correlações entre teoria e prática a partir de um propósito descritivo, de modo a aprofundar o conhecimento da realidade abordada.

A coleta de dados foi feita a partir de levantamento bibliográfico e documental, de modo a responder à seguinte questão de pesquisa: de que maneira o arcabouço institucional-regulatório constituído a partir de 2016 direcionado à indústria de P&G no ERJ contribui para o desenvolvimento econômico regional? Tais levantamentos são complementares e em geral preliminares aos estudos de campo, sendo estes últimos objeto de desenvolvimento futuro.

Em relação à pesquisa bibliográfica, foi realizado um levantamento da produção acadêmica no campo da Ciência Econômica com ênfase na literatura sobre a maldição de recursos naturais e seus impactos sobre o desenvolvimento econômico de países e regiões. Em relação ao ERJ, destaca-se como referência de base para a discussão de resultados apresentada nas seções seguintes a análise de Santos et al. (2020) sobre a dinâmica da indústria de P&G no ERJ no período anterior a 2016.

Outra referência considerada foi a análise de Ferreira e Mendes (2023) do contexto institucional e regulatório dessa indústria de 2016 a 2022. Levando em conta o peso da indústria de P&G no ERJ, pretende-se neste artigo avançar no debate proposto sobretudo por esses autores sobre o papel dessa indústria no desenvolvimento econômico do estado incluindo o recente delineamento apresentado por Ferreira e Mendes (2025).

No que tange à pesquisa documental, a ênfase recaiu sobre as leis estaduais ordinárias dirigidas à indústria de P&G propostas por representantes do poder executivo e do legislativo consultadas na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), dando continuidade às análises de Ferreira e Mendes (2023, 2025) e buscando responder à questão de pesquisa.

Em caráter complementar, foram consultados dados e informações das seguintes fontes: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, (ANP); Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Petrobras SA; Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro (Sefaz-RJ); Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (Seplag); e Tribunal de Contas da União (TCU).

Quanto à estratégia analítica, a opção foi utilizar parte da clássica metodologia de análise ambiental e estratégica conhecida como Análise SWOT ou de Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*). De ampla aplicação nos meios governamentais, acadêmicos e empresariais, esta metodologia é utilizada como suporte ao planejamento estratégico de atores públicos e privados, tendo aqui a finalidade de agregar elementos reflexivos à pesquisa documental.

A intenção foi indicar as possibilidades configuradas pelo ambiente externo, no caso as leis ordinárias como impactos mais positivos e oportunidades, ou como impactos de viés mais negativo tomados como ameaças à indústria de P&G fluminense. As leis como fatores externos à indústria podem constituir tendências a serem aproveitadas (oportunidades) ou limitações que impõem desvantagens ao funcionamento da indústria (ameaças).

A proposta foi analisar o arcabouço institucional-regulatório como condição de contorno ou elemento externo com potencial de delinear a atuação da indústria de maneira mais ou menos positiva, não cabendo a análise dos pontos fortes e fracos da indústria propriamente dita que, naturalmente, corresponderia à aplicação completa da Análise SWOT. A metodologia foi utilizada parcialmente no sentido de indicar possibilidades, aproveitando o envolvimento dos autores em pesquisas sobre a indústria de P&G e o ERJ, de modo a subsidiar análises futuras com maior profundidade.

4 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL-REGULATÓRIO DO ERJ PÓS-2016 E OS VÍNCULOS COM A INDÚSTRIA DE P&G

Pretende-se examinar nesta seção os contornos do arcabouço institucional-regulatório criado a partir de 2016 no ERJ dirigido à indústria de P&G considerando seus vínculos diretos e indiretos, de modo a identificar se o ambiente institucional é mais ou menos propício ao desenvolvimento econômico fluminense. Nos Quadros 1 e 2, é apresentada a síntese desse arcabouço levando em conta as iniciativas dos poderes Executivo (E) e Legislativo (L) voltadas para o desenvolvimento econômico regional indicadas como Oportunidades (O) e, caso contrário, como Ameaças (A).

O Quadro 1 mostra que de 2016 a 2022 o legislativo estadual protagonizou as iniciativas por meio das leis ordinárias criadas, com impactos mais próximos do contexto de oportunidades econômicas para o ERJ. Destacam-se as ações protetoras do poder legislativo voltadas à recuperação dos recursos oriundos das atividades da indústria de P&G no ERJ e a visibilidade das mesmas, facilitando o acompanhamento e o uso desses recursos.

Porém, a partir de 2023 o executivo estadual ganhou proeminência nas iniciativas, destacando-se entre elas a criação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do ERJ (Pedes) trazendo ao centro de suas preocupações a perspectiva do longo prazo e do desenvolvimento econômico regional. Estruturado no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), o Pedes foi criado para orientar as políticas e as ações de longo alcance no ERJ.

O período analisado tem início com a Lei Nº 7.358/2016 que estabeleceu preços mínimos de produtos sucroalcooleiros visando proteger a indústria sucroalcooleira na região do norte fluminense. Em relação à indústria de P&G que é predominante no ERJ,

destaca-se a Lei Nº 8.707/2020 que autorizou o tratamento tributário especial para a implantação e operação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) em Itaboraí, região metropolitana do ERJ.

Paralisado em 2015, ele foi transformado em polo de processamento de gás e biocombustíveis pela Petrobras com o nome de Complexo de Energias Boaventura, recebendo grandes investimentos até 2029. A estimativa é de que as obras e os projetos gerem mais de 10 mil postos de trabalho diretos no território fluminense (Petrobras, 2026).

Quadro 1 - Leis Estaduais Ordinárias Pós-2016: Vínculos Diretos com a Indústria de P&G

Lei	Objetivo	Poder	Impacto
Lei Nº 7.358 2016	Dispõe sobre a fixação de preços mínimos de produtos sucroalcooleiros e adota outras providências no âmbito do ERJ.	(L)	(O)
Lei Nº 8.707 2020	Altera a Lei Nº 5.592/2009 que autoriza o tratamento tributário especial para a implantação e operação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e o enquadramento das sociedades no Programa de Atração de Investimentos Estruturantes (Rioinvest) instituído pelo Decreto Nº 23.012/1997.	(L)	(O)
Lei Nº 8.719 2020	Cria o Portal da Transparência dos <i>Royalties</i> do Petróleo e das Participações Especiais e dá outras providências (consultas pelo site https://portal.fazenda.rj.gov.br/petroleo/).	(L)	(O)
Lei Nº 8.890 2020	Dispõe sobre a isenção e a redução de base de cálculo do ICMS em operação com bens ou mercadorias destinadas às atividades de E&P nos termos autorizativos do Convênio Nº 03/2018 com as alterações introduzidas pelo Convênio ICMS Nº 220/19 Repetro Industrialização aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) que ficam devidamente internalizados no ERJ e revoga o Decreto Nº 46.233/2018.	(L)	(A)
Lei Nº 9.148 2020	Dispõe sobre a metodologia de cálculo da indenização pecuniária de empresas detentoras de contratos de E&P em áreas confrontantes com o ERJ pelo não cumprimento do percentual mínimo obrigatório de conteúdo local consoante certificação da ANP e dá outras providências.	(L)	(O)
Lei Nº 9.850 2022	Institui o Programa Estadual de Fomento e Desenvolvimento das Áreas Produtoras de P&G (Propetro) e dá outras providências (Projeto de Resolução Nº 793/2021 aprova Relatório Final e as conclusões da CPI instaurada pela Resolução Nº 372/2021).	(L)	(O)
Lei Nº 10.254 2023	Dispõe sobre o poder de polícia sobre a atividade petrolífera e institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização (TFPG) das atividades de E&P no ERJ.	(L)	(O)
Lei Nº 10.266 2023	Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do ERJ (Pedes) para o período 2024-2031.	(E)	(O)
Lei Nº 10.276 2024	Institui o Plano Plurianual do ERJ (PPA) para o período 2024-2027.	(E)	(O)
Lei Nº 10.456 2024	Estabelece tratamento tributário especial para empresas ou consórcios responsáveis por projetos independentes de usinas de geração de energia elétrica no ERJ a partir do gás natural.	(E)	(O)

Lei Nº 10.461 2024	Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual (LOA) de 2025 e dá outras providências.	(E)	(O)
Lei Nº 10.664 2025	Dispõe sobre a revisão 2025 do Plano Plurianual 2024-2027 instituído pela Lei Nº 10.276/2024.	(E)	(O)
Lei Nº 10.866 2025	Altera a Lei Nº 10.254/2023 que dispõe sobre o poder de polícia sobre a atividade petrolífera e institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização (TFPG) das atividades de E&P no ERJ.	(L)	(O)
Lei Nº 10.899 2025	Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual (LOA) de 2026 e dá outras providências.	(E)	(O)

Fonte: Elaboração dos Autores a partir da Alerj (2025).

A Lei Nº 8.707/2020 previu ainda o enquadramento das sociedades no Programa de Atração de Investimentos Estruturantes (Rioinvest) instituído em 1997 para a atração de empresas e indústrias para o ERJ por meio de tratamento tributário especial e benefícios fiscais. Embora o objetivo tenha sido promover a geração de emprego e renda no estado, o Programa depende da saúde fiscal e da gestão pública estadual, o que leva à necessidade apontada na literatura de fortalecimento de capacidades estatais.

Outro destaque é a Lei Nº 8.719/2020 que criou o Portal da Transparência dos *Royalties* do Petróleo e das Participações Especiais, importante iniciativa na direção da prestação de contas à sociedade fluminense ao permitir a fiscalização da aplicação dos recursos destinados às atividades da indústria de P&G. O princípio de *accountability* na gestão pública envolve prestação de contas, transparência e responsabilização por decisões e uso de recursos.

Por outro lado, a Lei Nº 8.890/2020 manteve a trajetória de isenções fiscais mencionada por Santos et al. (2020) por meio da isenção e redução da base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) relacionado às atividades de E&P. Ainda em relação às atividades de E&P, a Lei Nº 9.148/2020 dispôs sobre o não cumprimento do percentual mínimo de conteúdo local pelas empresas que operam no ERJ tendo em vista melhorias na arrecadação e alinhando-se à preocupação com a transparência nas atividades da indústria.

Em 2022 foi estabelecido o Programa Estadual de Fomento e Desenvolvimento das Áreas Produtoras de P&G (Propetro) voltado para a indústria de combustíveis por meio da Lei Nº 9.850/2022. No ano seguinte, a Lei Nº 10.254/2023 instituiu a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização (TFPG) das atividades de E&P, ampliando o poder de polícia sobre as empresas que as executam e refletindo pertinente preocupação ambiental. Vale dizer que ela foi alterada pela Lei Nº 10.866/2025 visando explicitar a atuação dos órgãos controladores.

Cabe ressaltar o lançamento do Pedes por meio da Lei Nº 10.266/2023, reintroduzindo o viés estratégico e o planejamento de longo prazo no âmbito do ERJ. Trata-se de uma iniciativa relevante e oportuna de planejamento governamental que o estado parece ter abandonado há algum tempo e retomou. A expectativa é de que o Pedes seja uma “ferramenta” efetiva para orientar políticas e ações. A vigência do Plano abrange o período de 2024 a 2031.

O Pedes foi criado tendo em vista o aumento da capacidade de investimento do ERJ, a geração de emprego e renda, o planejamento da base territorial, de modo a orientar a gestão pública. Além dessas premissas, a Lei Nº 10.266/2023 previu como diretrizes do Pedes a redução das desigualdades sociais e regionais do estado, a diversificação e integração da economia, o desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), o fortalecimento de vantagens competitivas baseadas em inovações, além da sustentabilidade socioambiental.

O Pedes destaca a importância econômica do complexo de P&G e a dimensão ambiental do desenvolvimento ao propor a redução dos impactos de resíduos sólidos e a descarbonização do ERJ. No âmbito do Pedes surgiram a Lei Nº 10.276/2024 que instituiu o Plano Plurianual do ERJ para o período 2024-2027 (PPA 2024-2027) e a Lei Nº 10.456/2024 que estabeleceu tratamento tributário especial para empresas ou consórcios responsáveis por projetos de usinas de geração de energia elétrica a partir do gás natural no ERJ.

Ainda no âmbito do Pedes, a Lei Nº 10.664/2025 dispôs sobre a revisão 2025 do PPA 2024-2027 estabelecido pela Lei Nº 10.276/2024, enquanto a Lei Nº 10.866/2025 alterou a Lei Nº 10.254/2023 que instituiu a TFPG sobre as atividades de E&P no ERJ, conforme já mencionado. Por fim, a Lei Nº 10.899/2025 dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da Lei do Orçamento Anual (LOA) de 2026.

Vale destacar que a Lei Nº 10.266/2023 previu a organização do Pedes a partir de missões, eixos estratégicos e complexos econômicos compostos por setores de mesma base técnica articulados às diferentes indústrias nas várias regiões do estado dentre os quais o complexo de P&G. A diversificação e a integração da economia fluminense propostas levam em conta outros complexos econômicos, aspecto positivo para superar a economia de enclave citada anteriormente (Seplag, 2023).

A seguir, o Quadro 2 sintetiza as iniciativas geradas no âmbito do executivo e do legislativo voltadas para a indústria de P&G, mas considerando que seus vínculos são indiretos, ou seja, não têm o mesmo caráter indutor das iniciativas descritas no Quadro 1.

De modo geral, elas também se voltaram para a criação de oportunidades econômicas para o ERJ, com predomínio daquelas propostas pelo legislativo em relação ao executivo.

O período analisado começa com o surgimento da Lei Nº 7.297/2016 voltada para o ICMS, da Lei Nº 7.629/2017 que dispôs sobre o Plano de Recuperação Fiscal do estado e da Lei Nº 8.445/2019 que exigiu metas fiscais orçamentárias anuais. Esta última representa um avanço na busca do equilíbrio fiscal ao prever anualmente a avaliação das contrapartidas decorrentes dos incentivos fiscais em vigência. Trata-se de buscar maior controle dos incentivos fiscais praticados pelo ERJ, dada a baixa eficácia alcançada em décadas anteriores em razão da fiscalização precária.

Quadro 2 - Leis Estaduais Ordinárias Pós-2016: Vínculos Indiretos com a Indústria de P&G

Lei	Objetivo	Poder	Impacto
Lei Nº 7.297/2016	Modifica a Lei Nº 7.116/2015 que dispõe sobre a redução de multas e dos juros relativos aos débitos tributários do ICMS administrados pela Secretaria de Estado da Fazenda e aos débitos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, e autorização para pagamento ou parcelamento e dá outras providências.	(L)	(A)
Lei Nº 7.629/2017	Dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do ERJ e dá outras providências.	(E)	(A) / (O)
Lei Nº 8.445/2019	Dispõe sobre a exigência de metas fiscais orçamentárias anuais de desempenho para a avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais e Financeiros Fiscais no âmbito do ERJ e dá outras providências.	(L)	(O)
Lei Nº 8.776/2020	O Poder Executivo deverá publicizar as atas das reuniões da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do ERJ.	(L)	(O)
Lei Nº 8.960/2020	Dispõe sobre a instituição de um Regime Diferenciado de Tributação para a Indústria Metalmeccânica com base no § 7º do Artigo 3º da Lei Complementar Nº 160/2017 como também da Cláusula 12ª do Convênio ICMS Nº 190/2017 nos termos em que especifica.	(L)	(O)
Lei Nº 9.054/2020	Altera a Lei Nº 8.445/2019 que dispõe sobre a exigência de metas fiscais orçamentárias anuais de desempenho para a avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais e Financeiros Fiscais no âmbito do ERJ e dá outras providências.	(L)	(O)
Lei Nº 9.159/2020	Dispõe sobre a prorrogação do prazo de fruição dos incentivos fiscais instituídos pelo Decreto Nº 42.649/2010 em conformidade com o Convênio Confaz ICMS Nº 190/17.	(E)	(A)
Lei Nº 9.165/2020	Reinstitui o benefício fiscal previsto no Ato Normativo que menciona e autoriza o Poder Executivo a efetuar sua inclusão no Anexo Único do Decreto Nº 46.409/2018 nos termos do Convênio ICMS Nº 190/17.	(E)	(O)
Lei Nº 9.466/2021	Cria a Política Estadual de Incentivo à Economia do Mar como estratégia de desenvolvimento socioeconômico do ERJ na forma que menciona.	(L)	(A) / (O)
Lei Nº 9.524/2021	Dispõe sobre a internalização do Convênio ICMS Nº 178/21 e do Convênio ICMS Nº 135/20.	(L)	(A) / (O)
Lei Nº 9.526/2021	Dispõe sobre a instituição de Regime Diferenciado de Tributação para a Indústria Náutica com base no Art. 3º, § 2º da	(L)	(O)

	Lei Complementar Nº 160/2017, como também da Cláusula 12ª do Convênio ICMS Nº 190/2017 nos termos que especifica.		
Lei Nº 10.356/2024	Internaliza o Convênio ICMS Nº 226/2023 que prorroga as disposições de convênios ICMS que dispõem sobre benefícios fiscais e o Convênio ICMS Nº 133/2023 e dá outras providências.	(E)	(O)
Lei Nº 10.431/2024	Adere com base no § 8º do Artigo 3º da Lei Complementar Nº 160/2017 e na Cláusula décima terceira do Convênio ICMS Nº 190/2017 ao Regime Diferenciado de Tributação para Empresas cuja atividade econômica principal seja identificada pelo Código CNAE 6311-9/00 (Tratamento de Dados, Provedores de Serviços de Aplicação e Serviços de Hospedagem na Internet) disposto na Lei Nº 10.550/2016 do Estado do Espírito Santo (EES).	(E)	(O)
Lei Nº 10.838/2025	Cria o Programa de Desenvolvimento Sustentável e Incentivo às Cidades Litorâneas do ERJ e dá outras providências.	(L)	(O)

Fonte: Elaboração dos Autores a partir da Alerj (2025).

Em 2020 surgiram cinco leis, dentre as quais a Lei Nº 8.960/2020 voltada para a indústria metalmeccânica e a Lei Nº 9.054/2020 que também exigiu metas fiscais orçamentárias anuais. Em 2021 foram criadas três leis ordinárias, destacando-se a Lei Nº 9.466/2021 que criou a Política Estadual de Incentivo à Economia do Mar considerado no Pedes um complexo econômico estratégico que engloba atividades ligadas ao oceano, mares e zonas costeiras.

Em 2024 foram criadas duas leis ordinárias, a Lei Nº 10.356/2024 e a Lei Nº 10.431/2024, ambas voltadas para o ICMS. O período analisado termina com a Lei Nº 10.838/2025 que criou o Programa de Desenvolvimento Sustentável e Incentivo às Cidades Litorâneas do ERJ que incluem a região metropolitana, a região da Costa do Sol conhecida como Região dos Lagos ao norte e a leste do estado e a região da Costa Verde que corresponde ao sul do estado.

À guisa de síntese do Quadro 2, destaca-se no âmbito do poder legislativo a Lei Nº 9.466/2021 visando incentivar a economia do mar que se conecta a outros complexos estratégicos do Pedes como o de P&G e o de turismo. Visando o fortalecimento da economia do mar e a ela articulada, a Lei Nº 10.838/2025 voltou-se para as cidades litorâneas do estado com o intuito de integrar tecnologias inovadoras ao desenvolvimento dessas cidades, beneficiando as populações locais.

No âmbito do poder executivo, destaca-se a Lei Nº 7.629/2017 que instituiu o Plano de Recuperação Fiscal do ERJ autorizando a adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) com a União tendo em vista o equilíbrio financeiro do ERJ. O saneamento das contas públicas permite a suspensão temporária do pagamento da dívida

com a União em troca de reformas e ajustes fiscais, uma tentativa relevante de enfrentamento da crise financeira do estado.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A literatura econômica recente vem mostrando a importância da dimensão institucional e política em substituição à ideia de uma maldição implacável que se abate sobre países e regiões dotados de recursos estratégicos abundantes como petróleo e gás. As instituições, estratégias e políticas têm papel de destaque associadas às regulamentações criadas para inibir o clientelismo, a corrupção e a busca de renda por determinados agentes econômicos em detrimento de outros. O ambiente institucional e os arranjos institucionais importam ao moldarem as “regras do jogo” econômico.

Vários autores vêm chamando a atenção para o fato de que a trajetória de produção primário-extrativa do ERJ vem reforçando sua dependência da indústria de P&G, enquanto os agentes econômicos parecem menosprezar a importância das variáveis político-institucionais nas decisões e seus efeitos de longo prazo, o que torna o cenário da maldição uma ameaça plausível, embora nada desejável. Como aponta a literatura, instituições frágeis colocam países e regiões mais vulneráveis ao cenário da maldição.

Ao analisarem as políticas e a dinâmica dessa indústria no ERJ no período anterior ao que é aqui analisado, Santos et al. (2020) apontam os resultados limitados em relação aos níveis de produção, emprego e renda, não trazendo benefícios ao bem estar da população fluminense, o que significa um afastamento da perspectiva do desenvolvimento econômico.

Complementando os autores, Dias (2021) mostra que entre 2001 e 2010 ocorreu uma variação positiva do emprego formal no país de 62,1%, enquanto na Região Sudeste o avanço foi de 55,6% e no ERJ foi de apenas 45,6%. Houve no período uma pequena desconcentração do emprego a nível nacional com perda de participação relativa no sudeste de 4%, enquanto no ERJ a perda foi maior, ou seja, de 10,1%. Na década seguinte, houve uma inflexão negativa dos indicadores.

A crise mundial do petróleo em 2014 se somou à crise nacional decorrente da Operação Lava-Jato combinada ao processo de *impeachment* presidencial em 2016. No período de 2011 a 2018, o pequeno crescimento de 0,7% do emprego a nível nacional foi sustentado pelo expressivo crescimento na Região Centro-Oeste de 29,1%. Na Região

Sul o crescimento foi de 4,1% e na Região Nordeste foi 1,2%, embora a Região Sudeste tenha perdido 2,6% dos empregos formais e a região Norte tenha perdido 11,3%.

No ERJ, núcleo principal da indústria petrolífera, o impacto das crises foi potencializado com repercussão no mercado de trabalho cuja queda representou 7,6% das vagas. O resultado foi que a perda relativa de participação do estado na geração de empregos formais no país aumentou, passando de 9,4% em 2011 para 8,6% em 2018.

O estoque de empregos no ERJ que havia atingido 4,349 milhões de postos em 2011 caiu para 4,017 milhões em 2018. O autor afirma que de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), em 2024 o estoque de empregos formais do estado chegou a 3,769 milhões de vagas, o que mostra que não ele não se recuperou das crises mencionadas agravadas pela crise decorrente da pandemia de Covid-19.

Santos et al. (2020) mostram também que a política de subsídios fiscais implementada no estado desde o início dos anos 2000 trouxe poucos benefícios econômicos, não logrando êxito em promover maior encadeamento e diversificação industrial, cabendo ao ERJ basicamente as atividades de E&P e a navegação de apoio. Eles ressaltam ainda a ênfase no *upstream* em detrimento do *downstream* e a predominância de bens e serviços importados.

A indústria é marcada pela atuação de capitais internacionais móveis com atuação multiescalar e por uma rede internacional de fornecedores. Os autores convergem para a visão da economia de enclave apontada por outros autores na qual os efeitos de transbordamento para a economia fluminense como um todo não estão presentes. A indústria de P&G opera como “ilha” desconectada do território, dada a alta importação de bens de capital e intermediários, a fraca absorção de mão de obra local e os limitados efeitos de encadeamento com outras indústrias.

Como argumentam Torres et al. (2013), a especialização em *commodities* e o enfraquecimento dos demais setores da indústria de transformação do ERJ impõem este padrão de enclave à economia fluminense. Nessa mesma linha de argumentação, Cruz e Terra (2015, p. 32) ressaltam os elos internacionais desta indústria e a “pouca capacidade de espraiamento no território”, além do potencial de impactos socioambientais negativos por ela gerados.

Segundo Hasenclever et al. (2016), a especialização excessiva em *commodities* pode “truncar” os efeitos de encadeamento, sendo a diversificação industrial no estado indispensável, sob pena de manutenção do padrão de enclave. Cavalieri e Hasenclever (2019) ratificam a especialização do ERJ em bens primário-extrativos e segmentos

industriais de baixa-média intensidade tecnológica, além da forte associação à etapa extrativa da indústria de P&G, descartando outras atividades importantes para o desenvolvimento tecnológico e econômico.

Como acrescentam Vasconcellos et al. (2024), é necessário fortalecer a indústria de transformação no ERJ. Corroborando Santos et al. (2020), os autores afirmam que as estratégias convencionais para o desenvolvimento regional como concorrência entre cidades e regiões em troca de subsídios ou desconto em impostos têm se mostrado limitadas por não estimularem as capacidades produtivas existentes.

Além disso, Silva Jr. (2023) chama a atenção para o fato de que as expressivas quantias recebidas a título de *royalties* e participações especiais podem desestimular a arrecadação de impostos pelos municípios fluminenses, comprometendo o orçamento e sua capacidade de aplicação de recursos em benefício da população, reforçando a dependência da indústria de P&G e a ameaça da maldição. Esse comportamento de inércia fiscal, ineficiência fiscal ou “preguiça fiscal” apontado pelo autor ilustra a fragilidade de capacidades estatais no âmbito do ERJ.

Atualizando o debate sobre os poucos benefícios econômicos alcançados pelo ERJ, Rodriguez (2026) ilustra a complexidade de fatores que condicionam a atual situação socioeconômica do Rio de Janeiro. Analisando a trajetória recente com foco na questão da arrecadação, o autor argumenta que o problema fiscal do estado está relacionado ao menor crescimento do lado da receita quando comparado ao ritmo de crescimento nacional, em especial nas receitas tributárias. Ele ressalta que o ERJ registrou um dos mais baixos índices de crescimento da receita de ICMS do país entre 2015-2024.

Assim, medidas com repercussão contrária ao aumento arrecadatário são contrárias às boas práticas e apresentam resultados insuficientes (TCU, 2025). Conforme assinalado por Santos et al. (2020), medidas de incentivo por ente subnacional à indústria de petróleo em detrimento dos demais segmentos produtivos reforçam a dependência da trajetória de produção primário-extrativa, o que vem sendo ratificado também por outros autores.

Santos et al. (2020) revelaram que apenas a Petrobras SA recebeu benefícios fiscais que representaram mais de 10% do total de benefícios tributários. No presente estudo, o que se verifica é que a ênfase em desoneração tributária por meio de leis e decretos foi reduzida, ficando patente a busca por recuperação de receita de ICMS em ações propostas a partir do legislativo estadual.

Apesar disso, observa-se na Tabela a seguir que o ERJ manteve forte a política de desoneração de sua principal fonte de arrecadação, o ICMS, com subsídios que são incompatíveis com o seu nível de endividamento e que não trouxeram, conforme assinalado por Santos et al. (2020), benefícios econômicos capazes de gerar avanço no desenvolvimento social. Esse quadro geral deve se encerrar em 2033 com a entrada em vigor do novo regime tributário nacional.

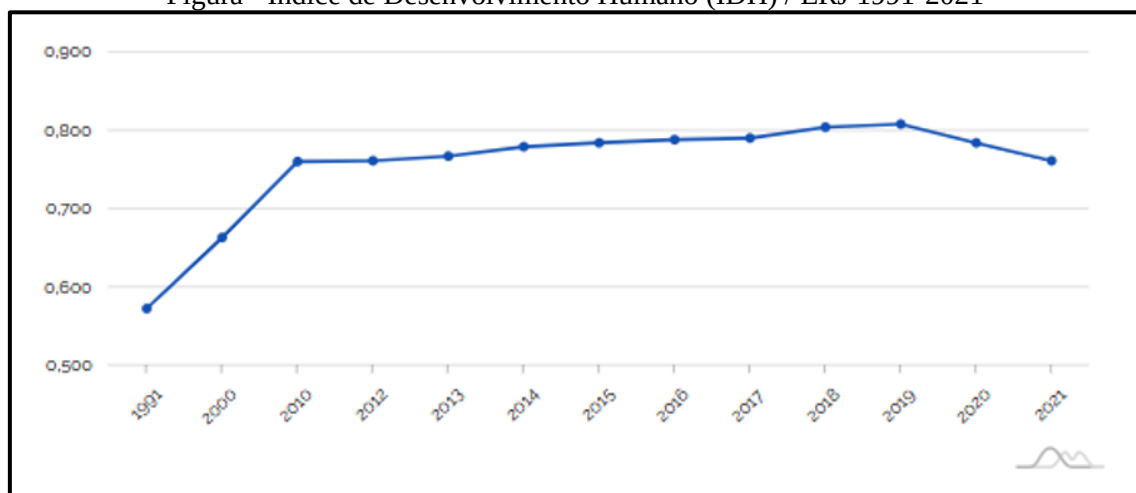
Tabela - Desoneração Tributária ICMS / ERJ 2020-2025

Ano	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Valor (R\$ Bilhões)	9,87	14,20	16,72	16,56	18,96	20,72	97,03

Fonte: Sefaz-RJ (2026).

Outro aspecto que vale destacar em relação ao ERJ é o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como mostra a Figura a seguir. Apesar do avanço substancial deste indicador entre os anos 1990 e 2000, ele estagnou nas décadas seguintes. Em 2010 o IDH que era de 0,762 atingiu 0,809 em 2019, tendo sido este o melhor resultado no período. Em 2020 e 2021 houve queda, tendo sido praticamente retomado o patamar atingido em 2010.

Figura - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) / ERJ 1991-2021



Fonte: IBGE (2026).

Osorio et al. (2026) acrescentam que o ERJ em 2003 se encontrava na penúltima posição entre as unidades federativas no que diz respeito ao Índice de Educação do Ensino Básico (IDEB) relacionado ao ensino médio. Porém, em 2023 o estado apresentou o segundo pior resultado neste índice, ou seja, dez anos depois, estando Roraima na primeira posição entre os piores estados da federação (Inep, 2026).

Segundo os autores, entre 1970 e 2022, o ERJ foi o estado que apresentou perda de participação no PIB nacional de 31,4%, a maior entre os estados brasileiros. Eles afirmam que este e outros indicadores mostram que desde os anos 70 o ERJ atravessa uma grave crise socioeconômica, sendo urgente a necessidade de ampliar a reflexão sobre o desenvolvimento regional para superação desse cenário.

Alinhando-se à literatura atual, Marcellino et al. (2020) e Silva et al. (2021) consideram que a reversão desse quadro negativo da economia fluminense requer o fortalecimento de capacidades institucionais e estatais. É no âmbito desta discussão que a análise do contorno institucional do ERJ por meio das iniciativas recentes criadas é importante. Trata-se de identificar possibilidades e tendências, mas levando em conta o período anterior a 2016 analisado por Santos et al. (2020).

Os resultados econômicos limitados apontados pelos autores encontram respaldo em Silva Jr. (2023) ao nomear o fenômeno da preguiça fiscal e em Rodriguez (2026) ao afirmar que uma parcela importante da crise fiscal fluminense decorre do desequilíbrio estrutural entre base industrial e capacidade de arrecadação agravado pela opção por políticas de desoneração. Osorio et al. (2026) também corroboram o quadro de perda de dinamismo da economia fluminense e afastamento da trajetória de desenvolvimento econômico.

Vale ressaltar que o período de 2003 a 2016 sob a égide de governos com viés progressista diferiu significativamente do período de 2016 a 2022 inspirado no documento “Uma Ponte para o Futuro” e na ideia de desenvolvimento centrada na iniciativa privada. Furtado (2019) ressalta a reorientação estratégica da Petrobras e a flexibilização da política de conteúdo local que, somadas à redução dos preços do petróleo no mercado internacional a partir de 2014 e à deflagração da Operação Lava Jato em 2014, representaram importantes desafios para a indústria de P&G no país e no estado.

Os resultados descritos na seção anterior mostram que embora as iniciativas do poder legislativo no estado tenham sido proeminentes no período de 2016 a 2022, depois de 2023 o poder executivo liderou as iniciativas, destacando-se entre elas a criação do Pedes como importante instrumento norteador de políticas e ações em prol do desenvolvimento econômico regional. Como assinala Rodriguez (2026), a reavaliação do modelo de arrecadação combinado ao fortalecimento de políticas públicas e de instrumentos de planejamento como PPA e o Pedes são essenciais.

De fato, a concepção do Plano a partir de missões, eixos estratégicos e complexos econômicos é relevante, não apenas por reconhecer a importância do complexo de P&G para o ERJ, mas de buscar sua diversificação e integração no âmbito da economia

fluminense afastando, ainda que no plano das intenções, a ideia de manutenção da economia de enclave e a ameaça da maldição de recursos naturais. O “olhar” para a economia do mar e as cidades litorâneas do estado também revela, embora no plano das intenções, maior preocupação com o território e a população fluminense.

Além do complexo de P&G, outros complexos identificados no Pedes incluem economia do mar, saúde, infraestrutura e logística, bem como os complexos da economia verde e da economia criativa e turismo (Seplag, 2023). Cabe ressaltar a intenção explícita de diversificação e integração da economia fluminense no Plano, necessidade destacada por vários autores. O Pedes parece refletir de certo modo a preocupação do poder executivo com a armadilha da maldição representada pelo enclave de P&G no estado, o que pode ser considerado um aspecto positivo.

Embora haja diferença entre intenções e ações, as primeiras moldam as últimas. E importante então assinalar que as iniciativas que compõem o arcabouço institucional-regulatório delineado a partir de 2016 no ERJ mostram um alinhamento mais favorável à geração de oportunidades econômicas do que no período imediatamente anterior.

Porém, é a complexa e sutil combinação de fatores históricos, institucionais, econômicos e políticos que explica as trajetórias de desenvolvimento de países e regiões. Como aponta a literatura econômica atual sobre a maldição de recursos naturais, mesmo em condições economicamente favoráveis, trajetórias mais virtuosas não se fazem sem esforços políticos consistentes no tempo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a contribuir para o atual e fértil debate sobre o papel da indústria de P&G no ERJ e a promoção do desenvolvimento econômico regional por meio de uma pesquisa aplicada, qualitativa e descritiva. Embora o tema que envolve a abundância de recursos naturais e o desenvolvimento econômico de países e regiões não seja novo na Ciência Econômica, a literatura vem evoluindo sobretudo desde o final do século XX, tornando-se mais complexa e abrigando diferentes nuances.

Da ideia intuitiva de bênção até a visão de que petróleo e gás em profusão representam uma maldição sobretudo a partir de estudos empíricos, a formulação atual afasta a ideia de uma maldição geral, atribuindo importância crescente ao papel das instituições, estratégias e políticas de desenvolvimento associadas ao planejamento de

longo prazo para alcançá-las. Assim, países e regiões dotados desses recursos naturais estratégicos em abundância devem levar em conta suas especificidades, de modo a combater a armadilha da maldição.

Respondendo à questão de pesquisa a partir dos resultados obtidos, verifica-se o delineamento de contornos positivos nas ações dos poderes executivo e legislativo estadual relacionadas à indústria de P&G a partir de 2016, embora ainda insuficientes para constituir uma trajetória de desenvolvimento econômico para o ERJ.

O planejamento estratégico existe por meio do Pedes, mas sua transformação em ações efetivas requer o fortalecimento de capacidades estatais e de investimentos públicos atualmente limitados pelo alto nível de endividamento do ERJ e as imposições da Lei Nº 7.629/2017.

O que pode reverter em parte o atual estrangulamento da capacidade de investimentos públicos decorre da formalização do pedido de adesão do estado ao Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag) e das ações subsequentes. Trata-se de um novo modelo de renegociação das dívidas dos estados com a União aprovado na Alerj em dezembro de 2025.

Em que pesem os traçados positivos identificados no arcabouço institucional-regulatório do ERJ pós-2016, o desenvolvimento econômico regional envolve, tanto os desafios inerentes à configuração da indústria de P&G propriamente dita no território, como aqueles de caráter mais amplo que envolvem clientelismo, corrupção, *rentismo*, bem como a reprimarização, a financeirização e a desindustrialização do ERJ.

A maldição de recursos naturais não é uma condição inexorável, mas uma ameaça ao desenvolvimento econômico do ERJ. Contorná-la requer esforço nos níveis socioeconômico e político-institucional, mas abandoná-la envolve estratégias e políticas de desenvolvimento guiadas por planejamento e execução de longo prazo. Este esforço exige articulação política entre os níveis estadual e federal, dado o caráter internacional da indústria de P&G e os desdobramentos em âmbito nacional da sua regulamentação.

Por fim e não menos importante, essas “regras do jogo” precisam ser internalizadas e bem enraizadas na sociedade fluminense. O debate segue atual, relevante e pertinente, já que petróleo e gás permanecem no centro das disputas geoeconômicas e geopolíticas, afetando o destino países e regiões. Em relação a pesquisas futuras, a sugestão é a incorporação às fontes bibliográficas e documentais utilizadas de opiniões e percepções de especialistas nos temas por meio de entrevistas, agregando a pesquisa de campo aos estudos em andamento.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural nº 179**. [Boletim 07/2025]. ANP, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2025.

ANDERSEN, A. D.; JOHNSON, B. **Monocausalism versus systems approach to development: the possibility of natural resource-based development**. Aalborg University. Aalborg: Denmark, 2011.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ). **Leis Estaduais**. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=2. Acesso em 15 ago. 2025.

AUTY, R. M. **Resource-based industrialization: sowing the oil in eight developing countries**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

AUTY, R. M. **Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis**. London: Routledge, 1993.

AUTY, R. M. Industrial policy reform in six large newly industrialising countries: the resource curse thesis. **World Development**, v. 22: n. 1, p. 11-26, 1994.

BADEEB, R. A.; LEAN, H. H.; CLARK, J. The evolution of the natural resource curse thesis: a critical literature survey. **Resources Policy**, v. 51, p. 123-134, 2017.

BRUNNSCHWEILER, C. N.; BULTE, E. H. The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 55, n. 3, p. 248-264, 2008.

CAVALIERI, H.; HASENCLEVER, L. Especialização produtiva: reflexos sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 16, p. 11-25, 2019.

CORDEN, W. M. Booming sector and Dutch Disease Economics: survey and consolidation. **Oxford Economics Papers**, v. 36, n. 3, p. 359-380, 1984.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. **The Economic Journal**, v. 92, n. 368, p. 825-848, 1982.

CRUZ, J. L.; TERRA, D. C. T. Indústria extrativa petrolífera fluminense e limites ao desenvolvimento regional. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 4, n. 4, n. 1, p. 31-44, 2015.

DEACON, R. T. The political economy of the natural resource curse: a survey of theory and evidence. **Foundations and Trends in Microeconomics**. v. 7, n. 2, p. 111-208, 2011.

DIAS, R. S. **Análise da evolução do emprego formal no estado do Rio de Janeiro 1992-2018**. [Boletim Técnico Nº 1]. Observatório Socioeconômico dos Municípios

Produtores de Petróleo do Estado do Rio de Janeiro (Obpetro). Campos, RJ, Brasil, 2021.

DI JOHN, J. Is there really a resource curse? A critical survey of theory and evidence. **Global Governance**, v. 17, n. 2, p. 167-184, 2011.

FERREIRA, M. L. A.; MENDES, H. S. Rio de Janeiro e petrodependência: maldição ou oportunidade de desenvolvimento econômico? **Petróleo, Royalties e Região**, v.22, n.74, p. 1-21, 2023.

FERREIRA, M. L. A. & MENDES, H. S. O estado do Rio de Janeiro entre a petrodependência e o desenvolvimento econômico. In: II Seminário de Estudos sobre o Estado do Rio de Janeiro (II SEERJ). **Anais...** Rio de Janeiro: Friperj; UFRRJ, 2025, p. 1-5.

FRANKEL, J. A. The natural resource curse: a survey. [Working Paper nº 15.836]. **National Bureau of Economic Research (NBE)**. Massachusetts: United States, 2010.

FRANKEL, J. A. **The natural resource curse: a survey of diagnoses and some prescriptions**. [HKS Faculty Research Working Paper Series RW12-014]. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Massachusetts: United States, 2012.

FURTADO, A. T. Indústria do petróleo e gás natural: uma vocação desperdiçada. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 14, n. 24, p. 155-175, 2019.

GELB, A. (Ed.). **Oil windfalls: blessing or curse?** Oxford University Press, Oxford and New York. Gilberthorpe, E., Rajak, 1988.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (Seplag). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (Pedes)**. [Sumário Executivo do Documento-Base]. Seplag: Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2023.

GYLFASON, T. Natural resources, education and economic development. **European Economic Review**, v. 45, n. 4, p. 847-859, 2001.

HASENCLEVER, L.; CAVALIERI, H.; TORRES, R.; MENDES, H. Especialização produtiva: potenciais e desafios para o estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 10, p. 40-52, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 11 mai. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Ideb Resultados. Disponível em: <https://share.google/hAZ9SoQDvtdFimipT>. Acesso em: 11 mai. 2026.

LUMBRERAS, M. J.; PIQUET, R. Riqueza movida a petróleo: maldição ou alavanca para o desenvolvimento? **Novos Cadernos NAEA**, v. 23, n. 1, p. 59-80, 2020.

MACIEL, G. C. A. **Recursos naturais e desenvolvimento econômico: bênção, maldição ou oportunidade?** 291f. Tese. Doutorado em Economia. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MARCELLINO, I. S.; VEIGA, L.; RABELO, H.; FALCÃO, M. **O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional.** [Nota Técnica 01]. Alerj, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2020.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **The Economic Journal**, v. 116, n. 508, p. 1-20, 2006.

NARH, J. The resource curse and the role of institutions revisited. **Environment, Development and Sustainability**, v. 27, n. 4, p. 8187-8207, 2023.

NATALINO, E. O dilema distributivo das petrofederações: como escapar da maldição dos recursos naturais? **Economia e Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 49-76, 2021.

OSORIO, M.; VERSIANI, M. H.; RABELO, H. A crise do Rio e suas especificidades. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, v. 12, n. 1, p. 1-15, 2026.

PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 1, p. 129-159, 2018.

PÉREZ, C. Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. **Revista Cepal**, v. 100, n. 2, p. 123-145, 2010.

PÉREZ, C.; MARÍN, A.; NAVAS-ALEMÁN, L. El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para las estrategias de desarrollo en América Latina. In: DUTRÉNIT, G.; SUTZ, J. (Org.). **Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo: la experiencia latino-americana.** México: Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, 2013. p. 347-377.

PETRÓLEO BRASILEIRO SA (Petrobras SA). **Complexo Boaventura.** Disponível em: <https://petrobras.com.br/quem-somos/complexo-boaventura>. Acesso em: 15 mai. 2026.

RIBEIRO, E. M. F. **Exportações de petróleo e a maldição dos recursos naturais: um estudo empírico para o Brasil.** 68f. Dissertação. Mestrado em Economia e Relações Internacionais. Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Minas Gerais, Uberlândia, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. & DINIZ, N. A ordem urbano-regional na dependência rentista-neoextrativista: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 27, n. 1, e202512pt, 2025.

RODRIGUEZ, R. S. A economia fluminense e a crise de arrecadação: uma análise comparada da estrutura produtiva e das receitas dos estados brasileiros. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, v. 12, n. 1, p. 16-36, 2026.

ROSS, M. The political economy of the resource curse. **World Politics**, v. 51, n. 2, p. 297-322, 1999.

SACHS, J. D. & WARNER, A. M. Natural resource abundance and economic growth. [Working Paper nº 5.398]. **National Bureau of Economic Research (NBER)**. Massachusetts: United States, 1995.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Fundamental sources of long-run growth. **The American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 184-188; 1997.

SACHS, J. D. & WARNER, A. M. The big push, natural resource booms and growth. **Journal of Development Economics**, v. 59, n. 1, p. 43-76, 1999.

SACHS, J. & WARNER, A. The curse of natural resources. **European Economic Review**, v. 45, n. 4, p. 827-838, 2001.

SANTOS, L B.; FERREIRA, M. L. A.; MENDES, H. S. Políticas e dinâmica recentes da indústria petrolífera no estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 19, p. 43-69, 2020.

SAVOIA, A.; SEN, K. The political economy of the resource curse: a development perspective. **Annual Review of Resource Economics**, v. 13, p. 203-223, 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO RIO DE JANEIRO (Sefaz-RJ). **Benefícios e Incentivos Fiscais**. Disponível em: <https://portal.fazendarj.gov.br/transparência-da-receita-estadual/benefícios-incentivos-fiscais/>. Acesso em: 11 mai. 2026.

SILVA JR. R. L. **Dependência financeira e preguiça fiscal: desafios de Campos dos Goytacazes/RJ**. 56f. Dissertação. Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Universidade Cândido Mendes (UCAM/Campos dos Goytacazes), Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes, 2023.

SILVA, M. O.; MARCELLINO, I.; VEIGA, L. A.; REGO, H. R. S.; FALCÃO, M. S. O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 16, n. 29, p. 165-196, 2021.

SOBRAL, B. L. B. A Falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n.1, 2013.

TORRES, R.; CAVALIERI, H.; HASENCLEVER, L. O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, n. 13, p. 17-35, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Gastos tributários e o desafio fiscal do Brasil**. [Sumário Executivo]. Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, 2025.

VAN DER PLOEG, F. Natural resources: curse or blessing? **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 2, p. 366-420, 2011.

VASCONCELLOS, B. L. X.; LA ROVERE, R. L. & PEREIRA, R. S. Complexidade da indústria petrolífera na região metropolitana do Rio de Janeiro: as limitações da estrutura produtiva na busca pela sofisticação. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 26, p. 75-100, 2024.

VERÍSSIMO, M. P. Exportações de petróleo e a hipótese da Maldição dos Recursos Naturais no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 18, n. 1, p. 63-88, 2019.

VERÍSSIMO, M. P. & XAVIER, C. L. Tipos de commodities, taxa de câmbio e crescimento econômico: evidências da maldição dos recursos naturais para o Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 2, p. 267-295, 2014.

VITTO, W. A. C. **Capacidades estatais para políticas industriais: a experiência brasileira no setor de petróleo e gás**. 314f. Tese. Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

YERGIN, D. **O novo mapa: energia, clima e o conflito entre nações**. Porto Alegre: Bookman, 2023.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Faperj (Edital N° 28/2021- Programa de Apoio a Projetos Temáticos no Estado do Rio de Janeiro) o apoio à presente pesquisa (Processo E-26/211.350/2021).

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

MONUMENTOS NA METRÓPOLE: SIMBOLISMO DA DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NO RIO DE JANEIRO

MONUMENTS IN THE METROPOLIS: SYMBOLISM OF SOCIO-SPATIAL INEQUALITY IN RIO DE JANEIRO

Kamilli Euzebio Moreira

 <https://orcid.org/0009-0009-9602-902X>

Correspondência: Kamillimoreirafebf@gmail.com

Universidade Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Rodrigo Batista Lobato

 <https://orcid.org/0000-0002-3449-5377>

Correspondência: lobato.uerj@gmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Erika Ferreira de Carvalho

 <https://orcid.org/0009-0001-8099-5524>

Correspondência: carvalhoerikaf@gmail.com

Universidade Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Lilian Santos Pinto

 <https://orcid.org/0009-0000-6438-5497>

Correspondência: lilianpinto.uerj@gmail.com

Universidade Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96997

Recebido em: 9 mar. 2026 | **Aceito em:** 30 abr. 2026

RESUMO

Este trabalho analisa a distribuição espacial de monumentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), destacando as relações de poder e centralidade simbolizadas no espaço urbano. Discute-se a desigualdade socioespacial, com maior concentração de monumentos e informações na capital em detrimento dos demais municípios. O estudo mapeia quantitativamente esses monumentos, relacionando-os a disparidades sociais, utilizando dados de sites, Google Earth e prefeituras. Constatou-se que a capital, especialmente em áreas elitizadas, concentra mais monumentos, com temáticas e homenagens que refletem a dominância de grupos privilegiados, negligenciando a representatividade das diversas camadas populacionais fluminenses. A pesquisa evidencia como a materialização desses símbolos reforça desigualdades territoriais e culturais.

Palavras-chave: monumentos; formas simbólicas espaciais; desigualdade socioespacial; região metropolitana do Rio de Janeiro.



ABSTRACT

This study analyzes the spatial distribution of monuments in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ), highlighting the relations of power and centrality symbolized in the urban space. It discusses socio-spatial inequality, with a greater concentration of monuments and information in the capital to the detriment of other municipalities. The study quantitatively maps these monuments, relating them to social disparities, using data from websites, Google Earth, and city halls. It was found that the capital, especially in elite areas, concentrates more monuments, with themes and tributes that reflect the dominance of privileged groups, neglecting the representation of the diverse social strata of the population of Rio de Janeiro. The research shows how the materialization of these symbols reinforces territorial and cultural inequalities.

Keywords: monuments; symbolic spatial forms; socio-spatial inequality; metropolitan region of Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

A reflexão sobre os monumentos exige compreendê-los não apenas como objetos materiais inseridos na paisagem urbana, mas como dispositivos simbólicos produtores de memória, sentido e poder. Ao longo da história, essas formas construídas atuaram como mediadoras entre o tempo passado e o presente, inscrevendo narrativas específicas no espaço geográfico e orientando modos de lembrar e reconhecer determinados sujeitos, acontecimentos e valores. Nesse sentido, o monumento ultrapassa sua dimensão estética ou comemorativa, constituindo-se como um artefato cultural intencional, capaz de operar na produção de identidades, na legitimação de narrativas históricas e na organização simbólica da paisagem. É a partir dessa compreensão ampliada que se faz necessário retomar brevemente as definições clássicas sobre o conceito de monumento, a fim de situar suas origens semânticas e seus desdobramentos teóricos, no qual, Riegl (2014), conceitua o sentido primordial de monumento, como:

Por monumento, no sentido mais antigo e primitivo, entende-se uma obra realizada pela mão humana e criada com o objetivo específico de manter sempre presente e viva na consciência das gerações futuras uma ação ou um destino individual (ou um conjunto desses). (Riegl, 2014, p.23).

Para além desta marca humana e cultural na paisagem, este estudo tem como hipótese que os monumentos servem como indicadores das relações de poder materializadas no tecido urbano, de modo que a distribuição da sua espacialidade revela

também a desigualdade socioespacial e simbólica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Sob a perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético (Marx, 1859; Marx, 1867), compreende-se que tais monumentos extrapolam a função de adornos estéticos, constituindo-se como produções sociais indissociáveis das lutas de classe e de projetos hegemônicos. Nesse sentido, ao reconhecer os monumentos como produções sociais historicamente situadas, torna-se necessário avançar para uma abordagem que permita compreender como tais objetos materializam, comunicam e estabilizam sentidos no espaço.

Para além de sua inserção nas disputas estruturais da sociedade, os monumentos operam como dispositivos simbólicos que sintetizam narrativas, valores e memórias coletivamente construídas. Nessa perspectiva, não se trata de uma mera aproximação ao conceito de Formas Simbólicas (FS), mas do reconhecimento de que o próprio monumento constitui uma Forma Simbólica Espacial (FSE), uma vez que fixa significados em pontos determinados do espaço geográfico. Ao se materializar na paisagem urbana, o monumento territorializa a memória e passa a operar também como toponímia, “compreende-se aqui que os topônimos são o resultado de práticas de significação e que, portanto, podem ser expressas em produtos culturais”, conforme Lobato *et al* (2018, p. 177). Assim, o monumento, enquanto FSE, articula dimensão simbólica e espacial, inscrevendo no território narrativas históricas que se tornam recorrentes no cotidiano e na linguagem geográfica da cidade.

As FS são produtos culturais materiais ou imateriais, como monumentos, templos e outros, que representam a realidade e condensam significados criados e compartilhados socialmente, conforme Hall (1997), vinculando-se e expressando valores, memórias e identidades. Quando dotadas de referenciais geográficos fixos, como os monumentos, como destaca Rosendahl e Corrêa (2013) tornam-se FSE, operando como elementos centrais da iconografia política da paisagem.

À luz dessa definição, é possível compreender que o sentido primordial e o sentido tradicional do monumento, conforme formulados por Riegl (2014), encontram materialidade e potência analítica quando inseridos na categoria das FSE. Ao buscar manter viva a consciência de ações ou destinos individuais e ao pretender eternizar um fluxo de tempo passado por meio de símbolos, o monumento não apenas comunica significados, mas os fixa espacialmente, ancorando memórias, valores e narrativas em pontos específicos do espaço geográfico.

Nessa perspectiva, o monumento, enquanto FSE, ultrapassa sua função memorial para operar como um dispositivo de ordenamento simbólico da paisagem, no qual o tempo histórico é territorializado e convertido em referência espacial, tornando-se visível, acessível e reiterado no cotidiano urbano.

A pesquisa distingue o monumento deliberado (criado de primeira com intenção comemorativa) do monumento histórico, que requer uma análise a posteriori sobre seu valor artístico e documental. Ao mapear quantitativamente estátuas, bustos, chafarizes e marcos em espaços públicos de livre circulação, o estudo evidencia que a capital, especificamente em suas áreas com maior renda per capita, concentra o maior volume de FSE e de informações institucionais. Essa concentração reforça o conceito de Capital Simbólico (Bourdieu, 1989), no qual, o prestígio e a autoridade de grupos privilegiados são validados socialmente.

Em contrapartida, a escassez de monumentos nas periferias e na Baixada Fluminense revela uma lógica excludente sobre quais espaços e sujeitos são dignos de representação histórica e cuidado estético. A predominância de homenagens a homens brancos, militares e políticos da elite econômica consolida uma história oficial baseada em heróis fundadores, negligenciando a diversidade e a memória das camadas populares fluminenses.

Assim, este trabalho tem como objetivo, através do mapeamento dos monumentos e da análise espacial comparativa entre o núcleo metropolitano e suas periferias, evidenciar como a materialização dessas FSE no espaço geográfico perpetua e aprofunda as desigualdades territoriais e culturais na metrópole.

2 MAPEAMENTO E ANÁLISE ESPACIAL DAS FORMAS SIMBÓLICAS ESPACIAIS

Esta pesquisa adota uma abordagem mista, articulando dados qualitativos e quantitativos, configurando-se como um estudo de caráter descritivo, cujo objetivo é catalogar, mapear e analisar comparativamente os monumentos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A investigação orienta-se pela perspectiva teórica do Materialismo Histórico-Dialético (Marx, 1859; Marx, 1867), a partir da qual os monumentos são compreendidos não como meros adornos ou objetos estéticos, mas como

produções sociais materializadas na paisagem urbana, indissociáveis das relações de poder e de classe que marcam o tempo histórico de sua constituição.

Optou-se por um recorte temático e espacial em função da abrangência do conceito de monumento e das especificidades analíticas desta pesquisa. Diferentemente de ruínas, edifícios e outros bens patrimoniais que também possuem valor histórico, cultural ou memorial, a coleta de dados considerou como monumentos bustos, estátuas, chafarizes, marcos, cápsulas do tempo, placas ou totens que apresentam uma intencionalidade explícita de homenagem e celebração, bem como uma relação direta entre a figura representada e a escolha de sua localização na paisagem urbana. Esses atributos tornam tais objetos particularmente relevantes para a análise das estratégias simbólicas de inscrição da memória no espaço.

Para examinar a intencionalidade dos agentes envolvidos na implantação desses monumentos e as dinâmicas espaciais associadas à sua distribuição, delimitou-se a área de estudo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, organizada analiticamente em três sub-regiões: Baixada Fluminense (BF), Leste Metropolitano (LM) e Capital Metropolitana (CM). Essa subdivisão possibilita a comparação entre o núcleo histórico-metropolitano e suas periferias, permitindo evidenciar contrastes nas dinâmicas de patrimonialização, na concentração de monumentos e na distribuição do capital simbólico no território metropolitano.

Os dados coletados foram compilados a partir de levantamento em diferentes fontes, incluindo bases digitais e instituições responsáveis pela gestão do patrimônio cultural. Foram realizadas pesquisas em sites especializados, como monumentos.rio.br e inepac.gov.br, bem como a utilização das ferramentas *Google Earth* e *Google Maps*, que possibilitaram a exploração sistemática de municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em busca da identificação e validação dos monumentos.

Complementarmente, estabeleceram-se contatos com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), prefeituras municipais e Institutos Históricos de alguns municípios da RMRJ, tanto por meio de comunicação eletrônica (e-mail) quanto por visitas presenciais (in situ). Esse procedimento permitiu contemplar monumentos vinculados a diferentes esferas de gestão federal, estadual, municipal e privada, ampliando o alcance e a diversidade do levantamento realizado.

A partir dos dados coletados, foram elaborados gráficos e tabelas com o objetivo de subsidiar a análise comparativa entre as áreas de interesse, organizadas nas sub-regiões

Leste Metropolitano (LM), Baixada Fluminense (BF) e Capital Metropolitana (CM). As tabelas foram estruturadas a partir dos seguintes campos: nome do monumento, coordenadas geográficas, bairro, município, descrição e link da fonte de informação, assegurando a sistematização, a rastreabilidade e a consistência dos dados utilizados na pesquisa.

Figura 1- Captura de Tela de Parte da Tabela Utilizada para Catalogar os Monumentos

Monumentos da Região Metropolitana RJ						
	Monumento	LAT	LONG	Bairro	Município	Descrição
4	Capital Metropolitana Busto de Edson Passos	-22.94611	-43.25777	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	-
5	Capital Metropolitana Fonte Inglesa de Leão	-22.96144	-43.27329	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Produzida na fundição Andrew Hanc
6	Capital Metropolitana Fonte Wallace no Parque Nacional da Tijuca	-22.95533	-43.28507	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Fonte, criada por volta de 1884, local
7	Capital Metropolitana Leão em pé	-22.9575	-43.26618	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Inaugurado na Praça Floriano Peixoto
8	Capital Metropolitana Marco de Restauração do Lago das Fadas	-22.95234	-43.28381	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Restauração do Lago das Fadas, em
9	Capital Metropolitana Chafariz de Grandjean de Montigny	-22.96123	-43.2734	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Chafariz, criado por volta de 1842, local
10	Capital Metropolitana Chafariz na Avenida Edson Passos	-22.95734	-43.26858	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Chafariz, criado em data desconhecida
11	Capital Metropolitana Fonte na Avenida Edson Passos	-22.95843	-43.26537	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Fonte, criada em data desconhecida
12	Capital Metropolitana Fonte na Estrada da Vista Chinesa	-22.96664	-43.27757	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Fonte, criada em data desconhecida
13	Capital Metropolitana Lanterna Japonesa I do Alto da Boa Vista	-22.95699	-43.26536	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Obra, criada em 1957, localização
14	Capital Metropolitana Marco da Alameda João Magalhães	-22.95526	-43.28712	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Marco, criado em data desconhecida
15	Capital Metropolitana Marco de Inauguração da Avenida Edson Passos	-22.9517	-43.2602	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Marco, criado em 1940, localização
16	Capital Metropolitana Monumento ao Barão d'Escagnolle	-22.95502	-43.26664	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Marco, criado em 1928, localização
17	Capital Metropolitana Monumento ao Barão de Taunay	-22.9591	-43.27781	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Marco, criado em 1928, localização
18	Capital Metropolitana Monumento ao Visconde de Bom Retiro	-22.94741	-43.2912	Alto da Boa Vista	Rio de Janeiro	Marco, criado em 1928, localização

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Através das coordenadas geográficas obtidas no levantamento dos dados, os monumentos foram inicialmente plotados no software Google Earth, onde se realizou a conferência espacial dos pontos e a organização preliminar dos dados. Nessa etapa, os registros foram salvos no formato KML, permitindo a preservação das informações geográficas no formato vetorial e a posterior integração em ambiente de Sistema de Informação Geográfica (SIG). Os arquivos KML foram, então, exportados para o software ArcMap, no qual os dados foram convertidos para o formato Shapefile, possibilitando sua manipulação, análise espacial e cruzamento com outras camadas cartográficas.

Com os dados georreferenciados estruturados em ambiente SIG, foram elaborados mapas temáticos voltados à análise da distribuição espacial dos monumentos nas sub-regiões da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para aprofundar a leitura dos padrões espaciais, utilizou-se a técnica de Densidade de Kernel, amplamente empregada em análises de concentração espacial, a fim de gerar mapas de calor capazes de evidenciar áreas de maior e menor concentração de monumentos. A aplicação dessa ferramenta permitiu identificar núcleos de alta densidade, vazios espaciais e zonas de transição entre as diferentes sub-regiões analisadas.

A Densidade de Kernel foi aplicada a partir de uma superfície contínua gerada com base na distribuição pontual dos monumentos, considerando um raio de busca

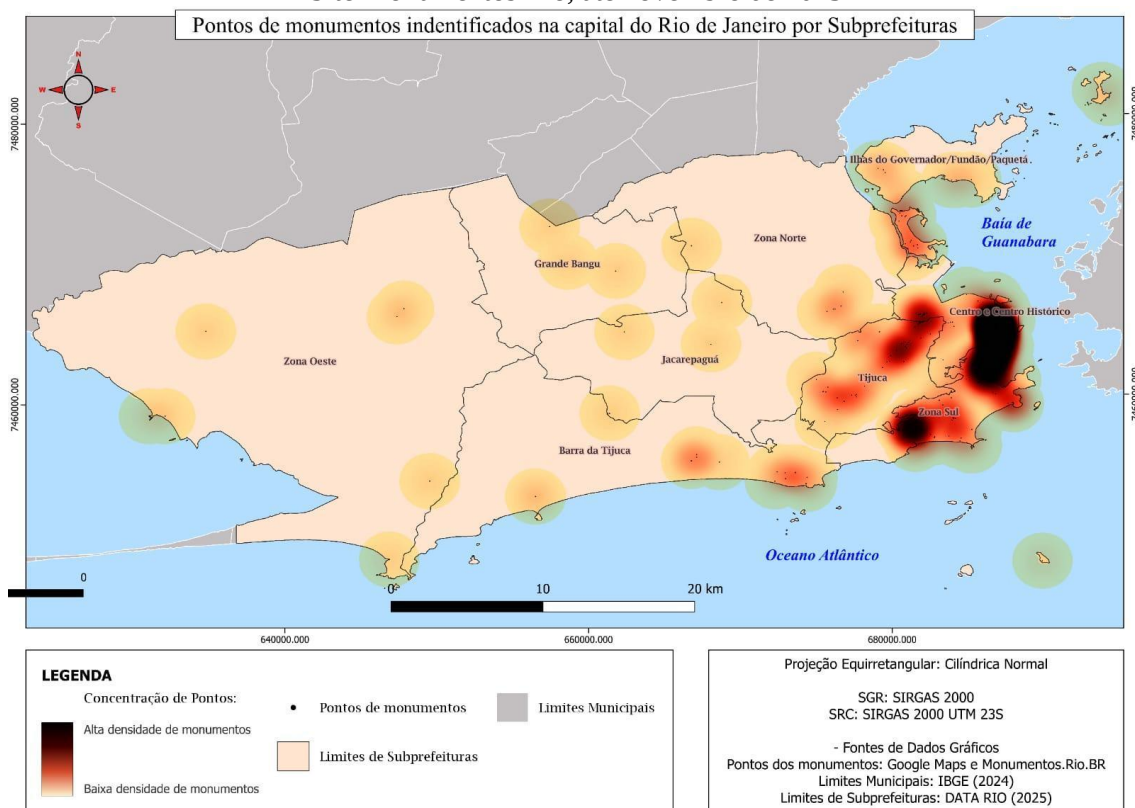
definido de acordo com a escala metropolitana da análise, de modo a equilibrar a generalização espacial e a preservação dos padrões locais de concentração. A escolha desse parâmetro buscou evitar tanto a excessiva fragmentação da superfície quanto a homogeneização artificial dos dados, garantindo uma visualização adequada das hierarquias espaciais e da concentração simbólica das Formas Simbólicas Espaciais. Os resultados obtidos por meio dessa técnica permitiram uma leitura comparativa consistente entre a Capital Metropolitana, a Baixada Fluminense e o Leste Metropolitano.

Observou-se, ainda, que a disponibilidade e a sistematização das informações sobre os monumentos, tanto em bases digitais quanto por meio da solicitação de dados junto a prefeituras e secretarias de cultura são significativamente superiores na Capital Metropolitana. Reconhece-se que a incompletude de alguns inventários públicos, como o site Monumentos Rio, o caráter não exaustivo de determinadas listagens institucionais e a escassez de dados municipais organizados na Baixada Fluminense e no Leste Metropolitano constituíram limitações ao processo de coleta. Contudo, essas restrições não inviabilizaram a análise proposta, uma vez que o procedimento metodológico privilegiou a construção de uma amostra espacialmente consistente e analiticamente representativa, adequada à identificação de padrões gerais e desigualdades na distribuição dos monumentos no território metropolitano.

3 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MONUMENTOS NA RMRJ

Esta pesquisa já catalogou 419 Formas Simbólicas Espaciais, dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), até o momento, sendo resultados parciais. Percebemos que além de uma concentração perceptivelmente maior de monumentos na Capital Metropolitana do Rio de Janeiro. A imagem abaixo retrata um mapa dos monumentos elencados a partir do site Monumentos Rio, é evidente a intensa mancha nas áreas do Centro e na Zona Sul da Cidade do Rio de Janeiro, demonstrando de forma qualitativa a concentração superior nestes espaços.

Figura 2 - Mapa dos Monumentos na Cidade do Rio de Janeiro a Partir do Acervo Contido no Site Monumentos Rio, até novembro de 2025



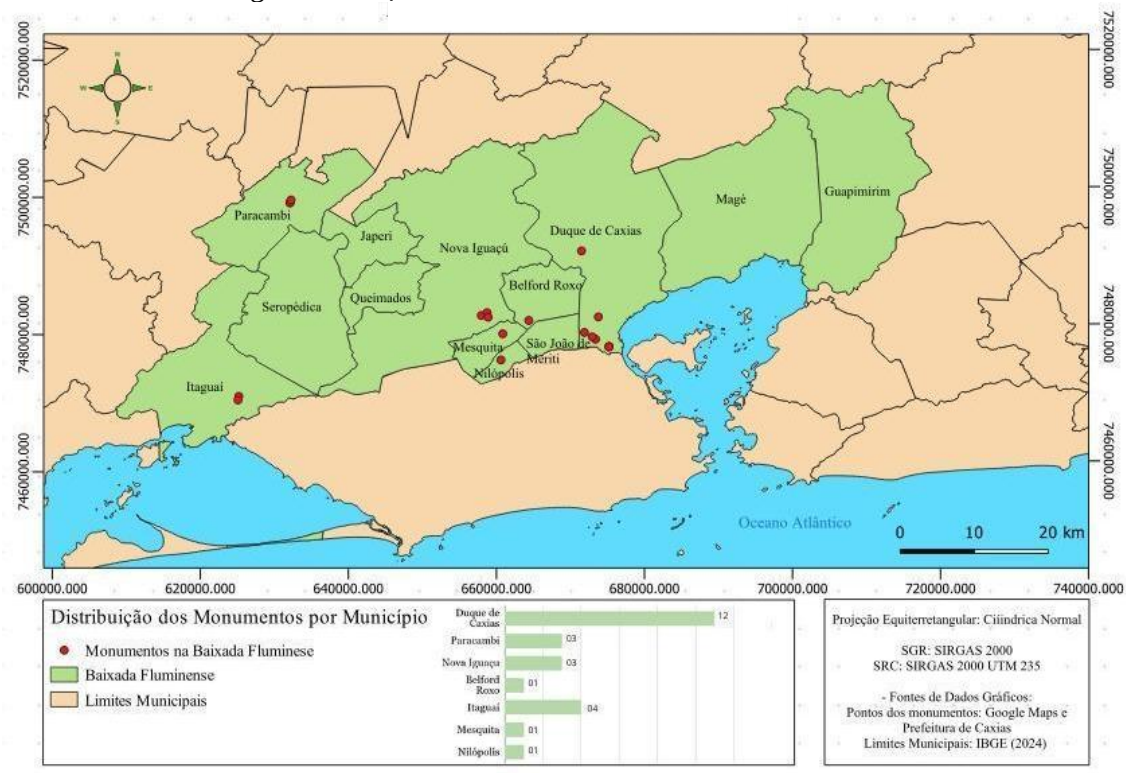
Fonte: Elaboração própria, 2025.

O mapa da Figura 03, referente aos municípios da Baixada Fluminense evidencia uma presença significativamente reduzida de Formas Simbólicas Espaciais, distribuídas de maneira esparsa e descontínua no território. Diferentemente do observado na Capital Metropolitana, onde se formam manchas densas de concentração, especialmente nas áreas centrais e na Zona Sul, na Baixada Fluminense as FSE aparecem de forma isolada, com grandes vazios espaciais entre um registro e outro. Essa configuração revela não apenas uma menor quantidade absoluta de monumentos, mas também a ausência de um padrão de concentração simbólica capaz de estruturar a paisagem urbana a partir de referências memorializadas de forma contínua.

Em comparação, o mapa da Capital Metropolitana na Figura 02, embora apresente forte concentração de FSE em áreas historicamente valorizadas, também revela a existência de monumentos pontuais em regiões periféricas da cidade. No entanto, esses registros aparecem de forma fragmentada e rarefeita, sem configurar manchas contínuas de densidade simbólica semelhantes às observadas nos setores centrais. Tal padrão indica que, mesmo quando presentes nas periferias da capital, as Formas Simbólicas Espaciais não se estruturam como dispositivos de centralidade simbólica, mas operam como

exceções em um território marcado por desigualdades na distribuição da memória, do reconhecimento histórico e do investimento estético no espaço urbano.

Figura 3 - Mapa dos Monumentos da Baixada Fluminense



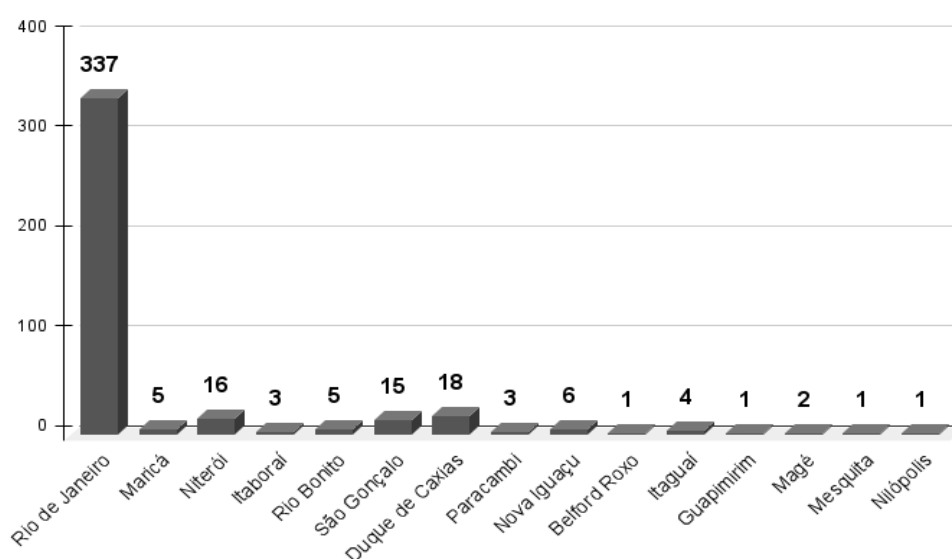
Fonte: Elaboração própria, 2025.

Os dados obtidos indicam a catalogação de 337 monumentos no município do Rio de Janeiro no escopo desta pesquisa. Esse quantitativo, contudo, tende a ser significativamente mais elevado, podendo alcançar cerca de 1.400 monumentos, conforme estimativas divulgadas pelo site Monumentos Rio e corroboradas pela notícia vinculada a REVISTA MUSEU (2015), sobre o inventário realizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que identificou 1.100 obras na capital fluminense. Em contraste, na Baixada Fluminense foram registrados apenas 37 monumentos, número que evidencia uma presença bastante reduzida de Formas Simbólicas Espaciais quando comparada ao núcleo metropolitano. Destaca-se o município de Duque de Caxias, que concentra 18 desses registros, revelando que, mesmo no principal polo urbano da Baixada, a materialização monumental permanece limitada e pontual.

A baixa quantidade de monumentos identificados na Baixada Fluminense não pode ser compreendida exclusivamente como ausência empírica, mas também como resultado de entraves estruturais à produção, registro e circulação da informação

patrimonial. Entre os principais fatores que dificultaram a ampliação do levantamento destacam-se a inexistência ou desatualização de inventários municipais sistematizados, a escassez de bases digitais públicas voltadas ao patrimônio local, a fragilidade institucional de secretarias e conselhos de cultura, bem como a limitada visibilidade simbólica atribuída a esses territórios nos circuitos oficiais de patrimonialização. Soma-se a isso a dificuldade de acesso a informações sobre monumentos de iniciativa comunitária ou privada, frequentemente ausentes dos registros formais, o que contribui para a sub-representação dessas Formas Simbólicas Espaciais nos dados disponíveis.

Gráfico 1 - Quantidade de Monumentos Identificados por Município da RMRJ

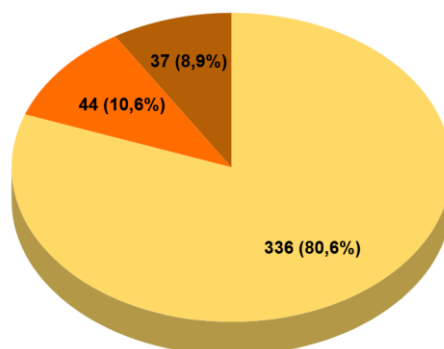


Fonte: Elaboração própria, 2025.

Gráfico 2 - Gráfico em Pizza da Porcentagem e Quantitativo de Monumentos da RMRJ

Monumentos por Região Metropolitana do Rio de Janeiro

● Capital Metropolitana ● Leste Metropolitano ● Baixada Fluminense



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Os gráficos 1 e 2 evidenciam numericamente a disparidade na concentração de monumentos, tanto em nível regional quanto municipal. Ao observarmos o gráfico 01, notamos que nenhuma cidade, exceto a Capital, ultrapassa dezoito monumentos, mesmo aquelas em posições de centralidade em suas sub-regiões, como Duque de Caxias e Niterói. E mesmo, em escala regional, o gráfico 02 demonstra que a representação simbólica é escassa, já que juntos a Baixada Fluminense e o Leste Metropolitano representam apenas 19,5% dos monumentos da metrópole.

4 VITRINES DA MEMÓRIA E INVISIBILIDADES URBANAS

A leitura da espacialidade dos monumentos no Rio de Janeiro pode ser aprofundada a partir da interpretação proposta por Santos (2006) acerca da produção desigual do espaço, especialmente por meio da distinção entre espaços luminosos e espaços opacos. Para o autor, os espaços luminosos correspondem àqueles fortemente integrados aos sistemas técnicos, informacionais e econômicos dominantes, onde circulam com maior intensidade o capital, a visibilidade e os fluxos globais. No contexto carioca, áreas como o Centro Histórico e a Zona Sul concentram não apenas infraestrutura, serviços e centralidade funcional, mas também a função simbólica de apresentar a cidade que opera como verdadeira vitrine urbana. A elevada concentração de monumentos nesses setores reforça essa condição de luminosidade, ao inscrever no espaço narrativas oficiais e seletivas da história nacional e local.

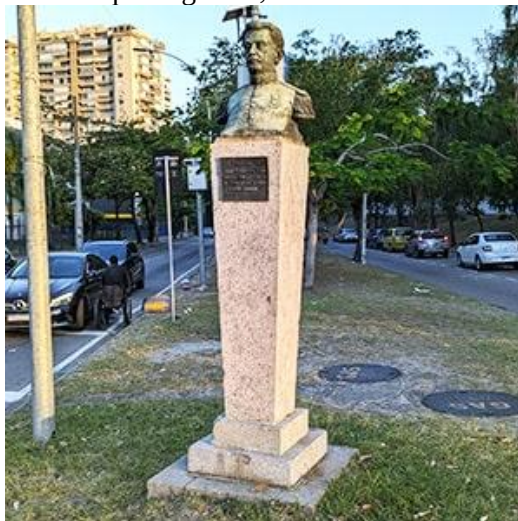
Por outro lado, considerando Santos (2006) as periferias da própria capital e os municípios da Baixada Fluminense configuram-se predominantemente como espaços opacos, caracterizados por menor integração às redes hegemônicas de informação, investimento simbólico e reconhecimento institucional. Nesses territórios, a presença rarefeita ou inexistente de monumentos não decorre apenas de uma suposta ausência histórica, mas expressa um processo ativo de invisibilização, no qual determinados grupos sociais, práticas culturais e experiências espaciais permanecem fora dos circuitos de consagração da memória.

Assim, a coexistência entre espaços luminosos e opacos no interior da metrópole evidencia que a materialização da memória por meio dos monumentos está profundamente articulada à lógica seletiva da globalização e à produção desigual do

espaço, conforme formulado por Santos, na qual sistemas de objetos e sistemas de ações operam de maneira hierarquizada.

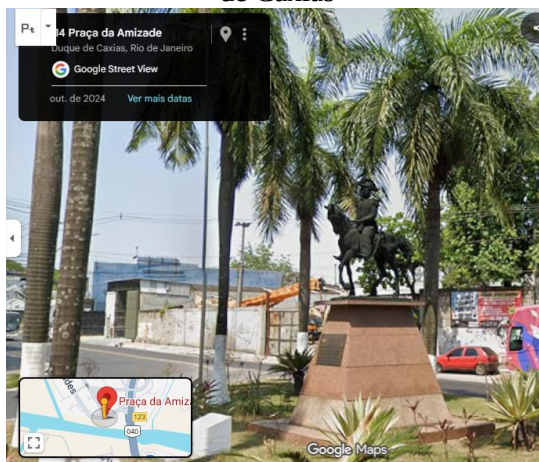
Essa distinção entre espaços luminosos e opacos torna-se particularmente evidente quando analisada a partir dos mapas de densidade de Kernel elaborados neste estudo. As manchas de maior intensidade identificadas nesses mapas coincidem, de forma recorrente, com os setores da cidade que concentram infraestrutura, fluxos econômicos, circulação turística e visibilidade institucional, como o Centro Histórico e a Zona Sul do Rio de Janeiro. Essas áreas, que já se configuram como espaços luminosos na acepção proposta por Milton Santos, apresentam elevada densidade de Formas Simbólicas Espaciais, evidenciando uma sobreposição entre centralidade funcional, visibilidade simbólica e investimento memorial no território, como observamos nas Figuras 04 e 05.

Figura 3 - Busto do Marechal Joaquim Ignácio, Militar Influente e Avó do Ex-Presidente FHC



Fonte: Google Maps, 2025.

Figura 4 - Estátua de Duque de Caxias, na Entrada da Washington Luís, em de Duque de Caxias



Fonte: Google Maps, 2025.

Por outro lado, os mapas de Kernel também revelam extensas áreas de baixa densidade ou ausência de registros, configurando verdadeiros vazios simbólicos na paisagem metropolitana. Esses vazios correspondem majoritariamente aos espaços periféricos da própria capital e aos municípios da Baixada Fluminense, que, à luz da leitura santossiana, operam como espaços opacos: territórios menos integrados aos sistemas técnicos e informacionais dominantes e, consequentemente, menos contemplados pelos processos oficiais de patrimonialização e monumentalização. Assim, a cartografia de densidade não apenas representa a distribuição dos monumentos, mas materializa graficamente a produção desigual do espaço, na qual a luminosidade e a opacidade se expressam simultaneamente como padrões técnicos, simbólicos e territoriais.

Dessa forma, cabe-nos ainda articular a ideia de Santos (2006) com o sistema e objetos e ação com os mapas de densidade, visto que, a densidade Kernel nos mapas funcionam como instrumentos analíticos capazes de revelar como os sistemas de objetos, neste caso, os monumentos se articulam aos sistemas de ações que selecionam, iluminam e silenciam partes do território metropolitano. A leitura cartográfica evidencia que a concentração de Formas Simbólicas Espaciais nos espaços luminosos reforça sua condição de vitrine da cidade, enquanto a rarefação dessas formas nos espaços opacos contribui para a reprodução de desigualdades simbólicas, culturais e territoriais no interior da metrópole.

Nesse contexto, a obra de Cunha e Roxo (2022) contribui de forma decisiva para compreender o papel político dos monumentos e sua relação com a memória social, ao evidenciar como essas materialidades atuam na legitimação de narrativas dominantes e na reprodução de formas de opressão simbólica sobre as classes trabalhadoras. A presença recorrente de monumentos em zonas de prestígio social reforça hierarquias históricas e territoriais, ao mesmo tempo em que silencia ou marginaliza outras experiências, sujeitos e memórias coletivas que não se enquadram nos projetos hegemônicos de representação.

A dinastia político-militar dos Cardosos, segundo Rodrigues e França (1994), exemplificada na figura 04, o monumento em homenagem ao Marechal Joaquim Ignácio que para além da ampla influência militar, ocupou até mesmo o cargo de ajudante-de-ordens do Pres. Floriano Peixoto. A árvore genealógica do ex-presidente Fernando Henrique possui capitães, generais, marechais, um governador, um prefeito e um empreiteiro português. De acordo com Rodrigues e França (1994), “alguns viraram nome de rua e ganharam bustos em Goiânia e no Rio”. A figura 05 retrata o Duque de Caxias,

o morador ilustre ou mesmo “herói fundador” do município de mesmo nome na Baixada Fluminense. Uma figura controversa, devido aos infanticídios cometidos na Guerra do Paraguai, ainda assim celebrado como patrono do Exército Brasileiro. Estes monumentos demonstram como as figuras simbólicas espaciais são também dispositivos de poder e prestígio social de classes tradicionalmente dominantes. Corroborando a narrativa da “história dos vencedores” (Benjamin, 2012), na qual a narrativa é dirigida e (re)adequada para fortalecer os interesses dos “vencedores” e também exaltá-los a despeito dos “vencidos”, ignorando o processo de luta e resistência destes grupos “minoritários”, isto é, grupos que apesar de amplo quantitativo foram sistematicamente subjugados.

Essa leitura dialoga diretamente com a noção de Capital Simbólico formulada por Pierre Bourdieu (1989), entendida como uma forma derivada e relacional dos capitais econômico, cultural e social. O capital simbólico manifesta-se como prestígio, crédito e autoridade socialmente reconhecidos, adquiridos quando determinadas trajetórias, bens ou visões de mundo são legitimadas no espaço social. No caso dos monumentos, essa legitimação se materializa na paisagem urbana, conferindo visibilidade e permanência a determinados grupos sociais em detrimento de outros.

Diante dessa perspectiva, a compreensão de Lefebvre (2006), do espaço para além das relações de produção, mas também de poder, controle e dominação. Concomitantemente refletindo sobre o Direito à Cidade, nessa relação tão desigual e dissonante para os moradores da metrópole fluminense, especialmente nas periferias.

Para Corrêa (2007), os monumentos encontram-se, ao menos, imbuídos de um ou mais sentidos simbólicos fundamentais, isto é, de forma sintética, esses sentidos podem ser compreendidos como: a perpetuação ou invenção de tradições, por meio da transmissão de valores associados a determinados grupos sociais sejam eles estruturados a partir de marcadores raciais, religiosos e políticos, ou ainda atuando na afirmação de: identidades que visam a glorificação do passado, que pode operar tanto como instrumento de exaltação quanto como prática de revisionismo histórico, frequentemente a serviço de interesses hegemônicos; a sugestão de que o futuro já chegou, incorporando discursos vinculados à harmonia, ao progresso e à modernização social; e, por fim, a criação de “lugares de memória”, cuja função central é promover coesão social a partir de narrativas compartilhadas.

Quando um artefato cultural tem como função garantir a memória e a identidade, essa mobilização pode ser reforçada por aspectos culturais ou pela preservação de vínculos afetivos, como distingue Choay (2006), mas o autor desconsidera a manutenção

de estruturas de poder, pois os monumentos operam não apenas como objetos materiais, mas como dispositivos ativos de produção simbólica do passado. Nesse sentido, a memória evocada não é neutra nem espontânea, mas trata-se de uma memória selecionada, territorializada e orientada por finalidades coletivas específicas, étnicas/religiosas capazes de sustentar sentimentos de pertencimento, continuidade histórica e segurança identitária, não deixando de ser um controle e dominação social.

A especificidade do monumento deve-se precisamente ao seu modo de atuação sobre a memória. Não apenas ele a trabalha e a mobiliza pela mediação da afetividade, de forma que lembre o passado fazendo-o vibrar como se fosse presente. Mas esse passado invocado, convocado, de certa forma encantado, não é um passado qualquer: ele é localizado e selecionado para fins vitais, na medida em que pode, de forma direta, contribuir para manter e preservar a identidade de uma comunidade étnica ou religiosa, nacional, tribal ou familiar. [...] O monumento assegura, acalma, tranquiliza, conjurando o ser do tempo (CHOAY, 2006, p.18).

A partir desses sentidos, evidencia-se o caráter plurivocal dos monumentos, uma vez que tais objetos são permanentemente atravessados por disputas narrativas no campo da memória. É justamente essa condição que, segundo Johnson (1995), confere aos monumentos sua dimensão política, ao torná-los arenas de confronto simbólico entre diferentes leituras do passado e projetos de futuro. Nesse mesmo horizonte interpretativo, Cristina Freire (1997, p. 58) assinala que “o monumento, no sentido tradicional, remete ao ausente, a um fluxo de tempo passado que a peça, através de seus símbolos, pretende rememorar, eternizar”, reforçando sua função de mediação entre temporalidades distintas.

Por fim, o diálogo com Tomaz (2010) permite compreender os monumentos como elementos centrais nos processos de invenção e reconstrução do passado urbano. Segundo o autor, as cidades tendem a eleger heróis fundadores a partir de mitos e narrativas seletivas, conformando aquilo que denomina de “história oficial”. Nesse sentido, os monumentos operam como dispositivos privilegiados dessa construção simbólica, ao cristalizar determinadas versões da história e relegar outras à invisibilidade, reafirmando relações de poder no espaço urbano.

5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS: Monumentos, poder simbólico e produção desigual do espaço

Este estudo analisou a distribuição espacial dos monumentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir de sua compreensão como Formas Simbólicas Espaciais, evidenciando que a monumentalização opera de maneira seletiva e profundamente vinculada às desigualdades históricas, territoriais e informacionais. A análise cartográfica, aliada aos mapas de densidade de Kernel, revelou uma forte concentração de monumentos na Capital Metropolitana, sobretudo nas áreas centrais e de maior prestígio socioeconômico, como o Centro e a Zona Sul, contrastando com a presença rarefeita, fragmentada ou inexistente dessas formas simbólicas nas periferias da capital e nos municípios da Baixada Fluminense.

Para além da materialidade dos monumentos, os resultados indicam que essa concentração também se expressa na produção e circulação de informações patrimoniais. Observou-se que a Capital Metropolitana dispõe de um volume significativamente maior de registros digitais, pesquisas acadêmicas e estruturas institucionais voltadas à gestão dos monumentos, como a Gerência de Monumentos e Chafarizes (GMC), vinculada à Secretaria Municipal de Conservação, responsável por ações de restauração, manutenção, preservação e autorização de novos monumentos. Essa centralização institucional e informacional reforça o papel das áreas centrais como vitrines simbólicas da cidade, ao passo que as demais áreas da RMRJ permanecem marcadas pela escassez de dados, ausência de inventários sistematizados e baixa visibilidade patrimonial.

Embora a condição histórica do Rio de Janeiro como antiga capital do país contribua para explicar parte dessa concentração, os resultados demonstram que tal argumento é insuficiente para compreender a magnitude das desigualdades observadas. A espacialização dos monumentos acompanha e reforça a lógica de produção desigual do espaço metropolitano, na qual determinados lugares e, portanto, determinados grupos sociais são considerados dignos de investimento simbólico, cuidado estético e celebração histórica em espaços luminosos, enquanto outros permanecem à margem desses processos nos espaços opacos. A não presença, a precariedade de manutenção e a ausência de informações sobre monumentos nas periferias indicam uma lógica seletiva de reconhecimento, que atua tanto no plano espacial quanto no simbólico.

Essa seletividade também se manifesta na escolha dos temas e das figuras homenageadas, isto porque, a predominância de monumentos são dedicados a homens

brancos, políticos, militares e representantes das elites econômicas, no qual, reforça a construção de heróis fundadores e a consolidação de uma história oficial, marcada por valores e visões de mundo hegemônicas. Em contrapartida, figuras populares, lideranças revolucionárias e trajetórias coletivas das classes trabalhadoras apresentam representação ínfima ou inexistente, o que limita a plurivocalidade da memória urbana e silencia experiências que melhor refletiriam a diversidade social e histórica da população fluminense.

Do ponto de vista teórico, os resultados reforçam a compreensão dos monumentos como dispositivos ativos de poder simbólico. Ao materializar narrativas dominantes no espaço urbano, essas Formas Simbólicas Espaciais não apenas refletem relações de poder preexistentes, mas contribuem para sua naturalização e reprodução, legitimando hierarquias sociais e territoriais. A monumentalização, nesse sentido, atua como mecanismo de manutenção do status quo, definindo quais identidades são valorizadas, quais histórias são lembradas e quais permanecem excluídas da paisagem e da memória coletiva.

Como agenda futura de pesquisa, destaca-se a necessidade de aprofundar investigações sobre práticas comunitárias de memorialização, monumentos informais e iniciativas contra-hegemônicas de produção da memória, especialmente nos territórios periféricos da metrópole. Do mesmo modo, torna-se fundamental articular a análise das Formas Simbólicas Espaciais a indicadores socioeconômicos, raciais e culturais, ampliando a compreensão das desigualdades simbólicas inscritas no espaço urbano.

No campo das políticas públicas, os resultados apontam para a urgência de descentralizar as políticas de patrimônio e memória, fortalecendo inventários participativos, ampliando a atuação institucional nos municípios periféricos e valorizando narrativas locais historicamente invisibilizadas. Repensar a monumentalização a partir de uma perspectiva democrática, plural e territorialmente sensível constitui passo essencial para promover justiça simbólica e ampliar o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Uma sistematização da análise de monumentos na Geografia. **Terra Plural**, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 9-22, jan./jun. 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (Org.). Heterogeneidade e transformação espacial no Brasil. **Espaço e Cultura**, Rio de Janeiro, n. 9-10, p. 7-10, 2013. DOI: <https://doi.org/10.12957/espacoecultura.2000.7230>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/espacoecultura/article/view/7230>. Acesso em: 30 jan. 2026.

CHOAY, François. **Alegoria do patrimônio**. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

CUNHA, Maria Clara do Carmo; ROXO, Gusthavo Gonçalves. O Papel Político de Bustos e Estátuas no Contexto Carioca: Uma Descentralização (regional) do Pensar Museológico. **Revista Avesso: Pensamento, Memória e Sociedade**, v. 3, n. 2, p. 1-18, 2022.

FREIRE, Cristina (Org.). **Arte contemporânea: preservar o quê?** São Paulo: Museu de Arte Contemporânea da Universidade de São Paulo, 2015. 196 p. ISBN 978-85-391-0704-9.

HALL, S. 1997. **Representations: Cultural Representations and Signifying Practices**. Londres: Sage Publications.

JOHNSON, K. E. **Understanding communication in second language classrooms**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Paris: Anthropos, 1974.

LOBATO, Rodrigo Batista *et al.* Nomes geográficos no centro de Juiz de Fora - MG: recorte espacial entre as avenidas Barão do Rio Branco, Presidente Itamar Franco e Getúlio Vargas. **Revista de Geografia (PPGEO - UFJF)**, Juiz de Fora, v. 8, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/geografia/article/view/18108>. Acesso em: 29 jan. 2026.

REVISTA MUSEU. Prefeitura lança o livro "Os monumentos do Rio de Janeiro – Inventário 2015". **Revista Museu**, Rio de Janeiro, 17 dez. 2015. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/9391-17-12-2015-prefeitura-lanca-o-livro-os-monumentos-do-rio-de-janeiro-inventario-2015.html> Acesso em: 11 nov. 2025.

RIEGL, Alois. **O culto moderno dos monumentos: sua história e suas origens**. Tradução de Werner Rothschild Davidsohn e Anat Falbel. São Paulo: Perspectiva, 2014. 88 p. (Coleção Elos, 64).

RODRIGUES, Fernando; FRANÇA, William. Dinastia é dominada por militares e políticos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 maio 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/5/15/brasil/21.html>. Acesso em: 10 fevereiro 2026.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

TOMAZ, Paulo Cesar. A Preservação do Patrimônio Cultural e Sua Trajetória no Brasil. Fênix – **Revista de História e Estudos Culturais**, v. 7, n. 2, p. 1-12, 2010.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

REFLEXÕES SOBRE AS NARRATIVAS AUDIOVISUAIS DE JOVENS PERIFÉRICOS NUM COLETIVO ARTÍSTICO DA BAIXADA FLUMINENSE

RECONSTRUCTING RIO DE JANEIRO'S UNEMPLOYMENT RATE: A BACKCASTING METHOD (2002–2023)

Priscila Pinheiro de Lima da Silva

 <https://orcid.org/0009-0008-6971-8797>

Correspondência: priscilapinheirolimas@gmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Wania Regina Coutinho Gonzalez

Correspondência: waniagonzalez@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4803-909X>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96999

Recebido em: 22 fev. 2026 | **Aceito em:** 23 abr. 2026

RESUMO

Este resumo aborda as atividades desenvolvidas pelo Coletivo artístico, composto por jovens e destinado a produção de memória audiovisual sobre percursos, vivenciados em ruas, vias urbanas. O objetivo precípua desta pesquisa é analisar a produção de narrativas visuais sobre o cotidiano enquanto retrato identitário, produzido pela juventude de um coletivo de produção artística audiovisual em municípios da Baixada Fluminense, à luz de autores da Sociologia Clássica e Contemporânea. Pesquisa de natureza qualitativa busca elucidar a análise de vídeos, produzidos pelo referido Coletivo Artístico. Utilizando a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo (etnografia de tela). Através da análise busca-se refletir sobre as narrativas de jovens periféricos acerca das suas questões cotidianas, dificuldades enfrentadas na mobilidade urbana nas periferias da cidade do Rio de Janeiro. Conclui-se que a discriminação das classes populares periféricas retratada nos vídeos, possui um nexo com o que Rogério Haesbaert, chama de transterritorialidade fechada, a relação com a territorialidade do outro é marcada pela negação, pela imposição de limites e pela tentativa de preservar a própria territorialidade de forma exclusiva, onde tange a segregação das classes.

Palavras-chave: coletivos artísticos; periferias; juventudes.

ABSTRACT

This abstract addresses the activities developed by the artistic Collective, composed of young people and dedicated to the production of audiovisual memories about journeys experienced in streets and urban thoroughfares. The primary objective of this research



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

is to analyze the production of visual narratives about daily life as an identity portrait, produced by the youth of an audiovisual artistic production collective in municipalities of the Baixada Fluminense region, in light of authors from Classical and Contemporary Sociology. This qualitative research seeks to elucidate the analysis of videos produced by the aforementioned Artistic Collective. Using bibliographic research and field research (screen ethnography), this analysis seeks to reflect on the narratives of young people from the periphery regarding their daily issues and the difficulties they face in urban mobility in the outskirts of Rio de Janeiro. It is concluded that the discrimination against the working classes in the periphery, as portrayed in the videos, is linked to what Rogério Haesbaert calls closed trans-territoriality, where the relationship with the other's territoriality is marked by negation, the imposition of limits, and the attempt to preserve one's own territoriality exclusively, which touches on class segregation.

Keywords: artistic collectives; peripheries; youth.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda a produção de narrativas visuais por jovens periféricos, num coletivo popular artístico atuante na Baixada Fluminense do Rio de Janeiro, como instrumento de produção do conhecimento em um espaço não formal de educação, A partir de uma pesquisa qualitativa no Canal Plá, com acesso pelo YouTube e Facebook será efetuado a correlação entre o relato do cotidiano a partir da websérie “Trajetos”.

O coletivo artístico composto por jovens e destinado a produção de memória audiovisual sobre percursos, vivenciados em ruas e vias urbanas. São oriundos do cineclubes Buraco do Getúlio, localizado na cidade de Nova Iguaçu. Aprenderam a manejar a ferramenta audiovisual, a qual hoje se tornou suas profissões. Entre outras produções, destaca-se “Trajetos”, em formato websérie, com seis episódios, envolvendo os caminhos e as vivências nas periferias cariocas. A direção de José Alsanne busca relatos de como seis personagens, em duas linhas municipais e duas intermunicipais de ônibus, uma linha de trem, uma de barca e um percurso de bicicleta atravessam cinco cidades da metrópole fluminense.

A pesquisa de natureza qualitativa com pesquisa de campo focada na etnografia de tela, e referencial teórico pautado na teoria crítica, busca elucidar o objetivo explicitado à luz da análise de vídeos, produzidos pelo referido Coletivo Artístico. Os cotidianos destes jovens são armazenados e publicizados no Youtube e Facebook no canal Plá, através da webséries “Trajetos”, a qual este trabalho busca abordar ao longo do texto. Por meio destes canais interagem com o público. Esse espaço midiático é o terreno jovem, um veículo dinâmico de interação social e disseminação de suas produções. Essas

produções criam e dão visibilidade as suas identidades culturais e territoriais. Através da escola de suas próprias vidas, apropriaram-se da educação popular e transformaram em imagens os fatos que interagem com suas realidades. Ideias imbricadas ao que Bauman (2005) e Hall (2006) classificam como identidade.

Assim, o presente texto aborda a produção de narrativas visuais por jovens periféricos, num coletivo artístico da Baixada Fluminense, utilizando o audiovisual como instrumento de produção do conhecimento em um espaço não formal de educação, relato do cotidiano enquanto retrato identitário, se configurando num espaço formativo.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Ultrapassando as barreiras do domínio hegemônico, os jovens, participantes do Coletivo pesquisado, buscam romper as estruturas rígidas e sociais, eles sobrepõem práticas coercitivas impostas por marcadores sociais. De forma flexível e fluída, as relações sociais abrem novos horizontes para práticas de inclusão, considerando a multiplicidade, a diversidade cultural. Desconstruindo ideias, é possível reconhecer as diferenças e respeitá-las (Hall, 2006).

Em contrapartida o sistema econômico, social e educacional é gerido pelo poder hegemônico e o que ocorre em sociedade, não é a ruptura dessas estruturas de domínio e sim, o sujeito dominado. Correlacionando com Bauman (2005), na busca por uma identidade, o sujeito e principalmente o jovem encontra pouca segurança emocional, tendo em vista vários fatores que prejudicam a reflexão crítica social, conduzindo-o à ações instintivas. Um desses fatores é a globalização e seus efeitos, em que se caracteriza na sociedade contemporânea pela fluidez, incerteza e falta de referências sólidas.

Bourdieu (2001, *apud* Bauman, 2005, p.34) em seu termo *Pensée unique*, quando se refere ao pensamento dominante do neoliberalismo, onde considerava uma forma de controle intelectual e social, que impõe uma visão de mundo que legitima as desigualdades sociais e a exploração do trabalho, limitando a capacidade de pensar em alternativas de mudanças.

O panorama histórico social, ao longo de décadas foi moldado para que o controle garanta o poder. Todo sistema econômico, social e educacional girando em torno das classes hegemônicas, assim essas classes cumprem seu propósito em torno do capital. Diante dessa definição de Marx e Engels (2007), o materialismo histórico evidencia uma

dialética enraizada em sociedade, tornando os sistemas públicos precários, utilizados pelas classes populares. Como os transportes públicos, sistema único de saúde (SUS) e educação pública, entre outros. De forma intencional e forjada, alguns modelos de estratégia de reprodução do sistema capitalista forjam consensos em torno de seu propósito. São formas de condicionar a população, agrupando indivíduos para que continuem dentro do círculo capital. Usando o exemplo da cadeia alimentar animal, seria uma “cadeia alimentar humana” ou nicho de mercado, respeitando a pirâmide hegemônica, algo que fugindo do controle capital desorganiza todo o sistema hegemônico.

Nessa perspectiva a democratização do acesso à educação fica restrita à educação básica dificultando os cidadãos das periferias a alcançarem os patamares elevados. Pois, esses lugares são ocupados pela hegemonia e seus herdeiros ainda que a entrada das classes populares no ensino superior tenha aumentado nas últimas décadas. Diante do exposto, identificamos que as narrativas juvenis rompem obstáculos segregacionistas, pois se utilizam de educação não formal, fora do sistema educacional forjado pelo Estado, para fazerem as suas críticas à desigualdade social. Produzem conhecimento fora do controle hegemônico, através das culturas das classes populares em movimentos sociais, estabelecendo novas conexões identitárias (Gohn, 2010; Hall, 2006).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na webserie Trajetos¹ os jovens ressaltam sobre as dificuldades enfrentadas na mobilidade urbana nas periferias da cidade do Rio de Janeiro. As dificuldades de acesso ao centro da cidade, para quem mora na periferia. Encontramos nesse cenário, as imagens dos vídeos, o trabalhador (proletariado), o estudante, enfim o sujeito pertencente as periferias do RJ, que circula nos coletivos apertados, no trem, o qual é retratado no vídeo trajetos 6 por Adriele Vieira e Trajetos 4 por Lidi de Oliveira. Lidi, relata que “o ônibus ao mesmo tempo que faz a ponte de acesso aos lugares, também faz a separação dos territórios”.

¹Trajetos é uma websérie, contém 6 episódios com duração de 3 a 4 minutos, foi produzida em percursos pela periferia do Estado do Rio de Janeiro. Essas rotas se dividem em episódios, são: episódio 1 Chacara Arcanjo X Caxias/ 2 Mesquita X Central do Brasil/ 3 Niteroi X Glória/ 4 Parque Paulista X Central do Br./ 5 Penha X Centro/ 6 Austim X Central do Br. Trajetos está disponível no canal Plá no youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=c8m2qYwc0-o&t=2s>

Cotejando com as ideias de Rogério Haesbarert (2014), onde o estado estimula e restringe a mobilidade urbana, ao qual transmite uma ideia falsa de liberdade, pois o estado delimita o território. Estabelecendo leis e regulamentos, através de controle de fronteiras e medidas que limitam a circulação de pessoas e bens. Da mesma forma promove a mobilidade através de investimentos em infraestrutura de transporte, acordos comerciais e políticas de livre circulação, com objetivos em torno do capital.

Assim como a globalização, é um processo irreversível que ao mesmo tempo que conecta, também divide, criando formas de desigualdade e exclusão. Haesbaert (2014), contrapõe a ideia de liberdade com a mobilidade e cita Paul Virilio, pois como supracitado acerca das estratégias de controles, são forjadas para que o poder continue dominando. Portanto, essa falsa liberdade é forjada para que se tenha aceleração, “quando você vai depressa demais, você é inteiramente despojado de si mesmo, torna-se totalmente alienado. É possível portanto uma ditadura do movimento” (Haesbaert, 2014 apud Virilio, 1984:65).

Quando Marx (2007) se refere a inconsciência retrata a ideia de que os indivíduos, no processo de trabalho dentro do sistema capitalista, produzem a sociedade e suas estruturas, mas sem consciência disso. Agem dentro de um sistema que molda suas ações, crenças e desejos, mas não compreendem plenamente o seu papel nisso. Essa falta de consciência leva à alienação. Percebe-se que ao produzir a realidade inconscientemente, o trabalhador se aliena, do produto do seu trabalho, criando algo que está fora da sua realidade, além de ser controlado por outrem. Se distanciando da sua própria essência, algo que poderia ser livre e criativo, se torna uma imposição rígida e opressora.

Portanto, o conceito de alienação está intrinsecamente ligado à forma como o trabalho é estruturado no capitalismo. Marx (2007) vê o capitalismo como um sistema que impede o trabalhador de se reconhecer no que produz, contribuindo para uma forma de existência marcada pela perda de sentido e desumanização. Haesbaert (2014) acrescenta que até mesmo a mobilidade interna da força de trabalho é controlada pelo estado. O trabalhador não tem controle sobre como o trabalho é feito, sobre as condições em que trabalha, e sobre as decisões que afetam sua atividade. Isso pode levar a uma sensação de impotência e falta de autonomia, dificultando a construção de uma identidade ligada ao trabalho (Bauman, 2005).

A perda de controle sobre o trabalho e as relações sociais pode levar a um sentimento de estranhamento em relação à própria identidade, como se o indivíduo se tornasse um objeto a serviço de forças externas (Bauman, 2005). Em Trajetos 6, a jovem

Adriele Vieira, relata que presenciou o momento em que uma trabalhadora dentro do trem, dormiu no banco e por estar muito cansada, caiu do banco para o chão. A perda de sentido e desumanização se configura nessa cena, esta mulher já não passa os momentos livres em vigília, por ter sido explorada, não tem tempo de pensar por tanto cansaço, desmotivação. Ela representa a grande parte da população trabalhadora, assalariada que vive essa realidade.

A estação de trem se configura em um território de pertencimento das classes populares, reuni o grande contingente da população periférica, os quais são objeto de produção e circulação da economia, “as maquininhas” que sustentam o sistema capitalistas. Todos os dias saem de suas cidades dormitórios e se deslocam para seus domicílios de trabalho. Como diz Marcelo Falcão, “sou mais um no Brasil da central na minhoca de metal que corta as ruas” em (Rodo cotidiano). Esse trabalhador é explorado, oprimido, desumanizado, se torna alienado e no momento de retorno de todo seu esforço através do trabalho, recebe um sistema de saúde precário, educação precária, moradia precária. Pois é tratado como cita a música, como apenas mais um, uma estatística sem importância.

Sobre a desigualdade social, principalmente da discriminação das classes populares periféricas, correlaciono ao que Haesbaert (2014), chama de transterritorialidade fechada, a relação com a territorialidade do outro é marcada pela negação, pela imposição de limites e pela tentativa de preservar a própria territorialidade de forma exclusiva, onde tange a segregação das classes. Essa realidade, está muito pungente. Em Trajetos 6, Adriele Vieira, conta que “percebe o racismo no olhar de algumas pessoas”. É notório que essa segregação está em sociedade, os grupos sociais tendem sempre a classificar pessoas, por vestimentas, por territorialidade, por cor, gênero e etnia (Bauman, 2005).

Atualmente, a supremacia promove incentivo a políticas públicas de inclusão social, porém o que existe é apenas performatividade (Foucault, 1975), ou seja, os incentivos em torno dessas políticas visam interesses em torno do capital social (Bourdieu, 2001). Gerando um conjunto de recursos onde indivíduos ou grupos adquirem devido à sua rede de relações sociais. (Bauman, 2005) Essas relações, que podem ser mais ou menos institucionalizadas, fornecem acesso a conhecimentos, reconhecimento e oportunidades que podem ser mobilizados para benefício próprio, de grupo ou empresas. Em essência, o capital social é o valor inerente às redes sociais de uma pessoa ou empresa e sua capacidade de usá-las para obter vantagens e ascender socialmente.

Portanto, entende-se que o capitalismo para se estabelecer, promove profundas desigualdades sociais e concentração de poder nas mãos de uma burguesia que atua em consonância com os interesses externos. Embora o estado, se apresenta como democrático trabalha na defesa dos interesses das classes dominantes, restringindo a participação política e social de grande parte da população.

No entanto, para que haja mudança nesse contexto de exploração e desigualdades sociais, é necessário que essas classes excluídas sejam conduzidas a pensar e a transformar a sociedade. Fortalecendo os elos, para que juntos possam lutar por seus ideais de liberdade (Marx; Engels, 2007).

Percebe-se que ainda hoje, diante de muitos estudos epistemológicos sendo desenvolvidos na academia e em espaços culturais que se preocupam com a valorização das diferentes culturas, ainda encontramos o que Bourdieu (2001) define como capital social. São interesses sociais que movimentam a inclusão social, mas que na íntegra ainda se mantém cristalizados nas culturas hegemônicas.

Embora o discurso seja efetivamente importante em um âmbito global e local, a função primordial da cultura reside na constituição das subjetividades e identidades pessoais. Tais significados, embora subjetivamente sentidos, materializam-se de forma objetiva na sociedade através de ações, práticas e institucionais, sendo que os discursos culturais nos interpelam a ocupar posições específicas de sujeito (Araújo, 2009).

O ponto central, segundo Candau (2008), não reside na simples admissão da pluralidade cultural, mas na articulação prática entre igualdade e diferença, sugerindo a ideia de promover a igualdade dentro das especificidades de cada cultura. Dialogando com a teorização de Santos (2003), que, embora defina multiculturalismo como a coexistência de culturas, aponta para a necessidade de ir além e reconhecer ativamente essa pluralidade em uma abordagem mais engajada.

Dessa forma os jovens, participantes do Coletivo artístico, uniram seus pares em busca de força para sobrepor a hegemonia. Assim promovendo mudanças através de suas produções audiovisuais, dão visibilidade a sua identidade, ascendendo a cultura territorial periférica. Através do reconhecimento intercultural promovem práticas de inclusão, desconstruem padrões sociais, interagindo com as realidades do território, que faz todo sentido a sua trajetória histórica e cultural. E o território, um espaço não formal de educação passa a ser um espaço formativo (Hall, 2006).

No cotidiano da vida, em várias atividades e experiências vivenciadas, o indivíduo está em constante aprendizagem. A aprendizagem é um processo que ocorre ao longo da

vida, em vários espaços sociais. Dessa forma, o coletivo artístico se desenvolveu, para além dos muros escolares, em um espaço social e formativo. Assim, em todo esse mecanismo de aprendizagem, eles, além de aprender também ensinam, expõem suas vivências através de narrativas que traduzem realidades cotidianas que se constroem de forma identitária (Gohn, 2010).

Dessa maneira essa aprendizagem que se dá de modo não formal, pode ser vista em todo tempo na vida. Em Trajetos 1, Lais Dantas, relata sobre as dificuldades enfrentadas com a linha de ônibus e o quanto isso pode ser um fator de afastamento de seu bairro do grande centro, da cidade de Caxias e do município do RJ. Laís, desenvolve um senso crítico, ao pensar sobre esse assunto e relata esses fatores em uma página, ao qual ela cria para dar visibilidade a crítica, ou seja, de forma independente ou também por ações e influências da vida, ela está criando, produzindo e construindo novas ideias. Podem ser influências sociais, culturais e muitas outras, que permitem que o indivíduo adquira experiências, práticas, porém não estão vinculadas a uma instituição, e não são intencionadas e nem direcionadas a uma organização (Gohn, 2010).

E assim, como todo indivíduo aprendente, visualizamos nesse espaço não formal, o jovem na escola da vida, lugar que há o encontro e a interação de diferentes identidades. Nesse mundo juvenil as relações de troca de experiências acontecem a todo o momento, propício a novas construções culturais, conceitos crítico e político a respeito da sociedade e do mundo. Essa emancipação juvenil cria seu próprio espaço cultural político, ampliando a capacidade de aprender e incluir seus pares, que por pertencerem a classes populares encontram formas de vencer as barreiras do preconceito (Gohn, 2010).

Vejo no grupo de jovens artistas, essa união dos pares, com objetivo de vencer os marcadores sociais. Dando visibilidade a sua cultura, a cultura periférica, a cultura territorial, a qual sempre é retratada como inferior pelas mídias sociais hegemônicas. As classes populares e a educação popular, através dos movimentos sociais evidenciam no cotidiano que as práticas educativas são estabelecidas de fato, quando o processo formativo acontece de forma natural. A educação popular se insere enquanto forma libertária de criação das classes populares dando lugar a produções críticas e independentes, longe de manipulações e paradigmas (Gohn, 2010).

Portanto, na educação não formal, os conteúdos são direcionados a objetivos específicos aos quais de uma forma geral são engajados nas vivências de sua clientela, de seu público. Direcionado para uma formação crítica da realidade, aliando a produção de conhecimento diante das vivências reais do grupo, das diferentes culturas, da construção

de identidades, dos direitos e deveres de cidadão, do ser sociável dentro das regras sociais. São características que marcam o diferencial da educação não formal (Gohn, 2010)

Dentro desse contexto, Libâneo (2010) afirma que há intencionalidade na educação formal e não formal, pois ambas têm intenção de ensinar e induzir reflexões críticas. A diferença é que a educação não formal não tem intenção de formalizar, e não existe uma sistematização que precisa ser cumprida, e nem uma cobrança.

Em contrapartida Libâneo (2010), ressalta que diante do mundo contemporâneo, ao qual oferece aprendizagens em vários espaços e instâncias. A definição que separava estritamente as modalidades de educação formal, não formal e informal está passando por reconfigurações.

Hoje, com a mudança crescente dos processos informais e não formais sobre a educação formal, a inter-relação entre essas modalidades é mais fluida e dinâmica. Essas mudanças nos processos educativos se dão por diversos motivos: o advento da tecnologia é um deles, o qual proporcionou através da internet, redes sociais, Inteligência artificial (IA) entre outros, um vasto espaço de aprendizagem informal. De forma geral todas as faixas etárias aprendem, mas em especial, as crianças e os jovens, são o público que dominam habilidades mais fluentes para o manejo dessa ferramenta e adquirem mais conhecimento, fora do ambiente escolar.

O coletivo artístico utilizou a aprendizagem não formal de seu primeiro contato no cineclube, aprenderam ferramentas profissionais, como o manejo de câmeras, foco, abertura, entre outras. Além de produção de vídeos e filmes, montar roteiro, buscar atores e cenários, apesar de trabalharem com a realidade, acredita-se que para que tudo ocorra, demanda uma elaboração. Todo esse processo é uma experiência adquirida, é uma aprendizagem e que foi evoluindo. Através das redes sociais conseguem disseminar, dar visibilidade ao trabalho desenvolvido e interagir com o público. Toda essa produção, esse processo trabalhoso dos jovens demonstra e comprova por si o quanto a educação não formal foi importante nesse processo de aprendizagem e a interdisciplinaridade trabalhada constantemente.

A crescente busca por atualização é outro motivo das mudanças nos processos educativos. Devido às cobranças do mercado de trabalho, gerou o aumento da procura de cursos livres, workshops, treinamentos, todos se enquadram em educação não formal e a busca por saber e pesquisar configura-se na autoaprendizagem entrando na educação informal.

No entanto Gadotti (2005) pontua que considera as três modalidades de educação definidas por Libâneo, porém a educação não formal não pode sobrepor a educação formal, como o motivo de sua existência ser devido às lacunas da outra. Esse conceito é rejeitado por Gadotti por afirmar que atualmente os currículos que adotam uma perspectiva intercultural entendem a informalidade como parte integrante e fundamental do processo educacional contemporâneo.

Afonso (1989, *apud* Park, 2005, p.17) ressalta sobre as diferenças da educação formal e a não formal, a primeira é flexível e adaptativa, se molda de acordo com seu grupo, suas vivências. Em contrapartida alerta-se pelo risco da desvalorização da educação formal. Assim como também pontuam Park e Fernandes (2005, p.10), pois essa relação pode induzir a uma substituição de uma pela outra. O que poderia ocasionar em um empobrecimento social, educacional e cultural. Pois a educação formal também tem seu valor e contribuição educacional.

As contribuições de todas as modalidades não podem ser desconsideradas para o conhecimento e sim a inter-relação delas, a qual chamamos de interculturalidade. Esse conceito se dá através da interação do sujeito com o mundo. Como pontua Charlot (2000), a aprendizagem vai além da simples obtenção de conhecimento; trata-se, na verdade, da integração da realidade e do desenvolvimento da própria identidade, um processo que é, a um só tempo, coletivo e subjetivo.

4 CONCLUSÃO

Concluo que o conhecimento sobre os contextos culturais, sociais e econômicos, é a base para o entendimento de vários problemas sociais. São abordagens teórico metodológicas que podem ser aplicadas à pesquisa educacional, fornecendo uma lente para entender as relações entre educação, sociedade e produção de conhecimento. Resposta para vários acontecimentos, como a precarização da educação e consequentemente das pesquisas na área. Devido a todo esse sistema hegemônico forjado para que o controle não permita o avanço da educação e do setor econômico.

As determinações históricas e as relações de poder definem muitas maneiras que encontramos para viver e pensar, ou seja, as relações sociais de produção. O mundo no qual existimos, independente de nossas escolhas, o modo de produção vigente,

“capitalista” e todo nosso entorno. Assim o ser humano através do trabalho e das relações sociais produz a vida, em um movimento constante e contínuo.

Portanto, entende-se que o capitalismo para se estabelecer, promove profundas desigualdades sociais e concentração de poder nas mãos de uma burguesia que atua em consonância com os interesses externos, como bem citado por Haesbaert (2014) transterritorialidade fechada, dando exclusividade a seu terreno e negando o livre acesso ao outro. Embora o estado, se apresenta como democrático trabalha na defesa dos interesses das classes dominantes, restringindo a participação política e social de grande parte da população.

No entanto, para que haja mudança nesse contexto de exploração e desigualdades sociais, é necessário que essas classes excluídas sejam conduzidas a pensar e a transformar a sociedade. Assim como aponta Gohn (2014) fortalecendo os elos, para que juntos possam lutar por seus ideais de liberdade. A educação em todas as instâncias se mostra um caminho para essa liberdade e a educação não formal direciona enquanto forma libertária de criação das classes populares, dando lugar a produções críticas e independentes longe de padrões pré-determinados. Onde a prática social, gera novos saberes e as vivências reais dão sentido a esses saberes, as construções identitárias, dos direitos e deveres e das regras sociais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Sociologia da educação não-formal. Reactualizar um objecto ou construir uma nova problemática? In: ESTEVES, Antônio Joaquim e STOER, Stephen R. **A sociologia na escola**, Porto: Afrontamento, 1989, p.83-96

ARAUJO, C. Interculturalidade na perspectiva decolonial: contribuições para a educação. In: **Educação Intercultural na América Latina**: entre concepções, visões, tensões e propostas. 1ª. ed. Rio de Janeiro, RJ: 7 Letras, 2009.

BAUMAN, Z. **Entrevista a Benedetto Vecchi**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005. 110 p.

BOURDIEU, P. **Os três estados do capital cultural**. Tradução Magali de Castro. In Nogueira, M. A.; Catani, A. M. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2001. p.71-79.

CANDAU, V. M. F. **Direitos humanos, educação e interculturalidade**: as tensões entre igualdade e diferença. Rio de Janeiro, RJ: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, Revista Brasileira de Educação, v. 13, jan./abr.

2008. Disponível n. 37, em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/05.pdf>. Acesso em: set. 2025

CHARLOT, B. **Da relação com o saber**: elementos para uma teoria. Porto Alegre: Artmed, 2000.

FREIRE, P. **Educação como prática de liberdade**. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. O nascimento da prisão. 29. ed. Trad. Raquel Ramalhe. Rio de Janeiro: Vozes, 2004b.

GADOTTI, M. **A questão da educação Formal/não formal**. Suisse, 18 de outubro de 2005.

GOHN, M. G. **Educação não formal e o educador social**: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010. (Questões de nossa época, v. 1).

HAESBAERT, R. Viver no limite: da transterritorialidade ao contornamento. *In*: HAESBAERT, R. **Viver no limite**: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva; Guacira Lopes Louro. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

LIBÂNEO, J. C. **Pedagogia e pedagogos, para quê?** 12. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2007

SANTOS, B. S. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

ETNOATLAS GEOGRÁFICO PARTICIPATIVO: CARTOGRAFIA COMO RESISTÊNCIA E MEMÓRIA NAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DA COSTA VERDE (RJ)

**PARTICIPATORY GEOGRAPHIC ETHNOATLAS: CARTOGRAPHY AS
RESISTANCE AND MEMORY IN THE QUILOMBOLA COMMUNITIES OF
THE COSTA VERDE (RJ)**

Lucas Celestrini Merovil da Silva

 <https://orcid.org/0009-0006-0954-9560>

Correspondência: lucascelestrini@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.

Monika Richter

 <https://orcid.org/0000-0002-2129-4007>

Correspondência: Mrichter@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.

Marcos Vinicius de Souza Leu

 <https://orcid.org/0000-0001-6176-4934>

Correspondência: marcos_leu@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense Rio de Janeiro, Brasil.

Thainá Moreira de Souza

 <https://orcid.org/0009-0000-8426-1811>

Correspondência: thaina_moreira@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.

Cláudia Ramos da Silva Ferreira

 <https://orcid.org/0009-0000-5289-3689>

Correspondência: claudiaramos@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97007

Recebido em: 22 fev. 2026 | **Aceito em:** 23 abr. 2026

RESUMO

Historicamente, a cartografia tem servido como instrumento de poder e controle territorial. No entanto, para as comunidades quilombolas, o mapa pode ser ressignificado como uma ferramenta de afirmação identitária e defesa de direitos. Este trabalho descreve a elaboração de um Etnoatlas Geográfico Participativo focado nas comunidades quilombolas da região da Costa Verde, localizadas no litoral sul fluminense. O objetivo central é integrar conhecimentos geográficos, históricos e culturais para divulgação e conhecimentos desses povos tradicionais, bem como para fortalecer a luta pela permanência no território e visando promover a autonomia na



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

gestão territorial dessas populações. Como percurso metodológico, a pesquisa-ação e a cartografia social foram essenciais para a construção desse material. A elaboração coletiva do Etnoatlas ampliou o diálogo entre universidade e comunidades e gerou um material didático e político que pode ser utilizado em espaços institucionais, assim como em ambientes escolares, pensando em uma educação antirracista e quilombola. Além disso, o processo estimulou o protagonismo local e contribuiu para dar visibilidade às demandas territoriais. Desta forma, percebe-se o Etnoatlas Geográfico Participativo como uma ferramenta estratégica de resistência e educação, pois transforma a cartografia em instrumento de justiça social, valorização cultural e fortalecimento da autonomia quilombola na gestão e defesa de seus territórios.

Palavras-chave: mapeamento participativo; comunidades tradicionais; Costa Verde; atlas.

ABSTRACT

Historically, cartography has served as an instrument of power and territorial control. However, for Quilombola communities, the map can be reinterpreted as a tool for identity affirmation and the defense of rights. This work describes the development of a Participatory Geographic Ethnoatlas focused on Quilombola communities in the Costa Verde region, located on the southern coast of Rio de Janeiro state. The central objective is to integrate geographical, historical, and cultural knowledge to disseminate information about these traditional peoples, as well as to strengthen the struggle for permanence in the territory and to promote autonomy in the territorial management of these populations. As a methodological approach, action research and social cartography were essential for the construction of this material. The collective development of the Ethnoatlas broadened the dialogue between the university and communities and generated didactic and political material that can be used in institutional spaces, as well as in school environments, with a view to anti-racist and Quilombola education. Furthermore, the process stimulated local protagonism and contributed to giving visibility to territorial demands. In this way, the Participatory Geographic Ethnoatlas is seen as a strategic tool for resistance and education, as it transforms cartography into an instrument of social justice, cultural appreciation, and strengthening the autonomy of quilombola communities in the management and defense of their territories.

Keywords: participatory mapping; traditional communities; Costa Verde; atlas.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a cartografia tem servido como instrumento de poder e controle territorial. No entanto, para as comunidades quilombolas, o mapa pode ser ressignificado como uma ferramenta de afirmação identitária e defesa de direitos. O mapeamento participativo ou etnocartografia se apresenta interessante nesse contexto como um meio de registrar práticas e representações socioespaciais autodeclaradas pela comunidade alvo da ação. Seus produtos são mapas situacionais que apontam e fazem refletir sobre aspectos particulares indicando situações de conflitos, organização interna, espaços

cotidianos e místicos, ou seja, refletem a complexidade cultural e ambiental. Seu processo de confecção revela aspectos nem sempre notados na observação simples do cotidiano, como a representatividade de aspectos significativos dentro da comunidade e mesmo a pluralidade de identidades. A Etnocartografia, portanto, pode ser entendida como fundamental a este processo, pois trata dos temas surgidos no grupo e da peculiaridade dos conhecimentos e contextos produzidos, tendo a possibilidade de gerar diversas temáticas. Se entendermos os mapas como discurso, como construção social e simbólica, devemos entender o valor igual, apesar de funções diferentes, das produções cartográficas sejam da sociedade civil ou da sociedade científica.

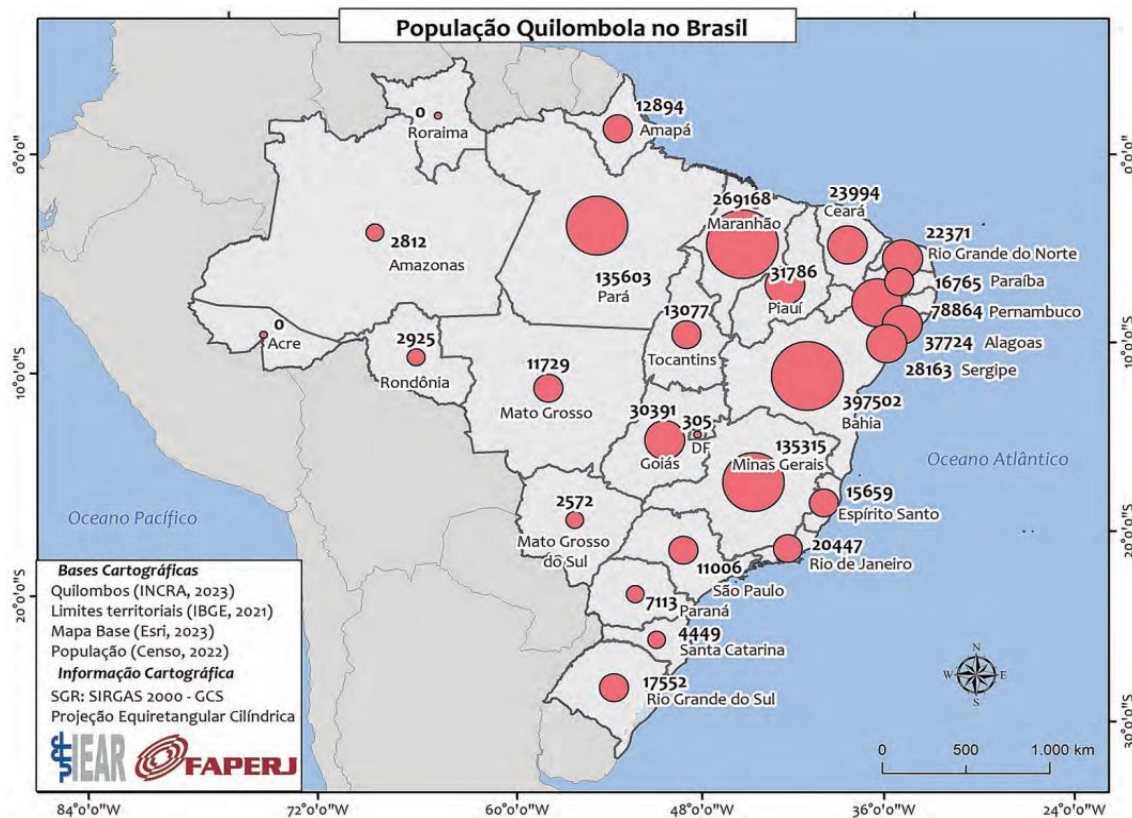
No contexto brasileiro, a cartografia deve considerar as especificidades das comunidades quilombolas, que configuram patrimônio territorial e cultural singular. Como observa Anjos (2006, pg 338), “é inconcebível realizarmos leituras do nosso território [...] sem contemplar a geografia dos quilombos”, já que estes expressam a recriação de territórios africanos no Brasil.

A própria definição de quilombo passou por ressignificações desde seu surgimento. De acordo com Moura (2014 *apud* Silva e Carneiro, 2016, pg 294 - 295), a concepção inicial, estabelecida pelo Conselho Ultramarino em 1740, definia quilombo como “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele”. Tal definição não contempla a complexidade e a diversidade da presença quilombola. Pelo contrário, reforçava uma imagem associada à desordem e à violência, apresentando os quilombolas apenas como fugitivos e subversivos. Essa perspectiva reducionista marcou o imaginário social, e seus efeitos ainda se fazem sentir na contemporaneidade.

Diante dessa visão limitada, movimentos sociais e pesquisadores passaram a liderar um processo de redefinição do conceito de quilombo, desconstruindo o enfoque exclusivo na fuga e na herança histórica. Essa nova compreensão incorporou dimensões culturais, sociais e políticas, reconhecendo as comunidades quilombolas como sujeitos de direitos e protagonistas de suas próprias histórias, com identidades complexas e lutas contínuas (Schmitt et al., 2003).

As comunidades quilombolas estão presentes ao longo do território brasileiro evidenciando sua importância histórica e territorial (Figura 1). Apenas os estados do Acre e Rondônia não possuem comunidades quilombolas, segundo o censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Figura 1 - Comunidades quilombolas no Brasil



Fonte: IBGE, 2022.

A região nordeste do país, representa 68,19% do total, o que equivale a 905.415 quilombolas; a região sudeste, com 13,73% da população quilombola, totalizando 182.305 habitantes; a região norte com 12,51%, abrigando 166.069 habitantes quilombolas; já as regiões centro-oeste e sul apresentam menor expressividade populacional, com 3,39% (44.957 habitantes) e 2,19% (29.056 habitantes) respectivamente. Esses dados levantados pelo censo de 2022 do IBGE expõem a realidade quilombola no Brasil. Desta forma, o levantamento de informações sobre as comunidades é essencial para auxiliar na definição e implementação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

A presente pesquisa se desenvolveu nos cinco Quilombos da Costa Verde, no estado do Rio de Janeiro: Santa Rita do Bracui (Angra dos Reis), Cabral e Campinho da Independência (Paraty), Santa Justina e Santa Izabel, e Marambaia (Mangaratiba). Esta região experimentou de maneira semelhante em seu território o boom da atividade turística na década de 1970/80 com a abertura da Rodovia Rio Santos e a intensificação das ações do capital imobiliário. Assim, a análise pretendida encaminhou-se em pelo menos duas direções. Uma da ordem da valorização dos conhecimentos tradicionais –

Etnoconhecimento dos moradores mesclados ao uso e ocupação da terra e sua percepção do meio – e outra que é a das problemáticas ambientais que se traduzem em demandas sociais do presente. Para tanto realizou-se a elaboração de um etnoatlas geográfico participativo digital mediante o uso de metodologias para apreensão e registro das práticas espaciais e conhecimentos das comunidades a fim de estabelecer bases para a análise e divulgação das dimensões espacial e ambiental das comunidades alvo.

2 METODOLOGIA E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

Considerando o caráter particular da obra, que visa respeitar e representar o território a partir das cosmovisões de cada comunidade, foi fundamental para a construção do material, os princípios da pesquisa-ação, da cartografia social e do mapeamento participativo, tendo em vista que as comunidades não figuram apenas como objeto de estudo, mas como sujeitos ativos na produção do conhecimento, contribuindo com memórias, saberes e percepções espaciais. A cartografia social e o mapeamento participativo possibilitaram a incorporação de referências simbólicas, culturais e afetivas aos mapas e descrições territoriais, enquanto a pesquisa-ação orientou uma construção coletiva e dialógica do conteúdo. A proposta registrou, organizou e tornou visíveis suas trajetórias, características territoriais e dimensões culturais conforme são vividas e interpretadas por seus próprios sujeitos, contribuindo para a valorização da memória, da identidade e da territorialidade quilombola.

Em síntese, a construção do material envolveu, inicialmente, a sistematização de dados secundários, por meio de levantamento bibliográfico, documental e cartográfico junto à instituições como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Cultural Palmares, Instituto Estadual do Ambiente (INEA) do estado do Rio de Janeiro, e Ministério Público Estadual, além de órgãos municipais e projetos de pesquisa desenvolvidos na região.

Na etapa seguinte, procedeu-se à modelagem de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), com a criação de uma base georreferenciada integrando dados vetoriais, hidrografia, relevo, sistema viário, unidades de conservação, zoneamentos e cobertura vegetal e dados matriciais (raster), como imagens de satélite em diferentes resoluções espaciais. Foram ainda incorporados Modelos Digitais de Elevação

provenientes do IBGE (escala 1:25.000), e do projeto Topodata do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), permitindo a geração de produtos derivados.

Os produtos cartográficos temáticos resultantes foram convertidos para o formato *KML (Keyhole Markup Language)*, facilitando sua visualização e manipulação em plataformas gratuitas como *Google Earth* e *Google My Maps*. Essa estratégia possibilitou que as próprias comunidades inserissem pontos de interesse, fortalecendo o caráter participativo do processo

Paralelamente, desenvolveu-se a etapa de etnocartografia por meio de oficinas participativas, envolvendo diálogos diretos, rodas de conversa e atividades de mapeamento com os moradores (Figura 2). Nessas ocasiões, ferramentas digitais foram utilizadas como suporte para a identificação de referências territoriais, validação de informações e construção coletiva de representações espaciais, incluindo a consolidação das linhas do tempo comunitárias.

Por fim, o material foi organizado na forma de um Etnoatlas, cuja elaboração gráfica, design e sistematização dos conteúdos passaram por processo de validação junto às comunidades antes da impressão e divulgação, reforçando sempre o papel das comunidades na construção do material.

O projeto incluiu ainda apresentações na Escola Municipal Quilombola Áurea Pires da Gama, localizada no quilombo Santa Rita do Bracuí, Angra dos Reis, ampliando a dimensão pedagógica da iniciativa e promovendo a circulação do conhecimento produzido no próprio território.

Figura 2 - Reunião para validação da linha do tempo com integrantes do quilombo Santa Rita do Bracuí, Angra dos Reis/RJ



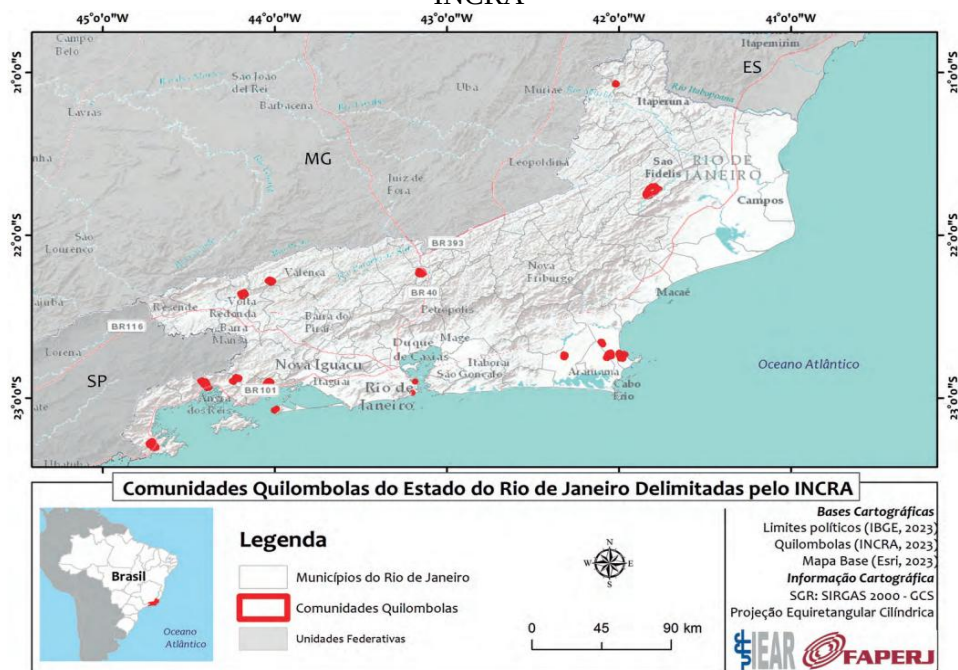
Fonte: Autores.

3 RESULTADOS

No estado do Rio de Janeiro são 44 (quarenta e quatro) comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares, no entanto somente 21 (Figura 3) já tiveram seus territórios delimitados oficialmente. Dentre essas comunidades, apenas 3 são tituladas, sendo duas localizadas na região da Costa Verde: Ilha da Marambaia e Campinho da Independência. Vale salientar que existem outras comunidades quilombolas que ainda não foram delimitadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e, por isso, não constam na base geoespacial da instituição.

De acordo com o Censo Demográfico de 2022, a população quilombola no Estado que reside em territórios quilombolas é de 3.498 pessoas, com o Quilombo do Campinho da Independência, localizado em Paraty, apresentando a maior população quilombola do Estado.

Figura 3 - Mapa das comunidades quilombolas do estado do Rio de Janeiro delimitadas pelo INCRA



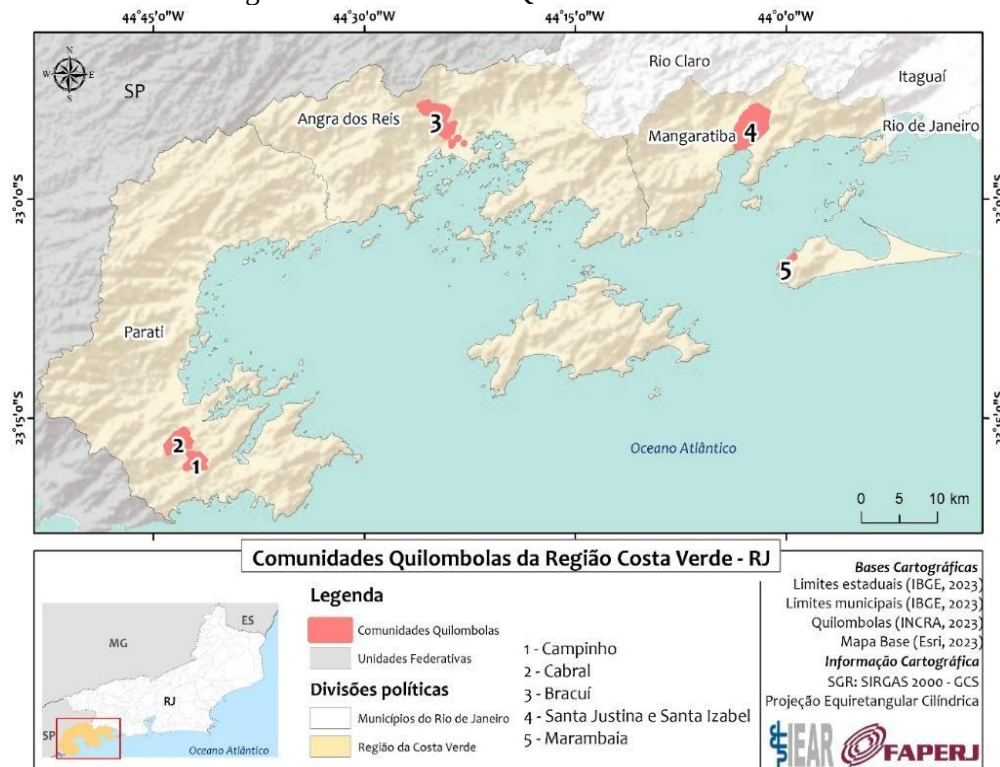
Fonte: IBGE, 2023.

Ainda segundo o censo do IBGE/2022, o número de pessoas quilombolas residindo nos Territórios Quilombolas da Costa Verde é de 1.312 pessoas, onde 550 residem no quilombo Campinho da Independência em Paraty, 333 no quilombo Santa Rita do Bracuí em Angra dos Reis, 250 no quilombo da Marambaia em Mangaratiba, 90

no quilombo do Cabral também em Paraty e 89 no quilombo Santa Justina e Santa Izabel em Mangaratiba.

Ao incorporar as narrativas, os saberes e as vivências das próprias comunidades, o Etnoatlas rompe com a lógica de produção cartográfica verticalizada e reafirma o protagonismo quilombola na definição e representação de seu espaço. Dessa forma, o material não apenas sistematiza informações, mas também contribui para o fortalecimento da autonomia na gestão territorial e para a consolidação de estratégias de resistência frente às pressões externas

Figura 4 - Comunidades Quilombolas da Costa Verde/RJ



Fonte: IBGE, 2023.

O Etnoatlas foi organizado em: Introdução, onde se discute o conceito de quilombo ao longo do tempo, isto é, descreve a construção histórica e política do termo, suas transformações e sua consolidação no campo jurídico, social e acadêmico, distanciando-se da perspectiva negativa e marginalizada produzida pelo conselho ultramarino no ano de 1740 até a sua ressignificação pela luta do movimento negro no Brasil. Na sequência, o material traz o recorte nacional sobre os Quilombos do Brasil, a partir dos dados do Censo do IBGE de 2022, após os Quilombos do Rio de Janeiro, e, por fim, os Quilombos da Costa Verde, recorte de análise central do livro, enfatizando os aspectos territoriais geográficos, históricos e socioambientais de cada um.

A partir desse panorama, o livro dedica capítulos específicos às cinco (5) comunidade. Inicialmente apresenta-se a linha do tempo das comunidades, evidenciando marcos históricos e processos de organização; a localização e inserção territorial; os elementos físico-naturais, como relevo, hidrografia e vegetação; o uso e cobertura da terra, incluindo práticas tradicionais de manejo; unidades de conservação e outros territórios tradicionais; a infraestrutura local; as casas quilombolas; e os locais de interesse comunitário, que expressam dimensões culturais e simbólicas.

3.1 Caracterização das Comunidades Quilombolas da Costa Verde

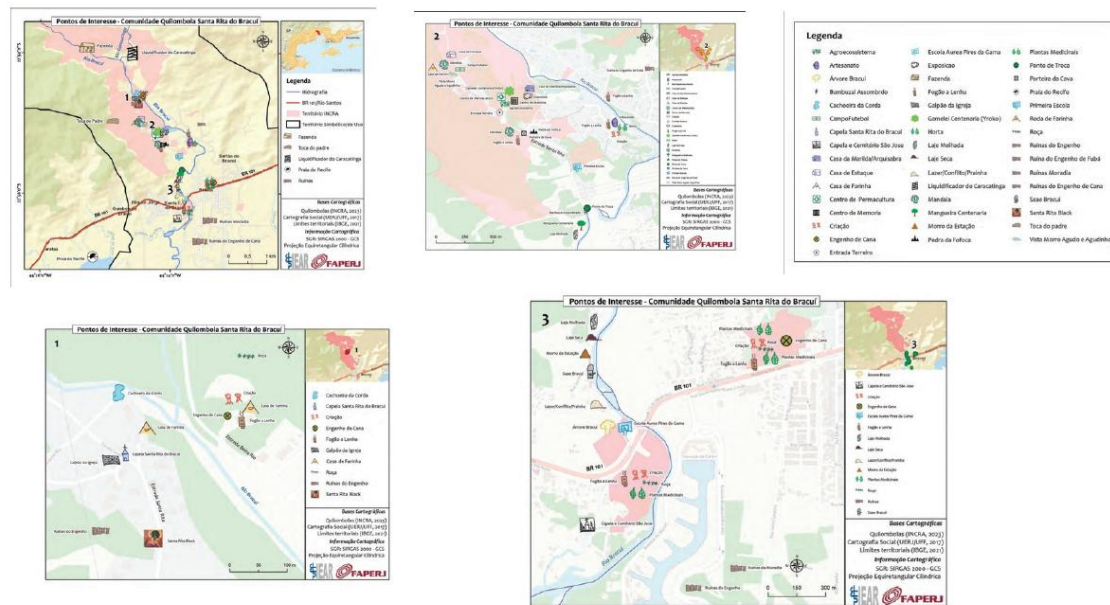
- **Santa Rita do Bracuí (Angra dos Reis)**

A comunidade quilombola Santa Rita do Bracuí, localizada no bairro do Bracuí, em Angra dos Reis, é reconhecida como uma das mais emblemáticas da região em razão de sua resistência histórica e da expressiva dimensão territorial. Originada nas terras da antiga Fazenda Santa Rita, a comunidade consolidou-se ao longo do tempo como um território de permanência e luta, marcado pela defesa da posse coletiva da terra e pela afirmação de sua identidade quilombola.

O território apresenta significativa preservação ambiental, com cerca de 77% de cobertura florestal, composta por remanescentes de Mata Atlântica que desempenham papel fundamental na manutenção dos recursos hídricos e na biodiversidade local. Ao longo de sua história, a comunidade enfrentou pressões decorrentes da especulação imobiliária e dos impactos provocados por grandes obras de infraestrutura, como a construção da Rodovia Rio-Santos, que alterou dinâmicas territoriais e intensificou disputas fundiárias.

No aspecto cultural (Figura 5), a comunidade de Santa Rita do Bracuí mantém viva a tradição do Jongo, expressão afro-brasileira que articula música, dança e ancestralidade. A culinária local também constitui importante marcador identitário, com destaque para o uso da polpa da palmeira juçara (*Euterpe edulis*) e da palmeira pupunha no preparo de pratos quilombolas. Soma-se a isso uma forte tradição oral, na qual histórias, memórias e lendas passam entre as gerações, reforçando o sentimento de pertencimento e a construção coletiva da identidade comunitária.

Figura 5 – Mapas dos Pontos de Interesse histórico e cultural do quilombo Santa Rita do Bracuí, Angra dos Reis/RJ



Fonte: IBGE.

• Campinho da Independência (Paraty)

O Quilombo do Campinho da Independência, localizado no município de Paraty, às margens da Rodovia Rio-Santos (BR-101), foi formado a partir das terras da antiga Fazenda Independência, o território foi consolidado por descendentes de Antônia, Marcelina e Luíza, mulheres negras libertas que receberam a posse da área no período pós-abolição, dando origem à comunidade.

Atualmente, a comunidade desenvolve um processo consolidado de autogestão e sustentabilidade econômica, tendo no Turismo de Base Comunitária um de seus principais eixos. O roteiro inclui contação de histórias com os griôs, vivências agroflorestais, oficinas de jongo e de cestaria, além de visita ao restaurante comunitário e à casa de artesanato. A produção artesanal, especialmente em fibras como taboa, taquara e cipó, integra geração de renda e valorização cultural. A gastronomia quilombola também se destaca, articulando saberes tradicionais e produtos do território.

Cortado pelo rio Carapitanga e inserido em área de grande relevância ambiental, o território mantém expressiva cobertura de Mata Atlântica e práticas agroecológicas, conciliando preservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais. Assim, o Quilombo do Campinho da Independência consolida-se como referência regional em organização comunitária, valorização cultural e gestão autônoma do território.

Reconhecida por ser a primeira comunidade quilombola do estado a conquistar a titulação coletiva de suas terras, concedida pelo INCRA em 1999, o Campinho tornou-se referência nacional na luta pela garantia de direitos territoriais, com base no Artigo 68 da Constituição Federal de 1988. Essa conquista fortaleceu um modelo de governança coletiva estruturado a partir da Associação de Moradores do Quilombo do Campinho (AMOC), que coordena decisões comunitárias, projetos e parcerias institucionais.

- **Quilombo do Cabral (Paraty)**

A história do Quilombo do Cabral, localizado em Paraty, evidencia uma trajetória marcada por resistência histórica e organização comunitária. Sua origem remonta ao século XIX, quando ocorreu a “doação” de terras a ex-escravizados, prática comum naquele período com o objetivo de manter libertos próximos às antigas fazendas.

Durante boa parte do século XX, a comunidade permaneceu relativamente isolada, situação que se modificou em 1970 com a inauguração da Rodovia Rio-Santos (BR-101), fato que rompeu o isolamento, mas também intensificou conflitos fundiários e pressões sobre o território. Em 1999 teve início o processo formal de reconhecimento, com o primeiro contato do antropólogo responsável pelo relatório técnico de identificação e delimitação (RTID) do INCRA. Em 2001 foi criada a associação de moradores, fortalecendo a organização interna. Em 2008 ocorreu a finalização do relatório antropológico e a certificação pela Fundação Cultural Palmares. Nos anos seguintes, foram publicados no Diário Oficial o edital do RTID (2010), o memorial descritivo com a delimitação cartográfica (2014) e o decreto de interesse social para fins de desapropriação (2015). Em 2023, contudo, o processo de titulação ainda se encontrava paralisado.

Situada em uma área de transição urbano-rural, a comunidade enfrenta desafios relacionados à expansão da cidade e à necessidade de consolidação definitiva de seus limites territoriais. O Etnoatlas evidencia a importância dos quintais produtivos como espaços de segurança alimentar, transmissão de saberes e fortalecimento da identidade quilombola. Destaca também a manutenção de laços de parentesco e articulação com comunidades vizinhas, especialmente o Quilombo do Campinho da Independência, revelando a existência de uma rede de solidariedade quilombola no município.

- **Ilha da Marambaia (Mangaratiba)**

O Quilombo da Ilha da Marambaia, localizado em Mangaratiba, possui uma trajetória marcada por disputas territoriais e pela presença histórica da Marinha do Brasil. Após a Abolição, famílias negras permaneceram na ilha, mas ao longo do século XX o território passou ao controle da União e foi utilizado para fins militares e educacionais, consolidando restrições à permanência da comunidade.

A partir da década de 1980 intensificaram-se conflitos, com interdições, ameaças de despejo e demolições. Em resposta, a comunidade organizou-se politicamente, elaborou laudo antropológico, criou a Associação dos Remanescentes de Quilombo da Marambaia (ARQUIMAR) em 2003 e buscou reconhecimento junto ao INCRA. Embora parte do território tenha sido titulada em 2018, a área reconhecida corresponde a apenas 52 hectares.

Marcada pelo isolamento geográfico e pelo conflito com a presença militar, a comunidade construiu forte identidade vinculada à pesca artesanal e à coleta de subsistência. O mapeamento realizado evidencia a relação intrínseca dos moradores com o ecossistema costeiro e a resistência contínua para permanecer no território ancestral diante das restrições de uso impostas ao longo do tempo.

- **Santa Justina e Santa Izabel (Mangaratiba)**

A comunidade quilombola Santa Justina e Santa Izabel, localizada no município de Mangaratiba (RJ), tem sua origem vinculada à antiga Fazenda Cachoeirinha, posteriormente denominada Fazenda Santa Justina. Sua formação remonta às dinâmicas do pós-abolição, quando descendentes de pessoas escravizadas permaneceram no território, inicialmente trabalhando em regime de meia no cultivo da banana. Ao longo do século XX, com o declínio da atividade bananeira e mudanças na estrutura fundiária, consolidou-se a permanência dessas famílias no local.

Nos anos 2000, a área passou por disputas fundiárias com empresas privadas, resultando em restrições de acesso e conflitos judiciais. Em 2012 foi criada a Associação dos Quilombolas de Santa Justina e Santa Izabel, consolidando a organização comunitária. A partir de 2016, teve início o processo administrativo de titulação junto ao INCRA-RJ, culminando na publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) em 2021.

3.2 Atividades Pedagógicas

No âmbito pedagógico, buscou-se por meio do Etnoatlas, promover atividades em sala de aula em uma escola quilombola da região. Também realizou-se uma aula passeio composta por visita à comunidade (Figura 6) e ao quintal-escola da quilombola Neide de Azevedo, localizado no bairro do Bracuí, no município de Angra dos Reis (RJ). Essa visita teve como objetivo proporcionar aos alunos do 6º ano da Escola Municipal Quilombola Áurea Pires da Gama, situada no território quilombola de Santa Rita do Bracuí, o contato direto com a história e com os saberes do quilombo, a partir da experiência vivida pela comunidade.

Durante a atividade, os estudantes puderam conhecer aspectos da formação histórica da comunidade, suas práticas de cultivo agroecológico, a organização do quintal produtivo e a importância da preservação do território frente às transformações socioambientais. A aula passeio também possibilitou a compreensão do quintal como espaço de resistência, memória e soberania alimentar, articulando teoria e prática em um processo de ensino contextualizado.

Além disso, a experiência contribuiu para fortalecer o sentimento de pertencimento dos alunos ao território quilombola, valorizando os saberes ancestrais e reconhecendo a importância das lideranças comunitárias na transmissão de conhecimentos. Dessa forma, a ação integrou educação, cartografia social e vivência territorial, reafirmando o papel do Etnoatlas como instrumento de fortalecimento identitário.

Figura 6 – Aula passeio realizada com alunos da Escola Municipal e Quilombola Aurea Pires da Gama com alunos do 6 ano – Na foto, um dos Pontos de interesse histórico-cultural da comunidade Quilombola de Santa Rita do Bracuí – o Ponto de Troca



Fonte: Autores.

Dentre os principais resultados e dimensões de impacto do processo de construção do Etnoatlas (Figura 7) e sua divulgação, destaca-se sua consolidação como agente de justiça social e transformação educacional. No centro dessa construção, quatro eixos fundamentais: O primeiro é o protagonismo comunitário, evidenciando o fortalecimento da identidade quilombola e da gestão territorial, reconhecendo a comunidade como sujeito ativo na produção de conhecimento e na condução de seu próprio desenvolvimento. O segundo eixo enfatiza o papel da Universidade, apresentada como agente promotora de justiça social e equidade, rompendo com uma lógica tradicionalmente verticalizada e assumindo uma postura de parceria, escuta e compromisso social. A inspiração pessoal aparece como dimensão formativa e humana do projeto, ao valorizar aprendizados construídos a partir da trajetória de lideranças locais, como Dona Marilda do quilombo Santa Rita do Bracuí que recentemente recebeu o título de Mestre por seu notório saber concedido pela Universidade Federal Fluminense (UFF), reforçando a centralidade das territorialidades e da liderança comunitária.

Figura 7 – Capa do Etnoatlas das Comunidades Quilombolas da Costa Verde/RJ



Fonte: Etnoatlas.

Por fim, o ensino contextualizado evidencia a valorização dos saberes locais e o compromisso com uma educação antirracista, conectada às realidades vividas e às histórias silenciadas. Desta forma, o fortalecimento da articulação entre comunidade, universidade e educação, no qual conhecimento, identidade e território se entrelaçam como fundamentos para a transformação social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do Etnoatlas Geográfico Participativo das comunidades quilombolas da Costa Verde (RJ) demonstra que a cartografia, quando apropriada socialmente, deixa de ser apenas uma ferramenta técnica de controle para se tornar um potente instrumento de resistência, memória e afirmação identitária. Através da metodologia de pesquisa-ação e da cartografia social, o projeto rompe com visões reducionistas e históricas que limitavam o conceito de quilombo ao passado ou à mera fuga, reposicionando essas comunidades como sujeitos políticos e protagonistas de seus territórios, ricos em história e cultura.

Destaca-se que o material gerado contribui diretamente para a capacidade das comunidades em gerir e defender seus territórios frente a pressões externas, como a especulação imobiliária e grandes obras de infraestrutura. Ao sistematizar dados

georreferenciados e narrativas locais, o Etnoatlas serve como um documento político essencial para reivindicar direitos e fundamentar a busca por políticas públicas mais eficazes e inclusivas para as comunidades da região bem como para as demais comunidades certificadas no Estado, muitas ‘ainda aguardam a delimitação e titulação oficial.

Além disso, o uso do Etnoatlas em ambientes escolares e institucionais, exemplificado pela vivência no quintal-escola de Neide de Azevedo, promove uma educação contextualizada que valoriza os saberes ancestrais e fortalece o sentimento de pertencimento das novas gerações quilombolas. A construção coletiva uniu o rigor técnico da geoinformação por meio dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) com a riqueza da etnocartografia, resultando em um inventário de dados e pontos de significado afetivo e histórico que os mapas oficiais tradicionalmente ignoram.

Em suma, o Etnoatlas consolida-se como um recurso estratégico que transforma o mapeamento em um ato de justiça social, assegurando que a geografia dos quilombos seja reconhecida como parte indissociável e vital do patrimônio territorial e cultural brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, R. S. A. **Cartografia e Quilombos: Territórios Étnicos Africanos no Brasil**. AFRICANA STUDIA, Nº 9, 2006, Edição do Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto (CEAUP) pp 337-355. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/AfricanaStudia/article/download/7286/6676/23971>. Acesso em: 20 fev. 2026.
- SCHMITT, A., MANZOLI TURATTI, M. C., CARVALHO, M. C.. **A Atualização Do Conceito De Quilombo: Identidade E Território Nas Definições Teóricas**. Ambiente & Sociedade . 2002, V(10), 1-8[Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31713416008>. Acesso em: 20 fev. 2026.
- SILVA, A.E.F.; CARNEIRO, L.O. Reflexões sobre o Processo de Ressemantização do Conceito de Quilombo - **Revista de Geografia – PPGeo - UFJF**. Juiz de Fora, v.6, n.3, p.293-304, 2016.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos, primeiramente, às comunidades quilombolas da Costa Verde/RJ. Também agradecemos à quilombola Neide de Azevedo, pela acolhida no seu quintal-

escola e pela valiosa transmissão de conhecimentos ancestrais com os alunos da escola quilombola do Bracuí. À Escola Municipal Áurea Pires da Gama, aos seus professores e alunos, pela participação ativa e pelo compromisso com a valorização da identidade quilombola. Aos órgãos de fomento que viabilizaram a realização desta pesquisa: Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ); Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e à Universidade Federal Fluminense (UFF).

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

DA “FAVELLA VERMELHA” À “PERDIÇÃO NOS SUBÚRBIOS”: A CAMPANHA DA HIGIENE DE 1907 NA IMPRENSA CARIOCA

FROM “RED FAVELLA” TO “PERDITION IN THE SUBURBS”: 1907’S HYGIENE CAMPAIGN IN THE CARIOCA PRESS

Fábio de Brito Rezende

 <https://orcid.org/0000-0003-2555-9153>

Correspondência: fabio.rezende@unifesp.br

Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97023

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 12 maio 2026

RESUMO

O presente trabalho busca, por meio de uma Campanha da Higiene conduzida em meados do ano de 1907, refletir sobre a temática da ocupação urbana do Rio de Janeiro, com foco em duas espacialidades da cidade: o morro da Favella e os subúrbios cariocas. Utilizando síntese bibliográfica e análise documental de periódicos publicados da década de 1900 (como o *Jornal do Brasil* e *O Malho*) como aportes metodológicos, concluímos que o episódio influenciou perceptivelmente a ocupação destes espaços, ao dispersar a população pobre e negra dos distritos centrais do Rio de Janeiro em direção aos subúrbios da cidade e produzindo novos espaços criminalizados no Rio de Janeiro, como a região de D. Clara, apelidada na imprensa de “sucursal da Favella”.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; saneamento; racismo; primeira república.

ABSTRACT

This study seeks, through an analysis of a Hygiene Campaign conducted in mid-1907, to reflect on the issue of urban occupation in Rio de Janeiro, focusing on two spatial contexts within the city: Morro da Favella and the carioca suburbs. Using a bibliographic review and documentary analysis of newspapers published in the 1900s (such as *Jornal do Brasil* and *O Malho*) as methodological approaches, we conclude that the episode perceptibly influenced the occupation of these spaces by dispersing the poor and Black population from the central districts of Rio de Janeiro toward the city’s suburbs, thereby producing new criminalized spaces in Rio de Janeiro, such as the region of D. Clara, nicknamed by the press the “branch of Favella.”

Keywords: Rio de Janeiro; sanitation; racism; first republic.

1 INTRODUÇÃO

Em meados de abril do ano de 1907, uma ação do Departamento de Higiene foi timidamente noticiada por meio de uma série pequenas notas publicadas na imprensa carioca. Jornais como *Jornal do Commercio*, *Gazeta de Notícias* e *Jornal do Brasil* reportaram a ação conjunta entre o Prefeitura, Polícia e Higiene que seria realizada nos morros da cidade: “Em uma conferência realizada ultimamente entre os Srs. Drs. Chefe de Polícia, Prefeito do Distrito Federal e Diretor Geral de Saúde Pública, ficou resolvido o completo saneamento dos morros dessa Capital”¹. Em outras palavras, Alfredo Pinto (Chefe de Polícia), Souza Aguiar (Prefeito do Rio de Janeiro) e Oswaldo Cruz (Diretor de Saúde Pública) decidiram pela demolição completa das habitações existentes nos morros, sem preocupação efetiva acerca do destino de seus moradores. Importa destacar que, ainda que a nota acima apontasse o saneamento da Capital, as ações estavam nitidamente endereçadas aos morros de Santo Antônio e, principalmente, ao morro da Favella, localizados no coração da cidade do Rio de Janeiro.

Embora o “saneamento” dos morros da Favella e de Santo Antônio (que passaram a ocupar, nos anos anteriores, lugar de destaque nas colunas criminais da imprensa carioca) tenha sido acordado entre as autoridades supracitadas, veremos adiante que os diversos prazos determinados posteriormente não foram respeitados, o que pode ser considerado um indício das dificuldades de se colocar em prática o projeto de demolição das habitações e expulsão da população residente nestes morros.

Entre os meses de maio e junho deste ano, houve um aumento significativo de notícias acompanhando a saga desta “Tríplice Aliança” da Ordem Pública carioca na busca ambiciosa de livrar o centro da Capital Federal de uma suposta “chaga” que havia se instalado em suas encostas acidentadas. Este *coração das trevas* (Cardoso, 2020) se expandiu na esteira do cerco aos cortiços conduzidos pouco mais de uma década atrás pelo prefeito Barata Ribeiro, que culminou na demolição do notório cortiço *Cabeça de Porco*, considerado o maior cortiço da cidade ao ocupar um amplo terreno entre a estação ferroviária Central do Brasil e o Morro da Providência.

Ao passo que os cortiços perdiam a centralidade no debate conduzido por meio da imprensa da cidade sobre questões de higiene, moral e criminalidade na virada do século XIX para o século XX, os morros de Santo Antônio e da Providência passaram a ocupar

¹Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 18 abr. 1907, nº 108, p. 3. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_02/22467. Acesso em 16 fev. 2026.

este vácuo. Junto a eles, uma nova espacialidade começou a surgir nas colunas criminais da imprensa do Rio de Janeiro, nos primeiros anos da década de 1900: o morro da Favella.

A transição da “Era dos Cortiços” para o “Século das Favelas” (Chalhoub, 1996), então, tomou forma na década de 1900. Por isso, este trabalho se dedica a analisar a Campanha da Higiene de 1907 como episódio que pode, potencialmente, enriquecer o debate sobre as transformações sofridas pela Capital Federal brasileira da Primeira República. No entanto, nosso interesse não repousa apenas nos distritos centrais da cidade. No mesmo período, os distritos suburbanos da cidade começaram a capturar a atenção da imprensa da cidade, assim como de escritores famosos da época, como Olavo Bilac e Lima Barreto.

Consideramos a Campanha da Higiene de 1907 um fio condutor de conexão entre a história da ocupação dos espaços periféricos da cidade que, durante a *belle époque* carioca, testemunhou uma notável migração populacional das regiões centrais da cidade em direção a bairros suburbanos que, atualmente, compõem a Zona Norte do Rio de Janeiro (Mendonça, 2019). Adicionalmente, defendemos que tal migração levou consigo os estigmas e preconceitos construídos sobre a população dos morros cariocas, identificados nos discursos promovidos pela imprensa da cidade acerca de uma “nova favella”, ou de uma “sucursal da favella” no bairro suburbano de D. Clara, próximo à estação ferroviária de Madureira, que foi tratado como novo *locus* de criminalidade carioca.

Para isso, utilizamos como aportes metodológicos uma breve síntese bibliográfica sobre a história da cidade do Rio de Janeiro, sem desprezar aspectos raciais que permeiam a temática do ordenamento urbano na Primeira República, atravessada por ideologias racistas que, em muitas instâncias, pautava os debates sobre civilização, modernização e moral da nação brasileira deste período. Conduzimos, também, a análise documental de notícias, fotos e charges publicadas na imprensa carioca entre os meses de abril e julho de 1907, por considerar imprescindível a análise contextualizada destas mídias e o esforço para compreender as motivações e interesses envolvidos nos relatos sobre a Campanha da Higiene realizada neste período.

2 “UMA LIMPEZA INDISPENSÁVEL”

Na virada do século XIX para o século XX, a Capital Federal brasileira era a cidade mais populosa do país, sendo tal processo consolidado no decorrer do século XVIII (Villela, 2024). No início do século XIX, a chegada da Corte portuguesa à cidade pode ser entendida como um elemento relevante a este fato, visto que D. João VI não aportou sozinho na colônia portuguesa, estimando-se que entre 10 e 15 mil portugueses (IGBE, 2007), membros das elites políticas e econômicas da Metrópole imigraram ao Brasil nos anos que sucederam a vinda da Corte ao Rio de Janeiro.

Outros processos irão se somar a este episódio para agravar o déficit habitacional do Rio de Janeiro, como o êxodo populacional de outras províncias do país em direção à capital, em busca de supostas oportunidades de trabalho em uma cidade que se urbanizava em ritmo acelerado. O inchaço populacional, na década de 1870, já capturava a atenção de políticos e empresários preocupados com a disseminação dos cortiços cariocas, fazendo que uma série de Códigos de Posturas Municipais fossem determinadas para tentar impedir, sem sucesso, a construção de novos cortiços nas freguesias centrais da cidade e a manutenção dos prédios existentes (Chalhoub, 1996).

Diversas foram as justificativas utilizadas para o ataque aos cortiços da cidade, entre questões referentes à saúde pública – já que os cortiços eram considerados vetores de doenças, como a febre amarela – e ao combate à criminalidade – visto que as habitações eram vistas como refúgio de criminosos. Em resumo, os cortiços foram elencados como lar preferencial das “classes perigosas” (Chalhoub, 1996) da cidade. Ainda que este trabalho busque destacar questões raciais que permeiam o debate sobre a relação entre cortiços, favelas e a cidade do Rio de Janeiro, importa destacar que a população residente nos cortiços (e posteriormente, nas favelas, como veremos adiante) possuía uma composição pluriétnica, entre nacionais e estrangeiros (portugueses, espanhóis e “turcos”, como eram chamados os imigrantes árabes residentes na cidade), negros, “mestiços” e brancos, cariocas, mineiros e migrantes nordestinos.

Anos depois, durante o termo do prefeito Barata Ribeiro, o cerco aos cortiços acelerou-se, tomando ares de espetáculo pela imprensa da cidade. A demolição do famoso cortiço *Cabeça de Porco*, em fevereiro de 1893 (que em seu auge abrigou uma população estimada em 4 mil habitantes) foi acompanhada de perto por alguns dos principais impressos do Rio de Janeiro, como a *Revista Illustrada* e o *Jornal do Brasil*. O prefeito foi investido de uma aura quase mitológica ao conduzir, pessoalmente, o processo de

demolição do cortiço ocorrido, literalmente, da noite para o dia, e o evento foi comemorado efusivamente na imprensa (Chalhoub, 1996) como o triunfo da ordem contra a barbárie que o famoso edifício representava, aos olhos das elites.

A demolição do Cabeça de Porco não representou um golpe final aos cortiços da cidade, que continuariam a compor a paisagem urbana carioca nos anos e décadas seguintes. Porém, este acontecimento representou um elemento vital para o entendimento da disseminação de outra forma de habitação que se tornaria parte do cenário do Rio de Janeiro no século XX, espalhadas a princípio nas encostas dos morros das regiões centrais da cidade:

Nas primeiras décadas do século XX, jornalistas, engenheiros, médicos e homens públicos ligados à gestão da capital — inclusive os chefes da polícia — deixam, pouco a pouco, de se interessar pelo cortiço, que se torna uma “coisa do passado”, de importância menor para o higienismo. Os cortiços sobrevivem apenas em uma existência residual.

A favela passa, então, a ocupar o primeiro lugar nos debates sobre o futuro da capital e do próprio Brasil, tornando-se alvo do discurso de médicos higienistas que condenam as moradias insalubres. Para ela se transfere o postulado ecológico do meio como condicionador do comportamento humano, persistindo a percepção das camadas pobres como responsáveis pelo seu próprio destino e pelos males da cidade. Dando a perceber que o debate sobre a pobreza e o habitat popular — já desde o século XIX agitando as elites cariocas e nacionais — fará emergir um pensamento específico sobre a favela do Rio (Valladares, 2005, p. 28).

Seguindo os caminhos da população afetada pela destruição do notório cortiço (Chalhoub, 1996; Campos, 2010), a ocupação das encostas acidentadas próximas à estação ferroviária Central do Brasil tornou-se uma alternativa válida aos desabrigados. Nesse ponto, o morro da Favella adquiriu rapidamente o *status* de *locus* da criminalidade, anteriormente pertencente aos cortiços, desde o Império.

Por meio da imprensa da Capital do país pudemos, neste trabalho, acompanhar a construção retórica dos morros centrais da cidade como “espaços criminalizados” (Campos, 2010) do Rio de Janeiro. Utilizando as ferramentas de busca do acervo digital de periódicos da Biblioteca Nacional – a Hemeroteca Digital – foi possível filtrar de forma eficiente as notícias que abordavam o cotidiano carioca. Logicamente, o que está impresso não pode ser lido como verdade absoluta, e devemos estar atentos ao contexto de publicação destes diversos periódicos, assim como ao circuito de produção destes

jornais, em um momento em que a notícia se tornava um produto amplamente consumido como mercadoria no Brasil (Eleutério, 2012), na esteira de uma revolução tecnológica da imprensa do país:

[...] a imprensa conheceu múltiplos processos de inovação tecnológica que permitiram o uso de ilustração diversificada - charge, caricatura, fotografia assim como aumento das tiragens, melhor qualidade de impressão, menor custo do impresso, propiciando o ensaio da comunicação de massa. [...] os setores de suporte daquela atividade conheceram avanços, surgindo rapidamente um mercado consumidor, enquanto se estimulava a produção interna do papel, matéria-prima fundamental para desenvolvimento do ramo. A imprensa tornava-se grande empresa, otimizada pela conjuntura favorável, que encontrou no periodismo o ensaio ideal para novas relações de mercado do setor (Eleutério, 2012, p. 83).

De forma a lidar com os desafios e armadilhas da leitura dos fatos narrados por agentes da imprensa, a análise documental se apresenta como procedimento metodológico útil aos nossos interesses:

[...] o analista não poderia prescindir de conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a produção de um documento determinado. Tal conhecimento possibilita apreender os esquemas conceituais de seu ou seus autores, compreender sua reação, identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos aos quais se faz alusão, etc. Pela análise do contexto, o pesquisador se coloca em excelentes condições até par compreender as particularidades da forma, da organização, e, sobretudo, para evitar interpretar o conteúdo do documento em função de valores modernos (Cellard, 2012, p. 296)

Dessa forma, tendo como base da análise responder a uma série de perguntas (quem? Por quê? Quando? Como? Para quem?), conseguimos melhor entender as notícias não como testemunho da verdade, mas como um fragmento da construção retórica de versões que animam o debate público sobre determinadas temáticas. No caso da imprensa carioca, na virada do século XIX para o século XX, o poder da escrita e da leitura da imprensa estava concentrado fortemente em uma classe média branca, que ecoava seus interesses e preconceitos de forma bastante evidente.

[...] foram homens que tiveram o direito à escolarização e/ou acesso aos recursos simbólicos e materiais para mobilizar a imprensa escrita, que, como se nota, foi fundamental na criação e amplificação de uma visão dominante sobre insalubridade e falta de higiene na capital da República (Cruz, 2020, p. 24).

Foram estes os indivíduos que construíram a imagem negativa dos cortiços no século XIX, e foram indivíduos destes mesmos estratos de classe e raça que viriam a transformar o morro da Favella no novo inimigo da população carioca, sob a premissa de um combate às condições de insalubridade da cidade.

Inicialmente, realizamos uma análise de referências às palavras “favela” e “favella”² em registros na imprensa carioca armazenados na Hemeroteca Digital³ entre as décadas de 1890 e 1900. Desta forma, podemos acompanhar o surgimento e a consolidação da palavra “favela” como espacialidade da cidade do Rio de Janeiro. As menções às palavras na década de 1890 eram, quase em sua totalidade, referentes à campanha militar contra o assentamento de Canudos, no sertão nordestino entre 1896 e 1897. Alguns anos depois, em 1901, encontramos, enfim, uma menção da Favella como área da cidade, contígua ao morro da Providência:

Há no morro da Providência, na face que dá para a ladeira dos Melões, junto ao túnel da estrada de ferro que leva à estação Marítima, e a cavalleiro d’este, um grupo de casinhas cobertas de telhas de zinco, conhecido pelo Arraial da Favella.

Esta denominação é moderna, e data de alguns mezes depois da chegada aqui dos corpos do exército que estiveram em Canudos.

É que os moradores de taes casinhas são todos soldados casados, que estiveram combatendo no alto da Favella, em Canudos, os quaes encontraram pontos de semelhança entre os dous morros.⁴

Nos meses e anos seguintes, a Favella se tornaria central nos debates sobre segurança, crime e civilização na cidade do Rio de Janeiro, um lugar de “sobressaltos” (Cruz, 2020) para a população. De acordo com os numerosos relatos publicados nos jornais citadinos, qualquer transeunte desavisado poderia ser repentinamente atacado por turbas de vagabundos, desordeiros e desertores:

O morro da Favella constitui actualmente o terror da 9ª circumscrição, pois é alli o ponto predilecto para refúgio de vagabundos, desordeiros e indivíduos implicados em varios processos.

[...] Várias tem sido as queixas dirigidas à 9ª delegacia contra taes desordeiros que alli promovem distúrbios e commetem os maiores

²Durante a década de 1900, ambas as palavras eram utilizadas na imprensa para se referir ao morro da Favella. Como “favella” era a forma predominante nas notícias analisadas neste trabalho, escolhemos por manter esta grafia no corpo deste trabalho.

³Escolhemos por reproduzir os textos exatamente como foram publicados.

⁴A Notícia, Rio de Janeiro, 9 mai. 1901, nº 109, p. 1. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: <http://memoria.bn.gov.br/docreader/830380/7794>. Acesso em 16 fev. 2026.

desatinos, quase sempre por questões de ciúmes de um grupo de vagabundos que lá fixaram residência⁵.

Nesse ponto, faz-se relevante apontar que, no início do século XX, vigorava o novo Código Penal republicano de 1891. Entre seus itens mais conhecidos, estavam o conjunto de artigos apelidados de “Leis da Vadiagem”, que em suma criminalizavam o trânsito de pessoas que não pudessem comprovar satisfatoriamente sua ocupação. Por meios de pequenas notas da imprensa carioca, podemos apontar que as “Leis da Vadiagem” foram frequentemente aplicadas a moradores da Favella, como a exemplo da pequena nota a seguir, extraída da Gazeta de Notícias em 1903: “No xadrez da 9ª circumscrição urbana foram recolhidos hontem a noite 35 vagabundos encontrados vagando pelo morro da Favela”⁶. Logo, os “vagabundos” noticiados seriam nada menos que “bandidos” denunciados indiscriminadamente pela imprensa, de forma muito similar ao que vem ocorrendo nos últimos anos nos telejornais cariocas ao cobrir operações policiais e o cotidiano das favelas. Apenas o ato de viver na favela, tanto em 1903 quanto atualmente, reveste o indivíduo com o manto da suspeição, passível ao escrutínio desconfiado da população carioca e do poder público.

Por isso, dado o nível de atenção aos morros da região central da cidade no debate público mobilizado na imprensa e nas ações das forças policiais, não tardou para fossem mobilizados esforços institucionais com o objetivo de lidar com o “problema” que a Favella representava. Antes mesmo da Campanha da Higiene de 1907 que o presente artigo pretende elucidar, já haviam sido conduzidas operações de saneamento na região em 1901 (Cruz, 2020) e em 1905, como podemos atestar por algumas notas publicadas no *Jornal do Brasil* e no *Correio da Manhã*:

Os proprietários de terrenos no morro da Favella foram convidados pelo sr. prefeito a construir pequenas habitações para a classe proletária visto ter a Prefeitura de mandar demolir os cortiço alli existentes, por não estarem de accordo com as posturas municipaes.
São em numero de 28 os grupos de taes habitações e ainda subdivididos em nada menos de 63 infectas vivendas, onde a luz é pouca e a falta de hygiene completa.

⁵Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 27 abr. 1903, nº 117, p. 1. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_02/6672. Acesso em 16 fev. 2026.

⁶Gazeta de Notícias, Rio de Janeiro, 26 nov. 1903, nº 329, p. 2. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/103730_04/6691. Acesso em 16 fev. 2026.

Na sua maioria são feitas de taipa ou de folhas de lata de kerozene, sem a menor segurança⁷

A notícia acima, publicada no *Jornal do Brasil*, apresenta detalhes interessantes, como o fato de estarem sendo contabilizadas, de alguma forma, a quantidade de habitações presentes na Favella. Além disso, surge uma outra temática que se faria recorrente na imprensa carioca nos anos seguintes: a necessidade de construção de habitações populares para a classe trabalhadora da cidade. O desequilíbrio entre as ambições do poder público de demolir as habitações dos morros centrais da cidade e as consequências de tais ações, que viriam a agravar o déficit habitacional da cidade, pode ser entendido como elemento determinante para a resiliência do morro da Favella, como veremos adiante.

Por fim, outro tópico relevante surge na notícia, já mencionado por outros pesquisadores (Chalhoub, 1996; Cruz, 2020), que precarizava ainda mais a vida dos habitantes da Favella. Ainda que não esteja explícito na nota do *Jornal do Brasil*, grande parte dos moradores da região eram apenas locatários dos terrenos, estando sujeitos a mudanças repentinas e arbitrárias nos valores de locação dos terrenos, o que impactava negativamente nas condições de vulnerabilidade desta população. Essa questão já havia sido noticiada na *Gazeta de Notícias*, em 1903. Na ocasião, alguns repórteres do impresso fizeram uma das raras visitas à região, entrevistando alguns moradores no caminho.

Por meio da análise dos relatos publicados na imprensa na década de 1900, observamos que, em grande medida, os relatos sobre os supostos crimes ocorridos na Favella e adjacências eram reproduções de testemunhos de terceiros. Este fato, misturado à criatividade dos repórteres, gerava distorções significativas nos relatos que chegavam ao público leitor dos diversos jornais cariocas. Chalhoub (2001), ao acompanhar um crime que veio a vitimizar um homem conhecido como Zé Galego, relata as divergências entre as versões de testemunhas oculares do fato, dos depoimentos colhidos pela polícia e do que veio a ser, de fato, publicado na imprensa. Utilizando um conto de Lima Barreto, o autor apresenta um elemento central para compreendermos a espetacularização da violência que era tão marcante para a imprensa nesse período:

[...] Lima Barreto, em *Recordações do escrivão Isaías Caminha*, satiriza acidamente a forma como eram compostas as notícias de crimes

⁷Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 11 jan. 1905, nº 11, p. 1. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_02/15629. Acesso em 16 fev. 2026.

no Correio da Manhã, que aparece com o nome de *O Globo* em sua narrativa. Lima Barreto conta como os jornalistas se empenhavam em inventar detalhes extravagantes que enfeitassem a notícia, causando sensação ao público e assegurando a venda de muitos exemplares do jornal. O sensacionalismo começava já na “cabeça” — isto é, nas “considerações que precedem uma notícia” — e se caracterizava por um filosofar de caráter moralizador (Chalhoub, 2011, p. 27).

Dessa forma, as raras incursões realizadas pelos repórteres, ainda que atravessadas pelos seus preconceitos, apresenta versões menos turvas do cotidiano da cidade que apenas reproduções floreadas de testemunhas oculares que alimentavam as colunas criminais dos periódicos. Fica evidente, também, que a intencionalidade destes relatos diferia dos relatos criminais, e que o objetivo era de tentar ilustrar as precárias condições a que estavam sujeitos os moradores da Favella.

Voltando ao relato da *Gazeta*, um dos moradores entrevistado, ao ser perguntado se havia construído sua casa, respondeu que tinha senhorio, e que pagava aluguel pela moradia. O longo relato da *Gazeta* termina em tom de denúncia e até mesmo, à luz dos acontecimentos futuros, de forma profética:

[...] Nós saímos da Favella perfeitamente assombrados, As scenas que seccamente narramos são a expressão da verdade e relembram as mais furibundas paginas do roda pé-romance.

É possível que alli, à boca da rua da America, no centro da cidade, as casas sejam de barro e folhas de Flandres, construídas por proprietários que dellas retiram grossas rendas sem o mínimo escrúpulo? Seria crível que, a dous passos da rua do Ouvidor haja uma *Favella*, um reducto inexpurgável de desordeiros conhecidos e de gatunos temíveis?

[...] Terá o público a pallida noticia destes assombros, o illustre Prefeito naturalmente providenciará para mandar de molir essas vergonhas de baiucas, causa de mortes e de vergonhas nossas, e é bem possível que, fallando um diário de tantos gatunos e de tantos capoeiras, fique despeitado o delegado com a coragem, e a policia tome providencias...⁸

Em outra visita de repórteres ao morro da Favella, desta vez publicada na revista *O Commentário* de 1905, podemos identificar novamente certa divergência entre as versões correntes na imprensa carioca sobre a região como lugar de perigo e os testemunhos de quem, de fato, se propunha a explorar a localidade e a conversar com seus habitantes. Ainda que, como já mencionamos, os relatos estejam ainda permeados por

⁸Gazeta de Notícias, Rio de Janeiro, 21 mai. 1903, nº 141, p. 2. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/103730_04/5749. Acesso em 16 fev. 2026.

preconceitos (tanto raciais quanto regionais), são diferentes das diversas “cenas de sangue” que dominavam o imaginário sobre a Favella:

Nós fomos ver a Favella, e não encontramos lá signaes de sangue, nem fomos desacatados pelos que ali tem morada. Colhemos, entretanto, algumas impressões que vamos transmitir ao leitor, e que offerecemos como um quadrinho à contemplação dos Srs. Director de Hygiene Municipal e Director Geral de Saude Publica⁹.

Após receberem instruções de uma moradora sobre como alcançar um dos acessos ao morro, os repórteres encontraram alguns moradores, entre eles “uma rapariguinha, parda ruiva, em saia e camisa, gafurinha eriçada, dentes limados, [...] um latagão, feições accentuadas de nortista, em camisa de meia” assim como “uma mulher que não era fácil de classificar no quadro das raças humanas” e uma outra mulher “definitivamente mulata, e tinha ao collo uma criança branca, núa”.

Nesse ponto, ainda que não tenhamos indícios suficientes para entender o que se configura, nesta fala, a incapacidade de classificar uma pessoa “no quadro das raças humanas”, consideramos importante o destaque a este trecho, levando-se em consideração o histórico de desumanização de pessoas negras no Brasil como um processo que não foi superado após a Abolição. A produção das classes perigosas da cidade passava, sobremaneira, pelo filtro racial: “[...] o contexto histórico em que se deu a adoção do conceito de 'classes perigosas' no Brasil fez com que, desde o início, os negros se tornassem os suspeitos preferenciais” (Chalhoub, 1996, p. 23).

Mais adiante, o relato do *Commentário* é finalizado, assim como tantos outros, em tom de denúncia e um chamado à ação governamental:

A 30, a 50, a 70, a 80 metros sobre o nível do mar, a Favella é ininterruptamente o mesmo chiqueiro, com grupos de habitações incríveis debruçadas sobre a sinuosa e íngreme valleta ignobil. Chafurdam-se ahi crianças macilentas, cheias de perebas, ramelosas, cyphoficas, estrabicas, dementes, analfabetas. Não sabemos se aquillo é effectivamente um antro de criminosos; é, com certeza, um seminario de delinquentes. A Sociedade futura ha de pagar o desleixo da Sociedade presente. Não conhecemos cousa tão repugnante. E é de assombrar que no seio da Cidade do Rio de Janeiro se consinta que uma falsa pobreza escale um morro admiravelmente situado, e lá se installe, á revelia de policiamento, á revelia da Hygiene, á revelia da Civilisação.

⁹O *Commentario*, Rio de Janeiro, jun. 1905, nº 2, p. 84. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: <http://memoria.bn.gov.br/DocReader/087866/1753>. Acesso em 17 fev. 2026.

Eis o que é a nossa Favella, sem duvida muitas mil vezes mais asquerosa e pestifera do que a Favella de Canudos¹⁰.

Seguindo a recorrência das palavras “favela/favella” encontramos, na primeira metade da década de 1900, a consolidação deste ponto da cidade em duas instâncias consideradas relevantes para a construção simbólica da capital federal na Primeira República, que se queria pelas elites “moderna” e “civilizada”: os discursos policial – onde a favela se tornou a residência preferencial dos desordeiros e criminosos da cidade – e higienista – que alertava para o perigo das condições insalubres da região, com valas a céu aberto, córregos de dejetos que desceriam morro abaixo e amontoados de detritos acumulados (que, curiosamente, não eram atribuídos à negligência do poder público, sendo a população residente a única responsável pela situação). Além disso, o discurso higienista era reforçado pelos relatos em primeira mão da imprensa que, apesar de não repetir o discurso criminal, concretizava no imaginário da população citadina as condições precárias da Favella.

Nos anos seguintes, ambos os discursos continuariam a ser reforçados nas páginas dos jornais da cidade. Em 1906, uma notícia intitulada “Scena de Sangue” publicada no jornal *O Paiz*, repetia o discurso policial que já se havia fixado nas colunas criminais cariocas: “O tradicional morro da Favella, onde campeiam indivíduos de má nota, sempre aptos para promover desordens, serviu hontem à tardinha de theatro de uma scena de sangue indigna e covarde”¹¹. Parecia que nem mesmo as reformas urbanas conduzidas conjuntamente entre os governos do prefeito Pereira Passos e do presidente Rodrigues Alves era capaz de conter o espraiamento da população pobre nos morros centrais do Rio de Janeiro.

Porém, em 1907, o futuro da Favella parecia, novamente, posto em dúvida. Em meados de abril, começam a surgir notícias de que uma reunião conjunta entre Prefeitura, Polícia e Higiene decidiu pela completa demolição das habitações da região, sob justificativa de sanear a capital federal. Em 21 de abril, uma nota intitulada “A Polícia” publicada no jornal *O Paiz* nos permite identificar a intenção da ação sanitarista:

— Do Dr. Oswaldo Cruz, diretor geral de Saude Publica, recebeu o Sr. Chefe de policia um officio communicando-lhe que, em attenção ao seu pedido, vai intimar os moradores do morro da Favella a que se mudem

¹⁰*Idem*, p. 88.

¹¹*O Paiz*, Rio de Janeiro, 27 jan. 1906, nº 7781, p. 2. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/178691_03/10784. Acesso em 17 fev. 2026.

no prazo de 20 dias, afim de serem demolidos os casebres em que habitam¹².

Em 25 de abril de 1907, uma coluna intitulada “A Hygiene dos morros” publicada no *Jornal do Brasil* serve como outra entre diversas evidências da ação: “[...] devido a uma conferência entre o Prefeito, o Dr, Chefe de Polícia e o Director de Hygiene, ficou assentado que se derrubassem os casebres existentes nos morros de Santo Antonio e Favella, a título de saneamento”¹³. Porém, apesar do prazo de vinte dias estipulado no acordo entre o chefe de polícia e Oswaldo Cruz, a dificuldade em, efetivamente, colocar tal plano em ação fica evidente na análise de edições posteriores dos diversos periódicos que noticiavam as ações da Higiene e da Polícia nos morros da cidade.

Em 3 de junho, outro prazo surge para que sejam despejados os habitantes da região: “O ‘Diario Official’ publicou o edital da Directoria de Saude Publica, intimando os moradores do morro da Favella, do lado da Estrada de Ferro Central do Brasil, a mudarem-se dentro do prazo de 10 dias, findo o qual serão demolidos os casebres ali existentes”¹⁴.

O novo prazo de dez dias deu início a um acalorado debate sobre o destino da Favella e de seus habitantes. Opinavam entusiastas das ações de saneamento, que consideravam o plano “uma limpeza indispensável” – título de uma famosa charge publicada no periódico *O Malho* em 1907, que retrata Oswaldo Cruz penteando o morro da Favella para se livrar de seus “piolhos” (ou seja, dos moradores da região retratados como pragas) –, assim como críticos da demolição compulsória das habitações dos morros da cidade, preocupados principalmente com a ausência de políticas que propusessem abrigar de alguma forma os moradores deslocados da região, citando a necessidade de construção de habitações populares que pudessem comportar os trabalhadores mais pobres da cidade como forma de atacar a existência dos cortiços e das “casinhas” que se expandiam na Favella e em Santo Antônio.

A questão das habitações como condicionante das ações de saneamento dos morros se fez presente em diversas notas de opinião e de colunas dos periódicos cariocas.

¹²O Paiz, Rio de Janeiro, 21 abr. 1907, nº 8235, p. 3. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/178691_03/13852. Acesso em 17 fev. 2026.

¹³Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 25 abr. 1907, nº 115, p. 3. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_02/22529. Acesso em 17 fev. 2026.

¹⁴Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 3 jun. 1907, nº 154, p. 2. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_02/22892. Acesso em 17 fev. 2026.

Entre elas, a coluna “Microcosmo” assinada por Carlos de Laet que acompanhava o prazo de dez dias determinado no início de junho, evidencia tal preocupação:

Officcialmente publicado foi o edital da Directoria de Saude Publica, intimando os moradores do morro da Favella, do lado da Estrada de Ferro Central do Brasil, a deixarem os seus casebres dentro do prazo de dez dias, findo o qual serão demolidas as habitações alli existentes.

Eis um facto que vai passar despercebido, e não suscitará commentarios, excepto, talvez, o registro de algum poeta que levante epinícios ao progresso republicano, incompatível com os tugúrios acanhados e doentios, onde a gente pobre esconde as suas misérias... Mas nessa vulgar intimação eu descubro infinitas tristezas. Ha no bojo daquelle papel e daquella ameaça muitas lagrimas e ranger de dentes. Peço, pois, licença para divergir dos poetas officiosos e repetidores de epinícios.

É facto que para arruinar a saúde contribue o desconforto em habitaculo insalubre; mas por outro lado não é menos certo que para realizar uma mudança é preciso ter dinheiro e logar aonde se mude o intimado. Ora, em geral esta é a situação dos infelizes moradores das casinhas condemnadas¹⁵.

O jornalista prossegue em dura crítica à ação do Departamento de Higiene, em um raro momento de humanização da população residente da Favella, visto que a narrativa predominante da região, como apontamos anteriormente, era de lugar de perigo e lar dos degenerados da cidade. O contraste entre a versão preconceituosa amplamente disseminada na imprensa da cidade e o relato de Carlos de Laet é evidente:

É preciso ter visto a ansiedade, o mixto de terror e de odio que se desenha no semblante dessa turba, quando pelo bairro lhe apparece o pessoal da hygiene. Para debelar tal sentimento não bastam as boas maneiras dos honrados medicos e seus dignos auxiliares, pessoalmente interessados em dissipar antipathias e repulsas violentas. Longe de considerar a hygiene official como uma proteção, um amparo contra os insultos das epidemias, os locatarios das estalagens e barracões mal podem conter o despeito ante o que supõem uma invasão do seu direito, um menoscabo á sua dignidade, uma condemnação da sua miséria.

E por que? Porque realmente o pobre não acha onde morar. Não ha casas ao alcance das modestissimas posses do proletario. Intimar-lhe a que se mude dentro de dez dias é exigir o impossivel, é atiral-o á rua com a mulher e os filhos, é reduzil-o ao peor dos vexames, á mais angustiosa das torturas.

Não obedecida a intimação, implacavel sucede o despejo. Vão para a rua os trastes e as roupas dos infelizes. É a exhibição da sua miseria. É o escarneo do transeunte, amargando ainda mais a agruras da indigencia. É a necessidade de supplicar agasalho aos que nem sempre de bom

¹⁵O Paiz, Rio de Janeiro, 6 jun. 1907, nº 8281, p. 1. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/178691_03/14208. Acesso em 17 fev. 2026.

grado o dispensam. É a mendicância accrescida á penuria. E eis por que ha lagrimas mal contidas e furores apenas sopitados nesses dramas pungivos, em que o officialismo republica inhabilmente se reserva o papel de tyranno¹⁶.

Entretanto, houve quem comemorasse efusivamente a decisão das ações de saneamento dos morros. Três dias antes do desabafo de Laet, também no jornal *O Paiz*, um texto não assinado já rememorava a infame Favella em tom de despedida:

Dentro de dez dias, deixará tambem de existir um dos mais pittorescos scenarios do velho Rio-colonial. O morro da Favella, de tradição tão fecunda, vai ruir finalmente ao sopro enérgico do movimento progressista que, por entre as viellas lobregas, rasgou as avenidas amplas e luminosas.

O morro da Favella era um dos sitios mais celebres do Rio pela fama audaciosa dos seus sarilhos. Coito de destemidos capoeiras, reducto inexpurgavel de criminosos e facinoras, ninguém ousava subir a sua ladeira tortuosa sem que o coração precipite lhe batesse num receio justificado.

Só ahi habitava gente pobre e má. No alto do morro não ha agua, e em determinadas horas, viam-se longas filas de mulheres subindo a ladeira, com as latas cheias á cabeça.

A Favella tinha os seus heroes, habitavam-n’a capoeira celebrizados e a policia rondava-a, de baixo, cheia de prevenção e de sabres.

Mas agora, tudo passou. Lá se vai a Favella para o pó das coisas velhas. Dentro de dez dias, os casebres que durante annos abrigaram aquella população tão especial, rolarão ao embate das picaretas do progresso.

De ordem da Directoria da Saude Publica, todos os moradores do morro da Favella, sob pena de despejo, deverão mudar-se para que se possa proceder á demolição da vetusta casaria.

Adeus, pois, Favella antiga; breve, o pó, que tudo esconde, esconderá tambem a fama dos teus feitos...¹⁷

Nesse ponto, podemos identificar, por meio da imprensa, que houve uma notável divisão da opinião pública sobre o saneamento dos morros da cidade. Opinavam apoiadores fervorosos – que ansiavam ver a cidade livre da mácula que, para eles, as casinhas que ocupavam as encostas da cidade representavam –, apoiadores críticos – que apesar de serem favoráveis à decisão de demolir as habitações, preocupavam-se com o destino de seus moradores, seja por ideais humanitários, seja pela preocupação de que pudessem criar novas favelas – assim como indivíduos completamente opostos à

¹⁶*Idem*.

¹⁷*O Paiz*, Rio de Janeiro, 3 jun. 1907, n° 8278, p. 1. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/178691_03/14182. Acesso em 17 fev. 2026.

demolição sem uma contrapartida, que seria a construção de habitações para as classes mais pobres que fossem concluídas antes das ações de saneamento.

Ademais, entre as dezenas de notas, colunas e artigos de opinião publicados sobre a Campanha da Higiene de 1907 na imprensa carioca, a mais impressionante foi a cobertura do *Jornal do Brasil*, no dia 12 de junho, por alguns motivos. Primeiramente, pela sua extensão: o texto ocupou quatro colunas inteiras da terceira página do *Jornal do Brasil*. Além disso, o texto foi escrito narrando a visita dos representantes do periódico que visitaram a Favella e entrevistaram seus moradores. Não eram apenas relatos difusos sobre “vagabundos”, “gatunos”, “capoeiras” e “valentes”, eram desabafos de pessoas que, enfim, estavam sendo humanizadas em um grande veículo de imprensa.

Mais de uma centena de nomes de habitantes da região foram publicados na matéria. Em adição à matéria publicada no *Jornal do Brasil*, foram publicadas diversas fotos na *Revista da Semana* do dia 16 de junho (Figura 1), que era de propriedade dos mesmos donos do Jornal. A diversidade da cobertura – entre textos e imagens – trouxe uma perspectiva pouco antes vista nas narrativas que alimentavam o imaginário da cidade sobre o morro da Favella nos últimos sete anos, e seus relatos nos ajudam a compreender a dinâmica das ações da Higiene na região.

Figura 1 - Fotografias do Morro da Favella (1907)



Fonte: *Revista da Semana*, 16 de junho de 1907.

Ainda que o prazo de vinte dias, estipulado em abril, tivesse sido repetidas vezes prorrogado (ao ponto que, em junho, um novo prazo de dez dias havia sido noticiado), as ações de saneamento não foram completamente adiadas. O redator da matéria adiantou que as demolições haviam sido iniciadas, segundo relatos, no dia 1º de maio: “A parte

próxima à Central do Brasil, perto da usina de electricidade, está quasi toda arrazada. Colchões, camas, moveis pequenos, bancos, mesas, aqui e alli, ao ar livre, em uma exhibição dolorosa”¹⁸. Em frente a um conjunto de três casinhas derrubadas pelas obras de saneamento, estava Palmyra Maria da Conceição, que havia há pouco perdido sua moradia. Os representantes do *Jornal do Brasil* a abordaram, fazendo perguntas sobre a operação da Higiene no morro. Quando perguntada sobre a localização possível dos moradores expulsos da região, respondeu que alguns “[...] foram lá para cima do matto, outros, que podiam, foram para D. Clara, Rio das Pedras, Madureira...”¹⁹.

Nos meses e anos seguintes, o ímpeto da Campanha da Higiene parece ter arrefecido, e o tom de triunfo da civilização contra a Favela foi substituído pela recriminação à ausência de iniciativas do poder público para erradicar, por completo, o “antro de criminosos” que foi construído tão zelosamente na imprensa da cidade, geralmente representada por charges (Figura 2).

Figura 2 - Charge “O Morro da Favela” (1909)



Fonte: *Jornal do Brasil*, 11 de junho de 1909.

O testemunho de Palmyra sobre o destino dos moradores expulsos, entretanto, nos aproxima de outra temática relevante à temática da ocupação urbana do Rio de Janeiro, na suburbanização da população marginalizada. O bairro de Dona Clara, contíguo ao bairro de Madureira, localizado na atual Zona Norte da cidade, passou a receber grande atenção da imprensa nos meses seguintes à Campanha da Higiene de 1907, em um

¹⁸*Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 jun. 1907, n° 163, p. 3. Seção de Periódicos da Biblioteca Nacional/RJ. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_02/22975. Acesso em 17 fev. 2026.

¹⁹*Idem*.

momento em que a cidade parecia aperceber-se de seus “sertões” suburbanos. Até mesmo literatos notórios dispensavam aos arrabaldes da cidade algumas linhas de seus textos:

Em maio de 1908, o poeta Olavo Bilac, no espaço nobre da crônica dominical da Gazeta de Notícias, chamava a atenção dos leitores para aquilo que definia como uma novidade do tempo: a vitalidade recente da vida dos subúrbios. “Já agora é preciso contar com os subúrbios na vida do Rio de Janeiro”, explicava o cronista, chamando a atenção para o fato de que “a cidade já não acaba em S. Cristóvão” (O’Donnell, 2012, p. 3).

Para a região de Madureira e Dona Clara, mencionadas por Palmyra, a atenção da imprensa repousava na concretização do maior medo dos críticos à intervenção da Higiene nos morros centrais do Rio de Janeiro. Em 24 de abril de 1908, o *Correio da Manhã* denunciava uma “sucursal da Favela” em Dona Clara, enquanto *A Imprensa* noticiava, em 22 de março de 1909, a “nova Favela” na estação de trem homônima, localizada na linha circular da Estrada de Ferro Central do Brasil. Em 1911, o *Echo Suburbano* – um pequeno periódico publicado em Madureira – denunciava o que chamavam de *A Perdição nos Subúrbios*, ao relatar, em consonância com os grandes jornais da cidade, o cotidiano de violência da região de Dona Clara.

As “cenar de sangue”, agora, eram noticiadas com frequência, desta vez nos subúrbios cariocas. Fica evidente que os estigmas associados à população do morro da Favela foram afixados, também, em D. Clara, local que ficaria conhecido nos anos seguintes pelas desventuras de Maria Sapeca, uma “valente” da região que alimentou o imaginário da cidade com seus feitos (Cruz, 2020).

Finalmente, um elemento que merece atenção é a possibilidade de uma análise racializada destes episódios interconectados. A questão racial é um fio condutor potente que permeia as histórias dos cortiços, das favelas e dos subúrbios da cidade. Os cortiços eram uma possibilidade de habitação de escravizados fugidos e “de ganho” antes da Abolição, e uma parcela considerável da repressão a estas habitações se deu por conta desta conexão. No início do século XX, a expansão das favelas nas regiões centrais da cidade – e, com o exemplo de Dona Clara, para seus distritos suburbanos – é acompanhada de uma linguagem que atacava as “classes perigosas” cariocas, em uma retórica próxima à dicotomia *civilização x barbárie*. O “cerco à cidade negra” (Cruz, 2020), cujo plano, em última instância, era de “modernizar” a cidade por meio de uma estética europeizada, construiu no vício, no crime e na pobreza as justificativas

necessárias para lapidar o Rio de Janeiro à imagem e semelhança de suas elites.

Tendo com base uma série de ideologias racistas, como a ideologia da Higiene (Chalhoub, 1996) e a ideologia do branqueamento (Skidmore, 1976), entendemos que a sociedade brasileira, regida por suas elites brancas, apontavam o vício, a insalubridade, a pobreza e a negritude da população brasileira como âncoras que impediam o progresso da infante república brasileira – sendo, inclusive, estas máculas elementos interconectados. Os atos de “civilizar” e “modernizar” a cidade (e o país) passavam pelo processo de europeização não apenas cultural e estética, mas também étnica, de livrar as ruas – os prédios e os indivíduos – de quaisquer características não-brancas.

O Século das Favelas, em seus primeiros anos, já anunciava as contradições que viriam a se acentuar nas décadas seguintes nos processos de favelização do Rio de Janeiro, e nos processos contínuos de marginalização das populações negras e pobres da cidade, processo este que ainda permanece em moção nas primeiras décadas do século XXI.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar contextualmente as ações e discursos que levaram à condução da Campanha da Higiene de 1907 na região central do Rio de Janeiro, então a capital federal do Brasil. Entendemos que este evento não ocorreu de forma isolada, mas sim como um processo contínuo de cerco às habitações populares presentes na cidade. Desde as ações de combate à disseminação dos cortiços no Império – lar das populações pobres e (mesmo que não exclusivamente) negras da cidade que surgiam como resposta ao déficit populacional da capital no decorrer do século XIX –, o cerco às habitações populares entre a “Era dos Cortiços” e o “Século das Favelas” foi investido de legitimidade por meio de discursos sanitaristas e policiais. Tão logo os cortiços deixaram de ser promovidos como o *locus* das mazelas da cidade, os morros de Santo Antônio e da Favella foram eleitos pelas elites – e propulsionados na opinião pública – como os novos inimigos da modernidade brasileira.

A Campanha da Higiene de 1907 representou mais um capítulo do histórico que já se desenhava desde as primeiras menções ao morro da Favella na imprensa carioca, nos primeiros meses da década de 1900, que assombravam o imaginário da cidade com cenas violentas e um cenário de desolação e insalubridade. Mesmo assim, concluímos

que a mobilização da opinião pública por meio da imprensa e as ações conjuntas de órgãos do poder público – principalmente, da Polícia e da Saúde Pública – foram insuficientes para repetir a (supostamente) triunfante saga de Barata Ribeiro contra os cortiços, poucos mais de dez anos antes, nos morros centrais da cidade. Ainda assim, seu sucesso parcial levou à dispersão de parte da população a outras regiões da cidade, dessa vez nos subúrbios, para onde os estigmas de espaços criminalizados foram transplantados.

Com isso, esperamos que este trabalho sirva como uma produção que enriqueça as análises sobre a ocupação dos espaços urbano e suburbano cariocas, considerando o aprofundamento de elementos interseccionais (como raça, classe e território) nos debates sobre a produção da cidade e a relação entre o Rio de Janeiro e suas populações marginalizadas um tópico com considerável potencial historiográfico.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Andreino. **Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado”** do Rio de Janeiro. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CARDOSO, Rafael. **Modernidade em preto e branco: arte e imagem, raça e identidade no Brasil, 1890-1965**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvares. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque**. 3.ed. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

CRUZ, Alline Torres Dias da. **De Madureira a Dona Clara: suburbanização e racismo no Rio de Janeiro no contexto pós-emancipação**. São Paulo: Hucitec, 2020.

ELEUTÉRIO, Maria de Lourdes. Imprensa a serviço do progresso. In: MARTINS, Ana Luiza; DE LUCA, Tania Regina (Org.). **História da Imprensa no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

MENDONÇA, Leandro Climaco. Imprensa e subúrbios: entre suplemento, noticiário e instrumento de militância. IN: SANTOS, Joaquim Justino dos; MATTOSO, Rafael; GUILHON, Teresa (Org.). **Diálogos Suburbanos**: identidades e lugares na construção da cidade. Rio de Janeiro: Mórula, 2019.

O'DONNELL, Julia Galli. **Narrativas (sub)urbanas**: representações dos subúrbios na imprensa carioca (1890-1930). Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2012.

SKIDMORE, Thomas E. **Preto no branco**: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VILLELA, André. Qual era a população da cidade do Rio de Janeiro entre 1779 e 1870? Novas estimativas. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 1-30, maio/ago. 2024. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/2119>. Acesso em: 20 fev. 2026.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

ANÁLISE DA MULTIESCALARIDADE NO PLANO NACIONAL DE CULTURA: LIMITES, POSSIBILIDADES E A URGÊNCIA DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA

ANALYSIS OF MULTISCALE DEVELOPMENT IN THE NATIONAL CULTURE PLAN: LIMITS, POSSIBILITIES, AND THE URGENCY OF AN INTEGRATED APPROACH

Cláudio José Santiago Vega de Moura

 <https://orcid.org/0009-0005-5589-8932>

Correspondência: claudiovega@live.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Letícia de Souza Blanco

 <https://orcid.org/0000-0002-9661-3113>

Correspondência: leticia.blanco802@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97021

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 13 maio 2026

RESUMO

Este estudo analisa o Plano Nacional de Cultura (PNC), buscando compreender se as suas diretrizes abarcam a escala regional e promovem a articulação entre as diferentes instâncias federativas. O recorte empírico é a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, espaço de relevância cultural e complexidade territorial. A pesquisa, de caráter exploratório, baseou-se em revisão bibliográfica, bem como em análise documental da legislação cultural e dos dados de adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Cultura. Os resultados evidenciam que, embora a Lei nº 12.343/2010, que instituiu o PNC, mencione a dimensão regional, sua implementação prática se restringe à atuação isolada de estados e municípios, sem mecanismos efetivos de integração metropolitana. Essa lacuna reforça desigualdades culturais e institucionais intrarregionais. O novo PNC, de 2025 a 2035, mostra uma preocupação mais sólida em relação às desigualdades inter-regionais, buscando a pactuação federativa e a integração entre os entes federados na formulação e execução de políticas de cultura e um esforço para consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) a partir de sua modernização, todavia ainda é recente para sabermos se as escalas intermediárias, como a regional, serão consideradas. Conclui-se que o fortalecimento da adesão plena ao SNC e a criação de instrumentos de cooperação intermunicipal são fundamentais para consolidar uma rede nacional de cultura mais integrada e inclusiva.

Palavras-chave: plano nacional de cultural; políticas culturais; escala regional; região metropolitana.

ABSTRACT

This study analyzes the National Culture Plan (PNC) in order to examine whether its guidelines incorporate the regional scale and promote coordination among different federative levels of government. The empirical focus is the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, an area marked by significant cultural relevance and territorial complexity. The exploratory research is based on a bibliographic review and documentary analysis of cultural legislation, as well as data concerning municipal adherence to the National Culture System (SNC). The results indicate that, although Law nº. 12.343/2010, which established the PNC, acknowledges the regional dimension, its practical implementation has been largely limited to isolated actions undertaken by states and municipalities, lacking effective mechanisms for metropolitan integration. This institutional gap contributes to the reinforcement of intra-regional cultural and institutional inequalities. The new PNC (2025–2035) demonstrates a stronger commitment to addressing interregional inequalities, emphasizing federative agreements and greater integration among governmental entities in the formulation and implementation of cultural policies, alongside efforts to consolidate and modernize the National Culture System. However, given its recent adoption, it remains uncertain whether intermediate territorial scales, such as the regional level, will be effectively incorporated. The study concludes that strengthening full adherence to the SNC and developing intermunicipal cooperation mechanisms are essential steps toward consolidating a more integrated and inclusive national cultural network.

Keywords: national cultural plan; cultural policies; regional scale; metropolitan region.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, voltamos nossa atenção ao Plano Nacional de Cultura (PNC), buscando compreender se seu repertório abrange os múltiplos territórios e as diversas instâncias de governo, refletindo se há nesta política a ideia de uma solidariedade de fato territorial que considere a escala regional. Para isso, elencamos como recorte de análise o estado do Rio de Janeiro, especialmente a região metropolitana, a fim de compreendermos como o PNC a considera (ou não).

Conforme vemos na Constituição Federal de 1988, nos artigos 23, 24, 215, 216 e 216-A, bem como no Sistema Nacional de Cultura, cada ente federado tem autonomia para produzir seu próprio plano de cultura, conselhos, fundos e sistema de financiamento. Nesse sentido, são esses entes federativos os responsáveis por proporcionar um diagnóstico da cultura e traçar objetivos, estratégias, metas e ações que direcionam as políticas culturais de acordo com as especificidades presentes.

Sendo assim, a fim de que os objetivos e metas, traçados pelo PNC, sejam alcançados, é essencial manter um alinhamento entre o plano nacional e os planos locais

(municipais ou estaduais), sendo crucial a adesão dos entes ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). A partir dele, constrói-se um processo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade, em que cada qual cumpre um papel relevante para o alcance de resultados.

O PNC, em vigência de 2010 a 2024, foi elaborado para todo o território nacional, tendo como objetivo orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil, orientando o poder público na formulação de políticas culturais. Todavia, como as demais políticas nacionais, busca abranger territórios histórica e culturalmente diversos, fazendo-nos refletir sobre as seguintes questões-problemas: o PNC, enquanto política nacional, consegue abranger a escala regional? Há um diálogo entre os diferentes entes federativos na implementação do PNC?

Recentemente, foi lançado o novo PNC, de vigência de 2025 a 2035, que foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em novembro de 2025, com o objetivo de orientar as políticas culturais do Brasil nos próximos 10 anos. O texto substitui o plano anterior, que encerrou sua vigência em dezembro de 2024, visando a democratização do acesso e a descentralização. Neste documento, buscaremos analisar se a escala regional é considerada e se o mesmo dá importância à pactuação federativa.

O objetivo geral deste artigo é compreender, por meio da análise do PNC (2010-2024) e do novo PNC (2025-2035), se há uma preocupação com a pactuação federativa na formulação e construção das políticas públicas de cultura e quais escalas espaciais são acionadas nesses documentos e quais são negligenciadas. Para alcançar o que se propõe, traçamos como objetivos específicos: 1) contextualizar a territorialização das políticas públicas no Brasil e sua virada espacial a partir da década de 1980 mediante descentralização administrativa e 2) traçar os marcos históricos das políticas de cultura no Brasil e o papel do Estado em cada período para entender de que forma vem mudando seu posicionamento ao longo dos anos.

Em termos metodológicos, foi realizada uma pesquisa exploratória baseada em revisão de literatura mediante levantamento bibliográfico em bases de pesquisa Scielo e Capes. Com esse levantamento, buscou-se identificar por meio de termos-chave como: território, planejamento, escala, cultura, artigos de periódicos, livros e outros documentos que fundamentaram a discussão teórica deste estudo, como atesta Gil (2002) sobre a elaboração da pesquisa bibliográfica, que deve ser desenvolvida com base no material já elaborado sobre o assunto.

Além disso, para verificarmos se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) tem sido contemplada e considerada pelo PNC, consultou-se o Sistema Nacional de Cultura (SNC) a fim de saber quais municípios da RMRJ aderiram e em qual fase se encontram (adesão, institucionalização ou implementação). Como mencionamos anteriormente, a adesão dos municípios ao SNC é crucial para a efetivação das metas e estratégias traçadas pelo PNC a níveis regional e municipal.

2 PLANEJAMENTO, TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VIRADA ESPACIAL

Conforme Ribeiro e Piquet (2008), o debate nacional em torno do planejamento e da territorialização de políticas públicas não seguiu uma linearidade no Brasil, mudando ao longo dos anos. Segundo as autoras, a primeira fase ocorreu entre 1950-1960, sob a lógica do desenvolvimentismo, quando se discutia o “planejamento para a mudança”. Nesse período, o Estado foi eleito como o agente político e econômico “modernizador” apto a conduzir projetos de desenvolvimento a fim de superar as desigualdades espaciais e regionais existentes, surgindo nesse período políticas públicas de integração nacional.

Na segunda fase, entre 1970-1980, predominou-se no debate nacional o planejamento tecnocrático e a preocupação do controle da escala nacional, principalmente durante o governo militar, assumindo o Estado um caráter centralizador, autoritário e tecnocrático das estruturas de planejamento até então existentes. Na terceira fase, entre 1980-1990, houve o predomínio da gestão e a centralidade das ações atribuídas às forças do mercado. A crença exagerada no mercado levou à rejeição do planejamento que culminou na perda da centralidade da questão regional e na emergência de temas urbanos e locais. É nessa terceira fase que ocorreu a virada espacial.

Como destaca Brandão (2012), nos últimos anos, principalmente, após a década de 1980, a concepção de escala local ganhou notoriedade nos estudos e debates sobre planejamento e desenvolvimento territorial, negligenciando-se a escala regional. Nesse contexto do “local pode tudo” o espaço local e regional tudo pode, dependendo de sua vontade de auto impulso, sendo o território capaz de promover seu próprio desenvolvimento socioeconômico.

A “virada espacial” expressa um contexto histórico marcado pela crise financeira do capitalismo mundial e pela descrença do Estado-Nação como agente de planejamento,

o que culminou na descentralização administrativa, em mudanças técnico-produtivas, na desregulamentação do mercado mediante avanço do neoliberalismo a nível mundial e a consolidação do pós-fordismo marcado pela flexibilidade, pela desterritorialização da economia e pelo localismo.

A partir desse período, multiplicaram-se a quantidade de estudos localistas no campo do planejamento que “avaliam as vantagens aglomerativas e de proximidade como fontes de conhecimento e aprendizagem, enraizadas naquele território singular” (Brandão, 2012, p. 48), marginalizando hierarquias inter-regionais e negligenciando heterogeneidades estruturais e o comando maior desses processos que geralmente estão fora do território, ou seja, para além do espaço local. Assim, o autor afirma que a visão endógena exagerada que é defendida por estes estudos dilui o debate regional, não reconhecendo a complexidade social que a comporta, colocando nos atores locais o poder de superar o subdesenvolvimento, o que Brandão (2012) critica em seus estudos. Nesse sentido, o autor defende que é preciso pensar na repactuação federativa, em uma integração vertical, indo além do território local, refletindo-o em sua concepção relacional com as múltiplas escalas, atentando-se para as escalas intermediárias que, muitas vezes, são desconsideradas.

No Brasil o localismo também ganhou espaço nos estudos na década de 1980 quando houve a promulgação da Constituição Federal de 1988 que deu maior autonomia aos municípios para gerir sobre suas próprias questões, dando-lhes maior capacidade para planejar e executar suas ações, gerando o que Nabuco (2007) denominou de uma “nova territorialidade” marcada pela descentralização administrativa. Nesse período, como argumenta o autor, também se tinha a ideia do Estado como um espaço “burocrático, corrupto e dominado pelas elites”, restando às comunidades e aos espaços locais o papel de resolver seus conflitos. Todavia, o que se consolidou nesse período foi apenas um mito visto que os conflitos internos e as questões locais não podem ser refletidos isoladamente, devendo ser repensados em uma escala supralocal, considerando arenas regionais e nacionais.

Assim, tanto Brandão (2012) como Nabuco (2007) apontam as limitações do municipalismo, colocando-se a favor de uma concepção multiescalar. Nessa perspectiva, considera-se que as escalas interagem entre si, transformando as relações espaciais e fortalecendo os vetores de espaço, tempo e movimento, estabelecendo relações espaciais interescares e transversais entre os diversos atores presentes na cidade.

Apesar da descentralização administrativa incentivada pela Constituição Federal de 1988 mencionada por Nabuco (2007), Lotta; Favaretto (2016) destacam que a autonomia dos municípios é cerceada por mecanismos institucionais que limitam a autonomia dos governos locais para tomarem suas próprias decisões sobre suas atividades, além disso destacam que ao longo do tempo foram estipuladas regras gerais que deram ampla autoridade legislativa à União que passou a exercer uma influência em relação às questões subnacionais.

Dessa maneira, ainda que o municipalismo e localismo tenham ganhado força após a década de 1980 e os territórios tenham emergido como campo de estudo na área de políticas públicas, como argumentam Lotta; Favareto (2016, p.49) os territórios ainda são entendidos “como os lócus de implementação das políticas e as forças sociais nele presentes – não ocupam uma posição ativa, revelando-se meros repositórios de investimentos”.

Segundo os autores (*idem*, 2022) o que se vê são “políticas territorialmente cegas” que não consideram os atores e as estruturas sociais locais na formulação de políticas públicas. Assim, eles propõem políticas públicas que sejam de fato territoriais e que busquem se adaptar aos fatores específicos de cada território, considerando seus agentes, suas disputas internas e seus contextos socioespaciais uma vez que é na escala local que se concentram as relações interpessoais que envolvem a sobrevivência e a permanência das pessoas e, conseqüentemente, é onde surgem ações capazes de promover grandes mudanças.

Como sabemos o Brasil é um país de dimensões continentais que contempla diversos territórios que possuem diferentes trajetórias históricas que lhes dão peculiaridades em relação aos agentes, demandas, culturas, entre outros aspectos, sendo um desafio do Governo Federal formular políticas que abranjam essa complexidade. Na tentativa de dar conta são criadas políticas econômicas, sociais, culturais a nível nacional, regional e local (ou municipal). Todavia o que se vê hoje são políticas setorializadas e que se restringem às esferas de federação onde são criadas, não promovendo o diálogo entre as diferentes escalas espaciais, havendo mais a justaposição de políticas do que a efetiva integração (Lotta; Favaretto, 2016).

Nesse contexto, o Plano Nacional de Cultura foi elaborado na tentativa de abranger os múltiplos territórios do País e reduzir as desigualdades regionais em relação ao acesso a serviços culturais. Contudo, como a maioria das políticas nacionais, apresenta diretrizes e orientações norteadoras em relação às políticas das demais esferas. Pela

abrangência que busca contemplar é nítido que essa Política é incapaz de considerar as especificidades locais de cada território, cabendo aos estados e aos municípios pensarem sobre isso, elaborando suas próprias políticas estaduais e municipais de cultura, alinhando-as às diretrizes do PNC, fato este que exige diálogo entre os entes.

3 MARCOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA CULTURAL DO BRASIL

Compreender o papel do Estado na promoção, fomento e implementação das políticas públicas culturais é crucial para discernir suas manifestações estruturais em nossa sociedade (Calabre, 2005). Para alcançar esse entendimento, é necessário traçar um panorama histórico das principais ações governamentais nos últimos anos.

A gestão administrativa de Getúlio Vargas (1930 a 1945) é marcada pela construção e reestruturação de entidades atuantes no campo cultural onde o Estado não possuía gerência, a exemplo da rádio. No entanto, essas ações ocorreram de maneira pontual e sem uma coordenação nacional orgânica. A estruturação formal da área de cultura ocorreu durante o governo militar (1964 a 1985), também conhecido como "anos de chumbo", durante as administrações dos presidentes Médici e Geisel. Nesse período foi implementado o Plano de Ação Cultural (PAC), que consistia no repasse direto de verbas para financiar eventos culturais (Calabre, 2007).

Vale ressaltar que, durante esse período, a Secretaria de Cultura estava vinculada ao Ministério da Educação. Em 1985, ocorreu um avanço significativo com a criação do Ministério da Cultura. No entanto, é importante ponderar que o desenvolvimento estrutural e formal da cultura promovido pelo governo militar estava alinhado a uma determinada ideologia, como observado por Miranda, Rocha e Egler (2014). Divergências políticas enfraqueceram o Ministério na época, e projetos como a Lei de Incentivo Fiscal à Cultura, apresentado por José Sarney pela primeira vez em 1972, foram arquivados. Somente em 1986, com o fim da ditadura, e a posse de Sarney como presidente civil, é que a Lei pôde ser implementada.

A Lei de Incentivo Fiscal à Cultura, conhecida nacionalmente como Lei Sarney, tinha como propósito captar recursos no mercado para impulsionar as políticas culturais brasileiras, procurando preservar os recursos próprios do Estado. Entretanto, observou-se um aumento nos recursos utilizados por meio da renúncia fiscal, indicando que os valores destinados ao fomento cultural se originam do dinheiro público, embora agora o mercado

assumisse o papel de "patrocinador" e gestor desses recursos, conforme destacado por Rubim (2007, p. 108).

A nova lei funcionou como outro componente no jogo de ambiguidades que caracterizou a chamada Nova República: o Estado aparentemente cresce, mas o mercado ganha poder de decisão. A noção de que o "mercado" poderia substituir o papel do Estado como fomentador da atividade cultural, conforme apontado por Belem e Donadone (2013), continua a influenciar as políticas de incentivo à cultura por meio de benefícios fiscais, uma prática amplamente disseminada e aplicada pelos diferentes entes federativos, persistindo até os dias atuais a exemplo da Lei Rouanet e das Leis municipais de incentivo à cultura.

Após a redemocratização, destacam-se eventos governamentais significativos, conforme apontado pela professora Lia Calabre (2007), tais como: criação do Ministério da Cultura em 1985; promulgação da Lei nº 7.505/86, conhecida como Lei Sarney, em 1986; surgimento da Fundação Nacional Pró-Leitura (Pró-Leitura) e da Fundação Nacional de Artes Cênicas (FUNDACEN) em 1987; extinção da Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), da Fundação Nacional Pró-Memória (Pró-Memória), da FUNDACEN, da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e da Empresa Brasileira de Filmes (EMBRASILME), além da reformulação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), no ano de 1990; promulgação da Lei nº 8.313/91, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), também conhecida como Lei Rouanet, em 1991. Esses marcos históricos delineiam a evolução das políticas culturais no Brasil, demonstrando o comprometimento do Estado em moldar o cenário cultural do país.

Com a redemocratização do país o direito à cultura passou a ser assegurado pela Constituição Federal (Brasil, 1988), que no seu artigo 215 destaca a cultura como um dos direitos fundamentais de um cidadão, assim como o direito à saúde, à alimentação, ao lazer e ao esporte.

Após esse período de conquistas, com o advento do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), houve a extinção de diversos órgãos federais vinculados à cultura, o que resultou em uma transformação radical do cenário organizacional da cultura no país.

Em 1990, a Lei Sarney foi eliminada pelo governo Collor. Um ano depois, no entanto, criou-se a Lei Rouanet, que, não por acaso, tem a seguinte apresentação:

"Restabelece princípios da Lei 7.505, de 2 de julho de 1986", ou seja, a nova lei de incentivo à cultura apresentava-se como uma continuação da lei anterior – Lei Sarney.

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001), ocorreram modificações na Lei Rouanet visando aprimorar a agilidade nos processos de aprovação de projetos e captação de recursos no mercado por parte dos produtores culturais.

A partir de 2003, durante a gestão do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), e sob a liderança de Gilberto Gil à frente do Ministério da Cultura, ocorreram mudanças substanciais no âmbito da cultura nacional que deixou de ser vista apenas como um componente na construção da identidade nacional, passando a considerar as diferenças como uma característica intrínseca do ser humano e, por consequência, da sociedade. Isso resultou na concepção de que todos têm igualdade de direitos em relação à produção, consumo e acesso à cultura.

Vale salientar que na gestão de Lula o conceito de cultura, abarcando a cultura popular, a cultura dos povos originários e as culturais periféricas e de gênero, ampliou a atuação do Estado no que tange às políticas culturais (Rubim, 2010). Durante essa gestão, o termo "multicultural" ganhou destaque na narrativa da pasta da cultura. Essa abordagem buscava evitar um enfoque em um único tipo de movimento cultural que poderia ser interpretado como uma política de homogeneização. Pelo contrário, a ênfase passou a ser reconhecer as diversas culturas existentes que, juntas, formam a identidade brasileira. Um marco dessa administração foi a criação dos Pontos de Cultura que ampliaram o acesso da população aos espaços culturais (Simis, 2007).

Através de escuta ativa com os movimentos sociais unificados de cultura, bem como a sociedade civil e os demais agentes culturais, o governo deu um passo significativo na construção de uma agenda nacional de cultura com a formalização do lançamento do Plano Nacional de Cultura em 2010, o qual deu a base para os avanços culturais rumo à democratização do acesso à cultura. Apesar de sua vigência de 10 anos, o prazo foi prorrogado duas vezes, mantendo-se até dezembro de 2024.

4 PLANO NACIONAL DE CULTURA E A ESCALA REGIONAL

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é um instrumento estratégico que visa o planejamento das políticas culturais no Brasil, previsto pelo artigo 215 da Constituição Federal, e que reafirma o compromisso dos entes federados, entre eles a União, os estados

e os municípios da cultura como direito. Sua formulação contou com a participação da sociedade civil em fóruns, seminários e consultas públicas (Minc, 2025).

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) atua como um mecanismo de gestão, execução e articulação federativa do PNC. O SNC é o articulador principal do PNC, permitindo que as metas culturais sejam executadas de forma descentralizada. A partir de um cadastro no Sistema, estados e municípios podem aderir de forma voluntária às metas e diretrizes do PNC, alinhando seus planos locais (municipais e estaduais) aos objetivos e estratégias do plano nacional, comprometendo-se ao que está pactuado no PNC. Conforme consta na Constituição Federal de 1988, o SNC foi criado em 2012 com objetivo de promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais, promovendo a cooperação e integração na execução de políticas culturais.

Na Lei 12.343/2010, que institui o PNC, encontram-se diretrizes, estratégias e metas que mencionam a escala regional, entre elas estão as relacionadas à promoção do equilíbrio regional, à territorialização e à regionalização das políticas culturais.

Verifica-se que as estratégias e as ações delineadas no PNC mencionam o aspecto regional, considerando-o em seu repertório, alguns exemplos são: 1) promover o investimento para a pesquisa de inovação e a **produção cultural independente e regional**, 2) ampliar e regulamentar as contrapartidas socioculturais, de **desconcentração regional**, 3) ampliar os programas voltados à realização de seminários, à publicação de livros, revistas, jornais e outros impressos culturais [...] privilegiando as iniciativas que **contribuam para a regionalização**, 4) estimular o equilíbrio entre a produção artística e as expressões culturais locais em eventos e equipamentos públicos, valorizando as manifestações e a **economia da cultura regional**, 5) estimular o equilíbrio entre a produção artística e as expressões culturais locais em eventos e equipamentos públicos, **valorizando as manifestações e a economia da cultura regional**, 6) Incentivar modelos de desenvolvimento sustentável que reduzam a **desigualdade regional** e 7) Aperfeiçoar [...] a construção **regionalizada das políticas públicas**, integrando todo o território nacional com o objetivo de reforçar seu alcance e eficácia (Brasil, 2010, grifo nosso).

Assim, nota-se que as categorias “região” e “regional” são acionadas de forma considerável na formulação do PNC, evidenciando-se uma preocupação com a necessidade de sanar o desequilíbrio regional e a urgência de se pensar em políticas culturais que favoreçam a integração regional e o intercâmbio inter-regional.

Quadro 1 – Cadastro dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no Sistema Nacional de Cultura

Município	Data da adesão	Fase de integração
Rio de Janeiro	16/06/2017	Adesão concluída
Magé	31/08/2015	Institucionalização concluída
Guapimirim	03/05/2013	Adesão concluída
Niterói	12/08/2014	Adesão concluída
São Gonçalo	03/06/2013	Adesão concluída
Cachoeiras de Macacu	-	-
Duque de Caxias	12/09/2016	Adesão concluída
Itaguaí	12/12/2014	Institucionalização concluída
Japeri	12/04/2013	Institucionalização concluída
Maricá	21/03/2013	Adesão concluída
Mesquita	06/09/2013	Adesão concluída
Nilópolis	06/09/2013	Adesão concluída
Nova Iguaçu	22/01/2013	Institucionalização concluída
Paracambi	23/06/2017	Adesão concluída
Queimados	-	-
Rio Bonito	16/04/2014	Institucionalização concluída
São João de Meriti	19/10/2015	Adesão concluída
Tanguá	31/05/2016	Institucionalização concluída
Seropédica	27/09/2023	Adesão concluída

Fonte: elaborado pelos autores deste artigo (2025).

No SNC, no qual os entes federados se inscrevem, verifica-se que os municípios e estados podem se cadastrar, comprometendo-se de forma isolada a implementar seus planos municipais e estaduais de cultura alinhados ao PNC. Nota-se assim que o acordo de cooperação federativa não alcança a escala intermediária que abrange as regiões. Nesse sentido, apesar de mencionar a escala regional em sua formulação, especialmente nas diretrizes e metas, não vemos no PNC uma preocupação prática com a integração regional que pense em políticas públicas de cultura destinadas às regiões, articulando os

municípios de forma integrada. O que temos é a inscrição dos municípios que estão presentes na RMRJ no SNC, de forma isolada, conforme quadro 1.

Conforme vemos no quadro 1, a maioria dos municípios da RMRJ ainda se encontra na primeira fase do Pacto de Cooperação Federativa (adesão), e há outros, como Cachoeiras de Macacu e Queimados, que ainda não aderiram ao SNC. O estado do Rio de Janeiro encontra-se na segunda fase (institucionalização concluída).

Para ser considerado parte do SNC, o estado ou município após finalizar a adesão deve iniciar o processo de institucionalização do seu próprio sistema de cultura (Plano de Trabalho). A Institucionalização é a segunda fase de integração ao SNC e consiste na elaboração de parte dos componentes que formam o sistema de cultura, que são: Criação do Órgão Gestor de Cultura; Lei do Sistema de Cultura; Lei do Plano de Cultura; Lei do Conselho de Política Cultural; Lei do fundo de Cultura (Minc, 2024), fenômeno este que exige uma preocupação e atenção da gestão local para ser feita. Todavia, como vemos no quadro 1, não são todos os municípios da RMRJ que mostram essa prioridade com a questão cultural. No entanto, ao contrário disso, para que as metas do PNC sejam alcançadas é necessário que a cultura se torne uma prioridade nas gestões públicas municipais e estaduais.

Como pudemos notar, o PNC, apesar de mencionar o aspecto regional, na prática, como vemos no SNC, este plano não considera as escalas intermediárias, como as regiões, deixando uma lacuna na integração de políticas culturais. Nesse sentido, migra-se da escala nacional para as escalas estadual e municipal. Nesse contexto, a gestão municipal, embora autônoma, enfrenta limitações financeiras e depende de verbas federais, enquanto os estados falham em articular ações conjuntas entre municípios metropolitanos devido a divergências políticas e econômicas, perpetuando desigualdades intrarregionais.

Essa fragmentação prejudica o desenvolvimento cultural e territorial de forma integrada. Indo na contramão dessa fragmentação, o estudo de Brandão (2012) defende que precisamos ir contra o localismo, afirmando que é preciso pensar na repactuação federativa, em uma integração vertical, indo além do território local, refletindo-o em sua concepção relacional com as múltiplas escalas, atentando-se para as escalas intermediárias que, muitas vezes, são desconsideradas.

Segundo o documento que traça o balanço de metas alcançadas do PNC de 2010 a 2024 (Brasil, 2024), a meta 1 que contempla o SNC foi cumprida em parte. Estava previsto que o Sistema Nacional de Cultura fosse institucionalizado e implementado em 100% das Unidades da Federação (UFs) e em 60% dos municípios. Na realidade, ele foi

implementado em 27 estados e em 3.150 dos municípios com acordo de execução compartilhada com os entes federados e de desempenho de cooperação federativa firmados, representando 80% do cumprimento da meta.

Apesar do número considerável de cumprimento da meta, devemos ter atenção em relação às fases que esses entes federados alcançaram em relação à adesão ao SNC. Como vimos nos resultados, apenas 11 estados, dos 27, e 263 municípios possuem todos os componentes obrigatórios como conselho, plano e fundo, necessários para o funcionamento do SNC no Estado/Município. Nesse sentido, nota-se que há um esforço de cooperação federativa, que se pensa em uma dinâmica para além do local, todavia ainda há um número significativo de entes que não alcançaram a última fase que é de fato a implementação do SNC. Cenário esse que se visa melhorar com a aplicação do novo PNC, que será apresentado na próxima seção, que busca o fortalecimento do SNC mediante adesão dos demais entes federados até a última fase, ampliando o compartilhamento de informações essenciais para a formulação e execução de políticas de cultura essenciais a seus territórios.

5 O NOVO PLANO NACIONAL DE CULTURA (2025 -2035)

O novo Plano Nacional de Cultural, de vigência de 2025 a 2035, foi formulado com base em um processo participativo amplo e diverso que envolveu organização de conferências, oficinas territoriais, consultas públicas e uma novidade que envolveu estratégia de participação digital por meio da plataforma Brasil Participativo. O novo PNC foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional em novembro de 2025 como Projeto de Lei 5894/2025, tramitando atualmente para aprovação (Brasil, 2025).

A 4ª Conferência Nacional de Cultura (4ª CNC), realizada em março de 2024 em Brasília, foi essencial para a construção e atualização do PNC em relação a seu anterior. A conferência reuniu cerca de 5 mil participantes de todo o país, sendo o espaço de recepção de sugestões e contribuições de melhorias. Norteando-se pelas sugestões, o novo PNC incorporou significativas inovações como: maior ampliação da participação social tanto fisicamente através das oficinas nos territórios como também digitalmente a partir da plataforma digital Brasil Participativo, fenômeno esse que fomentou um diagnóstico do campo cultural nacional que foi essencial para a construção e consolidação do novo

plano. Ademais, o Ministério da Cultura passou a incluir mecanismos de devolutivas de tal maneira que garantisse que cada contribuição dada ao novo plano fosse considerada.

Durante esse processo de diagnóstico houve um encontro presencial com os autores das propostas mais votadas no Brasil Participativo, aproximando o diálogo institucional da participação cidadã (Brasil, 2025).

Outra mudança foi em relação à sistematização das políticas culturais em temas estruturantes, oferecendo um caminho metodológico para a formulação de planos e políticas estaduais, municipais e setoriais. Ademais, houve a formulação de novo eixos estratégicos inovadores de Cultura, como: Bem Viver e Ação Climática e Cultura Digital e Direitos Digitais, conectando as políticas culturais brasileiras às agendas globais norteadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Brasil, 2025).

Também outra mudança foi em relação às novas questões que passaram a ser consideradas quando se pensa sobre a cultura do país, entre elas estão: Interseccionalidade; Territorialidade; Acessibilidade Cultural; Culturas Indígenas e Afro-Brasileiras; Intergeracionalidade; e Intersetorialidade, que serão consideradas em todas as etapas do fazer cultural. No novo PNC também se passou a dar maior ênfase em relação ao acesso universal à produção e fruição cultural; a liberdade de expressão, criação e imaginação; a preservação da memória, do patrimônio e dos saberes tradicionais; a participação e o controle social; a acessibilidade cultural; e a proteção dos direitos autorais com justa remuneração aos criadores.

O diagnóstico realizado para a formulação do novo PNC revelou que apesar de termos um PNC, desde 2010, que defende a manutenção dos direitos culturais e o acesso à cultura ainda há uma profunda desigualdade no acesso a políticas culturais seja

[...] entre regiões do país, com notórias disparidades entre capitais e cidades do interior; entre grupos sociais, marcadas por raça, gênero, classe e território; e entre áreas da produção cultural, em que determinados segmentos acumulam mais investimentos e visibilidade enquanto outros seguem invisibilizados (Brasil, 2025, p.18).

A quarta CNC trouxe à tona a urgência de se pensar e formular políticas que consigam reduzir esses desequilíbrios estruturais, garantindo o direito à cultura como princípio universal. Outro ponto que o diagnóstico demonstrou foi que muitas das políticas de cultura não avançam no país por falta de articulação institucional e federativa, tema central deste artigo. Como vemos, o Sistema Nacional de Cultura que deveria promover a articulação e a gestão cooperativa entre os entes federados para

implementação das metas do PNC e ser um agente de articulação na implementação das políticas culturais ainda é composto por municípios que, muitas vezes, se encontram no primeiro estágio (adesão voluntária) ou não estão nem inscritos no referido Sistema. Nesse sentido, nota-se a importância de fortalecer instâncias de gestão federativa e colegiada, promovendo maior integração entre os entes da federação. Nesse contexto, a integração federativa se mostra necessária para que os princípios e diretrizes estabelecidos no Plano se consolidem.

Entre as 21 diretrizes que vão nortear o novo PNC estão fortalecer a pactuação federativa; aprofundar a cooperação e a implementação de ações coordenadas entre os entes federativos e promover a cooperação e a complementaridade nacional. Para isso, o PNC delinea como uma das suas estratégias: “consolidar o Sistema Nacional de Cultura e a sua efetivação nos territórios mediante financiamento contínuo e descentralizado; formação continuada para gestores, servidores e conselheiros; informações e indicadores estruturados; transparência e participação social ampla e diversa” (Brasil, 2025, p.29).

A etapa seguinte à aprovação da lei do novo Plano Nacional de Cultura concentra-se na definição das metas, indicadores e ações estratégicas que orientarão sua execução. Acredita-se que com a maior preocupação do poder público no que tange às desigualdades e disparidades regionais e territoriais em relação ao acesso à cultura, a questão regional possa emergir como uma escala mobilizadora de integração entre os entes municipais e estaduais. Quando se reflete sobre a integração e pactuação federativa é necessário pensar sobre a escala regional visto que as questões de dificuldade de acesso à cultura e de usufruto dos direitos culturais, garantidos pela Constituição de 1988, não se restringem aos limites territoriais dos municípios.

Outro elemento que está previsto para ser reformulado no novo PNC é o SNC. Segundo notícia do Governo Federal, a Secretaria de Articulação Federativa e Comitês de Cultura (SAFC) do Ministério da Cultura (MinC) realizaram, no dia 10 de novembro de 2025, uma reunião estratégica para apresentar a primeira versão da nova plataforma do Sistema Nacional de Cultura (SNC) (Brasil, 2025).

A nova plataforma está sendo desenvolvida para unificar e atualizar os dados do SNC, permitindo que gestores públicos comprovem a implementação de seus sistemas locais de cultura de maneira mais simples e segura. O Sistema também vai aprimorar a transparência, a troca de informações entre os entes federativos e a produção de dados estratégicos para o fortalecimento das políticas culturais, sendo prevista sua conclusão no final do primeiro semestre de 2026.

O fato de o novo PNC reforçar, em seu texto, a importância da gestão cooperativa, do fomento descentralizado e da integração federativa entre os entes federados, estimulando a consolidação do SNC para o alcance dos objetivos e diretrizes, evidencia uma preocupação que vai para além da escala local, o que mostra um avanço no que tange à pactuação federativa em relação ao PNC anterior. Ademais, a preocupação com a modernização da plataforma do SNC evidencia a preocupação do Governo Federal de ampliar a gestão cooperativa na formulação de políticas culturais pelo país, simplificando o processo de adesão e ampliando a troca de informações entre os entes federados.

6 CONCLUSÕES

Conclui-se que, ainda que o PNC represente um avanço significativo nas políticas públicas voltadas à cultura no Brasil, sua abordagem ainda apresenta lacunas importantes, especialmente no que diz respeito às escalas intermediárias da rede urbana, como a regional que precisa estar mais presente na sua implementação e execução.

O desenvolvimento histórico das políticas regionais e culturais demonstram os avanços e retrocessos no que tange à importância, desenvolvimento e continuidade de políticas que levem em consideração os aspectos regionais e metropolitanos de cada macrorregião do país.

Para que consigamos estabelecer um plano de cultura destinado à RMRJ, é imprescindível que todos os municípios desta região adiram ao SNC até a última fase (implementação), consolidando uma integração. Ademais, é essencial haver maior intercâmbio e troca cultural entre os municípios, superando as divergências políticas e econômicas existentes. Para isso, é essencial o esforço não só dos governos locais, como também do governo federal que deve ter esse papel de estimular a integração regional.

Diante disso, torna-se urgente repensar e elaborar mecanismos que promovam maior transversalidade e horizontalidade nas políticas culturais em âmbito nacional. Não basta apresentar no texto da lei e do edital os conceitos do regional sem que na prática não ocorra a materialização de tais ordenamentos. Para isso, se faz necessário profissionais que estejam qualificados tecnicamente para dar suporte aos participantes dos editais e propor projetos nos quais a escala regional e metropolitana estarão presentes de forma perene.

O novo PNC, de vigência de 2025 a 2035, quando comparado ao seu anterior destaca com maior ênfase a relevância da gestão cooperativa, do fomento descentralizado e da articulação federativa entre os diferentes entes para que o plano se consolide, incentivando o fortalecimento do SNC como estratégia para alcançar seus objetivos e diretrizes. Essa orientação demonstra uma preocupação que ultrapassa o âmbito local, sinalizando um avanço na pactuação federativa em comparação ao plano de 2010. No entanto, ainda é recente para sabermos se as escalas intermediárias, como a regional, serão consideradas na prática visto que ainda é um projeto de lei. Nesse sentido, defende-se que a escala regional não deve estar apenas registrada no novo Plano, mas também deve ser considerada em sua aplicabilidade, abrindo diálogo entre estados e municípios na formulação e execução de políticas culturais.

Nesse sentido, chegamos à conclusão que é fundamental que a totalidade da rede urbana brasileira — incluindo suas escalas locais, intermediárias e metropolitanas — seja contemplada de forma integrada. Somente assim será possível viabilizar a consolidação do objetivo central do PNC: a formação de uma verdadeira rede nacional de cultura, capaz de promover inclusão, desenvolvimento e diversidade cultural em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

- BELEM, M. P.; DONADONE, J. C. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. **Novos Rumos Sociológicos** (NORUS), Pelotas, v. 1, n. 1, p. 51-61, 2013.
- BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora Unicamp, 2012.
- BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm. Acesso em: 4 de jun. de 2025.
- BRASIL. **Balanço de metas Plano Nacional de Cultura**, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/imagem/arquivos-pdf-documentos/copy_of_FSBcartilhametasPNC_MinCmiolo_compressed1.pdf. Acesso em 03 de fev. 2026.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Planos dos entes federados**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/planos-dos-entes-federados>. Acesso em: 17 ago. 2024

BRASIL. **Nova plataforma do Sistema Nacional de Cultura moderniza gestão e amplia transparência nas políticas culturais**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/nova-plataforma-do-sistema-nacional-de-cultura-moderniza-gestao-e-amplia-transparencia-nas-politicas-culturais>. Acesso em 03 de fev. 2026.

BRASIL. **Plano Nacional de Cultura**: direitos culturais em todo canto, para toda gente, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura>. Acesso em 02 fev. 2026.

BRASIL. **Portaria MTUR nº 46, de 28 de setembro de 2022**. Dispõe sobre a integração dos entes federados ao Sistema Nacional de Cultura – SNC, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atos-normativos-2/2022/portaria-mtur-no-46-de-28-de-setembro-de-2022>. Acesso em: 29 de jul de 2025.

BRASIL. **Sistema Nacional de Cultura**, 2025. Disponível em: <http://ver.snc.cultura.gov.br/tabela-uf-municipio>. Acesso em 29 de jul. de 2025.

CALABRE, L. Política cultural no Brasil: um histórico. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 1., 2005, [Bahia]. **Anais [...]**. [Bahia]: UFBA, 2005. Texto apresentado no I Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado em Salvador, Bahia, em 14 e 15 de abril de 2005. Disponível em: <https://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3., 2007, [Bahia]. **Anais [...]**. [Bahia]: UFBA, 2007. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. Disponível em: <https://www.cult.ufba.br/enecult2007/LiaCalabre.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LOTTA, G., FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, [s. l.], v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

MINC. **Conheça o Plano Nacional de Cultura**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/novoplanonacionaldecultura/conheca-o-plano-nacional-de-cultura>. Acesso em 02 de fev. 2026.

MINC. **Planos dos entes federados**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/planos-dos-entes-federados-1>. Acesso em 17 de maio de 2025.

MIRANDA, E.; ROCHA, E. S.; EGLER, T. T. C. A trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 25-46, out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1775>. Acesso em: 02 ago. 2023.

NABUCO, M. R. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. etc. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas**, [s. l.], n. 2, v. 1, 2007.

PIQUET, R.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, Idéias e Lugares. O Ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 10, n. 1, maio de 2008.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Governo Lula. In: RUBIM, A. A. C. (org.) **Políticas culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 09-24.

SIMIS, A. A política cultural como política pública. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3., 2007, [Bahia]. **Anais [...]**. [Bahia]: UFBA, 2007. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

O AEROLEVANTAMENTO CARIOCA DE 1928: TÉCNICA E ESTRUTURA FUNDIÁRIA – UMA FONTE A EXPLORAR

THE 1928 RIO DE JANEIRO AERIAL SURVEY: TECHNIQUE AND LAND STRUCTURE – A HISTORICAL SOURCE TO PROBE

Álvaro Mendes Ferreira*

 <https://orcid.org/0000-0002-7961-5619>

Correspondência: alvarofigueiro@yahoo.com.br

Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97035

Recebido em: 10 mar. 2026 | Aceito em: 12 maio 2026

RESUMO

Intimamente associado ao Plano Agache, o aerolevante contratado pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 1928 para elaboração de carta cadastral conta-se entre um dos primeiros em todo o mundo. A conclusão dos trabalhos de restituição cartográfica sofreu contratempos pelo advento da Revolução de 1930, dando início a um litígio entre a Prefeitura e a firma inglesa The Aircraft Operating Company. Além de historiar brevemente o contexto carioca bem com aspectos técnicos e burocráticos do aerolevante, este artigo tenta explicar, em diálogo crítico com autores neoinstitucionalistas, as razões para que a maior cidade brasileira só viesse a dispor de cartas cadastrais rigorosas, um mecanismo elementar de controle urbano, em data tardia e mediante o mais moderno dos métodos então disponível. Também apontamos as possibilidades de uso das aerofotografias e da cartografia cadastral, fontes pouquíssimo empregadas em estudos de história urbana.

Palavras-chave: aerofotografia; cartografia cadastral; história urbana; história fundiária; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The 1928 aerial survey commissioned by the City of Rio de Janeiro was one of the pioneering efforts of its kind in the world. Besides helping with the making of the first urbanistic municipal plan, the aerial survey would be worked out as a cadastral map. However, the outbreak of the 1930 Revolution disrupted the apparently smooth workflow and led to a long legal quibble between the City and The Aircraft Operating Company, the English contractor responsible for the aerial survey. In this paper, after briefly recounting the historical context as well as the technical and bureaucratic aspects of the 1928 aerial survey, we seek to explain why the then Brazilian capital city lacked an accurate cadastral map, a basic tool of urban governance, and why it had to rely on the most advanced technology available at the time. Our theoretical framework

*Historiador, Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj) / Pesquisador associado ao INCT Proprietas.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

maintains a critical stance towards neoinstitutionalist authors. We also highlight the potential of aerial photographs and cadastral cartography for urban historical studies, as these sources have rarely been used.

Keywords: aerial photography; cadastral cartography; urban history; land ownership history; Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

Embora se trate de experiência pioneira a nível mundial, o aerolevantamento¹ carioca de 1928 e sua restituição a carta cadastral receberam escassa atenção na literatura, inclusive aquela sobre a cartografia do Rio de Janeiro (p. ex., Czajkowski, 2000). A bem dizer, o desinteresse abrange outros aerolevantamentos e cartas cadastrais que a cidade produziu. Para além das questões técnicas, econômicas e políticas envolvidas na contratação e na realização dos serviços, que exigem pesquisas bem específicas, tampouco a historiografia urbana, mesmo aquela sobre favelas, considerou os produtos finais da aerofotografia e da cartografia cadastral como fontes a se explorar (uma exceção pontual, Silva, 2005). De longe, o trabalho mais minucioso sobre o aerolevantamento carioca de 1928 foi um ótimo estudo centrado, contudo, no aerolevantamento paulistano de 1929 (Mendes, 2014). Ali se reconhecia a carência de menções na literatura geral e mesmo especializada (Mendes, 2014, pp. 68-69).

O aerolevantamento de 1928 ocorreu em meio aos projetos reformistas sob a gestão do prefeito Antônio da Silva Prado Júnior (1926–1930). Seu carro-chefe foi o Plano Agache, cujo propósito primário era a remodelação e o zoneamento da cidade. Outro objetivo era a elaboração duma carta cadastral, não só para auxiliar o planejamento urbano, mas também para a cobrança do imposto territorial. Em mensagem ao legislativo distrital, Prado Júnior julgava que o Rio estava atrasado no cadastramento mesmo em face das cidades latino-americanas. Segundo o prefeito, as plantas levantadas em 1893 e 1900 não mereceriam o nome de carta cadastral e, desde 1903, a gestão dos imóveis municipais estaria defasada (ACM, v. 48, 1928, pp. 30, 57). Em meio a debates, polêmicas,

¹A linguagem técnica distingue *aerofotografia*, *aerolevantamento*, *aerofotogrametria* e *sensoriamento remoto*. *Aerofotografia* é a fotografia tirada do ar, seja por balão, avião, *drone* ou outro meio, cujo propósito pode ser meramente estético. *Aerolevantamento* é o conjunto de procedimentos conexos à *aerofotogrametria*, que vem a ser a técnica de restituição topográfica para elaboração de mapas mediante aerofotografia. A um conjunto de aerofotografias devidamente retificadas recobrindo uma mesma área numa mesma escala dá-se o nome de *mosaico aerofotográfico/aerofotogramétrico* (ou *fotocarta* ou *ortofoto*). *Sensoriamento remoto* é a obtenção de dados à distância (p. ex., jazidas minerais, variação sazonal da cobertura vegetal), muitas vezes mediante satélites artificiais e em espectros além da luz visível. Cf. Paine; Kisser, 2012; Marchetti; Garcia, 1989.

contrapropostas e acusações, a licitação para o aerolevantamento foi vencida pela firma inglesa The Aircraft Operating Company Ltd. O serviço aerofotogramétrico, nada menos que 8.000 chapas, foi concluído em questão de meses e logo se seguiram avanços na restituição cartográfica. Previa-se o fim dos trabalhos para outubro de 1930, justo quando a República Velha colapsou. Como outras iniciativas vinculadas ao regime anterior à Revolução de 1930, o contrato com a Aircraft foi posto em suspeição e os pagamentos, atrasados. A firma e a Prefeitura litigarão até 1934.

Além de historiar os eventos e os principais parâmetros técnicos, este artigo discutirá o aerolevantamento de 1928 tomando em consideração *a)* o contexto do controle urbano almejado nos últimos anos da República Velha e começos da década de 1930; *b)* as razões estruturais para o atraso da cartografia cadastral mesmo na capital brasileira; *c)* as razões superficiais para o emprego pioneiro da aerofotografia em vez dos métodos mais convencionais; e *d)* alguns usos possíveis da aerofotografia nos estudos urbanos bem como questões a esclarecer para melhor análise dessa fonte. Ante as limitações de espaço, nossa abordagem será sumária, a se aprofundar, se possível, em publicações posteriores.

1.1 Fontes

A principal fonte é a produção burocrática da Prefeitura carioca, composta de ofícios, relatórios, laudos, correspondência entre outros tipos, conservada em dois dossiês no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), num total aproximado de cinquenta documentos, abarcando o período de 1928 a 1934.² Aí também se encontram documentos produzidos pela Aircraft, como auditorias de contas e listas de serviços e de materiais. Embora nos pareça que a documentação original não tenha sido integralmente preservada, o material existente basta para elucidar diretrizes técnicas e suas alterações, orçamentos, custos, pessoal, etapas do serviço, negociações etc. Não só pelas lacunas inferidas é certo que o acervo documental não esteja completo nos dois dossiês: há indicações diretas, contemporâneas aos eventos, de extravio documental, como o parecer duma comissão de sindicância que concluiu pela nulidade contratual.³ Resta saber, se, porventura, há documentos pertinentes ao aerolevantamento noutros dossiês, coleções e

²Cx. 114, pastas 01 e 02 – Viação e Obras (em tratamento). A pasta 02 contém alguns documentos impertinentes, um dos quais recuando a 1904.

³AGCRJ – Ofício anônimo ao Diretor Geral de Fazenda, cópia, 24/04/1933.

fundos documentais. Além da produção textual, o Arquivo conta com os mosaicos aerofotogramétricos e as cartas cadastrais (cf. tabela 2).⁴

As fontes arquivísticas podem complementar-se com as mensagens do prefeito e debates no legislativo distrital registrados nos *Anais do Conselho Municipal* e com as notícias em periódicos. Por vezes, os documentos ausentes nos dossiês do AGCRJ foram publicados pela imprensa, como, p. ex., o supramencionado parecer da comissão de sindicância.⁵ Entre os periódicos, têm realce revistas de vertente técnica como *Aeronáutica*, a inglesa *Flight* e o *Brasil Ferrocarril* por mais que a imprensa diária acompanhasse o contrato, sobretudo na sua fase litigatória. Um artigo no paulista *Boletim do Instituto de Engenharia* pelo engenheiro-chefe da seção rural e suburbana do aerolevanteamento carioca esmiúça diversos aspectos importantes como quadro funcional, organização do trabalho, equipamentos, métodos, especificações técnicas etc. (Oelsner, 1934).

Metodologicamente, apresentaremos uma primeira abordagem mais descritiva pelo delineamento geral da cronologia e das etapas do aerolevanteamento. A pretensão é apenas contextualizar e resumir o desenrolar burocrático e técnico do aerolevanteamento, no que, aliás, pouco se poderá acrescentar, por ora, ao trabalho de Mendes (2014). A segunda abordagem é mais complexa e teórica. Nela, a intenção é explicar o aparente paradoxo de que, no Rio, a primeira carta rigorosamente cadastral, um mecanismo elementar de controle do solo urbano, só tenha sido elaborada graças a um método recente de levantamento topográfico (o paradoxo surpreendeu cartógrafos que se debruçaram sobre a história da aerofotogrametria brasileira, p. ex., Silva, 2015). Aqui manteremos diálogo crítico com autores neoinstitucionalistas, sobretudo Liebecap (2007; 2011), os quais tentaram explicações mais histórico-sociológicas para os instrumentos de medição e os mecanismos normativos de controle fundiário. Por fim, discutiremos as possibilidades de aplicação dos aerolevanteamentos e cartas cadastrais aos estudos urbanos, sobretudo em escala microrregional, manejável ao historiador mesmo quando não estiver inserido num grande projeto de pesquisa.

Para simplificar, as fontes arquivísticas, na falta de cota, serão indicadas em nota de rodapé, começando por AGCRJ, seguindo-se a descrição do documento, autor (ou

⁴Os mosaicos aerofotográficos, feitos em 1928 e 1928, estão disponíveis na cota BR.RJ.AGCRJ.PDF/DSG.AER; as plantas elaboradas pela Aircraft, em 1930 e 1931, na cota BR.RJ.AGCRJ.PDF/DSG.TER; e as plantas elaboradas pelo Laboratório Fotocartográfico da Prefeitura, em 1935, na cota BR.RJ.AGCRJ.PDF/VTO.DEG.SLF.CAD.

⁵ *O Globo*, 27/02/1931, p. 1-2, 6.

remetente e destinatário) e data. As fontes periódicas serão também referidas em notas a fim de não poluir o texto. Por clareza, nas quantias em libras esterlinas ignoram-se as frações em xelins e pence.

2 O AEROLEVANTAMENTO DE 1928

2.1 Os primórdios da aerofotogrametria

Métodos aerofotogramétricos rudimentares recuam até a década de 1860 pelos mais diversos meios (balão cativo e a ar quente, pipa, dirigível, colódio etc.), mas o grande impulso veio muito menos da invenção do avião em si do que das necessidades do reconhecimento militar e da artilharia pesada durante a Primeira Guerra Mundial (Vogler, 2021; Kempf, 2021). Por volta de 1918, pelo menos 25% de toda a aviação era dedicada à aerofotografia (Heiman, 1972, p. 41). Como costumeiro, o fim da guerra deixou desocupada uma massa de especialistas formados em função das exigências militares. Alguns desses desmobilizados ingressariam, como sócios ou funcionários, em empresas do nascente ramo aéreo do transporte, correio e fotogrametria.⁶ Outros integrariam missões militares a países latino-americanos.

No seu essencial, a aerofotogrametria consiste no seguinte. O avião, voando numa altitude fixa, tira uma série de chapas fotográficas paralelas ao solo de modo que haja entre elas certa sobreposição tanto longitudinal quanto latitudinal. A sobreposição parcial duma mesma área por duas fotografias permite que, através dum aparelho binocular (estereoscópio), a imagem resultante crie a ilusão de tridimensionalidade. O cartógrafo pode assim não só traçar (“restituir”) num mapa os principais elementos de interesse, como rios, prédios ou estradas, mas também as próprias curvas de nível, portanto a planimetria e a altimetria. A aerofotogrametria não elimina de todo os trabalhos de campo, sobretudo no estabelecimento de pontos de controle geodésico e na reambulação (recolha de topônimos), mas, em face dos métodos tradicionais, reduz drasticamente as equipes considerando-se a grande área abrangida, vantagem que se destaca mais ainda em terrenos de difícil acesso e/ou parcamente topografados.

⁶ Para um brevíssimo perfil biográfico do fundador da firma que atuaria no aerolevanteamento paulistano, cf. De Caterini; Zaffiro, 2015. Também boa parte dos quadros fundadores e dirigentes da Aircraft Operating Company tinham servido como aviadores na Primeira Guerra.

Num país como o Brasil, que desde o Segundo Reinado, vinha fracassando em estabelecer mecanismos de controle territorial através de mapas triangulados e cartas cadastrais, quer pelas dimensões continentais, quer pela falta de pessoal qualificado, a fotogrametria e logo a aerofotogrametria apresentaram-se como solução técnica adequada às dificuldades nacionais. Desde começos da década de 1910, alguns jovens oficiais do Exército, após estágio na Alemanha, passaram defender a adoção dos modernos métodos estereofotogramétricos aplicados à cartografia com tal vigor que não apenas lograram a aquisição de equipamentos, mas também a vinda duma missão técnica austríaca, cujo Instituto Militar Geográfico era uma das principais referências mundiais e serviria de modelo para o homólogo brasileiro, o Serviço Geográfico Militar⁷, fundado em 1917 (Bernardino; Andrade; Vergara, 2015). Já em 1921, um dos primeiros levantamentos aerofotogramétricos urbanos do mundo foi realizado no Rio de Janeiro pelo Serviço Geográfico Militar, resultando numa carta do Distrito Federal, publicada no ano seguinte, na escala de 1:50.000.⁸ O Serviço logo iniciou trabalhos em Niterói⁹ e até elaborou um anteprojeto para o aerolevantamento do Estado do Rio. A difusão da nova técnica também se fazia numa revista especializada como *Aeronáutica*, que, desde seus primeiros exemplares em 1926, vinha publicando artigos sobre princípios da aerofotografia e notas sobre aerolevantamentos mundo afora.¹⁰ Assim, na segunda metade da década de 1920, já se havia constituído, na Capital Federal, um núcleo minimamente informado e treinado na aerofotogrametria.

2.2 O contrato, o aerolevantamento e o litígio

Embora desde começos do século, a capital brasileira conhecesse reformas urbanas mais ou menos extensas, sobretudo em picos de atividade (construção do novo porto, abertura da Avenida Rio Branco, arrasamento dos morros do Senado e do Castelo etc.), tais ações nunca foram orientadas por uma visão de conjunto. Em 1920, a cidade, com

⁷ Logo renomeado Serviço Geográfico do Exército.

⁸ Publicou-se também uma ampliação para 1:25.000, em folhas individuais.

⁹ Uma planta foi publicada em 1933, disponível no Arquivo Nacional nas cotas BR RJANRIO 04.0.MAP.411 e BR RJANRIO 04.0.MAP.1985.

¹⁰ Cf., p. ex., Eduardo Valo, “A aerofotografia e sua utilização”, *Aeronáutica*, N.º 6, ano 2, jan./1927, pp. 20-27; Comandante Bertino Dutra da Silva, “A restituição em Aerofotogrametria”, N.º 21, ano 3, abril/1928, pp. 5-8. Infelizmente não estão completos os exemplares de *Aeronáutica* nem na hemeroteca da Biblioteca Nacional nem no Centro de Documentação e Pesquisa do Museu Aeroespacial. Nessa última biblioteca, vários artigos sobre aerofotografia mencionados no sumário dos respectivos exemplares parecem ter sido cortados por um leitor demasiado interessado (p. ex., Capitão Adir Guimarães, “Aerolevantamento na escala de um milésimo”, N.º 13, ao 2, ago./1927, pp. 13-14).

mais de 1,1 milhão de habitantes, estava entre as trinta maiores do mundo e vinha crescendo a uma taxa anual na faixa de 2%. A fim de dispor dum plano-diretor, o prefeito Prado Júnior contratou, em 1927, o urbanista francês Alfred Agache. Para apoiar os trabalhos de planejamento e, posteriormente, sua concretização, o prefeito urgiu um levantamento “aerofoto-topográfico” que atualizasse a planta municipal elaborada entre 1893 e 1900. Prado Júnior defendeu a aerofotogrametria sob o prisma da economia tanto de tempo quanto de dinheiro: enquanto os métodos tradicionais, de campo, exigiriam doze anos e dez mil contos de réis, seria possível concluir o serviço por dois mil contos em questão de meses. Além de colaborar com o que se viria a conhecer como Plano Agache, o aerolevantamento permitiria a feitura da primeira carta cadastral carioca digna desse nome, favorecendo uma gestão mais precisa tanto do patrimônio municipal quanto da tributação imobiliária.

A oposição mais ferrenha, quase isolada, no Conselho Municipal (o legislativo distrital) veio de Maurício de Lacerda, a essa altura, como diversos membros da sua influente família, de inclinação comunista e anarquista. Lacerda denunciou conchavos do prefeito com a Aircraft Operating Company antes mesmo da elaboração do edital, apoiou o corte pela metade da dotação orçamentária e sugeriu, no lugar da licitação, a cooperação com o Serviço Geográfico Militar, o qual, conforme vimos, já havia elaborado um levantamento aerofotogramétrico do município embora não se caracterizasse como cadastral por conta da pequena escala (ACM, v. 45, 1927, pp. 1004-1005; v. 46, 1927, pp. 640-645). De fato, boa parte da defesa mais elaborada de Prado Júnior em prol da aerofotogrametria ocorreu como reação às críticas de Lacerda.

Apesar da dotação fixada em dois mil contos de réis, a minuta do edital enfatizou que a escolha das propostas favoreceria não o menor preço, mas “quem mais vantagens oferecer à Prefeitura a juízo do prefeito e acrescentar melhores provas de idoneidade técnica para a realização dos serviços em concorrência.” Essa ressalva, não tardaria a agravar as suspeitas sobre o contrato. Ainda assim, refletindo o forte consenso, ao menos no que tangia, superficialmente, à necessidade de planejamento urbano, a proposta de Prado Júnior foi aprovada por maioria absoluta.

O edital de licitação foi publicado em 10 de janeiro de 1928, encerrando-se o recebimento das propostas em 15 de fevereiro.¹¹ Apresentaram-se cinco firmas, todas estrangeiras: Compagnie Aérienne Française (Paris), Entreprises Photo-Aériennes

¹¹AGCRJ – Cópia do edital de concorrência. Foi publicado no *Jornal do Brasil*.

(Paris), Junkers Flugzeugwerke A.G. (Dessau), Photogrammetrie GmbH (Munique) e Aircraft Operating Company Ltd. (Londres). Na comissão de licitação, houve divergências, optando um dos engenheiros pela proposta da Photogrammetrie, que apresentara o menor valor e não requeria adiantamentos. Prado Júnior justificaria a escolha da Aircraft por ter sido a única a enviar um técnico e a pedir preços unitários conforme o edital (ACM, v. 48, 1928, pp. 49-51).

A natureza das firmas permite uma primeira, ligeira reflexão sobre a relação das periferias com os centros capitalistas, que o projeto nacionalista da Revolução de 1930 viria a tentar balancear. Entre as cinco firmas – duas francesas, duas alemãs e uma inglesa –, a única enraizada no Brasil seria a Photogrammetrie, pois sua representação se fazia por um grupo empresarial teuto-brasileiro, a Companhia Construtora Nacional, na figura de Emile Wolf, quem, por sua vez, integrara a missão austríaca e lecionara o primeiro curso brasileiro de estereofotogrametria em 1914. Tendo perdido o espaço colonial e reduzido o imperial, o capital austro-alemão viu-se às voltas com a necessidade de buscar estratégias de diversificação. Por seu canto, a Aircraft estava claramente ligada aos interesses ultramarinos britânicos, atuando, em fins da década de 1920 e começos da seguinte, na *Commonwealth*, protetorados e colônias (África do Sul, Iraque, Rodésia do Norte, Malásia). Um dos quadros da Aircraft, Sir Gordon Guggisburg, fora até governador-geral da Costa do Ouro (atual Gana) e, mais jovem, encarregado pelo levantamento topográfico do sul nigeriano.¹² Em certos casos, os serviços eram contratados diretamente pelos capitais estabelecidos no ultramar como a Minerals Separation Company, que queria levantar 51.800 km² na Rodésia do Norte.¹³

O contrato foi firmado em 28 de março de 1928 e, salvo ligeiras alterações e acréscimos, seguia o texto do edital. A Aircraft deveria produzir plantas topográficas e mosaicos aerofotográficos em folhas de 1,10 m × 0,60 m nas escalas de 1:1.000 na zona central, 1:2.000 na urbana e suburbana e 1:5.000 na rural. Essas plantas em grande escala abarcariam, contudo, apenas 12% da área municipal. Uma planta em 1:20.000, ampliada fotograficamente para 1:10.000, encarregar-se-ia de registrar todo o município. As plantas de 1:1.000 e 1:2.000 possuíam caráter cadastral na medida em que deveriam discriminar os lotes. Dada a natureza acidentada de certos bairros cariocas, as curvas de

¹²*Flight*, “Some commercial aspects on air survey”, 19/05/1929, p. 317; MARTIN, Joseph. “British Progress in Aviation”. *Wileman’s Review*, 09/06/1927, p. 727.

¹³Sobre os métodos de aerolevantamento da Aircraft para vastas superfícies em zonas pouco topografadas, cf. Cochran-Patrick, 1931.

nível eram dispensadas em favor de cotas no cruzamento de ruas onde as construções fossem muito adensadas. Esperava-se recobrimento mínimo entre as fotografias de 50% (anos depois, os parâmetros usuais na aerofotografia passaram a 60% longitudinalmente e 15% a 30% latitudinalmente). A Aircraft também reveria a rede de nivelamento e instalaria novos marcos bem como reporia, onde cabível, os marcos geodésicos de primeira ordem da rede de triangulação da Carta Cadastral de 1893–1900, que deveria ser usada como referência nas quadrículas do levantamento, cujo meridiano zero passava pelo Morro de Santo Antônio. O prazo final para a conclusão dos serviços era de 39 meses (ou seja, meados de 1931). A Aircraft cederia então à Prefeitura todos os materiais, dos negativos fotográficos às cadernetas de campo. Previa-se também transferência de conhecimentos aerofotogramétricos para os engenheiros municipais, inclusive lhes facultando acesso aos voos. Os produtos da Aircraft seriam submetidos à aprovação pela Prefeitura (concretamente, pela Diretoria de Obras e Viação).¹⁴

À Prefeitura caberia prestar assistência de diversas formas. Além de pôr à disposição todo o material técnico, indicaria logradouros e pontos notáveis sobre provas parciais das plantas topográficas e facilitaria tratativas com a Alfândega e outras burocracias. O pagamento fazia-se por um misto de polpudo adiantamento, saques parcelados em Londres mediante a entrega dos produtos e tabelamento dos serviços conforme a área, a escala e a natureza (aerofotografias, elaboração de planta topográfica, revisão da rede de nivelamento, desenho em folhas de campo). Em caso, de conflito de interesse entre as partes, a solução seria arbitral.

Tabela 1 – Resumo dos parâmetros técnicos exigidos pelo contrato

Zona	Escala	Área (ha)	Área levantada (ha)†	Área municipal (%)	Curvas de nível (metros)	Cópias impressas por planta	Custo (£/ha)	Observações
Central	1:1.000	1.000	919	0,8	2	150	8,29	
Urbana e suburbana	1:2.000	13.000	14.863	12,5	4	150	4,17	
Suburbana e rural	1:5.000	23.000	25.831	21,7	5	150	2,25	
Geral	1:10.000	114.000	—	100	20	150	1.295 (tudo)	Ampliação da planta em 1:20.000
Geral	1:20.000	114.000	118.744	100	20	500	7,5 (km ²)	

†Fonte: AGCRJ – Termo de arbitramento – laudo, 22/02/1933.

¹⁴AGCRJ – Escritura do contrato entre a Prefeitura do Distrito Federal e a Aircraft Operating Company, 28/03/1928.

As duas imagens abaixo exemplificam os resultados finais do aerolevantamento como mosaico aerofotogramétrico e como carta cadastral.

Figuras 1 e 2 – Parte das praias de Copacabana e Ipanema



Fonte: AGCRJ – BR RJ.AGCRJ.PDF.DSG.AER.04.20; BR.RJ.AGCRJ.PDF.DSG.TER.04.20.

Acima figura 1, o mosaico aerofotogramétrico. Abaixo figura 2, a restituição em carta cadastral (melhoramos digitalmente a imagem). Observar a quase total ausência de representação da faixa de areia.

Em regra, o material existente no AGCRJ parece seguir as especificações técnicas gerais estabelecidas no contrato. As dimensões dos mosaicos aerofotogramétricos estão abaixo do esperado enquanto as plantas, acima: 1,00 m × 0,59 m umas, 1,18 m × 0,72 m

outras. Uma falta notável são as plantas da zona central, na escala de 1:1.000, conquanto haja indícios documentais de que a Aircraft entregou, pelo menos, 21 plantas (cada qual com 150 cópias) entre as 30 plantas previstas para essa região.¹⁵ Plantas correspondentes ao que se entendia por Centro existem, porém em 1:5.000 e feitas em 1935 não pela Aircraft como as demais, mas pelo Laboratório Fotocartográfico, da Secretaria de Viação, Trabalho e Obras Públicas.¹⁶ Outras fontes escritas dão a entender que o acervo do AGCRJ não está completo (cf. tabela 2). De fato, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) conta, pelo menos, com quatro plantas da zona portuária em 1:1.000 feitas pela Aircraft.¹⁷

Tabela 2 – Material cartográfico existente no AGCRJ

Escala	Mosaicos (1928–1929)	Plantas (1930–1931)	Plantas (1935)	Observações
1:1.000	31	—	—	31 plantas (Oeslner, 1934). 30 plantas.† 21 já entregues até fev./1933.‡ 141 plantas (Oeslner, 1934). 141 plantas.† 83 ainda não impressas até fev./1933.‡
1:2.000	141	140	—	59 plantas (Oeslner, 1934). 50 plantas.† Nenhuma impressa até fev./ 1933.‡
1:5.000	59	54	108	60 plantas (Oeslner, 1934). 15 plantas (Oeslner, 1934). 10 plantas.† Nenhuma impressa até fev./ 1933.‡
1:10.000	—	—	—	Dispõe de mapa-índice e legenda.
1:20.000	—	14	—	

† *Flight*, “The survey of Rio de Janeiro: Aircraft Operating Company, Ltd., Completes Important Contract”, 20/05/1932, p. 20. ‡ AGCRJ – DGE, Parecer sobre o processo 13.641/31, N. 35.364 – Documentos a serem entregues à Prefeitura, fev./1933.

A tirar pelas datas mencionadas na própria cartografia, as aerofotografias foram iniciadas em agosto de 1928 e concluídas em fevereiro de 1929 enquanto as plantas elaboradas pela Aircraft começaram em março de 1930 e terminaram em março de 1931.

Embora flutuando ao longo do tempo, a Aircraft chegou a empregar cerca de 140 funcionários, metade dos quais brasileiros, natos ou naturalizados.¹⁸ Contavam-se

¹⁵AGCRJ – DGE, Parecer sobre o processo 13.641/31, N. 35.364 – Documentos a serem entregues à Prefeitura, fev./1933.

¹⁶Segundo comunicação oral, essas plantas de 1935 estavam no Instituto Pereira Passos. Hoje estão no AGCRJ no dossiê cotado como BR.RJ.AGCRJ.PDF/VTO.DEG.SLF.CAD.

¹⁷Folhas 2, 6, 7 e 11. A SPU também possui a folha 132, Campo Grande, 1:2.000. Cotados respectivamente na SPUnet como 2020200134473, 2020200220566, 2020200220949, 2020200221457 e 2020200454486. Os arquivos digitalizados são acessíveis pela *internet*. A conservação das plantas da Zona Portuária, sem dúvida, explica-se pelo vasto patrimônio imobiliário que a União aí detém.

¹⁸ *Brasil Ferrocarril*, “O levantamento aerofototopográfico da Capital Federal”, 23/05/1929; *Flight*, “The survey of Rio de Janeiro: Aircraft Operating Company, Ltd., Completes Important Contract”, 20/05/1932, p. 20.

nivelador, peritos em estereoscopia e no método Arundel, retificadores fotográficos, engenheiros, carregadores, desenhistas, tipógrafos, pilotos de avião e lancha, carregadores entre várias outras funções. As equipes dividiam-se em dois escritórios centrais, um no Catete e outro, em Piedade (este, conforme o caso, ocupando escritórios de campo temporários por outros bairros suburbanos e rurais) (Oeslner, 1934, p. 322).

Antes mesmo da Revolução de 1930, a Prefeitura e a Aircraft tinham atritos que comprometiam os trabalhos. A Prefeitura apontava erros na reambulação enquanto a Aircraft criticava a falta de apoio dos engenheiros municipais e o atraso na devolução das folhas de campo a ponto de causar a “desorganização de nosso serviço e sensíveis prejuízos à nossa Companhia”.¹⁹ A Prefeitura replicava que o atraso era culpa da firma, que excedera, no dobro, o prazo para os primeiros mosaicos aerofotogramétricos além de cometer erros no traçado dos arruamentos e de enviar as folhas de campo em bloco, assoberbando a Diretoria de Engenharia.²⁰ Com a eclosão da Revolução de 1930, a colaboração interrompeu-se, pois o interventor no Distrito Federal instaurou sindicância, jurídica e técnica, sobre o contrato. Em fevereiro de 1931, a sindicância concluiu pela nulidade. De fato, indícios explícitos de favorecimento à Aircraft não faltavam. Dizia-se que Agache recomendara a firma inglesa a Prado Júnior. O prefeito introduziu a discussão no Conselho Municipal em 1927 mencionando conversas que mantivera com o representante da Aircraft no Brasil. Mais que isso, vieram à tona cartas entre ambos que mostravam arranjo prévio do preço.²¹ Por fim, conquanto o edital não privilegiasse a tomada de preço, a proposta da Aircraft não apenas excedera a dotação orçamentária como também fora a mais cara de todas e, por cúmulo, estava sendo regulada em moeda estrangeira.

Dois meses depois, a Aircraft requereu, conforme previsto em contrato, o arbitramento.²² O Interventor acatou o pedido não pelo contrato, nulo, “mas apenas da circunstância de ser reconhecido na legislação brasileira esse meio de solucionar questões, maximé tratando-se de um caso em que há interesses de estrangeiros em jogo”.²³

¹⁹ AGCRJ – Ofício da Aircraft a Alfredo Duarte Ribeiro, Diretor de Obras da Prefeitura do Distrito Federal, N° 516, 30/09/1929.

²⁰ AGCRJ – Ofício de Alfredo Duarte Ribeiro, Diretor Geral de Engenharia, ao Gerente da Aircraft, N° 2.667, 03/10/1929.

²¹ AGCRJ – Laudo de arbitramento – Josino de Araújo Medeiros, 14/05/1934, fls. 5.

²² AGCRJ – Prefeitura do Distrito Federal, Secretaria de Gabinete, N.º 13.641 – Aircraft – Arbitramento. Requerimento da Aircraft por arbitramento, 22/04/1931.

²³ AGCRJ – Laudo de arbitramento – Josino de Araújo Medeiros, 14/05/1934, fls. 9.

Entrementes, a Aircraft não só reteve os materiais já preparados como também, aparentemente, cessou a restituição das aerofotografias em planta cartográfica.

O laudo de arbitramento foi homologado só em março de 1933, reconhecendo uma dívida estratosférica de £158.793, sobre a qual a Prefeitura deveria ainda pagar juros mensais de dano e mora à Aircraft. Após alguns meses, o entendimento foi formalizado em contrato, prevendo prestações até março do ano seguinte.²⁴ Em 1934, porém, ainda se revogavam e discutiam os pagamentos adicionais no valor de £63.897, o que resultaria num valor total do contrato próximo a 9.000 contos de réis, muito além dos 2.000 contos da dotação original e ironicamente muito próximo aos 10.000 contos estimados por Prado Júnior no emprego dos métodos convencionais.²⁵ Estabeleceu-se um segundo arbitramento, no qual a Prefeitura recuou e julgou já estar quite com a Aircraft, no montante de quase 4.000 contos de réis.²⁶ Por fim, o erário conseguiu um pagamento mais próximo às suas novas expectativas, 5.754:546\$000 ao todo.²⁷ Para efeitos de comparação, a tabela 3 apresenta os custos com os diversos serviços segundo a Aircraft bem como a fonte financiadora.

Tabela 3 – Custos do aerolevantamento segundo a contabilidade da Aircraft

Serviço	Custo (£)	% do total	Fonte de financiamento
Administração	59.850	26,9	—
Medições e levantamento	59.509	26,7	—
Juros	48.357	21,7	—
Desenho	25.750	11,6	—
Voos	15.611	7,0	—
Fotografia	14.091	6,4	—
Total	223.169		—
—	182.972	82	Casa matriz
—	40.197	18	Prefeitura

Fonte: AGCRJ – Auditoria das contas da Aircraft pela Deloitte, Plender, Griffiths & Co., 01/02/1933; Exame dos livros de contabilidade da Aircraft, 08/03/1934.

Entre ambos os arbitramentos, uma sucessão de contratempos perdurou, às vezes com jeito de gato e rato. Após o ajuste dos juros devidos pela Prefeitura e os primeiros pagamentos no primeiro arbitramento, a Aircraft não entregou o material pois a comissão

²⁴AGCRJ – Minuta de termo, maio de 1933; Minuta de termo, agosto de 1933; Termo de contrato que entre si fazem a Prefeitura do Distrito Federal e a The Aircraft Operating Company, 25/08/1933.

²⁵AGCRJ – Acordo entre a Prefeitura do Distrito Federal e a Aircraft, 06/02/1934.

²⁶AGCRJ – Laudo de arbitramento – Josino de Araújo Medeiros, 14/05/1934; *A Batalha*, “Em torno da questão da Aircraft com a Prefeitura”, 16/05/1934, p. 6.

²⁷*Correio da Manhã*, “Perante o julgamento da consciência nacional: o que foi a administração do Dr. Pedro Ernesto”, 24/01/1937, p. 5.

municipal encarregada de analisar os produtos não dispunha de local nem de mobiliário. Como a Prefeitura não recebera o material, a Fazenda decidiu interromper o pagamento de juros. Sem receber a dívida, a Aircraft desonerava-se de entregar os materiais.²⁸

A comissão encarregada de receber o material da Aircraft identificou problemas nos serviços contratados, a começar pelo fato de que não haviam sido concluídos de todo. Ademais, algumas diretrizes haviam sido ignoradas, como a elaboração de quadriculas, e percebiam-se erros sensíveis na escala de 1:1.000, sobre os quais, porém, nada se poderia fazer, pois as plantas já tinham sido aprovadas anos antes. O parecer final, porém, parece positivo em face do material produzido pela Aircraft, que talvez exigissem “a criação de uma diretoria autônoma” para tratar de questões cadastrais, geológicas e estatísticas:

A Prefeitura vai entrar na posse de um cabedal completo no que se refere aos serviços de levantamento do Distrito Federal. O arquivo é também precioso. Como tal, exige cuidados especiais e, o que é mais importante, um órgão vivo e tenaz que o possa e saiba explorar, prosseguindo nas operações necessárias à manutenção em dia tanto da carta geral – escala 1:20.000 – como das plantas parciais, além da rede de nivelamento.²⁹

A contradição entre falhas nos serviços, sobretudo na escala 1:1.000, e rico acervo talvez explique ter-se julgado necessário, em 1935, a reelaboração das plantas em 1:5.000 por um novo setor da Prefeitura, o Laboratório Fotocartográfico. É tema a se investigar, sobretudo em face da incompletude das plantas.

Como na própria conquista do contrato, a Aircraft persistiu em táticas lobistas a fim de inflar os valores dos serviços, passando por sugestões de suborno, aliciamento de figurões e pressões diplomáticas. A primeira comissão de arbitramento foi bastante favorável às pretensões da Aircraft, argumentando que a Prefeitura receberia produtos de qualidade superior ao contrato.³⁰ A escolha do segundo árbitro pela Aircraft recaiu sobre Cristóvão Barcelos, general que apoiara a Aliança Liberal e agora se candidatava à Assembléia Constituinte, ou seja, pessoa com bom trânsito nos meios militares e da nova elite política.³¹ O próprio aceite do arbitramento, após a declaração do contrato nulo, fez-

²⁸AGCRJ – Carta de Cecil James Lawrence, diretor da Aircraft, a Pedro Ernesto, Prefeito do Distrito Federal, 17/06/1933.

²⁹AGCRJ – Diretoria Geral de Engenharia – Relatório da Comissão – Recebimento de materiais, 1933, Protocolo N. 26.364 - Relatório ao Diretor Geral de Engenharia, 01/08/1933.

³⁰AGCRJ – Parecer de Josino de Araújo Medeiros ao Diretor Geral de Fazenda, 24/04/1933.

³¹AGCRJ – Ofício de Cecil James Lawrence, Diretor da Aircraft, a Pedro Ernesto, Interventor no Distrito Federal 30/12/1933; *Jornal do Comércio*, 11/02/1934, p. 7.

se em reconhecimento aos possíveis danos internacionais à imagem do Brasil e tampouco será gratuito que, durante sua viagem à América do Sul em 1931, o Príncipe de Gales visitou o escritório central da Aircraft, às portas do Palácio do Catete.³² As razões para o endurecimento da Prefeitura não estão claras: um dos pareceristas no primeiro arbitramento passa, na sua segunda encarnação, a verberar eloqüentemente os abusos da Aircraft.

Seja lá qual tenha sido a estratégia de longo prazo da Aircraft em enlevar a Prefeitura carioca, é fácil aquilatar a importância que o contrato assumira para a firma inglesa. Além dum adiantamento inicial de £15.000, previam-se £10.000 no custeio dos serviços. O seu capital social, por volta de 1933, era de £20.400.³³ Os próprios aviadores ingleses reconheciam que, como o transporte aéreo, a aerofotogrametria dependia ainda de subsídios.³⁴ Os espaços periféricos, coloniais ou não, apareciam assim como o lócus privilegiado para alicerçar os negócios dum campo que ainda não estava maduro o suficiente para calcular lucros certos.

3 UM PARADOXO: ATRASO INSTITUCIONAL, MODERNIDADE TÉCNICA

Como temos tentado mostrar noutros trabalhos (p. ex., FERREIRA, 2022, 2025a, 2025b), cremos que a estrutura fundiária brasileira e suas dinâmicas dificultaram a emergência dum campo profissional da agrimensura (*lato sensu*) assim como a consolidação de órgãos públicos de controle sobre a terra, seja rural, seja urbana. As iniciativas burocráticas tendem a ocorrer em períodos críticos quando a reconfiguração dos projetos das elites urge uma nova ordenação do espaço e, ao mesmo tempo, quando certas tecnologias se tornam disponíveis para suprir a deficiência institucional e profissional nos campos relacionados às problemáticas fundiárias. Essas tecnologias emergem em países do capitalismo central, de forma que podem ser importadas à periferia de modo mais ou menos independente duma infraestrutura social condizente com a produção de tal saber. Como os projetos reformistas, modernizantes, das elites são

³²*Correio da Manhã*, “A The Aircraft Operating Company Limited e a Prefeitura do Distrito Federal”, 30/05/1934, p. 5; *Flight*, “The survey of Rio de Janeiro: Aircraft Operating Company, Ltd., Completes Important Contract”, 20/05/1932, p. 20.

³³AGCRJ – Secretaria da Gabinete, N. 9.129 – Proposta – 1933 – Histórico financeiro da Aircraft; *Correio da Manhã*, “A The Aircraft Operating Company Limited e a Prefeitura do Distrito Federal”, 30/05/1934, p. 5

³⁴*Flight*, “Some commercial aspects on air survey”, 19/05/1929.

atravessados por contradições entre o desejo de ordem no plano dos ideais de classe e a necessidade de desordem no plano da prática do poder individual, as iniciativas invariavelmente têm efeitos pontuais mesmo quando concebidas numa perspectiva mais totalizante (zoneamento urbano para concentração industrial, melhoramentos urbanísticos em bairros privilegiados, eixos viários, mudança da capital nacional, etc.). Assim, cedo ou tarde, boa parte da cidade escapa aos controles institucionais que o cadastramento e mecanismos conexos pretenderiam impor (p. ex., mediante favelização, loteamento clandestino, violação de posturas edilícias, grilagem), resultando numa eterna defasagem entre o irregular e o regular (cf. Grostein, 1987). Embora o aerolevantamento de 1928 tenha decerto ajudado à formação do campo profissional nacional – que nesta área específica da aerofotogrametria logo viria, nas décadas seguintes, inclusive, a ser dominada por firmas brasileiras –, os descontroles institucionais sempre persistirão em maior ou menor grau a despeito da difusão das técnicas e saberes. A limitação das tecnologias em face das determinantes sociais mais profundas fica explícita nos dias atuais com a generalização de satélites de sensoriamento remoto e *drones*, os quais são incapazes de deter expansão urbana irregular, desmatamento nas fronteiras agrícolas ou mesmo discriminar as terras públicas.

Essa reflexão pode-se dizer um caso específico da lógica global do capitalismo brasileiro como o viu Francisco de Oliveira (2003), para quem o moderno e o arcaico não são antagônicos, como supunham certos desenvolvimentistas, mas antes interdependentes. Um dos engenheiros-chefes da Aircraft, radicado há muito no Brasil, constataria, nos seus tempos da City of São Paulo Improvements, como a companhia, na falta de cartas cadastrais, tinha de gastar fortunas para levantar suas propriedades e o mesmo se aplicava ao grande capital internacional que investia no Brasil em eletricidade, telefonia e bondes como a Light & Power (Oeslner, 1929). Por outro lado – acrescentamos nós –, isso abria outra brecha para se extrair taxas de lucro superiores àquelas praticadas nos países centrais, onde os custos com tais tarefas eram, em boa medida, bancados pelo Estado. Nesse sentido, a proposta teórica dos neoinstitucionalistas deve ser posta de ponta-cabeça: a desordem fundiária não é fruto de instituições “ineficientes”, mas antes as instituições são “ineficientes” para manter certa forma de desordem fundiária (as noções de eficiência e ineficiência podem ser conceptualizadas em termos duma racionalidade explícita e outra implícita: obviamente todos, do pobre ao rico, deveriam conhecer e ter segurança em suas propriedades, mas, se isso for a sério, como poderei grilar as terras do meu vizinho?).

É, portanto, sintomático não só que a capital brasileira, àquela altura com mais dum milhão de habitantes, ainda carecesse de carta cadastral, mas também que a única forma reputada factível fosse o apelo ao método mais moderno e por meio de contrato com particular: vimos que Prado Júnior, com ou sem razão, estimava que o aerolevantamento poderia reduzir a um quinto o custo e a um terço o tempo do cadastramento em face dos métodos convencionais. Embora, sem dúvida, a aerofotogrametria representasse um ganho potencial de eficiência, é de se presumir que boa parte da vantagem, se devesse ao atraso geral da agrimensura no Brasil, razão pela qual o método venha se experimentar aqui pioneiramente em empreitadas vultosas – como é o cadastramento metropolitano – e não na Inglaterra, Alemanha, França ou Itália, países onde a aerofotogrametria já até se consolidara em sociedades comerciais. Por outro lado, o complexo técnico e tecnológico associado à aerofotogrametria, ainda todo estrangeiro, impedia que iniciativas nacionais precursoras, como a do Serviço Geográfico do Exército, dificilmente pudessem debordar, nesse momento, para a demanda reprimida, pública ou privada, por cartas cadastrais. Os serviços da Aircraft implicavam hidroplanos de Havilland, câmera Eagle, retificador e ampliador fotográficos Williamson e estereoscópio Barr & Stroud, todas empresas britânicas (Oelsner, 1934, pp. 320, 323-325). A única operação “industrial” feita no Brasil foi a impressão dos mosaicos e das plantas, muito provavelmente com maquinário e insumos importados.³⁵ Num contexto de crescente protecionismo, sobretudo após a Crise de 1929, os aerolevantamentos podiam ser vistos como via de penetração (e monopolização) do mercado de tecnologias óticas e topográficas de ponta.

Que as problemáticas de controle fundiário não fossem mera especificidade carioca se patenteia na quase simultaneidade do aerolevantamento na segunda metrópole brasileira. As justificativas também eram parecidas: a necessidade de se produzir cartas cadastrais condizentes com o vertiginoso crescimento demográfico. Muito similares também eram as especificações técnicas, como a escala 1:1.000 para a zona central. A Prefeitura paulistana optou por contrato com consórcio ítalo-brasileiro (por lóbi da maciça colônia italiana?), o qual, também, após a Revolução de 1930 se viu enredado em contratemplos. Espelhando a lógica de atrelar a empreitada ao capital tecnológico do país de origem, não só a aparelhagem era italiana, com câmeras e fotocartógrafos Nistri, mas, ao contrário do caso carioca, até a impressão se fez fora do Brasil. Resta saber se, em São Paulo, o desfecho não tão conturbado e oneroso quanto o caso carioca foi favorecido pela

³⁵AGCRJ – Orçamento da Livraria Pimentel de Melo & Cia. à Aircraft, 25/01/1933.

relação menos assimétrica entre capital italiano e brasileiro (quer pela economia peninsular ser mais bem débil que a inglesa, quer pela coparticipação de capitais nacionais ou radicados no Brasil).

4 UMA FONTE A EXPLORAR

A historiografia européia tem-se valido da aerofotografia desde a década de 1930 para temas tão diversos quanto mudança na estrutura dos agros ou identificação de vestígios arqueológicos – e isso para períodos tão recuados quanto o medievo ou a Antigüidade. Espanta, portanto, o escassíssimo uso da aerofotogrametria e da carta cadastral nos estudos urbanos brasileiros e, mais particularmente, cariocas e paulistanos, mesmo em clássicos como Maurício de Abreu, Langenbuch, Rolnik *inter alia*, que, quando muito, só se referem a eles de passagem. A nosso ver, uma das razões tem sido a dificuldade de acesso; a outra, a falta de traquejo com as possibilidades interpretativas de tais fontes históricas (sendo já uma enorme dificuldade inicial a falta tanto de instrumentos de pesquisa quanto de historiografia sobre sua produção – exceções, Mendes, 2014; Idoeta; Idoeta; Cintra, 2004; IplanRio, 1996).

A consulta superficial das cartas cadastrais – a fonte mais elaborada e, logo, de mais fácil leitura – revelará elementos óbvios como grau de adensamento das construções e rede viária consolidada. Isso bastará, mesmo na sincronia, para estimar processos de ocupação territorial dificilmente registrados por fontes escritas, sobretudo em zonas populares, como data de origem das povoações além de focos e eixos de crescimento. Tipologias de uso são inferíveis também pela conformação dos lotes: estreitíssimos e vazados por caixas de luz regulares, como os de certas ruas de Botafogo, revelam casas de vila ou de cômodos.³⁶ Na diacronia, os usos são mais interessantes ainda: é possível estudar a reorganização espacial por influência da capital imobiliário ou do poder público através do remembramento e do parcelamento dos lotes. Processos mais alargados também são detectáveis, mesmo aqueles difíceis de serem explicados à primeira vista: p. ex., já nas cartas cadastrais de 1930–1935, a concentração edilícia nos subúrbios servidos pelos ramais ferroviários de Santa Cruz e de Deodoro se situa invariavelmente no lado

³⁶ Cf. as ruas São Clemente e Voluntários da Pátria, folha 110, BR.RJ.AGCRJ.PDF.DSG.TER.04.16.

meridional da linha, o qual até hoje abarca, em regra, o centro comercial e a porção mais abastada dos respectivos bairros. Ao fato falta então a explicação.

Se um dos grandes préstimos das cartas cadastrais é, a depender da escala, o registro fino da estrutura parcelar, as aerofotografias permitem esquadriñar elementos ausentes das plantas (ou nelas só genericamente registrados). Entre esses, podemos mencionar caminhos, picadas e trilhas, traduzindo as redes de mobilidade locais; tipos de telhado, os quais podem ser correlacionados com atividades econômicas (p. ex., galpões industriais) ou níveis sociais (p. ex., telhas cerâmicas e de zinco, número de águas); usos do solo; etc. Assim, conquanto a carta cadastral não registre, o mosaico aerofotogramétrico revela uma rede de caminhos, hortas e pomares na zona ocupada pela atual favela da Mangueira e arredores.³⁷ De fato, um olho treinado saberá discernir a natureza dos cultivos e mesmo da vegetação pelos padrões geométricos e cromáticos: mesmo em pequenas escalas, as hortas são facilmente perceptíveis pelas linhas regulares alternando tons de cinza. Conhecendo-se a natureza do filme (orto- ou pancromático), é possível correlacionar com mais rigor ainda os tipos de vegetação com valores na escala de cinza. Indícios para a história ambiental também são contradições como capoeiras e matas secundárias, drenagem e assoreamento, pedreiras, clareiras para fabrico de carvão vegetal ou, como fez um estudo recente, a variação da linha litorânea (SOUZA, LOPES, 2025). Obviamente, o cruzamento com outras fontes (inclusive história oral) e com fatos históricos se faz necessário para a melhor interpretação. Na década de 1920, bairros cariocas como Campo Grande e Bangu, experimentaram um ciclo de cultivo de laranja – o padrão dos pomares, decodificado, permitirá não só a localização exata dos cultivos como também o cômputo da área, a se cotejar com as fontes estatísticas.

Uma das limitações da fonte é cobertura parcial da área municipal, mais perceptível nos setores abarcados pela escala 1:5.000. Mesmo em zonas bem povoadas, como o Centro, não é incomum que os mosaicos aerofotográficos excluam certas áreas montanhosas. Essa limitação, que também ocorre nos aerolevantamentos posteriores, junto ao raro uso da fonte, cremos, levou ao mito, contradição entre cientistas sociais, de que as cartas cadastrais não registravam favelas. O que ocorria, na verdade, é que nem as aerofotografias nem as cartas cadastrais costumavam recobrir os setores muito acidentados, decerto na presunção de que tais aclives não se prestavam a usos dignos de planejamento municipal – a mesma lógica explicaria a ausência de “vazios”

³⁷Folha 84, BR.RJ.AGCRJ.PDF.DSG.TER.02.78; BR.RJ.AGCRJ.PDF.DSG.AER.02.79.

demográficos. No entanto, como a favelização, por volta de 1928, ainda era algo incipiente, a maior parte das ocupações ocorria na parte inferior dos morros e, não raro, os casebres aparecem, inclusive restituídos nas cartas cadastrais. Edículas que viriam a formar a Favela da Catacumba, algumas até a cota de 60 metros, são evidentes.³⁸ A bem da verdade, o aerolevanteamento subsequente ao de 1928, feito a partir de 1953, abarca muito mais as zonas acidentadas e baldias, tendência que se intensificará nos posteriores. A título de exemplo, aplicamos o método diacrônico das cartas cadastrais e aerofotografias, apoiadas noutras fontes, para estudar a evolução da ocupação numa pequena favela tijuicana (Ferreira, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário da aparente aridez, o estudo do aerolevanteamento carioca de 1928 (bem como doutros aerolevanteamentos) pode ajudar a entender melhor problemáticas fundiárias conjunturais e estruturantes, inclusive a relação entre o controle fundiário urbano e o rural. Ademais, é uma fonte pouco explorada, que tanto se presta a um tratamento macro- quanto microrregional. Idealmente o estudo deve ser feito numa perspectiva comparada, tanto sincrônica quanto diacrônica, entre as diversas cartas cadastrais urbanas apoiadas de perto por outras fontes, escritas, imagéticas, orais, materiais.

No que tange ao aerolevanteamento de 1928, cremos que os estudos seriam ainda mais facilitados caso tanto os mosaicos aerofotogramétricos quanto as cartas cadastrais fossem redigitalizadas em resolução superior com as tecnologias hoje disponíveis. Conviria também pesquisa extensiva em busca das diversas plantas a fim de se obter os melhores exemplares. O contrato com a Aircraft estipulava diversos conjuntos (“jogos”) de 150 cópias impressas das plantas topográficas conforme as escalas (a escala de 1:1.000, p. ex., previa 30 jogos e efetivamente, pelo menos, nove foram entregues).³⁹ Vimos que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) dispõe dalgumas poucas plantas nessa escala de 1:1.000. A mesma necessidade se aplica às “provas diretas” (os positivos fotográficos) e aos negativos que, caso sobreviventes, decerto proporcionariam níveis superiores de

³⁸Folhas 103, 113, BR.RJ.AGCRJ.PDF.DSG.TER.04.11, BR.RJ.AGCRJ.PDF.DSG.TER.04.19.

³⁹AGCRJ – DGE, Parecer sobre o processo 13.641/31, N. 35.364 – Documentos a serem entregues à Prefeitura, fev./1933.

resolução⁴⁰. É certo que parte desse material foi entregue à Prefeitura e há menção textual de 221 negativos formando mosaico⁴¹.

Uma vez que a devida interpretação das aerofotografias depende duma multiplicidade de saberes (geográficos, cartográficos, agrobotânicos, históricos etc.), conviria a organização dum projeto interdisciplinar, o qual, entre outras medidas, estabeleceria uma chave de leitura para auxiliar a fotointerpretação (cf. Vogler, 2021, p. 423), de preferência abarcando todas os aerolevantamentos disponíveis para o Rio de Janeiro. Num segundo momento, poder-se-ia comparar de maneira mais sistemática os aerolevantamentos não só doutras cidades brasileiras, mas mesmo latino-americanas. Estudos comparativos sobre cadastros rurais no século XIX têm apontado (embora por inferência) marcantes diferenças com a realidade brasileira no plano institucional, obviamente reflexo das determinantes sociais subjacentes (cf. Garavaglia; Gatreau, 2011).

REFERÊNCIAS

Fontes arquivísticas

Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ)

Séries:

BR.RJ.AGCRJ.PDF/DSG.AER

BR.RJ.AGCRJ.PDF/DSG.TER

Dossiês:

RJ.AGCRJ.PDF/VTO.DEG.SLF.CAD

Material em tratamento:

Cx. 114, pastas 01 e 02 – Viação e Obras

Periódicos

Aeronáutica, Rio de Janeiro.

Brasil Ferrocarril, Rio de Janeiro

Correio da Manhã, Rio de Janeiro

Flight, Londres

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro

O Globo, Rio de Janeiro

⁴⁰Felizmente poucos mosaicos estão bastante danificados, como é o caso da folha 71: AGCRJ – BR.RJ.AGCRJ.PDF.DSG.AER.02.69.

⁴¹AGCRJ – Catálogo de Folhas de Mapa Cadernetas de Campo, Desenhos, Cálculos, Fotos e Demais Documentos Concernentes ao Levantamento Aerofototopográfico do Distrito Federal dos Estados Unidos do Brasil pela The Aircraft Operating Co. Ltd., Londres – Inglaterra, fevereiro de 1933; Rol dos itens entregues pela Aircraft, 01/07/1933.

Wileman's Review, Rio de Janeiro

Bibliografia secundária

ABREU, Maurício de. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IplanRio / Zahar, 1987.

BERNARDINO, Maria Gabriela; ANDRADE, Mariana Acorse Lins de; VERGARA, Moema Resende. Serviço Geográfico do Exército: a organização do acervo da biblioteca da 5ª divisão de levantamento. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, N.º 1, jan./jun. 2015, pp. 228-240.

COCHRAN-PATRICK, C. K. Aerial Reconnaissance Mapping in Northern Rhodesia. **Geographical Review**, v. 21, N.º 2, abr./1931, pp. 213-220.

CZAJKOWSKI, Jorge. **Do Cosmógrafo ao Satélite: mapas da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro, 2000.

DE CATERINI; Giovanni; ZAFFIRO, Paolo. Umberto Nistri, il Genio italiano e lo sviluppo dell'aerofotogrammetria. **Rendiconti Online della Società Geologica Italiana**, v. 36, 2015, pp. 60-62

DISTRITO FEDERAL. **Anais da Câmara do Distrito Federal**.

FERREIRA, Álvaro Mendes. Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro (1894–1898): os limites da técnica e das instituições. *In: IX Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica e IV Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica*, 2022, São Paulo, 2022, v. 9. p. 28-34.

FERREIRA, Álvaro Mendes. Uma Favela de Aluguel: evolução fundiária, locatícia e toponímica de Trapicheiros, Rio de Janeiro (1928–1990). **Aquila**, v. 1, 2023, pp. 169-194.

FERREIRA, Álvaro Mendes. Terras Devolutas e Instituições Fundiárias Fluminenses (1890-2020): uma história de descontinuidades. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 1, 2025a, pp. 238-260.

FERREIRA, Álvaro Mendes. Agrimensura Fluminense no Século XIX: técnica, campo profissional e estrutura fundiária (questões para investigação). **Anais do 33º Simpósio Nacional de História**. Belo Horizonte: Associação Nacional de História, 2025b.

GARAVAGLIA, Juan Carlos; GAUTREAU, Pierre. **Mensurar la Tierra, Controlar el Territorio**: América Latina, siglos XVIII–XIX. Rosario: Prohistoria Ediciones / State Building in Latin America, 2011.

GROSTEIN, Marta Dora. **A Cidade Clandestina: os ritos e os mitos**: o papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo, 1900–1987. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1987.

HEIMAN, Grover. **Aerial Photography**: the story of aerial mapping and reconnaissance. Nova York: Macmillan, 1972.

IDOETA, Irineu; IDOETA, Ivan Valeije; CINTRA, Jorge Pimentel. **São Paulo Vista do Alto**: 75 anos de aerofotogrametria. São Paulo: Érica, 2004.

IPLANRIO [Empresa Municipal de Informática e Planejamento S. A.]. **Cartografia Carioca**: catálogo do acervo cartográfico da cidade. Coleção “Estudos da Cidade”. Rio de Janeiro: IplanRio, 1996.

KEMPF, M. „Die Arbeit muß uns das Licht besorgen“ – Zur Entwicklung der Aerophotogrammetrie bis zum Ersten Weltkrieg. **Deutsche Gesellschaft für Photogrammetrie, Fernerkundung und Geoinformation**, v. 89, Nº 5, 2021, pp. 401-415.

LANGENBUCH, Jürgen Richard. **A Estruturação da Grande São Paulo**: estado de geografia urbana. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia, 1971.

LIBECAP, Gary D. Property Rights and Federal Land Policy. IN: FISHBACK, Price et al. (org.). **Government and the American Economy: a new history**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007. pp. 89-114.

LIBECAP, Gary D.; LUECK, Dean. The Demarcation of Land and the Role of Coordinating Property Institutions. **The Journal of Political Economy**, v. 119, N.º 3 jun./2011, p. 426-467.

MARCHETTI, Delmar A. B.; GARCIA, Gilberto J. **Princípios de Fotogrametria e Fotointerpretação**. São Paulo: Nobel. 1989.

MENDES, Ricardo. S.A.R.A. Brasil: restituindo o Mapa Topográfico do Município de São Paulo – breve história da aerofotogrametria nas cidades do Rio e São Paulo na década de 1920. **Informativo Arquivo Histórico de São Paulo**, ano 10, nº 37, dez.2014, separata.

OELSNER, Carl Alexander. Introdução. IN: PETERS, F. H. A Tarefa do engenheiro em levantamento e plantas, **Boletim do Instituto de Engenharia**, v. 21, Nº 81, março/1932, pp. 159-160.

OELSNER, Carl Alexander. O Levantamento Topográfico do Distrito Federal e da Cidade de Rio de Janeiro pela combinação dos métodos fotoaéreo e terrestre: 1928–1931. **Boletim do Instituto de Engenharia**, v. 19, N.º 102, maio/1934, pp. 314-328.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. Boitempo: São Paulo, 2003.

PAINE, David P.; KISER, James D. **Aerial Photography and Image Interpretation**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2012, 3ª ed.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP / Studio Nobel, 2003, 3ª ed.

SILVA, Daniel Carneiro da. Evolução da Fotogrametria no Brasil. **Revista Brasileira de Geomática**, v. 3, N.º 2, jul./dez. 2015, pp. 81-96.

SILVA, Maria Laís Pereira da. **Favelas Cariocas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SOUZA; Leandro Gomes; LOPES, Gustavo Peres. Análise da Evolução da Linha de Costa do Município do Rio de Janeiro do Séc. XX aos Dias Atuais a Partir do Acervo Cartográfico do Instituto Pereira Passos. **Anais do 21º Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2025.

VOGLER, Phillipp. Photogrammetrie im Kriegseinsatz, 1914–1945. **Deutsche Gesellschaft für Photogrammetrie, Fernerkundung und Geoinformation**, v. 89, N° 5, 2021, pp. 417–425.

AGRADECIMENTOS

A Patrícia Turano, Luiz Carlos Teixeira Coelho Filho, Luís Celso da Silva Mattos, Leandro Gomes Souza e Gustavo Peres Lopes, todos do Instituto Pereira Passos, quem primeiro me franquearam o material cartográfico e me esclareceram sobre o acervo e questões técnicas. A Beatriz Kushnir por me ajudar a localizar a documentação burocrática no AGCRJ. Aos solícitos funcionários dessa instituição, em especial Miguel Mattos Silva, Conrado Pimentel e Lincoln Filipe Lyra S. Canedo pelo apoio prestado. A Bruno Buccalon, do imagineRio, pelo diálogo.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

A AMPLIAÇÃO DE SISTEMAS FOTOVOLTAICOS POR MEIO DE CENTRAIS DE MICRO E MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: IMPACTOS NA ECONOMIA LOCAL E NO ENFRENTAMENTO DA CRISE ECOLÓGICA

THE EXPANSION OF PHOTOVOLTAIC SYSTEMS THROUGH MICRO AND MINI-DISTRIBUTED GENERATION PLANTS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: IMPACTS ON THE LOCAL ECONOMY AND ON ADDRESSING THE ECOLOGICAL CRISIS

Páulea Zaquini

 <https://orcid.org/0009-0000-9166-3827>

Correspondência: paulea.zaquini@fiocruz.br
Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

Jorge Nogueira de Paiva Britto

 <https://orcid.org/0000-0003-0730-4958>

Correspondência: britto.jorge@gmail.com
Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97036

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 12 maio 2026

RESUMO

A expansão da capacidade instalada da geração de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos, além de contribuir para a diminuição da emissão de gases do efeito estufa na atmosfera, pode contribuir com a expansão do número de postos de trabalho, com a dinamização de diferentes setores produtivos e com a melhoria de indicadores relacionados à segurança e à justiça climática. Entretanto essa expansão tem ocorrido de forma bastante desigual em diferentes partes do planeta, afetando os impactos positivos advindos do uso desses sistemas nos territórios. Nesse contexto, o estudo aborda a geração de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos no estado do Rio de Janeiro, em especial por meio de centrais de micro e minigeração distribuída (MMGD). A intenção é demonstrar que a ampliação do número de centrais fotovoltaicas de MMGD no território fluminense pode contribuir com o desenvolvimento mais inclusivo do estado. Os dados observados indicam que há grande possibilidade de ampliação dessas centrais no território fluminense e que, como consequência, essa ampliação poderia contribuir, para além dos benefícios relacionados diretamente à preservação dos ecossistemas naturais, para a ampliação de postos de trabalho e para a melhoria de indicadores relacionados à justiça energética. São apresentadas análises, em perspectiva comparada, entre a capacidade instalada de sistemas fotovoltaicos por meio de centrais de MMGD no estado do Rio de Janeiro e em outros estados brasileiros e, ao final do artigo, são discutidas as possibilidades de expansão dessa produção no estado assim como outras benesses associadas a essa expansão.

Palavras-chave: energia fotovoltaica; geração de emprego; segurança energética; justiça energética; descarbonização; estado do Rio de Janeiro.



ABSTRACT

The expansion of installed capacity for electricity generation through photovoltaic systems, in addition to contributing to the reduction of greenhouse gas emissions into the atmosphere, can contribute to the expansion of the number of jobs, the revitalization of different productive sectors, and the improvement of indicators related to energy security and justice. However, this expansion has occurred quite unevenly in different parts of the world, affecting the positive impacts arising from the use of these systems in different territories. In this context, this study addresses electricity generation through photovoltaic systems in the state of Rio de Janeiro, especially through micro and mini-distributed generation (MMGD) plants. The intention is to demonstrate that expanding the number of MMGD photovoltaic plants in the state of Rio de Janeiro can contribute to a more inclusive development of the state. The data presented demonstrate that there is a great possibility of expanding these power plants in the state of Rio de Janeiro and that, as a consequence, this expansion could contribute, in addition to the benefits directly related to the preservation of natural ecosystems, to the increase in jobs and to the improvement of indicators related to energy security in the state. Comparative analyses are proposed between the installed capacity of photovoltaic systems through micro and mini-generation plants in the state of Rio de Janeiro and in other Brazilian states. Finally, it discusses the possibilities for expanding this production in the state, as well as other benefits associated with such expansion.

Keywords: photovoltaic energy; job creation; energy security; energy justice; decarbonization; state of Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

A geração de energia elétrica por meio de fontes renováveis possibilita, de maneira geral, a minimização dos impactos das atividades da humanidade sobre o sistema terrestre e, em casos mais específicos, mas não poucos, o desenvolvimento social mais inclusivo dos territórios (IRENA, 2025a; Nações Unidas, 2025). Nesse cenário, para além do auxílio à descarbonização do planeta e a utilização de fontes de energia que se apresentam no sistema terrestre como fluxo, e não como estoque –, a ampliação de sistemas de geração de energia baseados em fontes renováveis também pode contribuir para: 1) a melhoria direta das condições de saúde das populações, considerando a redução da emissão de poluentes bastante nocivos, entre eles o dióxido de enxofre (SO₂), os óxidos de nitrogênio (NO_x) e materiais particulados finos (IRENA, 2025a, p. 36), todos eles provenientes da queima de combustíveis fósseis; 2) a ampliação e a desconcentração da geração de postos de trabalho (IRENA; ILO, 2024); 3) a dinamização de economias mais periféricas (Nações Unidas, 2025); e 4) com a melhoria dos indicadores relacionados à segurança e à justiça energéticas (IRENA, 2025a; Nações Unidas, 2025).

E é nesse contexto que a utilização de sistemas fotovoltaicos, uma das soluções disponíveis na atualidade para a geração de energia elétrica por meio de fontes

renováveis, se apresenta como objeto deste estudo. De antemão, é necessário destacar que para além dos sistemas fotovoltaicos serem dependentes de uma fonte de energia que é fluxo, e não estoque, essa fonte se apresenta disponível para uso, mesmo que com intensidades diferentes, em todas as partes da superfície do planeta; diferentemente de outras fontes de energia renováveis.

Além disso, o uso da radiação solar como fonte energética não implica em alterações quantitativas nem qualitativas de suas características iniciais enquanto fonte. Ademais, dado que o “combustível” dos sistemas fotovoltaicos são os raios solares, e que esses raios incidem sobre todas as partes do planeta, a ampliação da capacidade instalada desses sistemas auxiliaria na interrupção de processos injustos de dependência econômico-social decorrentes da oligopolização dos mercados de energia.

Destaca-se ainda que o caráter disperso da fonte de energia solar possibilita a geração de energia de forma bastante espalhada e, portanto, a criação e a manutenção de postos de trabalho relacionados à geração de energia por meio de sistemas fotovoltaicos também se apresentam de forma descentralizada (IRENA; ILO, 2024).

Sobre a ampliação dos postos de trabalho e a dinamização da economia nos territórios devido à possibilidade de descentralização da geração de energia elétrica por meio de centrais de micro e minigeração distribuída, as MMGD, soma-se a todas as questões trazidas até aqui o fato de que a instalação desses equipamentos de forma descentralizada possibilita que outros agentes econômicos sejam beneficiados. Nessa perspectiva, participam também diretamente dos processos de instalação dos sistemas fotovoltaicos agentes econômicos vinculados ao setor de transporte e profissionais que desenvolvem atividades de serralheria e de venda de equipamentos e materiais relacionados ao setor elétrico, entre outros.

Quanto ao consumidor, que passa a ser também gerador de energia elétrica, para além da redução de custos relativos à aquisição de energia produzida por outrem, a instalação de centrais de MMGD pode minimizar impactos relacionados aos choques de preços comuns no mercado de energia. Reduzindo, por exemplo, no caso brasileiro, processos de alteração tarifária justificados pela necessidade de utilizar sistemas de geração de energia mais caros – como é o caso das termelétricas – em função de períodos em que a escassez dos recursos hídricos compromete a disponibilidade de energia elétrica para a população (ANEEL, 2024; IEMA, 2024).

No entanto, apesar de todas as vantagens atribuídas aos sistemas fotovoltaicos advindas da sua fonte energética, é preciso evidenciar que os impactos sobre o sistema

terrestre não estão vinculados somente à fonte necessária para a geração de energia. Na contabilidade dos custos ambientais e sociais decorrentes da transformação da energia solar em energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos devem ser incluídos os custos associados a toda a cadeia produtiva. Incluindo os custos da instalação dos sistemas fotovoltaicos, da manutenção e do descomissionamento quando do final da vida útil desses sistemas (Bošnjaković *et al.*, 2023). Também devem ser contabilizados os custos e as dificuldades operacionais relacionados a novos modelos de geração de energia¹. Em especial, os custos relacionados a investimentos em medição inteligente e a mudanças no paradigma de controle. Também necessário destacar as modificações e os ajustes relacionados a aspectos regulatórios e tarifários.

E é nesse cenário de avaliação dos benefícios e dos custos ambientais, econômicos e sociais considerando a instalação dos sistemas fotovoltaicos que o objeto deste estudo se apresenta. A hipótese é que, para além de cooperar com processos de descarbonização do planeta, a ampliação da instalação de sistemas fotovoltaicos por meio de centrais de microgeração e minigeração distribuída no estado do Rio de Janeiro pode contribuir com processos que buscam um caminho para o desenvolvimento do território fluminense fundamentado na melhoria das condições de vida mais inclusivas. Considerando, assim, que a ampliação da instalação desses sistemas pode contribuir para a 1) dinamização da economia no território fluminense, ampliando os postos de trabalho e a renda das famílias²; e para 2) a melhoria de indicadores vinculados à segurança e à justiça energéticas.

Como tendência geral, constata-se que a capacidade instalada das centrais de micro e minigeração de energia fotovoltaicas no território fluminense se apresenta aquém de suas possibilidades considerando tanto as boas condições de insolação do estado

¹ Entre os desafios relacionados à expansão da geração de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos destaca-se aqui questões vinculadas à geração do fluxo reverso na rede de distribuição advindo de sobrecargas na referida rede que podem ocasionar tanto perdas técnicas incluindo a redução da vida útil de alguns equipamentos quanto a necessidade de desligamento, por vezes não programados, desses sistemas; e a necessidade de reorganização do sistema tarifário garantindo que os custos operacionais e de expansão de infraestrutura não penalizem consumidores que não possuem sistemas próprios de geração de energia conectados às redes de distribuição.

² O aumento da renda pode vir tanto do aumento dos salários diretos ou indiretos decorrentes da dinamização da economia local, quanto pela dinâmica de transformação do até então consumidor, num produtor/consumidor.

quanto a disponibilidade da área disponível para instalação desses sistemas³; dois pré-requisitos importantes para a instalação dos sistemas fotovoltaicos.

Nesse contexto, dos aproximadamente 42,1 milhões de quilowatts (KW) referentes à potência instalada registrada no país no dia 30 de setembro de 2025⁴, apenas 1,6 milhão de KW dessa capacidade estava instalada no estado do Rio de Janeiro. Além disso, das 3.777.692 instalações presentes no país na mesma data, apenas 170.813 estavam instaladas no território fluminense (ANEEL, 2025a). Assim, em termos percentuais, o estado do Rio de Janeiro representa aproximadamente 3,8% da capacidade instalada de geração de energia solar fotovoltaica por meio das centrais de MMGD no país, e possui cerca de 4,5% das referidas centrais.

Sobre a organização deste texto, ele está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Assim sendo, na segunda seção deste artigo, junto às estatísticas da ampliação dos sistemas fotovoltaicos no planeta, e considerando a valoração de custos e benefícios dos diferentes sistemas geradores de energia elétrica, são apresentados dados relacionados aos custos ambientais referentes aos diferentes processos de produção de energia elétrica. Na sequência, são apresentados, na seção 3, os materiais e métodos que foram utilizados para compreender os possíveis impactos positivos no desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro considerando a ampliação da instalação de sistemas fotovoltaicos por meio de centrais de microgeração e minigeração distribuída (MMGD)⁵.

Os dados estatísticos referentes a produção de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos no país, e em especial no estado do Rio de Janeiro, são apresentadas na Seção 4 deste artigo. Nessa seção também são apresentadas análises, em perspectiva comparada, entre a capacidade instalada de sistemas fotovoltaicos por meio de centrais de micro e minigeração (MMGD/FV) no estado do Rio de Janeiro e em outros estados brasileiros. Por fim, a última e quinta seção deste artigo apresenta as considerações finais da pesquisa.

³ Como será justificado mais adiante, foi considerado neste estudo como proxy referente à área disponível para instalação das centrais de micro e minigeração fotovoltaicas o número de domicílios tipo caso nos territórios.

⁴ Considerando a potência instalada por meio das centrais de MMGD movidas pela radiação solar contabilizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) até o dia 30 de setembro de 2025.

⁵ As centrais de microgeração e minigeração distribuída são centrais geradoras de energia que possibilitam que os consumidores possam gerar a sua própria energia elétrica. A depender de seu enquadramento essas centrais podem ter potência instalada de até 5 MW (Brasil, 2022)

2 O ESTADO DA ARTE DA PRODUÇÃO DE ENERGIA FOTOVOLTAICA NO MUNDO

A geração de energia por meio de fontes renováveis registra avaliações muito positivas quando comparada a sistemas de geração de energia elétrica abastecidos por combustíveis fósseis. Isso se verifica mesmo quando não são incluídos nas análises os custos sociais das emissões de carbono (IRENA, 2025a; Zozmann *et al.*, 2021).

Sobre os custos monetários diretos, no ano de 2024, o custo da oferta de energia solar fotovoltaica foi, em média, 41% mais barato do que as alternativas fundamentadas no uso de combustíveis fósseis. Esse nível de economia de gastos foi superado apenas pelos projetos eólicos *onshore*, que tiveram seus custos 53% mais baratos do que aqueles dos sistemas fundamentados no uso de combustíveis fósseis. Em valores absolutos, no ano de 2024, a energia eólica *onshore* registrou valores de LCOE⁶ médio de US\$ 0,034/kWh, seguida pela energia solar fotovoltaica, com valor de LCOE médio de US\$ 0,043/kWh (IRENA, 2025a, p.35, Figura 1.8).

Importante destacar que o LCOE médio ponderado para a energia solar fotovoltaica em grande escala no ano de 2024 teve uma variação significativa entre países ou regiões; sendo mensurado, como exemplos, em USD 0,033/kWh na China⁷, USD 0,070/kWh nos Estados Unidos, USD 0,048/kWh no Brasil, USD 0,038/kWh na Índia e USD 0,059/kWh na Alemanha (IRENA, 2025a, p. 35, Figura 1.8 e p.44, Figura 1.14).

Quanto à queda do LCOE médio global ao longo dos anos, analisando os dados no período compreendido entre os anos de 2010 e de 2024, a média global ponderada do LCOE das usinas solares fotovoltaicas de grande escala caiu 90%, saindo de USD 0,417/kWh para USD 0,043/kWh (IRENA, 2025a, p. 87, Figura 3.1). Redução impulsionada pela produção em escala, por melhorias na tecnologia e pela aquisição competitiva (IRENA, 2025a).

Sobre o potencial instalado de geração de energia elétrica por meio de sistemas solares fotovoltaicos, até o final de 2024, esse valor era de 1.859 GW globalmente, sendo 452 GW instalados no ano de 2024. Em comparação às outras fontes de energia renovável, globalmente, repetindo a tendência de anos anteriores, a energia solar

⁶ O LCOE médio é uma métrica que calcula o custo médio para a geração de energia por tipo de fonte e tecnologia, considerando todas as fases necessárias à geração da energia. Ou seja, da extração/apropriação da fonte até o descomissionamento do sistema.

⁷ A China foi o país que registrou os custos mais baixos. Resultado fortemente impulsionado tanto pela capacidade de fabricação doméstica quanto pela ocorrência de cadeias de suprimento verticalmente integradas.

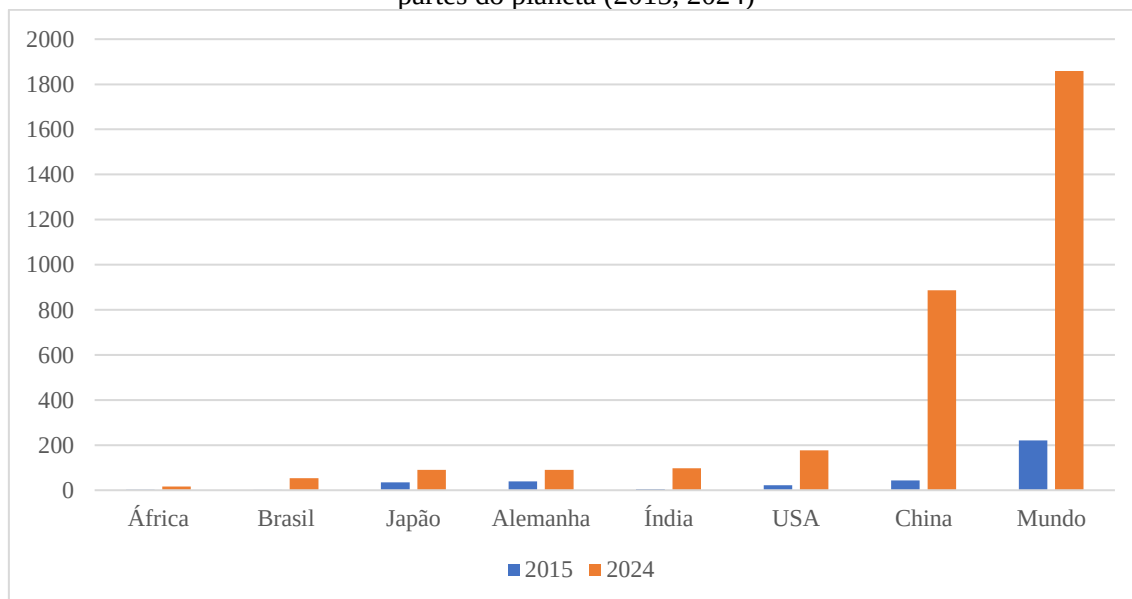
fotovoltaica foi a que obteve as maiores adições de geração de energia no ano de 2024 (IEA, 2025a, p. 26). Registrando, no referido ano, para os sistemas fotovoltaicos, acréscimos superiores ao dobro dos acréscimos computados, separadamente, para as fontes eólica e hidrelétrica (IEA, 2025a, p. 26).

Ainda no ano de 2024, enquanto houve decréscimo no uso de petróleo como fonte de energia para geração de eletricidade, repetindo o que já fora observado no ano de 2023, os sistemas fotovoltaicos geraram 480 TWh a mais do que o registrado no ano de 2023. Em termos de acréscimos anuais para outras fontes, esse valor foi seguido pelos 190 TWh a mais registrados pelos sistemas hidrelétricos, os 180 TWh a mais gerado pelos sistemas eólicos, os aproximadamente 170 TWh gerado pelos sistemas movidos pelo gás natural, e os 100 TWh gerados pelas centrais nucleares (IEA, 2025a, p. 26).

Observando agora a capacidade instalada de geração de energia por meio de sistemas fotovoltaicos em diferentes partes do mundo, a Figura 1 apresenta, para os anos de 2015 e de 2024, os valores dessa capacidade considerando os seis países com maior capacidade instalada no ano de 2024. Sendo o Brasil o sexto colocado.

Com o objetivo de ilustrar as enormes diferenças existentes entre as capacidades instaladas de sistemas fotovoltaicos no mundo, também são apresentados na Figura 1 os valores totais da capacidade instalada nos anos de 2015 e de 2024 em todo o continente africano para os referidos sistemas.

Figura 1 - Capacidade instalada acumulada dos sistemas fotovoltaicos (GW) em diferentes partes do planeta (2015, 2024)



Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo (2026), com base nos dados da IRENA (2025b).

Note-se que, apesar de ter ocorrido a ampliação dos sistemas fotovoltaicos nos seis países listados, assim como no continente africano, os dados representados na Figura 1 apontam inúmeras disparidades mundiais. Enquanto no continente africano o crescimento da capacidade instalada entre os anos de 2015 e 2024 foi de aproximadamente 15 GW, e no Brasil, no Japão e na Alemanha esse crescimento chegou próximo aos 50 GW em cada um desses países. Na China, para o mesmo período (2015-2024), o acréscimo da capacidade instalada foi superior a 800 GW. Já a capacidade instalada per capita de energia fotovoltaica para os territórios selecionados no ano de 2024 foi de aproximadamente 23W para a média mundial, 12W na África, 67 W na Índia, 250W no Brasil, 517W nos Estados Unidos, 633W na China, 723W no Japão, e 1.077W na Alemanha.

2.1 A pegada ecológica da produção de energia elétrica segundo a fonte

Os impactos da geração de energia elétrica sobre o sistema terrestre variam bastante considerando as diferentes fontes renováveis. Eles dependem, entre outros fatores, além do tipo de fonte: 1) do processo produtivo utilizado na fabricação dos equipamentos necessários para a produção da energia, 2) das atividades e dos bens necessários para a implementação e para o descomissionamento das usinas geradoras de energia, e 3) dos processos cotidianos necessários na fase de geração da energia advindos da transformação da fonte energética em eletricidade.

No entanto, independentemente da fonte e dos processos produtivos, os impactos gerados pelos diferentes sistemas alimentados por fontes renováveis de energia, considerando o processo completo da cadeia produtiva, têm sido mensurados, sempre inferiores, em volume de emissão de CO₂-eq, quando comparados com os sistemas alimentados por combustíveis fósseis. Incluindo entre as fontes fósseis o petróleo, o gás natural e o carvão (Bošnjaković *et al.*, 2023).

Sobre a pegada de carbono dos sistemas geradores de energia, Bošnjaković *et al.* (2023) indicam que a estimativa de emissão de CO₂-eq/kWh dos sistemas solares fotovoltaicos fica entre 14g e 130g de CO₂-eq/kWh, a depender da tecnologia, do tipo de energia que abastece as linhas de fabricação dos painéis fotovoltaicos e do local de instalação dos painéis. Esses valores são muito inferiores à pegada de carbono dos sistemas movidos a gás, com estimativa média de 608g de CO₂-eq/kWh; dos sistemas movidos a petróleo, com a estimativa média de 742g de CO₂-eq/kWh; e dos sistemas

movidos a carvão, com a estimativa média de 975g de CO₂-eq/kWh (Bošnjaković *et al.*, 2023).

Não obstante, ainda de acordo com os estudos de Bošnjaković *et al.* (2023), comparando os sistemas fotovoltaicos com outros sistemas abastecidos por energia renovável e também com a energia nuclear, a pegada de carbono da energia solar fotovoltaica é, na média, maior do que a do *concentrated solar power* (CSP, energia solar concentrada), que fica entre 14g e 32g de CO₂-eq/kWh; da energia eólica, que varia entre 8g e 23g de CO₂-eq/kWh; das centrais geotérmicas, que ficam em torno de 38g CO₂-eq/kWh; das usinas nucleares, que variam entre 24g e 66g CO₂-eq/kWh; e das usinas hidrelétricas, com variação entre 10g e 13g CO₂-eq/kWh (Bošnjaković *et al.*, 2023).

Considerando especificamente a cadeia produtiva da energia fotovoltaica, de modo geral, o impacto negativo de sua geração se dá no momento da fabricação dos diferentes componentes necessários à implementação dos sistemas fotovoltaicos, e quando do descomissionamento desses sistemas (Bošnjaković *et al.*, 2023). Os dados analisados por Bošnjaković *et al.* (2023) evidenciam que as fases inicial e final do ciclo de vida dos sistemas fotovoltaicos são as que mais contribuem para as emissões globais de gases de efeito estufa. Essas fases incluem a produção dos equipamentos e os processos de transporte, montagem, desmontagem e descomissionamento dos sistemas. Sendo a produção dos equipamentos a fase que mais contribui para as emissões (Bošnjaković *et al.*, 2023).

Dado que, considerando uma mesma solução tecnológica, a eficiência das usinas fotovoltaicas está diretamente relacionada à intensidade da radiação solar e o tempo de incidência dessa radiação sobre a superfície terrestre – tempo esse que varia entre os territórios do planeta –, as emissões de CO₂ eq./kWh por meio de sistemas fotovoltaicos são maiores em regiões com baixa irradiância solar. Assim, conforme destacado por Bošnjaković *et al.* (2023), as usinas fotovoltaicas no norte da Europa têm emissões de GEE bastante altas (entre 80g e 130g de CO₂ eq./kWh) quando comparadas com usinas fotovoltaicas instaladas na América do Norte (entre 16g e 60g de CO₂ eq./kWh) (Bošnjaković *et al.*, 2023).

É necessário destacar ainda que, como trazido por Bošnjaković *et al.* (2023), os processos tecnológicos são importantes aliados da redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no que tange à produção de usinas fotovoltaicas: “À medida que os módulos fotovoltaicos se tornam mais eficientes, a produção de células solares se torna

menos intensiva em energia e a participação de energia renovável na rede elétrica aumenta” (Bošnjaković *et al.*, 2023, tradução nossa).

2.2 Aspectos relacionados à segurança e à justiça energéticas

Como já destacado, a produção de energia por meio de uma fonte que está disponível em todo o território terrestre por si só já indica a possibilidade da geração dessa energia de forma mais espalhada pelo globo, rompendo com padrões monopolistas e oligopolistas de geração de energia no planeta que se desdobram em condições de subalternação entre os países, territórios subnacionais e entre classes sociais.

Nesse contexto, e considerando as tecnologias disponíveis na atualidade, que possibilitam que, em boa medida, o consumidor passe a ser também o produtor, a energia gerada por meio de sistemas fotovoltaicos se qualifica como o processo de geração de energia mais democrático do mundo, ficando na frente, inclusive, de todos os outros sistemas movidos por fontes renováveis.

Além disso, dado que os raios solares são emitidos de forma ininterrupta, e que eles chegam, em boa parte do ano, em boa parte dos dias, e em boa parte da superfície do planeta, de forma abundante, sem custos de extração, transporte, ou outro tipo de manuseio, nunca a radiação solar, enquanto fonte, seria a causa do aumento de custos na geração de energia advindo de acréscimos de demanda, possibilidade de esgotamento de recursos naturais ou disputas geopolíticas.

Sobre os riscos relacionados à interrupção da geração de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos em grandes proporções, apenas eventos exógenos bastante adversos, e de maiores magnitudes, poderiam comprometer a geração de energia por meio desses sistemas nos territórios, diferentemente de outras fontes renováveis. Tomando como objeto de comparação a geração de energia por centrais hidrelétricas – outro sistema baseado em energia renovável –, no ano de 2024, em algumas partes da África, a geração de energia por meio de sistemas fotovoltaicos foi a solução encontrada para garantir o acesso à energia elétrica diante das interrupções na distribuição de energia advindas das hidrelétricas, que ficou comprometida diante da queda do nível de água nos reservatórios das usinas hidrelétricas (Phiri; Clayton, 2024).

Ainda sobre aspectos relacionados à segurança e à justiça energéticas, destaca-se ainda que, no Brasil, o sistema de bandeiramento utilizado pela ANEEL para precificar a energia elétrica disponibilizada para os consumidores parte do princípio de que alterações

no preço da energia podem ser realizadas quando as condições de geração de energia estão desfavoráveis (ANEEL, 2022). O que, no Brasil, isso se dá, especialmente, devido à baixa dos níveis de disponibilidade hídrica nos reservatórios. Nesse contexto, essa situação, em alguma medida, seria minimizada com a ampliação dos sistemas fotovoltaicos.

Em adição aos pontos já destacados, em regiões onde o acesso à rede de distribuição de energia elétrica é bastante dificultado, são os sistemas fotovoltaicos *off-grid* que estão desempenhando um papel cada vez mais importante. De acordo com dados da IEA, “na África subsaariana, quase 10% das famílias com acesso à eletricidade dependem desses sistemas, impulsionando inclusive o crescimento do emprego na região” (IEA, 2024, p. 94, tradução nossa). Os fatos diretamente relacionados à segurança e à justiça energéticas destacados nesta seção, e tantos outros fatos anteriormente relatados neste estudo demonstram que, mesmo com toda a ampliação dos sistemas geradores de energia baseados em fontes renováveis que vem sendo realizada no planeta, há muito mais a se fazer.

2.3 Aspectos relacionados à geração de emprego e à dinamização da economia

Segundo dados da IEA (2024), o número de empregos no setor de energia global superou os 67 milhões de postos ocupados em 2023, registrando um aumento de 3,8% em relação ao ano anterior⁸. Destes, 34,1 milhões estavam vinculados a atividades relacionadas às energias limpas – entre elas, a produção de carros elétricos e baterias –, e 32,6 milhões vinculados a atividades relacionadas aos combustíveis fósseis – entre elas, a fabricação de carros movidos à combustão interna. Considerando essa divisão, foram registrados, no ano de 2023, um aumento de 1,5 milhão de novos empregos nas atividades vinculadas à energia limpa, e um aumento de 940 mil novos empregos em atividades relacionadas aos combustíveis fósseis (IEA, 2024). Em relação aos acréscimos de empregos em energia limpa, um terço deles foi relacionado diretamente à energia fotovoltaica, e cerca de 410 mil relacionados ao setor de veículos elétricos e baterias. Estes registros demonstram o forte impacto da geração de energia fotovoltaica na geração de novos postos de trabalho na atualidade (IEA, 2024).

⁸ O setor de energia global inclui atividades relacionadas ao fornecimento de energia, desde à extração da matéria prima até o descomissionamento das estruturas. Envolve a eficiência no uso final, incluindo atividades relacionadas ao desenvolvimento e aplicação de tecnologias, e a fabricação de veículos.

Observando a ocupação dos postos de trabalho a partir do tipo de fonte de energia renovável, segundo estimativas da IRENA (2025c), no ano de 2023, cerca de 7,1 milhões de empregos diretos e indiretos no mundo estavam vinculados à geração de energia por meio de sistemas fotovoltaicos, 2,8 milhões vinculados à produção de energia por meio de biocombustíveis líquidos, 2,3 milhões relacionados à geração de energia por meio de hidrelétricas e 1,4 milhão relacionados à geração de energia por meio de sistemas eólicos.

Analisando outros dados relativos ao ano de 2023 sobre o número de empregos no setor de geração de energia, em especial no setor de geração de energia por meio de fontes renováveis, os dados globais indicam que, na média, para cada 1 GWh gerado por meio de sistemas fotovoltaicos, cerca de 4,41 trabalhadores são necessários. Para a energia eólica, essa relação fica em 0,61 trabalhadores para a geração de cada 1 GWh, e no caso da hidroeletricidade a relação é de 0,54 trabalhadores a cada 1 GWh. Esses valores podem ser observados na Tabela 1, que apresenta, para o ano de 2023, os valores absolutos referentes à geração mundial de energia elétrica por meio de três distintos sistemas: o eólico, o fotovoltaico e o hidrelétrico. Apresenta-se também na Tabela 1 o número de empregos computados por tipo de sistema para o referido ano.

Além disso, para melhor compreender o impacto que os sistemas fotovoltaicos têm na geração de empregos, são apresentados, também na Tabela 1, dados relacionados à geração de energia e o total de empregos vinculados à produção por cada tipo de sistema escolhido para seis países distintos: Alemanha, Brasil, China, Espanha, Estados Unidos e Índia. Esses países foram selecionados por registrarem valores significativos de geração para ao menos dois dos três tipos de sistema destacados.

Tabela 1 – Geração de eletricidade registrada, empregos computados e relação emprego/geração registrada por tipo de sistema para diferentes países (2023)

	Energia Fotovoltaica			Energia Hidroelétrica			Energia Eólica		
	Geração registrada-GWh	Empregos registrados	Relação trabalhador registrada-GWh	Geração registrada-GWh	Empregos registrados	Relação trabalhador registrada-GWh	Geração registrada-GWh	Empregos registrados	Relação trabalhador-GWh
Alemanha	63.576	154.650	2,43	19.894	3.438	0,17	140.538	108.640	0,77
Brasil	50.642	264.000	5,21	426.013	177.325	0,41	95.800	80.300	0,83
China	583.854	4.590.000	7,86	1.232.100	788.426	0,63	886.550	745.000	0,84
Espanha	43.463	51.228	1,17	24.996	9.835	0,39	64.275	35.741	0,55
Estados Unidos	214.436	279.447	1,3	246.756	68.372	0,27	425.941	131.327	0,3
Índia	108.133	318.600	2,94	161.464	452.956	2,8	74.708	52.200	0,69
Total mundial	1.610.739	7.105.548	4,41	4.270.210	2.323.384	0,54	2.373.934	1.456.249	0,61

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo (2026), com base em IRENA (2025c) e IRENA; ILO (2024).

Note-se que, para todos os países, a relação número de empregos/geração elétrica é sempre maior para os sistemas fotovoltaicos. Na China, a alta relação emprego/geração de eletricidade é justificada pelo fato de que o país é o maior produtor de equipamentos necessários à instalação dos sistemas fotovoltaicos. É importante destacar ainda que, como já relatado, o LCOE médio da produção de energia por meio de sistemas fotovoltaicos é o segundo mais barato considerando as tecnologias vigentes para a geração de energia na atualidade; mesmo diante da constatação de que números mais elevados de trabalhadores sejam necessários para a sua geração.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Os dados reunidos e analisados para a realização deste estudo – para além dos dados evidenciados na revisão teórica, que foram fundamentalmente retirados dos estudos publicados pela Agência Internacional de Energia (IEA) e pela Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA) – tiveram como principais fontes a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Do IBGE foram extraídos e analisados, por ente federado nacional, dados relacionados ao cômputo populacional, ao número de domicílios do tipo casa, à extensão territorial e à densidade demográfica. Da ANEEL foram extraídos os dados relativos à potência outorgada das Usinas Fotovoltaicas (UFV). Usinas essas classificadas como geradoras de grande porte, com capacidade instalada superior a 5 MW (ANEEL, 2025b), que têm como objetivo a comercialização da energia e se diferenciam bastante das centrais de MMGD que têm o autoconsumo como finalidade principal.

Quanto às informações relacionadas à instalação das centrais de MMGD, essas foram retiradas tanto da base de dados da EPE, quanto de um painel de dados bastante específico disponibilizado pela ANEEL sobre a geração distribuída. Do painel da ANEEL, e da base de dados da EPE, foram analisados os valores relativos à potência instalada por meio das centrais de microgeração e minigeração distribuída movidas por radiação solar – centrais essas construídas com o objetivo de atender à demanda dos próprios geradores de energia e que podem alcançar, em termos de capacidade instalada, até 5 MW (ANEEL, 2025a; EPE, 2025).

Para os dois sistemas de geração de energia acima citados, as usinas fotovoltaicas e centrais de micro e minigeração distribuída, foram analisados os dados tanto do estado do Rio de Janeiro quanto das outras 26 unidades federativas do país. Tanto os dados relacionados à capacidade outorgada das UFV, quanto os dados relacionados à capacidade instalada das centrais de MMGD/FV, foram analisados, de forma comparativa, entre os valores do estado do Rio de Janeiro e os valores dos outros estados brasileiros. Quanto à potência outorgada das Usinas Fotovoltaicas (UFV), foram analisados os dados tanto da potência outorgada das usinas já instaladas quanto da potência outorgada das usinas em construção ou ainda em fase anterior à construção.

Foi extraída também da base de dados da ANEEL a contribuição, das diferentes fontes de energia e dos diferentes tipos de geração de energia considerando a composição total da matriz energética elétrica nacional em termos percentuais e absolutos.

No que se refere à ampliação de postos de trabalho considerando o potencial de empregabilidade decorrente da expansão da instalação de sistemas fotovoltaicos, como já referido na seção 2, essas informações foram retiradas, de modo geral, do relatório intitulado *World Energy Employment 2024* (IEA, 2024). Além dessa fonte, alguns dados relacionados ao número de empregos no setor de energia renovável foram calculados a partir de informações disponíveis no site da IRENA sobre número de empregos por país considerando as diferentes formas de geração de energia elétrica por meio de fontes renováveis (IRENA, 2025c).

Infelizmente, não foram encontrados dados referentes ao número de empregos contabilizados no país, por estado, advindos da geração de energia fotovoltaica. Uma fonte alternativa considerada – mas que se refere a uma parcela muito pequena desses empregos – refere-se ao número de “instaladores de sistemas fotovoltaicos” contabilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS-MTE).

Quanto às informações relacionadas à segurança energética e à descarbonização, como já observado, essas foram retiradas de diferentes fontes e foram sendo citadas no decorrer do texto. De modo geral, os dados sobre a geração de postos de trabalho, sobre aspectos relacionados à segurança energética e sobre aspectos relacionados à descarbonização foram avaliados considerando também os dados gerais da matriz energética nacional.

4 A GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA FOTOVOLTAICA NO BRASIL E NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A matriz elétrica nacional é composta por uma diversidade de sistemas geradores de energia que são alimentados por diferentes fontes, estando entre essas fontes o potencial hidráulico, a radiação solar, a energia cinética do vento, o gás natural, diferentes tipos de biomassa, o carvão mineral, o urânio e o petróleo.

Considerando todos os sistemas outorgados pela ANEEL e em operação até o dia 30 de setembro de 2025, o que não inclui a capacidade instalada das centrais de micro e minigeração distribuída, a potência instalada no país era de 214 milhões de KW, ou seja, 214 GW. Sendo 51,26% dessa potência advinda de potencial hidráulico, 16,03% dessa potência advinda da energia cinética do vento, 9,25% do gás natural, 8,29% dos diferentes tipos de biomassa, 8,8% da radiação solar, 3,61% de petróleo e outros óleos, 1,84% do carvão mineral e 0,93% da energia nuclear. Totalizando, cerca de 84,38% da potência outorgada pela ANEEL na referida data advinda de fontes renováveis e 14,7% advindos de combustíveis fósseis (ANEEL, 2025b).

Se somarmos aos 214 GW de potência outorgada pela ANEEL em operação (ANEEL, 2025b), os 43,3 GW de capacidade instalada acumulados das centrais de MMGD (ANEEL, 2025a), em setembro de 2025 havia no país cerca de 257 GW de capacidade instalada para a geração de energia. Nesse contexto, quando somadas a potência outorgada em operação e a capacidade instalada das centrais de MMGD, a composição da matriz energética nacional é alterada. Levando a geração de energia por meio da radiação solar a ocupar a segunda posição do ranking das fontes de energia que mais possui capacidade instalada para a geração de energia elétrica no país. Nesse contexto, a capacidade instalada para a produção de energia por meio de centrais fotovoltaicas supera os 54 MW, o que representa quase 22% da capacidade instalada de geração de energia no país.

Não obstante, se somadas todas as potências outorgadas pela ANEEL até então, o que inclui a potência das usinas que ainda não entraram em operação e a potência daquelas usinas cujas obras sequer foram iniciadas, a radiação solar se tornaria a fonte de energia com maior capacidade de geração de energia elétrica no país (ANEEL, 2025a; 2025b). Saindo de uma participação atual na geração de energia elétrica no país próxima aos 22% – como relatado acima – e chegando a valores de contribuição superiores a 44%. Isso sem

contemplar os bastante prováveis acréscimos de geração de energia elétrica por meio das centrais fotovoltaicas de MMGD.

Os valores referentes à potência outorgada pela ANEEL por fase de implementação do projeto até o dia 30 de setembro de 2025 para diferentes tipos de fonte de energia, mais os valores referentes à potência instalada por meio de unidades de MMGD até o dia 29 de setembro de 2025, também para diferentes tipos de fonte de energia, estão apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Potências outorgadas pela ANEEL para diferentes sistemas até 30 de setembro de 2025 e a capacidade instalada por meio das centrais de Micro e Minigeração Distribuída para diferentes fontes até 29 de setembro de 2025 (Brasil)

Fonte	Potência outorgada em operação fiscalizada (GW)	Potência outorgada em construção (GW)	Potência outorgada, construção não iniciada (GW)	Capacidade instalada MMGD (GW)	Potencial acumulado total (GW)	Impacto na matriz energética nacional por tipo de fonte (%)
Potencial hidráulico	110,126	0,399	0,853	0,0523	111,43	27,34%
Radiação solar	18,898	4,933	115,333	43,081	182,25	44,71%
Energia Cinética do Vento	34,437	1,716	18,481	0,0177	54,65	13,41%
Nuclear	1,99	1,35	0	0	3,34	0,82%
Termelétrica*	49,38	4,48	1,841	0,206	55,91	13,72%
Total por tipo de fase / sistema	214,831	12,878	136,508	43,357	407,58	

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo (2026), com base em ANEEL (2025a; 2025b).

Nota: *Inclui-se nas fontes da geração de energia por meio de termelétricas o gás natural, a biomassa, o petróleo e outros óleos e o carvão mineral.

Mas qual a situação da geração de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos no estado do Rio de Janeiro? Segundo dados da ANEEL, dos 139 milhões de KW (139 GW) outorgados no país advindos de usinas fotovoltaicas, incluindo os sistemas em construção ou com obras ainda não iniciadas, apenas 180 mil KW (0,18 GW)⁹ referem-se ao estado do Rio de Janeiro (ANEEL, 2025b). Ou seja, 0,13% da potência outorgada no país. Indicando assim o baixíssimo potencial outorgado desse tipo de solução no território fluminense.

⁹ Atualmente, a potência outorgada pela ANEEL em operação no estado do Rio de Janeiro para as UFV é de 6.144,30 KW, com previsão de chegar a 180.707,90 KW considerando os valores totais das potências já outorgadas para o estado (ANEEL, 2025).

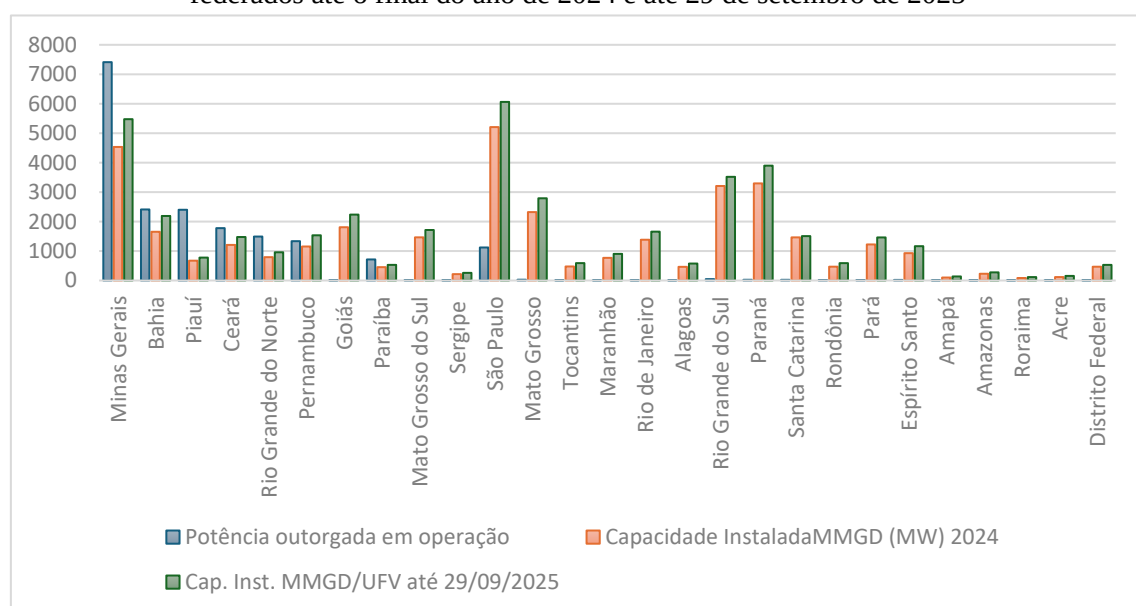
Se observamos apenas a capacidade outorgada em operação, esse percentual piora ainda mais. Nesse contexto, dos 18 GW de capacidade instalada em operação, apenas 0,006 GW estão instalados no estado do Rio de Janeiro. Valor que representa 0,032% da capacidade outorgada em operação no país (ANEEL, 2025b).

Quanto à capacidade instalada por meio de centrais de MMGD no território fluminense, mesmo que ainda inferior a muitos estados brasileiros, esse percentual melhora um pouco, chegando a 3,8% da capacidade instalada em todo o país. Aqui torna-se muito importante salientar que, se por meio de usinas fotovoltaicas de grande porte a potência outorgada em operação no estado é de 0,18 GW (ANEEL, 2025b), a capacidade instalada por meio das centrais de MMGD no estado é de 1,38 GW (ANEEL, 2025a). Ou seja, a capacidade instalada das centrais MMGD/FV é sete vezes maior que a capacidade instalada por meio das usinas de grande porte.

A Figura 2 apresenta a potência outorgada em operação nos estados brasileiros, mais o Distrito Federal, e a capacidade instalada por meio de centrais de MMGD também por estado, mais o Distrito Federal, até o mês de setembro de 2025. Se no primeiro caso o estado do Rio de Janeiro ocupa a 19ª posição, no segundo caso ele ocupa a 9ª posição.

Com o objetivo de acompanhar a ampliação mais recente das centrais de MMGD/FV, também foram incluídos na Figura 2 os valores referentes à capacidade instalada das centrais de MMGD/FV em cada estado brasileiro até o final do ano de 2024.

Figura 2 – Potência outorgada em operação das usinas fotovoltaicas por ente federado nacional até 30 de setembro de 2025 e capacidade instalada das MMGD/FV para os mesmos entes federados até o final do ano de 2024 e até 29 de setembro de 2025



Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo (2026), com base em ANEEL (2025a), ANEEL (2025b) e EPE (2025).

Entre as muitas análises que podem ser realizadas a partir dos dados disponibilizadas na Figura 2, é possível observar que, apesar de o estado de Minas Gerais apresentar altos registros de capacidade instalada tanto para as usinas fotovoltaicas quanto para as centrais de MMGD/FV, sendo o estado com maior valor de potência outorgada em operação, o estado que apresentou o maior valor de potência instalada considerando as centrais de MMGD/FV foi o estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, o estado de São Paulo ocupa o 7º lugar do ranking nacional considerando a potência outorgada em operação por meio das UFVs.

Os dados da Figura 2 evidenciam ainda que não há relação direta entre altos valores de potência outorgada nos estados considerando a capacidade das usinas fotovoltaicas em operação e os altos valores de potência instalada por meio de centrais de MMGD/FV. Ademais, a superioridade de valores relacionados à potência instalada por meio de centrais de MMGD/FV nos estados em relação à soma das potências outorgadas para as UFV em operação se apresentou, até o mês de setembro de 2025, bastante comum no país. Dos 27 entes federados, em apenas sete o valor total da potência outorgada para UFV em operação foi superior ao total das potências instaladas por meio das centrais de MMGD/FV.

É bastante provável que a chave para o entendimento desses resultados esteja na análise conjunta de diferentes fatores. Pelo lado das centrais de MMGD, destaca-se aqui o contingente populacional do estado aliado ao poder de compra da população residente em cada território. Pelo lado das UFV, os destaques dados são: o período total de insolação anual, que no Brasil apresenta os maiores valores nas estações climatológicas situadas nos estados do Nordeste e Centro-Oeste (INMET, 2025); e os valores de densidade demográfica e do uso econômico da terra que, na média, para os estados pertencentes à região Nordeste, apresentam condições muito mais favoráveis para a instalação de sistemas fotovoltaicos de grande porte quando comparados com as regiões Sul e Sudeste. Nesse contexto, em áreas mais ensolaradas e onde o valor monetário da terra é mais baixo, como é o caso da região Nordeste, é possível implementar usinas fotovoltaicas a custos menores e com resultados de potência gerada por área superior à de outras regiões.

Avançando agora para a análise exclusiva da potência instalada no estado do Rio de Janeiro por meio de centrais de MMGD/FV, os 1,6 GW de capacidade instalada no estado estão associados a 170.813 centrais geradoras distintas (ANEEL, 2025a). Como já relatado, esse valor de potência instalada posiciona o estado do Rio de Janeiro em 9º lugar

considerando a potência instalada por meio de MMGD/FV nos outros estados brasileiros. Ficando, à frente do estado do Rio de Janeiro, em ordem decrescente, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás, Bahia e Mato Grosso do Sul.

Note-se que a potência instalada no estado do Rio de Janeiro por meio das centrais de MMGD/FV é inferior a um terço da potência instalada nos estados de São Paulo e Minas Gerais, cerca da metade da potência instalada nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, inferior ainda à potência instalada nos estados Mato Grosso, Goiás e Bahia, e com valores de potência instalada muito próximos daquelas instaladas nos estados do Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Santa Catarina, Ceará e Pará.

Se por um lado é compreensível que o estado do Rio de Janeiro apresente valores menores de potência instalada que os estados de São Paulo e de Minas Gerais – já que ambos têm população, território e número de domicílios do tipo casa superiores aos do estado fluminense (IBGE, 2025) –, a verificação da inferioridade da potência instalada no estado do Rio de Janeiro em relação à potência instalada nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e Bahia pode causar alguma surpresa. Todos esses cinco últimos estados listados possuem um número inferior de residentes e de domicílios quando comparados com as mesmas variáveis do território fluminense (IBGE, 2025). Importante destacar aqui que, como já relatado, segundo dados da ANEEL e da EPE, até o ano de 2024, quase a metade das centrais de MMGD/FV foram instaladas em residências (ANEEL, 2025a; EPE, 2025).

É necessário destacar ainda que não é objetivo desta pesquisa realizar um estudo sobre o potencial de instalação das centrais de MMGD/FV em cada um dos estados brasileiros. As observações trazidas nesta seção têm como único objetivo demonstrar que há, no estado do Rio de Janeiro, a possibilidade de ampliação da potência instalada por meio de centrais MMGD/FV, e que essa ampliação poderá contribuir não só com a melhoria de indicadores relacionados à descarbonização do estado, mas também com a geração de emprego no território fluminense, com a dinamização da economia e com aspectos relacionados à segurança e à justiça energéticas.

Destaca-se ainda como resumo das observações realizadas que, de acordo com os dados analisados, a presença mais significativa de centrais fotovoltaicas de MMGD nos diferentes estados brasileiros não está diretamente relacionada aos valores anuais superiores de insolação nos estados, nem mesmo a aspectos relacionados ao valor monetário do solo; diferentemente do que é observado nos registros das UFV, onde os

estados situados na região Nordeste, juntamente com o estado de Minas Gerais, aparecem nas primeiras colocações do ranking nacional de potência outorgada instalada.

Nesse contexto, ressalta-se ainda que, de modo geral, a instalação das centrais de MMGD/FV se dá em concomitância com o uso do terreno por outra atividade – seja essa atividade comercial, de serviço, industrial, ou mesmo residencial, como já relatado. Nos quatro casos, a instalação das centrais de MMGD chegam para agregar valor econômico aos imóveis. Levando, de modo geral, que a decisão pela instalação das centrais de MMGD/FV não passem por análises de custo e benefício referentes ao uso e ocupação do solo.

Para finalizar, adiciona-se aqui a análise de mais uma variável relacionada às benesses advindas da ampliação dos sistemas fotovoltaicos no país: a ampliação de postos formais ocupados no país em período recente pelos Instaladores de Sistemas Fotovoltaicos. Neste contexto, a Tabela 3 apresenta a evolução do número de Instaladores de Sistemas Fotovoltaicos contabilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS-MTE) entre os anos de 2019 e de 2024 nos 10 estados que mais registraram postos preenchidos na referida ocupação no ano de 2024.

Note-se que o estado do Rio de Janeiro – que ocupa a 8ª posição do ranking publicizado na Tabela 3 –, contabilizou um crescimento de 397% considerando a expansão do preenchimento de postos de trabalho ocupados pelos Instaladores de Sistemas Fotovoltaicos entre os anos de 2019 e de 2024. Indicando, assim, um potencial expressivo de crescimento no preenchimento de postos formais de trabalho na referida ocupação em anos recentes.

Potencial esse também observado nos outros 9 estados; em especial no estado de São Paulo. Estado que vem registrando, anualmente, desde o ano de 2022, os mais altos valores de capacidade instalada de geração de energia elétrica por meio das centrais fotovoltaicas de MMGD considerado os 26 entes subnacionais¹⁰.

¹⁰ Posto que foi ocupado, entre os anos de 2015 e de 2021, pelo estado de Minas Gerais (Aneel, 2026). Destaca-se ainda que, entre os anos de 2016 e de 2019, a segunda posição foi ocupada pelo estado do Rio Grande do Sul (Aneel, 2026).

ARTIGO | A Ampliação de Sistemas Fotovoltaicos Por Meio de Centrais de Micro e Minigeração Distribuída no Estado do Rio de Janeiro: Impactos na Economia Local e no Enfrentamento da Crise Ecológica

Tabela 3 – Evolução do número de postos formais de trabalho preenchidos por Instaladores de Sistemas Fotovoltaicos (CBO 732140) – 2019 - 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. 2020- 2024 (%)
São Paulo	37	82	203	450	471	1.026	1151%
Minas Gerais	136	205	331	518	509	441	115%
Bahia	8	64	73	191	297	349	445%
Paraná	18	56	120	204	270	271	384%
Rio Grande do Sul	32	104	227	358	282	251	141%
Pernambuco	26	46	89	217	204	229	398%
Goiás	20	39	85	176	158	194	397%
Rio de Janeiro	7	35	70	98	114	174	397%
Santa Catarina	27	60	75	110	134	151	152%
Mato Grosso	16	39	104	117	119	139	256%
Total	427	1.059	1.835	3.213	3.435	4.236	300%

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo (2026) com base em Brasil (2026).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A geração de energia elétrica por meio de centrais de micro e minigeração de energia movidas à radiação solar no estado do Rio de Janeiro possui um acentuado potencial de expansão de sua capacidade instalada considerando a possibilidade da instalação desses sistemas em áreas urbanas sobre telhados residenciais, ou mesmo sobre a parte superior de prédios que são utilizados para o desenvolvimento de atividades comerciais, industriais e de serviço. Além disso, há um enorme potencial de ampliação dessas instalações nas propriedades rurais, incluindo a instalação nesses territórios tanto sobre os telhados das residências e outras construções presentes nessas áreas, quanto diretamente sobre o solo como ocorre quando da ocasião da instalação das usinas fotovoltaicas de grande porte.

Sobre a análise do potencial do território fluminense referente à disponibilidade de áreas para a instalação das centrais de MMGD, foi considerada neste estudo a alta frequência de instalação dessas centrais de geração de energia elétrica em residências. Análise essa ancorada nos registros disponibilizados pela ANEEL e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que indicam que, no ano de 2024, quase 50% da capacidade instalada desses sistemas no país estavam vinculados às residências (ANEEL, 2025a; EPE, 2025).

Nesse contexto, ressalta-se que os dados do Censo 2022 (IBGE, [2025]) indicam que cerca de 7,73% dos domicílios do tipo casa no país, incluindo as casas de vila e as casas em condomínios, estão no território fluminense. Em termos absolutos, são mais de 4,5 milhões de domicílios classificados como casas no território fluminense (IBGE,

[2025]), o que demonstra uma significativa possibilidade de expansão das centrais de MMGD nas residências do estado a partir de uma infraestrutura já instalada. O que traria consigo a possibilidade de expansão de postos de trabalho, a dinamização de diferentes setores produtivos, e a melhoria nos índices relacionados à segurança e à justiça energética.

Ademais, a ampliação da capacidade instalada de energia fotovoltaica por meio de centrais de MMGD poderia contribuir: 1) a médio e longo prazos, para a substituição dos veículos movidos a combustíveis fósseis por veículos movidos a energia elétrica, contribuindo com os processos de descarbonização do estado; 2) a curto, médio e longo prazos, com a ampliação da capacidade produtiva das empresas fluminenses, considerando que o status consumidor-gerador possibilita, entre outras questões, o pagamento às concessionárias distribuidoras de energia de valores menores que os habituais registrados nas contas mensais de energia; e 3) também a curto, médio e longo prazos, com a melhoria de aspectos relacionados à segurança e à justiça energéticas dado que a instalação dessas centrais poderia contribuir com a redução dos acréscimos tarifários aplicados em determinados períodos do ano que são, em geral, decorrentes do aumento dos custos de geração da energia hidrelétrica no país.

Sobre os desafios relacionados à ampliação de sistemas de micro e minigeração de energia no país, indica-se aqui que essa ampliação deverá sempre acontecer de forma coordenada entre distintos entes, entre eles as diferentes instâncias governamentais, as empresas responsáveis pela distribuição de energia e a empresa responsável pela operação nacional do sistema elétrico. Ademais, é preciso garantir que a necessária expansão do setor elétrico nacional, independentemente da fonte geradora, do sistema de geração ou do sistema de distribuição prime pelos princípios de equidade e justiça social.

Concluindo, pensar a possibilidade de ampliação dos sistemas fotovoltaicos por meio de centrais de MMGD no estado do Rio de Janeiro como uma política pública deveria ser tomado como tarefa dos diferentes níveis da gestão pública do território fluminense, mesmo com todos os desafios relacionados a essa expansão. Afinal, a ampliação desses sistemas vai ao encontro tanto de políticas que buscam reduzir a pegada da humanidade sobre o sistema terrestre quanto daquelas que buscam o desenvolvimento dos territórios baseados em aspectos de inclusão e igualdade sociais.

REFERÊNCIAS

ANEEL. **Sobre Bandeiras Tarifárias**. Brasília, 24 fev. 2022. Atualizado em 12 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/tarifas/bandeiras-tarifarias/sobre-bandeiras-tarifarias>. Acesso em: 13 out. 2025.

ANEEL. **Painel Geração Distribuída**. Microsoft Power BI. 2025a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2VmMmUwN2QtYWFiOS00ZDE3LWI3NDMtZDk0NGI4MGU2NTkxIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOiJR9>. Acesso em: 2 out. 2025 e 22 fev. 2026.

ANEEL. **Sistema de Informações de Geração da ANEEL**. 2025b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNGE3NjVmYjAtNDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOiJR9>. Acesso em: 30 set. 2025.

BOŠNJAČKOVIĆ, Mladen; SANTA, Robert; CRNAC, Zoran; BOŠNJAČKOVIĆ, Tomislav. Environmental Impact of PV Power Systems. **Sustainability**, [s. l.], v. 15, n. 15, p. 11888, 2023. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/15/15/11888>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 jan. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14300.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. **Bases Estatísticas Rais e Caged**. [S.l.]: Ministério do Trabalho e Emprego, 2026. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/>. Acesso em: 22 fev. 2026.

EPE. **Painel de Dados de Micro e Minigeração Distribuída**. Rio de Janeiro, [2025]. Disponível em: <https://dashboard.epe.gov.br/apps/pdgd/>. Acesso em: 2 out. 2025.

GARDINER, Beth. Pakistan's Solar Revolution Is Bringing Power to the People. **Yale Environment 360**, New Haven: Yale School of the Environment, 9 jul. 2025. Disponível em: <https://e360.yale.edu/features/pakistan-solar-boom>. Acesso em: 26 ago. 2025.

IBGE. **Panorama do Censo 2022**. [2025]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 2 out. 2025.

IEA. **World Energy Employment 2024**. Paris: IEA, 2024. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/d2b4b054-4a55-4c6f-893f-fc2c8b77e9a1/WorldEnergyEmployment2024.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

IEA. **Global Energy Review 2025**. Paris: IEA, 2025a. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2025>. Acesso em: 19 ago. 2025.
IEA. **Energy Statistics Data Browser** [Data Tools]. Paris: IEA, 2025b. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/energy-statistics-data-browser>. Acesso em: 9 out. 2025.

IEMA. **Crise hídrica e propostas para aumentar a resiliência do sistema elétrico e o atendimento de energia no horário de ponta.** [Posicionamento crítico]. Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), set. 2024. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/posicionamento-critico-crise-hidrica-e-propostas-para-aumentar-a-resiliencia-do-sistema-eletrico-e-o-atendimento-de-energia-no-horario-de-ponta-20240926>. Acesso em: 2 out. 2025.

INMET. **Normais Climatológicas do Brasil.** Instituto Nacional de Meteorologia, 2025. Disponível em: <https://portal.inmet.gov.br/normais>. Acesso em: 22 ago. 2025.

IRENA. **Renewable power generation costs in 2024.** Abu Dhabi: IRENA, 2025a. Disponível em: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2025/Jul/IRENA_TEC_RPGC_in_2024_2025.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

IRENA. **Renewable Energy Statistics 2025.** Abu Dhabi: IRENA, 2025b. Disponível em: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2025/Jul/IRENA_DAT_RE_Statistics_2025.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

IRENA. **Renewable Energy Employment by Country.** Abu Dhabi: IRENA, 2025c. Disponível em: <https://www.irena.org/Data/View-data-by-topic/Benefits/Renewable-Energy-Employment-by-Country>. Acesso em: 13 out. 2025.

IRENA; ILO. **Renewable energy and jobs: Annual review 2024.** Abu Dhabi: IRENA; Genebra: ILO, 2024. Disponível em: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2024/Oct/IRENA_Renewable_energy_and_jobs_2024.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

MA, Bochun; WANG, Aang. Exploring the role of renewable energy in green job creation and sustainable economic development: An empirical approach. **Energy Strategy Reviews**, [s. l.], v. 58, p. 101642, mar. 2025. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2211467X25000057>. Acesso em: 4 ago. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Energías renovables: energías para un futuro más seguro.** Nova York: Nações Unidas, 2025. Disponível em: <https://www.un.org/es/climatechange/raising-ambition/renewable-energy>. Acesso em: 26 ago. 2025.

PHIRI, Kennedy; CLAYTON, Freddie. As Drought Shrivels Hydro, This African Nation Pivots to Solar. **Yale Environment** 360, New Haven: Yale School of the Environment, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://e360.yale.edu/features/zambia-drought-hydro-solar-power>. Acesso em: 26 ago. 2025.

ZOZMANN, Elmar; GÖKE, Leonard; KENDZIORSKI, Mario; RODRIGUEZ DEL ANGEL, Citlali; VON HIRSCHHAUSEN, Christian; WINKLER, Johanna. 100% Renewable Energy Scenarios for North America—Spatial Distribution and Network Constraints. **Energies**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 658, 2021. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1996-1073/14/3/658>. Acesso em: 5 ago. 2025.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

LUZES DE ÁFRICA SOB A SOMBRA DO BARÃO: CASO-REFERÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS COLETIVOS NEGROS NA SALA NO MUSEU DE NOVA FRIBURGO

LIGHTS OF AFRICA IN THE SHADOW OF THE BARON: A REFERENCE CASE OF THE PARTICIPATION OF BLACK COLLECTIVES IN THE ROOM AT THE NOVA FRIBURGO MUSEUM

Vívian Alves de Assis

 <https://orcid.org/0000-0002-7818-8299>

Correspondência: viviandeassis@ufrj.br

Universidade do Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

 <https://orcid.org/0000-0003-4199-6732>

Correspondência: rosangela.cavallazzi@gmail.com

Universidade do Federal do Rio de Janeiro e PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brasil.

Maiara Felício da Silva

 <https://orcid.org/0009-0005-8537-6780>

Correspondência: maiarafelicio1994@gmail.com

Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97034

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 18 maio 2026

RESUMO

O presente estudo visa refletir sobre os desafios e possibilidades de crítica e desapego de ilusões progressistas e passadista do *mito da Suíça Brasileira* em Nova Friburgo a partir de manifestações pedagógico-culturais e saberes em movimento de coletivos negros da cidade. Apresenta uma proposição metodológica crítico-decolonial, com abordagem interdisciplinar, que inclui a *escrivência* de uma das autoras, a técnica de entrevistas semiestruturadas de lideranças dos coletivos negros, a análise de fontes documentais, a adoção do método de caso-referência, além da revisão bibliográfica da história local e de informações da mídia. Apropria-se da simbologia da concepção africana da história da *Sankofa* na análise do caso-referência da contribuição dos coletivos negros Centro Cultural Afro-brasileiro *Ysun-Okê*, Lélia Gonzalez e Império das Negas na construção da Sala *Luzes de África* no Museu de Nova Friburgo, na residência urbana de Antônio Clemente Pinto, o Barão de Nova Friburgo.

Palavras-chave: Nova Friburgo; coletivos negros; decolonialidade; museu; Luzes de África.



ABSTRACT

This study aims to reflect on the challenges and possibilities of criticism and detachment from progressive and outdated illusions of the myth of Brazilian Switzerland in Nova Friburgo, based on pedagogical-cultural manifestations and knowledge in motion from black collectives in the city. It presents a critical-decolonial methodological proposition, with an interdisciplinary approach, which includes the writing of one of the authors, the technique of semi-structured interviews with leaders of black collectives, the analysis of documentary sources, the adoption of the case-reference method, as well as a bibliographic review of local history and media information. It appropriates the symbolism of the African conception of the history of Sankofa in the case study analysis of the contribution of the black collectives Centro Cultural Afro-brasileiro *Ysun-Okê*, Lélia Gonzalez, and Império das Negas in the construction of the Sala Luzes de África (Africa Lights Room) at the Nova Friburgo Museum, in the urban residence of Antônio Clemente Pinto, the Baron of Nova Friburgo.

Keywords: Nova Friburgo; black collectives; decoloniality; museum; Lights of Africa.

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Nova Friburgo¹, a “Suíça brasileira”, *tradição inventada* (Hobsbawn, Ranger, 1984) europeia, oculta a história e a presença negra na cidade, principalmente na sua fundação no período colonial, em que a cidade contava com cerca de 40% de negros (Marretto, 2018).

Atualmente, segundo o Censo de 2022, 33,48% da população se declara preta e parda em Nova Friburgo (IBGE, 2023), o que representa um acréscimo de quase 6% em relação ao Censo de 2010 (IBGE, 2012). Esse acréscimo na autodeclaração pode ser entendido como um reflexo da atuação de novos coletivos negros nos anos 2010, Lélia Gonzalez e Império da Negas, que se somaram a coletivos tradicionais como o Centro Cultural Afro-brasileiro *Ysun-Okê*.

A construção crítico-teórica sobre o *mito da “Suíça brasileira”* introduzida no debate a respeito da história da cidade de Nova Friburgo pelo historiador João Raimundo Araújo (1992, 2018) e, principalmente, a atuação prática dos mencionados coletivos negros friburguenses são o ponto de partida para o aprofundamento de estudos da história local com um olhar decolonial (Assis; Cavallazzi, 2025).

O *mito da “Suíça brasileira”* é uma ideologia baseada na teoria do progresso e reflexo de uma dimensão mítica da história da cidade construída em uma articulação entre

¹Nova Friburgo está situada na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, em uma área urbana rural de aproximadamente 935,4 km², possui 189.939 habitantes segundo o Censo de 2022 (IBGE, 2023).

empresários alemães e uma elite política modernizadora consolidada no período histórico entre 1910 e 1960, que se perpetua e se renova nos tempos atuais².

Essa ilusão passadista é costurada politicamente ao ser revisitada, reinventada e reforçada em gestões municipais liberais conservadoras, com vistas a atender os interesses políticos e sociais de manutenção de uma elite local (Assis, 2022).

O referido mito é perpetuado ainda em textos normativos atuais. Às vésperas do bicentenário, em 2017 foi editada a Lei Estadual nº 7.683 (RIO DE JANEIRO, 2017), que dá esse título à cidade. Recentemente, foi sancionada a Lei Federal nº 14.910/2024 (BRASIL, 2024), que concede ao Município de Nova Friburgo o título de "Suíça Brasileira".

O estudo compreende o *mito da "Suíça brasileira"* (Araújo, 1992, 2018) como legitimador da *colonialidade do poder* na cidade (Quijano, 1992, 2005) que obstaculiza avanços de *práticas sociais instituintes* (Cavallazzi, 1993), especialmente as manifestações políticas, pedagógicas e culturais e os saberes em movimento dos coletivos negros da cidade, como o *Ysun-Okê*, Lélia Gonzalez e Império das Negas.

No que concerne à metodologia, a pesquisa crítica decolonial eminentemente interdisciplinar, estabelece um diálogo entre os campos da História, Sociologia e Direito. Se apoia em entrevistas semiestruturadas (Creswell, 2014) de lideranças dos coletivos negros da cidade que participaram da concepção, divulgação e inauguração como uma das técnicas de coleta de dados, fontes documentais, em revisão bibliográfica, além de informações da mídia, principalmente a local.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas em fevereiro de 2026, a partir de um guia composto por tópicos e questões especificadas com lideranças dos coletivos envolvidos na sala *Luzes de África*: Paulo César Lourenço do Lélia Gonzalez; Michely Felício do Império das Negas e Ilma Santos e Eliane do *Ysun-Okê*. As entrevistas dos coletivos foram realizadas separadamente sobre os seguintes tópicos: a história do coletivo e sua atual atuação na cidade; a participação do coletivo na concepção e inauguração da Sala *Luzes de África*; e o que a sala representa para o coletivo.

A presente investigação reconhece ainda que as pesquisas em Ciências Sociais Aplicadas são desenvolvidas para buscar soluções, ainda que muitas vezes provisórias, para problemas coletivos e não para solucionar questões individuais. Com esse norte, a

²O mito se consolida em "festas da ordem" (Damatta, 1986), especialmente a festa do centenário de 1918 e a festa de aniversário da fundação da cidade de 1954 e de 1956, e se reinventa nos tempos atuais em festejos como a festa do bicentenário da cidade no ano de 2018 (Assis, 2022).

investigação em curso visa cumprir a função de uma *pesquisa-intervenção* (Gustin; Dias, 2006, p. 41), ao constituir-se para intervir no imaginário e visibilizar a cultura negra friburguense. Como pesquisa teórico-prática, objetiva gerar ações transformadoras durante o percurso da investigação, bem como perspectivas de novos rumos para a realidade social (Gustin; Dias, 2006, p. 42).

A participação dos coletivos negros na construção, divulgação e inauguração da Sala *Luzes de África* no Museu de Nova Friburgo, antigo Solar do Barão de Nova Friburgo, é adotado como caso-referência (Cavallazzi, 1993). O caso-referência é um suporte fático que cristaliza a investigação, em razão de se configurar como espaço-tempo em que o presente se articula historicamente ao passado de forma em que a empatia pela narrativa dos vencidos é reverberada.

A *escrevivência* (Evaristo, 2020) de uma das autoras carrega a vivência da coletividade do coletivo Império das Negas e de sua atuação política como contranarrativa a ideologia da *Suíça brasileira*, que reivindica o direito à memória e a cultura negra na cidade.

O referencial teórico crítico decolonial, a partir da abordagem de Quijano (1992, 2005) e de historiadores locais, servem como base na pesquisa para analisar uma cidade situada no contexto de colonialidade brasileiro, em que a história dos vencidos foi ocultada, com base no discurso da “Suíça brasileira”, *tradição inventada* (Hobsbawn; Ranger, 1984), e que é reinventada até os dias atuais (Assis, 2022).

Segundo a visão crítica de Walter Benjamin³ (1987) sobre o discurso a respeito da história como ruína e ruptura, a história é objeto de uma construção, cujo lugar não é um tempo homogêneo, mas cheio de *agoras*, em que cada presente se comunica com os diversos passados.

A ideia de *Sankofa*, que parte da concepção africana de história, dialoga com a visão benjaminiana sobre tempo e história. A *Sankofa* (Sanko = voltar; fa = buscar, trazer) origina-se de um provérbio tradicional entre os povos de língua *Akan*, da África Ocidental, em Gana, Togo e Costa do Marfim. A tradução do provérbio seria “não é tabu voltar atrás e buscar o que esqueceu”, o conceito é descrito como o movimento de retornar ao passado para ressignificar o presente e construir o futuro.

³A visão de Benjamin (1987) sobre o discurso da história é apresentada em seu último e profético texto, as teses *Sobre o conceito de história*, que é metaforicamente sintetizada na forma de alegoria em sua análise da obra de Paul Klee, *Angelus Novus*, de 1920, na tese IX.

A *Sankofa* friburguense vem sendo tecida no meio acadêmico por pesquisadores que tratam da presença e cultura negra na construção de Nova Friburgo, sendo que merecem destaque os seguintes trabalhos: o pioneiro de Gioconda Louzada (1991), *Presença negra*: uma nova abordagem sobre a história de Nova Friburgo, que demonstra o uso de trabalho escravo na produção das pequenas e médias propriedades da região e nas atividades urbanas da vila; a dissertação de José Carlos Pedro (1999), *A colônia do “Morro Queimado”*: suíços e luso-brasileiros na Freguesia de São João Batista de Nova Friburgo, 1820-1831, por revelar a hegemonia dos fazendeiros luso-brasileiros em relação aos colonos suíços, principalmente na representação política municipal, durante o período colonial; o livro *Os crimes da fazenda Ponte de Tábuas*: um estudo sobre a escravidão no século XIX, dos autores Edson Lisboa e Jorge Miguel Mayer (2008); *A escravidão velada*: a formação de Nova Friburgo na primeira metade do século XIX, dissertação de mestrado de 2014, publicada em livro em 2018; e *O opulento capitalista*: café e escravidão na formação do patrimônio familiar do Barão de Nova Friburgo (c. 1829 – c. 1873) (2019), tese de doutorado, ambas de Rodrigo Marins Marretto.

O presente trabalho visa revelar a vivência dos coletivos negros nessa costura decolonial e crítica à ideologia da “Suíça brasileira”, com enfoque na atuação dos coletivos negros *Ysun-Okê*, Lélia Gonzalez e Império das Negas, que, a convite da Fundação Dom João VI, se uniram para a idealização, construção de texto, divulgação e inauguração da Sala *Luzes de África* retomando o seu protagonismo no Solar do “fazendeiro-capitalista” que veio para a região de Cantagalo e Nova Friburgo em 1829, mas que, provavelmente, já atuava na Corte como traficante de escravos (Marretto, 2018).

2 ANÁLISE DO CASO-REFERÊNCIA: A PARTICIPAÇÃO DOS COLETIVOS NEGROS NA SALA LUZES DE ÁFRICA

O Solar da família Clemente Pinto, conhecido como Solar do Barão de Nova Friburgo, é um prédio histórico tombado, situado na Praça Getúlio Vargas, construído em 1843 para ser residência urbana de Antônio Clemente Pinto.

O prédio que hoje sedia a Fundação Dom João VI e o seu museu albergou uma série de órgãos administrativos no século XX. O prédio abrigou a prefeitura (1921-1969); Câmara Municipal (1922-2001); biblioteca (1941-2001); fórum e sala do júri (1938-1941); cadeia (1938-1940), também foi depósito de materiais da prefeitura; parte do

prédio hospedou o Porão das Artes, atual Centro de Artes; e a Oficina Escola até o ano de 2013 (Fundação Dom João VI, 2025).

A referida fundação foi criada pelo Prefeito Heródoto Bento de Mello em 2009, em substituição ao antigo Pró-Memória, instituída pela Lei Municipal nº 3.836/2009 (NOVA FRIBURGO, 2009). A fundação tornou-se o órgão municipal responsável pela preservação da memória histórica da cidade.

A escolha do nome do órgão de memória da cidade, Fundação Dom João VI, transparece a intenção inicial de se manter o discurso da “Suíça brasileira”, ao insistir no protagonismo de Dom João VI na fundação da cidade. Pensamento que atribui ao rei português sua “criação genial e visionária” (Araújo, 2003, p. 21) de uma colônia de trabalhadores brancos, europeus e livres.

Esse enfoque no protagonismo do rei português na gênese da cidade é criticado por historiadores críticos locais que a partir da tese do mito da “Suíça brasileira” de Araújo (1992, 2018) leem esse espaço e suas relações sociais acrescentando nessa miríade a história dos vencidos, dentre eles: os negros escravizados (Marretto, 2018, 2019); os imigrantes caipiras (Mayer, 2003); e, no século XIX, os operários, com a transmutação da “Suíça brasileira” para o “Paraíso Capitalista” dos liberais (Costa, 2018).

O início da trajetória de criação do Museu de Nova Friburgo demonstra a visão histórica eurocentrada baseada na *colonialidade do poder* (Quijano, 1992, 2005). A primeira sala do Museu de Nova Friburgo, inaugurada nos festejos do bicentenário da cidade, apresentava a cópia do retrato do Barão de Nova Friburgo como destaque. O *site* da Fundação Dom João VI exaltava o antigo proprietário da casa na sua exposição:

Rara imagem de São Clemente, padroeiro da família do Barão de Nova Friburgo e do Decreto de criação de Nova Friburgo (...) Antônio Clemente Pinto confiou sua esperança nesse chão, venceu os morros escarpados com a modernidade dos trilhos de trem e testemunhou o triunfo da prosperidade da região (Folly, 2025)⁴.

Em 2024, a segunda sala inaugurada no museu foi a exposição "A Pequena Alemanha - 200 Anos da Imigração Alemã", um tributo à herança cultural e histórica trazida pelos colonos alemães, que celebrou em maio daquele ano o bicentenário da imigração alemã na cidade.

⁴Destaca-se que o texto acima foi retirado do *site* do museu da referida fundação após a publicação do resumo expandido no *site* do II Seminário de Estudos Sobre o Estado do Rio de Janeiro, realizado em 2025.

A Sala *Luzes de África* é a mais nova sala do Museu de Nova Friburgo inaugurada em 2025. A fundação convidou o *Ysun-Okê*, pelas suas lideranças Ilma e Eliane, que por sua vez contactou os demais coletivos, Lélia Gonzalez e Império das Negas, para uma reunião sobre a concepção da sala, com o objetivo de que as pessoas pretas pudessem falar por si e ter voz nesse espaço.

O *Ysun-Okê* (Jornal A Voz da Serra, 2020), criado em 1987, realiza atividades culturais, como as celebrações do Dia da Consciência Negra com hasteamento da bandeira panafricana e apresentações. O coletivo trabalha para fortalecer a identidade afro-brasileira, promove a entrega prêmios, como o Prêmio Consciência Negra, em colaboração com a prefeitura, destacando personalidades locais, e colabora com o Cineclube Lumiar e outras instituições para realizar mostras, debates e vivências que conectam cinema, música e resistência. Segundo informações coletadas em entrevista de duas das suas lideranças, Ilma e Eliane, o coletivo é composto por educadores, profissionais de saúde, autônomos, profissionais formais e informais, donas de casa, desempregados e estudantes, com o objetivo principal de resgate da autoestima e a multiplicação dos valores culturais com recorte étnico/racial.

O Império da Negas, surge em 2015, pela união de cinco amigas adolescentes que utilizavam a *hashtag* #ImpérioDasNegas para marcar sua presença com expressão corporal nos passinhos e festas. É uma coletiva formada por professores de história, psicólogas, psicólogos e lideranças militantes, além de jovens estudantes que desejam construir a militância preta em sua cidade, com o propósito de fortalecer a identidade negra, promover a educação antirracista e impulsionar a organização comunitária.

Em entrevista, a liderança do Império das Negas Michely Felício explica que o grupo de amigas queriam celebrar a negritude, valorizando traços, estética, roupas e a identidade negra em uma cidade onde não se sentiam representadas. Ainda segundo a entrevistada, com o tempo, diante de situações mais graves de racismo e questões de saúde mental da população preta, o movimento sentiu a necessidade de aprofundar sua atuação por meio do letramento e da educação.

O Lélia Gonzalez, fundado em 2016, liderado por um colegiado, é um coletivo composto por professores, assistentes sociais e estudantes forjado na luta anticapitalista e antirracista, que tem uma relevância local na militância política nas ruas e em atividades de palestras em escolas da rede pública e Universidades.

Na primeira reunião, foi apresentado pelos responsáveis da fundação a concepção que imaginavam para a sala. Os coletivos entenderam a grandiosidade e a importância

da sala para a cultura negra da cidade, se juntaram e passaram a participar ativamente em diversas reuniões a convite da fundação. Os membros dos coletivos avaliaram as peças, os textos, os *banners*, cada detalhe do acervo, segundo entrevistas das lideranças dos coletivos realizadas pelas autoras. Tudo que hoje está dentro do museu passou pelo olhar dos coletivos que falaram de suas vivências e ofereceram o seu aval estético e acadêmico para que a Sala *Luzes de África* pudesse ser aberta.

O vídeo de divulgação (Fundação Dom João VI de Nova Friburgo, 2025)⁵, que foi inserido em um *totem* da exposição, teve participação de vários membros dos coletivos que roteirizaram, confeccionaram e atuaram no material audiovisual produzido pela fundação. Foram convidados: faxineira, psicóloga, professor, estudante, rainha de bateria, costureiras, manicure, trancista, dentre outros afro-friburguenses. Todos se tornaram artistas de sua própria história e entregaram o seu melhor em uma poesia silenciosa que dizia muito sobre e para a negritude friburguense.

A ideia central do vídeo era ligar pessoas negras aos pontos turísticos da cidade para que o termo afro-friburguense ganhasse vida. Cada grupo representando uma estética, um saber, que retrata a cultura negra friburguense. A cena etérea de uma matriarca posicionada em seu trono com sua filha ao colo e figuras femininas ao redor simbolizam o lugar majestoso de quem já contribuiu muito e agora merece a sombra fresca do reconhecimento, como cenário o Parque Estadual dos Três Picos.

Figura 1– Matriarcado



Fonte: Acervo cedido pelo fotógrafo Dener Bento

No vídeo observa-se o intelectual ancestral vivo que abriu portas do saber para os mais novos, posicionado no viaduto que concentra grande fluxo no município,

⁵O vídeo foi transmitido na InterTV, afiliada da Rede Globo, e tinha a previsão de ficar no ar por volta de quinze dias, mas a emissora e a fundação ampliaram a divulgação para o dobro do tempo por conta da aprovação massiva e popular.

representando a excelência dos saberes pretos. As *agodjié*⁶ como a imagem de mulheres em marcha no bambuzal que dá acesso à casa de veraneio do Barão, com a intenção de revelar o sentimento de ocupação e retomada.

Figura 2 – Excelência preta



Fonte: Acervo cedido pelo fotógrafo Dener Bento

Figura 3- Agodjié



Fonte: Acervo cedido pelo fotógrafo Dener Bento

A capoeira, o carnaval das escolas de samba, as mulheres com suas tranças que revelam a estética negra

Figura 4 – Capoeira



Fonte: Acervo cedido pelo fotógrafo Dener Bento.

Figura 5 – Escolas de Samba



Fonte: Acervo cedido pelo fotógrafo Dener Bento.

⁶A *agodjié* foi um regimento de mulheres do exército do reino do Daomé na África Ocidental (atual República do Benim). O Daomé foi o primeiro reino africano a desenvolver um regimento militar exclusivamente feminino. Cf. (Law, 1993).

Figura 6 – Estética negra



Fonte: Acervo cedido pelo fotógrafo Dener Bento.

O afro-urbanismo representando pelo *hip hop* no sinal de trânsito onde o grupo de dança urbana iniciou sua jornada. E as crianças que, no alto da montanha, observam o pôr do sol sobre a cidade, simbolizam o amanhã.

Figura 7 – Afro-Urbanismo



Fonte: Acervo Cedido Pelo Fotógrafo Dener Bento.

Figura 8 – O amanhã



Fonte: Acervo Cedido Pelo Fotógrafo Dener Bento.

No decorrer de cinco meses o Coro Lírico *Ouro Negro* ensaiou uma peça de quatorze minutos em Lango, idioma de Uganda. *Waloyo Yamoni*, composta por Christopher Tin, inaugurou a sala *Luzes de África* sob a regência do Maestro e cantor lírico Ágni Silva⁷.

Figura 1– Coral *Ouro Negro*



Fonte: Daniel Marcus (Jornal A Voz da Serra, 2025).

Na cerimônia de inauguração destacam-se ainda a fala da Mãe de Santo Bruna Borges, representando todos os terreiros da cidade, da liderança Ilma Santos do *Ysun-Okê*, pelos coletivos negros, e da Maiara Felício, membro do Império da Negas e primeira vereadora negra, reeleita e mais votada da cidade. Em entrevista às autoras, Ilma Santos e Eliane Santos explicitaram como essencial a criação espaços de valorização, reconhecimento e protagonismo do povo negro, segundo as referidas lideranças do *Ysun-Okê*:

Espaços de fala, de memória, de produção cultural, estes espaços são fundamentais para reparar desigualdades históricas e fortalecer a democracia e a equidade, comprometido com um futuro em que todas as vozes tenham lugar. Reconhecer essa importância não é apenas um ato de justiça histórica, mas um passo necessário para construir um país mais igualitário, consciente de suas raízes.

A composição da sala busca narrar em setores o legado do povo africano e afro-diaspórico no território friburguense, são eles: a mulheridade, direcionado a força da mulher negra; a religiosidade e a incorporação da fé no Brasil; a escravidão no município

⁷O próprio museu providenciou as roupas e as peças de cabeça.

sob a gestão do Barão, onde pela primeira são expostos os grilhões e o ferro que o fazendeiro marcava os escravizados; e a resistência.

A participação dos coletivos na concepção, divulgação e inauguração da sala *Luzes de África* foi decisivo para o sucesso de público da sala que em 19 de fevereiro de 2026 contava com 6.831 visitantes, segundo informação obtida pelas autoras com a fundação. Segundo Paulo César Lourenço, conhecido como PC, entrevistado pelas autoras como liderança do Lélia Gonzalez, a participação deles na sala foi importante para o coletivo, nas suas palavras: “(...) chegamos aqui como escravizados e hoje a população pode ver como a história é de verdade. Esta história precisava ser contada para as novas gerações e para os que vieram antes de nós”. A fala do PC revela que a participação dos coletivos na sala tem o potencial de transformar e consolidar a memória negra na cidade de Nova Friburgo reverberando nas atividades dos seus coletivos negros.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um olhar crítico decolonial da memória da cidade de Nova Friburgo que desvela o *mito da “Suíça brasileira”*, a *Sankofa* friburguense vem sendo tecida por pesquisadores e, principalmente, coletivos negros nas suas práticas sociais instituintes, que abrangem seus saberes, estudos e atuação político cultural sobre a presença e cultura negra na construção da cidade.

Nesse contexto, o caso-referência da participação dos coletivos negros na Sala *Luzes de África* do Museu de Nova Friburgo se configura como espaço-tempo em que o presente se articula historicamente ao passado de forma em que a empatia pela narrativa dos vencidos é reverberada.

Conforme ensinamento de Versiani (2018): “Feliz o museu de História que tiver na diversidade uma força, para não cair no tédio da História única, da falsa homogeneidade que serve menos pra entender a História e mais pra reforçar privilégios”.

A sabedoria, ancestralidade, cultura e memória afro-friburguense retorna como protagonista resistindo e ocupando o Solar do “fazendeiro-capitalista” (Marreto, 2019, p. 459) que veio para a região de Cantagalo e Nova Friburgo em 1829, mas que, provavelmente, já atuava na Corte como traficante de escravos (*Idem*, p. 294 e 295).

As *Luzes de África* agora iluminam o passado obscuro do Barão para ressignificar o presente e construir um futuro. O vídeo de divulgação da sala produzido e protagonizado

por afro-friburguenses é um registro direcionado para que as interpretações sejam repletas de possibilidades. Tudo realizado pela comunidade negra friburguense que se reinventa e aprimora as propostas e a atuação dos coletivos envolvidos. Nas palavras e *escrevivência* de uma das autoras: “Entregamos nosso coração para que nenhuma criança se sinta excluída das representações de quem construiu Nova Friburgo. Nossa história somos nós quem vamos contar”.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Vívian Alves de; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Tecendo memórias decoloniais sobre Nova Friburgo: disputa histórica à luz do direito à cidade. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 28 especial, 2025. DOI: 10.12957/cdf.2025.89489. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/89489>. Acesso em: 12 set. 2025.

ASSIS, Vívian Alves de. **Disputa histórica nas trincheiras do direito à cidade: o caso-referência da Praça Getúlio Vargas em Nova Friburgo**. Tese (Doutorado em Teorias Jurídicas Contemporâneas) – Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ARAÚJO, João Raimundo de. **Processo de urbanização da “Suíça brasileira” - 1890-1930**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1992.

ARAÚJO, João Raimundo de. **Nova Friburgo: a construção do mito da Suíça brasileira (1910-1960)**. Coleção Nova Friburgo: 200 anos de luta e resistência, vol. 2. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito da história. In: BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas vol. 1: magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 222-232.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: Constituição. Acesso em: 01 fev. 2026.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.910, de 01 de julho de 2024**. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados Acesso em: 12 ago. 2025.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **A plasticidade na teoria contratual**. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre, RS: Penso, 2014.

EVARISTO, Conceição. **Insubmissas lágrimas de mulheres**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Malê, 2020.

FOLLY, Luiz Fernando. Museu. In: Fundação Dom João VI. Disponível em: Museu Nova Friburgo. Acesso em: 12 ago. 2025.

FUNDAÇÃO DOM JOÃO VI. **Sede**. Disponível em: Sede. Acesso em: 12 ago. 2025.

FUNDAÇÃO DOM JOÃO VI DE NOVA FRIBURGO, Luzes de África 1, Youtube, 3 dez. 2025. Disponível em: Luzes de Africa 1. Acesso em: 14 ago. 2025.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**, 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HOBBSAWM, Eric; RANGER, Terence (Org.). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [Censo 2010 | IBGE](#). Acesso em: 24 ago. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: [Censo 2022 | IBGE](#). Acesso em: 25 ago. 2025.

JORNAL A VOZ DA SERRA. **Nova Friburgo inaugurou sala “Luzes de África” que celebra cultura afro-brasileira**, 4 ago. 2025. Disponível em: Nova Friburgo inaugurou sala “Luzes de África” que celebra a cultura afro-brasileira | Jornal A Voz da Serra. Acesso em: 18 fev. 2026.

JORNAL A VOZ DA SERRA. **Centro afro-brasileiro Ysun-Okê realiza cerimônia virtual neste feriado**, 19 nov. 2020. Disponível em: Centro afro-brasileiro Ysun-Okê realiza cerimônia virtual neste feriado | Jornal A Voz da Serra. Acesso em: 17 fev. 2026.

LAW, Robin. The ‘Amazons’ of Dahomey, **Paideuma**, n. 39, 1993, pp. 245-260.

LISBOA, Edson de Castro; MAYER, Jorge Miguel. **Os crimes da fazenda Ponte de Tábuas: um estudo sobre a escravidão no século XIX**. Nova Friburgo: Alberian, 2008.

LOUZADA, Gioconda. **Presença negra: uma nova abordagem da história de Nova Friburgo**. Niterói: EDUFF, 1991.

MARRETTO, Rodrigo M. **Escravidão velada: a formação de Nova Friburgo na metade do século XIX**. Coleção Nova Friburgo: 200 anos de luta e resistência, vol. 1. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

MARRETTO, Rodrigo M. **O opulento capitalista: café e escravidão na formação do patrimônio familiar do barão de Nova Friburgo (c 1829 – c 1873)**. Tese (Doutorado em História Social) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

MAYER, Jorge Miguel. **Raízes e crise do mundo caipira: o caso de Nova Friburgo.** Tese (Doutorado em História) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

NOVA FRIBURGO. **Lei Municipal nº 3.836/2009.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a fundação D. João VI de Nova Friburgo, e dá outras providências. Nova Friburgo, 2009. Disponível em: <https://cespro.com.br/visualizarDiploma.PhpcdMunicipio=6811&cdDiploma=6493&NroLei=3.836&Word=&Word2=>. Acesso em: 10 set. 2019.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad/racionalidad. **Perú Indígena**, v. 13, nº 29, Lima: Instituto Indigenista, 1992.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 107-30.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual nº 7683, de 01 de setembro de 2017.** Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), 2017. Disponível em: Lei Ordinária. Acesso em: 11 jan. 2025.

VERSIANI, Maria Helena. **Criar, ver e pensar: um acervo para a República.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação Dom João VI que teve a iniciativa, concepção inicial da sala e convidou os coletivos negros a participarem democraticamente de todo o processo. À Prefeitura de Nova Friburgo e Fundação Dom João VI que realizaram o material audiovisual de divulgação da sala, que foi incluído na exposição. Merecem menção todos os envolvidos: direção Leo Arturius; direção criativa, produção e figurino Maiara Felício da Silva; produção executiva Camila Cristina e Michely Felício; roteiro Camila Cristina Ribeiro; direção de fotografia e operador de câmera José Antônio (Cebolinha); assistente de produção Kelly Amorim e Adriana Cortez; assistente de fotografia Anna Bheatriz Brugger; still e making off Dener Bento Fotografias; edição Leo Arturius e Dener Bento; drone Raphael Pinheiro. Nosso profundo agradecimento aos coletivos negros Ysun-Okê, Lélia Gonzalez e Império das Negas, ao Coral Ouro Negro, à Mãe de Santo Bruna de Oxum, ao Laborative Dance e todos os envolvidos nesse processo, cuja luta, sabedoria ancestral e existência são a base desta pesquisa. A criação da Sala Luzes de África no Museu de Nova Friburgo foi a inspiração fundamental para nossa reflexão e ilumina a ação futura para uma Nova Friburgo que reconhece o protagonismo da população negra na sua construção.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

DESINVESTIMENTOS DA PETROBRAS E RECONFIGURAÇÃO NA BACIA DE CAMPOS

PETROBRAS DIVESTMENTS AND RECONFIGURATION IN THE CAMPOS BASIN

Vanessa Emily da Silva Januario

 <https://orcid.org/0009-0007-2606-5899>

Correspondência: vanessaesj@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, Brasil.

Leandro Bruno Santos

 <https://orcid.org/0000-0001-9163-8568>

Correspondência: leandrobruno@id.uff.br

Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97046

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 12 maio 2026

RESUMO

A descoberta do pré-sal na Bacia de Santos, a redução da exploração na Bacia de Campos, a queda dos preços do petróleo a partir de 2014 e a reorientação estratégica da Petrobras resultaram em um processo de reconfiguração do setor de Petróleo e Gás (P&G) no Brasil. Na região Norte Fluminense, historicamente marcada pela dependência da exploração petrolífera, a diminuição de investimentos e a retração das atividades da Petrobras impactaram diretamente os municípios, seja na transferência de royalties, seja no mercado de trabalho. Este estudo analisa como a atuação e, sobretudo, a redução dos investimentos da Petrobras moldaram a dinâmica da região entre 2010 e 2022. A metodologia abrangeu compilação bibliográfica e levantamento e sistematização de dados em bases oficiais. Os resultados obtidos mostram que os municípios do Norte Fluminense dependentes das transferências de royalties sentiram fortemente os efeitos dos desinvestimentos da Petrobras.

Palavras-chave: Bacia de Campos; Norte Fluminense; Rio de Janeiro; Petrobras.

ABSTRACT

The discovery of the pre-salt reserves in the Santos Basin, the reduction of exploration in the Campos Basin, the drop in oil prices starting in 2014, and Petrobras' strategic reorientation resulted in a restructuring process of the Oil and Gas (O&G) sector in Brazil. In the Northern Fluminense region, historically marked by its dependence on oil exploration, the decrease in investments and the downsizing of Petrobras' activities directly affected the municipalities, both in terms of royalty transfers and the labor market. This study analyzes how Petrobras' presence and, above all, its withdrawal

shaped the region's dynamics between 2010 and 2022. The methodology covered bibliographic compilation and data collection and systematization in official databases. Our results show that the municipalities of Norte Fluminense dependent on royalty transfers strongly felt the effects of Petrobras' divestments.

Keywords: Campos Basin; Northern Fluminense; Rio de Janeiro; Petrobras.

1 INTRODUÇÃO

O petróleo é um dos recursos energéticos mais estratégicos e influentes da economia global e tem papel importante no desenvolvimento industrial, na geração de energia e na distribuição de receitas fiscais para países produtores. Nos dizeres de Coutinho (2026), o mundo contemporâneo foi moldado pela disponibilidade passageira de um recurso único, valiosíssimo, insubstituível, finito e que se tornará cada vez mais caro para ser produzido. No Brasil, especialmente no estado do Rio de Janeiro, a exploração de petróleo tornou-se um eixo estruturante da economia regional, com efeitos sobre os orçamentos municipais, a dinâmica urbana e a divisão social, técnica e territorial do trabalho.

Em que pese os efeitos sociais e ambientais decorrentes da exploração, um território que abriga reservas relevantes de petróleo recebe um conjunto de investimentos que implicam em desenvolvimentos tecnológicos e recursos financeiros destinados à exploração, à distribuição e ao beneficiamento. Geralmente, tais investimentos são promovidos por empresas privadas e cujos controles são alheios ao território de exploração. Conforme destaca Piquet (2010):

Nesse competitivo mundo empresarial o papel central é exercido pelas chamadas petroleiras (*oil company*), que constituem um poderoso, seletivo e pequeno grupo de empresas tais como a Shell, a Exxon e a Petrobras. Essas empresas detêm o capital e contratam serviços como os de sísmica, perfuração e produção, de outras empresas altamente especializadas, que por sua vez também operam em oligopólios internacionais dado o nível de sofisticação tecnológica exigido (Piquet, 2010, p. 20).

Além dos investimentos diretos, os *royalties* e participações especiais provenientes da exploração de petróleo tornaram-se fonte fundamental de receita para municípios produtores. De acordo com a Lei nº 9.478/97, que flexibilizou o monopólio estatal e elevou a alíquota de *royalties* de 5% para 10%, tais repasses passaram a representar parcelas significativas, por vezes bilionárias, dos orçamentos municipais. No

entanto, essa dependência financeira também expõe os entes locais à volatilidade dos preços internacionais do petróleo, às mudanças na política energética nacional e, por vezes, causa recorrentes instabilidades políticas¹.

A Bacia de Campos, descoberta na década de 1970, consolidou-se como uma das principais fontes de exploração petrolífera do país, atraindo investimentos elevados em infraestrutura, tecnologia e mão de obra especializada, impulsionando a economia no estado do Rio de Janeiro. A exploração de petróleo estimulou o desenvolvimento de uma complexa rede logística e empresas fornecedoras de máquinas e equipamentos (Oliveira, 2008) e, principalmente, de serviços, além das compensações financeiras aos municípios confrontantes. Com isso, tivemos a consolidação de uma economia regionalizada com particularidades importantes no território (Oliveira, 2008) ou um padrão de desenvolvimento especializado na exploração de recursos naturais (Silva, 2012).

O Estado do Rio de Janeiro possui duas bacias de petróleo extremamente valiosas de exploração de petróleo: a Bacia de Campos, cujos campos e poços de exploração são confrontantes com os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé, Cabo Frio, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação dos Búzios, São João da Barra, Quissamã e Carapebus; e a Bacia de Santos, que tem campos e poços confrontantes com os municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, Itaboraí, Maricá, Angra dos Reis, Araruama, Itaguaí, Saquarema, Paraty, Mangaratiba e Arraial do Cabo. Todos esses municípios recebem porcentagens de *royalties* diferentes; Macaé e Campos dos Goytacazes se destacam na Bacia de Campos, enquanto Maricá e Niterói se sobressaem na Bacia de Santos.

Conforme aponta Cruz (2017, p. 49), o avanço da produção *offshore* de petróleo na Bacia de Campos, a partir da década de 1970, provocou transformações na região Norte Fluminense. Outrora baseada na exploração canavieira, a região passou por uma profunda transformação de suas dinâmicas econômicas com a implantação do complexo petrolífero *offshore*. Macaé tornou-se o epicentro dessa nova economia, enquanto municípios como Campos dos Goytacazes, Quissamã e São João da Barra experimentaram efeitos indiretos, positivos e negativos, da indústria do petróleo. A presença da Petrobras, em particular, foi decisiva para a configuração do arranjo produtivo regional do Norte Fluminense.

¹A incapacidade dos municípios de construir arranjo regulatório e de implementar políticas de desenvolvimento local, combinada muitas das vezes com o mau uso dos recursos, inviabiliza melhorias sociais, com frequentes trocas nos comandos das prefeituras.

Contudo, a partir de 2015, uma série de eventos, nacionais e internacionais, trouxe elementos que altearam o cenário da indústria, gerando efeitos adversos na economia regional. A descoberta do pré-sal na Bacia de Santos gerou uma mudança estrutural para a indústria, pois o tipo de petróleo explorado nessa bacia se mostrou mais atraente economicamente. Em resposta, a Petrobras passou a adotar uma reorientação estratégica, que envolveu decisões políticas de priorizar investimentos na Bacia de Santos em detrimento da Bacia de Campos. Essa mudança impactou a produção histórica do Norte Fluminense, afetando diretamente a distribuição de royalties e participações especiais, e alterando a configuração econômica regional (Cruz, 2017).

Esse deslocamento de recursos e atividades, no entanto, não se deu de forma espontânea, nesse processo, a atuação do Estado revelou-se decisiva, pois é ele quem estabelece os mecanismos que regulam a redistribuição dos *royalties*, os fundos de compensação e a forma como os recursos do setor são realocados entre diferentes regiões. Não tem, portanto, uma oposição entre mercado e Estado, as ordens regulatórias são fundamentais na criação do arranjo institucional e político de funcionamento dos mercados (Brenner; Peck; Theodore, 2012). Ferreira (2022, p. 142), com razão, afirma que “no neoliberalismo se recorre ao Estado de modo que esse possa, dentre outras coisas, organizar e reorganizar instituições jurídicas, regulamentações e regras de direito”.

A ausência ou fragilidade dessas medidas amplia as disparidades regionais, evidenciando que a reconfiguração produtiva não pode ser compreendida apenas como um movimento empresarial da Petrobras, mas também do resultado das escolhas políticas e regulatórias que moldaram a retirada gradual da empresa da região Norte Fluminense, impactando os municípios de formas distintas (Ferreira, 2024). Com isso, houve um efeito direto sobre a base fiscal dos municípios e, conseqüentemente, sobre a dinâmica do mercado de trabalho. A queda da produção regional implicou redução das participações governamentais, especialmente dos *royalties* e das participações especiais, afetando a capacidade de investimento público e a sustentação de atividades econômicas dependentes da renda petrolífera (Dias, 2025).

Os movimentos recentes colocam em questionamento a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento baseado na renda petroleira. Como alerta Piquet (2012):

[...] o desafio da abundância permanece presente, pois caso os critérios de distribuição dos royalties e das participações especiais venham a sofrer mudanças, e há ventos soprando nessa direção, os municípios

cuja dinâmica têm como base tais recursos, enfrentarão sérias restrições orçamentárias (Piquet, 2012, p. 60-61).

Nesse contexto, surgem os questionamentos sobre como os desinvestimentos recentes da Petrobras na Bacia de Campos vêm reconfigurando a dinâmica econômica, social e territorial da região Norte Fluminense. Esse processo não é meramente financeiro ou corporativo, ele envolve a reestruturação dos circuitos de ramos (Lipietz, 1980), a redefinição das economias do petróleo e dos *royalties* (Pessanha, 2017), a readequação da mão de obra e a redefinição do modelo de desenvolvimento regional.

Conforme Cruz (2017) já apontava em relação aos ciclos anteriores, o desperdício, o mau uso ou desvios das rendas petrolíferas reforçam uma visão parasitária do rentismo, com poucos avanços em infraestrutura, educação e saúde. Piquet (2012) também destaca os efeitos multiplicadores da indústria do petróleo, ressaltando a importância de uma estrutura produtiva diversificada para internalizar tais benefícios. A autora também salienta os riscos da “maldição dos recursos naturais” e da “doença holandesa”, fenômenos associados à excessiva dependência de commodities.

Em diversos casos, especialmente no caso de Campos dos Goytacazes, tradicionalmente o maior arrecadador de royalties e participações especiais, os gestores não souberam usar esse dinheiro de forma planejada para criar uma economia mais forte e diversificada. Enquanto Macaé e, mais recentemente, São João da Barra lograram internalizar a economia do petróleo, abrigando os circuitos de ramos de bens e serviços *offshore*, os demais municípios permaneceram dependentes das transferências das rendas petrolífera.

O impacto das rendas petrolíferas sobre um território é alto e pode dinamizar a economia pelo seu poder de encadeamento direto e indireto, aumentando a taxa de emprego e o investimento em infraestrutura e serviços públicos, mas são diversos os problemas com relação à gestão dos recursos financeiros e à distribuição equitativa dos benefícios. Entre os aspectos negativos, Honorato (2008, p. 551-562) destaca: o aumento das receitas municipais no Norte Fluminense não se traduziu em desenvolvimento sustentável; a intensificação das desigualdades locais com a onda migratória, que contribuiu para aumento de áreas periféricas e precarização dos serviços públicos; a degradação ambiental e implicações negativas sobre as comunidades pesqueiras tradicionais; o acentuamento do déficit habitacional e sobrecarga da infraestrutura urbana; o mau direcionamento dos recursos financeiros e suspeitas de corrupção.

A crise do contrachoque do Petróleo, os efeitos da Lava Jato e a venda de ativos e priorização da exploração na Bacia de Santos pela Petrobras ocasionaram uma profunda crise regional. A região Norte Fluminense, antes marcada por um momento de prosperidade, impulsionada pela renda do petróleo, passou a enfrentar dificuldades porque não havia criado alternativas para o futuro. O novo cenário vivenciado pelos municípios da Bacia de Campos é, assim, um exemplo dos desafios que uma região rica em recursos naturais pode enfrentar pela incapacidade de promover a diversificação da estrutura produtiva.

Dessa forma, o estudo aborda especificamente os efeitos dos desinvestimentos da Petrobras em regiões tradicionalmente produtoras, como a Bacia de Campos, e seus efeitos sobre os municípios dependentes das transferências de renda e da própria especialização produtiva em torno do setor de Petróleo e Gás.

2 OBJETIVOS

O objetivo deste estudo é compreender as transformações em curso em uma região historicamente marcada pela economia dos *royalties* e do petróleo. Com a diminuição dos investimentos da Petrobras e a reconfiguração dos circuitos de ramos do setor de petróleo e gás, alguns municípios do Norte Fluminense enfrentam desafios fiscais, sociais e econômicos sem precedentes.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio de compilação bibliográfica de literatura sobre temas pertinentes à pesquisa e da análise de dados secundários e primários, visando compreender as transformações recentes no setor de Petróleo e Gás e seus efeitos sobre os municípios do Norte Fluminense, com foco na redistribuição de *royalties* e nas dinâmicas de exploração.

A compilação e leitura bibliográficas se baseou na sistematização da literatura sobre reestruturação produtiva, dinâmicas territoriais e economia do petróleo no Estado do Rio de Janeiro. Foram consultados livros, artigos e periódicos que abordam a exploração histórica da Bacia de Campos e os efeitos da priorização da Bacia de Santos

pela Petrobras. As leituras foram acompanhadas de fichamentos e resumos analíticos, permitindo organizar os principais argumentos e identificar tendências e divergências na literatura.

Quanto às fontes de dados secundários, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), órgão regulador federal responsável pela fiscalização das atividades do setor petrolífero no Brasil, teve primordial relevância. Os painéis dinâmicos disponibilizados pela ANP tornaram-se ferramentas essenciais para o acompanhamento da atividade petrolífera no país, agregando e atualizando periodicamente um vasto conjunto de dados operacionais e econômicos. Para este estudo, exploramos minuciosamente os painéis visando extrair informações sobre volumes de produção por bacia sedimentar, poços perfurados e descomissionamento de plataformas. Trata-se de dados essenciais para mapear a retração das atividades na Bacia de Campos em contraste com a expansão da Bacia de Santos, fornecendo a base factual para analisar a reconfiguração espacial do setor.

Complementarmente, relatórios disponibilizados pela Petrobras permitiram verificar a trajetória dos desinvestimentos nas bacias consideradas maduras. A metodologia também incluiu a análise de conteúdo de documentos oficiais, como os planos de negócios da Petrobras e os relatórios de gestão dos municípios, para identificar as estratégias corporativas e as respostas governamentais frente ao novo cenário do setor petrolífero. Adicionalmente, compilamos dados fornecidos pela base *InfoRoyalties*, um sistema mantido pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) que detalha a distribuição dos *royalties* ao longo do tempo.

A análise dos dados primários e secundários seguiu uma abordagem temporal, comparando séries históricas que cobrem o período de 2005 a 2023. Esta abordagem permitiu contrastar a fase de expansão da Bacia de Campos com o período recente de desinvestimentos, estabelecendo correlações entre a redução da produção, a queda nos repasses de *royalties* e os indicadores de crise fiscal nos municípios.

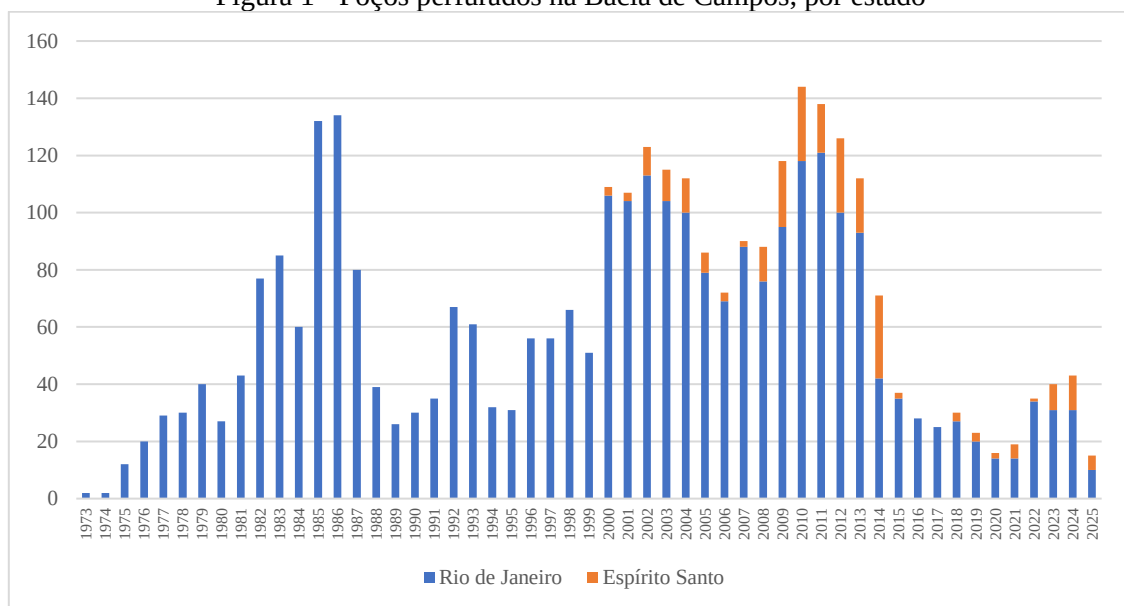
Para garantir a confiabilidade dos dados, cruzamos informações de múltiplas fontes, buscando validar as tendências observadas por meio de triangulação metodológica. A pesquisa privilegiou dados oficiais de domínio público, garantindo a transparência e a possibilidade de replicação do estudo. A interpretação dos dados quantitativos, aliada às perspectivas teóricas obtidas com a revisão bibliográfica, permitiu uma análise que transcende a descrição estatística e aprofunda a compreensão dos processos socioeconômicos subjacentes.

Dessa forma, a metodologia empregada permitiu construir um panorama abrangente e detalhado sobre os efeitos da reorientação estratégica da Petrobras, sobretudo quanto à diminuição da centralidade da Bacia de Campos e aos efeitos econômicos na Região Norte Fluminense. A combinação de diferentes tipos de dados e fontes proporcionou uma base empírica para analisar como os desinvestimentos se materializaram e como repercutiram nas finanças municipais e na dinâmica socioeconômica do Norte Fluminense, adicionando novos elementos à literatura sobre o tema.

4 RESULTADOS

A exploração de Petróleo e Gás (P&G) *offshore* na plataforma continental do Brasil começou nos anos 1960 com as operações da Petrobras na Região Nordeste. Na Bacia de Campos, as atividades exploratórias tiveram início entre os anos 1950 e 1960, por meio de aquisição de dados sísmicos bidimensionais realizados pela Petrobras. Depois de sucessivas perfurações iniciadas a partir de 1971, os primeiros indícios de petróleo na Bacia de Campos começaram no ano de 1974, com a descoberta do campo de Garoupa que, sob uma lâmina d'água de 120 metros, tornou-se um marco da nova fronteira de exploração de petróleo no país (Ferreira, 2022). Foram perfurados, entre 1973 e 2025, em torno de 3245 poços na Bacia de Campos (Figura 1).

Figura 1 - Poços perfurados na Bacia de Campos, por estado



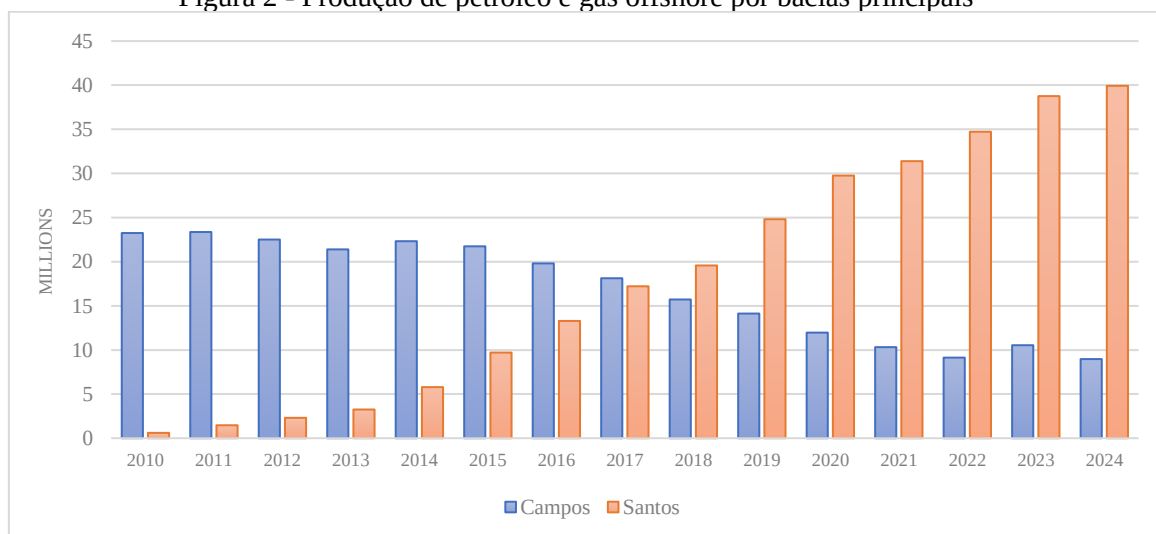
Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (2025).

Durante esse período, percebe-se a configuração de dois subperíodos ou picos de maior perfuração na bacia. O primeiro abrange os primeiros anos dos anos 1980, quando foram perfurados mais de 500 poços, coincidindo justamente com as descobertas dos grandes reservatórios de Marlim e Albacora e sinalizando que as descobertas de petróleo impulsionaram as perfurações na bacia. O segundo período, entremeado por poucos anos de queda, compreende de 2000 a 2010 e tem como marco a perfuração de mais de 1.100 poços. A partir de 2014, há uma drástica redução dos investimentos em perfuração, que se refletem na diminuição das descobertas e exploração de petróleo e gás na bacia.

Conforme aponta Ferreira (2024), a diminuição das perfurações tem a ver com o amadurecimento dos blocos e poços de exploração da bacia e com as mudanças estratégicas na política de investimentos da Petrobras que, sob uma orientação neoliberal, se volta apenas à exploração de petróleo e prioriza a bacia de Santos. Portanto, o menor apetite dos operadores pelas perfurações deve-se à menor perspectiva de retorno dos capitais e também à priorização, pela Petrobras, de ativos mais rentáveis e estratégicos no curto prazo.

Nos anos 2010, observa-se a perda gradual da centralidade histórica da Bacia de Campos e a ascensão da Bacia de Santos como novo vetor da exploração de petróleo e gás no Brasil. Além da maturidade dos campos da Bacia de Campos, a redução reflete uma reorientação política da Petrobras em prol dos acionistas, levando a um redirecionamento dos investimentos para os campos mais produtivos, redução das perfurações (Figura 2) e venda de ativos ou encerramento de operações (descomissionamento).

Figura 2 - Produção de petróleo e gás offshore por bacias principais



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (2025).

A maturação dos campos de exploração, acompanhada da política de desinvestimentos e priorização da exploração e produção na área do pré-sal da Bacia de Santos, além dos efeitos da Operação Lava Jato, contribuíram para a redução da Bacia de Campos na exploração de petróleo e gás. A queda da bacia de campos teve início em 2016 e se estabilizou a partir de 2022, ao passo que a produção dos blocos de exploração da Bacia de Santos se manteve crescente desde o início da série. A partir de 2018, a referida bacia superou a de Campos como principal origem do petróleo extraído no país.

Atualmente, a bacia de campo tem, em exploração, 62 campos e blocos, dos quais 52 se localizam no Estado do Rio de Janeiro. São 36 campos em estágio de produção e, destes, 30 se situam no Estado do Rio de Janeiro e o restante, 6, estão no Espírito Santo. Observa-se a devolução de campos, em sua maior parte, pela operadora Petrobras, como parte de sua estratégia de descomissionamento e desinvestimentos, ao passo que as operadoras privadas se destacam como as principais desenvolvedoras de novos campos, aproveitando-se da venda de ativos da Petrobras e da própria reorganização entre os operadores privados sob a forma de fusões e aquisições (tabela 1).

Tabela 1 - Campos de petróleo e gás em exploração na Bacia de Campos

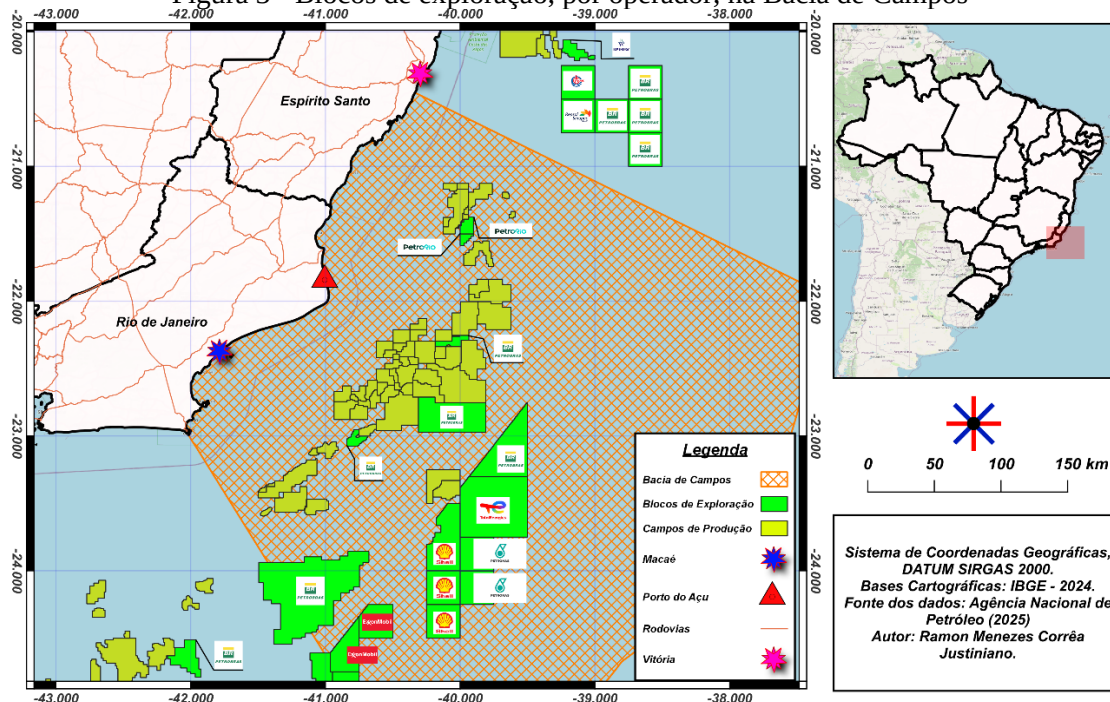
Estado/Operador	Desenvolvimento	Em Devolução	Produção	Total Geral
Espírito Santo	2	2	6	10
Petro Rio Jaguar	1			1
Petrobras	1	2	3	6
Shell Brasil			3	3
Rio de Janeiro	5	17	30	52
3R Petroleum Off			1	1
BW Peixe	1			1
Equinor Brasil			2	2
Equinor Energy	2			2
Perenco Brasil			3	3
Petro Rio Jaguar			2	2
Petrobras	2	13	11	26
Prio		1		1
Prio Bravo			2	2
Shell Brasil		2		2
Trident Energy		1	9	10
Total Geral	7	19	36	62

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (2025).

Se no ano de 2017 a Petrobras operava a maior parte dos campos na bacia, esse cenário se alterou completamente com a venda de ativos e a entrada de novos operadores privados nacionais e estrangeiros (figura 3). Desde a segunda metade dos anos 2010, assiste-se à configuração de uma quarta fase da indústria petrolífera brasileira, marcada pela desverticalização da Petrobras e por novas regulações normativas. Ferreira (2022)

assevera que essa rodada de neoliberalização pela qual passou a empresa ocorreu por movimentos externos (mudanças nas regulações de contratos das áreas de exploração, alteração do marco regulatório do gás e da organização do parque de refino etc.) e internos à empresa (vendas de ativos produtivos, infraestruturas e plantas industriais).

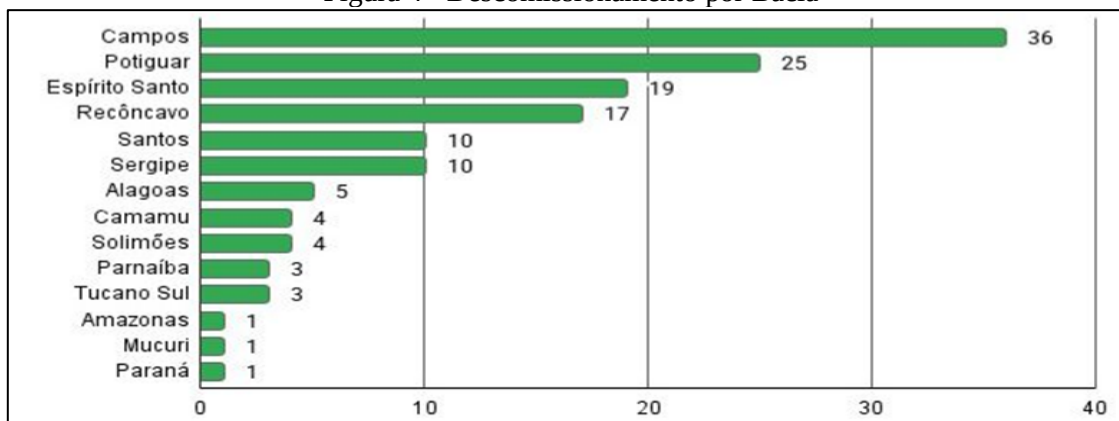
Figura 3 - Blocos de exploração, por operador, na Bacia de Campos



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (2025).

A figura 4 evidencia o movimento de descomissionamento, por bacias de exploração, sejam elas offshore ou em terra. Nela, notamos a liderança da Bacia de Campos no número de unidades em desativação, resultado da longa exploração de seus campos.

Figura 4 - Descomissionamento por Bacia

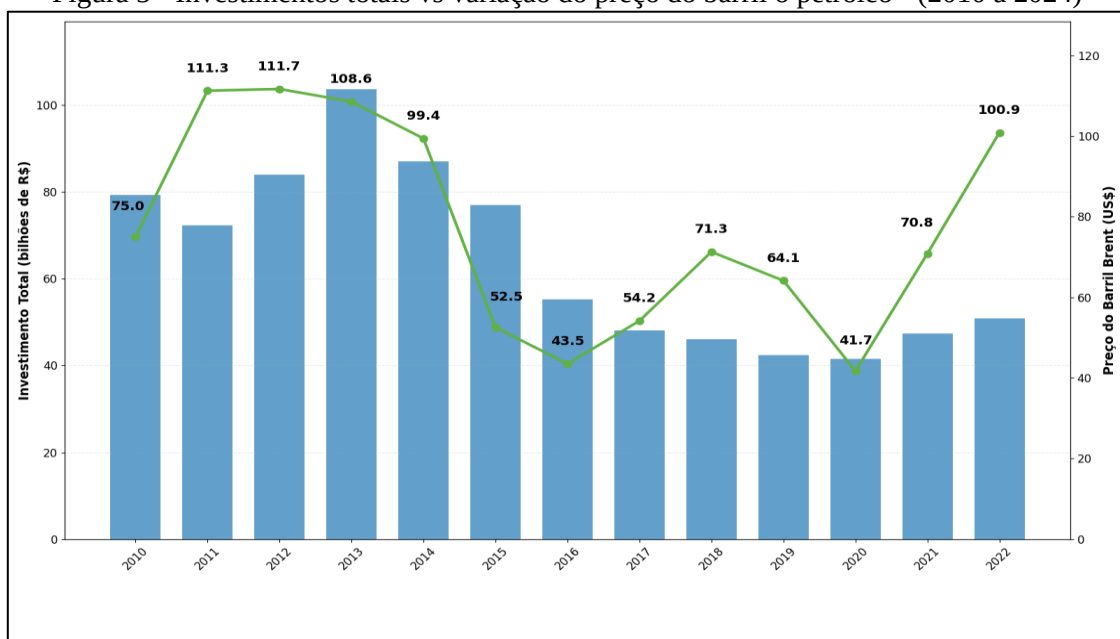


Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (2025).

Dos 38 processos abertos de descomissionamento na Bacia de Campos, 23 deles foram aprovados. Destes, a Petrobras responde pela maior parte, com 19, seguida por Dommo, Prio, Shell e Trident Energy com um cada. Constam como encerrados nove processos de descomissionamento, indicando encerramento das operações de unidades de produção. Dois processos estão sobrestados e 14 encontram-se na condição de recebidos.

A trajetória dos investimentos totais da Petrobras ao longo dos últimos anos revela uma inflexão importante quando analisada em conjunto com a variação do preço internacional do petróleo, conforme apresentado na figura 5.

Figura 5 - Investimentos totais vs variação do preço do barril o petróleo - (2010 a 2024)



Fonte: Petrobras (2025).

Observa-se que, até meados de 2014, os investimentos acompanharam um contexto de preços elevados do barril, sustentando níveis mais altos de aportes na companhia. A partir de 2015, entretanto, ocorreu uma queda simultânea do preço do petróleo no mercado internacional e dos investimentos realizados pela empresa, evidenciando o impacto do novo cenário econômico global sobre sua capacidade de investimento. Nos anos seguintes, ainda que o preço do barril apresente momentos de recuperação, os investimentos não retornam aos patamares anteriores, indicando que a retração não esteve associada apenas às oscilações do mercado internacional, mas também a mudanças estruturais nas prioridades da Petrobras. Nesse sentido, a redução dos aportes reflete um reposicionamento estratégico da companhia, marcado pela diminuição da atuação em diferentes segmentos e pela revisão de seu papel como empresa

integrada com forte presença no desenvolvimento econômico nacional (Duarte, 2020; Ferreira, 2022).

A análise dos investimentos totais apresentada ganha maior profundidade quando observada a partir de sua distribuição interna entre os diferentes segmentos de atuação da companhia. Nesse sentido, a retração dos aportes não ocorreu de forma homogênea, mas se concentrou em áreas específicas da cadeia produtiva, evidenciando alterações na alocação de recursos ao longo do período analisado.

A distribuição dos investimentos por segmentos permite compreender quais áreas foram mais afetadas pela redução dos aportes e como essa redistribuição contribuiu para redefinir o perfil operacional da empresa, oferecendo elementos concretos para interpretar as mudanças observadas na dinâmica geral dos investimentos (tabela 2). Nota-se a retirada gradual da Petrobras em áreas prioritárias, pois a empresa se afasta do modelo de estatal integrada do poço ao posto, reduzindo sua presença econômica e estratégica no desenvolvimento do país e aumentando a vulnerabilidade do território brasileiro aos eventos e determinações que afetam o setor de petróleo e gás (Duarte, 2020).

Tabela 2 - Investimentos realizados pela Petrobras por grandes áreas - 2010 a 2022

Ano	Exploração e produção	Abastecimento	Gás e energia	Distribuição
2010	39,088	27,012	7,21	0,848
2011	34,178	27,023	3,841	1,137
2012	42,908	28,812	4,29	1,301
2013	59,461	30,722	5,858	1,109
2014	60,002	18,548	6,049	1,146
2015	63,83	8,456	2,646	0,851
2016	47,052	4,068	2,497	0,49
2017	39,556	4,097	3,596	0,35
2018	39,177	4,045	1,582	-
2019	33,177	5,772	2,142	-
2020	33,775	4,877	1,813	-
2021	38,466	5,028	2,223	-
2022	40,498	6,159	1,807	-

Fonte: Petrobras (2025).

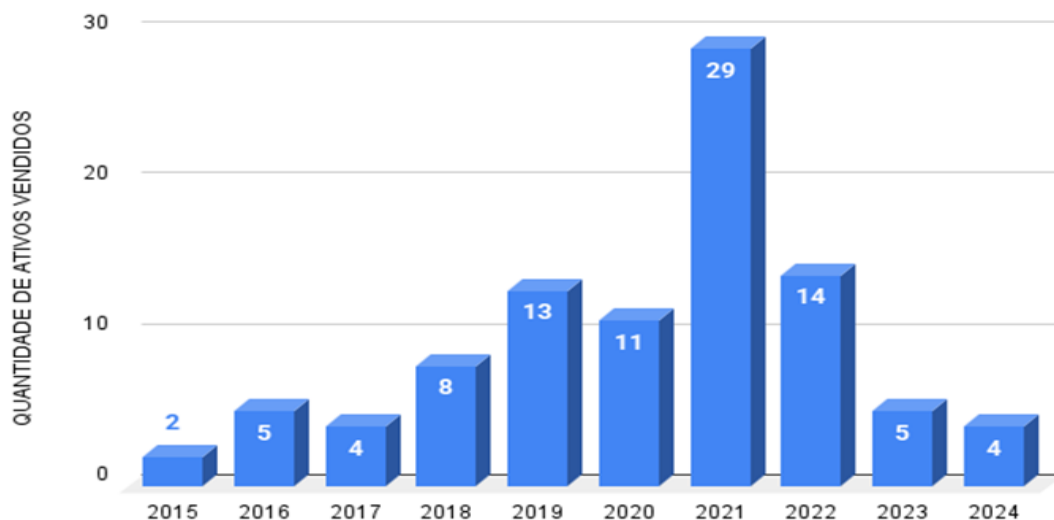
A retirada da empresa se concentrou no midstream (transporte, armazenamento e processamento) e no downstream (refino e distribuição ao mercado final), enquanto o foco se manteve na exploração e produção de petróleo e gás. Considerando que muitos desses ativos se encontram nas mediações do processo produtivo, observa-se que a Petrobras perde controle de parte dos objetos e sistemas técnicos fundamentais para a realização do circuito espacial produtivo dos hidrocarbonetos (Duarte, 2020, p. 10).

Ferreira (2022, p. 190) afirma que não se tratou somente da desintegração do grupo Petrobras, mas de uma “desintegração territorial e econômica motivada pela

reorganização das relações produtivas, econômicas e políticas que agora são capitaneadas e disputadas por uma variedade de grupos privados nacionais e internacionais com diversos interesses e estratégias”. Conforme aponta o autor, a privatização da empresa não foi acompanhada de novos investimentos pelas empresas privadas, ao contrário, “o que está em jogo não é a produção de petróleo em si, mas transações econômicas que possibilitam a captura de ganhos por parte de fundos, bancos e outros empresários” (Ferreira, 2022, p. 358).

A figura 6 apresenta a quantidade de ativos vendidos pela Petrobras desde 2015 e coloca em evidência a dimensão do processo de desintegração da companhia. Os ativos foram transferidos para operadores privados em setores estratégicos, com destaque para a Petrobras Distribuidora, cuja participação foi gradualmente reduzida: em 2017, foram vendidos 28,75% das ações por R\$ 5 bilhões; em 2019, mais 33,75% por R\$ 8,6 bilhões; e, em 2021, os 37,5% restantes por R\$ 11,36 bilhões, encerrando definitivamente a presença da estatal no setor de distribuição.

Figura 6 - Desinvestimentos realizados pela Petrobras - 2015 a 2024



Fonte: Petrobras (2025).

As estratégias de descomissionamento, diminuição das perfurações e desintegração adotadas pela Petrobras impacta diretamente regiões historicamente dependentes da exploração do petróleo. A Bacia de Campos, que por décadas concentrou grande parte das atividades da estatal, tornou-se a mais afetada pelos desinvestimentos recentes. O quadro 1 explora a venda de campos de exploração nesta região, ilustrando

como a Petrobras tem progressivamente reduzido sua presença e transferido ativos para operadores privados.

Quadro 1 - Desinvestimentos da Petrobras na Bacia de Campos

Ano	Ativo vendido	Comprador	Valor (us\$)
2018	25% do Campo Roncador	Equinor (Noruega)	2,9 Bilhões
2019	Participação total (70%) no campo Maromba	BW offshore (Noruega)	90 milhões
	Participação total nos campos de Pargo, Carapeba e Vermelho	Perenco (Franco-Britânica)	398 milhões
	50% dos direitos de exploração e produção do campo de Tartaruga Verde e Módulo III de Espadarte	Petronas (Malásia)	1,29 bilhão
2020	10 campos (Badejo, Bicudo, Bonito, Enchova, Enchova Oeste, Linguado, Marimbá, Pampo, Piraúna e Trilha)	Trident Energy (Britânica)	418,6 milhões
2021	Participação total (30%) no campo de Frade	Prio (Brasil)	100 milhões
2022	Participação total (62,5%) no campo Papa-Terra	3R Petroleum (Brasil)	105,6 milhões
2023	Participação total no campo Albacora Leste	Prio (Brasil)	1,951 bilhão
2024	Participação total nos campos Cherne e Bagre	Perenco (Franco-Britânica)	10 milhões

Fonte: Petrobras (2025).

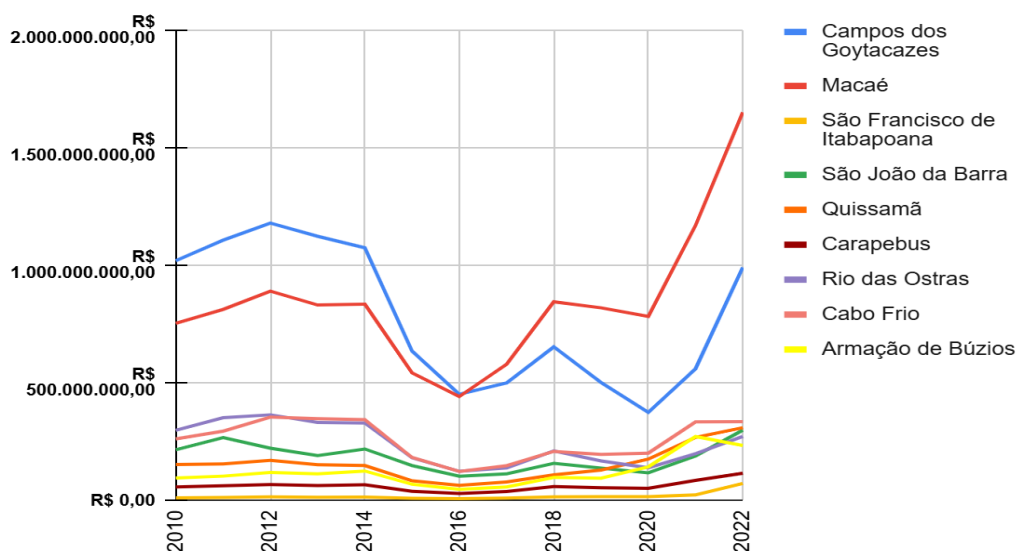
No Norte Fluminense, a distribuição das rendas petrolíferas obedece ao enquadramento dos seus municípios nas respectivas zonas (produção principal e secundária, limítrofe) e nas instalações de operações (principal e secundário) de embarque e desembarque de petróleo e gás. A zona de produção principal é formada pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra. Na zona de produção secundária está o município de Cachoeiras de Macacu. Os municípios de Cardoso Moreira, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana fazem parte da zona limítrofe. Quanto às operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes têm instalações e são considerados principais afetados, sem municípios secundários com os quais dividir o rateio. Já Quissamã é ponto principal, mas tem municípios de Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana como secundários, com os quais divide a transferência da renda.

No entanto, apenas Macaé se configura no que Pessanha (2017) denominou de economia do petróleo, porque não só tem campos e blocos confrontantes de exploração, a partir dos quais recebe rendas pela exploração, como ainda abriga as infraestruturas logísticas (portos, oleodutos e gasodutos), produtivas (unidades de beneficiamento de gás, flexíveis e rígidos, máquinas e equipamentos etc.) e de serviços de reparo e manutenção.

Mais recentemente, porém, com a reorientação do Porto do Açu, abrigando cada vez mais empresas de apoio *offshore* (navegação de apoio, transbordo etc.) e também equipamentos para exploração de petróleo (flexíveis e rígidos), São João da Barra parece alterar o seu papel, numa imbricação das economias dos *royalties* e também do petróleo (Santos, 2026). Os demais municípios da região Norte Fluminense se enquadram na categoria de economia dos *royalties*, justamente porque são beneficiários das transferências das rendas petrolíferas. Campos dos Goytacazes, porém, se coloca como uma bacia de mão de obra e também com a oferta de serviços, como educação técnica e superior, saúde, comércio e serviços especializados etc.

A redução das perfurações e investimentos impacta diretamente a distribuição dos *royalties*. A figura 7 apresenta informações sobre o valor dos *Royalties* recebidos anualmente pelos municípios da Bacia de Campos entre 2010 e 2022.

Figura 7 - Royalties recebidos dos municípios da Bacia de Campos (2010-2022)



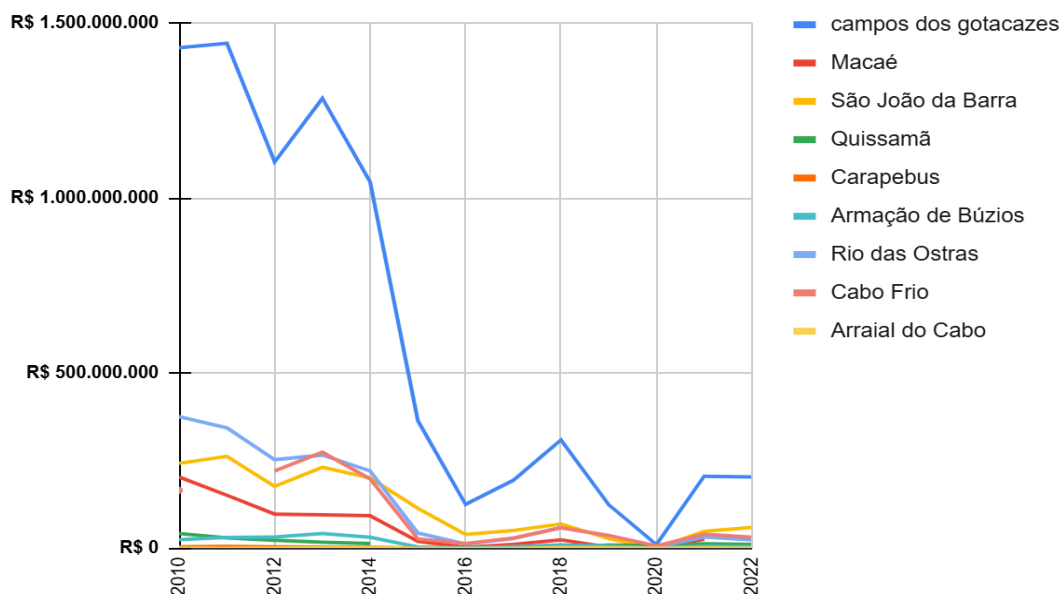
Fonte: InfoRoyalties (2026).

*Valores monetários deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE), convertidos para valores reais de 2026.

Os *royalties*, em seu conceito, seriam tributos para serem usados futuramente em um contexto de falta do petróleo, como uma compensação pela retirada de um material não renovável. Com base nas informações apresentadas, pode-se notar que os municípios com maior destaque são Campos dos Goytacazes e Macaé, entretanto, há mais uma queda padronizada entre no período de 2013 a 2017, refletindo os investimentos e as explorações na Bacia de Santos. Há uma queda geral entre 2019 a 2023 de forma mais suave que a primeira, seguida de uma estabilização e aumento nos anos seguintes.

Além disso, as participações especiais arrecadadas pelos municípios beneficiados da produção da bacia de Campos exibem queda. A figura 8 apresenta informações sobre o valor de Participações Especiais (PEs) recebidas anualmente pelos municípios da Bacia de Campos entre 2010 e 2022. Tais valores atuam como compensações extras aos municípios com grande valor produtivo calculados com base no valor produzido por cada campo. Analisando os dados levantados, nota-se uma queda padronizada para todos os municípios, principalmente entre 2012 e 2020, com queda dos valores de forma gradual e acentuada. Campos dos Goytacazes se destaca como maior receptor de participações especiais entre todos os municípios confrontantes da Bacia de Campos.

Figura 8 - Participações especiais dos municípios da Bacia de Campos (2005-2024)



Fonte:InfoRoyalties (2026).

*Valores monetários deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE), convertidos para valores reais de 2026.

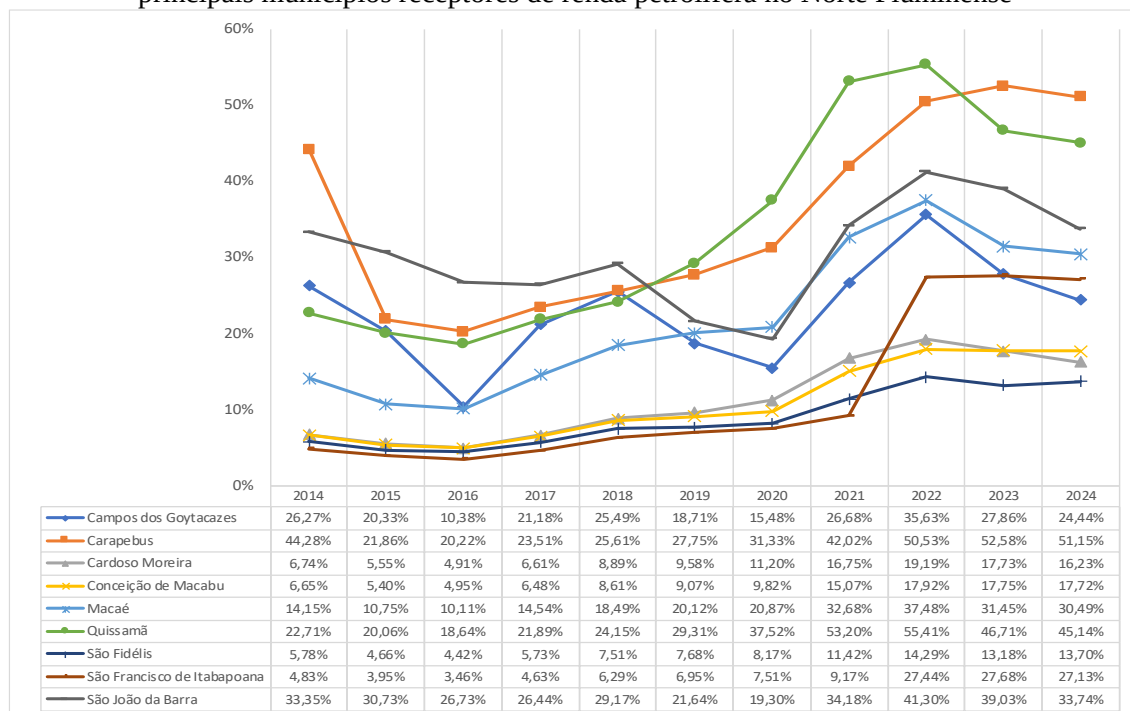
Percebe-se, portanto, que os municípios da Bacia de Campos enfrentam problemas distintos conforme sua inserção nos circuitos de ramos do petróleo. Macaé, por sediar a base operacional e concentrar os bens e serviços do setor, tem uma economia mais diversificada e maior resiliência fiscal diante da combinação de crises nos últimos anos. Apesar disso, foi exatamente essa característica que fez Macaé sentir os efeitos do desemprego. Ao concentrar a massa de trabalhadores empregados diretamente nas operações e serviços do setor, o município teve o impacto mais imediato e severo com as demissões em cadeia geradas pela crise do contracheque em 2014 e pelos desinvestimentos da Petrobras (Azevedo; Silva Neto, 2021).

Em posição oposta, Campos dos Goytacazes enfrenta uma crise de natureza diversa. Apesar de se apresentar como um importante polo educacional e fornecer mão de obra especializada, sua vulnerabilidade manifesta-se não no desemprego imediato no setor produtivo, já que tinha uma inserção mais limitada na cadeia de bens e serviços no seu território, mas em um colapso fiscal, decorrente da sua alta dependência dos *royalties* que estão em declínio.

Esta dupla face da crise expõe o problema regional, a reconfiguração do setor gera efeitos variados, definindo dois tipos de vulnerabilidade. Macaé conhece uma crise no mercado de trabalho, mas mantém uma estrutura fiscal mais estável. Campos dos Goytacazes, com seu polo educacional desconectado de um projeto produtivo regional, enfrenta uma crise orçamentária, tornando-se o retrato dos limites do desenvolvimento baseado na renda petrolífera sem uma transformação estrutural da economia local.

O cenário desafiador apresentado pela crise do contrachoque do petróleo, o amadurecimento dos campos e a redução dos investimentos da Petrobras (venda de ativos, redução das perfurações) repercutiram diretamente na participação das transferências de *royalties* sobre o orçamento dos municípios da região Norte Fluminense. A queda ocorreu entre os anos 2015 e 2016 e logo foi sucedida por um aumento da proporção das transferências de renda de exploração do petróleo sobre o orçamento total (figura 9).

Figura 9 - Participação dos royalties + participações especiais nas receitas municipais dos principais municípios receptores de renda petrolífera no Norte Fluminense



Fonte: Inforoyalties (2025) e TCE-RJ (2025).

A recuperação dos preços do petróleo nos últimos anos, aliada ao avanço menor das fontes próprias de receitas, entre outros fatores, levou ao aumento da participação dos *royalties* nas receitas totais dos municípios, principalmente de Carapebus e Quissamã, com taxas ao redor de 50%. São João da Barra e Macaé também têm percentuais elevados, próximos a 1/3 do orçamento municipal. São Francisco de Itabapoana e Campos dos Goytacazes situam-se entre 20 e 25% e o restante dos municípios está no patamar de 20%. Em que pese a diversidade apresentada, nota-se que alguns municípios têm elevada dependência que, considerada juntamente com as demais transferências (Fundo de Participação dos Municípios - FPM), apontam para uma especialização e vulnerabilidade às oscilações econômicas e setoriais da indústria do petróleo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da Petrobras no Norte Fluminense demonstra que suas decisões estratégicas foram orientadas prioritariamente em favor dos lucros dos acionistas, sem considerar os efeitos socioeconômicos regionais. A retirada gradual da estatal e a redução de investimentos evidenciam a dependência dos municípios, impactando de forma mais intensa naqueles historicamente dependentes da exploração e da transferência de rendas petrolíferas. Esse padrão evidencia que a reconfiguração do setor não é apenas um movimento empresarial, mas também um fenômeno político e econômico com consequências territoriais profundas.

O caso do Norte Fluminense ilustra o papel estratégico do setor de Petróleo e Gás e da Petrobras na estrutura produtiva regional, considerando a transferência de renda e os empregos gerados pela atividade. A redução dos investimentos e da presença da estatal na região intensificou os efeitos negativos da reconfiguração do setor sobre os municípios mais dependentes da exploração petrolífera. O que se observa é uma vulnerabilidade da economia regional que havia se organizado em torno da atividade petrolífera durante décadas, sem que houvesse uma transição planejada para um novo modelo de desenvolvimento, tampouco uma diversificação da estrutura produtiva.

A situação revela ainda as limitações do modelo de desenvolvimento baseado na exploração de recursos naturais, no qual a abundância de recursos financeiros não se traduziu em ganhos de desenvolvimento para a região. Os municípios que mais receberam *royalties*, como Campos dos Goytacazes, tornaram-se reféns dessa renda, sem conseguir

construir alternativas econômicas sólidas que pudessem sustentar o desenvolvimento regional quando os investimentos da Petrobras começaram a declinar.

Este caso explicita a necessidade de repensar o modelo de gestão dos recursos do petróleo, incorporando mecanismos que permitam converter a riqueza gerada pela exploração petrolífera em bases econômicas mais diversificadas e menos vulneráveis às oscilações do setor. A experiência do Norte Fluminense serve como alerta para outras regiões produtoras sobre os riscos de se construir um projeto de desenvolvimento dependente de uma única atividade, sobretudo quando esta está submetida a lógicas corporativas alheias e distantes que podem priorizar interesses privados em detrimento do desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, L. C.; SILVA NETO, R. Instabilidade no cenário socioeconômico e político no Brasil a partir de 2014: contrachoque do petróleo, mudanças no marco regulatório e operação Lava Jato. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 11–42, 2021. DOI: 10.12957/cdf.2020.59048. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/59048>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, Jan/Jun 2012.

COUTINHO, F. **Petróleo: é o fim do mundo como o conhecemos – e eu não me sinto bem**. AEPET - Associação dos Engenheiros da Petrobrás, 29 abr. 2026. Disponível em: <https://aepet.org.br/artigo/petroleo-e-o-fim-do-mundo-como-o-conhecemos-e-eu-nao-me-sinto-bem/>. Acesso em: 11 maio 2026.

CRUZ, J. L. V. Novas perspectivas de análise da dinâmica socioeconômica e territorial da Região Fluminense do Extrativismo Petrolífero. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 49–65, 2017. DOI: 10.12957/cdf.2015.28864. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/28864>. Acesso em: 11 maio 2026.

DIAS, R.S. A dinâmica locacional do emprego no segmento upstream da cadeia produtiva de petróleo e gás natural no Brasil: análise evolutiva do quociente locacional e do coeficiente de redistribuição. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 29, p. 1-23, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/14yw1> Acesso em: 15 dez. 2025.

DUARTE, L. **Transformações recentes no circuito espacial produtivo de hidrocarbonetos e nas trajetórias da transição energética no Brasil**. Caravelle [En ligne], 115, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/caravelle.8710>

FERREIRA, F. **Diagnóstico da Bacia de Campos**: caracterização, desafios e possibilidades. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP), 2024. (Diagnóstico Setorial, n. 3).

FERREIRA, F. C. **A organização territorial e produtiva da indústria do petróleo**: o caso do Grupo Petrobras no Brasil e no Espírito Santo. 2022. 386 f. Tese (Doutorado em Geografia), Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

FERREIRA, F. C. **Diagnóstico da Bacia de Campos**: Caracterização, desafios e possibilidades. Rio de Janeiro: ENEEP, 2024.

HONORATO, F. de F. Riqueza e exclusão: o impacto dos royalties do petróleo na expansão da miséria na Região Norte Fluminense. In: CIMADAMORE, A. (Org.). **La economía política de la pobreza**. Buenos Aires: Clacso, 2008, p. 537-568.

LIPIETZ, A. The structuration of space, the problem of land and spatial policy. In: CARNEY, J.; HUDSON, R.; LEWIS, J. (Org.). **Regions in crisis**. New perspectives in European regional theory. London: CROOM HELM, 1980, p. 61-75.

OLIVEIRA, F. G. **Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PACHECO, C. A. G. **O impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios da Região Norte Fluminense**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS, 3., 2005, Salvador. Anais [...]. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IBP, 2005. Acesso em 01 set. 2025.

PESSANHA, R. M. **A relação transescalar e multidimensional Petróleo-Porto como produtora de novas territorialidades**. 2017. 560 f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PIQUET, R. P. S. A cadeia produtiva do petróleo no Brasil e no Norte Fluminense. **Revista de desenvolvimento econômico**, Salvador, n.22, dez. 2010.

PIQUET, R.P.S. O lugar do regional na indústria do petróleo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.14, n.1, p.51-63, maio 2012.

SANTOS, L. B. O complexo portuário do Açu e a dinâmica econômica no Norte Fluminense. In: SANTOS, L. B.; OLIVEIRA, E. L.; CINTRA, D. P. (Org.). **O regional na interface da pesquisa e da extensão**: indicadores, métodos e ferramentas. 1ed.Jundiaí: Paco Editora, 2026, v. 1, p. 143-170.

SILVA, R. D. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro 1990-2008**. Rio de Janeiro: FAPERJ/FGV, 2012.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS COMO FERRAMENTA DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF

**INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIA AS A MANAGEMENT TOOL: A
CASE STUDY OF THE INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIUM FOR THE
DEVELOPMENT OF NORTHERN AND NORTHWESTERN RIO DE JANEIRO
STATE – CIDENNF**

Juliana Rangel da Silva Primo

 <https://orcid.org/0009-0005-2457-6500>

Correspondência: jrsprimo@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Edson Terra Azevedo Filho

 <https://orcid.org/0000-0001-9163-8568>

Correspondência: etaf@uenf.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97041

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 16 maio 2026

RESUMO

O presente artigo tem como tema Consórcios Públicos Intermunicipais como Ferramenta de Gestão: Estudo de Caso do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF. A Constituição de 1988 reconhece os municípios como entes federativos, promovendo autonomia e distribuição equilibrada de competências. Nesse contexto, os consórcios públicos intermunicipais foram regulamentados pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007, permitindo cooperação entre municípios para otimização de recursos e melhoria de serviços. Esta pesquisa analisa o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), formado por 21 municípios. Como problema de pesquisa, questiona-se: quais impactos a implementação do CIDENNF trouxe para os municípios consorciados e como essas mudanças contribuíram para o desenvolvimento regional? O objetivo geral é analisar criticamente a atuação do consórcio desde a gênese, enquanto os objetivos específicos incluem investigar e identificar os desafios e benefícios, avaliar resultados e compreender impactos positivos de tal consórcio. A metodologia utilizada é qualitativa, bibliográfica e documental. Os resultados indicam que o CIDENNF fortalece a cooperação intermunicipal, otimiza recursos, melhora a prestação de serviços e contribui para o desenvolvimento regional integrado.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

Palavras-chave: federalismo; consórcios públicos intermunicipais; desenvolvimento regional; cooperação intermunicipal; prestação de serviços.

ABSTRACT

The present article addresses the theme Intermunicipal Public Consortia as a Management Tool: A Case Study of the Intermunicipal Public Consortium for the Development of the North and Northwest of Rio de Janeiro State – CIDENNF. The 1988 Constitution recognizes municipalities as federative entities, promoting autonomy and a balanced distribution of responsibilities. In this context, intermunicipal public consortia were regulated by Law No. 11.107/2005 and Decree No. 6.017/2007, allowing cooperation among municipalities for the optimization of resources and improvement of services. This research analyzes the Intermunicipal Public Consortium for the Development of the North and Northwest of Rio de Janeiro State (CIDENNF), composed of 21 municipalities. The research problem asks: what impacts has the implementation of CIDENNF brought to the member municipalities, and how have these changes contributed to regional development? The general objective is to critically analyze the consortium's performance since its inception, while the specific objectives include investigating and identifying challenges and benefits, assessing results, and understanding the positive impacts of such a consortium. The methodology applied is qualitative, bibliographical, and documentary. The results indicate that CIDENNF strengthens intermunicipal cooperation, optimizes resources, improves service delivery, and contributes to integrated regional development.

Keywords: federalism; intermunicipal public consortium; regional development; intermunicipal cooperation; service provision.

1 INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Lei dos Consórcios, tal modalidade já era utilizada no Brasil, notavelmente na área da saúde e do tratamento de resíduos. Todavia, os consórcios públicos intermunicipais (CPI) então existentes detinham natureza predominantemente administrativa e, quando utilizavam personalidade jurídica, esta era de natureza privada. Com o complemento da lei, os entes federados passaram a contar com maior segurança jurídica para a formalização de tais arranjos, doravante, um direcionamento normativo claro para a implementação da constituição. O ordenamento jurídico também possibilitou que os consórcios adquirissem a forma de autarquia, representando uma entidade de direito público e mantendo coerência com a natureza jurídica dos entes que os constituem. Além disso, o novo marco legal estabeleceu uma estrutura de gestão administrativa mais robusta para as entidades consorciadas (Baldissera, 2015).

Desta maneira, a Lei dos Consórcios constitui um marco decisivo para a utilização desses mecanismos de trabalho conjunto, solidificando um ponto de referência legal que tem corroborado a maior eficiência na aplicação de recursos públicos. A segurança

jurídica assegurada pela legislação possibilitou a multiplicação dessas formas de associação em todo o país, bem como a implementação em distintas áreas de atuação (Baldissera, 2015).

A Constituição de 1988 marcou um avanço importante no federalismo brasileiro ao reconhecer os municípios como entes federativos, ao lado da União e dos Estados, fortalecendo a autonomia e promovendo uma distribuição mais equilibrada de competências e recursos. Para enfrentar as desigualdades regionais e otimizar a gestão pública, surgiram os consórcios públicos intermunicipais, regulamentados pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto 6.017/2007, que permitem a cooperação entre municípios para a realização de objetivos comuns.

A Lei nº 11.107/2005 instaura um marco legal para o sistema de gestão filiado ao serviço público entre dois ou mais entes parceiros, conhecido como Consórcio Público, motivo pelo qual também é nomenclaturado Lei dos Consórcios. A modalidade de colaboração governamental no Brasil antecede a Lei, já que a Constituição de 1891 concedia o direito aos estados regulamentar tal tipo de associação, dado que, naquela época, os municípios ainda dispunham de caráter administrativo vinculado aos Estados.

A Constituição do ano de 1937 continuou a assegurar tal possibilidade, ainda que com pouca eficácia. Apenas com a Constituição de 1946 a colaboração federativa passou a ser concretizada com maior efetividade, estimulando o Governo Federal a formalizar os consórcios públicos algumas décadas depois, apresentando como um dos exemplos pioneiros a criação, em 1961, do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). A partir da década de 1970, esses instrumentos passaram a ganhar maior visibilidade (Cunha, 2004).

A pesquisa "Informações Básicas dos Municípios" do IBGE, realizada em 2001, demonstra a marcante contribuição dos municípios em consórcios. O estudo revelou que 1.969 municípios se encontravam comprometidos em consórcios de saúde, 669 dispunham conjuntamente de máquinas e equipamentos, e 216 integravam iniciativas de associativismo direcionadas à disposição e tratamento final de lixo (Cunha, 2004).

Guimarães (2010) confirma tal perspectiva, pondo em evidência que, apesar da legislação específica ser relativamente moderna, a configuração dos consórcios já era comum, especificamente na área da Saúde. Para a autora, apesar das distinções jurídicas entre os consórcios existentes até a década de 2000 e os estabelecidos pela Lei nº 11.107/2005, as duas modalidades conservam, em essência, uma natureza colaborativa.

Referente ao ordenamento jurídico dos consórcios, o passo fundamental para o fortalecimento da articulação federativa através destes instrumentos no Brasil foi a alteração do Artigo 241 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a qual dispõe, em seu artigo 24, que o Art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada dos serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (Brasil, Constituição Federal. Emenda Complementar número 19/1998).

Cabe salientar que o PL 1071/1999, apresentado pelo Deputado Rafael Guerra, teve como referência a bem-sucedida experiência com aproximadamente mais de setenta consórcios em Minas Gerais, particularmente na área da saúde, englobando mais de oitocentos municípios, o que elucidou a importância da cooperação entre entes federados com a otimização de recursos e melhoria de serviços. O PL 3884/2004, de proposta do Poder Executivo, agregou estudos de experiências internacionais e sugeriu a definição da natureza jurídica dos consórcios como autarquias públicas, além de instituir uma arquitetura de gestão para tais arranjos. A articulação dos dois projetos produziu a publicação da Lei 11.107/2005, fortalecendo a normatização dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil, robustecendo o trabalho conjunto entre municípios e proporcionando segurança jurídica e diretrizes de gestão para o desempenho.

Ao longo do processo legislativo, vários projetos e iniciativas legais antecederam a formalização da Lei 11.107/2005, reverberando diferentes práticas e medidas sobre consórcios públicos. Nesse contexto, apesar do arquivamento do Projeto de Lei 3884/2004 em 26/04/2005, a proposição do projeto com o apoio de uma vasta rede de interlocutores adotando experiências nacionais e internacionais apresentou forte influência na estrutura final do Projeto de Lei 1071/1999. Tal projeto converteu-se na Lei 11.107/2005, promulgada em 06/04/2005, que deriva do Projeto 3884/2004, fortalecendo o sistema legal que rege os consórcios públicos intermunicipais na nação brasileira.

Conforme estabelecido no artigo 20 da Lei nº 11.107/2005, caberia à União a regulamentação, a qual se concretizou com a edição do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que dispõe sobre as normas gerais para a contratação de consórcios públicos.

Após a promulgação da Lei, inúmeros autores reconhecem que ela foi um avanço para o federalismo brasileiro. O objetivo maior da Lei 11.107/2005, também conhecida como Lei dos Consórcios, busca ampliar as iniciativas de gestão relacionada aos serviços públicos por entes vinculados de maneira horizontal, abrindo novo caminho para o associativismo federativo no Brasil. Desta maneira, a Lei simboliza o reconhecimento de que a implementação de mecanismos de gestão associada é fundamental para a resolução dos problemas originados pela crescente conturbação que acontece em inúmeros territórios pelo Brasil afora (Alves, 2006).

Aplicando-se essa lógica ao contexto estadual, observa-se que os consórcios intermunicipais surgem como ferramenta para enfrentar desafios que ultrapassam os limites de um único município. Um exemplo disso é o CIDENNF, que reúne 21 municípios fluminenses com o objetivo de otimizar recursos e fortalecer a gestão pública regional (CIDENNF, 2025).

Segundo Oliveira e Campos (2015), a criação de consórcios intermunicipais permite a otimização dos recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis, aumentando a eficiência na prestação dos serviços públicos. Essa cooperação entre municípios facilita a execução de projetos nas áreas de infraestrutura, saúde, educação e meio ambiente, que muitas vezes seriam inviáveis para um único município devido às limitações orçamentárias ou à falta de especialização. A dificuldade enfrentada por municípios de grande, médio e especialmente pequeno porte em implementar projetos ou serviços evidencia a necessidade de repensar os desafios territoriais, que frequentemente ultrapassam os limites municipais, tornando essencial a atuação conjunta entre municípios vizinhos.

Apesar da arrecadação recorde em 2022, muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades financeiras, com 42% deles em situação crítica, segundo o índice de Gestão Fiscal da Firjan. Cerca de 35% dos municípios não arrecadam o suficiente para manter suas próprias estruturas administrativas, dependendo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Essa dependência limita a capacidade de oferecer serviços públicos essenciais. Assim, uma gestão fiscal responsável e a busca por maior autonomia financeira são fundamentais para que os municípios superem esses desafios e melhorem a qualidade dos serviços à população (Goulart, 2022).

A pesquisa analisa a criação e o desenvolvimento do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense, formado por 21 municípios dessas regiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro. O objetivo é avaliar os

progressos e desafios enfrentados desde a instituição, focando na cooperação entre municípios com realidades econômicas e sociais distintas, visando à otimização de recursos, compartilhamento de infraestrutura e melhoria da eficiência dos serviços públicos para promover o desenvolvimento regional.

O órgão possui personalidade jurídica de direito público, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 11.107/2005 e pelo Decreto Federal nº 6.017/2007. Idealizado em outubro de 2018 por municípios das regiões norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro, o consórcio atualmente reúne os municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Itaocara, Itaperuna, Macaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre-Sai. Este consórcio é o foco central da presente pesquisa, que busca compreender o processo de criação, evolução e os impactos gerados na cooperação entre esses municípios.

Dada a importância estratégica dos consórcios intermunicipais para uma gestão pública mais integrada e eficiente, é fundamental avaliar os resultados concretos dessas parcerias. Nesse sentido, surge o seguinte problema de pesquisa: quais impactos a implementação do (CIDENNF) trouxe para os municípios consorciados e de que forma essas mudanças têm contribuído para o desenvolvimento regional nas regiões Norte e Noroeste Fluminense?

Como hipótese, acredita-se que a implementação do consórcio tem promovido avanços significativos na cooperação entre os municípios consorciados, resultando em otimização de recursos, melhoria na prestação dos serviços públicos e fortalecimento do desenvolvimento socioeconômico regional nas regiões Norte e Noroeste Fluminense. Contudo, desafios relacionados à diversidade econômica e social entre os municípios ainda limitam a plena eficácia do consórcio.

Como Objetivo Geral, a presente pesquisa será conduzida mediante análise crítica da atuação do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) desde a sua formação até os dias atuais, sob a perspectiva dos municípios consorciados localizados nas regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. Tal abordagem tem o objetivo de compreender os processos de cooperação intermunicipal, os avanços alcançados e os desafios enfrentados ao longo do período investigado.

Os objetivos específicos desta pesquisa consistem em analisar o processo de criação do CPI (consórcio público intermunicipal), identificar os desafios e benefícios, avaliar os resultados para o desenvolvimento regional e compreender os impactos a partir de entrevistas com representantes municipais das regiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro.

A metodologia deste trabalho é qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental; foram utilizados artigos, dissertações e teses sobre consórcios intermunicipais e a atuação no federalismo cooperativo brasileiro. A pesquisa se concentra no Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), levando em consideração as particularidades econômicas, sociais e administrativas dos municípios consorciados.

A pesquisa tem como justificativa a relevância dos consórcios intermunicipais como mecanismo estratégico do federalismo cooperativo no Brasil. Ainda que a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007 tenham proporcionado segurança jurídica e estrutura administrativa para tais arranjos, poucos estudos examinam os impactos concretos, sobretudo em contextos estaduais como o Rio de Janeiro. O CIDENNF, que reúne 21 municípios com realidades econômicas e sociais diferentes, disponibiliza um caso expressivo para avaliar como a cooperação intermunicipal pode aperfeiçoar recursos, reforçar a gestão pública e promover o desenvolvimento regional. Em face das restrições financeiras e estruturais enfrentadas por muitos municípios, apurar a eficácia do consórcio possibilita entender a contribuição com intuito de superar desafios territoriais complexos e estimular práticas de governança colaborativa, proporcionando subsídios para o avanço acadêmico e para políticas públicas com maior eficácia.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O federalismo originou-se visando unir unidades antes separadas ou com o objetivo de reorganizar um país unitário, com possibilidade de resultar da combinação desses processos. A Constituição Federal Brasileira de 1988 é essencial para definir a estrutura básica da federação, definindo o papel de cada ente federado e implementando as instituições e competências fundamentais do sistema (Anderson, 2009).

Segundo o autor:

Nem o federalismo é sempre o melhor sistema nem tampouco há uma forma ideal de federalismo. O federalismo parece apropriado, particularmente, às democracias muito populosas ou de grande extensão territorial ou, ainda, que apresentem contingentes populacionais acentuadamente diversificados e regionalmente concentrados (Anderson, 2009, p.28).

O federalismo manifestou-se primeiramente na integração de Estados soberanos que aceitaram em comum acordo acatar um pacto constitucional, como feito pelos países, como Estados Unidos, Suíça e Alemanha. Com o êxito da unidade na diversidade, estados unitários adotaram a descentralização administrativa e política, gerando a federação por segregação. Por conseguinte, a federação representa uma forma intermediária entre o Estado unitário e a confederação. O Brasil representa um exemplo desse tipo de federação por segregação, de forma distinta dos Estados Unidos (Zimmermann, 2005).

Mesmo que as federações apresentem semelhanças no sistema de um governo, cada uma é singular, refletindo dificuldade em estabelecer um modelo ideal para o funcionamento (Resende, 2013). O autor destaca que a relação entre o todo e as partes é naturalmente conflituosa, mas que o funcionamento eficaz depende da existência de instituições básicas, formais ou informais, capazes de equilibrar os interesses da unidade e da autonomia dos componentes.

Embora existam distintas formas de federalismo, determinadas características são mais comuns aos Estados federais. Dentre estes, estão: a presença de, no mínimo, dois níveis de governo; uma constituição escrita que define formalmente as competências de cada nível e assegura sua autonomia; a representação das unidades federativas nas câmaras altas (como o Senado e a Câmara dos Deputados); além da existência de instituições, como os Tribunais, responsáveis por decidir disputas entre os diferentes níveis de governo (Anderson, 2009).

Segundo o autor:

[...] se é que existe elemento essencial ao federalismo, este vem a ser a presença de duas ordens de governo constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores (Anderson, 2009, p.20).

Desta maneira, cada esfera de governo detém a própria existência garantida constitucionalmente, havendo a presença de certo grau de centralização ou descentralização das atividades. Para o autor, nas federações, determinadas ações são habitualmente atribuídas ao nível federal, como a política macroeconômica, a moeda e a

defesa, ao passo que as demais são distribuídas conforme as especificidades de cada organização federativa. Pode ocorrer, ainda, assimetria na delegação de competências entre os níveis estaduais, mesmo que em geral se mantenham limitadas, tornando-se um desafio acrescentado à gestão federativa. Além disso, quando tais obstáculos se convertem em disputas relacionadas à distribuição do poder, a decisão, em regra, fica sob a responsabilidade dos tribunais (Anderson, 2009).

Abrucio et al. (2013) corroboram esse entendimento ao afirmarem que:

[...] o Estado federal deriva da formação de uma nação em que a soberania é compartilhada entre o governo central e os subnacionais. Sua regra de ouro é a busca da compatibilização do autogoverno com a interdependência, primordialmente por via de um contrato (ou pacto) consubstanciado na Constituição, mas também por outros mecanismos institucionais. (Abrucio *et al.*, 2013, p.14).

No entanto, os epistemólogos afirmam que o desempenho de uma federação está condicionado não apenas pelas instituições básicas que possui, mas também pela dinâmica das relações intergovernamentais, que têm como base tanto os mecanismos formais quanto a estratégia de participação dos atores federativos. Desse modo, entender os fatores históricos e políticos que influenciam essas relações é fundamental para analisar como o federalismo se expressa em contextos específicos. No caso do Brasil, tais características adquirem contornos próprios, refletindo nas particularidades da formação política e institucional que possui (Baldissera, 2016).

2.1 Federalismo no Brasil

O Brasil utiliza o federalismo como sistema de governo. Entretanto, como a federação resulta de diversos fatores, dentre estes: a interação entre instituições, a atuação dos representantes políticos e as influências históricas do país, não existe um sistema federal equivalente a outro. Desta maneira, apesar de significativo o estudo do federalismo em escopo amplo, a análise da federação brasileira torna-se crucial para formação dos consórcios públicos intermunicipais (CPIs) vigentes e o contexto em que estão inseridos, uma vez que a herança do federalismo no país impacta de forma direta a dinâmica entre os entes subnacionais e o relacionamento dos participantes dos consórcios (Baldissera, 2016).

Cabe destacar que o surgimento da federação brasileira se manifestou mediante um processo de segregação. Desta maneira, os efeitos desse processo ainda repercutem sobre as relações intergovernamentais da nação (Zimmermann, 2005).

A Constituição Federal de 1988 viabilizou mudanças relevantes no fortalecimento de entes subnacionais, destacando os municípios, proporcionando-lhes ampla autonomia, atribuições e competências em plano político e administrativo (Keinert; Meneguzzo; Rosa, 2006).

O federalismo é indicado como o modelo mais apropriado para uma nação com dimensões continentais como o Brasil, que possui inúmeras desigualdades econômicas, culturais e territoriais. Todavia, instituído no final do século XIX, substituindo uma desgastada estrutura de Estado unitário, o federalismo brasileiro se encontra ainda permeado por intenções de caráter oligárquico e autoritário (Zimmermann, 2005).

Para o autor:

[...] é deveras desalentador que a qualidade técnico-jurídica da primeira Constituição Republicana tenha sido sucumbida ao que nós apenas chamaríamos de fatores reais de poder, de uma sociedade dominada pelo espírito oligárquico e clientelista. [...] A Carta de 1891 foi, por isso, literalmente assolada pela nossa fortíssima e mais eficaz constituição sociológica (Zimmermann, 2005, p. 303).

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil do ano de 1891 não tenha instaurado legalmente um federalismo cooperativo, o Brasil sempre seguiu as tendências direcionadas por tal ente, ora em viés autoritário, ora democrático. Nessa perspectiva, os estados iniciaram a reprodução da União em quase todas as dimensões, o que debilita a caracterização do país como uma federação genuína (Zimmermann, 2005). “Com isso, os estados acabaram se transformando em cópias à imagem e semelhança da União até nos pequenos detalhes, o que não permite considerarmos esta estrutura uma verdadeira federação” (Baldissera, 2016, p. 28).

O federalismo brasileiro foi edificado a partir de interações de poder assinaladas pela oscilação e sobreposição entre distintos níveis de governo. Nesse trâmite, a força do poder local oscilou de acordo com as circunstâncias, e, embora sempre presente, somente com a Constituição de 1988 surgiu a conquista efetiva da representatividade (Alves, 2006).

Ao longo da história, o federalismo brasileiro apresenta uma série de tensões, avanços, retrocessos e conflitos entre concepções de Estado centralizado e

descentralizado. Mesmo com a descentralização gerada pela CF/1988, tais conflitos continuam a persistir em níveis significativos, ainda que muitos processos tenham sido conquistados hodiernamente. Enfrentá-los é crucial, dado que o fortalecimento de um federalismo equilibrado é importante para qualquer nação, e para o Brasil não seria diferente, pois o país carrega profundas desigualdades sociais e regionais (Linhares *et al.*, 2012).

2.2.1 Municipalização

Após a Constituição Federal de 1988, o fortalecimento municipal foi fomentado, deixando de ser ente tutelado pelos Estados e tornando-se ente federativo, autônomo para realizar inúmeras atividades no governo. A carta magna gerada pela CF influenciou a consagração e a autonomia municipal (Araújo *et al.*, 2013).

A integração de Municípios como entes federativos configurou mais que um ato idealista que considerou o federalismo como forma de autonomia municipal, em detrimento do papel que o município teria na federação (Cardoso, 2010). Desta maneira, foram incrementados os conflitos federativos, pois não foram levados em consideração os impactos políticos e financeiros deste empoderamento.

Ao analisar o sistema de educação brasileiro, é impreterível destacar que a municipalização de tal política pública suscitou controvérsias entre educadores e entidades especializadas, devido à existência de questões técnicas relacionadas à capacidade, competência e às desigualdades existentes entre regiões, estados e municípios (Cardoso, 2010).

Sendo assim, inserem-se os Consórcios Públicos Intermunicipais, que atuam de maneira horizontal e enfrentam, durante o cotidiano, tanto os desafios do federalismo quanto os da municipalização. Ademais, será discorrido sobre a criação do consórcio público intermunicipal de desenvolvimento do norte e noroeste fluminense (CIDENNF), instituído após o processo de descentralização, evidenciando os mecanismos de articulação e cooperação intermunicipal decorrentes dessa política.

Contemporaneamente, um dos maiores desafios para os governos é atender às crescentes necessidades da população, originadas concomitantemente do aumento da expectativa de vida e da maior conscientização cidadã, sem intensificar a já significativa carga tributária. Para lidar com esse desafio, o autor aponta a descentralização como uma estratégia, responsabilizando o governo local pela responsabilidade pelos gastos gerais.

Sob essa perspectiva, sustenta que os (CPIs) possam se configurar em alternativa viável, pois viabilizam a implementação de ações de pequeno porte ou programas de longo prazo, valendo-se de ganhos de escala, sobretudo na diluição de custos fixos, simultaneamente em que mantêm a decisão e a execução no nível local (Silva, 2006).

2.2 Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF)

Com o objetivo de equilibrar os gastos públicos e atender às necessidades da população, as prefeituras devem buscar estratégias viáveis, como investir na captação de recursos e na realização de parcerias intermunicipais, que se caracterizam como uma possibilidade para o atendimento das demandas e a provisão de serviços públicos (Brito, 2023).

Segundo o Centro de Liderança Pública (CLP, 2024), o processo de descentralização, ou seja, a transferência de competências da União para os governos locais, não foi acompanhado por uma distribuição proporcional dos recursos arrecadados. Atualmente, 80% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes e dependem quase exclusivamente das transferências federais para a manutenção, apresentando baixa arrecadação própria.

Portanto, muitos municípios não conseguem exercer plenamente a autonomia federativa. Frequentemente, os problemas sob responsabilidade do governo municipal demandam soluções que vão além da capacidade local em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros, bem como da atuação política necessária para a plena efetivação. Hochman e Faria (2013) destacam que, no federalismo brasileiro, os estados e municípios enfrentam desafios significativos devido à escassez de recursos financeiros e à capacidade administrativa limitada, o que dificulta a implementação eficaz das políticas públicas.

A maior parte dos problemas enfrentados pelas prefeituras impacta simultaneamente mais de um município, evidenciando a importância de soluções que promovam ações conjuntas. Mesmo quando é possível ao município atuar isoladamente, muitas vezes é mais econômico buscar parcerias com cidades próximas que compartilham realidades semelhantes. Conforme Strelec (2011), os consórcios públicos intermunicipais surgem como uma inovação institucional na gestão municipal, como instrumentos de atuação no planejamento regional para a solução de problemas comuns.

No que se refere ao objeto deste estudo, o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense, com personalidade jurídica de direito público nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto Federal nº 6.017/2007, foi criado por municípios das regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro, iniciando suas atividades em outubro de 2018.

A proposta de implementação do consórcio intermunicipal também surgiu a partir de reuniões com representantes dos municípios da região, em eventos tanto acadêmicos quanto políticos. A ideia foi sendo estimulada por meio de diálogos com representantes da Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos (CODEMCA) e da Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais do Brasil (CONACI/BR), até que se concretizou (Da Matta, 2020).

De modo geral, o ambiente político, considerando a composição do legislativo e as decisões dos governantes, exerce papel fundamental na implementação e execução das atividades consorciais. Essa dinâmica é imprevisível e pode sofrer alterações rápidas, influenciando a janela de oportunidade para mudanças nas políticas institucionais. A ascensão de um novo governo ou a alteração da opinião pública pode abrir ou fechar essa janela. Conforme Da Matta (2020), um dos principais fatores que motivaram a criação do consórcio foi a renovação dos atores políticos municipais em 2016, decorrente das eleições municipais.

Atualmente, o órgão é constituído pelos municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Itaocara, Itaperuna, Macaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre-Sai. Composto por vinte e um municípios, o consórcio tem como objetivo otimizar a utilização de recursos, compartilhar infraestruturas e aumentar a eficiência dos serviços públicos entre os municípios participantes (Cidenff, 2023).

Portanto, o consórcio, enquanto organização multifinalitária, compõe câmaras técnicas setoriais, como saúde, educação, cultura, turismo, agricultura, mobilidade urbana, meio ambiente, desenvolvimento humano e segurança pública, buscando consolidar as demandas diversas dos municípios consorciados. Dessa forma, procura otimizar recursos humanos, equipamentos, materiais e instalações, promovendo uma gestão mais eficiente de programas e serviços públicos (Almeida, 2021; Cidennf, 2023). Ademais, as práticas consorciadas não apenas podem ampliar a eficiência administrativa,

mas também fortalecem a lógica de ação coletiva, ao fornecer incentivos concretos à cooperação entre os municípios.

De modo geral, os municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam dificuldades na implementação de seus projetos e serviços, o que evidencia a necessidade de repensar os problemas territoriais que frequentemente ultrapassam os limites administrativos municipais, tornando imprescindível a atuação conjunta com municípios vizinhos, por meio de instrumentos como os consórcios públicos (Almeida, 2021).

Segundo dados da Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), muitos municípios dependem das transferências do Governo Federal e dos Estados. Em 2022, 42% encontravam-se em situação financeira difícil ou crítica, e cerca de 35% não conseguiram arrecadar recursos suficientes para custear integralmente as despesas, permanecendo dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que limita a capacidade administrativa e compromete a prestação de serviços públicos (Neder, 2023).

A atuação do Consórcio Público Intermunicipal como entidade jurídica independente, permite complementar as políticas internas dos municípios e é respaldada legalmente pela Lei nº 11.107/2005. Essa legislação define normas gerais para a criação e funcionamento dos consórcios públicos, assegurando legitimidade e proporcionando segurança jurídica às ações consorciadas.

Mediante a importância da otimização administrativa viabilizada pelos consórcios, este estudo analisa o processo de criação e evolução do (CIDENNF), examinando a contribuição para o desenvolvimento intermunicipal, os progressos conquistados e os desafios superados desde a gênese da instituição. Entender tais dinâmicas é essencial para analisar a cooperação intermunicipal e modelos estratégicos adotados para o desenvolvimento regional, possibilitando uma reflexão crítica sobre as ações dos consórcios intermunicipais no Brasil.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) evidencia que a implementação de consórcios públicos intermunicipais representa uma estratégia efetiva para enfrentar desafios decorrentes das limitações orçamentárias e administrativas dos municípios, especialmente os de pequeno

porte. A pesquisa demonstrou que a atuação da instituição fortaleceu significativamente a cooperação entre os 21 municípios consorciados, permitindo otimizar recursos, compartilhar infraestruturas e melhorar a prestação de serviços públicos, em conformidade com os objetivos propostos na legislação de consórcios (Lei nº 11.107/2005; Decreto nº 6.017/2007).

Observa-se que o consórcio possibilitou a realização de projetos que seriam inviáveis isoladamente para municípios com limitações financeiras, técnicas ou de pessoal. Por exemplo, iniciativas nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e mobilidade urbana passaram a contar com gestão compartilhada, reduzindo redundâncias e ampliando a eficiência na execução de programas públicos. Esses resultados corroboram a perspectiva de que consórcios intermunicipais representam instrumentos que permitem otimizar recursos humanos, financeiros e técnicos, promovendo economia de escala e maior eficácia administrativa (Oliveira *et al.*, 2015).

Além disso, a atuação do consórcio reforça o conceito de federalismo cooperativo, pois exemplifica como a descentralização pode ser operacionalizada de forma colaborativa, suprimindo lacunas de capacidade local e fortalecendo a autonomia municipal de maneira integrada. Nesse contexto, as câmaras técnicas setoriais do consórcio – como saúde, educação, turismo, meio ambiente e desenvolvimento humano – representam uma prática inovadora de governança compartilhada, ampliando o potencial de coordenação entre municípios com realidades sociais e econômicas distintas (Almeida, 2021; Cidennf, 2023).

Os resultados também indicam que, apesar dos avanços, persistem desafios relacionados à heterogeneidade socioeconômica e às diferentes capacidades administrativas dos municípios participantes. A disparidade entre municípios mais ricos e mais pobres implica que a distribuição de responsabilidades e recursos dentro do consórcio deve ser cuidadosamente planejada para evitar sobrecarga em cidades com menor arrecadação. Essa constatação reforça a importância da descentralização acompanhada de planejamento estratégico e coordenação intermunicipal para maximizar os benefícios da gestão local (Silva, 2006).

Em termos de desenvolvimento regional, o órgão contribuiu para uma maior integração das políticas públicas, promovendo a convergência de esforços entre municípios e fortalecendo a governança territorial. A cooperação intermunicipal potencializou não apenas a eficiência administrativa, mas também a capacidade de articular políticas públicas com impacto social e econômico mais amplo, gerando

benefícios que extrapolam os limites de cada município isoladamente. Desta maneira, os (CPIs) demonstram ser uma ferramenta estratégica para a implementação de políticas públicas regionais integradas (Strelec, 2011).

Sendo assim, a experiência da iniciativa consorciada elucida que a consolidação de mecanismos de cooperação intermunicipal depende não apenas da legislação vigente, mas também da estabilidade política local e do engajamento dos gestores municipais. A renovação dos atores políticos, proporcionada pelas eleições municipais de 2016, pode influenciar diretamente o ritmo e a efetividade da implementação de projetos consorciados (Da Matta, 2020). Por conseguinte, os resultados indicam que consórcios intermunicipais bem-sucedidos combinam legalidade, planejamento estratégico e comprometimento político, estabelecendo-se como mecanismos essenciais para o desenvolvimento macrorregional sustentável.

4 CONCLUSÃO

O estudo do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) corrobora que os consórcios públicos intermunicipais (CPIs) representam instrumentos estratégicos com objetivo de enfrentar desafios que ultrapassam os limites de atuação de municípios isolados, especialmente diante das limitações financeiras, técnicas e administrativas enfrentadas por muitos municípios, em especial os de pequeno porte. A pesquisa revelou que a implementação da entidade consorciada fortaleceu a cooperação entre os 21 municípios consorciados, permitindo otimizar recursos, compartilhar infraestrutura, melhorar a prestação de serviços públicos e ampliar a capacidade de planejamento e execução de políticas públicas de maneira conjunta.

A atuação do consórcio mostrou-se eficaz na gestão integrada de áreas como saúde, educação, meio ambiente, turismo, cultura e desenvolvimento humano e segurança pública, destacando-se como um exemplo prático de federalismo cooperativo. A criação de câmaras técnicas setoriais possibilitou a coordenação eficiente entre municípios com diferentes realidades econômicas e sociais, propiciando uma lógica de ação coletiva e gerando ganhos de escala que potencializam os resultados da gestão pública regional.

Contudo, o estudo também mostrou desafios significativos, como a heterogeneidade socioeconômica entre os municípios, a necessidade de alinhamento

político constante e a complexidade na gestão compartilhada de responsabilidades e recursos. Tais fatores reforçam a importância de planejamento estratégico, comunicação eficiente e comprometimento político para que o consórcio alcance plenamente os objetivos estipulados.

Mediante isso, pode-se inferir que o CIDENNF representa um mecanismo eficaz de integração territorial e fortalecimento da governança municipal, contribuindo para o desenvolvimento regional sustentável. Salienta-se que a pesquisa aborda a seguinte questão central: quais impactos a implementação do CIDENNF trouxe para os municípios consorciados e como essas mudanças contribuíram para o desenvolvimento regional? Os resultados indicam que o consórcio efetivamente contribuiu para a otimização de recursos, melhoria na prestação de serviços públicos e fortalecimento da cooperação intermunicipal, fornecendo subsídios importantes para futuras iniciativas similares em outras regiões da Nação Brasileira.

Conclui-se que a experiência do CIDENNF reforça a relevância dos consórcios públicos intermunicipais como ferramenta estratégica de gestão e cooperação federativa, indo em direção a demonstrar que a união e o associativismo entre municípios são caminhos indispensáveis para superar desafios territoriais complexos e gerar desenvolvimento regional equilibrado e com mais sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. V. **A formação, atuação e os desafios do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF**. 2021, 73 f. Monografia (Bacharel em Administração Pública) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2021.
- ARAÚJO, A. S., ROBERT H., W. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 3, 777, 2013. ISSN: 0034-7612.
- ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ALVES, V. **Comentários à lei dos consórcios públicos**. São Paulo: Leud, 2006.
- BALDISSERA, D. S. **Consórcios públicos intermunicipais no Brasil: panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/e520fa64-ad19-4524-8a2d-8d7aaf8d4aca>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. C. F. (1988). **Artigo 241º da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988. Disponível em. Acesso em 19/09/2025.

BRITO, E. S.; CARNEIRO, J. M. B. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. ISBN 978-85-89739-09-2.

CARDOSO G. A. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, 1, 389, 2010.

CIDENNF. Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense. **Disponível em: <https://cidennf.com.br/>**. Acesso em: 17 set. 2025.

CUNHA, R. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. 2004. **Revista do Serviço Público, Brasília, ano 55, n.3, p.5-36, jul/set 2004**. Disponível em. Acesso em: 19/09/2025.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Associações e consórcios no desenvolvimento dos municípios brasileiros**. Disponível em: <https://clp.org.br/associacoes-e-consorcios-no-desenvolvimento-dos-municipios-brasileiros/>. Acesso em: 19 set. 2025.

DA MATTA, L. G. **A formação de agenda para governança supralocal: o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense**. 2020. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) — Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2021/08/Dissertacao_Larissa-da-Matta_Politicas-Sociais_-UENF.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: <https://www.firjan.com.br>. Acesso em: 23 fev. 2026.

GOULART, J. Gestão fiscal responsável e autonomia financeira: desafios dos municípios brasileiros. **Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan)**, 2023.

GUIMARÃES, T. C. **O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro. Marco legal, vantagens e condições de formação**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação José Pinheiro. Belo Horizonte, MG. 2010.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8607/1/Federalismo.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ARTIGO | Consórcios Públicos Intermunicipais Como Ferramenta de Gestão: Estudo de Caso do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF

LINHARES, PS; MENDES, CC; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. (Diálogos para o desenvolvimento: v.8).

NEDER, V. Arrecadação sobe, mas 42% das prefeituras estão em má situação financeira, mostra índice da Firjan. **O Globo**, São Paulo, 31 out. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/oglobo.globo.com/google/amp/economia/noticia/2023/10/31/arrecadacao-sobe-mas-42percent-das-prefeituras-estao-em-ma-situacao-financeira-mostra-indice-da-firjan.ghml>. Acesso em: 19 set. 2025.

OLIVEIRA, C. M.; CAMPOS, F. I. **Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento local sustentável**. 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.aee.edu.br/handle/aee/841>. Acesso em: 19/09/2025.

PIERRE, J. **Debatendo Governança: Autoridade, Direção e Democracia**. Oxford University Press, 2000.

PORTER, M E. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Nova Iorque: The Free Press, 1990.

SILVA, Fd. **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TERRA, E. T. A. F.; ALMEIDA, G. M. M.; MOLINA-P. M. A. A inovação tecnológica em clusters: um estudo de caso sobre o setor cerâmico em Campos dos Goytacazes. **V Encontro Mineiro de Engenharia de Produção (EMEPRO)**, 2009.

STRELEC, T. Consórcios públicos municipais e o debate relativo à agenda urbana no Brasil. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 55-70.

YIN, R. K. **Pesquisa de Estudo de Caso e Aplicações: Design e Métodos**. 6. ed. Sage Publications, 2015.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2005.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

APLICAÇÃO DA LEI PAULO GUSTAVO NO SETOR AUDIOVISUAL DA BAIXADA FLUMINENSE

APPLICATION OF THE PAULO GUSTAVO LAW IN THE AUDIOVISUAL SECTOR OF THE BAIXADA FLUMINENSE

Bruno Souza Duarte Lima*

 <https://orcid.org/0000-0002-2753-434X>

Correspondência: lima.bsd@gmail.com

Universidade do Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97047

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 20 abr. 2026

RESUMO

Este artigo investiga a aplicação dos recursos da Lei Paulo Gustavo (LPG) no setor audiovisual da Baixada Fluminense, contrastando esse fomento emergencial com a trajetória histórica das políticas culturais no Brasil. Para isso, o estudo inicialmente, revisita o histórico nacional de fomento cinematográfico; em seguida, analisa o contexto territorial da Baixada, marcado pela perda de seus antigos cinemas de rua e pela posterior articulação de redes de cineclubes e coletivos de resistência; por fim, examina empiricamente 31 editais voltados ao audiovisual da LPG publicados entre 2023 e 2024 pelos treze municípios da região. Os resultados demonstram alto índice de preenchimento de vagas destinadas à produção de obras e ao incentivo direto, evidenciando a forte demanda reprimida e a capacidade criativa local, porém também houve níveis baixos de ocupação nas categorias de formação, preservação e mostras.

Palavras-chave: Baixada Fluminense; Lei Paulo Gustavo; setor audiovisual.

ABSTRACT

This article investigates the application of resources from the Paulo Gustavo Law (LPG) in the audiovisual sector of the Baixada Fluminense, contrasting this emergency funding with the historical trajectory of cultural policies in Brazil. To this end, the study initially revisits the national history of cinematographic funding; then, it analyzes the territorial context of the Baixada, marked by the loss of its old street cinemas and the subsequent articulation of cineclub networks and resistance collectives; finally, it empirically examines 31 audiovisual public calls from the LPG published between 2023 and 2024 by the thirteen municipalities in the region. The results demonstrate a high fill rate for opportunities dedicated to the production of works and direct incentives, evidencing a strong repressed demand and local creative capacity; however, there were also low occupation levels in the categories of training, preservation, and screenings.

Keywords: Baixada Fluminense; Paulo Gustavo Law; audiovisual sector.

*Pesquisador do Observatório Baixada Cultural (OBaC). Doutorando em Economia (PPGE/UFF).



1 INTRODUÇÃO

Em 2018, cineastas e produtores do setor audiovisual da Baixada Fluminense lançaram o “Manifesto A Baixada Filma”, reivindicando o reconhecimento formal da região como polo de produção audiovisual independente no cenário nacional. O documento destacava a intensa atividade cultural local, evidenciada por cineclubes, festivais, oficinas e obras em múltiplos formatos. Além disso, denunciava o baixo volume de investimentos públicos destinados ao setor. Apesar da clareza dessa demanda, políticas efetivas de fomento só começaram a ganhar corpo ao longo da pandemia de Covid-19, quando os impactos econômicos e sociais sobre a cultura se tornaram ainda mais evidentes.

Nesse contexto, a aprovação da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022) representou um importante estímulo ao setor audiovisual, ao direcionar R\$ 3,862 bilhões para Estados, Distrito Federal e municípios. Regulamentada em maio de 2023 pelo Presidente Lula, a verba disponibilizada representou o maior investimento na história do setor cultural no país até o anúncio dos recursos da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB). A soma do valor recebido pelos treze municípios¹ da Baixada Fluminense superaram os repasses da Lei Aldir Blanc², criando uma oportunidade única de dinamizar a produção, circulação e qualificação no audiovisual local. Assim, este trabalho analisa como esses recursos foram aplicados nos municípios da região e quais os resultados da ocupação das vagas oferecidas.

Contudo, para compreender a dimensão e a necessidade desses investimentos locais, este artigo está dividido, para além desta introdução e das considerações finais, em uma primeira seção sobre a trajetória das políticas públicas para o cinema no Brasil, cujos ciclos de intervenção e desmonte estatal moldaram o cenário nacional de fomento; a segunda sobre a historicidade e a resistência do movimento audiovisual na Baixada Fluminense; e, por fim, a terceira seção analisando os editais para o setor audiovisual no território.

¹São eles: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

²Foram repassados no total R\$ 24.221.136,00 da LAB, enquanto na LPG foram repassados R\$ 29.659.871,73 no total para os municípios baixadenses (Borja; Lima; Eller, 2024).

2 POLÍTICAS AUDIOVISUAIS NO BRASIL

A trajetória das políticas públicas para o cinema e o audiovisual no Brasil é marcada por sucessivos ciclos de forte intervenção estatal alternados com períodos de retração ou desmonte. Conforme observam Marson (2009) e Cauzzi, Ruiz e Almeida (2017), esse movimento reflete diferentes concepções sobre o papel do Estado na proteção e no fomento à cultura nacional. Até o final da década de 1980, segundo aponta Marson (2009), o paradigma vigente fundamentava-se na atuação direta do Estado, cujo expoente máximo foi a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme). Criada em 1969, ainda sob o regime militar, a Embrafilme operava, na visão de Ikeda (2015) e da própria Marson (2009), como uma empresa de economia mista que centralizou o financiamento, a coprodução e, de maneira quase hegemônica, a distribuição da cinematografia nacional. Esse modelo, aliado à atuação do Conselho Nacional de Cinema (Concine) na fiscalização e na imposição da cota de tela, garantiu a proteção do mercado interno contra a maciça importação de filmes, o que levou o setor ao seu auge na década de 1970. Nesse período, "a fatia do cinema brasileiro em seu próprio mercado chegou a 30% em 1978" (Marson, 2009, p. 18).

Entretanto, segundo Marson (2009), ao longo da década de 1980, o modelo de produção centralizado na Embrafilme começou a apresentar sinais de esgotamento. Para a autora, a grave crise econômica que assolou o país comprometeu o poder de investimento do Estado e minou a capacidade de sustentação da empresa, que passou a ser alvo de severas críticas tanto da mídia quanto da própria classe cinematográfica. As acusações envolviam "inoperância, má gestão administrativa, favoritismo e não cumprimento de compromissos" (Marson, 2009, p. 13). Concomitantemente, como detalham Andrade, Cauzzi e Araújo (2017), o aumento do preço dos ingressos, atrelado ao avanço da televisão e à popularização do videocassete, afastou ainda mais os espectadores das salas de cinema, o que criou um cenário de deslegitimação da política de patrocínio direto.

O golpe definitivo contra esse ciclo ocorreu em março de 1990, com a posse do presidente Fernando Collor de Mello. Adotando uma postura neoliberal, "a concepção política adotada por Collor tratou a cultura como um 'problema de mercado', eximindo o Estado de qualquer responsabilidade nesta área" (Marson, 2009, p. 17). De acordo com Cauzzi, Almeida e Cunha (2017), através da Medida Provisória nº 151, Collor extinguiu sumariamente a Embrafilme, o Concine, a Fundação do Cinema Brasileiro e o próprio

Ministério da Cultura, rebaixando-o a uma secretaria subordinada. Além de eliminar as fontes de financiamento, Marson (2009) acrescenta que o governo promoveu a desregulamentação do setor, extinguindo a cota de tela e abrindo o mercado irrestritamente às importações. Essa abrupta retirada do Estado resultou na paralisação quase total da atividade, saindo de uma média de oitenta filmes lançados anualmente nos anos 1980, para o lançamento de apenas três longas-metragens em 1992 (Marson, 2009).

Diante do colapso do setor e sob pressão da sociedade civil e dos profissionais do audiovisual, Cauzzi, Ruiz e Almeida (2017) e Ikeda (2015) pontuam que o Estado iniciou um processo de reconstrução paulatina de seus mecanismos de fomento, alterando substancialmente sua natureza. Assim, em dezembro de 1991, foi promulgada a Lei nº 8.313 (Lei Rouanet), que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), substituindo a antiga Lei Sarney. Na avaliação de Ikeda (2015), a nova lei estabeleceu as bases do financiamento indireto através da renúncia fiscal, modelo no qual o Estado delega ao mercado a decisão de quais projetos receberão os recursos públicos abatidos dos impostos das empresas privadas. Pouco depois, “no início de 1992, chegou-se à Lei 8.401 (de 8 de janeiro de 1992), que regulamentou a cota de tela”, representando um primeiro respiro regulatório frente à liberalização, como salienta Marson (2009, p. 45).

No entanto, o verdadeiro marco institucional da retomada foi consolidado no governo de Itamar Franco com a aprovação da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que ficou conhecida como a Lei do Audiovisual (Cauzzi; Almeida; Cunha, 2017). Para Ikeda (2015) e Marson (2009), essa legislação específica aprofundou o modelo de incentivo fiscal, criando os Certificados de Investimento Audiovisual, que permitiam aos contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) deduzir integralmente do Imposto de Renda os valores aportados na produção de obras cinematográficas, tornando o investimento em cinema um negócio financeiramente vantajoso e isento de riscos para as corporações patrocinadoras. Portanto, o Estado passava da condição de produtor e distribuidor direto para a de um agente que fomenta indiretamente a produção através de uma política de “mecenato oficial intermediado pelo setor privado” (Marson, 2009, p. 72).

A conjugação do binômio Lei Rouanet e Lei do Audiovisual pavimentou o surgimento do fenômeno que a imprensa e a crítica rotularam de “Cinema da Retomada”, ganhando grande visibilidade a partir de 1995, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, como observam Ikeda (2015). Segundo Marson (2009), a produção foi reativada, o público voltou a se interessar pelos filmes nacionais e o cinema brasileiro reconquistou seu reconhecimento internacional, com obras sendo indicadas ao Oscar e

premiadas em importantes festivais. Nesse contexto de euforia, a autora destaca que o campo cinematográfico buscou legitimação através da sua inserção comercial e do sucesso de bilheteria. Contudo, Marson (2009) alerta que a lógica das leis de incentivo atrelou fortemente a estética e a temática dos filmes aos interesses de marketing dos departamentos de comunicação das grandes empresas patrocinadoras.

Apesar do aumento no volume de produções, Ikeda (2015) e Marson (2009) analisam que o modelo focado estritamente na renúncia fiscal demonstrou sérios limites estruturais no final da década de 1990. Para os autores, as leis incentivavam quase que exclusivamente a fase de produção dos filmes, deixando as etapas cruciais de distribuição e exibição relegadas às forças de um mercado amplamente dominado por oligopólios estrangeiros. O resultado foi a formação de gargalos, por exemplo, muitos filmes eram produzidos com dinheiro incentivado, mas poucos conseguiam penetrar o circuito exibidor e chegar ao espectador, o que impedia a autossustentabilidade da indústria (Marson, 2009).

A constatação de que soluções paliativas e emergenciais não garantiriam a continuidade do setor levou a uma forte articulação política entre cineastas, produtores e o governo, culminando na realização de edições do Congresso Brasileiro de Cinema nos anos 2000 (Marson, 2009). Nessas instâncias, conforme avaliam Ikeda (2015) e Marson (2009), amadureceu a tese de que o Brasil não precisava apenas de mecanismos para viabilizar "projetos isolados", mas sim de uma política sistêmica e abrangente para toda a cadeia audiovisual, integrando cinema, televisão, vídeo e publicidade. Desse modo, Marson (2009) argumenta que se buscava uma intervenção estatal que corrigisse as falhas de mercado e viabilizasse a criação de fundos próprios de financiamento não dependentes do marketing privado.

A resposta institucional do Estado a essas demandas materializou-se em 6 de setembro de 2001, com a edição da Medida Provisória nº 2.228-1. Esse dispositivo legal instituiu a Política Nacional do Cinema e alterou a arquitetura de governança do setor ao criar o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) (Cauzzi; Ruiz; Almeida, 2017). Na visão de Ikeda (2015) e Marson (2009), a criação da ANCINE representou o retorno do Estado à condição de regulador, fiscalizador e indutor do mercado, atuando não mais como monopolista, como nos tempos da Embrafilme, mas como uma agência reguladora dotada de autonomia administrativa e financeira.

Cauzzi, Ruiz e Almeida (2017) lembram que a mesma Medida Provisória de 2001 instituiu a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

(CONDECINE), uma taxa de natureza regulatória que passou a incidir sobre a exploração comercial de obras audiovisuais, incluindo remessas de lucro ao exterior por distribuidoras e exibidoras. Com a arrecadação da CONDECINE, como evidenciam Marson (2009) e Cauzzi, Ruiz e Almeida (2017), o Estado recuperou a capacidade de formar fundos de fomento direto, visando irrigar não apenas a produção, mas também os segmentos historicamente negligenciados de comercialização, distribuição e modernização de infraestrutura, com o intuito de construir uma cadeia produtiva autossustentável.

Com a consolidação da ANCINE e o desenvolvimento de arranjos mais complexos ao longo dos anos 2000, as fronteiras entre o cinema e outros suportes começaram a se diluir. Esse movimento de convergência produtiva entre o cinema e a televisão é dissecado por Marson (2009) e por Cauzzi, Almeida e Cunha (2017), cujo exemplo mais notório apontado pelos pesquisadores foi a atuação da Globo Filmes. De acordo com Cauzzi, Almeida e Cunha (2017, p. 40), através da oferta de um "capital virtual", materializado em expressiva publicidade nos canais abertos e em estratégias de *cross media*, a emissora viabilizou grandes sucessos de bilheteria e aproximou as linguagens do cinema e da televisão comercial, consolidando um padrão híbrido de produto audiovisual voltado ao entretenimento de massas.

A evolução do marco regulatório atingiu um novo patamar com a promulgação da Lei nº 12.485, em setembro de 2011, conhecida como a "Lei da TV Paga" (Cauzzi; Ruiz; Almeida, 2017). As autoras explicam que, em resposta à necessidade de expansão de tela, a lei estabeleceu o Serviço de Acesso Condicionado e introduziu cotas obrigatórias de exibição para conteúdos audiovisuais brasileiros no horário nobre dos canais por assinatura. Além disso, as pesquisadoras demonstram que a Lei da TV Paga ampliou a base de recolhimento da CONDECINE para o segmento de telecomunicações, gerando um expressivo volume de recursos para o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

Na análise de Cauzzi, Ruiz e Almeida (2017), a capitalização do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) permitiu que as políticas públicas passassem de lógicas conjunturais, até então atreladas à instabilidade dos incentivos fiscais, para estratégias estruturais de longo prazo. O FSA passou a investir na cadeia como um todo mediante o retorno dos lucros das produções bem-sucedidas. Paralelamente, as autoras observam que programas como o "Cinema Perto de Você" (Lei nº 12.599/2012) adotaram incentivos tributários para descentralizar o parque exibidor. Essa medida buscou levar salas de

projeção a cidades de médio porte e bairros populares, combatendo a elitização que marcou o acesso ao cinema desde os anos 1990 (Cauzzi; Ruiz; Almeida, 2017).

No cenário contemporâneo, a economia do audiovisual enfrenta o profundo impacto da digitalização e do surgimento das plataformas de Vídeo sob Demanda (VoD). Para Valiati, Zaffari e Silva (2017), o advento de empresas de streaming alterou as formas de distribuição e o consumo de bens simbólicos, promovendo uma economia de escopo global que fragmenta a demanda e desafia a regulação baseada em territórios físicos. Assim, as políticas públicas para o setor veem-se forçadas a entrar em um novo ciclo de debates regulatórios para garantir a proteção, a concorrência justa e o financiamento do conteúdo nacional num ambiente marcado pela convergência transmídia e pela desmaterialização do produto audiovisual. Se em âmbito nacional os desafios concentram-se na regulação dessas novas plataformas, em recortes periféricos a luta histórica ainda se dá pelo direito básico à produção e exibição, como veremos ao analisarmos a historicidade do movimento audiovisual na Baixada Fluminense.

3 O AUDIOVISUAL NA BAIXADA FLUMINENSE

A relação entre o audiovisual e o território da Baixada Fluminense remonta ao início do século XX, e que desmistifica a ideia de que a região seria um espaço destituído de memória cinematográfica. Desde a década de 1920, encontram-se relatos e registros documentais sobre a programação de cinema na região que hoje corresponde ao município de Nova Iguaçu, ainda que a historiografia local enfrente desafios para precisar a inauguração da primeira sala da cidade (Souza; Monteiro, 2013). Ao mapearem esse passado, Souza e Monteiro (2013) destacam que o cinema mais antigo identificado formalmente na Baixada foi o Cine Verde, fundado no ano de 1924. Esse empreendimento pioneiro foi logo seguido pela abertura do Cinema Nilópolis, em 1925, e, mais tarde, pela inauguração do Cine Teatro Imperial, em 1937.

É fundamental compreender que esses primórdios do audiovisual na região não possuíam, em sua gênese, um caráter popular ou democratizante. Ao contrário, a difusão cinematográfica inicial estava estritamente ligada aos hábitos de consumo e sociabilidade da elite iguaçuana. Segundo Souza e Monteiro (2013) a frequência às salas de exibição operava como um mecanismo de distinção social, no qual as classes abastadas locais buscavam reproduzir os costumes culturais europeus e da então capital federal como um

símbolo de status. Conforme os autores, a própria geografia dessas construções denunciava esse caráter excludente, pois os cinemas localizavam-se nas áreas centrais e nobres, frequentadas pela elite local, sendo seus proprietários figuras de grande influência política e econômica na sociedade iguaçuana.

Contudo, a dinâmica socioespacial da Baixada Fluminense sofreria uma alteração em meados do século XX. Com a crise da citricultura, atividade basilar da economia iguaçuana ao longo de toda a década de 1940, os grandes proprietários de terras viram-se diante da urgência de diversificar seus investimentos e buscar novos modelos de negócios. A principal solução encontrada foi o loteamento massivo de suas vastas propriedades rurais. Essa medida deflagrou um processo de especulação imobiliária que fomentou uma migração para a região, impulsionando uma reestruturação econômica e, consequentemente, transformando o panorama social, demográfico e cultural local (Rodrigues, 2006). Foi exatamente nesse contexto de explosão demográfica e formação de uma nova classe trabalhadora urbana que a Baixada Fluminense vivenciou um boom no número de salas de cinema. A exibição cinematográfica deixou de ser um privilégio exclusivo da elite para se tornar um negócio de massas (Souza; Monteiro, 2013).

[...] entre finais da década de 1940 e 1950 foram criados nada mais que vinte e seis cinemas em Nova Iguaçu. Dentre eles, o Cine Iguaçu se tornou o mais conhecido da região, tendo sido inaugurado por um importante proprietário de terra em 1952, com 1017 lugares. Desta vez, a configuração da distribuição das salas de cinema não se dá em torno das localizações nobres, apesar do maior número de salas ainda se encontrarem no Centro, mas espalhadas pelo município, atendendo à nova classe econômica de Nova Iguaçu formada por migrantes e pequenos produtores. Sendo os únicos aparatos culturais fixos da cidade e por configurarem uma opção de baixo custo, rapidamente os cinemas foram incorporados às práticas de lazer das novas classes econômicas (Cine, 2012; Simões, 2011 *Apud* Souza; Monteiro, 2013, p. 5).

Diametralmente oposto a esse passado culturalmente vibrante nas ruas, a realidade atual da região metropolitana evidencia um processo de desmonte e elitização do acesso à cultura. O parque exibidor popular foi aniquilado, e a exibição cinematográfica resume-se hoje a poucas salas geridas por grandes oligopólios, localizadas exclusivamente dentro de shopping centers. Quanto aos imponentes prédios que abrigavam os antigos cinemas de rua, constata-se a total ausência de políticas públicas voltadas para a conservação patrimonial ou requalificação desses espaços (Souza; Monteiro, 2013). Esses edifícios históricos encontram-se, em sua maioria, abandonados, descaracterizados ou

transformados em templos religiosos e estabelecimentos comerciais, sem qualquer identificação de sua relevância passada.

O vácuo deixado pelo fim dos cinemas de rua começou a ser taticamente preenchido a partir da década de 1980, momento em que se observam os primórdios dos movimentos cineclubistas e do vídeo popular na região. Esse despertar foi fortemente impulsionado por iniciativas de comunicação comunitária, com destaque para a TV Maxambomba e a TV Olho (Melo, 2023). Sendo uma das primeiras experiências de TV comunitária do país, a TV Maxambomba subverteu a lógica da recepção passiva ao promover a “produção e exibição de vídeos em bairros da Baixada Fluminense, através de um telão armado todas as noites sobre uma Kombi em praças e ruas desta região” (Nascimento, 2009 Apud Rosa, 2016, p. 11). Muito além de exibir filmes, a TV Maxambomba possuía um projeto pedagógico e político que visava fortalecer a atuação de coletivos culturais locais, adotando uma abordagem interativa e territorializada que seria herdada e aprimorada pelos cineclubes da Baixada Fluminense no século XXI (Rosa, 2016).

Ao longo dos anos 2000, diante da precariedade de infraestrutura urbana, da falta das políticas públicas de cultura, algo comum a praticamente todos os municípios da região, e da insatisfação com a ausência de equipamentos culturais locais, emergiram diversos agrupamentos na Baixada Fluminense, voltados para diferentes segmentos do campo artístico (Melo, 2021). Um dos catalisadores para a disseminação e organização desses grupos foi o profundo incômodo com a lógica que obrigava os moradores a se deslocarem exaustivamente até a cidade do Rio de Janeiro para usufruir de qualquer atividade cultural (Rosa, 2016).

Esta segregação espacial é exemplificada pela já citada escassez de salas de cinema na região. O mapeamento realizado pela Casa Fluminense em 2020 revelou a disparidade ao mostrar que dos treze municípios da Baixada, apenas seis possuíam salas de cinema. Após os impactos econômicos da pandemia de COVID-19, esse número foi ainda mais reduzido, caindo para cinco com o fechamento definitivo da sala de exibição comercial no município de Paracambi. O caso do município de Belford Roxo ilustra perfeitamente essa privação de direitos culturais, visto que a cidade carrega o estigma de ser o maior município do Brasil sem uma única sala de exibição comercial (Lima, 2022).

Dessa maneira, diante de um Estado ausente e de um mercado excludente, moradores da região que antes frequentavam as atividades culturais hegemônicas no Rio de Janeiro passaram a assumir o protagonismo, organizando iniciativas artísticas de forma

independente em seus próprios municípios (Melo, 2021). Além do incômodo com a invisibilidade local, transformações macroeconômicas e sociais no cenário brasileiro também pavimentaram o caminho para esse movimento. Destacam-se a relativa democratização do acesso aos meios de produção e equipamentos audiovisuais digitais, a valorização institucional das políticas culturais durante os dois primeiros governos Lula (2003-2010), a elevação do poder de consumo das classes populares e a fundamental expansão do acesso ao ensino superior por parte das juventudes periféricas. Conforme argumenta Melo (2021), a confluência desses fatores contribuiu para forjar uma nova epistemologia, alterando o modo de pensar e representar territórios historicamente estigmatizados pela violência e pela miséria, como a Baixada Fluminense.

Nesse processo, os coletivos audiovisuais que surgem na região precisam ser compreendidos a partir de uma noção expandida e contemporânea do conceito de coletivo, aproximando-o estruturalmente da ideia de Redes (Moreira; D'arrochella; Cupolillo, 2022). Isso porque esses agrupamentos não operam como entidades fechadas, burocráticas ou hierarquizadas, mas atuam em constante fluidez e colaboração com outros coletivos da região, permitindo trocas de saberes, recursos e transformações mútuas (Migliorin, 2012 Apud Moreira; D'arrochella; Cupolillo, 2022). Essa rede se materializa na prática como uma teia de apoio mútuo, indispensável para o fortalecimento e a viabilidade da produção cultural local.

Aprofundando essa dinâmica, Melo (2023) utiliza a categoria de "circuito" para observar que os produtos audiovisuais e as ações culturais da região devem ser entendidos como partes interdependentes de um mesmo conjunto, ainda que estejam espacialmente separados por fronteiras municipais. O tecido conjuntivo que os une são “os encontros entre pessoas com interesses comuns e as relações construídas entre elas ao circularem com frequência pelos mesmos espaços” (Melo, 2023, p. 6). Ou seja, um festival sediado em Nova Iguaçu, um set de filmagem em Belford Roxo e uma mostra de cinema de guerrilha no Rio de Janeiro estão organicamente interligados por laços de afinidade estética, interesse político e circulação de seus agentes. Em suma, os coletivos caracterizam-se como “associações entre pessoas de várias funções diferentes, que possuem como objetivo comum desenvolver o cenário artístico e cultural de determinada região” (Moreira; D'arrochella; Cupolillo, 2022, p. 17). Um exemplo empírico dessa atuação em rede é o trabalho desenvolvido pelo coletivo BaixadaCine, fundado em 2016, responsável pela criação do cineclube Velho Brejo em parceria estratégica com o Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) campus Belford Roxo. Atualmente, refletindo a

dinâmica nômade típica dessas redes de resistência, as sessões do cineclube ocorrem no Centro Cultural Donana, mantendo o princípio de serem gratuitas e abertas ao grande público (Lima, 2022). A existência de iniciativas como essa subverte a exclusão mercadológica e garante o acesso à cultura audiovisual na cidade.

No vasto território da Baixada, a práxis desses coletivos audiovisuais se sustenta sobre a tríade da exibição, formação e produção. No que tange ao eixo da exibição, nota-se uma curadoria que se contrapõe à hegemonia de Hollywood:

[...] destacam-se os festivais e cineclubes que têm como marca a difusão de produções audiovisuais em sintonia com critérios estéticos e políticos relacionados ao chamado “cinema de arte” e ao videoativismo. Gratuita e aberta ao público, esse tipo de manifestação cumpre um papel importante para a circulação de filmes fora da rota comercial (Melo, 2023, p. 3).

Analisando esse fenômeno, Melo (2023) reflete sobre os coletivos de audiovisual da região como integrantes de uma "onda cineclubista periférica", destacando que a exibição comunitária atua como a porta de entrada e a principal forma de militância inicial desses grupos. No entanto, a evolução orgânica dessas organizações as leva inevitavelmente para o campo da produção e da educação não formal. A emergência dos cineclubes transcende a mera função de equipamento cultural compensatório ao se converterem em incubadoras de produção audiovisual autoral, fomentando a realização de filmes de baixo orçamento, e atuam na formação crítica e técnica dos moradores por meio de cursos, debates e oficinas. Um caso emblemático dessa trajetória completa é o Cineclube Mate com Angu, fundado no ano de 2002 em Duque de Caxias, consolidando-se como o mais antigo cineclube em atividade contínua na região (Silva, 2022). Mais do que consumir produtos audiovisuais externos, esses coletivos criam, editam e exibem suas próprias obras, assumindo para si a responsabilidade política de disseminar novas perspectivas e ressignificar a realidade e a iconografia local da Baixada Fluminense (Silva, 2022; Melo, 2023).

A produção oriunda dessas redes dialoga com as táticas de apropriação do espaço urbano. O cinema feito na Baixada, muitas vezes categorizado como "cinema de guerrilha", não se define apenas pela precariedade ou por ser feito "com o que se tem", mas sim pela fabricação de um repertório de táticas capazes de potencializar os poucos recursos disponíveis (Leroux, 2017). O Cinema de Guerrilha da Baixada (CGB), originário de São João de Meriti, atua nesse limiar, convertendo o cenário urbano no seu

próprio estúdio e transitando as fronteiras entre a expressão popular e a consagração artística, criando filmes que desestabilizam o olhar viciado sobre a periferia (Leroux, 2017).

Neste contexto de disputa de imaginário, muitos desses coletivos surgem baseados no princípio de democratizar o acesso não apenas à exibição, mas sobretudo às vozes e narrativas da linguagem cinematográfica (Rosa, 2016). O objetivo é a construção de um cenário audiovisual mais inclusivo, plural e representativo. Não é obra do acaso que esses cineclubes pensem o fazer cinema a partir do chão de seu território; eles criam cinema exatamente para os locais onde o cinema institucional não existe e para sujeitos com acesso severamente limitado a essa forma de expressão artística e política (Lima, 2022).

Por conseguinte, a atuação dos coletivos incide diretamente na formação da identidade cultural da Baixada Fluminense, promovendo a autoestima e a valorização de seu território. Como atesta Rosa (2016, p. 14), essas organizações “podem ser consideradas referências na mobilização e na articulação entre várias linguagens e coletivos da região”. Os cineclubes disputam ativamente narrativas hegemônicas e evidenciam o potencial inventivo e cultural da Baixada, muitas vezes, a face invisibilizada. Ao não se limitarem apenas à projeção em tela, mas abrirem as rodas para debates e oficinas práticas, eles instauram espaços para vivências artísticas e sociabilidades que, de outra forma, seriam aniquiladas pela escassez de infraestrutura urbana (Rosa, 2016).

No que concerne ao financiamento e à viabilidade material de todas essas ações, as redes de apoio mútuo deixam de ser uma escolha filosófica e tornam-se um imperativo de sobrevivência. Dada a escassez crônica de editais específicos e os valores ínfimos arrecadados de forma independente, essas redes funcionam como cooperativas informais (Silva, 2022). Elas possibilitam o acesso aos caros meios de produção, uma vez que projetores, câmeras, caixas de som e iluminação são frequentemente compartilhados, cedidos ou emprestados entre diferentes grupos da região (Silva, 2022). Essa dinâmica colaborativa interartes fica registrada no depoimento do ativista Maciel, integrante do Cineclubes Imbariê nos Trilhos, de Duque de Caxias: “Eu pegava o projetor emprestado com o pessoal da Capa Pão. A Capa Pão é um coletivo de quadrinhos que tem aqui em Caxias” (Silva, 2022, p. 18). Dessa maneira, a prática cotidiana da colaboração solidária não apenas viabiliza a realização concreta das mostras e gravações, mas reforça os laços afetivos e o movimento sistêmico em rede entre os coletivos, transformando a carência material em uma tecnologia social de cooperação.

A solidez dessas redes, forjada em anos de escassez, se provou fundamental durante a crise sem precedentes gerada pela pandemia de COVID-19. Quando as medidas sanitárias forçaram o cancelamento abrupto de todas as atividades presenciais de rua e a interdição dos parques espaços culturais físicos, os coletivos não se desmobilizaram; ao contrário, eles precisaram adaptar suas táticas e migrar aceleradamente para o trabalho e a mobilização no ambiente remoto. Desse esforço de adaptação surgiram iniciativas de resistência, tais como: “cineclubes e festivais de cinema online, além do lançamento na internet de textos, cartas, manifestos, podcasts, as chamadas lives com eventos ao vivo e inúmeros debates nas redes sociais” (Melo, 2021, p. 88).

Paralelamente à programação online, que visava manter o público engajado, intensificou-se uma luta por políticas públicas emergenciais da cultura no território. Antecipando-se ao colapso socioeconômico de seus agentes, a rede de agentes culturais articulou rapidamente a redação e divulgação da Carta Manifesto dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Cultura da Baixada Fluminense. Sobre a dimensão e a importância histórica desse documento, a literatura descreve:

Lançado na internet no dia 30 de março de 2020, o documento foi encaminhado ao poder público com o objetivo de ‘recomendar ações imediatas de enfrentamento e prevenção de um colapso no setor cultural’, com destaque para fatores estruturais que agravam a situação no contexto da Baixada Fluminense. Para elaboração do material, diversos artistas se reuniram, havendo presença significativa daqueles da área audiovisual. A carta contou com mais de 200 assinaturas, dentre elas a do Baixada Cine e de outros coletivos vinculados ao Baixada Filma (Melo, 2021, p. 95).

Além do caráter reivindicatório, o período da pandemia funcionou como um momento de aprofundamento das redes de apoio. A colaboração entre os grupos tornou-se essencial para mapear gargalos burocráticos, realizar mutirões de auxílio na formatação de projetos e garantir que um número significativamente maior de agentes locais, historicamente alijados dos processos de fomento, tivesse acesso aos disputados editais municipais viabilizados pela Lei Aldir Blanc. É importante ressaltar que a capilaridade demonstrada por esses atores durante a pandemia foi resultado de um acúmulo de forças que vinha se desenhando na década anterior. Esses coletivos audiovisuais já haviam crescido e se diversificado substancialmente desde 2015, ano em que o Mapeamento dos Grupos Criativos da Baixada Fluminense apontou a existência de vinte e um agrupamentos formalmente ligados à cadeia do audiovisual operando na região. Dos treze

municípios que conformam a Baixada Fluminense, apenas as cidades de Itaguaí e Magé não apresentaram coletivos audiovisuais consolidados identificados naquele levantamento. Demonstrando a vitalidade do circuito, entre os inúmeros grupos que demarcavam o território audiovisual periférico e permaneciam em intensa atividade por volta de 2017, destacaram-se:

Buraco do Getúlio (Nova Iguaçu), Mate com Angu (Caxias), Donana (Belford Roxo), Código (Japeri), Cine Marapicu (Queimados), Ankito (no IFRJ de Nilópolis), Cineclube Digital (no SESC de Nova Iguaçu), Cineclube Velho Brejo (Belford Roxo), Cineclube Videoverso (Mesquita), Cineclube Ágora (Duque de Caxias), Cineclube Xuxucomxis (Nova Iguaçu), além, é claro, do Cineclube de Guerrilha, o CGB, que funciona no Bar do Caramujo (de J. Ulivan), em São João de Meriti (Leroux, 2017, p. 16).

Unidos pelo sentimento comum de inconformismo diante do apagamento e da exclusão, os coletivos culturais da Baixada Fluminense transcenderam a mera vontade de fazer filmes para formar redes de resistência política e estética. O papel exercido por essas associações e cineclubes prova que eles ultrapassam o âmbito da exibição estritamente audiovisual. Eles consolidaram-se como trincheiras de resistência em um território geopoliticamente periférico, disseminando não apenas o cinema independente brasileiro, mas sobretudo o pensamento crítico e a identidade aos participantes de suas sessões e eventos. Foi exatamente para subsidiar e socorrer essa rede precarizada e autônoma que os recursos da Lei Paulo Gustavo foram operacionalizados.

4 A LEI PAULO GUSTAVO E OS EDITAIS NA BAIXADA

A materialização das políticas públicas de fomento na Baixada Fluminense sempre esbarrou na ausência de mecanismos direcionados às especificidades do território. Como demonstrado, as redes cineclubistas e os coletivos de produção audiovisual operaram, durante décadas, à margem dos grandes orçamentos estatais, dependendo de táticas de guerrilha e redes de solidariedade para existir. Apesar da clareza das demandas locais, cristalizadas em mobilizações que denunciavam o subfinanciamento crônico, políticas efetivas de fomento só começaram a ganhar contornos reais a partir da desestruturação provocada pela pandemia de Covid-19, quando o colapso econômico do setor cultural exigiu respostas institucionais do Estado.

Nesse contexto de urgência, a aprovação da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022) representou um marco divisório. Trata-se da primeira política pública de fomento com recursos descentralizados e obrigatoriamente carimbados para o setor audiovisual que atingiu as periferias do país. Ao direcionar nacionalmente R\$ 3,862 bilhões para Estados, Distrito Federal e municípios, a lei assumiu um ineditismo histórico (Brasil, 2022). Regulamentada em maio de 2023, a verba disponibilizada configurou o maior investimento direto na história do setor cultural brasileiro até o advento da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB). Para a Baixada Fluminense, a soma dos valores recebidos pelos treze municípios criou uma janela de oportunidade ímpar para dinamizar a cadeia produtiva local, historicamente asfíxiada.

A engenharia financeira da Lei Paulo Gustavo teve como lastro os superávits acumulados do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e, majoritariamente, do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Do montante global, R\$ 2,797 bilhões foram blindados exclusivamente para o audiovisual, visando cobrir todos os elos da cadeia produtiva (Brasil, 2022). O repasse aos entes federativos adotou critérios descentralizadores, considerando os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), atrelados à proporção populacional (MINC, 2023).

Para compreender o impacto dessa injeção de recursos na Baixada Fluminense, foram examinados 31 editais voltados especificamente ao setor audiovisual, selecionados de um universo de 56 certames publicados entre 2023 e 2024 pelos treze municípios da região³. A análise tipológica classificou as vagas ofertadas em seis eixos de investimento direto, espelhando a complexidade da cadeia: (1) incentivo direto aos trabalhadores/as; (2) produção de obras; (3) cinema itinerante; (4) formação/capacitação; (5) mostras/festivais; e (6) reformas/preservação de espaços. A Tabela 1 apresenta a distribuição das oportunidades geradas, revelando as prioridades adotadas pelos gestores municipais e o perfil do fomento na região.

³ Para viabilizar uma amostragem precisa dos impactos exclusivos sobre a cadeia do audiovisual, certames que englobavam múltiplas linguagens artísticas foram isolados desta análise tipológica.

Tabela 1 - Distribuição de oportunidades geradas pelos editais da LPG para o audiovisual na baixada fluminense por categoria

Municípios	Nº Editais	Incentivo direto aos trabalhadores(as)	Produção de obras	Cinema Itinerante	Formação/ Capacitação	Mostras e festivais	Reforma/ Preservação
Belford Roxo	2	-	45	2	16	-	-
Duque de Caxias	3	15	155	-	70	6	14
Guapimirim	2	-	18	-	1	-	2
Itaguaí	2	-	50	7	3	6	-
Japeri	3	19	45	1	5	1	11
Magé	3	-	83	2	8	1	15
Mesquita	1	-	32	2	1	-	2
Nilópolis	1	-	27	1	1	1	3
Nova Iguaçu	6	80	57	10	4	3	10
Paracambi	2	TD*	TD	-	-	TD	TD
Queimados	3	-	33	-	2	-	1
São João de Meriti	2	25	50	2	2	10	3
Seropédica	1	-	17	1	-	-	-
TOTAL	31	139	612	28	113	28	61

Fonte: Elaboração própria com base nos editais dos municípios da Baixada Fluminense.

*Em Paracambi, devido à ausência de especificação quantitativa prévia, adotou-se 'TD' (Total Deferido).

A centralidade do fomento recaiu de forma ampla sobre a "Produção de obras", que concentrou 612 vagas. Esse dado evidencia que a prioridade das gestões e a principal demanda da base foi a concretização de bens culturais tangíveis (curtas, longas, videoclipes e documentários). A categoria de "Incentivo direto aos trabalhadores/as", materializada em premiações por trajetória e bolsas de pesquisa, foi adotada em apenas cinco municípios, mas gerou 139 vagas para a manutenção de profissionais precarizados.

Chama atenção a assimetria na categoria de "Formação/Capacitação". Das 113 vagas ofertadas em toda a região, 70 concentraram-se em Duque de Caxias, indicando que a maioria dos municípios negligenciou o fomento à educação audiovisual de base. Da mesma forma, as categorias de "Cinema itinerante" e "Mostras e festivais", vitais para a circulação das obras em territórios desprovidos de salas comerciais, receberam aportes residuais (28 vagas cada).

Contudo, a simples oferta de editais não garante a democratização do recurso. O cruzamento entre as vagas abertas e os projetos efetivamente deferidos permitiu mensurar não apenas o alcance financeiro, mas a capacidade de absorção e as barreiras burocráticas enfrentadas pelos agentes culturais locais. Assim, a Tabela 2 tensiona a relação entre o número de vagas abertas e o preenchimento efetivo, revelando gargalos na implementação da política.

Tabela 2 - Número de vagas ofertadas e preenchidas por categoria nos editais da LPG na BXD

Categorias	Vagas Ofertadas	Vagas Preenchidas	%
Incentivo direto aos trabalhadores/as	139	132	94,96%
Produção de obras	612	517	84,48%
Cinema Itinerante	28	26	92,86%
Formação/Capacitação	113	39	34,51%
Mostras e festivais	28	16	57,14%
Reforma/preservação	61	35	57,38%

Fonte: Elaboração própria com base nos editais e seus resultados publicados pelos municípios da Baixada Fluminense.

A análise dos percentuais de preenchimento apresenta o panorama real do audiovisual na Baixada Fluminense. O índice quase total de ocupação no "Incentivo direto" (94,96%) e no "Cinema itinerante" (92,86%) demonstra que os coletivos possuem grande expertise nessas áreas e que havia uma demanda reprimida pela valorização de trajetórias (prêmios) e por exposições em espaços não convencionais – tática histórica dos cineclubes da região. O índice de 84,48% na "Produção de obras" confirma a alta capacidade criativa represada no território.

Em contrapartida, o baixo número de vagas preenchidas mostra como a burocracia dos editais dificulta o acesso. A baixa ocupação em "Formação/Capacitação" (apenas 34,51% preenchidas) sugere que as exigências técnicas, pedagógicas e/ou formais para se propor um curso com verba pública não dialogam com a dinâmica orgânica da "guerrilha", onde os saberes são transmitidos de forma horizontal e não escolarizada.

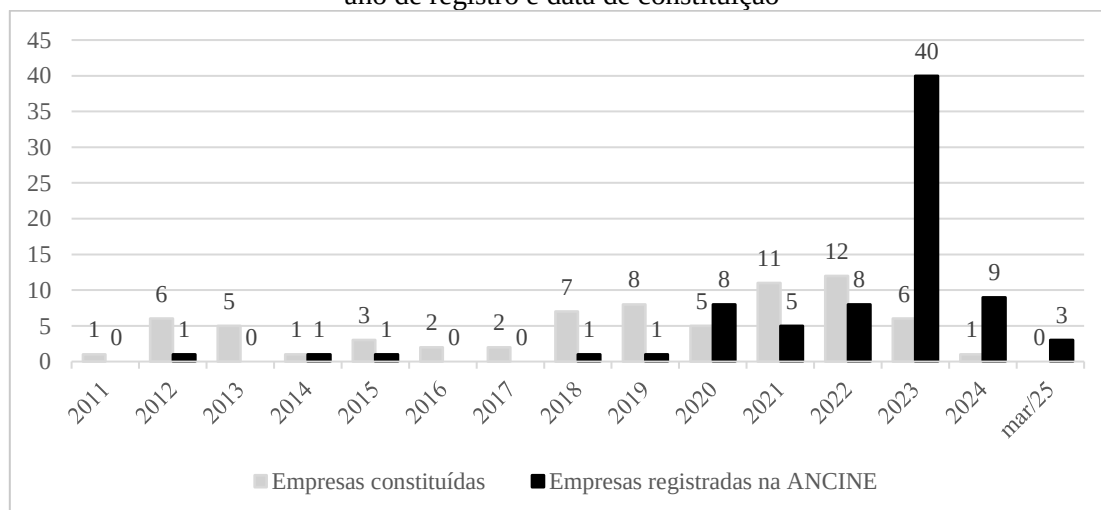
Embora a exibição comunitária seja a vocação principal e a origem histórica da maioria dos cineclubes baixadenses, a formatação exigida para a realização oficial de um "festival" com financiamento público impõe desafios logísticos. A exigência de alvarás, pagamentos de direitos de autor, contratação de infraestruturas e a complexidade da prestação de contas financeira podem ter inibido a participação dos coletivos menores na categoria "Mostras e festivais", na qual apenas 16 vagas foram ocupadas do total de 28 ofertadas. Este dado evidencia que é necessário que o modelo do edital seja desenhado de acordo com a escala e a realidade material da produção cultural periférica que frequentemente opera de forma mais orgânica, ágil e menos institucionalizada.

Contudo, o dado mais sintomático repousa nos parcos 57,38% de ocupação para "Reforma/preservação". Como recuperar uma infraestrutura que foi sistematicamente dizimada? A impossibilidade de preencher essas vagas corrobora o resgate histórico feito anteriormente: os imponentes cinemas de rua da Baixada Fluminense foram fechados,

vendidos ou convertidos em igrejas e comércios. Os coletivos contemporâneos operam, em sua maioria, sem sede própria, utilizando praças, lonas e pátios de equipamentos públicos. O desenho da política pública, formulado a partir da realidade dos grandes centros urbanos (onde há salas de arte e espaços culturais para serem reformados), revelou-se parcialmente inadequado para a morfologia periférica, onde o patrimônio físico do audiovisual já não pertence aos agentes culturais.

Apesar dos descompassos burocráticos, o impacto econômico direto da Lei Paulo Gustavo provocou uma metamorfose no perfil jurídico do setor. O imperativo formal para acessar recursos mais robustos (que exigiam Pessoa Jurídica) forçou uma rápida profissionalização institucional. Dados abertos da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), atualizados até março de 2025, indicam a existência de 82 empresas sediadas na Baixada Fluminense com atividade econômica ligada ao audiovisual. A maioria dessas produtoras (73 registros) foi formalizada entre 2020 e 2025, com um pico em 2023, ano em que surgiram 40 novas empresas de forma simultânea à publicação dos editais da LPG.

Gráfico 1 – Empresas Registradas na ANCINE, sediadas em municípios da Baixada Fluminense, com atividade econômica principal ou secundária relativa ao setor audiovisual, por ano de registro e data de constituição



Fonte: Elaboração Própria a Partir dos Dados Abertos da ANCINE.

Esse movimento de formalização possui uma dupla face. Por um lado, celebra a inserção oficial de dezenas de realizadores baixadenses no mercado audiovisual regulado, rompendo a barreira da informalidade. Por outro lado, expõe o risco de uma “editalização” da sobrevivência, na qual empresas são abertas com o fim estrito de viabilizar a captação de um edital emergencial, o que lança sérias dúvidas sobre a

sustentabilidade e a continuidade dessas produtoras caso o Estado recue e o fluxo de fomento seja interrompido novamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados empíricos extraídos da implementação da Lei Paulo Gustavo na Baixada Fluminense confirmam, em larga medida, o diagnóstico histórico feito pelos próprios produtores e realizadores da região ao longo das últimas décadas. A maciça ocupação das vagas de produção e incentivo direto ratifica que a capacidade técnica, a efervescência criativa e a demanda por realização já existiam e atuavam de forma pujante; o que faltava era o investimento para escoar essa força produtiva.

A Lei Paulo Gustavo deve ser criticamente reconhecida pelo seu caráter monumental, já que foi a primeira vez que o Estado brasileiro fez chegar recursos descentralizados e exclusivos para o audiovisual diretamente aos municípios periféricos, furando a bolha do financiamento restrito às capitais. O repasse não apenas financiou curtas-metragens, mas salvou trajetórias, gerou empregos locais e validou formalmente a profissão de inúmeros agentes por meio da abertura de produtoras (CNPJs).

No entanto, as fragilidades apontadas nos baixos índices de ocupação de vagas formativas e de infraestrutura soam como um alerta. A LPG foi concebida sob um paradigma emergencial e de execução acelerada, revelando descompasso entre as exigências burocráticas do Estado e a materialidade da cultura periférica. A experiência demonstra que políticas de fomento intermitentes, pautadas apenas no repasse pontual de capital, são insuficientes para reverter décadas de desmonte. Sem a conversão de fundos emergenciais em políticas de Estado contínuas, permanentes e adequadas aos territórios, o polo de produção audiovisual que se consolidou na Baixada Fluminense corre o risco de sofrer uma nova e severa retração, retornando forçadamente à invisibilidade e ao trabalho não remunerado de guerrilha.

REFERÊNCIAS

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. **Dados Abertos: Empresas Produtoras Registradas**. Rio de Janeiro: ANCINE, 2025.

ANDRADE, L. L.; CAUZZI, C. L.; ARAÚJO, L. V. L. A Cadeia Produtiva do Audiovisual: estruturas de mercado e padrões de consumo. In: VALIATI, Leandro *et al.* (Org.). **Consumo do Audiovisual no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS / CEGOV, 2017.

BAIXADA FILMA. **Manifesto A Baixada Filma**. [S.l.: s. n.], 2018.

BORJA, B.; LIMA, B.; ELLER, C. Política municipal de cultura na Baixada Fluminense. Indicadores culturais para acompanhamento e análise da LAB, LPG e PNAB. In: ROCHA, A.; OLIVEIRA, L. D.; AMARO, T.; DIAS, A. (Org.). **Periferia-Mundo: interpretações desde a Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 2022.

CAUZZI, C. L.; ALMEIDA, G. F.; CUNHA, A. M. O Audiovisual e os Setores Culturais e Criativos: caracterização e evolução recente. In: VALIATI, Leandro *et al.* (Org.). **Consumo do Audiovisual no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS / CEGOV, 2017.

CAUZZI, C. L.; RUIZ, K. P. B.; ALMEIDA, G. F. Instituições e o Audiovisual: esferas de apoio, divulgação e regulação. In: VALIATI, Leandro *et al.* (Org.). **Consumo do Audiovisual no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS / CEGOV, 2017.

IKEDA, Marcelo Gil. As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da "retomada". **Revista Eptic**, v. 17, n. 3, p. 163-176, set./dez. 2015.

LEROUX, Liliane. Táticas do cinema de guerrilha da Baixada para transitar entre o popular e o artístico. **Polêmica**, v. 17, n. 1, p. 1-23, 2017.

LIMA, Cíntia de Aguiar. Passeando por Belford Roxo: o flâneur baixadense. In: **Anais...** [S. l.: s. n.], 2022.

MARSON, Melina Izar. **Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

MELO, Renata da Silva. A periferia como futuro: O cinema em tempos de pandemia visto a partir da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro. **CROLAR - Critical Reviews on Latin American Research**, v. 9, n. 1, p. 86-98, 2021.

MELO, Renata da Silva. "O Rio de Janeiro é mais que a cidade do Rio de Janeiro": circuitos urbanos e coletivos audiovisuais da Baixada Fluminense. **Ponto Urbe**, n. 31, 2023.

MINC – Ministério da Cultura. **Cartilha Lei Paulo Gustavo - Audiovisual**. Brasília: MinC, 2023.

MOREIRA, Leonardo Cesar Alves; D'ARROCHELLA, Marcio Luiz Gonçalves; CUPOLILLO, Pedro de Almeida. Coletivos culturais cineclubistas da Baixada Fluminense: um conjunto de panoramas. **Periferia**, v. 14, n. 1, p. 7-29, 2022.

RODRIGUES, Adrianno Oliveira. **De Maxambomba a Nova Iguaçu (1833-90's): economia e território em processo**. 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ROSA, Carolina Lourenço da Costa Duarte. **O movimento cineclubista em territórios periféricos: a valorização da identidade através da democratização das práticas e nexos audiovisuais**. Projeto Experimental (Graduação em Comunicação Social) – Faculdades Integradas Hélio Alonso, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, Vanessa Faria. Organizações Substantivas no setor cultural: um estudo sobre os cineclubes da região da Baixada Fluminense – RJ. In: **Anais do XLVI Encontro da ANPAD**, 2022.

SOUZA, Livia Corrêa Pinto de; MONTEIRO, Tiago José Lemos. Dos cinemas de rua à produção: memorial do documentário de curta metragem "Tempo de Projeção". In: **Anais do XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Intercom)**, Manaus, 2013.

VALIATI, V. A. D.; ZAFFARI, G.; SILVA, P. P. Digitalização e Novas Tendências na Produção e no Consumo do Audiovisual. In: VALIATI, Leandro *et al.* (Org.). **Consumo do Audiovisual no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

REDES TÉCNICAS E A FORMAÇÃO DE UM HUB DE GÁS FLUMINENSE: IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO RIO DE JANEIRO

TECHNICAL NETWORKS AND THE FORMATION OF A GAS HUB IN RIO DE JANEIRO: IMPLICATIONS FOR THE STATE'S ECONOMIC DEVELOPMENT

D'Jeanine Candido e Souza Carvalho*

 <https://orcid.org/0009-0005-2612-6706>

Correspondência: lima.bsd@gmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97051

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 16 maio 2026.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo trazer ao debate como os gasodutos, uma rede técnica pouco presente no diálogo cotidiano da população, tem sido cada vez mais disputados no cenário econômico. Diante da sua versatilidade, que permite seu uso na indústria, transporte e energia, os gasodutos têm ganhado cada vez mais espaço na economia brasileira nas últimas duas décadas. No estado do Rio de Janeiro, a partir de 2006, tem se expandido o circuito produtivo de petróleo e gás desde a sua região metropolitana até o Norte fluminense. Tal fato surge em decorrência do anúncio da exploração de petróleo e gás na região do Pré-sal que atende toda a costa fluminense. Diante disso, a partir de 2016, houve um movimento de privatização que tem se organizado em meio a formação de um *hub* de gás fluminense que se sustenta da criação de 10 projetos de termelétricas somente no Norte Fluminense.

Palavras-chave: redes técnicas; reestruturação regional; petróleo e gás; Termelétricas.

ABSTRACT

The present work aims to bring to the debate how gas pipelines, a technical network rarely present in the everyday dialogue of the population, have increasingly become contested in the economic arena. Given their versatility, which allows their use in industry, transportation, and energy, gas pipelines have gained more and more space in the Brazilian economy over the past two decades. In the state of Rio de Janeiro, starting in 2006, the productive circuit of oil and gas has expanded from its metropolitan region to the northern part of the state. This development stems from the announcement of oil and gas exploration in the Pre-salt region, which covers the entire coastline of Rio de Janeiro. Consequently, beginning in 2016, a privatization movement has taken shape

* Geógrafa, mestre em Políticas Públicas e doutoranda em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil. Bolsista CAPES).



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

alongside the formation of a gas hub in Rio de Janeiro, sustained by the creation of 10 thermoelectric projects located exclusively in the northern part of the state.

Keywords: technical networks; regional restructuring; oil and gas; Thermoelectric power plants.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar em que medida as transformações decorrentes da nova organização espacial das atividades produtivas no estado do Rio de Janeiro – com destaque ao Norte Fluminense – após a implementação de grandes projetos de investimento, contribuem para a formação de redes técnicas e o reordenamento territorial no estado. Para isso, a investigação se baseia em um marco temporal significativo de mudanças territoriais no Rio de Janeiro, iniciado com o anúncio do Pré-Sal, impulsionado por políticas nacionais de desenvolvimento, especialmente voltadas ao setor de Petróleo e Gás. Esse recorte temporal organiza-se em dois momentos cruciais de investimento e ações políticas voltadas ao planejamento territorial do estado. São eles: (i) 2006 – 2015, em que projetos de investimento tinham como propósito a diversificação produtiva e a busca pela autossuficiência energética com base na atividade de petróleo e gás como meio de indução em cadeia de outras atividades; e (ii) 2016 – 2024, com a troca de agenda política do governo federal, que resultou em privatizações, como a da Eletrobrás, somadas ao regime de recuperação fiscal no Estado do Rio de Janeiro e ao direcionamento de projetos de termelétricas (UTES) a gás natural no estado.

De antemão, deixamos claro que esse cenário não ocorre de forma isolada. Em escala mundial, observa-se um maior interesse por diferentes modais de transporte, dentre eles as dutovias, que passaram a integrar novos padrões de circulação. Paralelamente, a questão energética em torno do petróleo e gás natural se mantém fortemente cobiçada e disputada.

Logo, para compreender essa relação de apropriação dessas infraestruturas, parte-se da definição de redes, de sua dinâmica, de sua multiescalaridade e das relações de poder que as envolvem. Diante disso, entende-se que as redes técnicas desempenham um papel fundamental na dinamização das novas atividades econômicas e, por consequência, na configuração dos arranjos produtivos locais, pois são essenciais para a articulação das infraestruturas que possibilitam a circulação do capital.

Para isso, recorre-se inicialmente a Raffestin (1993), que explica que as redes técnicas são elementos estratégicos na produção do espaço e são instrumentos da circulação, representando a imagem do poder e resultando em conflito e disputa constantes. Ademais, para além das estruturas físicas, elas também “são sociais e políticas” (Santos, 2006), não só integrando lugares e regiões, mas expondo as estratégias de dominação do território que, na maior parte das vezes, são exercidas pelos setores hegemônicos da economia e por elites políticas.

De modo particular, as dutovias revelam uma característica – física, técnica e política – frequentemente velada, inerente às redes técnicas, o que tem facilitado o planejamento e a tomada de decisões de grupo específicos no país. Nesse sentido, essa rede técnica exige atenção quanto ao seu papel na cadeia produtiva, pois as dutovias atendem prioritariamente aos processos industriais, energéticos e logísticos, transportando uma extensa variedade de insumos, como petróleo e seus derivados, gás, minério, água e materiais suspensos.

Além disso, vale destacar que esse insumo possui diversas utilidades, atendendo à demanda elétrica, ao mercado de exportação e à produção de fertilizantes combustíveis. Embora seja considerado um insumo secundário em relação ao petróleo, devido ao seu menor valor agregado, vem ganhando cada vez mais espaço nos campos político e econômico do país. Esse movimento decorre não somente por questões externas – como o conflito entre Rússia e Ucrânia, a demanda europeia e chinesa e os avanços tecnológicos na liquefação do GN (Candido, 2025a) – como também de fatores internos, como a fase de maturação e o aumento de oxidação dos campos de petróleo no Pré-sal, a crescente demanda por fertilizantes, a irregularidade do regime de chuvas, abrindo perspectivas para diversificação da matriz energética, como também o aumento da demanda no setor elétrico.

Assim, enfatiza-se que este trabalho não se limita a analisar o papel do gás natural, que vem crescendo nos últimos anos, mas também examina o circuito produtivo estruturado pelos gasodutos como redes técnicas, destacando a importância desses dutos e do gás natural (GN) proveniente da exploração e do transporte realizados na região do Pré-sal. Diante desses aspectos, propõe-se inserir no debate a discussão sobre como os gasodutos – uma rede técnica pouco presente no diálogo cotidiano da população – têm sido cada vez mais disputados no cenário econômico. Tal invisibilidade justifica-se, em parte, pelo fato de essa rede técnica se ramificar em terra e mar, estendendo-se dos fundos oceânicos a poucos metros sob o solo, interconectada por terminais com reduzida

circulação de trabalhadores. Por outro, é a forma como o Gás Natural é tratado pelos meios de comunicação¹ que reforça esse distanciamento, promovendo associações errôneas com o gás de cozinha, ou restritas, como o Gás Natural Veicular (GNV). Esse cenário tem favorecido negociações sutis entre grupos empresariais e lideranças políticas em torno dos ativos, justamente por atender, principalmente, à indústria de bens de capital.

Diante disso, este trabalho se estrutura em um levantamento bibliográfico teórico-conceitual sobre a circulação, redes técnicas e os efeitos das infraestruturas na produção do espaço, como também na análise de dados qualitativos e quantitativos em fontes oficiais (públicas e privadas) sobre os empreendimentos, investimentos e planos estratégicos do estado do Rio de Janeiro voltados ao setor de petróleo e gás natural, conjuntamente na sistematização de informações coletadas em pesquisa hemerográfica, somado a um trabalho de campo das principais bases logísticas indicadas nesta investigação.

Logo, para estruturar o debate, este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. Inicialmente, discute-se o conceito de redes técnicas e sua contribuição para a compreensão da dinâmica territorial do estado do Rio de Janeiro. Em seguida, apresenta-se um panorama das fontes energéticas e a rede de gasodutos disponíveis no estado, a fim de contextualizar o leitor como se configura e se correlacionam as redes técnicas voltadas a atividade do Gás Natural.

Posteriormente, analisa-se em que medida o *hub* de gás natural que vem se configurando no Rio de Janeiro constitui, de fato, uma necessidade para o desenvolvimento econômico do estado, ou se representa uma estratégia de sobrevivência do capital, orientada prioritariamente pelos interesses de acionistas. Por fim, nas considerações finais, propõe-se uma reflexão sobre as expectativas de médio e longo prazo para o e sobre os possíveis impactos para a população fluminense.

¹ É comum à população e à mídia a associação do Gás Natural ao gás de cozinha ou ao GNV, utilizados nos carros.

2 AS REDES TÉCNICAS COMO FATOR DE INTEGRAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL FLUMINENSE

Pensar em redes técnicas é considerar toda a sua capacidade de articulação no território e, conseqüentemente, as relações de poder que as envolvem. Esses dois aspectos são cruciais para compreender que as redes técnicas, em seu auge de articulação e no exercício do poder por um determinado grupo ou interesse, tendem a produzir uma fluidez seletiva (Castilho, 2025) e uma especialização da circulação (Candido, 2025b).

Como ponto de partida, é essencial compreender que as redes técnicas dependem da articulação entre pontos e linhas distribuídos no espaço; quando o primeiro deixa de exercer sua centralidade, o segundo, que o conecta, perde parte de sua razão de existir.

Denis Castilho (2025, p.18) explica que as redes técnicas mantêm relação intrínseca com a produção dos territórios, justamente porque as relações sociais se articulam em rede. Compreende-se, portanto, que a formação ou o controle do território exige uma organização espacial dos fluxos, os quais, em muitos casos – embora não exclusivamente – se materializem por meio de infraestruturas técnicas.

Logo, as redes técnicas constituem elemento fundamental na produção do espaço e, conseqüentemente, do(s) território(s), assumindo valor estratégico, devido a sua capilaridade e a sua atuação multiescala. Diante disso, são concebidas tanto na perspectiva do Estado, quanto na empresarial, orientadas à (re) produção de valor.

Milton Santos (1996), ao tratar das redes técnicas, afirma que elas são sociotécnicas, pois a materialidade, por si só, não é suficiente para explicá-las, uma vez que as infraestruturas não são criadas sem intencionalidade. Por se tratarem de elementos que produzem espaço e os interligam, as redes são “produtoras de relações sociais” (Dias, 2021, p.20). Diante disso, não se pode compreender os fluxos e a circulação partindo da perspectiva de que as redes técnicas são apenas objetos passivos.

Isso significa dizer que, mesmo após sua implantação, elas só adquirem sentido quando efetivamente utilizadas. Logo, podem ser desvalorizadas quando deixam de exercer sua função na circulação. Ou seja, sem proporcionar fluidez, a rede técnica reduz-se a mera infraestrutura.

Por trás de uma estrutura material e técnica existe uma dimensão política e social voltada a atender ou a criar necessidades de conexão e de fluxo. Cabe aqui um adendo: o uso dos termos “criar” e “atender” justifica-se por sua relação dialética. As redes técnicas podem gerar a necessidade de determinados fluxos; porém a própria demanda por fluxos

também impõe a constituição de uma rede técnica. Em outras palavras, sua criação pode configurar-se como a concretização de uma dinâmica já existente, atender destinada a suprir uma necessidade, ou pode orientar-se à expansão, e nesse caso, à produção de novos espaços.

Nesse sentido, como afirma Offner (1993), as redes possuem fins estratégicos, como a racionalização e a otimização técnico-econômica, constituindo-se em verdadeiros instrumentos de produção do espaço. Justamente por serem instrumentos de poder, para além da conexão, as mesmas redes técnicas que integram também segregam, e isso ocorre simultaneamente (Castilho, 2024). Essa característica torna-se particularmente evidente quando inserida em uma lógica produtiva e empresarial, na medida em que atendem prioritariamente à racionalização do lucro, o que intensifica a disputa por sua apropriação.

Portanto, aquele que detém o controle da rede exerce uma relação de poder ao controlar os fluxos, sua direção e sua frequência, isto é, daquilo que se deseja deslocar. Diante da necessidade de reduzir progressivamente a relação espaço-tempo entre o local e o global, os investimentos se concentram na realização da mercadoria, frequentemente desconsiderando o papel social e coletivo que a rede técnica pode desempenhar. É nesse aspecto que se pode compreender que a modernização não se traduz somente na incorporação de tecnologias de ponta, mas também em intensos investimentos em logística e gestão. Como requisito fundamental do sistema logístico de que os modos de produção dependem, a modernização dessas redes técnicas torna-se indispensável, pois as... “infraestruturas são especializadas e manifestadas em formas, cuja função é manter e potencializar as relações de produção vigente, ou às preservando algumas estruturas espaciais assumidas em (...) acumulação capitalista” (Silveira, 2019, p.120).

Dentre as redes técnicas impulsionadas pelo circuito produtivo de petróleo e gás, destaca-se a rede dutoviária, crucial para o transporte desses insumos e integrante das estratégias logísticas da indústria petrolífera. Esse processo pode ser observado na rede de gasodutos troncais no país, na qual, para além do corpo técnico e dos equipamentos, as empresas investem fortemente na interconexão das malhas, visando à redução dos custos e à concentração nos mercados já consolidados. No âmbito nacional, um exemplo disso foi o elevado investimento nas instalações da NTS e da TAG no estado do Rio de Janeiro, possibilitando a interligação entre os gasodutos GASCAV (Cabiúnas-Vitória) e o GASDUC III (Cabiúnas-Reduc III), e o TECAB (Terminal Cabiúnas). Diferentemente do que foi defendido durante o processo de privatização dessas redes, os investimentos

têm se concentrando nas regiões onde o mercado já se encontra mais estruturado, em detrimento de outras regiões do país, que vêm sendo preteridas.

Diante disso, evidencia-se que os objetivos daqueles que dominam as redes técnicas não são necessariamente os mesmos, pois a lógica que orienta a circulação sob a perspectiva empresarial difere daquela que orienta a atuação do Estado. Enquanto os agentes empresariais organizam o espaço com o propósito de atender a sua *expertise* e às rotas de escoamento de suas mercadorias, buscando vantagem competitiva, o Estado tende a visualizar o território em sua totalidade. Sua racionalidade orienta-se pelas condições gerais de produção, e não por interesses particulares, o que implica a garantia da conexão, da fluidez e da integração territorial, além do fortalecimento da soberania nacional. No caso da rede de gasodutos no país, reconhece-se a necessidade de expansão da rede para o interior, para consolidar um mercado interno – argumento, inclusive, utilizado para legitimar o processo de privatização. No entanto, a forma como o espaço é produzido pode viabilizar ou restringir essa expansão.

Um caso emblemático foi a privatização da NTS e da TAG, entre 2017 e 2021, então subsidiárias da Petrobras. À época, a justificativa da privatização era justamente a expansão da rede, historicamente concentrada no litoral do país e nas metrópoles. Contudo, passados alguns anos, observa-se que o sistema se manteve estrutura semelhante, sem avanços significativos para o interior, havendo apenas ampliação da capacidade nos eixos mais rentáveis. E, com mais um atenuante, a Petrobrás passou a remunerar o uso de uma infraestrutura anteriormente sob seu controle, arcando com custos de transporte para o escoamento do gás natural pelos gasodutos, mesmo diante da previsão de aumento da produção à época da privatização (Azevedo, 2021).

Esse quadro evidencia o desinteresse pela expansão da rede e concentração dos investimentos onde as infraestruturas estão mais consolidadas. No estado do Rio de Janeiro, essa dinâmica torna-se ainda mais emblemática, pois expressa a perda do compromisso com o ordenamento territorial. A busca por ganhos por parte de grupos específicos, ao longo das últimas décadas, tem contribuído para deteriorar as possibilidades de recuperação econômica do estado, pois o cenário atual pouco favorece a industrialização e a diversificação econômica no território fluminense.

Outro aspecto relevante refere-se à diferenciação entre investimento e tempo nas redes técnicas. Na maior parte das vezes, os investimentos empresariais e financeiros concentram-se em projetos de curto prazo, com baixo capital de risco e retorno rápido, enquanto iniciativas que envolvem maiores riscos e demandam períodos mais longos

tendem a ser direcionados ao Estado. Apenas quando o risco é substituído pela perspectiva de lucro é que essas infraestruturas passam a despertar maior interesse de grupos empresariais e financeiros.

Cabe salientar também que as redes técnicas possuem elevada capacidade de aceleração dos fluxos que atravessam o espaço, de modo que essa intensidade atua como importante impulsionadora da modernização dos avanços técnicos e logísticos. Ou seja, elas são elementos associados à modernização, pois sustentam a necessidade de circulação.

Dias (2021[2005]), em concordância com Offner (1993), chama atenção para o fato de que essa modernização deve ser compreendida como parte de uma evolução técnica, e não uma criação desvinculada das transformações acumuladas ao longo da história. Segundo a autora, as redes técnicas não são capazes, por si só, de “criar condições sociais inéditas e de estruturar” (Dias, 2021, p.15). Nessa perspectiva, Offner (1993) enfatiza que os fluxos e as redes técnicas são continuamente reaproveitados, como ilustra a gradual substituição dos cabos telefônicos subterrâneos intracontinentais pelos cabos de fibra óptica utilizados para a internet. Isso permite compreender que as redes técnicas como resultado de um conjunto de avanços e descobertas que se desenvolveram ao longo da história, constituindo um conhecimento coletivo.

E, em último aspecto, vale salientar que, diferentemente do petróleo que possui alto valor agregado no mercado externo e garante retorno mais rápido aos acionistas, o gás natural apresenta menor valorização e exige processos técnicos adicionais de purificação para sua comercialização. Diante disso, desde o início da exploração da região do Pré-sal, a prioridade foi direcionada ao petróleo, utilizando-se o gás natural principalmente como meio de reinjeção para elevar a pressão dos poços e, assim, aumentar a produção do óleo.

No entanto, ao longo da última década, o gás natural passou a ganhar maior relevância em razão do avanço de novas áreas de exploração, especialmente na Bacia de Santos, que apresenta volumes significativamente maiores de gás associado ao petróleo. Segundo estudo da EPE (2020, p. 3), “O óleo destes reservatórios possui uma razão gás/óleo (RGO) mais elevada do que a tradicionalmente encontrada em reservatórios de petróleo de outros *players* exploratórios brasileiros. Com isso, considerando uma rica reserva de gás associado, aliada à alta produtividade dos reservatórios, o gás do Pré-Sal tornou-se a principal opção, em termos de produção doméstica, para suprimento do mercado de gás nos próximos anos.” Além disso, passou a ser discutida a possibilidade

de utilizar o gás natural como base para a autossuficiência na geração de energia elétrica, uma vez que esse insumo passou a ser considerado uma fonte de transição energética no caminho para matrizes mais limpas (Candido, 2025).

Desse modo, sua utilização passou a ser repensada para além da reinjeção nos poços do petróleo, prática que historicamente sempre foi elevada, chegando a representar um pouco mais de 50%² do volume produzido. Cabe destacar que a reinjeção também envolve custos significativos, uma vez que, devido ao alto grau de CO₂, o gás necessita passar por processos de separação antes de ser reinjetado.

Diversos instrumentos normativos foram criados para ampliar a participação desse setor no território nacional e reduzir a participação da Petrobrás na infraestrutura de transporte de gás. Entre eles, destacam-se a Lei nº 14.134/2021 (Novo Marco Legal do Gás), o Decreto nº 10.712/2021 e os chamados ‘jabutis’ inseridos no processo de privatização da Eletrobrás.

Com a mudança de governo, novas perspectivas passaram a ser discutidas, como a criação do Decreto nº 12.153/2024, que, dentre vários pontos, reforça o aspecto federativo da política energética e pretende reduzir a reinjeção de gás natural, visando ampliar a oferta do insumo no mercado interno. Assim, o gás natural passou a integrar uma política de Estado que, por vezes, se desenvolve de forma contraditória – que será aprofundada nas seções seguintes deste trabalho.

Diante desse contexto, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de ampliar o debate em torno das redes técnicas, especialmente quando relacionadas ao setor energético, tanto no que tange à soberania quanto à autossuficiência. Como destaca Castilho (2025), os setores de energia e comunicação constituem dimensões estratégicas do Estado e não devem ser tratados apenas como ativos sujeitos gestão territorial orientada exclusivamente por interesses empresariais.

² Fonte: MOURA, Rannyson. **Natural Gas Reinjection in Brazil Exceeds 51% ...**, 2025. Disponível em: <https://surl.li/kylqhu>.

3 GÁS NATURAL DO PRÉ-SAL: SOBERANIA OU COMMODITY PARA EXPORTAÇÃO?

a) Panorama do estado: o que temos para hoje?

Para compreender como o gás natural se insere no território brasileiro, é importante considerar que existem três principais formas de suprimento: a importação pelo gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL), a importação por navios na forma de Gás Natural Liquefeito (GNL) e a produção nacional proveniente de campos *offshore* associados à exploração de petróleo. Neste trabalho, o enfoque recai sobre o gás natural do Pré-Sal e sobre o GNL. Por essa razão, serão consideradas as políticas e os planos voltados a essas fontes, que, no estado do Rio de Janeiro, destacam-se especialmente pelo atendimento às usinas termelétricas³.

Sendo assim, o estado do Rio de Janeiro apresenta relativa diversificação de suas fontes de energia elétrica. As principais são as usinas termelétricas (UTE) e hidrelétricas (UHE), que, somadas às termonucleares e a fontes complementares como a solar e a eólica, totalizam 12,7 GW⁴ de capacidade instalada em operação (potência outorgada). No entanto, essa diversificação ocorre de forma desigual. Desse total, 9,4 GW correspondem às termelétricas, representando 73,5% da matriz elétrica fluminense, predominantemente de origem fóssil.

Vale destacar, que na matriz elétrica brasileira, considerando a capacidade instalada no SIN (Sistema Integrado Nacional), a produção por termelétricas a gás natural e GNL ocupa a segunda posição, atrás apenas das hidrelétricas, representando 7% da capacidade instalada em 2026, segundo dados da ONS⁵ (2026).

A seguir, observa-se a distribuição das usinas termelétricas no território nacional:

³ No Brasil, segundo o PNE 2031, a previsão de demanda do Gás Natural nacional se concentra nos setores industrial, residencial, comercial e de transporte (GNV); refinarias e fábricas de fertilizantes nitrogenados (FAFENs); gás de uso do sistema (consumido nas estações de compressão e aquecedores em gasodutos de transporte); e gás natural para usinas termelétricas (UTES). (PNE, 2023)

⁴ Incluindo tanto a produção para o sistema integrado, ou não.

⁵ Fonte: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-sistema-em-numeros>

Figura 9 - Distribuição das maiores termelétricas no Brasil



Fonte: IEMA, 2022⁶.

Como pode ser observado no quadro 1, as termelétricas de maior potencial de geração de energia se concentram entre aquelas movidas a gás natural. Embora as termelétricas movidas a diesel sejam mais numerosas – somadas a outras unidades alimentadas por diferentes fontes –, tratam-se, em sua maioria, de sistemas de menor porte, destinados ao atendimento local e geralmente situados fora Sistema Interligado Nacional (SIN)⁷.

Mesmo quando considerado o panorama nacional, as termelétricas a gás natural se destacam entre as 30 maiores usinas termelétricas de origem fóssil em capacidade instalada no país⁸.

⁶Fonte: INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE (IEMA). **Termelétricas mais emissoras de gases de efeito estufa no Brasil: distribuição das usinas no território e impacto no clima**. São Paulo: IEMA, dez. 2022. Disponível em: <https://surli.cc/cmrxpl>.

⁷ Segundo a EPE, denomina-se integrado, quando o sistema está conectado ao Sistema Interligado Nacional - SIN. Quando não está, denomina-se sistema isolado.

⁸Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **SIGA – Sistema de Informações de Geração da ANEEL**. Brasília, DF: ANEEL, [s.d.]. Disponível em: <https://surli.li/xezmue>.

Quadro 2 - Matriz fluminense por origem de combustível

Origem	Tipo	Combustível	Quantidade	Potência Outorgada (kW)	% Potência Outorgada
Fóssil	Gás natural	Gás Natural	40	8.621.574,94	67,99%
Nuclear	Urânio	Urânio	2	1.990.000,00	15,69%
Hídrica	Potencial hidráulico	Potencial hidráulico	39	1.292.492,54	10,19%
Fóssil	Carvão mineral	Gás de Alto Forno - CM	2	511.000,00	4,03%
Fóssil	Petróleo	Óleo Diesel	108	142.885,40	1,13%
Biomassa	Agroindustriais	Bagaço de Cana de Açúcar	2	49.000,00	0,39%
Biomassa	Resíduos sólidos urbanos	Biogás - RU	6	36.950,00	0,29%
Eólica	Cinética do vento	Cinética do vento	1	28.050,00	0,22%
Solar	Radiação solar	Radiação solar	15	6.144,30	0,05%
Biomassa	Floresta	Carvão Vegetal	1	2.700,00	0,02%
Total	—	—	216	12.680.797,18	100,00%

Fonte: ANEEL, 2026. (adaptado pela autora).

Conforme pode ser observado no quadro, atualmente, o território fluminense concentra a maior parte da sua produção energética por termelétricas, chegando a 73,2% de origem fóssil⁹, o que constitui uma particularidade quando comparado ao panorama nacional, no qual essa participação é de 14,4%. No contexto nacional, o estado do Rio de Janeiro apresenta o maior potencial energético de origem fóssil considerando apenas as termelétricas a gás natural e ocupa a 6ª posição em capacidade instalada no país, representando 5,86% da matriz elétrica nacional (ANEEL, 2026).

As termelétricas de maior potencial energético e integradas ao Sistema Interligado Nacional (SIN) no estado são: UTE Santa Cruz, UTE Leonel Brizola (Termorio), UTE Norte Fluminense, UTE Mario Lago (Termomacaé), UTE Barbosa Lima Sobrinho (Eletrobolt) e UTE Baixada Fluminense. Já as usinas GNA I e GNA II, que são as maiores em capacidade instalada, utilizam GNL importado por navios regaseificadores e não estão interligadas ao SIN.

Quadro 3 - Termelétricas movidas a gás natural no estado do Rio de Janeiro - **Continua**

Usina / UTE	Município	Empresa	Início de operação	Capacidade - KW
BAIXADA FLUMINENSE	Seropédica	Petróleo Brasileiro S.A. Petrobras (Pie)	2014	530.000,00
NORTE FLUMINENSE	Macaé	Usina Termelétrica Norte Fluminense S/A (Pie)	2004	826.780,00

⁹ Considerando a geração por combustíveis fósseis secundários.

TERMORIO	Duque de Caxias	Petróleo Brasileiro S.A. Petrobras (Pie)	2006	989.200,00
TERMOMACAÉ	Macaé	Petróleo Brasileiro S.A. Petrobras (Pie)	2001	922.615,00
SANTA CRUZ	Rio de Janeiro (bairro Santa Cruz)	J&Amp-F S.A. (PIE)	1967/1968	500.000,00
SEROPÉDICA	Seropédica	Petróleo Brasileiro S.A. Petrobras (Pie)	2001	360.000,00
UTE MARLIM AZUL	Macaé	Marlim Azul Energia S.A. (Pie)	2023	565.500,00
UTE GNA I	São João da Barra	Ute Gna Ii Geracao De Energia S.A. (Pie)	2021	1.338.300,00
UTE GNA II	São João da Barra	Ute Gna I Geracao De Energia S.A. (Pie)	2025	1.672.599,00
PQU RJRJ TERM* “Powerships”	Diversos (complexo modular) - Itaguaí	Karpowership Brasil Energia Ltda. (Pie)	2022	

Fonte: Organização da autora com base em dados da **SIGA - Sistema de Informações de Geração da ANEEL**, 2026¹⁰.

Como pode ser observado no quadro, as termelétricas passaram a ganhar maior espaço no território fluminense no século XXI, inicialmente em meio à crise do sistema elétrico brasileiro e, em seguida, com uma nova expansão a partir de 2021.

Um dado relevante é que, diferentemente do estado de São Paulo – que utiliza predominantemente a biomassa como combustível em suas termelétricas –, no estado do Rio de Janeiro evidencia-se a forte influência da economia do petróleo e do gás no território. Isso ocorre em um cenário em que grande parte do gás natural ainda é reinjetada nos reservatórios, enquanto outra parte é processada no polo da REDUC, em Duque de Caxias, no Polo de Cabiúnas (TECAB), em Macaé, e no Complexo de Energias Boaventura (antigo Polo Gaslub/ex-Comperj), inaugurado em 2024, em Itaboraí¹¹. As duas últimas Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGN) atualmente são as maiores do país, somando capacidade de processamento de aproximadamente 45.600.000 Nm³/d¹².

Como vem sendo observado, o objetivo que tem se desenvolvido no estado nos últimos anos é a formação de um *hub* de, associado principalmente à produção de energia elétrica. Segundo a FIRJAN (2026), a proposta de formação desse *hub* estaria sustentada em três possíveis ‘oportunidades’: as térmicas a gás, a oferta de gás como insumo para empresas eletrointensivas e o desenvolvimento de biogás/biometano.

¹⁰ Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **SIGA – Sistema de Informações de Geração da ANEEL**. Brasília, DF: ANEEL, [s.d.]. Disponível em: <https://dadosabertos.aneel.gov.br/dataset/siga-sistema-de-informacoes-de-geracao-da-aneel>

¹¹ Fonte: DADOS DO SISTEMA DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS (SIMP) DA ANP em 02/01/2026.

¹² Idem. Fonte: Autorização 768 de 02/10/2023, DOU de 03/10/2023 e 179 de 31/03/2025, DOU 01/04/2025.

No entanto, esse cenário potencial entra em confronto com a realidade atual. Embora o estado seja o maior produtor nacional de gás natural, algumas termelétricas apresentam histórico relevante de poluição atmosférica¹³. Em um estudo realizado pelo IEMA (2022), por exemplo as usinas Termorio e Norte Fluminense figuraram entre as três maiores emissoras de CO₂ do setor termelétrico no país, em um contexto marcado pela necessidade urgente de descarbonização e avanço da transição energética.

Em estudo mais recente, a IEMA (2024) identificou que, no SIN, havia 67 termelétricas a combustíveis fósseis em operação em 2024, sendo 12 localizadas no território fluminense. O caso do Rio de Janeiro torna-se ainda mais emblemático porque, em 2022, foram instaladas mais quatro termelétricas flutuantes, juntamente com uma FRSU (Unidade Flutuante de Armazenamento e Regaseificação), em Itaguaí, na Baía de Sepetiba, na porção oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Essas termelétricas flutuantes são conhecidas como UTEs Porsud I e II, e Karkey 013 e 019¹⁴, popularmente chamadas de *Powerships*. Além disso, a empresa responsável por essas UTEs atua em diferentes etapas do circuito produtivo de gás natural, participando de diversas fases da cadeia energética.

Essas termelétricas geraram forte repercussão política e ambiental. Na ocasião, sob embargo do INEA (Instituto Estadual do Ambiente do estado do Rio de Janeiro), foram suspensos os estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA), instrumentos obrigatórios conforme a Lei nº 1.356/88. A justificativa para tal flexibilização baseou-se no caráter temporário e emergencial do projeto, respaldado pelo Decreto Estadual nº 46.890/2019. Mesmo após críticas e estudos que destacaram os riscos ambientais associados ao empreendimento (UERJ, 2022), já classificado como de alto risco pelo próprio INEA, a empresa manteve o discurso de que os impactos ambientais seriam mínimos nas áreas de atuação.

Para que o projeto ganhasse maior apelo político e viabilizasse a introdução do empreendimento, o discurso de segurança energética foi amplamente mobilizado. Segundo relatório da CEG e CEG Rio (2018), os despachos termelétricos no sistema brasileiro dividem-se em três tipos principais. O despacho por mérito de custo é definido por modelos operacionais do nós, que otimizam a geração considerando as condições hidrológicas do sistema. Já o despacho fora da ordem de mérito visa garantir a segurança

¹³ Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/rio-de-janeiro-e-o-estado-que-mais-emite-gases-de-efeito-estufa-por-termeletricas-do-pais/>

¹⁴ <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/adsp20222241.pdf>

energética, enquanto o despacho por restrição elétrica ocorre para resolver limitações operativas ou problemas de estabilidade na rede elétrica¹⁵. Com base nesses estudos, indicava-se, para um horizonte de cinco anos (2018-2022), a construção de termelétricas como forma de enfrentar possíveis cenários hidrológicos adversos, em razão dos períodos de seca.

Diante disso, a movimentação política para a instalação do projeto foi unânime, favorecendo a empresa em detrimento das preocupações ambientais e sociais do território. Desde então, o projeto passou a ser alvo de disputas judiciais, principalmente em razão de questionamentos sobre a transparência do processo de licenciamento ambiental, incluindo a suspensão da outorga da ENEEL, e duas ações civis públicas movidas pelo MPF¹⁶.

Para além dessas termelétricas, destacam-se a GNA I e a GNA II, localizadas em São João da Barra, que são, atualmente, as maiores e as mais recentes no estado. Assim como as demais termelétricas em estudo, esses empreendimentos foram justificados pela prerrogativa de crise hídrica no país¹⁷. Juntas, a GNA I e a GNA II somam 3 GW de capacidade instalada, com potencial de abastecimento estimado em 14 milhões de residências. Além disso, essas usinas integram o terminal de regaseificação de GNL importado, em operação desde 2021, uma vez que ainda não há uma rede de abastecimento baseada exclusivamente no gás natural brasileiro. Em especial, a GNA II, incluída no Novo PAC, tornou-se a maior termelétrica do país ao superar a Porto Sergipe I, sendo inaugurada em 28 de julho de 2025.

Com o discurso de segurança energética, o projeto consolidou-se dentro de uma nova perspectiva sobre o papel do gás natural na transição energética. Por apresentar menores emissões de carbono em comparação a outros combustíveis fósseis, seu uso tem sido defendido não somente no Brasil, mas também em escala global (Candido, 2025a).

Essas termelétricas fazem parte de um projeto que prevê o aumento significativo do número de termelétricas no estado do Rio de Janeiro, com especial concentração no Norte Fluminense. Já em 2022, o município de Macaé realizava audiências públicas¹⁸

¹⁵https://www.rj.gov.br/agenersa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/DocumentoReferencia1.pdf

¹⁶<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-02/termeltricas-flutuantes-no-rio-enfrentam-acoesa-justica>

¹⁷ Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/em-meio-a-crise-hidrica-rio-inaugura-segunda-maior-termeltrica-do-brasil/>

¹⁸ <https://energiaambiente.org.br/novas-termeltricas-em-maca-e-aumentarao-as-emissoes-de-poluente-em-um-local-que-ja-possui-problemas-de-qualidade-do-ar-20220606>

relacionadas a novos projetos termelétricos, em um cenário que incluía a finalização da UTE Marlin Azul e planos que, à época, previam a construção de 12 UTEs.

Dos municípios que se destacam com os projetos de construção de termelétricas é Macaé. Esse protagonismo se explica, em parte, por seu histórico ligado à indústria do petróleo desde a década de 1970, quando a atividade petrolífera impulsionou o crescimento da cidade ao consolidar bases produtivas e logísticas da Petrobras, conferindo-lhe relevância econômica regional. Além disso, o município já abriga importantes UTEs, como a Termomacaé, Norte Fluminense e Marlin Azul, todas com planos de ampliação de capacidade, somados aos novos projetos previstos nos leilões de capacidade do setor elétrico.

Com o avanço da exploração da camada do Pré-Sal, o gás natural tem ganho cada vez maior espaço no debate econômico das cidades litorâneas do estado, especialmente no Norte fluminense. A região integra o trajeto de gasodutos que conectam o Rio de Janeiro e o Espírito Santo e vem recebendo investimentos voltados à expansão da capacidade de escoamento de gás natural, bem como à construção de ramais destinados ao abastecimento das UPGNs e, consequentemente, das UTEs.

Diante disso, é importante considerar que as termelétricas funcionam como pontos no espaço dentro de uma lógica de interligação dual: de um lado, a rede de gasodutos, responsável pelo transporte do gás natural das áreas de produção até as UPGNs; de outro lado, a rede de transmissão de energia elétrica, que distribui a eletricidade gerada para o sistema nacional.

b) A rede de gasodutos do estado e a produção de gás natural

Desde a criação da Petrobrás, em 1953, o objetivo do governo brasileiro estava voltado prioritariamente à exploração do petróleo. Entretanto, na década de 1980, a empresa passou a explorar também o gás natural associado ao petróleo, especialmente após a descoberta de reservas na Bacia de Campos, no litoral da região sudeste. Nesse período, o gás natural possuía pequena relevância na matriz energética do país, representando um pouco menos de 1% em 1981 (ANP, 2009).

No estado do Rio de Janeiro, a rede de gasodutos troncais (ou de transporte) que conhecemos atualmente começou a se estruturar em meados da década de 1980, sob responsabilidade da Petrobras. Essa rede passou a interligar o estado aos de São Paulo,

Espírito Santo e Minas Gerais, que, juntos, formam a região mais demograficamente e economicamente dinamizada do país.

Sendo assim, em comparação aos oleodutos, a rede de gasodutos constitui um sistema recente no território fluminense. Nesse período inicial, a Petrobrás detinha o monopólio do setor e realizava a comercialização do gás natural sem intermediários. Posteriormente, a indústria do gás passou a se desenvolver com maior intensidade no estado do Rio de Janeiro. Devido à crescente relevância do setor, estabeleceu-se que a distribuição de gás canalizado também deveria ser incorporada pelos estados da federação, por meio da criação de empresas públicas responsáveis por essa atividade. Grandes mudanças normativas ocorreriam somente a partir de 1995, com a quebra do monopólio da Petrobras e a abertura do mercado para a participação de empresas privadas. Nesse cenário, o setor passou a contar com a atuação de empresas estatais e privadas.

Diante disso, é possível identificar algumas fases de expansão da rede de gasodutos no estado. A primeira ocorreu na década de 1980, associada à estruturação inicial da rede; a segunda, em meados dos anos 90, com a abertura do mercado e a criação da Transpetro, em 1998; e uma terceira fase a partir de 2007, período marcado pelo anúncio do Pré-Sal e pela promulgação da Lei do Gás (Lei nº 11.909/2009). Essas etapas de expansão podem ser observadas na sequência.

Quadro 4 - Gasodutos de transporte/escoamento que atendem o estado do Rio de Janeiro

Continua

Nomeação		Ano	Origem	Destino	Extensão (~Km)	Empresa proprietária
GASDUC	I	1982	Cabiúnas, Macaé.	REDUC, Duque de Caxias	184	NTS
	II	1996	Cabiúnas, Macaé.	REDUC, Duque de Caxias	182	NTS
	III	2010	Cabiúnas, Macaé.	REDUC, Duque de Caxias	183	NTS
GASBEL	I	1996	REDUC, Duque de Caxias	Betim, MG	357	NTS
	II	2010	Volta Redonda	São Brás do Suaçui, MG	267	NTS
GASJAP		2009	Japeri/RJ	REDUC, Duque de Caxias	45	NTS
GASCAR		2007	Campinas/SP	Japeri/RJ	453	NTS
GASPAL		1988	ESVOL, Volta Redonda	RECAP, Capuava/SP	325	NTS
GASVOL	I	1986	ESVOL, Volta Redonda	TEVOL, Volta Redonda	6	NTS

	II	198 6	REDUC, Duque de Caxias	ESVOL, Volta Redonda	95	NTS
GASCAB	I	198 2	Barra do Furado, Quissamã	TECAB - Cabiúnas, Macaé.	67	Petrobras
	II	200 2	Barra do Furado, Quissamã	TECAB - Cabiúnas, Macaé.	67	Petrobras
	III	200 2	Barra do Furado, Quissamã	TECAB - Cabiúnas, Macaé.	67	Petrobras
GASCAV		200 8	Cabiúnas, Macaé.	Serra, Vitória/ES	302	TAG
GNL - BGB		200 9	REDUC, Duque de Caxias	Baia de Guanabara, RJ		Petrobras
Namorado/Garoupa		197 9	Campo de Namorado e Garoupa	Barra do Furado, Quissamã	254,1	Petrobras
Guapimirim - GASLUB (GASIG)		202 4	Guapimirim	Complexo de Energias Boaventura, Itaboraí	11	NTS
ROTA	2	201 6	Plataforma Lula (Tupi)*	Cabiúnas, Macaé.	382	Consórcio Cabiúnas 1 (Petrobras, Shell, Petrogal e Repsol Sinopec)
	3	202 4	Campo Franco	Complexo de Energias Boaventura, Itaboraí	355**	Petrobrás

Fonte: Carvalho, 2023. (Atualizado em 2026).

A organização dos gasodutos troncais no estado do Rio de Janeiro distribui-se em eixos estratégicos, formando corredores importantes de fluxo de mercadorias no Sudeste e articulando-se com outras redes técnicas, como oleodutos, rodovias, linhas de transmissão de energia e ferrovias.

Com o desenvolvimento do Pré-Sal, essa rede foi ampliada com a finalização da ‘Rota 3’, que interliga as áreas de exploração offshore à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em Itaboraí, onde foi construída uma Unidade de Processamento de gás Natural (UPGN) e há perspectivas para a construção de uma usina termelétrica. Essas bases são sustentadas por uma rede interligada ao sistema nacional de gasodutos, compostas pelos GASIG, GASERJ e GASOG, este último voltado ao atendimento do importante porto-indústria no norte do estado, o Porto do Açu.

Esse *hub* de gás que vem se configurando no território fluminense organiza-se ao longo do eixo Itaguaí-Santa Cruz; Duque de Caxias; Itaboraí-Maricá; Macaé e Açu, cidades que integram o circuito produtivo de petróleo e gás no estado. Em todas essas localidades, estão sendo desenvolvidos projetos voltados à implantação de termelétricas e à fabricação de fertilizantes nitrogenados, principalmente no Norte Fluminense.

Assim, a história do gás natural no Brasil acompanha o próprio desenvolvimento da exploração do petróleo. Somado à importação do gás natural da Bolívia, iniciada em

1999, essa dinâmica criou condições para a ampliação da demanda industrial e para a implementação de projetos de geração de energia por termelétricas, como alternativa em períodos de estiagem.

Esse movimento pode ser observado com o Decreto nº 3.371/2000, do Ministério de Minas e Energia, que instituiu o Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT). Por meio desse programa, as UTEs participantes passaram a contar com garantias de fornecimento de gás por até 20 anos, além de um valor normativo destinado a regular os preços e de apoio financeiro prioritário do BNDES ao setor.

Apesar disso, o PPT pouco contribuiu para a recuperação dos reservatórios das UHEs, reduzindo consideravelmente sua capacidade de reserva fora do período de chuvas. Diante das perspectivas de estiagem nos anos seguintes, o programa também não foi capaz de evitar o racionamento de energia, já que muitas termelétricas ainda não estavam concluídas. Diante disso, o início do século XXI no Brasil passou a direcionar políticas voltadas à diversificação da matriz energética. Ainda que tenham ocorrido avanços tecnológicos nas energias renováveis, as termelétricas permaneceram presentes e em expansão ao longo desse período.

Com os avanços na exploração da região do Pré-Sal e as políticas de diversificação da matriz energética no país, as dutovias passaram a atrair o interesse do setor privado. Nesse contexto, as instabilidades políticas e econômicas que marcaram o período entre 2014 e 2016, associadas à mudança da agenda política nacional — orientada para a privatização de ativos públicos —, favoreceram a venda da NTS (Nova Transportadora do Sudeste S/A), em 2017, e da TAG (Transportadora associada de gás), em 2021.

Essas privatizações resultaram na desverticalização da maior empresa do país, a Petrobras, que vendeu parte de seus ativos de transporte de gás e passou posteriormente a arcar com os custos de utilização de dutos que antes estavam sob seu controle. Além disso, tais privatizações foram justificativas pelo discurso de ampliação da concorrência no setor, com a entrada de novos agentes e a expansão da rede em escala nacional.

Atualmente, a Transpetro permanece como a principal operadora dos gasodutos brasileira por meio de contratos de operação e manutenção (O&M). Nesse modelo, a empresa continua responsável pelo controle de fluxos, monitoramento, inspeções, reparos e demais atividades necessárias para garantir a continuidade de fornecimento. Logo, a Transpetro deixou de ser proprietária (direito econômico e controle societário) dos ativos e passou a atuar como prestadora de serviço especializado para as empresas NTS

e TAG. Desse modo, mantém parte das atividades que já realizava antes da privatização, porém sem participação acionária nessas companhias.

Quadro 5 - Propriedade acionária e operação das redes de gasodutos do país

Empresa	Propriedade acionária	Ano da privatização	Operação técnica
NTS	Fundo FIP (Brookfield Asset Manegment) e Itaúsa S.A.	2017	Transpetro (contrato O&M)
TAG	Engie e Grupo La Caisse (50%) CDPQ	2019	Transpetro (contrato O&M)
TBG	Petrobrás, BBPP Holdings Ltda, YPFB Transp. do Brasil, Corumbá Holding S.A.R.L e Fluxys S.A.	1997	TBG (operação própria)

Fonte: Elaborado pela autora (2026), com dados da TAG, TBG, NTS e Transpetro.

Contudo, diante dessas mudanças, não se apresenta de forma transparente no debate público que se trata de um monopólio natural, cujas características do mercado são bastante específicas. Esse tipo de monopólio se caracteriza pela oferta de serviços que demandam altos investimentos em logística e infraestrutura, algo que ainda não está plenamente consolidado no país, visto que grande parte dos gasodutos se concentram no litoral, interligando as regiões metropolitanas.

Por se tratar de um processo produtivo que apresenta retornos crescentes de escala, a existência de concorrência pode resultar no encarecimento do serviço, além de outros atenuantes (Azevedo, 2021). Por essa razão, esses setores costumam permanecer sob controle ou forte regulação do Estado, pois, além de possuírem um elevado valor estratégico, devem estar submetidos a normas cuja prioridade é garantir a prestação de serviços de interesse público.

c) As termelétricas a gás natural se concentram no Rio de Janeiro

Como mencionado anteriormente, o acesso a volumes significativos de gás natural na costa brasileira, aliado a projetos de infraestrutura portuária ajustados ao circuito produtivo de petróleo e gás natural, tem contribuído significativamente para a concentração de projetos de usinas termelétricas em território fluminense.

Juntamente com o estado do Espírito Santo, os projetos associados aos leilões de energia somam uma capacidade potencial de produção de 11,2GW (PDE, 2018). Vale ressaltar que, tratando-se de uma rede técnica, a ampliação dessa demanda impulsiona a expansão de outras infraestruturas associadas, como as redes de gasodutos, bem como as linhas de transmissão de energia elétrica e subestações, o que tende a demandar uma reorganização territorial de forma progressiva.

No plano nacional, até o final de 2026, as estimativas indicam que o sistema elétrico poderá ampliar a sua capacidade em até 19.960MW. Desse total, 26% corresponderiam a termelétricas a gás natural¹⁹, considerando, inclusive, a entrada em operação da UTE de São João da Barra, a GNA II.

Com os avanços do edital do 2º Leilão de Reserva de Capacidade, as contratações passam a contemplar três frentes principais: a potência termelétrica para 2026 e 2027, com período de suprimento de 10 anos para as UTEs já existentes; a potência termelétrica para os anos de 2028, 2029, 2030 e 2031, incluindo usinas existentes e novos empreendimentos — incluindo aqueles não conectados ao STGN (Sistema de Transporte de Gás Natural) — com contratos de suprimento de 15; e a ampliação da capacidade de UTEs existentes para os anos de 2030 e 2031, também com horizonte contratual de 15 anos.

Segundo informações disponíveis no acervo digital da ONS sobre o Leilão de Reserva de Capacidade - UTEs e UHEs (2026), somente no estado do Rio de Janeiro há 25 projetos previstos para o período entre 2028 e 2031, associados à expansão da capacidade de geração e transmissão de energia conectada ao SIN. Em escala nacional, foram cadastrados 330 projetos para o leilão de reserva de capacidade de 2026, dos quais 311 correspondem a termelétricas a gás natural, com potencial de produção estimado em 112.870MW. Dentre esses projetos, 59% da potência cadastrada²⁰ concentram-se no estado do Rio de Janeiro.

Ainda em 2022, a Firjan estimava um plano de expansão energética no Norte fluminense que poderia alterar significativamente o cenário energético do estado. Na ocasião, 38 projetos se concentravam em quatro cidades: São João da Barra (4 UTEs, 5 UFV, 7 EOLs), Macaé (13 UTEs e 1 EOL), São Francisco de Itabapoana (2 EOLs e 1 UTE) e Campos (2 UFVs e 1 EOL)²¹. Dessas estimativas, os projetos que mais avançaram foram justamente os relacionados às termelétricas.

Mais recentemente, em 2025, a empresa Âmbar Energia (Grupo J&F) assinou contrato para aquisição da UTE Norte Fluminense, com a intenção de implementar o

¹⁹Fonte: <https://brasilenergia.com.br/brasilenergia/termeletricas-e-seguranca-energetica/parque-termico-cresce-52-gw-ate-final-de-2026>

²⁰ Por estar em fase inicial, os dados disponibilizados pela EPE são relativos aos dados cadastrados, que ainda serão validados/habilitados. Fonte: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-912/Informe%20Cadastramento%20LRCAP%202026.pdf>

²¹ UFV são as usinas fotovoltaicas e EOL os parques eólicos. Com exceção dos projetos com hidrogênio, as demais vêm desenvolvendo para a construção. Link: <https://firjan.com.br/noticias/com-38-projetos-de-energia-norte-fluminense-vai-gerar-o-equivalente-a-mais-de-tres-usinas-de-itaipu-destaca-firjan.htm>

projeto da Norte Fluminense II²². A região de Macaé se destaca em relação à construção das termelétricas devido à sua proximidade com o Polo de Cabiúnas, à presença da rota de gasodutos e aos projetos de ampliação da infraestrutura de transporte de gás natural.

Situação semelhante ocorre em Itaboraí, com a conclusão da UPGN do Complexo de Energias Boaventura, onde está previsto o projeto de duas UTEs que, juntas, gerariam 1.800MW. Contudo, após audiência pública realizada em 2024, o empreendimento enfrentou forte pressão popular, tendo o seu Estudo de Impacto Ambiental (EIA) questionado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), que identificou falhas, além de irregularidades no processo de licenciamento ambiental.

Com a Rota3 já concluída e a UPGN em operação no Complexo de Energias Boaventura, a gestão da cidade de Maricá chegou a cogitar a inserção de uma termelétrica no município.

Diante desse panorama, observa-se que a expansão das termelétricas a gás natural no estado do Rio de Janeiro não ocorre de forma isolada, mas integrada a uma rede técnica mais ampla que articula gasodutos, unidades de processamento e infraestruturas portuárias ao longo do circuito produtivo do petróleo e do gás. Esse processo tem reforçado a centralidade do território fluminense na dinâmica energética nacional, especialmente a partir da exploração do Pré-Sal. Entretanto, essa concentração de infraestruturas energéticas também evidencia as contradições entre a lógica de expansão do setor energético, orientada por interesses econômicos e estratégicos, e os desafios associados à organização territorial, à transição energética e à soberania sobre recursos considerados fundamentais para o desenvolvimento do país. Nesse sentido, compreender o papel das redes técnicas e das infraestruturas do gás natural torna-se fundamental para analisar os caminhos da política energética brasileira e seus impactos territoriais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto ao longo deste trabalho, o debate contemporâneo sobre o gás natural se apoia em dois pilares centrais: a necessidade de garantir crescimento econômico e segurança energética e a busca por fontes de menor impacto ambiental. Nesse contexto, emerge uma questão fundamental: até que ponto é possível conciliar

²²Fonte: <https://ambarenergia.com.br/ambar-energia-fecha-acordo-com-a-edf-para-adquirir-a-ute-norte-fluminense/>

esses objetivos, especialmente quando se considera a melhor forma de aproveitar os recursos disponíveis no território nacional em benefício da própria população.

No caso do estado do Rio de Janeiro, essa discussão assume contornos ainda mais complexos. O estado concentra a maior produção de gás natural do país, mas convive com graves problemas estruturais, políticos e econômicos. Assim, é provável que os projetos vinculados a essa atividade continuem a ocupar posição estratégica. A questão que se impõe é se o estado permanecerá preso a uma economia pouco diversificada e fortemente dependente dessa cadeia produtiva ou se conseguirá construir caminhos de maior autonomia econômica.

A partir da exploração do Pré-Sal, o Rio de Janeiro tornou-se o maior produtor e arrecadador de *royalties* do Brasil, estabelecendo um nível de dependência econômica que o torna vulnerável à volatilidade dos preços internacionais do petróleo e às flutuações cambiais. Para mitigar essa condição, os governos de orientação desenvolvimentista conceberam os projetos de investimento como forma de promover a diversificação produtiva e ampliar a autossuficiência energética, utilizando a cadeia de petróleo e gás como indutora de outras atividades econômicas.

Entretanto, embora o planejamento inicial estivesse ancorado em uma política voltada ao fortalecimento da economia industrial e à autossuficiência energética, o contexto político posterior a 2016 passou a adotar uma lógica de transferência de ativos públicos por meio de concessões, privatizações e autorizações em eixos estratégicos da circulação no território fluminense. Nesse ambiente, empresas e corporações passaram a estruturar planos para a formação de um *hub* de gás no estado, direcionando parte do escoamento do GN para a construção de termelétricas.

Com a mudança da agenda política, o avanço das privatizações e o afastamento do Estado do planejamento territorial, esse cenário sofreu transformações significativas. A reinjeção do gás ainda segue como uma das principais destinações do recurso; contudo, as demandas internas, a transferência dos ativos e a flexibilização legislativa deram margem para que agentes privados redesenhassem novas estratégias de uso do território fluminense. Nesse contexto, a expansão das termelétricas não necessariamente reduz essa dependência econômica do estado, podendo, ao contrário reforçar a sua vinculação a uma atividade com limites para a diversificação produtiva.

Diferentemente do que é defendido por determinados grupos, essa dinâmica não garante, por si só, oportunidades mais amplas para a população e para a economia fluminense, beneficiando sobretudo interesses específicos. Ademais, para além das

justificativas associadas à segurança energética, essa perspectiva torna-se limitada diante da finitude dos recursos fósseis, das instabilidades do mercado global de *commodities* e das questões ambientais.

Nesse cenário, a ampliação dos projetos das termelétricas, especialmente aqueles vinculados aos leilões de energia, evidencia a seletividade territorial das redes técnicas no estado. Quando essas infraestruturas passam a ser predominantemente orientadas por interesses privados, o planejamento territorial tende a subordinar-se à lógica do mercado, comprometendo, a médio e longo prazo, a construção de uma economia mais diversificada e socialmente integrada. Assim, a ação do Estado, fundamental para a organização do território e o desenvolvimento de políticas socioeconômicas, tem se mostrado frágil ao confiar esse planejamento à boa vontade do mercado.

REFERÊNCIAS

ANEEL. **Relatório Eletrônico de capacidade instalada por estado**. Dados de referência 31 jan. 2026.

ANEEL. Sistema de Informações de Geração da ANEEL – SIGA. SCI – Superintendência de concessões, permissões e autorizações dos serviços de energia elétrica. Acesso em: 5 fev. 2026.

ARROYO, M. Redes e circulação no uso e controle do território. *In*: ARROYO, M; CRUZ, R. de C. A. da. **Território e circulação**: a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: Annablume, 2015. p.37-50.

AZEVEDO, J S G de. **Nova Lei do Gás**: ilusões, mitos e dificuldades. Relatório enviado ao Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Zé Eduardo Dutra (INEEP), fev. 2021.

CANDIDO, D’Jeanine. A encruzilhada geopolítica do gás natural: o pré-sal brasileiro entre o potencial energético e os impactos ambientais. *In*: REIS, C; PIERI, V. S. G. (org.). **Temas em Geopolítica I**: As múltiplas dimensões da energia como instrumento de poder. [livro eletrônico] Rio de Janeiro: CENEGRI, 2025a.

CANDIDO, D’Jeanine. Integração regional entre o Norte Fluminense e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro: a importância das redes técnicas na circulação produtiva. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 29, 2025b. DOI: 10.12957/cdf.2025.88773.

CARVALHO, D. **Reestruturação metropolitana e regional**: integração entre o leste metropolitano e o norte fluminense. 2023. 231f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

CASTILHO, Denis. **Por que estudar as redes técnicas?** Geo UERJ, Rio de Janeiro, v. 46, 2024. DOI: 10.12957/geouerj.2024.87527. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/87527>. Acesso em: 25 jan. 2025.

DANTAS, D. Privatização e financeirização do setor elétrico no Centro-Oeste brasileiro e o Grupo Equatorial Energia. In: CASTILHO, Denis; BESSA, Kelly; OLIVEIRA, Fernando; DANTAS, Dallys (org.). **Redes técnicas e urbanas no centro-norte brasileiro**. Goiânia: Cânone Editorial, 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (Brasil). Anuário Estatístico de Energia Elétrica: Factsheet 2024. Brasília: EPE, 2024. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-160/topico-168/anuario-factsheet-2024.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2026.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). Estudo sobre o Aproveitamento do Gás Natural do Pré-Sal. Rio de Janeiro: ANP/MME/EPE/PPSA/BNDES, 2020. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-472/Oficial%20-%20Estudo%20aproveitamento%20do%20GN%20do%20Pré-Sal_vf.pdf. Acesso em: 01 nov. 2025.

EPE - EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Plano Decenal de Expansão de Energia 2031 – Revisão Pós Consulta Pública: Relatório Final. 11 jul. 2023. (Ministério de Minas e Energia – Brasil). Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia/pde-2031/documento-final/pde-2031_revisaoposcp_rvfinal_v2.pdf. Acesso em: jan. 2026

FIRJAN. **Perspectivas do gás no Rio 2021**. Sistema Firjan Senai - Rio de Janeiro, abr. 2021.

FIRJAN. **Perspectivas do gás no Rio 2025-2026**. 8. ed. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2026. Disponível em: <https://www.firjan.com.br>. Acesso em: 20 fev. 2025.

IEMA - INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. **4º Inventário de Emissões Atmosféricas Em Usinas Termelétricas**: Geração de Eletricidade, Emissões e Lista de Empresas Proprietárias das Termelétricas a Combustíveis Fósseis do Sistema Interligado Nacional (ano-base 2023). São Paulo: IEMA, dez. 2024. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2024/12/4-inventario-ute-iema-2024_V4.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

KARPOWERSHIP BRASIL ENERGIA LTDA. **KarpowershipBrasil – Energia**. Disponível em: <https://karpowershipbrasil.com.br/>. Acesso em: 17 out. 2025.

LENCIONI, Sandra. **Condições gerais de produção**: um conceito a ser recuperado para a compreensão da desigualdade de desenvolvimento regional. Scripta Nova, 2007.

OFFNER, J. La développement des réseaux techniques: um modèle générique. In: **Flux**, n.13-14, 1993. p.11-18. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/flux_1154-2721_1993_num_9_13_960

OLIVEIRA, F. J. G. de. Investimentos públicos e o planejamento econômico-territorial: o fracasso dos planos e a insuficiência das redes técnicas e de logísticas no Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n.23, p. 31–55.

RAFFESTIN, Claude. As redes e o poder. *In: Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. p.200-220.

SANTOS, Milton. Por uma Geografia das redes. *In: A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção*. 4ªEd. São Paulo: Edusp, 2009.

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Especialistas em meio ambiente da Uerj criticam instalação de termelétricas flutuantes na Baía de Sepetiba**. UERJ, 05 ago. 2022. Disponível em: <https://www.uerj.br/noticia/especialistas-em-meio-ambiente-da-uerj-criticam-instalacao-de-termeletricas-flutuantes-na-baia-de-sepetiba/>. Acesso em: 17 out. 2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

DEPENDÊNCIA DE ROYALTIES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS: O IMPACTO DA RENDA PETROLÍFERA NA ESTRUTURA DE GASTOS MUNICIPAIS

ROYALTY DEPENDENCE AND RESOURCE ALLOCATION: THE IMPACT OF OIL REVENUE ON THE STRUCTURE OF MUNICIPAL EXPENDITURES

Nilo Lima de Azevedo

 <https://orcid.org/0000-0003-3059-2441>

Correspondência: azevedo.nilo@uenf.br

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Kaio Ribeiro Barbara

 <https://orcid.org/0009-0003-4884-7980>

Correspondência: kaio.rb@hotmail.com

Universidade Federal de Pernambuco: Recife, Pernambuco, Brasil.

Luciano de Castro Silva

 <https://orcid.org/0009-0002-9695-4185>

Correspondência: castro_luciano@outlook.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Joseane de Souza

 <https://orcid.org/0000-0002-3555-5423>

Correspondência: joseanesouza@uenf.br

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96703

Recebido em: 15 out. 2025 | **Aceito em:** 22 abr. 2026

RESUMO

O estudo tem o objetivo de analisar como os *royalties* do petróleo são investidos. A análise foi realizada no estado do Rio de Janeiro. Foram testadas duas hipóteses: a renda petrolífera exerce um efeito não significativo sobre os gastos sociais (H1); a renda petrolífera exerce um efeito positivo sobre gastos urbanos e assistenciais (H2). A pesquisa foi operacionalizada através dos dados do Tesouro Nacional e da Agência Nacional do Petróleo. Verificou-se que os municípios com alta dependência investem menos em áreas como saúde e educação, e mais nas áreas de urbanismo e assistência social.

Palavras-chave: *royalties* do petróleo; gastos sociais; petrodependência.



ABSTRACT

This study aims to analyze how oil royalties are invested. The analysis focused on the state of Rio de Janeiro. Two hypotheses were tested: oil revenue has a non-significant effect on social spending (H1); oil revenue has a positive effect on urban and social welfare spending (H2). The research was conducted using data from the National Treasury and the National Petroleum Agency. It was found that municipalities with high dependence invest less in areas such as health and education, and more in urban planning and social assistance.

Keywords: oil royalties; social expenses; petrodependence.

1 INTRODUÇÃO

As Bacias de Campos e Santos, localizadas no estado do Rio de Janeiro, são as principais regiões produtoras de petróleo no Brasil. Essas regiões, nas duas últimas décadas, sofreram grandes impactos socioeconômicos, causados pelas atividades do setor petrolífero, mas principalmente, as prefeituras dessas Bacias, encheram os tesouros municipais com os *royalties* da exploração do petróleo.

A robustez dos *royalties* chegou a tal nível que essas transferências se tornaram a principal fonte de receita para a execução de políticas municipais na região. Nesse cenário, o orçamento municipal regional depende em grande medida da atividade da indústria do petróleo, o que expõe o orçamento municipal a uma volatilidade inerente. Uma vez que os repasses petrolíferos oscilam conforme as flutuações do preço do barril de petróleo.

Nessa perspectiva, alguns autores defendem que a melhor forma de investir esse capital, seria no redirecionamento total das rendas petrolíferas para políticas de bem-estar social (Hartwick, 1977; Carnelli e Postali, 2015) ou para a diversificação da economia (Serra e Smiderle, 2024). No intuito de gerar com o capital não renovável, recursos renováveis, que beneficiem as gerações atuais e futuras. Preparando as instituições locais para o fim do capital petrolífero ou para as flutuações da *commodity*. Mas, na realidade, os entes não operam os *royalties* dessa forma, por mais que existam legislações que vinculam os *royalties* para desenvolvimento de capital humano (Smiderle e Ney, 2022), o que foi consolidado caso dos municípios do Rio de Janeiro foi uma experiência aquém do ideal intergeracional.

Nas últimas duas décadas na Bacia de Campos, os gestores municipais, utilizam da receita para financiamento de políticas ordinárias, não se concentrando em investir em políticas intergeracionais. Executando com os *royalties* despesas de custeio da máquina

pública (Serra *et al*, 2006), contratação de funcionários temporários (Carnelli e Postali, 2015; Serra *et al*, 2006) e shows superfaturados (Serra e Smiderle, 2024). Devido a esses fatores, as instituições da Bacia, sofreram um grande colapso com a crise de 2014-2016 (Cruz; Neto, 2020; Serra; Smiderle, 2024).

Diante dos aspectos apresentados, o trabalho visa analisar a relação entre o financiamento de políticas públicas e as receitas petrolíferas no estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, será investigada a evolução das receitas e gastos dos municípios da Bacia de Campos: Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra; e da Bacia de Santos: Maricá, Niterói e Saquarema. Além da utilização de modelos empíricos, para testar as duas hipóteses do estudo: A renda petrolífera exerce um efeito não significativo sobre os gastos sociais (H1); A renda petrolífera exerce um efeito positivo sobre gastos urbanos e assistenciais (H2).

O artigo está dividido em quatro segmentos, no primeiro segmento apresentou-se a problemática, os objetivos e a hipótese do trabalho. Na segunda parte é detalhado o marco da exploração do petróleo no Rio de Janeiro, apresentando um pouco das legislações vigentes e o marco histórico. Na terceira seção é apresentada a metodologia adotada para que se alcancem os objetivos estabelecidos. Em seguida, é realizada uma análise dos dados de finanças públicas municipais para discutir a hipótese do estudo, no qual são testadas com modelo de regressão. Por fim, o trabalho finaliza resumindo e discutindo os resultados do estudo.

2 OS ROYALTIES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO RIO DE JANEIRO

No ano de 1979, há cerca de 50 anos, a Petrobras começou a realizar suas primeiras operações na Bacia de Campos. Para facilitar sua logística na região, a empresa se instalou no município de Macaé e passou a utilizar o município como base logística para a indústria do petróleo no Estado do Rio de Janeiro.

A chegada da estatal na região causou ao Norte Fluminense grandes mudanças econômicas (Cruz; Neto, 2020), demográficas (Souza *et al*, 2015) e políticas (Serra, *et al*. 2006). Entre as mudanças mais notáveis foram a transição da matriz econômica regional da indústria sucroalcooleira para a indústria do petróleo. Acompanhada pelo pêndulo do protagonismo político/econômico do Norte Fluminense, de Campos dos Goytacazes para Macaé (Cruz; Tavares, 2024).

Nesses primeiros anos de atividade, os municípios da região de Campos, ainda não recebiam compensações pela exploração do petróleo na Bacia. Naquele momento, a legislação apenas concedia *royalties* sobre a exploração que ocorria em solo (*onshore*), enquanto que as receitas da exploração em alto-mar (*offshore*), eram retidas pela União (Serra, *et al.* 2006). Essa conjuntura se manteve até o período de transição democrática.

Na redemocratização do país, as elites locais conseguiram formar uma frente política que buscava a descentralização do Estado, baseada em um discurso municipalista, de aumentar os poderes dos entes subnacionais (Abrucio, 2005). O cenário nacional aliado aos protestos regionais pela descentralização dos royalties (Serra, *et al.* 2006; Smiderle; Ney, 2022), formularam a agenda para a criação da Lei nº 7.453/1985, que passou a conferir transferências pela exploração *offshore* para os estados e municípios (Serra, *et al.* 2006; BRASIL, 1985). Em seguida, com a promulgação da Constituição Cidadã, foi constitucionalmente assegurado o direito de participação das instituições confrontantes sobre a exploração de poços de petróleo, conforme disposto no art. 20:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (BRASIL, 1988).

No entanto, a Constituição não detalhou os critérios específicos para a distribuição desses recursos, delegando à legislação federal a regulamentação do tema. Assim, foi instituída a Lei nº 7.990/89 que estabeleceu as bases do modelo de partilha dos *royalties*, utilizado até os dias atuais, com a divisão das transferências entre os entes subnacionais: o governo estadual recebe 70% dos *royalties* referentes à alíquota de 5% sobre a receita da exploração, enquanto o município confrontante ao poço recebe 20% e o município onde se localizam instalações de embarque ou desembarque do óleo bruto fica com os 10% restantes – critério esse que beneficia diretamente cidades como Macaé e Angra dos Reis, que abrigam terminais estratégicos para o transbordo do petróleo ¹.

Em perspectiva comparada, o regime de partilha brasileiro distingue-se pelo elevado grau de descentralização, sobretudo no caso da produção *offshore*. Segundo

¹Cabe ressaltar que a Lei, mediante art. 8, proíbe uso dos *royalties* para despesas com pessoal permanente e pagamento de dívidas (BRASIL, 1989). No entanto, os municípios contornaram a primeira restrição por meio da contratação de pessoal, no regime Recibo de Pagamento Autônomo (Serra *et al.*, 2006).

Gobetti (2011), na exploração *onshore*, em que há um claro determinismo físico para definição dos repasses, países como Canadá e Argentina apresentam forte descentralização na apropriação da renda petrolífera, ao passo que Estados Unidos, Nigéria, Índia, Austrália e México ocupam posição intermediária, enquanto Rússia e Venezuela adotam arranjos mais centralizadores. No caso *offshore*, porém, a descentralização para entes subnacionais tende a ser menos frequente e, quando ocorre, preserva parcela mais significativa no governo central. O Brasil, nesse aspecto, constitui uma exceção, ao adotar um regime de partilha que beneficia estados e municípios.

O desenvolvimento dos municípios afetados pelo setor do petróleo no Rio de Janeiro pode ser compreendido em três ciclos históricos (Cruz; Neto, 2020; Cruz e Tavares, 2024; Pereira, 2024). O primeiro ciclo foi de 1979 a 1997, marcado pela chegada da Petrobras à Macaé e pela criação de legislações, principalmente as relacionadas às transferências de *royalties* de origem *offshore*. Mas ele se encerra, em 1997, com a criação da Lei nº 9.478/97 – a Lei do Petróleo. Essa legislação é considerada um marco, pois ela rompe com o monopólio da Petrobras sobre a exploração do petróleo no Brasil; cria a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); e estabelece novas transferências sobre a produção do petróleo para os entes subnacionais (BRASIL, 1997). Além dos *royalties* “convencionais”, essa nova regulamentação institui mecanismos como as participações especiais, que consistem em compensações financeiras adicionais devidas em casos de campos de grande rentabilidade. Sendo tais participações direcionadas principalmente aos entes confrontantes e calculados sobre a receita bruta obtida em poços de alta rentabilidade, sendo descontados *royalties*, investimento na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos previstos, conforme a Lei do Petróleo art. 50 §1º (BRASIL, 1997).

No segundo ciclo, as prefeituras se encontraram em uma posição extremamente privilegiada, as novas transferências da Lei de Petróleo encheram os cofres municipais, colocando o orçamento das cidades confrontantes em um patamar que estava fora de suas realidades. Essas transferências, se transformaram em uma grande dependência e os municípios em vez de utilizarem esse recurso para a promoção de investimentos intergeracionais, na realidade utilizaram para custeio da máquina pública (Serra, *et al.* 2006; Carnelli e Postali, 2015), o que causou o inevitável colapso do serviço público nos anos de 2015-2016² (Cruz; Neto, 2020; Serra; Smiderle, 2024).

²Esse período é marcado pelas investigações da Lava Jato, a oscilação do preço do barril de petróleo, e também marca o declínio da produção da Bacia de Campos dado seus poços maduros.

O terceiro e atual ciclo, se iniciou em 2012, e foi gerado pela descoberta do pré-sal da Bacia de Santos e as disputas políticas do período. Dado o potencial econômico do pré-sal, muitos entes da federação possuíam interesse em rediscutir os critérios de partilha dos *royalties*, o que formou dois grupos de interesse (Smiderle; Ney, 2022). De um lado, os estados não produtores, buscavam se incluir na partilha dos *royalties*, reivindicando o direito à essas transferências em nível nacional. Do outro, os entes produtores, queriam manter sua posição privilegiada (Arruda; Siqueira, 2023).

O então presidente Lula, inicialmente tinha uma posição favorável aos não produtores, ao ponto de em 2009, encaminhar ao congresso uma emenda para a redistribuição dos *royalties*. Instituído um novo marco regulatório, que alocava os *bemroyalties* dos entes confrontantes, para o fundo de participação estaduais e municipais. Segundo, Arruda; Siqueira (2023), embora fosse uma proposta mais igualitária para a federação, ela não foi sucedida. Pois, os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, conseguiram convencer o presidente a voltar atrás e vetar o novo regime. No ano seguinte, os entes não produtores chegaram a fazer uma nova tentativa, com a Lei nº 12.351/2010, mas novamente a medida foi vetada pelo presidente. Lula, terminou seu mandato sem uma solução permanente para a disputa, dessa forma, o problema continuou na gestão Dilma.

Em 2012, a frente de deputados dos entes não beneficiados, fez uma nova tentativa, criando e aprovando no congresso a Lei 12.734/12, que instituiu um novo modelo de partilha redistributivista. Diferentemente da gestão anterior, a presidente Dilma aprovou a legislação, mas, impôs vetos acima da sua vigência sobre os contratos novos e antigos e a adicionou uma medida que carimbava os *royalties* em investimentos de educação e combate à pobreza (Arruda; Siqueira, 2023). Os vetos da presidenta se originam do fato que a lei em seu conteúdo original era inconstitucional, pois obriga o ente a escolher se receberia *royalties* ou as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou dos Estados e Distrito Federal (FPE), ambos direitos constitucionais. Todavia, os deputados insatisfeitos com as novas cláusulas, conseguiram anular os vetos do governo federal³, mantendo todos os elementos originais da lei.

O estado do Rio de Janeiro, observando o risco da legislação ao seu orçamento, levou a lei para o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), como uma Ação Direta

³Posteriormente, em 2013, o governo Dilma, encaminhou ao Congresso um Projeto de Lei que reaproveitava a ideia de carimbo na receita para investimentos em áreas sociais. O produto final da ação foi a Lei 12.858/2013 (Arruda e Siqueira, 2023).

de Inconstitucionalidade (ADI). O Rio de Janeiro defendia que a lei violava o pacto federativo ao redistribuir *royalties* para entes não produtores, contrariando a compensação prevista no artigo 20, §1º, da CF/88, além de condicionar o acesso dos entes produtores ao recebimento do FPM/FPE. A ministra Cármen Lúcia, que era relatora do processo, concluiu, em uma decisão monocrática, em suspender os efeitos da lei que alterava a distribuição dos *royalties* até o julgamento final da ação (BRASIL, 2013b). No entanto, já se passaram mais de 10 anos e a ação ainda aguarda julgamento.

Observa-se desde então a cascata progressiva da produção da Bacia de Campos por conta do amadurecimento dos poços e seu alto custo de exploração. Dessa maneira, o protagonismo produtivo pendula para os poços da Bacia de Santos e seus municípios Niterói, Maricá e Saquarema (Pereira, 2024). As gestões desses municípios, tentando evitar as mesmas ocorrências da Bacia de Campos, utilizaram o recurso para criar fundos soberanos, para tentar evitar a quebra de bem-estar social quando os poços se esvaziarem. Mas, pela falta de antecedentes desse tipo de política, os municípios apresentam dificuldades na formulação dos fundos, não sendo clara sua aplicabilidade para a geração de desenvolvimento intergeracional. Apenas o fundo de Maricá apresenta o compromisso para a diversificação da economia, Niterói e Saquarema por outro lado apresentam critérios de utilização do fundo para casos de frustração de receitas e custeios (Serra; Smiderle, 2024).

No caso da Bacia de Campos, a gestão dos recursos dos *royalties* foi correlacionada à “maldição dos recursos naturais”. Essa literatura vincula recursos naturais geradores de rendas exógenas como os royalties à corrupção e o despotismo (Ross, 2001). Na ciência política contemporânea, alguns trabalhos embrionários, analisaram a influência do desenvolvimento econômico com o nível de democratização das nações, via de regra, países com maior renda per capita eram mais democráticos (Przeworski; Cheibub; Limongi, 2003). No entanto, países da América Latina e do Oriente Médio, esboçaram alto desenvolvimento econômico per capita e instituições autocráticas.

Nesse sentido, a maldição de recursos naturais era usada como fator explicativo para a existência desses *outliers* (Ross, 2001). Nessa teoria os recursos naturais seriam malditos e promoveriam efeitos sociais e institucionais negativos. Outrossim, tais recursos possam impulsionar rapidamente o crescimento econômico, esse processo tende a ocorrer de forma desarticulada quando não é acompanhada por um desenvolvimento adequado capaz de promover transparência e *accountability* (Rodrigues; Rodrigues,

2019). Além disso, tal expansão do gasto público sem fiscalização respalda em desvio do dinheiro público e vantagem eleitoral ao incumbente. No Rio de Janeiro, esse diagnóstico ganha materialidade na experiência dos municípios da Bacia de Campos, onde a expansão das receitas foi acompanhada por inchaço da máquina pública, uso eleitoral dos *royalties* e fragilização das estratégias de diversificação econômica, convertendo uma vantagem fiscal extraordinária em vulnerabilidades institucionais (Serra *et al.*, 2005, Cruz; Terra, 2015, Cruz; Neto, 2020).

No tocante, a possibilidade de vedação da inconstitucionalidade da Lei nº 12.734/2012, caracteriza risco e instabilidade política sobre a vigência dos *royalties*, mas até que a lei seja julgada pelo STF, forma-se um laboratório interessante à gestão do recurso dos *royalties*. Tornando-se interessante analisar como a receita petrolífera é gasta observando quais políticas públicas são desenvolvidas por municípios nessa situação.

Nessa perspectiva, o trabalho testou duas hipóteses acerca do financiamento de políticas públicas com os royalties do petróleo. A primeira hipótese é que a renda petrolífera exerce um efeito não significativo sobre os gastos sociais (H1). As políticas públicas sociais nas áreas de saúde e educação possuem fonte de financiamento estável, através das transferências vinculadas do sistema único de saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e dos carimbos tributários. Desse modo, o executivo não usaria as rendas petrolíferas para financiar as políticas de saúde e educação, preferindo utilizar as rendas discricionárias em políticas públicas que o ente normalmente tem que financiar com recursos próprios.

A segunda hipótese é que a renda petrolífera exerce um efeito positivo sobre os gastos urbanos e assistenciais (H2). Essas áreas carecem de fonte de financiamento federal, então a maioria dos entes financia as políticas públicas urbanas e assistenciais com recursos do próprio caixa ou transferências com transferências não estáveis como convênios e emendas parlamentares. Além disso, ambas as áreas carecem de conselhos municipais gestores e logo participação popular no gasto (*accountability* vertical) e prestação de contas específica (*accountability* horizontal). Então é possível assumir que em termos qualitativos é mais interessante investir recursos orçamentários nesse tipo de política, já que essas despesas requerem menos transparência é mais fácil converter recursos orçamentários em recursos políticos.

Outrossim, segundo o efeito *flypaper* que já foi testado empiricamente no caso brasileiro (Mattos *et al.*, 2011; Schettini, 2012), transferências intergovernamentais

estimulam os gastos públicos locais em uma proporção significativamente maior do que um aumento equivalente na renda privada dos cidadãos (Hines; Thaler, 1995). Logo é assumível que as transferências exógenas dos royalties dinamizaram as despesas públicas de forma mais intensa que as receitas tributárias. Vale a ressalva, que esse efeito pode estar sendo mecanicamente viesado pois a legislação brasileira vincula gastos sociais a receita tributárias, da mesma forma as rendas petrolíferas também são carimbadas.

No último caso, acreditamos que a legislação não causaria efeito sobre os gastos, pois a lei atua apenas sobre renda dos “campos de produção resultantes de contratos assinados a partir de dezembro de 2012” (Smiderle; Ney, 2022, p. 91), o que implica um pequeno quantitativo de poços. Além disso, o cumprimento da legislação não é fiscalizada pelos Tribunais de Conta, e muito menos a legislação contém algum tipo de punição caso não haja o seu cumprimento⁴.

3 METODOLOGIA

Dada a natureza do estudo, as rendas petrolíferas são exploradas como uma variável independente, enquanto os gastos em funções orçamentárias assumem o papel de variável dependente. Nesse sentido, foram sistematizados dados orçamentários dos municípios do estado do Rio de Janeiro, no período de 2004 a 2022.

3.1 Fonte de Dados

Os dados utilizados na pesquisa são secundários e extraídos de fontes oficiais. A base de dados relativa às receitas dos municípios, como arrecadação própria, transferências correntes e gastos por função, foram obtidos do sistema de Finanças dos Municípios Brasileiros do Tesouro Nacional (Finbra). As rendas petrolíferas foram coletadas dos relatórios de royalties e participações especiais da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Além disso, foram utilizadas estimativas populacionais dos municípios ano a ano, calculadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para criar variáveis de população logarítmica e renda per capita⁵.

⁴No caso específico do Rio de Janeiro, a legislação até é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Estado, todavia, o cumprimento da lei, ou não, pouco interfere na aprovação do Executivo municipal. Portanto, as prefeituras do estado em geral não cumprem com as expectativas da legislação.

⁵Os dados estão disponíveis em repositório público no site github: https://github.com/kaiorb52/artigo_petrodependencia_despesas.

3.2 Estratégia Analítica

Metodologicamente o artigo recorre a instrumentos de análise descritiva e análise empírica, logo a análise de dados foi realizada em duas etapas. Primeiramente a análise descritiva da evolução das receitas e despesas municipais, e posteriormente a análise empírica em que se testou a hipótese da pesquisa.

3.3 Análise Descritiva

No primeiro momento, foram abordados especificamente os municípios petro dependentes do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente, quatro da Bacia de Campos (Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra), e três da Bacia de Santos (Maricá, Niterói e Saquarema). Realizou-se a descrição da evolução das receitas municipais, que foram classificadas em receitas tributárias, rendas do petróleo, outras transferências e outras receitas. As despesas municipais foram separadas por funções: educação, saúde, urbanismo mais saneamento, cultura mais assistência social, e outras despesas, com o intuito de identificar padrões de alocação dos recursos. Tais municípios foram selecionados, pois, como elucidado anteriormente, eles se destacam como os maiores arrecadadores de rendas petrolíferas da federação, além disso, alguns municípios como Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra, são cidades importantes para a logística da indústria do petróleo.

3.4 Estratégia Analítica

Após o primeiro segmento da análise de dados, as hipóteses do estudo são testadas por meio de modelos empíricos. Nos modelos, as variáveis dependentes correspondem às despesas municipais per capita, transformadas em logaritmo nas áreas de educação, saúde, urbanismo, saneamento, cultura, assistência social, bem como as despesas compostas de gastos sociais (educação mais saúde), urbanos (urbanismos mais saneamento), e cultura mais assistência social. A variável independente é o indicador de petrodependência (razão de royalties sobre a receita orçamentária) enquanto que indicadores como: tamanho populacional, receita per capita, razão da receita tributária sobre a receita orçamentária e razão de outras transferências correntes sobre a receita

orçamentária são utilizados como variáveis de controle. O efeito das rendas petrolíferas é testado utilizando a seguinte equação:

$$\begin{aligned} \ln(Y_{it}) = & \beta_0 + \beta_1 \% \text{ Rendas Petrolíferas}_{it} \\ & + \beta_2 \text{Pop. Logaritmizada}_{it} \\ & + \beta_3 \text{Receita per Capita}_{it} \\ & + \beta_4 \% \text{ Receita Tributária}_{it} \\ & + \beta_5 \% \text{ Outras Transferências}_{it} \\ & + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \text{saas} \end{aligned} \quad (1)$$

Em que i representa os municípios e t os anos; Y_{it} corresponde às diferentes categorias de despesa per capita; $\% \text{ Rendas Petrolíferas}_{it}$ representa a dependência de royalties; $\text{Receita per Capita}_{it}$ representa a variável de tamanho populacional extraída do IBGE e logaritmizada; $\text{Receita per Capita}_{it}$ a receita orçamentária per capita; $\% \text{ Receita Tributária}_{it}$ a razão de receitas tributárias; $\% \text{ Receita Tributária}_{it}$ outras transferências correntes; α_i captura efeitos fixos municipais; γ_t efeitos temporais; e ε_{it} o termo de erro.

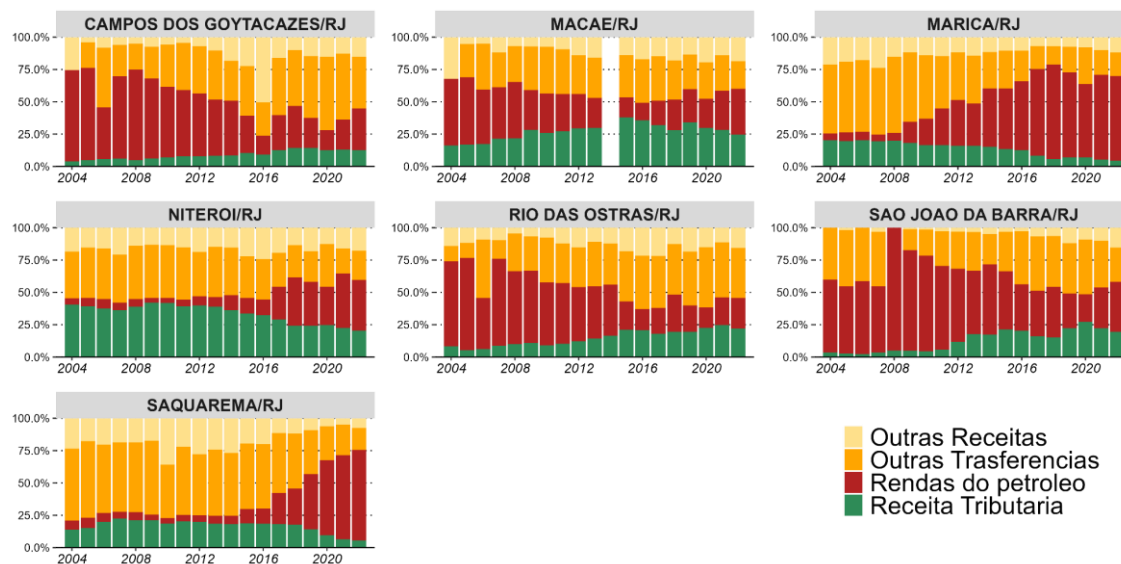
Os dados trabalhados no artigo estão em painel, ou seja, os casos do banco de dados variam transversalmente (i) e longitudinalmente (t). Para lidar com autocorrelação e heterogeneidade não observada entre unidades, o estudo utiliza modelos de regressão com efeitos fixos (Mesquita *et al.*, 2021). A escolha do tipo de modelo foi feita com base no teste de Hausman, que avalia a correlação entre as variáveis independentes e o termo de erro, distinguindo qual modelo é mais apropriado, com efeitos fixos ou aleatórios.

O teste Hausman foi realizado com todas as variáveis dependentes, todos os modelos exceto um indicaram que os efeitos fixos são mais apropriados (os resultados do teste podem ser encontrados no Apêndice). Dessa forma, a endogeneidade é tratada, mas torna interessante futuras pesquisas utilizando de metodologias quase-experimentais, como o pareamento para criar grupos estatisticamente similares de controle e tratamento. Ademais, pode-se aferir que existe simultaneidade entre as variáveis do modelo. Porém acreditamos que esse não é o caso já que a necessidade de despesa não pode gerar arrecadação de royalties, já que as rendas petrolíferas são geradas pela exploração e não fatores ligados aos municípios.

4 AS RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS

A receita proveniente dos *royalties* do petróleo desempenha um papel central na estrutura orçamentária municipal, influenciando a forma como os entes públicos distribuem seus investimentos. Como foi comentado anteriormente o período de 2015-2016 é marcado por uma intensa crise nacional e a crise da *commodity* do petróleo, o que resulta na queda das transferências dos *royalties* para a Bacia de Campos, além de ser o momento onde sua produção foi ultrapassada Pela Bacia de Santos, o Gráfico 1, ilustra esse fenômeno.

Gráfico 1 – Distribuição das Receitas Municipais, municípios da Bacia de Campos e Bacia de Santos.



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do Tesouro Nacional (2022), e, ANP (2022).

Como pode ser observado, houve um declínio considerável da participação das rendas do petróleo no orçamento de Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras e São João da Barra, enquanto que Niterói, Maricá e Saquarema têm aumentos expressivos da receita – em Niterói o aumento é menos significativo, por conta de já se fundar um município desenvolvido com receita tributária expressiva. Nesse caso, Macaé é um *outlier* da Bacia de Campos, por apresentar uma queda significativa da receita dos *royalties*, em 2015-2016, mas posteriormente apresentando recuperação. Segundo Serra e Smiderle (2024) e Serra *et al* (2006), Macaé é um município triplamente contemplado pelas compensações da indústria petrolífera. Pois o ente sedia a indústria no Rio de Janeiro, o que permite absorver os lucros do setor através de arrecadação de IPTU e ISS. E é o município concentrador dos critérios da ANP, pois recebe os *royalties* sobre a produção dos seus

poços confrontantes, mas além disso, recebe *royalties* por sediar os terminais que operam o transbordo do óleo bruto (BRASIL, 1989). Tal circunstância permite ao ente concentrar *royalties* oriundos da Bacia de Campos, e até mesmo absorver parte da produção que ocorre na Bacia de Santos.

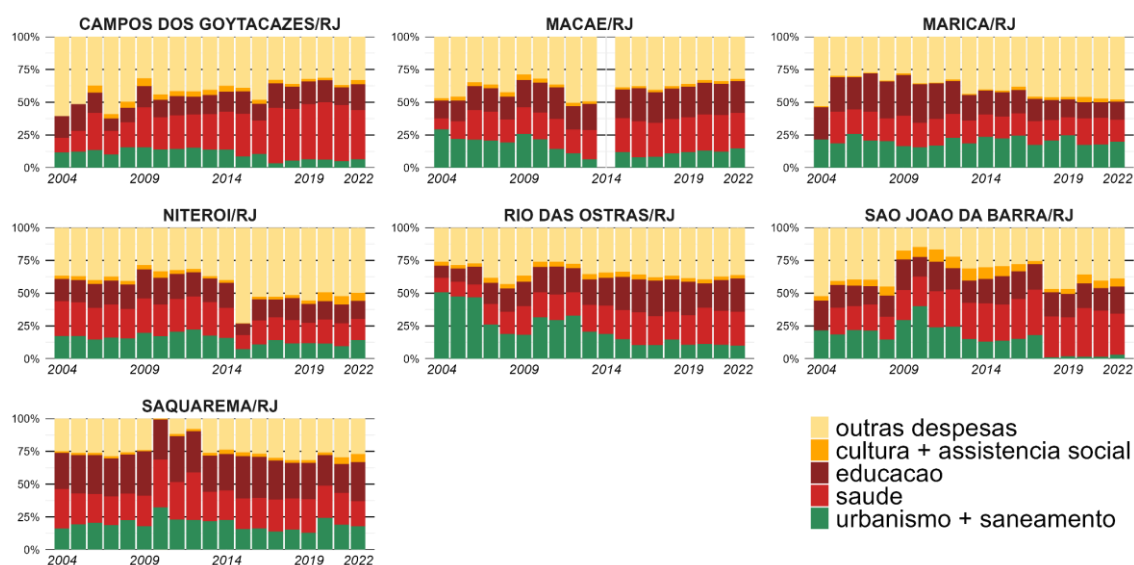
Como pode ser observado pelo Gráfico 1, o aumento da receita tributária dos municípios de Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras e São João da Barra, sendo interessante as prováveis causas para isso. Primeiramente, a gestão de Rio das Ostras resolveu atrair as empresas do município vizinho, Macaé, através de isenções em IPTU e ISS (Cruz; Neto, 2020), o que permitiu a Rio das Ostras, absorver parcialmente a industrialização de Macaé e aumentar sua arrecadação própria. Quanto a São João da Barra esse aumento de arrecadação própria ocorreu entre 2012-2016, é evidente que ele ocorre por conta do começo das operações do Porto do Açu⁶ na cidade, o que resultou em significativo aumento em suas arrecadações de ISS. Por fim, Campos também apresenta um aumento das suas arrecadações próprias, por mais que menos significativo que os dois últimos casos. Esse evento ocorre, pois, a queda dos *royalties*, observada no Gráfico 1, leva o município a recorrer a outras fontes para financiamento de políticas públicas. Além disso, a gestão do prefeito Rafael Diniz (2017-2021), firmou um pacto com o Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, para diminuir os gastos com despesas com pessoal terceirizado e temporário. O acordo foi realizado, pois a queda dos *royalties* significava que a prefeitura não conseguiria sustentar a mesma estrutura de pessoal, experimentada em décadas anteriores. Nesse cenário, a atual gestão do prefeito Wladimir Garotinho (2021-atual), realizou duas edições do Programa de Recuperação Fiscal do Município (Refis).

No Gráfico 2 é possível observar a evolução dos gastos dos municípios analisados ao longo do período de recorte. Nele identifica-se, que em geral as maiores parcelas das despesas municipais são referentes aos gastos de saúde e educação; gastos em cultura e assistência social representam percentuais pequenos no gasto municipal, mas esses gastos são aparentemente maiores nos períodos de alta arrecadação dos *royalties* respectivos para cada Bacia, Santos (2019-2022), Campos (2009-2015). Alguns municípios como Rio

⁶O complexo portuário do Açu, é um porto de caráter totalmente privado, localizado no município de São João da Barra, que começou suas operações em 2012, logo após o término das suas obras de instalação. O porto tem como principais atividades econômicas, a logística de minério de ferro, originários de Minas Gerais; do gás natural do Espírito Santo; e das operações de suporte e transbordo do petróleo na Bacia de Campos (Terra *et al*, 2012; Pereira, 2024). Em razão dessa última atividade econômica, o porto permite ao município de São João da Barra, receber *royalties* referentes ao transbordo do óleo bruto operado pelo porto.

das Ostras, Macaé e São João da Barra, apresentam gastos mais robustos nas despesas de urbanismo e saneamento nos intervalos de 2004-2016 – Campos dos Goytacazes também, mas em uma medida menos significativa. Nos municípios de Maricá e Niterói, na medida que os anos avançaram e a arrecadação petrolífera dos municípios da Bacia de Santos aumenta, os gastos em despesas que são explicados pelas dimensões saúde, educação, urbanismo, saneamento, cultura e assistência social diminuem, enquanto que os gastos não explicados (“Outras Despesas”) aumentam.

Gráfico 2 – Distribuição das Despesas Municipais, municípios da Bacia de Campos e Bacia de Santos.



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do TESOUREO NACIONAL (2022).

Alguns elementos encontrados no Gráfico 2, correspondem a eventos demográficos e econômicos que já foram analisados com mais afinco em outros trabalhos (Souza *et al*, 2015; Terra *et al*, 2012; Cruz; Neto, 2020). No tocante, Rio das Ostras entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, apresentou um crescimento de 69.257 habitantes, o que corresponde a um crescimento percentual de 190,2% da sua população no intervalo de tempo (Souza *et al*, 2015). Isso ocorreu pela proximidade de Rio das Ostras com Macaé, onde o município serve de alternativa de habitação para aqueles que trabalham no complexo industrial de Macaé e querem fugir da inflação do município, e principalmente pela proximidade das duas cidades, os trabalhadores podem realizar o movimento pendular entre um município e outro, trabalhando em Macaé e se dirigindo a Rio das Ostras no final do dia para descanso (Souza *et al*, 2015). Dessa forma, os altos

gastos em urbanismo e saneamento refletem as obras para a adequação da infraestrutura urbana para a recepção dos novos habitantes.

Um comportamento parecido é encontrado em São João da Barra, no caso, o município apresenta um gasto robusto nas mesmas funções, urbanismo e saneamento, entre 2004-2016 e então uma queda abrupta do financiamento de gastos urbanos. Esse período de alta para gastos de urbanismo e saneamento, espelha o período de construção e término das obras do Porto do Açu. De acordo com Terra *et al* (2012), na época foi observado um crescimento significativo no setor de construção civil, onde por parte do poder público ocorreram investimentos em pavimentação e escoamento de esgoto para acomodar as instalações do futuro complexo portuário.

Em Maricá, à medida que se avança a série temporal, observa-se que os percentuais de gastos de saúde e educação do município caem, enquanto que os gastos urbanos se mantêm e os gastos não explicados pelas dimensões analisadas – “Outras Despesas” – aumentam significativamente, assim como o município de Saquarema espelha o mesmo fenômeno, mas de forma menos significativa. Vale a pena frisar que entre o Censo Demográfico de 2010 e 2022, Maricá observou um aumento populacional de 75%⁷. O crescimento populacional do ente, advém da migração de habitantes do município vizinho, São Gonçalo, que foram atraídos pelas políticas de Maricá, como a gratuidade do transporte público e a moeda social Mumbuca (Serra; Smiderle, 2024), que são gastos urbanos e assistencialistas financiados com o dinheiro dos *royalties* (Gráfico 1).

A Tabela 1 a seguir, apresenta os modelos com efeitos fixos anuais de municípios, dos municípios do estado do Rio de Janeiro, desenvolvidos com base nas variáveis apresentadas até o momento. Foram computados nove modelos com variáveis dependentes distintas, as variáveis dependentes são: saúde, educação, urbanismo, saneamento, assistência social, cultura, Gastos Sociais (saúde + educação), Gastos Urbanos (urbanismo + saneamento) e assistência social + cultura. A variável independente é o % da Renda Petrolífera, enquanto que a população logarítmica, receita municipal per capita, % Receita Tributária e % de Outras Transferências são usadas como variáveis de controle.

A Tabela 1, demonstra que as receitas dos *royalties* têm significância estatística na maioria dos modelos (exceto saneamento) e efeitos positivos que variam entre fracos

⁷No censo demográfico de 2010 a população de Maricá era de 127.461 habitantes, já em 2022 consta que o município possui 223.938 habitantes (IBGE, 2022).

e fortes. Enquanto que as receitas tributárias apresentaram significância em três modelos e outras transferências em dois modelos. No tocante, a significância estatística alta dos royalties nos modelos apresenta que a maioria das funções em valores per capita aumentam com a presença da renda petrolífera no orçamento. A única exceção é a despesa de saneamento, cuja a falta insignificância talvez seja fruto do alto número de *missing data*, pois poucos municípios declaram esse tipo de gasto.

No tocante, ambas as despesas sociais: saúde e educação obtiveram significância estatística, interessante a despesa composta da soma de ambos os gastos demonstra um efeito menor. Outrossim, cultura apresenta uma significância fraca (além de mais variação) porém um coeficiente maior que as duas últimas despesas.

Tabela 1 – Modelos de despesas municipais.

	SAÚDE	EDUCAÇÃO	CULTURA	URBANISMO	SANEAMENTO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	GASTOS SOCIAIS	GASTOS URBANOS	CULTURA + ASSISTÊNCIA SOCIAL
							(SAÚDE + EDUCAÇÃO)	(URBANISMO + SANEAMENTO)	
Pop. Logaritmicada	-0.881***	-0.894***	-1.940***	-0.876**	0.458	-0.386*	-0.910***	-0.904***	-0.736***
	(0.125)	(0.073)	(0.408)	(0.267)	(0.618)	(0.180)	(0.064)	(0.244)	(0.172)
Receita per Capita	0.000***	0.000***	0.000**	0.000+	0.000+	0.000**	0.000***	0.000+	0.000***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
% Receita Tributária	0.002	0.007***	-0.007	-0.005	-0.068***	0.009+	0.004+	-0.010	0.010*
	(0.004)	(0.002)	(0.012)	(0.008)	(0.018)	(0.005)	(0.002)	(0.007)	(0.005)
% Renda Petrolífera	0.011***	0.008***	0.015*	0.017***	0.003	0.028***	0.006***	0.016***	0.024***
	(0.002)	(0.001)	(0.007)	(0.004)	(0.011)	(0.003)	(0.001)	(0.004)	(0.003)
% Outras Transferências	0.005**	0.002	-0.007	-0.007+	-0.009	0.005*	0.001	-0.007+	0.002
	(0.002)	(0.001)	(0.006)	(0.004)	(0.010)	(0.003)	(0.001)	(0.003)	(0.002)
Num.Obs.	1658	1680	1558	1665	994	1665	1678	1670	1608
R2	0.848	0.912	0.621	0.643	0.632	0.812	0.944	0.631	0.814
R2 Adj.	0.837	0.906	0.591	0.616	0.589	0.798	0.940	0.604	0.800
R2 Within	0.096	0.190	0.052	0.061	0.044	0.117	0.245	0.072	0.142
R2 Within Adj.	0.093	0.187	0.049	0.058	0.038	0.115	0.242	0.069	0.139
AIC	1226.3	-550.0	4770.4	3750.4	3560.2	2430.4	-1018.4	3452.1	2188.8
BIC	1848.8	74.1	5385.8	4373.4	4079.7	3053.4	-394.5	4075.5	2807.8
RMSE	0.33	0.19	1.04	0.70	1.30	0.47	0.17	0.63	0.44
Std.Errors	IID	IID	IID	IID	IID	IID	IID	IID	IID
FE: ano	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FE: município	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: elaboração dos autores.

A primeira hipótese do estudo era que as rendas petrolíferas não teriam correlação com os gastos sociais (saúde e educação), mas na segunda hipótese as rendas petrolíferas teriam efeito positivo sobre gastos urbanos e assistências. Os resultados dos modelos apresentam evidências consistentes com a segunda hipótese, mas não com a primeira. A renda petrolífera, apresentou uma associação (β) significativa com todas as despesas, exceto saneamento. Nesse sentido, a força do efeito é mais fraca (0.006), para as despesas sociais com receitas vinculadas, enquanto que para os gastos urbanos e outros gastos não vinculados a associação é robusta (0.016; 0.024). Esse resultado é uma possível evidência de que os gestores públicos em municípios petrorentistas investem o recurso em todas as áreas de políticas públicas, mas se concentrando mais especificamente conforme a segunda hipótese do estudo.

Nesta perspectiva, a alta associação da despesa de urbanismo pode ser fruto do financiamento de políticas urbanas como de tratamento de infraestrutura para a adequação do município para a nova onda de moradores ou aos empreendimentos do setor extrativista, como foram os casos em Rio das Ostras e São João da Barra. Por sua vez, a função de assistência social é provável que seja reflexo do financiamento de políticas de transferências de renda com o recurso petrolífero.

Ademais, pela análise dos modelos também é possível identificar que a Renda Petrolífera tem uma correlação positiva e alta com gastos em urbanismo e assistência social, em parte esse comportamento também foi identificado no Gráfico 2. Essa correlação pode ser associada à utilização dos recursos petrolíferos para práticas clientelistas, o que é um fator que dialoga com a bibliografia de “maldição de recursos naturais” (Rodrigues e Rodrigues, 2019; Postali, 2015). Uma vez que ambas as áreas carecem de prestação de contas específicas, como é o caso da saúde e educação.

Segundo Rodrigues e Rodrigues (2019), em casos de abundância de recursos naturais, os governantes utilizam do capital gerado pela exploração do recurso para beneficiar a população em troca de apoio político. Contudo, em casos onde já existem instituições fortes preexistentes à exploração “a riqueza dos recursos naturais não será usada para ações de favorecimento em troca de apoio político.” (Rodrigues e Rodrigues, 2019, p.2), o que pode ser um elemento explicativo a fato que os municípios da Bacia de Santos, não apresentaram gastos em urbanismo ou assistência social, na mesma escala que os municípios da Bacia de Campos apresentaram entre os anos de 2004-2012.

5 AS RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS

O estudo investigou a alocação de despesa por função nos municípios da Bacia de Campos: Macaé, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras e São João da Barra, e também da Bacia de Santos: Niterói, Maricá e Saquarema. Foi realizada uma análise dos dados de receitas e despesas municipais, extraídos do sistema Finbra e dos relatórios da ANP. As estatísticas descritivas e os modelos de efeitos fixos sugerem evidências associativas do estudo, pois, demonstra-se que à medida que aumenta a petrodependência municipal, a administração pública tende a alocar relativamente mais recursos em políticas públicas que não possuem fonte de financiamento estável.

Foi verificado que os municípios da Bacia de Campos, no seu período de alta produção de petróleo (2004-2015), alocaram grande parte do orçamento municipal em urbanismo e saneamento, enquanto que na Bacia de Santos os investimentos desse tipo de gasto, não necessariamente aumentam, mas se mantiveram constantes em comparação com saúde e educação por exemplo que perdem espaço no orçamento. O alto gasto em obras dos municípios da Bacia de Campos, em certa medida são investimentos para preparar pavimentação e escoamento para os grandes empreendimentos regionais ou os novos munícipes atraídos por essas empresas, contudo, esses fatores não correspondem totalmente aos gastos em urbanização.

No caso de São João da Barra, em si as obras do Porto do Açu só começaram em 2008, no entanto antes mesmo desse período o município apresenta percentuais em gastos urbanos, muito próximos dos gastos observados na época de construção do complexo portuário (2008-2014). É possível que esse elemento seja um reflexo de práticas clientelistas por parte dos gestores públicos, que, diante da completa ausência de mecanismos de transparência e participação social vinculados às receitas dos royalties, utilizam esses recursos para ampliar seu capital político monocraticamente, pois direcionam o recurso para projetos que lhe ofereçam maior visibilidade política, como obras de infraestrutura. Ou talvez esses fatores sejam da própria natureza dos royalties, dado que as prefeituras alcançam um patamar orçamentário, que não é acompanhado e não exige décadas de desenvolvimento institucional ou burocrático.

Por fim, neste estudo foram analisados dados de maneira que ampliam a bibliografia regional sobre os impactos da exploração petrolífera. Mas, ressalta-se a necessidade de maior aprofundamento analítico, para averiguar econometricamente os efeitos dos royalties em índices socioeconômicos, demográficos e políticos. Além disso

torna-se essencial o desenvolvimento institucional ou de novas legislações, para a promoção da accountability dos gastos financiados por receitas petrolíferas, a fim de garantir a utilização da receita para o desenvolvimento intergeracional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41–67, jun. 2005.

ARRUDA, Carolinne Paulino; SIQUEIRA, Hipólita. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL: os governos estaduais no pacto federativo brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, v. 26, n. 2, p. 598–615, 2022.

ANP, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatórios de royalties e participações especiais**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties> Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12734.htm Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12858.htm. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917. 2013b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376> Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. 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. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. 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. (Art. 21, XIX da CF). 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

CARNICELLI, L. e POSTALI, F. A. S. Royalties do petróleo e emprego público nos municípios Brasileiros. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 44, n. 3, p. 469–495, set. 2014.

CRUZ, J. L. V. e NETO, J. A. DE A. Crise fiscal nos municípios fluminenses da Bacia Petrolífera de Campos entre 2014 e 2018. **Revista Vértices**, v. 22, n. 3, p. 564–578, 29 nov. 2020.

CRUZ, J. L. V. e TAVARES, E. O DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL DO NORTE FLUMINENSE: “O FUTURO PARA ALÉM DO PETRÓLEO”. RIBEIRO, L. C. DE Q; TAVARES, E; MEZA, H; MESQUITA, W (Org.). **Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense**. [S.l.]: Editora LETRA CAPITAL, 2024. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/desenvolvimento-urbano-e-governanca-para-uma-agenda-do-norte-fluminense/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo**. [s.l.]: Texto para Discussão, 2011. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91251>. Acesso em: 27 fev. 2026.

HARTWICK, J. M. Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. **The American Economic Review**, v. 67, n. 5, p. 972–974, 1977.

HINES JR, James R.; THALER, Richard H. Anomalies: The flypaper effect. **Journal of economic perspectives**, v. 9, n. 4, p. 217–226, 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estimativas da População. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 28 jan. 2025.

MATTOS, Enlinson; ROCHA, Fabiana; ARVATE, Paulo. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 41, p. 239–267, 2011.

MESQUITA, Rafael; FERNANDES, Antônio Alves Tôrres; FIGUEIREDO FILHO, Dalson B. Uma introdução à regressão com dados de painel. **Revista Política Hoje**, v. 30, n. 1, p. 434–507, 2021.

PEREIRA, Guilherme Vasconcelos. EXTRATIVISMO E LOGÍSTICA NO NORTE FLUMINENSE EM TRANSFORMAÇÃO: qual o futuro dessa região? In: MEZA, Humberto; SMIDERLE, Gustavo; TAVARES, Érica (Org.). **Observatório das**

Metrópoles nas Eleições: Norte Fluminense. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital Editora Ltda, 2024.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000S.

Estudos Econômicos (São Paulo), v. 41, p. 463–485, jun. 2011.

POSTALI, F. A. S. Tax effort and oil royalties in the Brazilian municipalities.

Economia, v. 16, n. 3, p. 395–405, set. 2015.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 9-35, 2003.

RODRIGUES, A. D. C.; RODRIGUES, S. B. Riqueza mineral, instituições fracas e clientelismo: a maldição dos recursos naturais nos governos locais. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. e153089, 2019.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, n. 18-19, jan.-dez. 2006.

SERRA, R. V. e SMIDERLE, C. G. S. M. RECEITAS DO PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. RIBEIRO, L. C. DE Q; TAVARES, E; MEZA, H; MESQUITA, W (Orgs.). **Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense**. [s.l.]: Editora LETRA CAPITAL, 2024. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/desenvolvimento-urbano-e-governanca-para-uma-agenda-do-norte-fluminense/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SMIDERLE, C. G. S. M.; NEY, M. G. A lei 12.858 e a aplicação de royalties em saúde nos municípios fluminenses produtores de petróleo no regime da partilha. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 22, p. 82–106, 18 jul. 2022.

ROSS, Michael L. Does Oil Hinder Democracy? **World Politics**, v. 53, n. 3, p. 325–361, abr. 2001.

SCHETTINI, Bernardo P. Análises da dinâmica orçamentária dos municípios brasileiros: uma aplicação da metodologia VAR com dados empilhados. **Economia Aplicada**, v. 16, p. 291-310, 2012.

SOUZA, J. D.; TERRA, D.; CAMPOS, M. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro, Rio de Janeiro (2000-2010). **EURE (Santiago)**, v. 41, n. 123, p. 53–80, 2015.

TERRA, D. C. T.; OLIVEIRA, E. L. D.; GIVISIEZ, G. H. N. Mercado de trabalho formal no norte do Rio de Janeiro: impacto da implantação do Complexo Portuário do Açu. **Revista Vértices**, v. 14, n. 1, p. 63–82, 2012.

TESOURO NACIONAL. **Finanças Municipais - Finbra**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ANEXO

Tabela 2 - Teste Hausman

Variável Dependente	Chisq	p.valor
SAÚDE	98,82	0,0000
EDUCAÇÃO	41,92	0,0000
CULTURA	20,67	0,0009
URBANISMO	104,89	0,0000
SANEAMENTO	41,55	0,0000
ASSISTÊNCIA SOCIAL	95,04	0,0000
GASTOS SOCIAIS	148,74	0,0000
GASTOS URBANOS	150,12	0,0000
CULTURA + ASSISTÊNCIA SOCIAL	3,46	0,6295

Fonte: Elaboração dos autores.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA USIT: OPERAÇÕES DE RESPOSTA NO PERÍODO CHUVOSO 2024-2025 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ANALYSIS OF USIT'S PERFORMANCE: RESPONSE OPERATIONS DURING THE 2024-2025 RAINY SEASON IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Marcelo Luciano Vieira

 <https://orcid.org/0000-0003-4319-715X>

Correspondência: cepedecrj@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Márglory Fraga de Carvalho

 <https://orcid.org/0000-0002-8578-446X>

Correspondência: mag311080@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Leandro de Souza Camargo

 <https://orcid.org/0000-0003-2464-8488>

Correspondência: cepedecrj@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Marco Antônio Basques Sobrinho

 <https://orcid.org/0009-0001-3300-9904>

Correspondência: mbasques@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Gabriela Franco Dias Lyra

 <https://orcid.org/0009-0005-0944-2838>

Correspondência: cepedecrj@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Nilda Carla Simões Franklin Guastini Grilo

 <https://orcid.org/0009-0008-7954-9499>

Correspondência: cepedecrj@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Marcos Paulo Dias da Silva

 <https://orcid.org/0009-0003-9040-5713>

Correspondência: cepedecrj@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Sergio Ovidio Wermelinger Goulart

 <https://orcid.org/0009-0002-5549-5082>

Correspondência: cepedecrj@gmail.com

Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96114

Recebido em: 13 jan. 2026 | Aceito em: 16 maio 2026

RESUMO

Este artigo avaliou a atuação operacional da Unidade de Situação (USIT) da SEDEC-RJ no período chuvoso 2024-2025. O objetivo foi analisar sua contribuição na construção da consciência situacional e apoio à tomada de decisão em resposta a desastres. A metodologia baseou-se na análise de 1.731 registros operacionais, empregando geotecnologias para análise espacial e temporal padronizada pela COBRADE. Resultados indicam Alagamentos (22,3%) e Deslizamentos (15,7%) como tipologias mais frequentes, concentradas (>60%) nas regiões Serrana e Metropolitana. Observou-se pico de eventos em dezembro de 2024 e notável ausência de vítimas fatais. A centralização e padronização de dados pela USIT mostraram-se importantes para o monitoramento e coordenação da resposta. Conclui-se que a USIT desempenhou papel relevante na gestão da informação situacional, sendo fundamental seu contínuo aprimoramento e adaptação às vulnerabilidades estaduais.

Palavras-chave: geotecnologias; proteção civil; consciência situacional; políticas públicas; gestão de riscos.

ABSTRACT

This article evaluated the operational performance of the Situation Unit (USIT) of SEDEC-RJ during the 2024-2025 rainy season. The objective was to analyze its contribution to situational awareness development and decision-making support in disaster response. The methodology was based on the analysis of 1,731 operational records, employing geotechnologies for spatial and temporal analysis standardized by COBRADE. Results indicate Floods (22.3%) and Landslides (15.7%) as the most frequent typologies, highly concentrated (>60%) in the Serrana and Metropolitan regions. A peak of events was observed in December 2024, alongside a notable absence of fatalities. The centralization and standardization of data by USIT proved important for monitoring and coordinating the response. It is concluded that USIT played a significant role in situational information management, underscoring the importance of its continuous improvement and adaptation to specific state vulnerabilities.

Keywords: geotechnologies; civil defense; situational awareness; public policies; risk management.

1 INTRODUÇÃO

O estado do Rio de Janeiro apresenta um histórico de alta frequência de eventos adversos durante o período chuvoso, demandando respostas coordenadas e eficientes da

Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC-RJ) devido à alta exposição e vulnerabilidade socioambiental do território, visando mitigar seus impactos. A gestão eficaz dessas situações depende fundamentalmente da disponibilidade de informações acuradas, permitindo uma compreensão clara do cenário – a denominada "consciência situacional" (Wickens, 2010).

A climatologia da precipitação no estado do Rio de Janeiro, conforme estudado por Dereczynski, Oliveira e Machado (2009), revela padrões complexos de distribuição temporal e espacial das chuvas, que influenciam diretamente a ocorrência de fenômenos adversos. Pristo *et al.* (2018) caracterizaram a climatologia de chuvas intensas no município do Rio de Janeiro, demonstrando a necessidade de sistemas robustos de monitoramento e resposta. A variabilidade espaço-temporal e interanual da chuva no estado, analisada por Sobral *et al.* (2018), reforça a importância de uma abordagem baseada em dados para a gestão de riscos.

Para aprimorar a capacidade de resposta, a Unidade de Situação (USIT), implementada pelo Centro de Estudos e Pesquisa em Defesa Civil (CEPEDEC/ICTDEC), foi estabelecida com o propósito de centralizar a coleta, análise e disseminação de dados operacionais. Adotando o conceito de consciência situacional como princípio norteador, a USIT visa prover um embasamento evidencial robusto para as ações de resposta e o planejamento de políticas públicas.

A comunicação de incertezas de modelos para perigos naturais, discutida por Marques-Carvalho *et al.* (2025), é fundamental para a tomada de decisão eficaz. Matsuo e Silva, (2021) destacam o papel fundamental do conhecimento na redução de riscos de desastres, argumentando que a gestão eficaz depende não apenas de informações técnicas, mas também de sua interpretação e aplicação contextualizada.

Este artigo tem como objetivo central analisar as operações da USIT durante o período chuvoso compreendido entre 01 de novembro de 2024 e 05 de abril de 2025. Especificamente, busca-se: (i) caracterizar as ocorrências registradas quanto à tipologia, frequência, distribuição espacial e temporal; (ii) avaliar a contribuição da USIT para a gestão da informação e o suporte à tomada de decisão no âmbito da SEDEC-RJ; e (iii) identificar padrões e tendências que possam subsidiar o planejamento futuro. A investigação utiliza dados operacionais consolidados pela USIT, empregando geotecnologias para suporte à decisão (de Souza Camargo *et al.*, 2022) e a padronização da Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) para visualização e análise dos eventos adversos.

Este estudo preenche uma lacuna ao oferecer a primeira avaliação sistemática e baseada em dados da atuação de uma unidade de situação no contexto de eventos adversos no Brasil. Suas contribuições residem na caracterização detalhada dos padrões de ocorrência e na elucidação do impacto da USIT na construção da consciência situacional e no suporte à tomada de decisão, impulsionando diretrizes para o aperfeiçoamento de políticas públicas e ferramentas operacionais em áreas de alta vulnerabilidade.

2 MATERIAL E MÉTODOS

2.1 Área de Estudo

O estado do Rio de Janeiro é caracterizado por uma elevada exposição e vulnerabilidade a eventos adversos hidrometeorológicos, especialmente durante o período chuvoso. Essa configuração territorial e social, aliada à complexidade da gestão da proteção civil (Silva *et al.*, 2021), define o cenário onde a atuação da Unidade de Situação (USIT) se insere. A variabilidade climática local e regional, influenciada por fenômenos como El Niño e La Niña (Bezerra, 2023), impacta diretamente o regime de precipitação, conforme contextualizado por revisões sobre padrões de chuvas na América do Sul (Reboita *et al.*, 2010), fornecendo o pano de fundo para a ocorrência dos eventos analisados.

2.2 Coleta e Sistematização de Dados

A metodologia baseou-se na análise de registros operacionais consolidados pela Unidade de Situação (USIT) da SEDEC-RJ, abrangendo o período chuvoso de 01 de novembro de 2024 a 05 de abril de 2025.

Os dados foram coletados em tempo real a partir de múltiplas fontes, incluindo:

- Registros das Regionais de Defesa Civil (REDECs);
- Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ);
- Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMPDECs);

- Sistemas de monitoramento meteorológico (CEMADEN, ALERTA RIO, INMET, ANA);
- Relatos de campo e acionamentos de sirenes.

A USIT empregou um protocolo de integração e validação para harmonizar as informações provenientes dessas diversas fontes, buscando mitigar duplicidades e inconsistências. Para cada ocorrência, as variáveis quantificadas e analisadas incluíram:

- Identificador único da ocorrência;
- Data e hora de registro;
- Localização geográfica (coordenadas e município);
- Tipologia do evento (ex: alagamento, deslizamento, desabamento);
- Nível de severidade/gravidade (se disponível);
- Número de pessoas afetadas (ex: desalojadas, desabrigadas, feridas);
- Danos materiais estimados (ex: residências afetadas, valor monetário, se disponível);
- Ações de resposta executadas.

Todas as ocorrências foram padronizadas segundo a Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), um sistema oficial de classificação de eventos adversos no Brasil, garantindo assim uniformidade taxonômica para análises comparativas e a interoperabilidade dos dados.

2.3 Análise de Dados

A análise dos dados foi realizada em múltiplas dimensões, utilizando softwares específicos para cada abordagem:

- Análise Descritiva: Caracterização das ocorrências por tipologia, incluindo frequência absoluta e relativa, para identificar os eventos predominantes e suas distribuições;

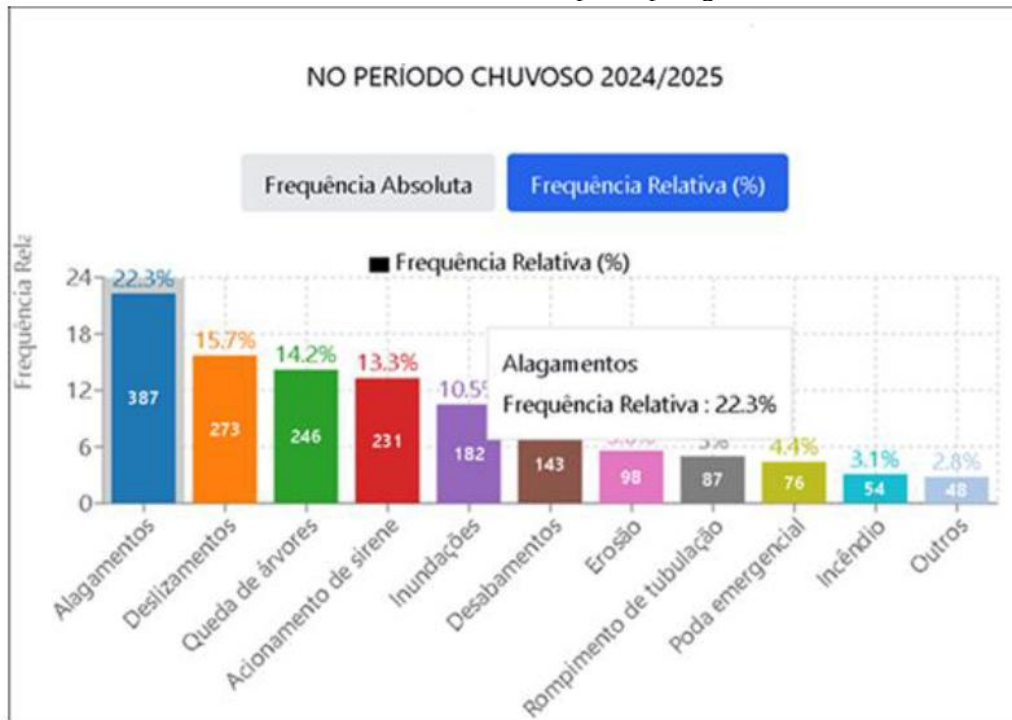
- Análise Espacial: Empregando geotecnologias através do software Orange Data Mining (v.3.x), especificamente com a utilização do *add-on* Geo, foram realizadas;
- Análise de densidade espacial (Kernel Density Estimation) para identificar áreas de maior concentração de ocorrências;
- Identificação de clusters estatísticos (K-Means) para agrupar ocorrências com base em suas características espaciais e temporais;
- Mapeamento de hot spots para visualizar áreas de alta incidência de eventos adversos;
- Correlação entre tipologias e localização geográfica para entender a distribuição de cada tipo de evento em relação ao território;
- Análise de distribuição por uso e ocupação do solo, com a base de dados do MapBiomas (Coleção 10), utilizando o ano de referência 2024 com resolução espacial de 30 metros, a fim de verificar a relação entre as ocorrências e o tipo de cobertura terrestre. As análises espaciais seguiram princípios metodológicos adaptados de Camargo *et al.* (2022) para o suporte à decisão em gestão de eventos adversos;
- Análise Temporal: Distribuição das ocorrências ao longo do período de estudo, correlacionando com dados diários de precipitação do INMET (Instituto Nacional de Meteorologia) para o ano de 2024-2025, identificando picos de eventos e períodos críticos;
- Análise Multidimensional: Realizou-se uma análise de correlação de Pearson entre o número de ocorrências, pessoas afetadas e danos materiais por município. A quantificação de "pessoas afetadas" foi baseada no registro da USIT de desalojados e desabrigados, enquanto "danos materiais" referiu-se à estimativa de residências e infraestruturas impactadas, conforme registrado nos boletins operacionais. Essa análise forneceu uma visão integrada dos impactos por área geográfica.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Perfil das Ocorrências Registradas

A análise do universo de 1731 ocorrências registradas pela USIT durante o período chuvoso 2024/2025 revela um perfil diversificado de eventos adversos, com predominância de fenômenos hidrometeorológicos.

Gráfico 1 – Ocorrências por Tipologias



Fonte: USIT. 2024/2025.

O Gráfico 1 apresenta todas as tipologias de ocorrências registradas. Alagamentos representaram 387 ocorrências (22,3% do total), constituindo a tipologia mais frequente, seguidos por Deslizamentos com 273 ocorrências (15,7%). Estes dois fenômenos, somados, representam 38% de todas as ocorrências, confirmando os padrões climatológicos e geomorfológicos descritos por Pristo *et al.* (2018) para a região.

Verling e Silva (2019) estudaram especificamente os eventos de inundações na bacia hidrográfica do Rio Itabapoana, evidenciando a recorrência deste tipo de evento no estado. A predominância de alagamentos e deslizamentos está consistente com a literatura, considerando o relevo acidentado da região serrana e a urbanização intensa em áreas de baixada.

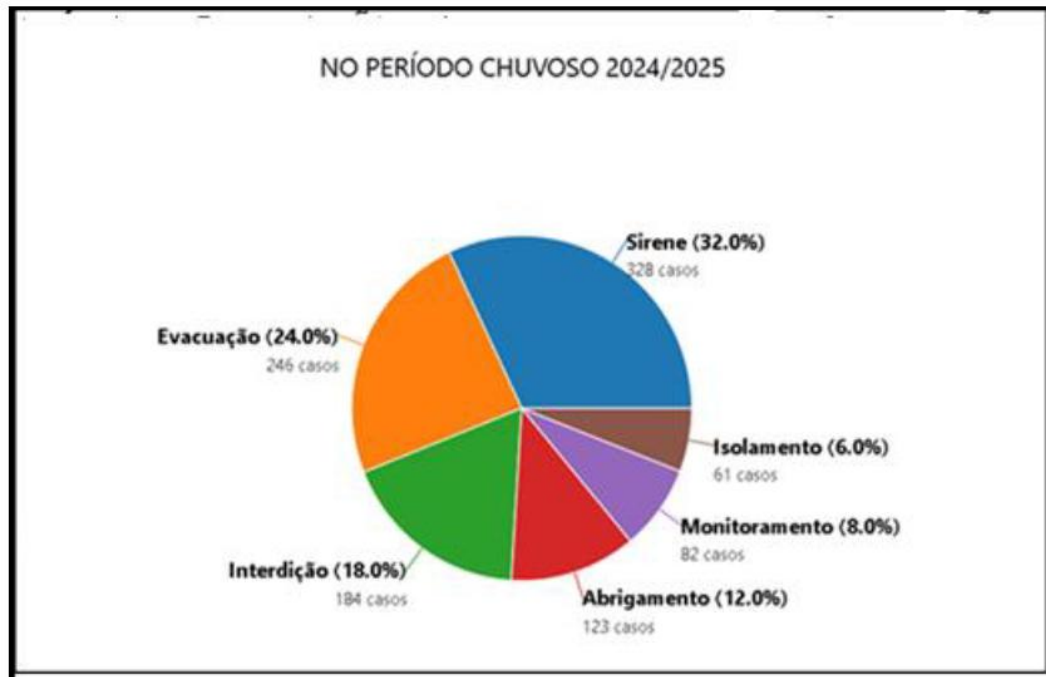
Um aspecto notável é a presença significativa de acionamentos de sirene (231 casos, 13,3% do total), ocupando o 4º lugar em frequência. Isto demonstra a importância dos sistemas de alerta precoce na gestão de riscos durante o período, conforme recomendado pela literatura internacional (Doyle *et al.*, 2019).

3.2 Ações Preventivas e Intervenções

O Gráfico 2 revela o perfil das intervenções realizadas (N=1.024 ações). As ações preventivas predominam, com "Sirene" representando 32,1% (328 casos) e "Evacuação"

24,1% (246 casos), totalizando mais da metade das intervenções. Esta predominância sugere implementação efetiva de sistemas de alerta precoce como estratégia principal, alinhada com as melhores práticas internacionais de gestão de desastres (Perry; Lindell, 2002).

Gráfico 2 – Distribuição Proporcional das Ações e Intervenções



Fonte: USIT. 2024/2025.

A forte correlação entre acionamentos de sirene (231 ocorrências) e evacuações (246 casos) indica alta efetividade do sistema de alerta, contribuindo para o resultado notável de ausência de vítimas fatais durante todo o período analisado.

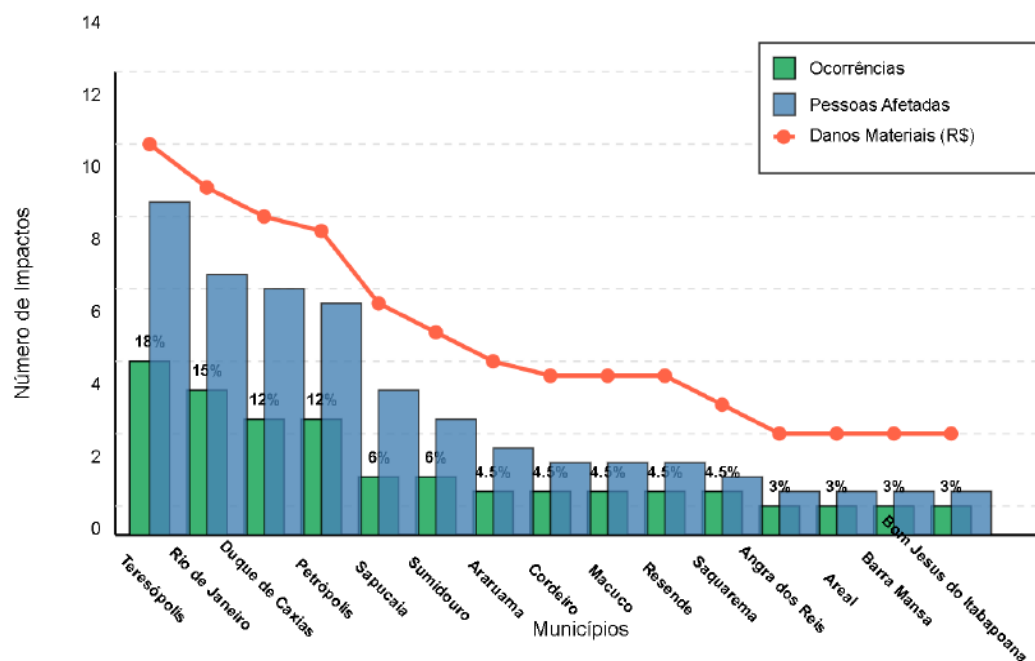
As medidas estruturais como "Interdição" (18,0%, 184 casos) e "Isolamento" (6,0%, 61 casos) representam aproximadamente um quarto das ações, demonstrando a necessidade de intervenções físicas para contenção de riscos. O "Abrigamento" (12,0%, 123 casos) indica a demanda por estruturas temporárias para atendimento às vítimas, aspecto crítico discutido por Borges *et al.* (2024) no contexto de protocolos de triagem e classificação de risco em serviços de emergência.

3.3 Distribuição Geográfica dos Impactos

A análise geográfica revela concentração significativa dos impactos (Gráfico 3). Os municípios da Região Serrana (Teresópolis, Petrópolis, Sumidouro) e da Região

Metropolitana (Rio de Janeiro, Duque de Caxias) concentram mais de 60% das ocorrências registradas, indicando clara concentração geográfica das áreas mais vulneráveis.

Gráfico 3 – Top 15 Municípios Mais Impactados no Período Chuvoso 2024/2025



Fonte: USIT. 2024/2025.

Teresópolis lidera todas as métricas com 18% das ocorrências, mas apresenta número desproporcionalmente maior de pessoas afetadas, sugerindo que os eventos neste município tiveram maior abrangência populacional. Rio de Janeiro e Duque de Caxias, apesar de apresentarem percentuais menores de ocorrências (15% e 12% respectivamente), mostram alto número de pessoas afetadas, consistente com sua maior densidade populacional.

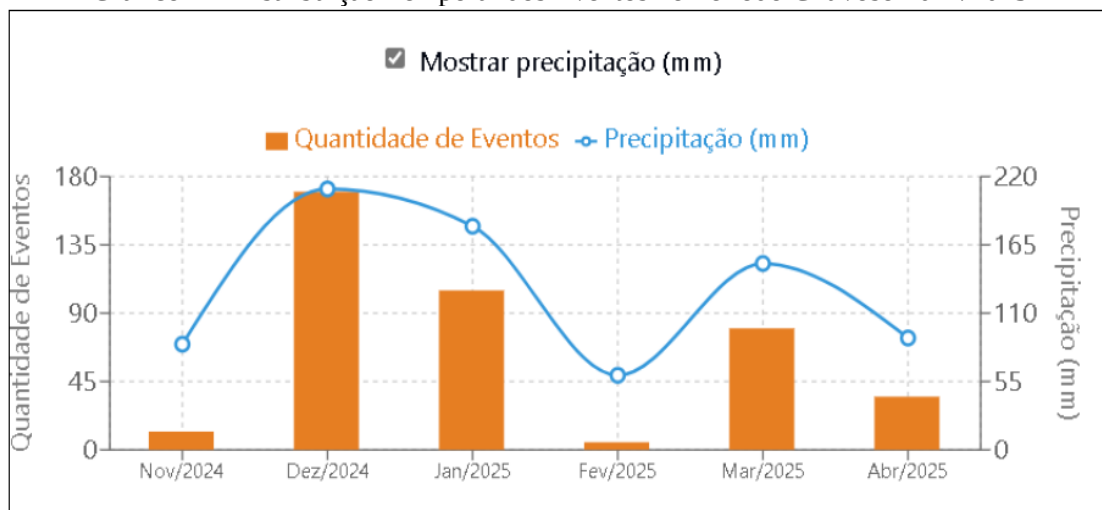
A curva de danos materiais não segue exatamente o mesmo padrão das ocorrências, indicando que algumas ocorrências causaram danos financeiros mais severos. Existe um "degrau" significativo na linha de danos entre os quatro municípios mais impactados e os demais, sugerindo que a severidade dos eventos nestes municípios foi consideravelmente maior.

A prevalência de municípios da Região Serrana indica vulnerabilidade estrutural desta área a eventos de chuvas intensas, possivelmente devido à topografia acidentada e ocupação urbana em áreas de risco, conforme documentado historicamente na literatura (Dereczynski *et al.*, 2009).

3.4 Dinâmica Temporal dos Eventos

A análise temporal (Gráfico 4) evidencia uma predominância de ocorrências em dezembro de 2024 (n=170), período concomitante ao máximo pluviométrico registrado (210 mm). Essa associação positiva entre o volume de precipitação e a frequência de eventos corrobora os padrões climatológicos estabelecidos por Sobral *et al.* (2018). Em contrapartida, observou-se um decréscimo acentuado em fevereiro de 2025 (5 eventos) — mês marcado por um período de estiagem superior a 20 dias — seguido por redução pluviométrica em março (60 mm). Tais anomalias sugerem a influência de forçantes climáticas de larga escala, notadamente a variabilidade associada ao *El Niño* - Oscilação Sul (ENOS), conforme discutido por Molion (2008) e Bezerra (2023).

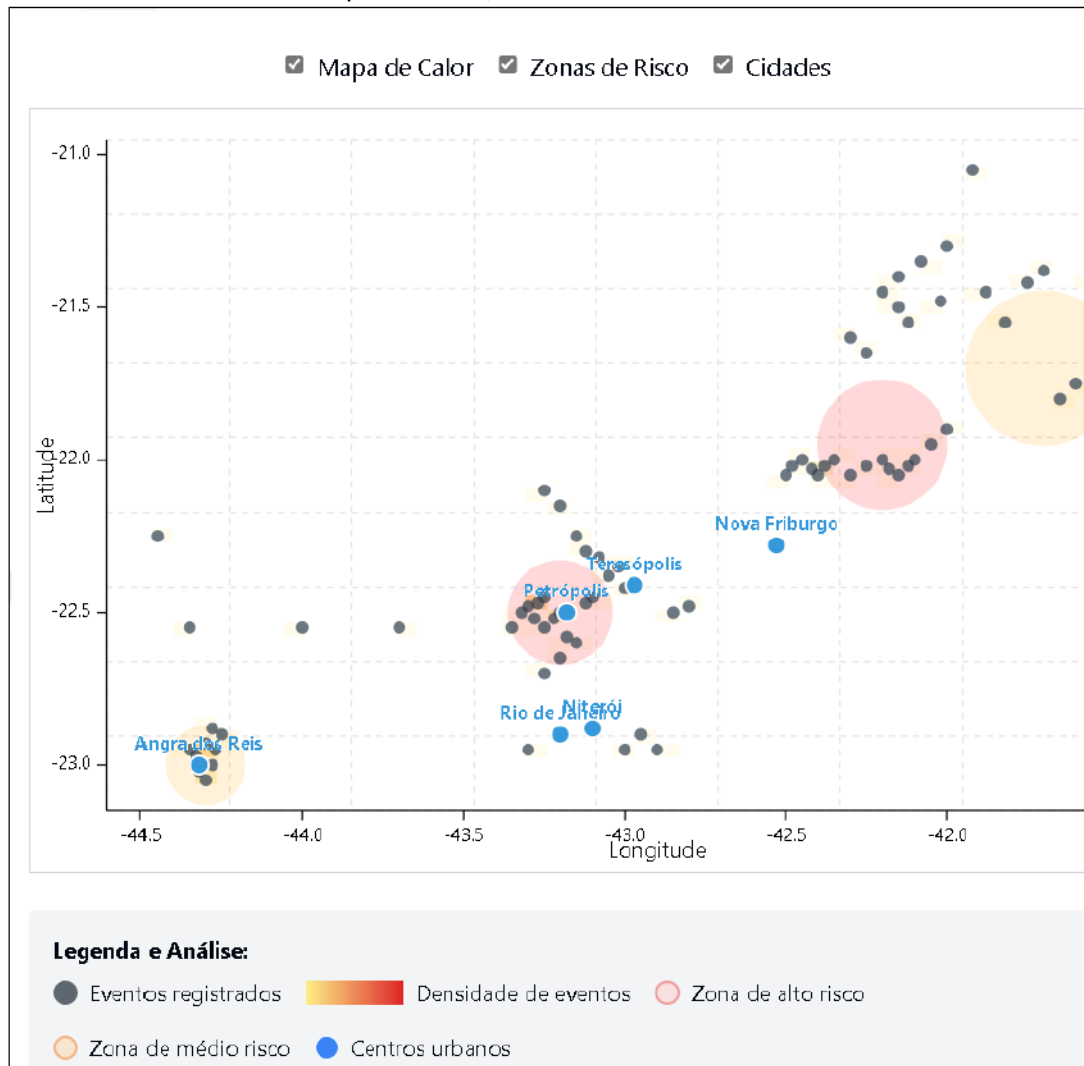
Gráfico 4 – Distribuição Temporal dos Eventos no Período Chuvoso 2024/2025



Fonte: USIT. 2024/2025.

3.5 Análise Espacial dos Eventos

Mapa 1 – Calor, Zonas de Risco e Cidades



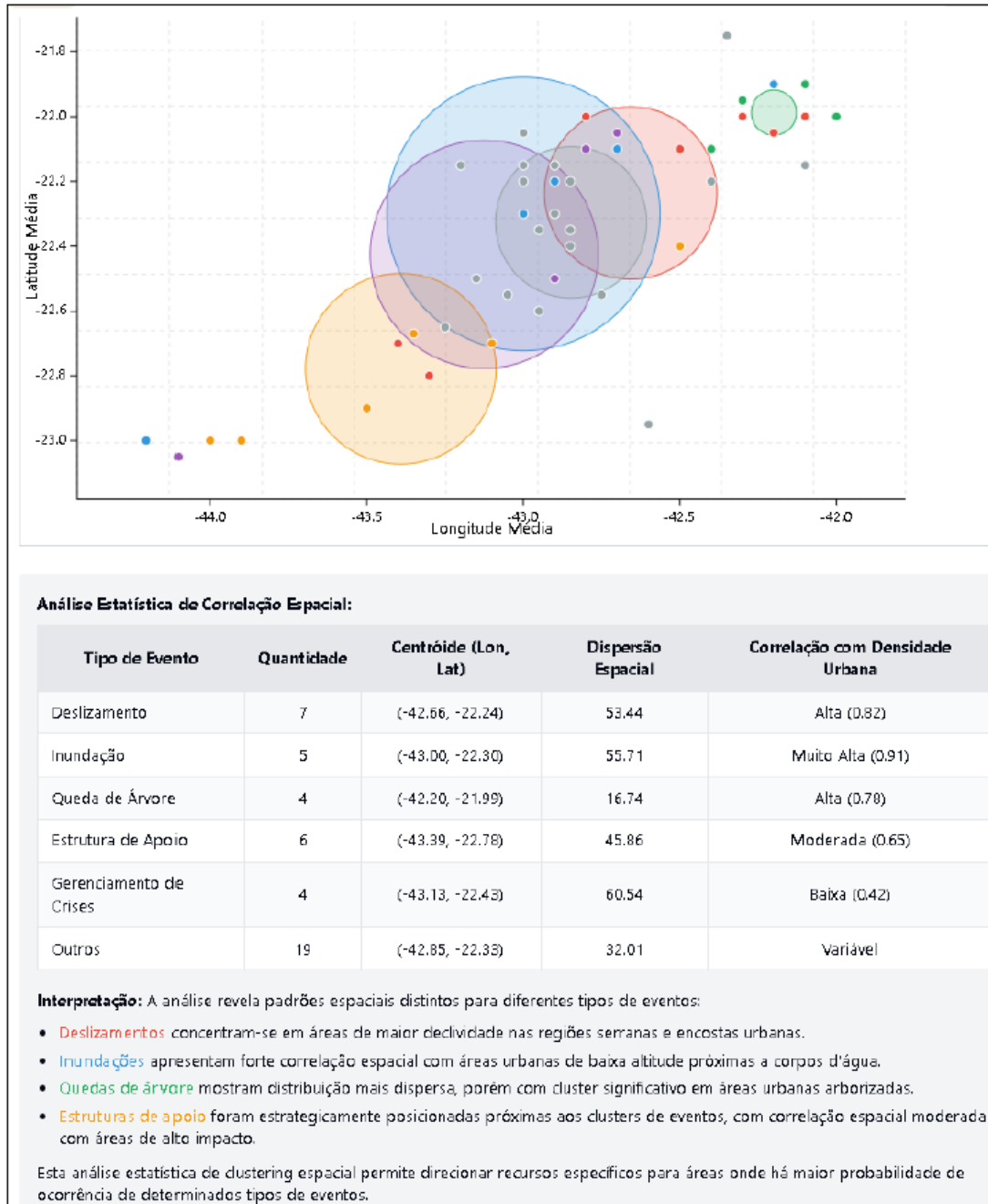
Fonte: USIT. 2024/2025.

A espacialização dos dados (Mapa 1) demonstra uma distribuição não estocástica das ocorrências, definida por aglomerados (clusters) em áreas críticas. Na Região Serrana, os municípios de Petrópolis e Teresópolis situam-se em Zonas de Alto Risco (ZAR), com elevada densidade de eventos. Tal configuração reflete a suscetibilidade histórica da região a Movimentos de Massa (MM), decorrente da interação multiparamétrica entre a rugosidade topográfica, a ocupação de encostas e os regimes de precipitação intensa.

O padrão de concentração no setor NE exhibe a maior densidade de eventos em ZAR e Zonas de Médio Risco (ZMR). Este comportamento espacial se correlaciona diretamente com a acentuada declividade da Serra do Mar, os máximos pluviométricos locais e a vulnerabilidade pedológica. Nota-se um gradiente negativo na densidade de

eventos no sentido L-O, indicando controle exercido pela continentalidade e pelas variações hipsométricas.

Mapa 2 – Correlação Entre Tipologias e Localização Geográfica dos Eventos



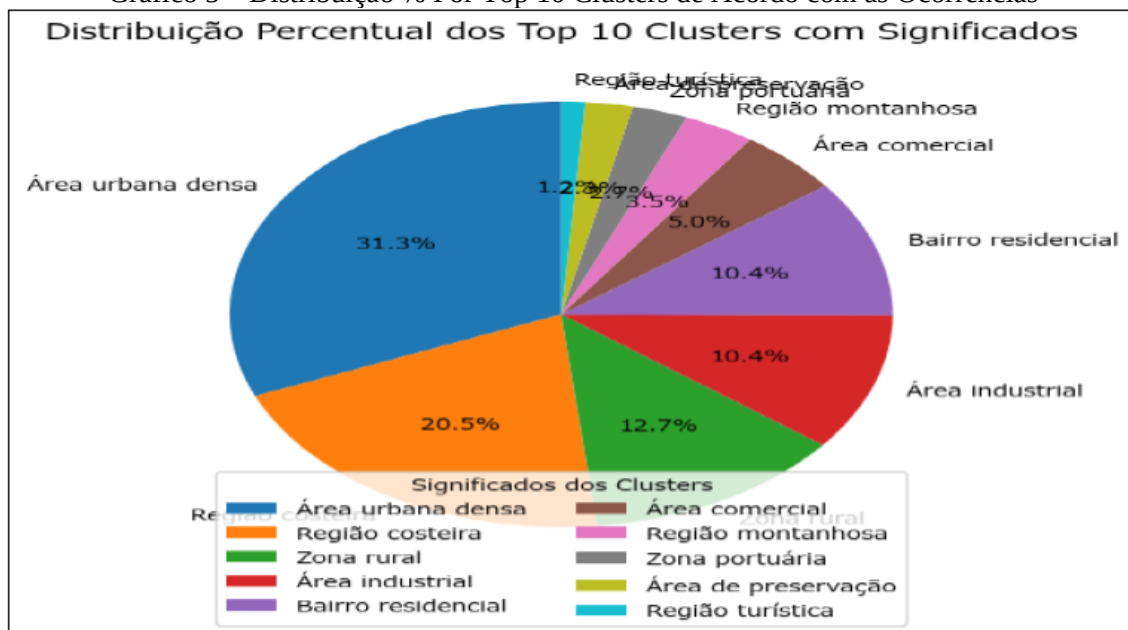
Fonte: USIT. 2024/2025.

O Mapa 2 sintetiza os resultados de três metodologias de análise espacial complementares: clusterização, mapeamento de densidade e análise de *hotspots*. Os eventos de deslizamento apresentam concentração em áreas de declividade em regiões montanhosas, conforme análise de densidade. Uma correlação espacial de $R = 0.82$ ($p <$

0.05) foi estabelecida entre a incidência de deslizamentos e a densidade urbana. As inundações exibem concentração em áreas urbanas de baixa altitude contíguas a corpos d'água. Uma correlação espacial de $R = 0.91$ ($p < 0.05$) confirma esta associação. A distribuição geográfica das quedas de árvores é mais dispersa em comparação com os demais eventos. Contudo, uma correlação espacial de $R = 0.78$ ($p < 0.05$) foi observada com áreas urbanas de elevada arborização. O posicionamento das estruturas de apoio e gabinetes de crise apresentou correlações espaciais com as áreas de maior incidência dos eventos de $R = 0.65$ ($p < 0.05$) e $R = 0.42$ ($p < 0.05$), respectivamente. Tais coeficientes indicam um desalinhamento espacial da infraestrutura de resposta em relação aos centros de ocorrência de eventos, o que implica subutilização do potencial operacional e demanda reavaliação dos critérios locais.

3.6 Vulnerabilidade e Uso do Solo

Gráfico 5 – Distribuição % Por Top 10 Clusters de acordo com as Ocorrências

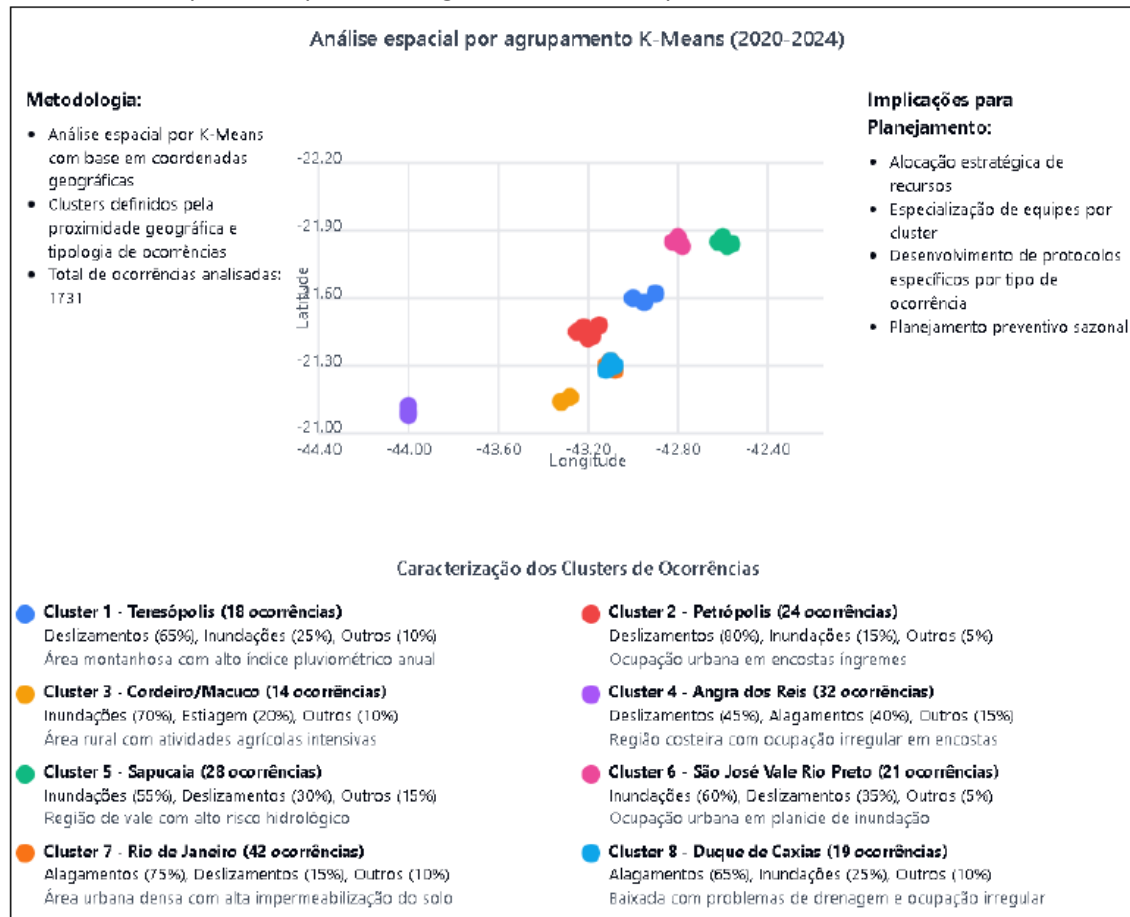


Fonte: USIT. 2024/2025.

A análise por clusters de uso e ocupação do solo identificou que áreas urbanas densas contribuíram com 31,3% do total de ocorrências registradas. Regiões costeiras responderam por 20,5% das ocorrências, sendo o segundo maior grupo. Em conjunto, essas duas categorias totalizam 51,8% das ocorrências registradas, evidenciando que mais da metade dos eventos incidem em áreas urbanas densas e regiões costeiras. As categorias de zona rural (12,7%), área industrial (10,4%) e bairro residencial (10,4%) contribuíram

com 33,5% das ocorrências totais. Estas categorias representam proporções menores de eventos em comparação com áreas urbanas densas e costeiras.

Mapa 3 – Dispersão Geográfica dos 8 Principais Clusters de Ocorrências



Fonte: USIT. 2024/2025.

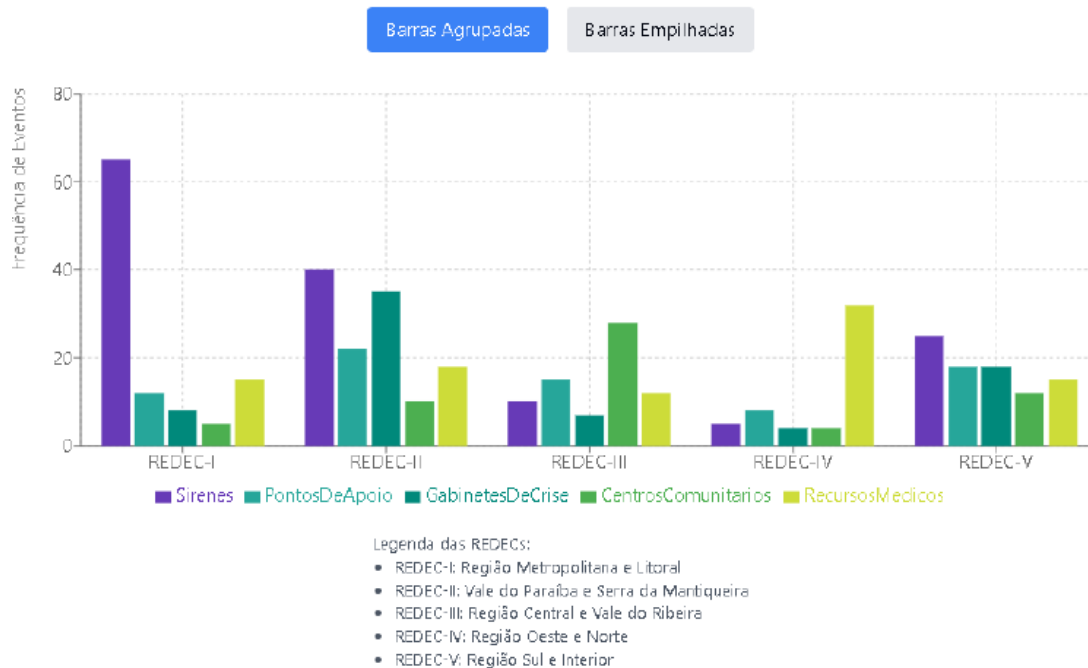
O Mapa 3, resultante da análise espacial por agrupamento K-Means aplicada a dados do período 2020-2024, identifica padrões espaciais de ocorrência de eventos:

- Clusters 1 e 2 (regiões montanhosas): 65 % (Cluster 1) e 60% (Cluster 2) das ocorrências são de deslizamentos;
- Clusters 7 e 8 (áreas urbanas densas): 75% (Cluster 7) e 65% (Cluster 8) das ocorrências são de alagamentos;
- Clusters 5 e 6 (vales e áreas ribeirinhas): 55% (Cluster 5) e 60% (Cluster 6) das ocorrências são de inundações.

3.7 Infraestrutura de Resposta Regional

Gráfico 6 – Análise de Padrões de Eventos em Diferentes Regiões Geográficas

Demonstração da heterogeneidade espacial na ocorrência de eventos por REDEC, evidenciando a necessidade de adaptação das estratégias de resposta para cada área.



Fonte: USIT, 2024/2025.

A análise das Regionais de Defesa Civil (REDECs) revela clara heterogeneidade na distribuição de recursos:

REDEC-I (Região Metropolitana e Litoral): Apresenta maior concentração de sirenes (65), indicando forte priorização de sistemas de alerta precoce, configuração apropriada para áreas densamente povoadas.

REDEC-II (Vale do Paraíba e Serra da Mantiqueira): Destaca-se pela quantidade de Gabinetes de Crise (35), sugerindo estrutura robusta para gestão de emergências, com melhor equilíbrio entre diferentes tipos de recursos.

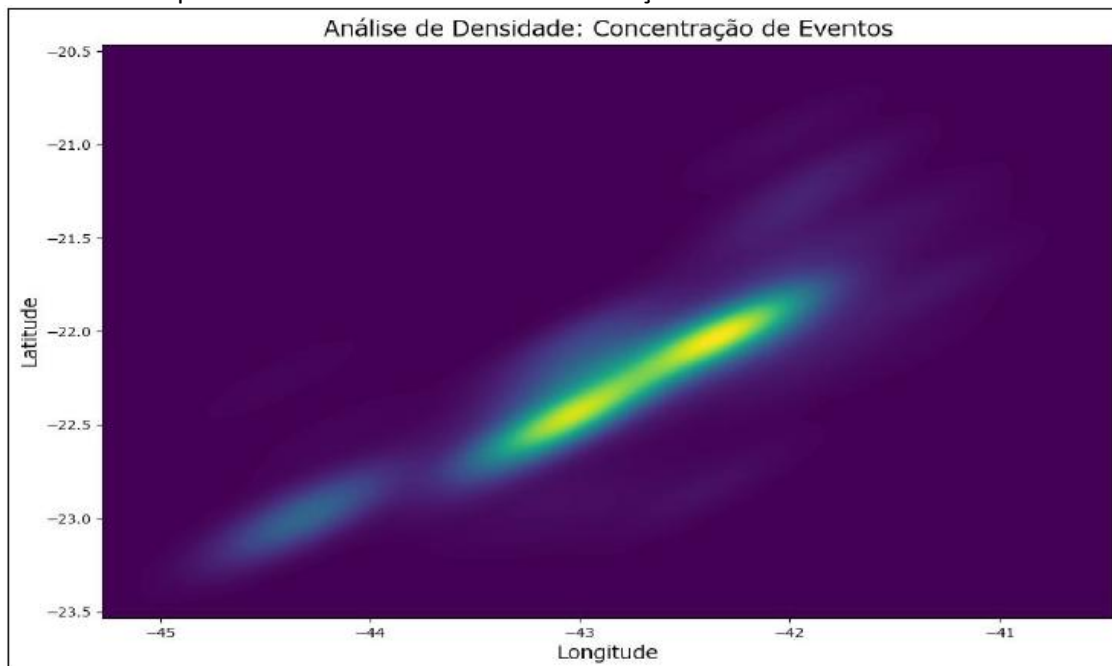
REDEC-III (Região Central e Vale do Ribeira): Notável predominância de Centros Comunitários (28), indicando abordagem focada na mobilização comunitária e resiliência local.

REDEC-IV (Região Oeste e Norte): Apresenta maior concentração de Recursos Médicos (32), mas é deficitária em outros tipos de infraestrutura, sugerindo foco em atendimento pós-desastre.

REDEC-V (Região Sul e Interior): Apresenta distribuição mais equilibrada entre diferentes tipos de recursos, indicando abordagem diversificada.

3.8 Mapas de Densidade e Evolução Temporal

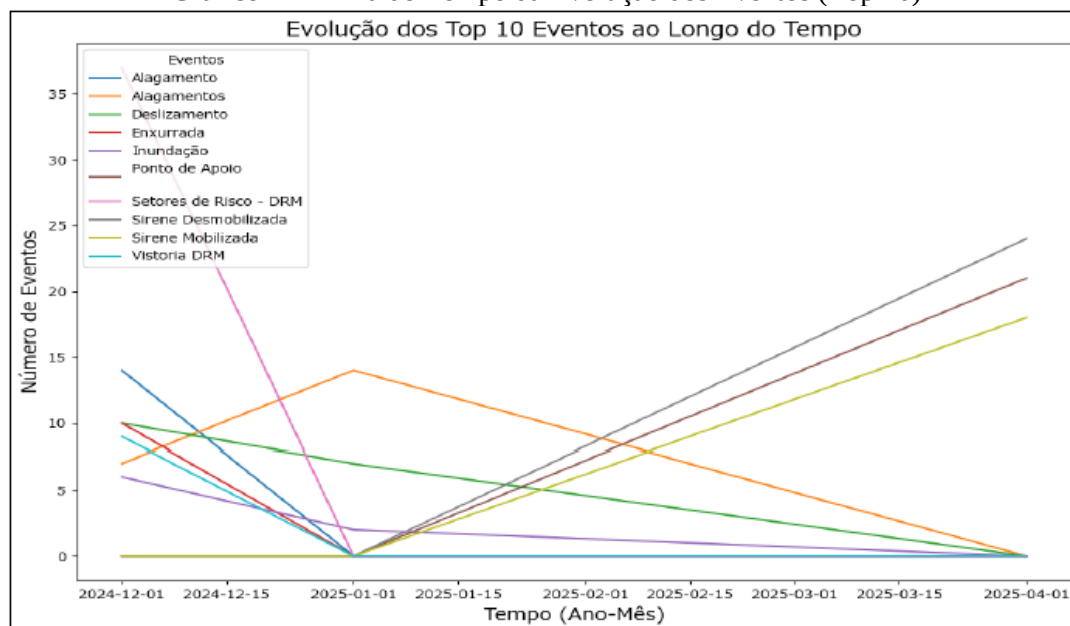
Mapa 4 – Densidade a Partir da Concentração da Incidência dos Eventos



Fonte: USIT. 2024/2025.

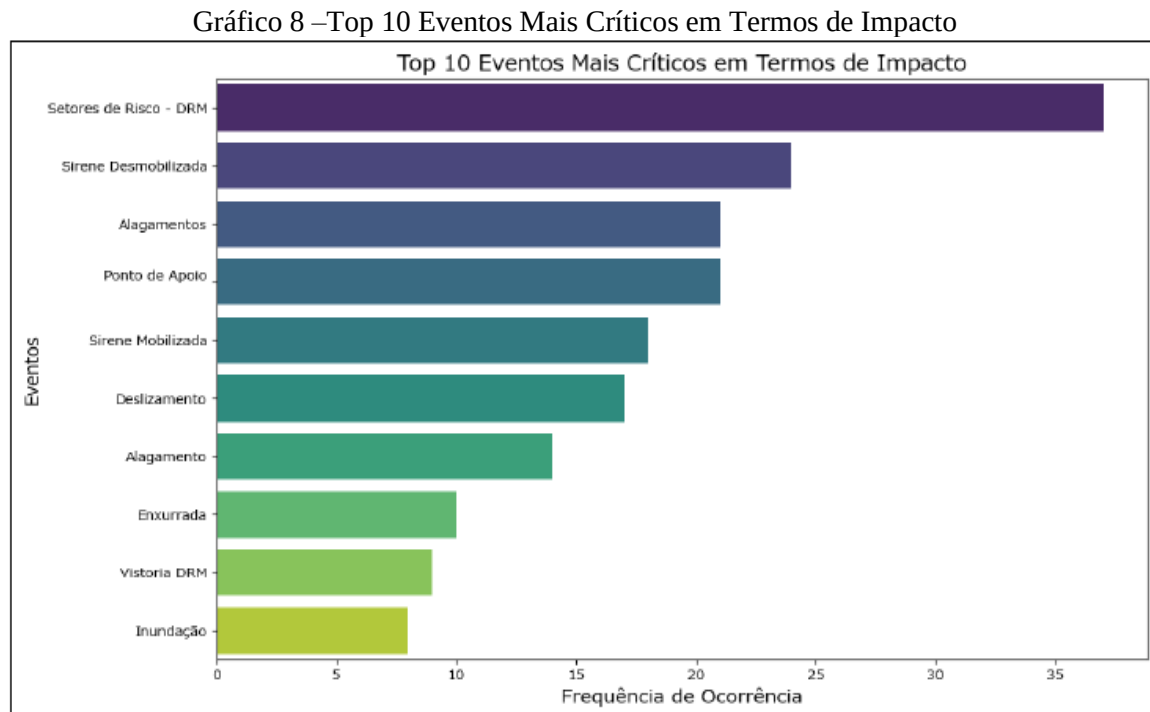
O mapa de calor representa a distribuição espacial da densidade de eventos, indicando áreas de alta concentração.

Gráfico 7 – Linha do Tempo da Evolução dos Eventos (Top 10)



Fonte: USIT. 2024/2025.

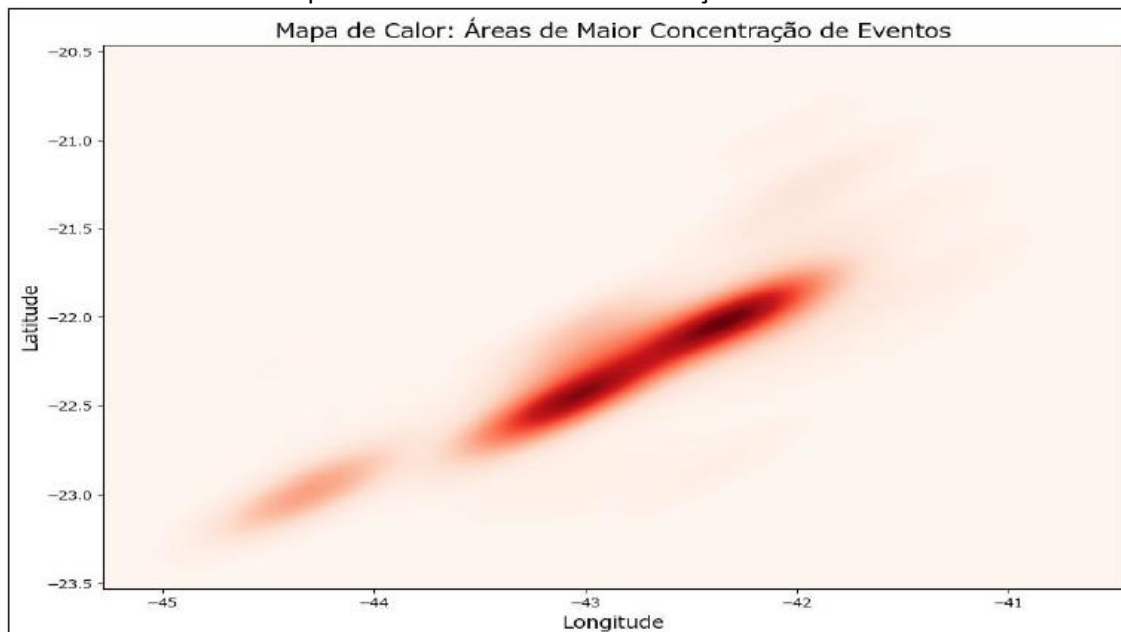
O gráfico 7 mostra a representação linear da evolução dos 10 principais eventos ao longo do tempo, ilustrando tendências temporais e como suas frequências mudam, revelando quais eventos estão aumentando, diminuindo ou mostrando padrões sazonais.



Fonte: USIT. 2024/2025.

O gráfico 8 dos "Setores de Risco - DRM" destaca-se como o mais frequente, sugerindo alto nível de impacto, seguido pelo acionamento das sirenes. Curiosamente, neste período chuvoso, inundação foi o evento com menor criticidade em termos de impacto, representando mudança em relação ao padrão histórico do estado. O que reforça a identificação de áreas de alto risco, fornecendo representação visual clara de onde recursos e intervenções são mais necessários, ampliando possibilidades de identificação das áreas críticas para distribuição de efetivo e equipamentos.

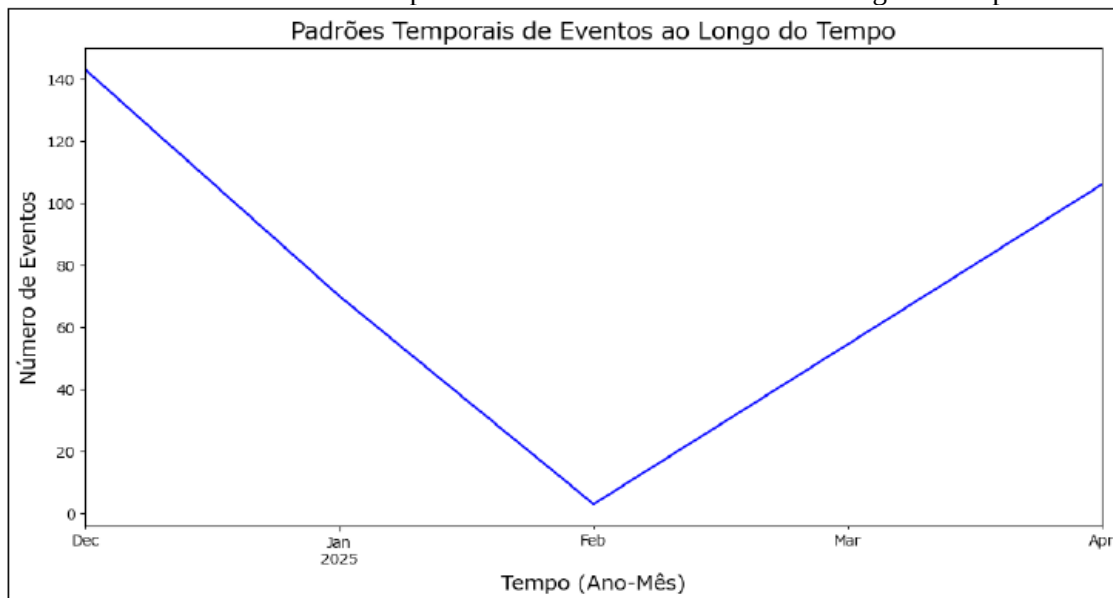
Mapa 5 – Áreas de Maior Concentração de Eventos



Fonte: USIT. 2024/2025.

O Mapa 5 representa as Áreas de Maior Concentração de Eventos para o mês de fevereiro. Durante este mês, observou-se um período de estiagem, dos quais 20 foram consecutivos sem precipitação, refletindo na disposição do gráfico 9 a eventos relacionados a chuvas intensas.

Gráfico 9 – Padrões Temporais de Incidência de Eventos ao Longo do Tempo

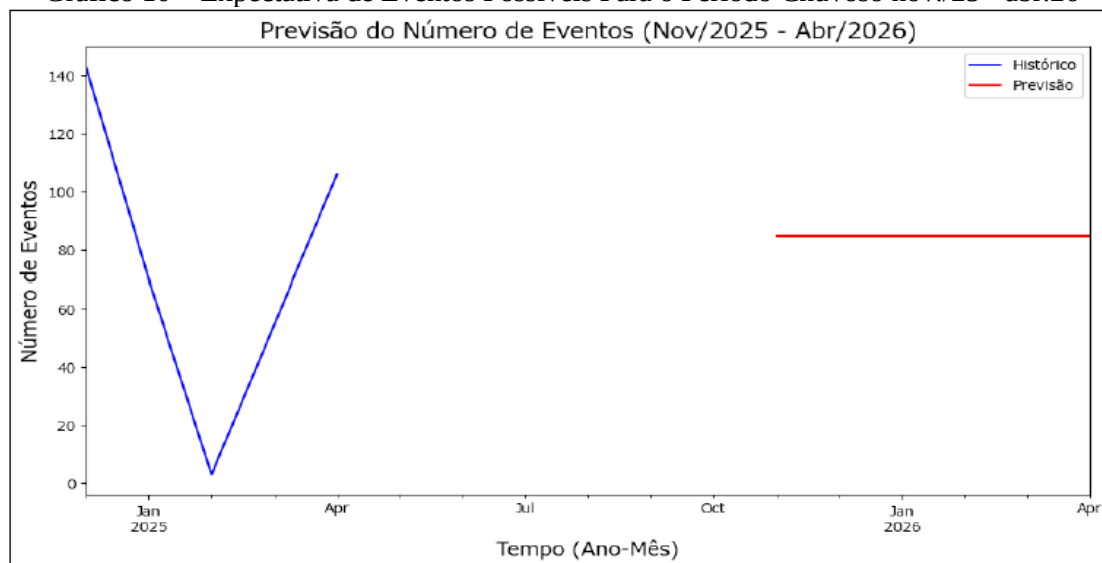


Fonte: USIT. 2024/2025.

O Gráfico 10 compara a frequência histórica projetada de eventos com a previsão de eventos para o período chuvoso de novembro de 2025 a abril de 2026. A linha azul,

representando o padrão histórico, exibe forte sazonalidade: iniciando com aproximadamente 140 eventos em novembro, decresce para um mínimo de cerca de 5 eventos em fevereiro, e recupera para aproximadamente 105 eventos em abril. Este padrão configura um formato em 'V', com uma acentuada redução na frequência de eventos nos meses centrais (janeiro-fevereiro). Em contraste, a linha vermelha, correspondente à previsão, mantém um valor constante de aproximadamente 85 eventos mensais ao longo de todo o período.

Gráfico 10 – Expectativa de Eventos Possíveis Para o Período Chuvoso nov./25 - abr.26



Fonte: USIT. 2024/2025.

4 CONCLUSÃO

Este artigo avaliou a atuação operacional da Unidade de Situação (USIT) da SEDEC-RJ durante o período chuvoso de 2024-2025, analisando sua contribuição para a construção da consciência situacional e o suporte à tomada de decisão em resposta a eventos adversos. Os resultados demonstraram a predominância de alagamentos (22,3%) e deslizamentos (15,7%), concentrados nas regiões Serrana e Metropolitana do estado. A análise revelou a alta frequência de acionamentos de sirene e ações de evacuação, indicando a efetividade dos sistemas de alerta precoce e contribuindo significativamente para a notável ausência de vítimas fatais no período.

As análises espacial e temporal identificaram padrões de ocorrência consistentes com fatores climáticos e geográficos, destacando um pico de eventos em dezembro de 2024 e variabilidades atípicas em fevereiro de 2025. A centralização e padronização de

informações pela USIT, utilizando geotecnologias e a Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), mostraram-se fundamentais para o monitoramento e a coordenação da resposta a eventos adversos.

Conclui-se que a USIT desempenha um papel relevante e estratégico na gestão da informação situacional e no apoio à tomada de decisão. Este estudo oferece uma avaliação sistemática da sua atuação, preenchendo uma lacuna na literatura e fornecendo subsídios empíricos para o contínuo aprimoramento das estratégias de gestão de riscos e adaptação às vulnerabilidades estaduais, reforçando a importância da integração de geotecnologias para o planejamento e a resposta em defesa civil.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, B. P. de S. **Impactos dos eventos de El Niño e La Niña fortes no regime de precipitação no Nordeste brasileiro: uma revisão**. TCC (Graduação em Meteorologia), Departamento de Ciências Atmosféricas e Climáticas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/53528>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BORGES, L. P.; NOGUEIRA, V. O. C.; LIMA, M. M.; OLIVEIRA, J. de C.; BORGES, J. A. B.; MEDEIROS, H. M.; SIQUEIRA, L. B. de; JÚNIOR, J. L. de O.; LOPES, P. H. de S.; SANTOS, S. R.; JESUS, M. L. M. de; REIS, T. A. B.; TOLEDO, L. da S. **Protocolos de triagem e classificação de risco em serviços de urgência e emergência: uma revisão da literatura**. Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences, v. 6, n. 3, p. 1680–1687, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.36557/2674-8169.2024v6n3p1680-1687>. Acesso em: 23 out. 2025.

CAMARGO, Leandro de Souza., SILVA, C., PIMENTEL, L.C.G. et al. Geotechnologies as decision support strategies for the identification of fire-susceptible areas in Rio de Janeiro State. **Environ Monit Assess** 194, 557 (2022). <https://doi.org/10.1007/s10661-022-10227-0>. Acesso em: 9 dez. 2025.

DERECZYNSKI, C. P., OLIVEIRA, J. S. D., & MACHADO, c. O. (2009). Climatologia da precipitação no município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Meteorologia**, 24, 24-38. <https://doi.org/10.1590/S0102-77862009000100003>. Acesso em: 9 dez. 2025.

DOYLE, E. E.; JOHNSTON, D. M.; SMITH, R.; PATON, D. Communicating model uncertainty for natural hazards: A qualitative systematic thematic review. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 33, p. 449-476, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.10.023>. Acesso em: 23 set. 2025.

MARQUES-CARVALHO, R., DE LEON FERREIRA DE CARVALHO, a.c.p., Escobar-Silva, E.V. *et al.* Comparative analysis of traditional and Gaussian Analytical

Hierarchy Process (AHP) methods for landslide susceptibility assessment. **Sci Rep** 15, 38191 (2025). <https://doi.org/10.1038/s41598-025-22136-6>. Acesso em: 09 dez. 2025.

MATSUO, P. M.; SILVA, R. L. F. (2021). Desastres no Brasil? Práticas e abordagens em educação em redução de riscos e desastres. **Educar em Revista**, 37, e78161. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.78161>. Acesso em: 06 ago. 2025.

PERRY, R. W.; LINDELL, M. K. Disaster preparedness: A conceptual and empirical reevaluation. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 20, n. 1, p. 5-28, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/028072700202000101>. Acesso em: 06 ago. 2025.

PRISTO, M. V. D. J., DERECHYNSKI, C. P., SOUZA, P. R. D.; MENEZES, W. F. (2018). Climatologia de chuvas intensas no município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Meteorologia**, 33(4), 615-630. <https://doi.org/10.1590/0102-7786334005>. Acesso em: 06 ago. 2025.

REBOITA, M. S.; GAN, M. A.; ROCHA, R. P. D.; AMBRIZZI, T. Regimes de precipitação na América do Sul: uma revisão bibliográfica. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 25, p. 185-204, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-77862010000200004>. Acesso em: 06 ago. 2025.

SILVA, M. P. D.; SOUZA, A. S. de; SILVA, R. W. da; AMARAL, S. S. do; SALLES, K. C. N.; CAMARGO, L. S. Proposta para redistribuição das coordenadorias regionais de defesa civil ajustadas às regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro. **Revista Flammae**, v. 7, n. 19, p. 145, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/2359-4837/flammae.v7n19.p145-176>. Acesso em: 13 jan. 2026.

SOBRAL, B. S., OLIVEIRA-JÚNIOR, J. F., GOIS, G., DE BODAS TERASSI, P. M., & MUNIZ-JÚNIOR, J. G. R. (2018). Variabilidade espaço-temporal e interanual da chuva no estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Climatologia**, 22. <https://doi.org/10.5380/abclima.v22i0.55592>. Acesso em: 09 dez. 2025.

WICKENS, C. D., HELTON, W. S., HOLLANDS, J. G.; BANBURY, S. (2021). **Engineering psychology and human performance**. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003177616>. Acesso em: 9 dez. 2025.

VERLING, Y. de S.; SILVA, V. de A. Os eventos de inundações na bacia hidrográfica do Rio Itabapoana – Rio de Janeiro, Brasil. **Conflitos e Convergências da Geografia**, v. 2, p. 202-214, 2019. Atena Editora. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22533/at.ed.33019150420>. Acesso em 15 de jun. 2025.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

ENTRE ORQUÍDEAS E MEMÓRIAS: A TRAJETÓRIA DE JÚLIO SODRÉ E O RECONHECIMENTO DA CATTLEYA FIDELENSIS PARA SÃO FIDÉLIS/RJ

BETWEEN ORCHIDS AND MEMORIES: THE TRAJECTORY OF JÚLIO SODRÉ AND THE RECOGNITION OF CATTLEYA FIDELENSIS FOR SÃO FIDÉLIS/RJ

Clarissa Menezes de Souza Poubel

 <https://orcid.org/0000-0003-0068-3078>

Correspondência: clarissapoubel@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Leandro Garcia Pinho

 <https://orcid.org/0000-0002-8013-0520>

Correspondência: leandropinho@uenf.br

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Celso Gomes Maia Júnior

Correspondência: semed@saofidelis.rj.gov.br

Secretaria Municipal de Educação de São Fidélis, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.94576

Recebido em: 8 out. 2025 | **Aceito em:** 22 abr. 2026

RESUMO

Este artigo tem como objetivo repensar a trajetória do encontro entre Júlio Lacourt Sodré e a orquídea atualmente denominada *Cattleya fidelensis*, espécie rara descoberta no município de São Fidélis, no estado do Rio de Janeiro, em 1940. A pesquisa de natureza qualitativa fundamenta-se nos pressupostos da história oral (Alberti, 2013) e na análise de fontes primárias (Barros, 2010), considerando a memória familiar (Bosi, 2003; Zonabend, 1991), como categoria central para compreender os vínculos entre saberes tradicionais e produção científica. A partir de entrevistas com familiares e análise de documentos, registros e objetos do acervo pessoal de Júlio Sodré, o primeiro orquidófilo a distinguir a planta em questão, busca-se evidenciar como os conhecimentos empíricos, aliados à observação atenta da natureza, podem contribuir para a valorização da biodiversidade e para a construção de narrativas locais significativas. Os resultados apontam que a *Cattleya fidelensis*, mais do que uma descoberta botânica, tornou-se símbolo de pertencimento comunitário e expressão da relação entre memória, identidade e território.

Palavras-chave: *cattleya fidelensis*; memória familiar; história oral.



ABSTRACT

This article aims to reconstruct the trajectory of the encounter between Júlio Sodré and the rare orchid species *Cattleya fidelensis*, discovered in 1940 in the municipality of São Fidélis (RJ), and to analyze its significance as a natural, cultural, and identity-based heritage. This qualitative research is grounded in the principles of oral history and the analysis of primary sources, considering family memory as a central category for understanding the connections between traditional knowledge and scientific production. Based on interviews with family members and the examination of documents, records, and objects from Júlio Sodré's personal archive, the study highlights how empirical knowledge, combined with close observation of nature, contributes to the appreciation of biodiversity and the construction of meaningful local narratives. The findings suggest that *Cattleya fidelensis*, beyond its botanical value, has become a symbol of community belonging and an expression of the relationship between memory, identity, and territory.

Keywords: *cattleya fidelensis*; family memory; oral history.

1 INTRODUÇÃO

São Fidélis é um município localizado na região norte fluminense do estado do Rio de Janeiro. Conforme o último Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), possui uma população de 38.939 (trinta e oito mil novecentos e trinta e nove) habitantes. Situa-se a uma distância aproximada de 326 (trezentos e vinte e seis) quilômetros da capital do estado, a cidade do Rio de Janeiro. Limita-se com os municípios de Cambuci, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Itaiva, Itaocara, Santa Maria Madalena e São Sebastião do Alto. Abaixo está a figura do mapa do estado do Rio de Janeiro destacando o município de São Fidélis.

Foi neste município que em 1940 Júlio Lacourt Sodré (1895 – 1941) encontrou uma orquídea rara, nos dias atuais, denominada *Cattleya fidelensis*. Júlio Sodré era chefe dos Correios e Telégrafos na cidade e ainda dono do orquidário conhecido como Parque Sodrelândia. Admirador de orquídeas fazia constantes expedições as regiões propícias ao cultivo dessas plantas em São Fidélis. Durante uma de suas caminhadas, ele se deparou com uma orquídea de beleza incomum, encantado com ela, colheu um exemplar e passou a cultivá-la. Posteriormente, levou a flor a especialistas, o que possibilitou, depois de anos, sua identificação.

O reconhecimento científico da orquídea só foi possível graças à sensibilidade de Júlio Sodré em perceber o valor da planta, mesmo sem formação acadêmica para tal fato, demonstrando a importância do saber empírico e da observação atenta do ambiente. Esse

episódio demonstra como os conhecimentos tradicionais e a relação cotidiana com a natureza podem contribuir significativamente para a ciência.

Oitenta e cinco anos depois desse encontro, a *Cattleya fidelensis* continua sendo um elemento afetivo da memória familiar dos Sodré, de munícipes admiradores e colecionadores de orquídeas e aos poucos tem se tornado também da cidade de São Fidélis. Sua permanência no imaginário local transcende a dimensão botânica e se enraíza na construção simbólica, representando não apenas a riqueza do bioma regional, mas também a valorização do saber popular, da história oral e da relação respeitosa com a natureza.

Dessa forma, esse artigo tem por objetivo repensar a trajetória do encontro entre Júlio Lacourt Sodré e a orquídea *Cattleya fidelensis*, compreendendo a relevância desse feito para o município de São Fidélis. Portanto, é um estudo de natureza qualitativa, que segundo Marconi e Lakatos (2011, p.271): “é o que se desenvolve numa situação natural; é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”.

A base teórica da pesquisa apoia-se no conceito de “Memória”, entendida, em uma perspectiva mais ampla, como capacidade humana de conservar e reconstruir experiências passadas, individuais ou coletivas, funcionando como arcabouço da identidade, da aprendizagem e da continuidade cultural. Para a autora brasileira Ecléa Bosi (2003) a memória não é apenas um repositório de fatos passados, mas uma construção ativa, permeada por afetos, valores e significados transmitidos entre gerações.

Além disso, no contexto da memória familiar, Françoise Zonabend (1991), demonstra que a memória se manifesta nas narrativas compartilhadas dentro do núcleo doméstico, onde histórias de vida, tradições e experiências são resgatadas, reinterpretadas e preservadas como parte da identidade coletiva. Assim, a memória familiar constitui um espaço privilegiado de transmissão cultural, no qual o passado é continuamente recriado, fortalecendo os vínculos afetivos e o sentimento de pertencimento.

A partir das contribuições Bosi (2003) e Zonabend (1991), é possível compreender que a memória familiar não apenas preserva o passado, mas o ressignifica, permitindo que as narrativas sejam compartilhadas entre gerações. É nesse espaço afetivo e simbólico que o tempo é organizado, os vínculos são fortalecidos e o sentimento de pertencimento é cultivado, garantindo o enraizamento das experiências humanas.

A base metodológica desta pesquisa apoia-se no trabalho com a história oral. Conforme Alberti (2013, p. 38), esse método constitui “uma forma de recuperação do

passado conforme concebido pelos que o viveram”. Assim, o interesse desses estudos consiste em atentar-se às “narrativas que aqueles que participaram de, ou testemunharam, tal trajetória podem fornecer sobre o assunto” (ibidem). Dessa forma, a história oral se revela uma ferramenta fundamental para acessar memórias, permitindo a construção de uma narrativa histórica mais plural e sensível, especialmente no âmbito da memória familiar, onde os relatos pessoais ganham relevância como fontes legítimas de conhecimento e preservação cultural.

Para recolher elementos a partir da história oral, utilizou-se o recurso da entrevista com foco na história de vida, pois a pesquisa recai sobre a trajetória de uma pessoa específica, buscando reconstruir sua experiência ao longo do tempo. Nesta perspectiva as entrevistas buscaram principalmente: Repensar marcos da trajetória pessoal de Júlio Sodré enquanto importante orquidófilo da região; entender como as experiências de vida Júlio Sodré o entrelaçaram com a história da *Cattleya fidelensis* e discutir a ideia de que a identidade da orquídea como patrimônio local é inseparável da história pessoal de Júlio Sodré.

As entrevistas visam acessar a memória dos familiares do Júlio Sodré com vistas a obtenção de dados para a reflexão histórica do encontro da orquídea e, assim, preservar um patrimônio natural de São Fidélis. Ao resgatar essas memórias, busca-se compreender não apenas os detalhes do episódio em si, mas também o sentido simbólico que a descoberta da *Cattleya fidelensis* adquiriu ao longo do tempo para a comunidade local.

Para fins de identificação das entrevistas essas estão dispostas, ao longo do texto, com recuo à esquerda, em itálico, com fonte 11 e espaçamento simples entre as linhas. Além disso, como na descendência de Júlio Sodré temos um filho e um neto com o mesmo nome, a saber: Hélio Sodré, para fins de diferenciação o neto será identificado como Helinho Sodré, apelido que recebeu da família exatamente para diferenciá-lo de seu tio.

Além disso, esta pesquisa apoia-se na análise de fontes primárias, entendidas como documentos, registros e objetos produzidos no contexto e período dos acontecimentos estudados, os quais fornecem informações diretas e originais sobre o tema investigado (Barros, 2010). Tais fontes são essenciais para a construção do conhecimento histórico, pois permitem o contato com testemunhos autênticos, contribuindo para a compreensão mais aprofundada dos processos sociais e culturais.

No presente estudo, essas fontes integram o acervo pessoal de Júlio Sodré, composto por fotografias, anotações, livros, revistas e materiais botânicos coletados ao longo de suas expedições. Esse acervo foi inicialmente preservado por seu filho caçula,

Bernardino dos Santos Sodré, conhecido na cidade como tio Bê. Com o falecimento de Bernardino, em 2022, a guarda do acervo foi assumida por outros membros da família Sodré, que atualmente zelam por sua preservação, reconhecendo seu valor histórico, cultural e ambiental.

Esta pesquisa se justifica pela possibilidade de inserção da análise aqui realizada no debate mais amplo sobre desenvolvimento regional e valorização dos patrimônios naturais e culturais no estado do Rio de Janeiro, tendo o caso da trajetória da *Cattleya fidelensis* como foco. Conforme destaca Grand Junior (2017), os processos de construção identitária e de valorização da biodiversidade local constituem dimensões fundamentais para a compreensão das dinâmicas regionais.

Nesse sentido, reconhecer espécies endêmicas e narrativas históricas associadas aos territórios contribui para fortalecer vínculos de pertencimento e ampliar o reconhecimento social de patrimônios naturais que integram a história das comunidades locais.

2 OITENTA E CINCO ANOS DEPOIS: MEMÓRIA, CELEBRAÇÃO E CONTINUIDADE

Esta pesquisa sobre Júlio Sodré e sua relação com a orquídea *Cattleya fidelensis* inscreve-se em um campo onde memória familiar e identidade estão profundamente relacionadas. Compreender esta relação exige atenção às raízes genealógicas e afetivas que moldam a trajetória de um indivíduo. Conforme Zonabend (1991) todo sujeito está inserido em uma teia de vínculos originários, marcada pela genealogia e pelas relações afetivas primárias. Como aponta o trecho a seguir:

Antes de "se" ser, é-se "filho" ou "filha" de X ou Y: nasce-se numa "família", é-se marcado por um "nome de família" antes de ser socialmente quem quer que se seja. Desde logo, a memória original do indivíduo é feita desta inscrição numa "genealogia". Em qualquer lugar, as primeiras palavras que uma criança aprende são "papá" e "mama", palavras carregadas de sentido que designam o seu pai e a sua mãe; só depois surgem os outros vocábulos do parentesco. [...] Assim, a memória individual vai estruturar-se a partir desta experiência nativa (Zonabend, 1991, p.179).

Assim, é possível compreender que a memória não se constitui apenas como um dado pessoal, mas é produzida e moldada socialmente por meio dos vínculos afetivos, das

narrativas compartilhadas e da transmissão intergeracional de saberes. Para a autora, a memória familiar funciona como uma estrutura simbólica que organiza o sentido de pertencimento, conectando o sujeito ao seu grupo, à sua linhagem e às suas tradições. Assim, as lembranças pessoais entrelaçam-se com os discursos coletivos, produzindo um sentimento de continuidade e identidade.

A partir dessa concepção, entende-se que o estudo sobre a trajetória de Júlio Sodré e sua relação com a *Cattleya fidelensis* ultrapassa a experiência individual de encantamento botânico e inscreve-se em um universo de significações familiares, em que o cultivo das orquídeas, as conversas entre gerações e as práticas de cuidado com a natureza integram um modo de viver que afirma a identidade familiar.

Para acessar a memória familiar e repensar a trajetória do encontro entre Júlio Sodré e a orquídea *Cattleya fidelensis*, recorreu-se ao uso de entrevistas com familiares, aliadas à pesquisa em documentos do acervo original pertencente a Júlio Sodré. Essa abordagem permitiu articular lembranças orais e registros materiais, compondo um panorama mais amplo e sensível da relação entre o sujeito, a planta e sua história de vida.

Júlio Lacourt Sodré tem descendência francesa e portuguesa tendo nascido em oito de julho de 1895, na cidade de Campos dos Goytacazes, município vizinho a São Fidélis. Mudou-se para São Fidélis onde se casou com Maria Emília dos Santos Sodré, conhecida como Nhanhá, com quem teve nove filhos. Em São Fidélis trabalhou como telegrafista na agência dos Correios e Telégrafos, tornando-se chefe da agência. Abaixo a foto de sua carteira profissional:

Foto 1 - Carteira de identificação profissional



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré. (frente/verso).

Júlio Sodré destacou-se como um grande admirador da natureza, sendo reconhecido na região por sua dedicação especial ao cultivo de orquídeas. Seu interesse por essa espécie levou à criação de um importante acervo botânico instalado em sua

própria residência, onde denominou Parque Sodrelândia, que se tornou referência local pela diversidade de exemplares.

Foto 2 - Júlio Sodré em seu orquidário



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

Existe um álbum de fotografias pertencente a Júlio Sodré, preservado por sua família, que registra parte das orquídeas de sua coleção. Essas imagens compõem um importante acervo visual, revelando o cuidado e o apreço que ele dedicava às plantas que cultivava. Apreço esse que pode ser percebido, inclusive, pelas vestimentas com que Júlio usava ao entrar em seu orquidário. Orquidófilo, e não botânico, parece que não o escapava os cuidados necessários com suas estimadas espécies, evidenciando sua preocupação com a preservação, algo que a fotografia nos revela.

Foto 3 - Álbum de fotografias de Júlio Sodré



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

Esse álbum fotográfico reúne registros de caráter mais técnico e profissional. As fotografias evidenciam não apenas a riqueza da coleção, mas também a preocupação em documentar com precisão científica as espécies de orquídeas. A presença dessas imagens no acervo reforça o valor documental e histórico do material, resultando em registros visuais que ultrapassam a dimensão pessoal e assumem relevância patrimonial.

Além dos registros fotográficos, Júlio Sodré também mantinha anotações sistemáticas sobre suas observações botânicas, com especial atenção às orquídeas. Um de seus cadernos de campo foi preservado e nele encontram-se registros de excursões realizadas no ano de 1938, nos quais Júlio anotava, as espécies de orquídeas encontradas, os locais de ocorrência e outras observações relevantes sobre o ambiente e as condições de coleta. Esse documento revela sua metodologia de registro, evidenciando um esforço consciente de catalogação e preservação do conhecimento botânico local.

Foto 4 - Caderno de anotações de Júlio Sodré



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

Embora, neste único caderno preservado, não contenha o registro específico do local de ocorrência da *Cattleya fidelensis*, constitui uma valiosa fonte documental sobre as práticas de observação e catalogação botânica realizadas por Júlio Sodré na primeira metade do século XX.

A existência desse caderno de anotações revela que a relação de Júlio Sodré com o estudo das orquídeas ultrapassava o simples cultivo. O registro sistemático de espécies, locais de ocorrência e observações sobre o ambiente demonstram um esforço de organização do conhecimento sobre a flora local. Segundo Silva (2013), esse tipo de prática era comum entre os observadores da natureza que, mesmo fora do meio acadêmico formal, contribuíam para a documentação e circulação de informações sobre a biodiversidade.

Nesse sentido, o caderno preservado constitui não apenas um documento familiar, mas também um testemunho das práticas de observação e registro que marcaram a construção do conhecimento botânico no Brasil.

Em uma de suas excursões pela região, datada de 1940, Júlio Sodré realizou o que viria a ser uma importante descoberta: uma orquídea até então não registrada nos levantamentos botânicos. O neto de Júlio, Helinho Sodré, narra o fato:

Helinho Sodré: A história que eu sei é que em 40, vovô Júlio percebeu que uma das orquídeas que ele coletou era diferente das outras, tinha uma particularidade.

Helinho Sodré relembra o encontro de seu avô com a *Cattleya fidelensis* a partir das histórias transmitidas em seu núcleo familiar, especialmente por sua mãe, Sylvia Sodré, filha de Júlio. Conforme mencionado por ele à singularidade da espécie chamou atenção de Júlio Sodré, motivando a coleta do exemplar, que passou a integrar o acervo do seu orquidário particular.

Foto 5 - Júlio Sodré com a orquídea



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

Este registro fotográfico foi realizado por Gilberto Muylaert Tinoco, nascido em Campos dos Goytacazes, era também grande apreciador de orquídeas e como Júlio Sodré costumava fazer excursões pelas matas em busca de novas mudas. Foi em uma dessas andanças que se deu o encontro com Júlio Sodré, momento que Gilberto fez questão de

documentar por escrito. Esses registros, atualmente sob a guarda de seus familiares compõem um importante acervo pessoal. Em seus relatos, Gilberto narra:

Foto 6 - Escritos de Gilberto Muylaert Tinoco

Pela manhã, antes das despedidas, ofereci-lhe uma touceira de *Laelia crispa* e ele me presenteou uma muda da desconhecida com espata. Atendendo a meu pedido, posou para uma foto com o galho que continha a planta desconhecida. Dias depois chegamos a Campos e logo volto para o Rio.

Fonte: Acervo cedido pela família de Gilberto Muylaert Tinoco.

Diante da singularidade do exemplar encontrado, Júlio Sodré, acreditou tratar-se de uma *Laelia*, a qual ele chamou de *Laelia fidelensis* e então decidiu enviar amostras da planta a especialistas que pudessem contribuir para sua validação científica. Uma amostra foi encaminhada ao orquidário Binot, localizado em Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro. A entrevistada Leonor Sodré, relembra que a família mantinha certa relação de amizade com os membros da família Binot e que vez ou outra iam ao orquidário:

Leonor: Ele tinha um grande amigo em Petrópolis, dr. Binot. Dr. Binot tinha um orquidário. Depois que vovô morreu esse pessoal Binot se correspondia com tio Bê. O orquidário era uma coisa linda, eram cabaninhas, todas com violetas, você tomava chá, café, chocolate. [...] Era uma coisa linda. Então o amigo de vovô até morrer era o dr. Binot.

Helinho: Aí ele mandou essa orquídea para o orquidário Binot, descrevendo essa orquídea, aí Binot falou que realmente essa orquídea era muito diferente.

O *Etablissement P. M. Binot* primeiro nome do orquidário Binot, foi fundado em 1870 por Pedro Maria Binot, filho de Jean Baptiste Binot, botânico e paisagista francês que veio para o Brasil a pedido de D. Pedro II a fim de planejar, os jardins do Palácio Imperial de Petrópolis (Silva, 2013).

O dr. Binot a quem os entrevistados se reportam, não é o Pedro Maria Binot que já havia falecido quando do encontro de Júlio Sodré com a orquídea, mas sim o seu enteado e sucessor na administração do orquidário, o senhor Georges J. A. Verboonen, que no ano de 1945 deu ao *Etablissement P. M. Binot* o nome de Orquidário Binot.

O orquidário em questão, embora ainda mantenha parte da tradição iniciada por Binot, o local não conserva registros documentais ou espécies relacionadas à *Cattleya fidelensis*. Em visita realizada ao orquidário no desenvolvimento desta pesquisa, foi

possível constatar a ausência de qualquer menção à referida espécie nos arquivos físicos e no acervo botânico disponível ao público.

Outra amostra da orquídea foi enviada a Frederico Carlos Hoehne um dos mais renomados botânicos brasileiros da primeira metade do século XX e figura central no processo de institucionalização dos estudos botânicos no país. Hoehne destacou-se especialmente nos estudos de orquídeas e na organização de instituições científicas de referência, como o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a criação do **Instituto de Botânica de São Paulo** e o Jardim Botânico de São Paulo. Sua vasta produção científica inclui obras fundamentais sobre a divulgação de orquídeas brasileiras, além de inúmeros artigos e descrições taxonômicas que ampliaram o conhecimento sobre a diversidade vegetal do país.

Vale registrar que, faz parte do acervo preservado de Júlio Sodré, uma das obras publicadas por Hoehne, voltada ao estudo sobre as orquídeas brasileiras.

Foto 7 - Livro sobre as Orquídeas brasileiras escrito por Hoehne



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

A relevância de Hoehne para a botânica brasileira se deve não apenas à sua produção intelectual, mas também à sua atuação institucional e à valorização das plantas nativas, incluindo orquídeas, bromélias e espécies medicinais. Nesse sentido, ele representava uma autoridade científica capaz de validar descobertas e novos registros, bem como de difundir esse conhecimento nos meios acadêmicos e científicos.

Assim, o envio de uma amostra da orquídea por Júlio Sodré a Frederico Carlos Hoehne revela a consciência de que a identificação da espécie necessitava de um interlocutor qualificado e reconhecido no meio botânico. Hoehne, como especialista em orquídeas e figura de prestígio nacional, tinha a legitimidade necessária para avaliar e atestar a importância científica da planta. No entanto, apesar de Hoehne ter declarado que

a orquídea enviada por Júlio se tratava de uma nova espécie, ele nunca chegou a publicá-la oficialmente.

Além disso, Gilberto Muylaert Tinoco documentou em seu acervo que também levou uma mostra da planta a reunião da “Sociedade Fluminense de Orchideas” da qual ele fazia parte. Na ocasião, a orquídea estava florida e na reunião estavam presentes os mais importantes estudiosos de orquidologia, entre esses: Frederick C. Hoehne, Dr. Curt Brade e Guido Pasbt.

Esta apresentação do exemplar em uma reunião da Sociedade Fluminense de Orquídeas revela que a circulação da planta ocorreu em espaços de sociabilidade científica que reuniam botânicos, cultivadores e estudiosos da flora brasileira. Estes espaços desempenharam papel relevante na difusão do conhecimento botânico ao longo do século XX (Duarte, 2009), funcionando como ambientes de intercâmbio de informações e espécies.

Durante a apresentação da orquídea, na reunião da “Sociedade Fluminense de Orchideas”, Gilberto percebeu certa desvalorização com a planta e temendo perdê-la uma vez que o clima onde estava era bem diferente de onde a planta havia sido coletada decidiu fazer um desenho da orquídea que ele recebeu de Júlio Sodré.

Foto 8 - Fotografia digital do desenho aquarelado feito por Gilberto Muylaert Tinoco



Fonte: Acervo cedido pela família de Gilberto Muylaert Tinoco.

Dado o exposto, vale ressaltar que, nas primeiras décadas do século XX, os estudos botânicos no Brasil passaram por um processo de expansão e institucionalização, marcado pela atuação de pesquisadores vinculados a museus, jardins botânicos e institutos científicos, bem como pela participação ativa de colecionadores, naturalistas

amadores e cultivadores de plantas. Esse período foi caracterizado pela intensificação das pesquisas sobre a flora brasileira, impulsionadas pelo interesse em conhecer e catalogar a biodiversidade nacional (Duarte, 2009).

Além disso, conforme observa Duarte (2009), nesse período a biologia e a botânica passaram a ocupar lugar nos projetos de construção nacional, sendo mobilizadas tanto na produção científica quanto na valorização da natureza brasileira como patrimônio.

Esse movimento de valorização científica da natureza brasileira também se refletiu nas políticas institucionais do período. Durante as décadas de 1930 e 1940, o Estado brasileiro passou a estabelecer mecanismos de regulamentação das pesquisas e das expedições científicas realizadas no território nacional. Conforme analisa Casazza (2022), a criação do Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas do Brasil expressava a crescente preocupação do governo com o controle da circulação de espécies naturais e com a proteção do patrimônio natural brasileiro.

Nesse contexto, iniciativas individuais de coleta e observação da flora, como as realizadas por Júlio Sodré em suas excursões pelas matas de São Fidélis, se inserem em um momento histórico marcado pela ampliação do interesse científico e institucional pela biodiversidade do país.

A produção do conhecimento biológico no Brasil nesse período envolvia uma complexa rede de circulação de informações, espécies e correspondências entre diferentes sujeitos sociais, incluindo cientistas, colecionadores e observadores da natureza. Muitos desses sujeitos, mesmo não estando formalmente vinculados a instituições científicas, contribuíam significativamente para a coleta e documentação de espécies vegetais, encaminhando exemplares para especialistas responsáveis pela identificação e descrição taxonômica.

Assim, a relação estabelecida entre Júlio Sodré e diferentes especialistas da botânica brasileira evidencia a existência destas redes informais de circulação de conhecimento e de espécies botânicas. Embora não possuísse formação acadêmica em botânica, sua atuação como cultivador e observador atento da natureza o aproximava de práticas comuns entre orquidófilos da época, que mantinham coleções particulares, realizavam expedições de coleta e estabeleciam contato com especialistas.

O envio de amostras da orquídea a especialistas como Frederico Carlos Hoehne e a circulação do exemplar em espaços de sociabilidade científica, como reuniões de

orquidófilos, indicam que sua atuação se inscreve em uma dinâmica mais ampla de produção e validação do conhecimento botânico no Brasil.

Contudo, apesar de todo o empenho, Júlio Sodré faleceu sem ver o seu feito registrado oficialmente. Seu falecimento aconteceu apenas um ano após o encontro com a orquídea, no ano de 1941.

Helinho Sodré: Aí logo depois dessa descoberta ele morreu, sem deixar a localização.

Patrícia Sodré: vovô encontrou a orquídea e logo depois ele morreu. Isso eu descobri após a morte de tio Bê, mexendo nas coisas dele, encontrei os registros de vovô.

A revista *Orchidea* (1941, p.66), parte integrante da história da orquidofilia e orquidologia no Brasil, sendo referência na divulgação de pesquisas e registros relacionados às orquídeas, publicou uma nota sobre a morte de Júlio Sodré.

Foto 9 - Registro do falecimento de Júlio Sodré na Revista *Orchidea*



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

O fato de a revista ter dedicado espaço para lamentar o falecimento de **Júlio Sodré** constitui um indicativo de seu reconhecimento no campo científico e cultural, evidenciando a projeção alcançada por sua atuação. A menção em um periódico de tal prestígio atesta que sua contribuição à botânica era percebida e valorizada por seus contemporâneos, inserindo-o no círculo de personalidades de destaque da área¹.

¹Analizando o texto do anúncio da morte de Júlio Sodré pode-se notar que é feito menção a outro possível achado de Júlio, identificado como *Laelia Sodreensis*. Sobre este achado esta pesquisa não encontrou nenhum outro registro oficial. Além da Revista Orquídea somente viu-se citada a *Sodreensis* na poesia de Maria Emília. Sendo assim, fica em aberto esse aspecto das incursões de Júlio.

A trajetória de Júlio Sodré também deve ser compreendida no contexto mais amplo da consolidação dos estudos científicos no Brasil nas primeiras décadas do século XX. Nesse período, a produção do conhecimento biológico esteve associada não apenas às instituições científicas, mas também a uma rede de observação, coleta e circulação de espécies naturais. Como destaca Duarte (2010), a construção desse campo científico foi marcada pela articulação entre a ciência institucionalizada e práticas de observação da natureza realizadas por sujeitos inseridos em diferentes contextos sociais. Nesse processo, era frequente a coleta e o envio de espécies entre cientistas e colaboradores não vinculados diretamente às instituições acadêmicas, os quais desempenhavam papel relevante no cultivo, preservação e encaminhamento de exemplares para especialistas responsáveis por sua descrição científica.

A partida de Júlio representou uma ruptura profunda na dinâmica cotidiana da casa e no equilíbrio emocional da família. Júlio era uma figura central da casa e sua ausência deixou um vazio difícil de ser preenchido, tanto nos afetos quanto nos hábitos, e provocou um processo doloroso de reestruturação. Os netos narram que a avó precisou se desfazer do acervo botânico de Júlio Sodré.

Eleonor Sodré: Vovó vendeu as orquídeas de vovô para o governador do Estado. Foi isso que tirou a família da fome.

Helinho Sodré: Quando ele morreu a minha avó doou a coleção dele todinha, tio Bê e tio Hélio, ficaram com algumas coisas, mas a maior parte da coleção do meu avô foi doada para o Estado. Ficou lá no... Parque... Horto de Niterói, ficou muitos anos lá, essa coleção, depois quando foi criado o Parque do Desengano aqui em Madalena, eles mandaram para cá essa coleção, mas só que a coleção já se perdeu lá em Madalena.

Ainda que não exista um consenso na família sobre, se a coleção de Júlio foi doada ou vendida ao Estado, o mais relevante nesse caso é compreender que, apesar do profundo apreço de Maria Emília, pelas orquídeas, ela não teve, por diferentes razões, condições de manter o cuidado com a coleção e então se preocupou com que as plantas permanecessem sob a guarda de uma instituição pública, que pudesse garantir sua preservação e continuidade. Essa intenção, no entanto, não se concretizou e o acervo botânico de Júlio acabou se perdendo. Na sede do Parque Estadual do Desengano, em Santa Maria Madalena, não existem vestígios da antiga coleção. Essa história revela não

apenas a perda de um acervo botânico valioso, mas também os limites enfrentados por uma família ao tentar transformar memória e afeto em patrimônio institucionalizado.

Helinho Sodré afirma que dois de seus tios ficaram com parte do acervo botânico de Júlio Sodré:

Helinho Sodré: Algumas coisas ficaram com tio Bê e tio Hélio.

O Jornal “O Fluminense” noticiou em 09 de setembro de 1977 que desde a morte de Júlio Sodré, dois de seus filhos, Hélio Sodré e Bernardino Sodré, passaram a cultivar a *orquídea encontrada pelo pai*, mantendo viva a tradição familiar e assegurando a preservação desta espécie rara.

A *orquídea* só foi oficialmente registrada em 1967, quando o botânico Guido Pabst publicou sua descrição como sendo uma nova espécie e sob o nome de *Laelia fidelensis*, na mesma *Orchidea* (Rio de Janeiro), volume 29, fascículo 1, p. 11. Embora a família não disponha do exemplar específico da edição em que essa publicação se encontra, conserva parte significativa da coleção da revista *Orchidea*, reunida por Júlio Sodré entre os anos de 1938 e 1941. Esse acervo revela o interesse contínuo de Júlio pela literatura botânica especializada e reforça seu engajamento com o meio científico da época.

Foto 10 - Edições da Revista Orchidea

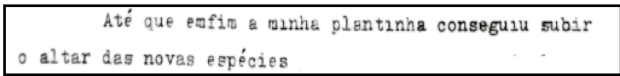


Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

Mesmo que Júlio Sodré não tenha vivido esse momento, a formalização da espécie por Guido Pabst representa o primeiro reconhecimento científico da *Laelia fidelensis* e marca um ponto decisivo na história botânica local. A partir dessa publicação, a *Laelia fidelensis* passa a contar, de forma oficial, com um patrimônio natural, registrado na

literatura botânica/científica. Muylaert deixa registrado seu contentamento por este reconhecimento:

Foto 11 - Escritos de Gilberto Muylaert Tinoco



Até que enfim a minha plantinha conseguiu subir
o altar das novas espécies

Fonte: Acervo cedido pela família de Gilberto Muylaert Tinoco.

Esse reconhecimento vai além do âmbito técnico e assume uma dimensão simbólica, pois vincula a identidade do território a uma espécie endêmica. A trajetória de Júlio Sodré, seu olhar sensível para a natureza e o empenho em registrar e preservar o que encontrou constituem um legado familiar e o reconhecimento da *Laelia fidelensis* como espécie válida, consolida esse legado, transformando-o em referência de valor ecológico, histórico e cultural para o município.

No ano de 1977, o escritor J.A. Fowlie, da revista norte americana “*The Orchid Digest*”, publicou uma matéria dedicada ao reconhecimento da *Laelia Fidelensis*. Afirmando:

Dr. Julio Sodré, morador da pequena vila de São Fidélis, às margens do rio Paraíba, no que hoje é o estado do Rio de Janeiro, fez uma descoberta surpreendente perto de sua casa. Supostamente subindo a Serra de São Fidélis, uma cadeia de montanhas que se estende aproximadamente ao oeste e sul de São Fidélis, ele descobriu uma planta que vegetativamente parecia uma espécie de *Laelia* da seção *Cattleyodes*, mas que tinha porte muito pequeno, como uma *Hadrolaelia*. A princípio, Julio pensou que poderia ser um híbrido natural, e várias espécies de *Laelia* foram apontadas como possíveis “parentes”, mas finalmente a planta floresceu de maneira bastante espetacular, bastante diferente de qualquer outra orquídea silvestre ou híbrido natural que ele já tivesse encontrado naquela região. Flores foram enviadas ao especialista brasileiro em orquídeas da época, F. C. Hoehne, que declarou tratar-se de uma nova espécie. No entanto, Hoehne nunca chegou a publicar oficialmente a planta. Hoehne faleceu e o Dr. Julio Sodré levou consigo para o túmulo seu segredo bem guardado quanto ao local de origem da planta. Guido Pabst finalmente publicou a planta como *Laelia fidelensis* Pabst, com base em um espécime vivo trazido até ele com flor por Lucílio Leite, de Niterói, durante o Congresso Botânico no Rio em 1966. [...] Ela foi finalmente publicada na revista *Orquídeas*, vol. XXIX, nº 1, p. 11, fig. B de Tab. VI, 1967. Posteriormente, um espécime de herbário foi encontrado no Jardim Botânico do Rio (Fowlie, 1977, p. 147 - tradução própria).

Edinéa Maria Poubel Sodré, nora de Júlio Sodré, relatou em entrevista que o recebimento da revista norte-americana por Hélio Sodré, seu esposo, e Bernardino Sodré,

ARTIGO | Entre Orquídeas e Memórias: A Trajetória de Júlio Sodré e o Reconhecimento da *Cattleya Fidelensis* Para São Fidélis/RJ

seu cunhado, ambos filhos de Júlio, foi um momento de grande emoção para a família, uma vez que representava o reconhecimento internacional do feito realizado.

Edinéa Sodré: Quando essa revista chegou aqui em casa, gente, foi uma coisa maravilhosa! Depois Hélio passou a se corresponder com o editor da revista.

A revista integra o acervo mantido pela família Sodré, sendo preservada como um importante registro histórico do reconhecimento institucional da contribuição de Júlio Sodré. A matéria sobre a orquídea fidelense e Júlio Sodré ocupou três páginas nesta edição.

Foto 12 - Revista com a publicação sobre Júlio Sodré e a orquídea fidelense



Fonte: Acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré.

Posteriormente, em 2002, a *Laelia fidelensis* foi reclassificada para o gênero *Hadrolaelia*. A revista “O Mundo das Orquídeas”, número 27, publicada em 2003 trouxe a então *Hadrolaelia fidelensis* como matéria principal da revista, revelando a explicação botânica para essa mudança.

Foto 13 - Revista mundo das orquídeas



Fonte: acervo cedido pela família de Júlio Lacourt Sodré

Em 2008, a orquídea foi novamente reclassificada para o gênero *Cattleya*, conforme estudos filogenéticos coordenados por Cássio Van Den Berg. Segundo Van Den Berg (2025), em seu currículo *Lattes*, o pesquisador atua como coordenador do Laboratório de Sistemática Molecular de Plantas, da Universidade Estadual de Feira de Santana, com vasta experiência na área de Botânica e Genética Vegetal.

Estudo conduzido por Fraga *et al.* (2008) evidencia a importância do material coletado por Júlio Sodré para a conservação e propagação da *Cattleya fidelensis*. Segundo os autores, “todas as plantas cultivadas derivam da mesma matriz, coletada por Júlio Sodré, ou foram propagadas artificialmente” (p. 22), o que indica que não há registros de populações naturais remanescentes ou outras coletas posteriores dessa orquídea. Este estudo reforça o valor científico e histórico da amostra original, considerada o único ponto de origem conhecido para as linhagens atualmente existentes em cultivo.

A trajetória da *Cattleya fidelensis*, desde sua coleta por Júlio Sodré até sua descrição científica e reclassificação filogenética, representa um caso exemplar da articulação entre saberes locais e conhecimento científico institucionalizado. A documentação realizada por Júlio, suas incursões pelas matas fidelenses e a busca ativa por validação especializada evidenciam não apenas sua paixão pela natureza, mas também como agente fundamental na consolidação de um conhecimento territorializado.

Assim, além do importante achado botânico, a descoberta tornou-se um marco afetivo e simbólico. O episódio vai além do campo da ciência ao incorporar dimensões da memória familiar e do pertencimento ao território. A emoção relatada por descendentes evidencia o orgulho em torno desse feito e demonstra como o saber local pode, por meio do esforço individual, alcançar reconhecimento institucional. Trata-se, portanto, de uma história que conecta o conhecimento empírico à ciência formal, mediada por trajetórias familiares e afetivas.

Nesse processo, a memória familiar assume papel fundamental na conservação e transmissão de saberes, experiências e significados atribuídos ao encontro com a *Cattleya fidelensis*, constituindo-se como elo entre a vivência individual e a construção de uma identidade coletiva vinculada ao patrimônio natural e cultural de São Fidélis.

Bosi (2006) ressalta que as memórias individuais e familiares oferecem contribuições valiosas à compreensão do passado, sobretudo por revelarem dimensões subjetivas e afetivas que muitas vezes escapam à história oficial. Como afirma a autora, “a história que se apoia unicamente em documentos oficiais não pode dar conta das paixões individuais que se escondem atrás dos episódios” (p. 15).

Nesse sentido, ainda segundo a autora, essas narrativas cumprem um papel essencial como mediadoras simbólicas entre as gerações, permitindo que experiências do passado sejam ressignificadas no presente. Funcionam, assim, como um intermediário informal da cultura, transmitindo valores, visões de mundo e identidades que não estão necessariamente inscritos nos documentos formais, mas que são centrais na construção do pertencimento e da continuidade histórica entre indivíduos, famílias e comunidades.

O saber repassado por meio de relatos, lembranças e práticas herdadas, constitui uma forma legítima de preservação da história local. A família Sodré, ao manter viva a lembrança de Júlio e conservar documentos, fotografias, age como guardiã de uma herança. A transmissão intergeracional dessa sensibilidade em relação à natureza revela o poder das narrativas familiares na construção e manutenção de identidades.

Além do acervo preservado e das memórias, o gosto pelo cultivo de orquídeas, permanece vivo na família, sendo partilhado por filhos, netos e demais descendentes. Sobre isso, atestam:

Leonor: eu, tio Bê, a família, umas adoram, é de família. A gente adora orquídea.

Helinho Sodré: eu tenho assim, uma coleção enorme. Eu tenho cinco ou seis mudas de “Laelia Fidelensis” e várias outras, uma coleção enorme. Eu não tenho mais onde colocar orquídeas. Várias pessoas na família. Nonô gosta muito, esse primo lá de Macuco, Marquinhos. Mônica gosta, Geórgia.

Patrícia Sodré: É de família. Todos nós gostamos muito de orquídea.

Esse vínculo afetivo com as plantas não se restringe ao cultivo, mas expressa uma forma de respeito e encantamento pela natureza, que atravessa gerações. As orquídeas carregam memórias, histórias e ensinamentos que fazem parte da identidade familiar:

Leonor Sodré: Eu viajo muito primeira coisa que eu faço quando chego em um lugar é procurar uma florália, outro dia lá em Niterói eu estava com uma saia linda de orquídeas, o rapaz me perguntou se eu gostava de orquídeas, respondi, mas é claro eu sou neta de Júlio Sodré. Ele respondeu, ah o dr. Júlio Sodré, eu conheço o dr. Júlio Sodré. Meu avô nem era doutor coisa nenhuma (risos).

Helinho Sodré: Olha eu lembro, vovó Nhanhá morava lá em Niterói nessa época, eu tinha mais ou menos uns 9 ou 8 anos de idade, aí tinha umas feiras ali nas barcas, aí eles me levavam, eu lembro que juntava, eu, tio Hélio, mamãe todo mundo, aí eu passei numa barraca, tinha uma orquídea Alba, albina, era uma Cattleya. Eu falei, eu quero, eu quero e comecei a chorar e gritar. [...] Hoje as albinas são as minhas preferidas, eu tenho várias.

A partir de relatos como esses, é possível afirmar que as orquídeas se tornaram elementos profundamente apreciados no seio da família, elas carregam lembranças, afetos e significados simbólicos que se entrelaçam com as experiências vividas, constituindo-se como um patrimônio afetivo herdado e cultivado ao longo do tempo. A *Cattleya fidelensis* tornou-se símbolo de um legado afetivo e cultural transmitido dentro da família e posteriormente apropriado pela cidade como parte de sua identidade. A flor, ao carregar o nome da cidade e estar vinculada à figura de Júlio, representa não apenas uma descoberta científica, mas uma herança simbólica que atravessa gerações.

À luz das contribuições de Bosi (2003), podemos afirmar que essa memória familiar ultrapassa a mera evocação de fatos: ela é um campo ativo de significados, onde o conhecimento sobre Júlio Sodré e a *Cattleya fidelensis* é continuamente recontado, reinterpretado e apropriado pelas novas gerações. Esse processo fortalece os laços afetivos com o passado, organiza a história familiar e local em torno de símbolos significativos, e cultiva um profundo sentimento de pertencimento, tanto dentro do núcleo familiar quanto na coletividade fidelense.

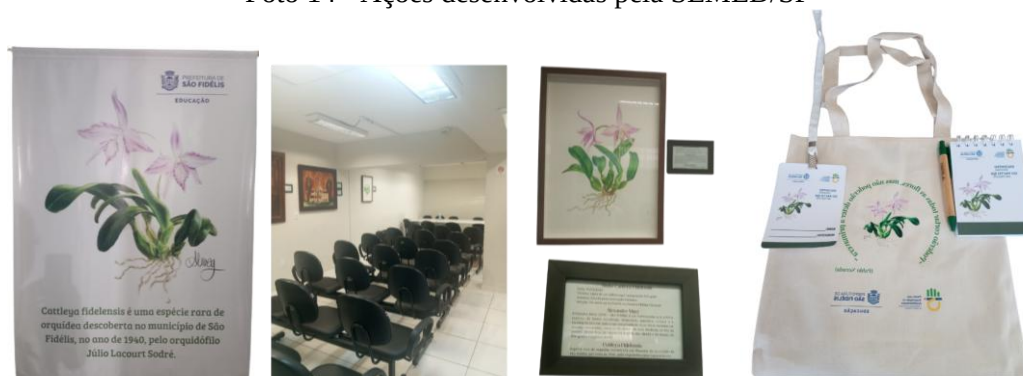
Iniciativas no sentido de proteção a memória e conservação da orquídea têm sido realizadas no município de São Fidélis. Especialmente neste ano de 2025, tem ganhado destaque o trabalho do multiartista fidelense Alexandre Mury, que, contribui para reativar a memória afetiva e a valorização da *Cattleya fidelensis* por meio da arte, aproximando a população de sua herança simbólica e botânica. Mury desenvolveu uma página no instagram destinada à divulgação da *Cattleya fidelensis*, com publicações sobre história, cultivo e arte envolvendo a orquídea.

Para comemorar os 85 anos do encontro da orquídea fidelense a Secretaria Municipal de Educação de São Fidélis (SEMED/SF) vem promovendo ações pedagógicas voltadas à conscientização ambiental e ao reconhecimento do valor histórico da orquídea.

Na sede da secretaria encontra-se um banner em homenagem à *Cattleya fidelensis*, exaltando sua importância como símbolo da biodiversidade local e patrimônio cultural de São Fidélis. Além disso, a SEMED/SF inaugurou na data de 02 de abril de 2025 um

auditório destinado a encontros pedagógicos, este espaço conta com um quadro da *Cattleya fidelensis* assinado pelo multiartista Alexandre Mury. Somada a essas ações, na data de 25 de junho de 2025 a SEMED/SF foi responsável por promover o II Encontro Regional da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e para estética do evento escolheu a *Cattleya fidelensis*.

Foto 14 - Ações desenvolvidas pela SEMED/SF



Fonte: Autoria própria.

Juntas, essas práticas reforçam que a defesa da *Cattleya fidelensis* é, ao mesmo tempo, uma expressão de cidadania, de memória coletiva e de engajamento com a cultura viva de São Fidélis. A mobilização de diferentes sujeitos como artistas, educadores, gestores públicos e cultivadores mostra que a conservação da espécie se constrói de forma coletiva e participativa, sendo sustentada não apenas por técnicas de reprodução botânica, mas também por narrativas, práticas educativas, expressões artísticas e vínculos afetivos.

Ao contextualizar esse bem como parte do legado do município de São Fidélis, a comunidade local não apenas protege uma orquídea, mas afirma sua própria identidade e sua visão de mundo, numa prática que une cuidado ambiental, engajamento social e luta por reconhecimento histórico.

Conforme argumenta Grand Junior (2017), território não é só uma delimitação geográfica, mas envolve dimensões simbólicas, culturais e afetivas que estruturam o modo como indivíduos e coletividades se relacionam com o espaço que habitam. Ao analisar aspectos do desenvolvimento territorial na cidade do Rio de Janeiro, Grand Junior evidencia que os processos de desenvolvimento regional estão profundamente vinculados às formas pelas quais os territórios constroem e mobilizam suas referências simbólicas e patrimoniais. Para o autor, a valorização de elementos naturais, culturais e históricos desempenha papel estratégico na constituição de identidades territoriais e na promoção de dinâmicas de reconhecimento social e cultural.

Nesse sentido, a história da *Cattleya fidelensis* revela como um elemento da biodiversidade regional pode ultrapassar sua dimensão estritamente botânica e assumir papel central na construção de narrativas identitárias. Ao estar associada à trajetória de Júlio Sodré e ao território de São Fidélis, a orquídea passa a integrar um conjunto de referências simbólicas que contribuem para a valorização do patrimônio ambiental e cultural do Norte Fluminense.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória de Júlio Sodré e a descoberta da *Cattleya fidelensis* revelam a potência da articulação entre saberes, ao mesmo tempo em que evidenciam a importância da memória familiar na preservação e valorização do patrimônio natural e cultural. A partir da metodologia da história oral e da análise de fontes primárias, foi possível compreender como a experiência individual e afetiva de Júlio com o ambiente que o cercava resultou na identificação de uma espécie botânica rara, cuja importância extrapola os limites da botânica para se inserir no campo da identidade local e da memória coletiva.

Além disso, o desfecho da coleção botânica de Júlio Sodré, que infelizmente se perdeu após ser confiada a instituições públicas, reforça uma conclusão metodológica decisiva para este estudo, estabelecendo o acervo pessoal e a memória familiar como repositórios eficazes da história. Assim, a história oral e a análise de documentos, como: cartas e fotografias não se limitam a complementar a história oficial; elas se tornam a uma via capaz de resgatar o conhecimento, conferindo ao saber empírico de Júlio Sodré o devido reconhecimento e garantindo à *Cattleya fidelensis* seu lugar na narrativa de identidade e pertencimento de São Fidélis.

A *Cattleya fidelensis* é expressão de um conhecimento que brota do cotidiano, da escuta atenta da natureza e da transmissão intergeracional de histórias. A valorização desse legado exige o fortalecimento de ações voltadas à preservação da biodiversidade, da memória social e da cultura local. Nesse sentido, iniciativas como as promovidas por artistas, educadores e gestores municipais, ao tomarem a orquídea como símbolo de identidade e resistência, reafirma seu papel como patrimônio vivo da cidade de São Fidélis.

Há que se destacar, no entanto, que, apesar da importância da descoberta realizada por Júlio Sodré, algumas lacunas permanecem e nos suscitam mais perguntas do que

respostas. Entre elas, destacam-se: Por que, apesar do zelo com a documentação e com o registro de seu acervo, não encontramos referências detalhadas à *Cattleya fidelensis* nas fontes consultadas? Qual seria o local exato em que a espécie foi encontrada? Júlio teria optado por não revelar a localização do achado, como forma de proteger a espécie da exploração ou teria ele falecido antes de compartilhar essa informação de forma sistematizada?

Essas perguntas, longe de diminuir o encanto da relação histórico-social entre homem e planta, ampliam o campo interpretativo e ressaltam a complexidade do processo de construção da memória. As lacunas identificadas nesta pesquisa decorrem da natureza fragmentária das fontes disponíveis. Os registros orais, ainda que ricos em significados, apresentam limitações quanto à precisão factual, estando sujeitos a esquecimentos, silêncios intencionais e ressignificações ao longo do tempo. Da mesma forma, a ausência de documentação oficial sistematizada sobre a *Cattleya fidelensis* compromete a possibilidade de estabelecer respostas conclusivas.

Tais limitações, contudo, não reduzem o valor histórico e cultural da investigação; pelo contrário, evidenciam a relevância de integrar diferentes camadas de memória: oral, documental e simbólica, na construção de narrativas históricas mais plurais e sensíveis às práticas locais de preservação.

Vale destacar que, ao discutirmos a ideia de que a identidade da orquídea como patrimônio local é inseparável da história pessoal de Júlio Sodré, percebemos que tanto a planta quanto seu admirador e descobridor podem ser pensados de forma intrínseca. Dessa maneira, em nossa perspectiva, sujeito e planta são indissociáveis na análise de um patrimônio que, de natural, transmuta-se em cultural, conferindo à comunidade elementos de reconhecimento de memória, pertencimento e identidade.

Por fim, é importante afirmar ainda que no contexto do estado do Rio de Janeiro, especialmente na região Norte Fluminense, iniciativas voltadas à valorização do patrimônio natural e cultural assumem, no contexto histórico do século XX, papel estratégico na construção de identidades territoriais e na promoção do desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena. *Manual de história oral*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

BARROS, José D'Assunção. *O campo da história: especialidades e abordagens*. Petrópolis: Vozes, 2010.

BOSI, Ecléa. **O tempo vivo da memória**: ensaios de psicologia social. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

CASAZZA, Ingrid Fonseca. O Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas do Brasil e a proteção do patrimônio natural brasileiro (1930-1940). **Revista História**, São Paulo, v.41, e2022022, p. 01-22, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/wkC6LG4jgXPq4y8QkrvRNXj/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 05 de março de 2026.

DUARTE, Regina Horta. Biologia, natureza e República no Brasil nos escritos de Mello Leitão (1922-1945). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 29, nº 58, p. 317-340, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/PSvqzGj98MxLcfzXSpTcwQQ/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 05 de março de 2026.

FLOWLIE, J.A. In Brazil: Search of the Missing *Laelia fidelensis*. **Orchid Digest**, La Canãda, v. 41, n. 4, p. 147-149. 1977.

FRAGA, C.N. BORGES, R.A.X. e FONTANA, A.P. Notes on *cattleya lindl.* (orchidaceae) from brazil. **Neodiversity**, Bahia, nº3, p. 21-24. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Claudio-Nicoletti-De-Fraga/publication/305285759_Notes_on_Cattleya_Lindl_Orchidaceae_from_Brazil/link/s/578d219d08ae254b1de8712a/Notes-on-Cattleya-Lindl-Orchidaceae-from-Brazil.pdf?_sg%5B0%5D=started_experiment_milestone&origin=journalDetail . Acesso em 10 de julho de 2025.

GRAND JUNIOR, João. **Cultura, criatividade e desenvolvimento territorial na cidade do Rio de Janeiro: o caso da Rede Carioca de Rodas de Samba**. 2017. 191f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <http://objdig.ufrj.br/16/teses/856527.pdf> . Acesso em: 05 de março de 2026.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Valéria Mara da. **Educando homens para educar plantas: orquidofilia e ciência no Brasil**. 2013. 215 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9EFMAZ/1/historia_valeriamarasilva_tese.pdf . Acesso em: 16 de julho de 2025.

VAN DEN BERG, Cássio. **Currículo Lattes**. Atualizado em 01 de setembro de 2025. Disponível em: lattes.cnpq.br/2129963760543898. Acesso em 16 de julho de 2025.
ZONABEND, Françoise. A memória familiar do individual ao colectivo. **Revista Sociologia problemas e práticas**, Espanha nº9, p.179-191. 1991. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1240/1/14.pdf> . Acesso em 07 de maio de 2025.

Entrevistas

BOUSQUET, Helena Tinoco Dias. Entrevista concedida em 05/08/2025.

DIAS, Leonor Sodré. Entrevista concedida em 09/07/2025.

SODRÉ, Edinea Maria Poubel Sodré. Entrevista concedida em 09/07/2025.

SODRÉ, Patrícia Poubel Sodré. Entrevista concedida em 08/07/2025.

NASCIMENTO, Hélio Sodré. Entrevista concedida em 24/07/2025.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.

RELIGIÃO E ESPAÇO URBANO: A EXPANSÃO EVANGÉLICA E SUAS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS

RELIGION AND URBAN SPACE: EVANGELICAL EXPANSION AND ITS TERRITORIAL STRATEGIES

Gabriel Rosaes Freire

 <https://orcid.org/0000-0002-7961-5619>

Correspondência: alvarofigueiro@yahoo.com.br

Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Silvana Cristina da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-7961-5619>

Correspondência: alvarofigueiro@yahoo.com.br

Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.97033

Recebido em: 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 13 maio 2026

RESUMO

O estudo analisa a apropriação do espaço urbano de Campos dos Goytacazes (RJ) pelas igrejas evangélicas, especialmente os espaços públicos, por meio de eventos religiosos que têm desdobramentos na economia urbana. A pesquisa adota uma abordagem da geografia urbana crítica, relacionando os agentes modeladores do espaço urbano e a teoria dos dois circuitos da economia urbana para compreender o papel das igrejas evangélicas na produção do espaço. O estudo concentra-se na Marcha para Jesus e no Festival Adora Campos, eventos de grande porte realizados em áreas centrais da cidade, que envolvem parcerias entre lideranças religiosas, poder público municipal e agentes privados. A análise evidencia que esses eventos ativam o circuito superior da economia urbana, por meio da atuação de empresas e instituições privadas, e o circuito inferior, representado por ambulantes e comerciantes informais. Conclui-se que os eventos evangélicos contribuem para a reconfiguração dos usos do espaço urbano e reforçam a centralidade das igrejas evangélicas como agentes relevantes nas dinâmicas urbanas da cidade de Campos dos Goytacazes.

Palavras-chave: expansão evangélica; espaço urbano; circuitos da economia urbana; Campos dos Goytacazes.

ABSTRACT

The study analyzes the appropriation of urban space in Campos dos Goytacazes (RJ) by evangelical churches, particularly public spaces, through religious events that have implications for the urban economy. The research adopts a critical urban geography approach, relating the agents that shape urban space to the theory of the two circuits of the urban economy in order to understand the role of evangelical churches in the production of space. The study focuses on the Marcha para Jesus and the Adora Campos

Festival, large-scale events held in central areas of the city that involve partnerships among religious leaders, municipal authorities, and private agents. The analysis shows that these events activate both the upper circuit of the urban economy, through the participation of companies and private institutions, and the lower circuit, represented by street vendors and informal traders. It is concluded that evangelical events contribute to the reconfiguration of urban space uses and reinforce the centrality of evangelical churches as relevant agents in the urban dynamics of the city of Campos dos Goytacazes.

Keywords: evangelical expansion; urban space; urban economy circuits; Campos dos Goytacazes.

1 INTRODUÇÃO

Os dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), evidenciam o crescimento da população evangélica no Brasil nas últimas décadas. Trata-se de mais do que uma simples estatística na composição religiosa do país, esse processo tem sido interpretado pelas literaturas especializadas¹ como parte de transformações sociais, culturais e políticas mais amplas, associadas à reconfiguração das formas de sociabilidade urbana, à ampliação da presença religiosa na esfera pública e à crescente capilaridade territorial das igrejas evangélicas. Nesse sentido, a chamada expansão evangélica não se restringe ao aumento do número de fiéis, mas envolve também a constituição de redes institucionais, econômicas e políticas que tensionam as dinâmicas urbanas e redefinem usos, práticas e significados do espaço urbano.

A expansão evangélica manifesta-se, entre outros aspectos, na apropriação de praças, parques e antigos equipamentos urbanos, bem como na conformação de uma economia urbana direcionada a esse público. Em Campos dos Goytacazes, município da região Norte Fluminense, essas dinâmicas tornam-se visíveis por meio do uso recorrente de espaços públicos e prédios administrativos para práticas religiosas, do estabelecimento de parcerias público-privadas e do fortalecimento de um circuito de eventos evangélicos na cidade. Tais informações puderam ser constatadas a partir de levantamento e análise de dados referentes aos evangélicos no município, juntamente à trabalhos de campo em reuniões de pastores, cultos e eventos analisados.

Parte-se, assim, da hipótese de que as igrejas evangélicas têm se constituído como novos agentes modeladores do espaço urbano, tensionando e complexificando a tipologia clássica proposta por Corrêa (2002 [1989]), que identifica como agentes centrais da

¹Destaca-se alguns: Freston (1993); Machado (1994); Mariano (2004, 2014); Guadalupe; Carranza (2020) e Py (2020).

produção da cidade os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. A atuação evangélica, nesse sentido, articula-se com esses agentes, produzindo novas formas de uso, apropriação e significação do espaço urbano.

Assim, adotaram-se procedimentos metodológicos baseados em levantamento bibliográfico acerca dos conceitos centrais da pesquisa, especialmente *espaço urbano* e a teoria dos *dois circuitos da economia urbana*; análise documental de leis, decretos, atos oficiais e matérias jornalísticas relacionadas à expansão evangélica no município de Campos dos Goytacazes e aos eventos investigados; além da realização de trabalhos de campo em eventos religiosos e reuniões de pastores e agentes implicados, no período de 2023 a 2025.

A análise dessas dinâmicas é amparada pela teoria geográfica de Milton Santos, que compreende o espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, resultante e condicionante das relações entre *psicosfera*² e *tecnosfera*³ (Santos, 1997). As crenças religiosas, em especial as evangélicas, passam a integrar a *psicosfera* do território brasileiro, influenciando práticas espaciais, comportamentos sociais e a própria materialidade urbana.

Este artigo organiza-se em duas seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, expomos brevemente a expansão do movimento pentecostal, delimitando o recorte analítico e territorial da pesquisa. Na segunda, apresentamos os referenciais teóricos da geografia que fundamentam a análise, explicitando a relação entre expansão evangélica, urbanização e economia urbana. Por fim, examinamos os eventos evangélicos sediados em Campos dos Goytacazes, com destaque para a Marcha para Jesus e o Festival Adora Campos, enquanto expressões centrais da mobilização dos circuitos superior e inferior da economia urbana.

2 EXPANSÃO EVANGÉLICA NO BRASIL: UM BREVE CONTEXTO

No Censo de 2022 do IBGE mais recente divulgado, a população declarada evangélica representa 26,9%, ao passo que no estado do Rio de Janeiro, representa 32,0%.

²Conjunto de crenças, valores, hábitos e racionalidades que orientam comportamentos e práticas sociais, configurando a dimensão imaterial do meio técnico-científico (Santos, 1997).

³Conjunto dos objetos, infraestrutura e sistemas técnicos que artificializam o meio geográfico, constituindo a dimensão material do espaço no período técnico-científico (Santos, 1997).

Em Campos dos Goytacazes, município com 483.540 (IBGE, 2022) habitantes e recorte analítico deste estudo, essa porcentagem alcança 36,6%.

Segundo Dias (2018):

A comunidade evangélica brasileira passou por acelerado crescimento numérico nas últimas três décadas, causando enorme impacto na sociedade brasileira. O sentimento de pertencer a uma minoria há muito foi deixado para trás. Entretanto, começou também a se esvaecer aquela identidade do “crente”, aquele religioso ascético e reservado. Definir-se como evangélico hoje tem exigido explicações adicionais. (Dias, 2018, p. 22).

O crescimento evangélico ocorre principalmente na vertente pentecostal. Na América Latina, esse movimento expandiu-se de forma gradual e intensificou-se nas últimas décadas, tendo o Brasil se tornando o maior em destaque. Segundo Mariano (2004, p. 1), “no Brasil, a expansão pentecostal não é recente nem episódica. Ocorre de modo constante já há meio século, o que permitiu que esse grupo se tornasse o segundo maior religioso do país”.

Mariano (2014) propõe que o pentecostalismo no Brasil pode ser compreendido a partir de três grandes fases históricas: o Pentecostalismo Clássico, o Deuteropentecostalismo e o Neopentecostalismo. O primeiro desses movimentos emerge nas primeiras décadas do século XX, a partir da atuação de missionários italianos e suecos, responsáveis pela fundação da Congregação Cristã no Brasil, em 1910, na cidade de São Paulo, e da Assembleia de Deus, em 1911, em Belém do Pará.

Essas denominações tinham como base a retomada de elementos associados à igreja cristã primitiva, destacando-se a crença nos dons espirituais, como a glossolalia — compreendida como a manifestação da língua dos anjos — e a prática da cura por meio da ação do Espírito Santo. O segundo momento pentecostal, denominada por Mariano (2014) como Deuteropentecostal, desenvolve-se sob forte influência do contexto religioso estadunidense, configurando-se como um “desdobramento institucional tardio, em solo brasileiro, do pentecostalismo clássico norte-americano” (Mariano, 2014, p. 32).

Nesse sentido, a consolidação dessa fase ocorre por meio da atuação de missionários provenientes dos Estados Unidos, que fundam, em 1950, na cidade de São Paulo, a Igreja do Evangelho Quadrangular. As igrejas associadas a essa segunda onda passaram a adotar estratégias de evangelização baseadas no uso intensivo dos meios de

comunicação de massa e na ocupação do espaço público, além de reforçar a centralidade do Espírito Santo em suas práticas e discursos.

O terceiro momento pentecostal, identificada por Mariano (2014) como neopentecostal, caracteriza-se por uma maior diversidade teológica, comportamental e social, aliada a um forte conteúdo doutrinário. As primeiras denominações desse segmento foram fundadas, sobretudo, na cidade do Rio de Janeiro, entre as décadas de 1970 e 1990, destacando-se a Igreja Universal do Reino de Deus, criada em 1977, a Igreja Internacional da Graça de Deus, em 1980, e a Igreja Cristo Vive, em 1986. Essa fase introduziu elementos inovadores e dinâmicos voltados à ampliação do número de fiéis, como a difusão da Teologia da Prosperidade⁴.

Historicamente a base religiosa brasileira tem o predomínio do cristianismo católico em razão do processo de colonização portuguesa. Contudo, a mudança da confessionalidade religiosa brasileira vêm indicando uma baixa aos adeptos do catolicismo quando comparados aos protestantes, vide a representação na Tabela 01.

Com a introdução de outras religiões e a propagação das igrejas evangélicas de diferentes vertentes, o número de autodeclarados católicos vem caindo com o passar dos anos, como apontado na Tabela 1. Posto isso, projeções estatísticas⁵ apontam que, dado o declínio progressivo de autodeclarados católicos e o aumento substancial de evangélicos, a tendência de equilíbrio número esteja para 2049, ao atingirem uma porcentagem de 38% da população brasileira, marcando uma inflexão histórica na configuração religiosa do país (Alves, 2025).

Tabela 1 - Composição religiosa no Brasil: católicos e protestantes (%)

Censo	Católica	Protestante
1970	91,8%	5,2%
1980	89,0%	6,6%
1991	83,3%	9,0%
2000	73,6%	15,4%
2010	64,6%	22,2%
2022	56,7%	26,9%

Fonte: IBGE - Censos demográficos; organizado por Gabriel Rosaes Freire (2025).

⁴Prática pentecostal, cuja doutrina acontece por recompensa da fé e devoção por meios de prosperidade e sucesso pessoal. Riqueza e saúde são favores divinos (Mariano, 2014).

⁵Fonte: ALVES, José Eustáquio. A transição religiosa no Brasil: 1872-2049. Revista EcoDebate, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/653160-a-transicao-religiosa-no-brasil-1872-2049-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves>. Acesso em: dez. 2025.

A Tabela 02 e a Figura 1 mostram que a região Norte abriga a maior porcentagem de evangélicos, enquanto o Nordeste, a menor, seguidos por Centro-Oeste, Sudeste e Sul (IBGE, 2022).

Essas desigualdades regionais podem ser explicadas por fatores históricos, sociais e organizacionais, como destaca o relatório de confessionalidade religiosa do Censo de 2022 do IBGE⁶. Em áreas remotas, como a Amazônia e outras localidades do Norte, devido à ausência institucional da Igreja Católica, facilitando a inserção e a atuação das igrejas evangélicas, frequentemente com alta capilaridade territorial e linguagens de culto próximas às comunidades. Igrejas evangélicas pentecostais tendem a oferecer apoio comunitário, redes de assistência social e uma ênfase em experiências pessoais de fé, que muitas vezes ressoam com populações jovens e em contextos de mobilidade social e migração interna – fatores comuns na região Norte e Centro-Oeste.

Tabela 2 - Distribuição de evangélicos por regiões do Brasil (2022).

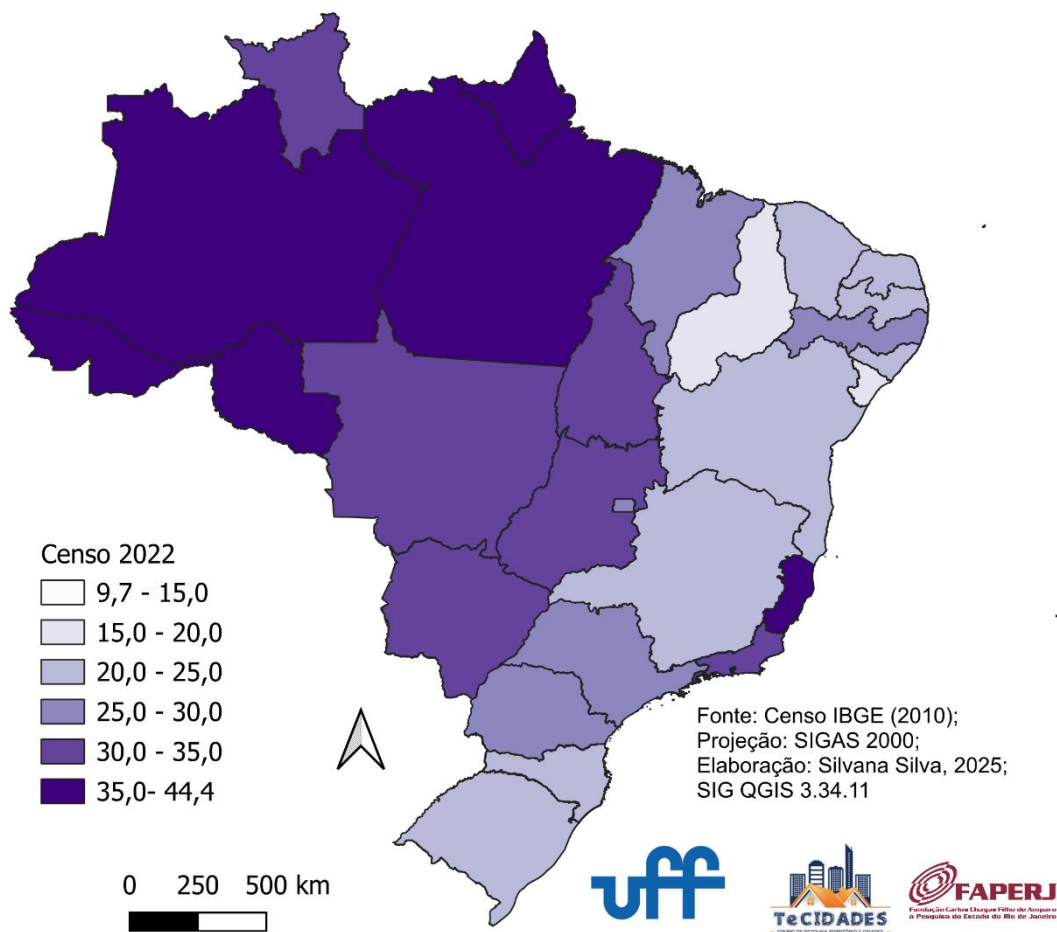
Região	Porcentagem (%)
Norte	36,8%
Centro-Oeste	31,4%
Sudeste	28,0%
Sul	23,7%
Nordeste	22,5%

Fonte: IBGE - Censo demográfico 2022; organizado por Gabriel Rosaes Freire (2025).

Os resultados do Censo Demográfico de 2022 (Figura 1) indicam uma intensificação da expansão evangélica no Brasil, com destaque para os estados da Região Norte. Entre as cinco unidades da federação com maior proporção de evangélicos, quatro pertencem a essa região, evidenciando um padrão espacial específico de crescimento. O Acre se sobressai nesse conjunto, ao registrar 44,4% de população evangélica – 11,7% pontos percentuais a mais ao censo de 2010. No Sudeste, o Espírito Santo (35,4%) permanece entre os estados com maior presença evangélica, ainda que apresente um ritmo de crescimento inferior ao observado nos estados do Norte do país.

⁶Ver em: Agência IBGE notícias. Censo 2022: católicos seguem em queda; evangélicos e sem religião crescem no país. Rio de Janeiro, jun. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43593-censo-2022-catolicos-seguem-em-queda-evangelicos-e-sem-religiao-crescem-no-pais>. Acesso em: jan. 2026.

Figura 1 - Brasil: porcentagem de evangélicos por UF (2022)



Fonte: Censo IBGE (2010).

No estado do Rio de Janeiro, o crescimento do grupo evangélico acompanha, e em alguns momentos supera, a tendência nacional. As últimas décadas, o Rio se destaca com a expressiva crescente na proporção de evangélicos, resultado de uma forte presença histórica do pentecostalismo e, posteriormente, do neopentecostalismo na região metropolitana.

A consolidação de grandes igrejas de origem fluminense, como a Universal do Reino de Deus, Internacional da Graça de Deus e Cristo Vive, contribuiu para que o estado se tornasse um dos principais polos do evangélicos do país. O avanço ocorreu especialmente nas periferias urbanas e em áreas marcadas por vulnerabilidades socioeconômicas, onde as igrejas pentecostais estruturam redes de sociabilidade, assistência e pertencimento religioso. A flexibilidade institucional e a incorporação de

lideranças locais na estrutura das novas igrejas são fatores relevantes desse crescimento (Machado, 1994)⁷.

Dados do IBGE confirmam que o Rio de Janeiro apresenta um percentual de evangélicos superior à média nacional, evidenciando um processo já consolidado de transição religiosa. Esse cenário reforça a centralidade do estado nas análises sobre a expansão evangélica, não apenas em termos demográficos, mas também quanto aos seus impactos na política, na cultura e na produção do espaço urbano, demonstrados a seguir na Tabela 3 e na Figura 2.

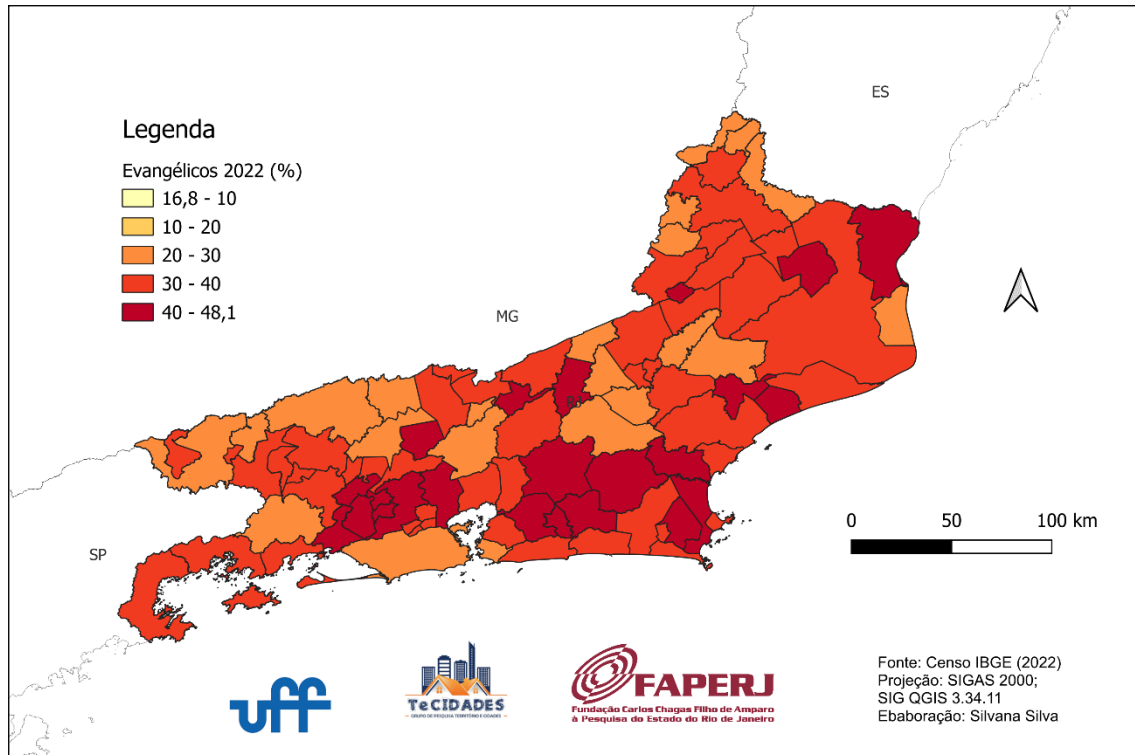
Tabela 3 – Estado do Rio de Janeiro: crescimento porcentual de evangélicos (%)

Município	2010 (%)	2022 (%)	Crescimento (%)
Sumidouro	31,4%	45,5%	14,1%
Macuco	19,1%	33,0%	19,9%
Sapucaia	25,6%	36,5%	11,0%
Paracambi	35,9%	46,8	11,0%
Quissamã	23,5%	34,1%	10,6%
Conceição de Macabu	35,7%	46,3%	10,6%
Miguel Pereira	27,3%	37,5%	10,2%
Cantagalo	22,0%	32,2%	10,2%

Fonte: IBGE - Censo demográfico 2022; organizado pelos autores (2025).

⁷Há muitos outros fatores e hipóteses sobre o crescimento evangélico, todavia, eles não serão retomados porque não compõem o objetivo do artigo e não há espaço para esse aprofundamento.

Figura 2 - Rio de Janeiro: porcentagem de evangélicos (2022)



Fonte: Censo IBGE (2022).

Alguns casos ilustram esse dinamismo, como municípios já mencionados na Tabela 3 que registraram um crescimento superior a 10% entre os anos de 2010 e 2022. Por outro lado, há municípios que registraram retração nesse período, como Varre Sai e Armação dos Búzios, com -6,3% e -6,2%, respectivamente, indicando que a expansão não ocorre de maneira homogênea. Ainda assim, o padrão predominante é de consolidação e interiorização da presença evangélica no território brasileiro.

3 AS IGREJAS EVANGÉLICAS E O ESPAÇO URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

O recorte espacial desta pesquisa concentra-se no município de Campos dos Goytacazes, localizado na região Norte do estado do Rio de Janeiro. Trata-se do município de maior extensão territorial do estado e que, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2022, possui aproximadamente 483 mil habitantes, configurando-se como a quinta cidade mais populosa do território fluminense.

Conforme levantamento realizado por Silva (2019)⁸, o município contabiliza cerca de 482 locais⁹ destinados a práticas religiosas. Desse total, 344 correspondem a templos evangélicos – o que representa 71,4% - distribuídos entre diferentes denominações e ondas do movimento evangélico; 103 são locais de culto católico (21,3%); e 35 referem-se a outras expressões religiosas¹⁰ (7,3%). No interior do campo evangélico, os grupos históricos respondem por 28,6% dos locais, os pentecostais por 26,7% e os neopentecostais por 14,1%, conforme sistematizado na Tabela 4.

Tabela 4 - Lugares de culto cristão em Campos dos Goytacazes - 2019

Lugares de culto	Total/município	Porcentagem
Católicos	103	21,3%
Evangélicos históricos	138	28,6%
Evangélicos pentecostais	130	26,9%
Evangélicos neopentecostais	68	14,1%
Evangélicos de outras denominações	8	1,6%
Outras religiões	35	7,2%
Total	482	100%

Fonte: Silva (2019).

A autora desagrega os templos evangélicos de acordo com os distintos movimentos religiosos, identificando 138 espaços vinculados ao protestantismo histórico, 130 associados ao pentecostalismo e 68 ligados ao neopentecostalismo. Entre as denominações históricas, destacam-se a Igreja Batista, com 79 templos, a Igreja Presbiteriana, com 24, a Igreja Metodista, com 9, e a Igreja Adventista do Sétimo Dia, com 26. No segmento pentecostal, sobressaem a Assembleia de Deus, com 50 locais de culto, a Congregação Cristã, com 12, a Igreja Pentecostal Deus é Amor, com 9, a Igreja Cristã Maranata, com 22, o Evangelho Quadrangular, com 17, além do Manancial da Terra, com 5, e outras igrejas pentecostais, que somam 15 espaços. Já entre as denominações neopentecostais, identificam-se a Igreja Universal do Reino de Deus, com

⁸O levantamento dos locais de cultos evangélicos no município foi realizado a partir da combinação entre dados oficiais de instituições religiosas registradas, buscas em plataformas digitais e identificação espacial via Google Maps, mediante a aproximações sucessivas de escala e conferência dos locais de culto.

⁹A autora não incluiu lugares de cultos das religiões afro-brasileiras, como candomblé e umbanda, e os lugares de cultos de religiões indígenas.

¹⁰Por outras religiões, a autora abrange mórmons – Igreja de Jesus Cristo dos Últimos Dias (8,5%), Testemunhas de Jeová (34,2%) e Grupos Espíritas (57,1%).

51 templos, a Igreja Internacional da Graça de Deus, com 12, a Igreja Sara Nossa Terra, com 4, e a Igreja Evangélica Bola de Neve, com 1 local de culto.

Em termos gerais, os dados evidenciam a expressiva predominância de espaços religiosos evangélicos em Campos dos Goytacazes, corroborando as tendências apontadas pelos últimos censos demográficos, que indicam o crescimento contínuo desse segmento religioso, conforme mostra a Tabela 5. Nesse sentido, os locais de culto constituem uma forma de materialização espacial da expansão evangélica, reforçando o processo de transição do Brasil de um país majoritariamente católico para um país de forte presença evangélica.

Tabela 5 - Últimos Censos referentes a evangélicos em Campos dos Goytacazes, RJ

Censo (ano)	Porcentagem (%)
2000	20,7%
2010	31,0%
2022	36,6%

Fonte: IBGE - Censo demográfico 2022; organizado por Gabriel Rosaes Freire (2025).

Além disso, a distribuição e a multiplicação desses espaços religiosos revelam a consolidação de um sistema de valores associado, sobretudo, à religiosidade evangélica de matriz pentecostal, evidenciando transformações mais amplas do território brasileiro. Os templos e igrejas, enquanto objetos técnicos, integram a tecnoesfera, ao passo que expressam, simultaneamente, disputas simbólicas no âmbito da psicoesfera. Sob a perspectiva geográfica, a psicoesfera permite apreender os sistemas de valores que se concretizam na tecnoesfera, indicando que tais valores encontram-se em processo de reconfiguração no território brasileiro (Santos, 1997), sendo o movimento pentecostal um agente central dessa dinâmica.

A partir dos dados, observa-se que o paradigma da secularização¹¹ não se confirma de forma consistente em Campos dos Goytacazes e, de maneira geral, no contexto brasileiro. O que se verifica, na realidade, é uma reorientação da confessionalidade religiosa, cujos efeitos extrapolam a esfera privada da fé e incidem sobre diferentes

¹¹Estamos nos referindo à teorização do declínio da religião como formadora da moralidade e da visão de mundo da sociedade e a ascensão da modernidade – essa pautada no paradigma da ciência – elaborado por Peter Berger (Berger, 20217). Todavia, o próprio autor reconsiderou essa teorização ao identificar mais um pluralismo religioso que um declínio das religiões.

dimensões da vida social, incluindo a economia, a política e as relações socioespaciais. Assim, a paisagem urbana brasileira passa a refletir, de maneira cada vez mais evidente, essas transformações em curso, ainda que elas ocorram distintamente entre as grandes regiões e as cidades.

As igrejas vêm adotando a estratégia de presença em espaços públicos e nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Na esfera legislativa, por exemplo, tornou-se comum a presença de grupos evangélicos, popularmente chamados de Frente Parlamentar Evangélica. Esse é o caso de Campos, onde a presença de religiosos e pastores na Câmara Municipal, nas secretarias de governo e na prefeitura é frequente, assim como o uso de espaços públicos para adoração e momentos de fé e propagação do evangelho¹².

Nesse contexto, praças, parques e ruas têm sido alvo da atuação evangélica no espaço urbano. Em Campos dos Goytacazes, esse processo se expressa na transferência da Praça da Bíblia para parte do Complexo Parque Alberto Sampaio, área central da cidade historicamente negligenciada pelo poder público, viabilizada pela Lei nº 9.252/2022, que concedeu o espaço à Associação Evangélica de Campos por meio de parceria público-privada (Soares, 2025).

As igrejas evangélicas têm contribuído para a constituição de uma economia urbana específica. A remuneração de lideranças religiosas, os sistemas de doações, a contratação de serviços de apoio — como portaria, segurança e construção civil — integram circuitos econômicos que se materializam no espaço urbano. No estado do Rio de Janeiro, era cerca de 12 mil pessoas ocupadas em estabelecimentos religiosos, gerando uma massa salarial de 25 milhões (sistema RAIS-CAGED, 2022). Os trabalhadores vinculados às organizações religiosas a partir de seus rendimentos consomem e sustentam suas famílias e geram novas atividades locais como cantinas, eventos, pessoas vinculadas ao transporte de fiéis, etc. Nas cidades pequenas isso é ainda mais importante. Embora os rendimentos sejam baixos, eles sustentam famílias que, muitas vezes, não têm outra perspectiva de trabalho (Reis e Silva, 2025).

¹²Destaca-se eventos promovidos pelo vereador Pr. Marcos Elias (PODE) no plenário da Câmara Municipal, como reunião de Pastores e Líderes da AEC e adoração para servidores. Destaca-se também a presença de pastores e reuniões na sede da Prefeitura de Campos, bem como realização de células evangélicas e culto ecumênico de ação de graças. As informações foram coletadas a partir de análise nas páginas de Instagram dos agentes implicados, juntamente com trabalhos de campo nestes eventos, realizados no período de 2023 a 2025

De modo semelhante, a realização de eventos religiosos de grande porte ativa dinâmicas econômicas próprias. Conforme observa Silva (2024), o avanço das igrejas evangélicas implica a disputa de diferentes frações do tecido urbano, que passam a concentrar não apenas práticas de culto, mas também a produção de vínculos sociais, a formação de redes de sustentação econômica e a emergência de espaços de produção e expressão cultural.

Nesse quadro analítico, recorre-se à *teoria dos dois circuitos da economia urbana* (Santos, 2023 [1979]) para compreender a atuação das igrejas em cidades pequenas e médias, como Campos dos Goytacazes. A dinâmica evangélica articula simultaneamente o circuito superior e o circuito inferior da economia urbana. Segundo Santos (2023 [1979]), o circuito superior manifesta-se por meio de atividades vinculadas a bancos, grandes empresas, serviços modernos, atacadistas e sistemas de transporte. Já o circuito inferior constitui-se como produto da modernização desigual, caracterizando-se por formas produtivas pouco intensivas em capital, serviços não modernos e comércio de pequena escala, que se alimentam, direta ou indiretamente, das atividades do circuito superior.

Em Campos dos Goytacazes, os eventos evangélicos assumem papel central na dinâmica urbana, envolvendo lideranças religiosas, a Associação Evangélica de Campos (AEC), o poder público municipal e, em determinadas situações, agentes privados (Freire, 2025).

Entre essas iniciativas, sobressai a Marcha para Jesus¹³, principal evento organizado pela AEC, que contabiliza dezoito edições realizadas até o momento (Figura 3).

¹³Neste caso, embora se aproprie da marca Marcha Para Jesus, da Igreja Apostólica Renascer em Cristo, fundadora do evento no Brasil, a edição de Campos não possui vínculos, sendo um movimento independente.

Figura 3 – Campos dos Goytacazes: Marcha para Jesus 2024



Fonte: Foto de Gabriel Rosaes Freire, Trabalho de campo, ago. 2024.

Embora financiada por recursos privados, a Marcha para Jesus integra o calendário oficial do município em função do uso de estruturas públicas previamente montadas para as festividades do padroeiro local, sendo tradicionalmente realizada nos dias subsequentes ao evento católico. Essa escolha temporal evidencia a reconfiguração do campo religioso no município, em consonância com processos observados em escala nacional.

O evento reúne pastores e atrações religiosas convidadas, sendo estruturado como um momento coletivo de adoração e oração pela cidade, pela família e pela nação. Mesmo ocorrendo em dia útil e após o horário comercial, a Marcha apresenta elevada capacidade de mobilização, reunindo milhares de pessoas na área central da cidade, inclusive com a presença de caravanas oriundas de municípios vizinhos.

A realização da Marcha para Jesus apoia-se exclusivamente em financiamento privado, composto por recursos da Associação Evangélica de Campos (AEC), contribuições de lideranças religiosas e patrocínios empresariais. Durante os trabalhos de campo, identificaram-se como apoiadores instituições como o Sicoob Fluminense, a construtora MRV e a Universidade Estácio de Sá. Do ponto de vista operacional, o evento mobiliza infraestrutura urbana e órgãos públicos, com a instalação de palco central e a circulação de trios elétricos a partir de diferentes pontos da cidade, como a Universidade Estadual do Norte Fluminense e o bairro Parque Alvorada, em Guarus.

Apesar do discurso de neutralidade político-partidária, é recorrente a presença de autoridades municipais durante sua realização.

Por sua vez, o Festival Adora Campos (Figura 4) caracteriza-se como um evento evangélico de iniciativa pública, realizado na Praça São Salvador e integralmente financiado pelo poder municipal. Planejado no final de 2022 e executado a partir de 2023, o festival apresenta objetivos semelhantes aos da Marcha para Jesus, especialmente no que se refere à promoção de eventos religiosos de grande visibilidade no espaço público. Atualmente em sua sétima edição, o Adora Campos é organizado pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, por meio da Secretaria Municipal de Cultura (Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima).

Figura 4 - Festival Adora Campos, edição Tardezinha Gospel, Cais da Lapa, 2025



Fonte: Foto de Gabriel Rosaes Freire. Trabalho de campo, jun. 2025

De acordo com informações coletadas em campo, o evento foi concebido a partir da articulação entre promotores locais e representantes do poder público, com o intuito de inserir o município no circuito regional de grandes festivais evangélicos. A edição inaugural, realizada como experiência piloto, integrou o calendário de verão da cidade e contou com a participação de lideranças e ministérios locais, além da cantora Sara Beatriz como atração principal, não havendo, naquele momento, estimativas oficiais de público.

Com a consolidação do festival, observa-se a recorrência de ministérios e pastores locais no palco, estratégia adotada tanto em função da aceitação do público quanto como forma de valorização dos participantes das primeiras edições. Embora os cachês das atrações principais sejam integralmente pagos, os demais participantes não recebem remuneração, sob o argumento de que o festival opera como espaço de visibilidade e projeção regional. Os valores destinados às atrações principais ultrapassam 500 mil reais

por edição, conforme apresentado na Tabela 6. Ademais, convém pontuar que não foram encontrados os valores de cachês do Pagode Restaura e do Grupo Morada, 6º e 7º edições.

Tabela 6 - Atrações e cachês por edições do Festival Adora Campos

Convidado	Data	Local	Valor
1º Sarah Beatriz	Janeiro de 2023	Praia de Farol, Campos	R\$ 50.000
2º Gabriela Rocha	Março de 2023	Praça São Salvador	R\$ 120.000
3º Maria Marçal	Setembro de 2023	Praça São Salvador	R\$ 120.000
4º Preto no Branco	Junho de 2024	Praça São Salvador	R\$ 120.000
5º Fernandinho	Novembro de 2024	Praça São Salvador	R\$ 150.000
6º Pagode Restaura ¹⁴	Junho de 2025	Cais da Lapa, Campos	-
7º Grupo Morada	Outubro de 2025	Praça São Salvador	-
Total	-	-	R\$ 560.000

Fonte: Diário Oficial do Município. Organizado por Gabriel Rosaes Freire 2025.

A organização do Adora Campos envolve promotores de eventos, lideranças evangélicas e representantes do poder público, responsáveis pela definição de datas, orçamentos e atrações. O festival integra o calendário oficial do município, podendo ocorrer até três vezes ao ano, com realização garantida na semana do aniversário da cidade, no final do mês de março. Por se tratar de um evento promovido pelo poder público, sua execução mobiliza diferentes órgãos e secretarias municipais, incluindo esquemas de segurança com a Polícia Militar e a Guarda Municipal, além da atuação do Instituto Municipal de Trânsito e Transporte (IMTT), responsável pela ampliação da oferta de transporte coletivo.

Ressalta-se que, ao longo da pesquisa, foram identificados outros cinco eventos evangélicos realizados em espaços públicos, compreendidos como formas adicionais de ocupação do espaço urbano. Contudo, optou-se por analisar apenas os dois eventos de maior porte, em razão de sua expressiva capacidade de público e de seu impacto mais direto sobre as dinâmicas da economia urbana. Os demais eventos — Dia da Bíblia, Dia do Pastor, Aviva Campos, Meu Farol é Jesus e Café de Pastores e Líderes da AEC — não apresentaram elementos suficientes para mobilizações econômicas significativas em escala regional, embora tenham enorme simbolismo para os evangélicos na cidade.

¹⁴Anunciado como Edição Especial do Festival Adora Campos, um projeto do Grupo Pagode Restaura nacionalmente conhecido como “Tardezinha Gospel”, ocorrido no Cais da Lapa, também no centro da cidade de Campos dos Goytacazes.

Ainda que não seja possível quantificar ou aprofundar a análise dos circuitos da economia urbana, é possível identificar a atuação simultânea dos circuitos superior e inferior a partir das atividades mobilizadas pelas igrejas evangélicas. Empresas nacionais e locais, como construtoras, instituições financeiras e universidades privadas, participam ativamente desses eventos, não apenas por meio de patrocínios, mas também com estandes de divulgação, consultorias, ações comerciais e exposição em palcos e telões (Freire, 2025). Destacam-se, nesse contexto, a construtora MRV, o Banco Sicoob, a Universidade Estácio de Sá, além de empresas locais como TV Real, Outside Produções e Planície Óleos. Eventualmente, grandes eventos contam ainda com apoio e cobertura de emissoras de televisão, como a Inter TV (afiliada da Rede Globo) e a Record Interior.

Paralelamente, tanto em eventos de grande porte, como a Marcha para Jesus e o Festival Adora Campos, quanto em festividades evangélicas de menor escala, observa-se a presença do circuito inferior da economia urbana. Ambulantes e barraqueiros utilizam esses eventos como oportunidade de geração de renda, comercializando bebidas e alimentos de baixo custo e rápido consumo no espaço público.

Ressalta-se que esses comerciantes informais também atuam em eventos católicos e em festividades consideradas não religiosas, realizados nos mesmos espaços centrais da cidade. Isso indica que a natureza do evento é secundária, prevalecendo o potencial de renda proporcionado pela concentração de público.

Durante os trabalhos de campo¹⁵, contudo, constatou-se a reduzida presença de comerciantes especializados na venda de bebidas alcoólicas nos eventos evangélicos. Embora haja diferentes interpretações bíblicas sobre o consumo de álcool, predomina entre os evangélicos uma postura de desaprovação, associada à ideia de que seu uso pode estimular comportamentos indesejáveis. Ainda assim, a comercialização dessas bebidas não é totalmente ausente, ocorrendo de forma pontual e em número significativamente menor.

4 CONSIDERAÇÕES

Este artigo buscou compreender o processo de expansão evangélica e as formas pelas quais as igrejas se apropriam e utilizam o espaço urbano. Em Campos dos

¹⁵Festival Adora Campos, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª edições, ocorridas nos anos de 2023 a 2025; Marcha para Jesus, nos anos de 2023 e 2024. A análise se deu a partir do trabalho de campo e conversas com vendedores ambulantes presentes, bem como com o público que acompanhava os eventos.

Goytacazes, parte dessa dinâmica manifesta-se por meio de um circuito de eventos religiosos realizados em espaços e equipamentos públicos, viabilizados tanto por recursos privados quanto pelo financiamento do poder público.

A investigação evidenciou que as práticas evangélicas extrapolam os limites dos templos, ao ocupar praças, parques e edificações públicas com cultos, celebrações e eventos de grande porte. A análise do circuito de eventos evangélicos no município permitiu dimensionar a expressividade dessa expansão, tanto pela adesão do público quanto pelos impactos econômicos associados, envolvendo desde empresas patrocinadoras até comerciantes do circuito inferior da economia, que se inserem nesses eventos por meio da oferta de produtos a preços populares.

Com base nos dados apresentados sustenta-se a hipótese de que as igrejas evangélicas podem ser compreendidas como um agente modelador do espaço urbano. Essa condição decorre das interações socioespaciais observadas, nas quais as igrejas articulam ações sociais, estratégias territoriais e parcerias com empresas privadas, ampliando sua inserção junto às camadas populares e na esfera do poder político.

Além disso, foi possível identificar a existência de circuitos urbanos da economia associados ao campo evangélico, particularmente vinculados à realização de eventos em espaços públicos. Enquanto o circuito superior viabiliza financeiramente os grandes encontros, o circuito inferior encontra nesses momentos oportunidades de geração de renda.

Por fim, observa-se que as igrejas evangélicas estruturam circuitos econômicos próprios que extrapolam os espaços tradicionais de culto, abrangendo instituições de ensino, meios de comunicação, editoras e livrarias. Esses circuitos espaciais produtivos contribuem para a ampliação do poder econômico, simbólico e territorial das igrejas no contexto urbano brasileiro, aqui estudados por meio da análise da cidade de Campos dos Goytacazes.

REFERÊNCIAS

Agência IBGE notícias. **Censo 2022**: católicos seguem em queda; evangélicos e sem religião crescem no país. Rio de Janeiro, jun. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43593-censo-2022-catolicos-seguem-em-queda-evangelicos-e-sem-religiao-crescem-no-pais>. Acesso em: jan. 2026.

ALVES, José Eustáquio. **A transição religiosa no Brasil: 1872-2049**. Revista EcoDebate, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/653160-a-transicao-religiosa-no-brasil-1872-2049-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves>. Acesso em: dez. 2025

ARAÚJO, V. Surgimento, trajetória e expansão das Igrejas Evangélicas no território brasileiro ao longo do último século (1920-2019). **Centro de Estudos da Metrópole**. Nota Técnica nº 20, 2023.

BERGER, Peter L. **Os múltiplos altares da modernidade**: rumo a um paradigma da religião numa época pluralista. Petrópolis: Vozes, 2017.

CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 2002[1ª ed. 1989].

DIAS, R. S. O avanço do fundamentalismo nas igrejas protestantes históricas do Brasil. *Le Monde Diplomatique*, p. 22 - 23, 01 out. 2018.

FREIRE, G. R. **O circuito dos eventos evangélicos e a economia urbana em Campos dos Goytacazes – RJ**. Trabalho de Conclusão de Curso, Geografia, Departamento de Geografia, UFF, Campos dos Goytacazes, 2025.

FRESTON, P. **Protestantes e política no Brasil: da constituinte ao impeachment**. Tese de Doutorado - Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1993.

CARRANZA, Brenda; GUADALUPE, José Luis Pérez (Org.). **Novo ativismo político no Brasil**: os evangélicos do século XXI. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

MACHADO, M. S. A Territorialidade Pentecostal: um estudo de caso em Niterói. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 56 1/4, n.n.1/4, p. 135 - 164, 1994.

MARIANO, R. **Expansão pentecostal no Brasil**: o caso da Igreja Universal. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 52, p. 121-138, dez. 2004.

MARIANO, R. **Neopentecostais**: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil. 5ª Ed. São Paulo, Loyola, 2014.

PY, F. **Lauro Bretones, um protestante heterodoxo no Brasil de 1948 a 1956**. Rio de Janeiro, fevereiro de 2016, p. 259. Tese de Doutorado. Departamento de Teologia – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

REIS, A; Silva, S. C. A expansão evangélica pentecostal: o que a cidade de Quissamã/RJ nos ensina? **Geografia**, v. 50, n. 1, p. 566-591, 2025. Doi: 10.5016/geografia. v50i1.19143. Acesso em: jan. 2026

SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo**: globalização e meio técnico científico informacional. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2023 [1ª ed. 1979]

SILVA, S.C. da “Espaço e pobreza: A difusão do neoliberalismo nas periferias urbanas brasileiras”. **Relatório de Estágio Pós-doutoral**. Centre Maurice Halbwachs – École Normale Supérieure – Paris com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de nível Superior – Brasil (CAPES)/ Programa de Professor Visitante no Exterior Proc. nº 88881.171700/2018-01 (2018-2019), *mimeo*, 2019.

SILVA, S. C. da. Espaço urbano, neoliberalismo e igrejas evangélicas: um debate necessário. **Boletim Campineiro de Geografia**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 369–388, 2024.

SILVA, S. C. da. Rede urbana e expansão das igrejas evangélicas: uma geografia do pentecostalismo no estado do Rio de Janeiro. **Relatório Técnico-científico**. EDITAL FAPERJ Nº 27/2021 AUXÍLIO BÁSICO À PESQUISA (APQ1) EM ICTs SEDIADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2021, Processo nº e-26/211.407/2021 Vigência: 17/07/2022 a 16/07/2024, Campos dos Goytacazes, *mimeo*, 2025.

SOARES, U. da S. **O espaço urbano e as igrejas evangélicas**: um estudo sobre a transferência da Praça da Bíblia para o Parque Alberto Sampaio em Campos dos Goytacazes/RJ (2021-2024). Trabalho de Conclusão de Curso, Geografia, Departamento de Geografia, UFF, Campos dos Goytacazes, 2025.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à FAPERJ pela bolsa de iniciação científica concedida a Gabriel Rosaes Freire no período de 2022 a 2024, Proc. nº E-26/204.283/2022, e pelo financiamento, via edital APQ1 (vigência 2022 a 2025), Proc. nº e-26/211.407/2021, concedido à docente Silvana Cristina da Silva. Ambos essenciais para execução da pesquisa, cujos resultados estão presentes neste artigo.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.



Cadernos do
Desenvolvimento
Fluminense

Rio de Saberes: Estudos Sobre o Território Fluminense

Edição Eletrônica
Número 31



Jan./jun. 2026
ISSN: 2317-6539