

# SCDF

## Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

Rio de Perspectivas: Ensaio Sobre a  
Sociedade Fluminense

EDIÇÃO ELETRÔNICA  
NÚMERO 26, 2024  
ISSN: 2317-6539

Catálogo na Publicação elaborada por:  
Geane Grangeiro – CRB7/7232

Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação CEPERJ.  
n. 26 (jan. - jun.2024). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2024.  
Publicação semestral: il.  
Rio de Perspectivas: Ensaio Sobre a Sociedade Fluminense.

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](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**

Izabel Maria Brito Tolêdo

**Vice-presidente**

Diogenes Marcelo Ferreira Miranda

**Diretor da Escola de Gestão e Políticas Públicas (EGPP/CEPERJ)**

Leonardo Mazzurana

**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 (UERJ)**

Floriano José Godinho de Oliveira

## EXPEDIENTE

### Conselho Executivo - CEPERJ / UERJ

**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

**Izabel Maria Brito Toledo**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

**Leonardo Mazzurana**, 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

**Bruno Leonardo Barth Sobral**, 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

**Leonardo Mazzurana**, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos 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

**André Luiz Azevedo Guedes**, Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos 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

**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

**Janine Pessanha de Carvalho**, Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

**Jolison 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 Lucia Teixeira Werneck Vianna**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil  
**Marieta de Moraes Ferreira**, Fundação Getúlio Vargas, 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 Rodriguez Doria, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**Roberto Moraes Pessanha**, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, 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  
**Silvia 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  
**Wendel Luis de Oliveira Leandro**, 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

## Editorial

A *Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, uma parceria entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e a Fundação Centro Estadual de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ, publica sua edição de número 26 intitulada *Rio de perspectivas: ensaios sobre a sociedade fluminense* com ênfase na diversidade de matrizes disciplinares que estudam o Estado do Rio de Janeiro. A riqueza da sociedade fluminense reside na sua diversidade, e acolher diferentes perspectivas torna possível conhecermos sempre um pouco mais dessa riqueza.

Inauguramos nossa nova edição com a perspectiva da gestão pública com o artigo *A dependência dos municípios do Estado do Rio de Janeiro em relação aos repasses federal e estadual*, de Daniel Cordeiro, Sérgio Cruz, Beatriz Oliveira, Henrique Rego e Everlam Montibeler, que contrasta a arrecadação e repasses dos municípios, percebendo que até mesmo municípios grandes do Estado do Rio de Janeiro, como Duque de Caxias e Campos dos Goytacazes, dependem fortemente de repasses federais e estaduais, além de uma concentração da arrecadação em localidades que possuem atividades portuárias e de apoio às bases *offshore*, refletindo a estrutura produtiva da economia fluminense.

Em uma perspectiva histórica, o artigo *A grilagem de terra no sertão carioca: desdobramentos do direito liberal no século XX* de Daniel Marcos Martins aborda a ocupação da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro pelas elites a partir da promulgação da Lei de Terras de 1850. Essa ocupação, que se dava por meio da grilagem, recebia o aval do Estado por meio de brechas jurídicas e da força policial, sendo uma chave para compreender as raízes históricas do controle das terras na região.

Na perspectiva da transição energética e gestão das mudanças climáticas, o artigo *Petrobras e o Estado do Rio de Janeiro na rota da transição energética global* de Wander Guerra debate os impactos da transição energética na sociedade fluminense, particularmente associados aos efeitos ambientais negativos da produção petrolífera na costa fluminense. A economia do petróleo é também objeto de uma perspectiva do planejamento industrial no artigo *Complexidade da indústria petrolífera na Região metropolitana do Rio de Janeiro: as limitações da estrutura produtiva na busca pela sofisticação* de Bianca Vasconcellos, Renata La Rovere e Rafael Pereira. Com ênfase na análise da complexidade industrial, o artigo indica possibilidades de expansão do

complexo petroquímico fluminense visando o adensamento da cadeia produtiva e ampliação das possibilidades de crescimento para a economia fluminense.

A perspectiva da economia social é apresentada no artigo *Economia solidária como instrumento de transformação*, de Ana Paula Nascimento, Gabriel da Silva e Adicéa Ferreira. No artigo, os autores defendem as iniciativas de economia solidária como forma de promover a melhoria nas condições de vida dos afetados pelas chuvas na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, ressaltando o caráter transformador e inclusivo das práticas da economia solidária.

Desde nossa última edição que celebrou os 10 anos da revista, uma catástrofe climática assolou o território do Rio Grande do Sul e colocou os demais estados em espírito de solidariedade com o povo gaúcho e acendeu o alerta sobre a proporção dos novos fenômenos climáticos que enfrentaremos no futuro. Estaria a região serrana do Rio de Janeiro preparada para os próximos ciclos climáticos? Nesta edição, a *Cadernos* contempla um artigo sobre a perspectiva ecológica intitulado *Legislações municipais induzidas pelo ICMS ecológico no Estado do Rio de Janeiro*, de Biancca Scarpeline de Castro e Rayane Ohana Francisco Lima. No artigo, as autoras debatem a implementação das ações relacionadas ao meio ambiente nas gestões municipais e as vias para implementação dessa política pública.

Na perspectiva da segurança alimentar na sociedade fluminense, o artigo *O Estado do Rio de Janeiro no combate à fome: um panorama sobre os índices e indicadores de segurança alimentar* de Fernanda Nogueira, Pedro Martins e Gilberto Silva Filho apresentam um estudo bibliográfico da Fundação Centro Estadual de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ sobre os índices e indicadores de segurança alimentar em solo fluminense.

Por fim, a edição se encerra com um artigo que analisa o Rio de Janeiro de uma perspectiva literária e feminista. *O artigo Mulheres e literatura de crime no rio de janeiro no início do século XX: Maxime Villemer e a envenenadora no Jornal do Brasil*, de Amanda Lima. O artigo debate a representação de gênero a partir dos romances da autora francesa Anne Violet que, sob o pseudônimo de Maxime Villemer, publicava romances no antigo Jornal do Brasil.

Esperamos que tenham uma boa leitura desta edição repleta de horizontes para se pensar e discutir os problemas atuais do Estado do Rio de Janeiro e agradecemos por sua

participação na construção da pluralidade de ideias da *Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*.

Os editores

Rio de Janeiro, junho de 2024.

## SUMÁRIO

### Artigos

A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM  
RELAÇÃO AOS REPASSES FEDERAL E ESTADUAL.....11

*Daniel Rodrigues Cordeiro, Sérgio Siqueira da Cruz, Beatriz da Costa Oliveira,  
Henrique Rabelo Sá Rego, Everlam Elias Montibeler*

A GRILAGEM DE TERRA NO SERTÃO CARIOCA: DESDOBRAMENTOS DO  
DIREITO LIBERAL NO SÉCULO XX.....41

*Daniel Marcos Martins*

A PETROBRAS E O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA ROTA DA TRANSIÇÃO  
ENERGÉTICA GLOBAL.....63

*Wander de Souza Dias Guerra*

COMPLEXIDADE DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NA REGIÃO  
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: AS LIMITAÇÕES DA ESTRUTURA  
PRODUTIVA NA BUSCA PELA SOFISTICAÇÃO.....81

*Bianca Louzada Xavier Vasconcellos, Renata Lèbre La Rovere, Rafael Silva Pereira*

ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO  
SOCIAL PARA AS VÍTIMAS DAS CHUVAS NA REGIÃO SERRANA DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....99

*Ana Paula Pires do Nascimento, Gabriel da Silva, Adicéa de Souza Ferreira*

LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS INDUZIDAS PELO ICMS ECOLÓGICO NO RIO DE  
JANEIRO.....120

*Biancca Scarpeline de Castro, Rayanne Ohana Francisco Lima*

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO COMBATE À FOME: UM PANORAMA  
SOBRE OS ÍNDICES E INDICADORES DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR.....140

*Fernanda de Faria Viana Nogueira, Pedro Assis Costa Martins, Gilberto Hermínio  
Silva Filho*

MULHERES E LITERATURA DE CRIME NO RIO DE JANEIRO NO INÍCIO DO  
SÉCULO XX: MAXIME VILLEMÉR E A ENVENENADORA NO JORNAL DO  
BRASIL.....161

*Amanda Ribeiro Mafra Lima*

# A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM RELAÇÃO AOS REPASSES FEDERAL E ESTADUAL\*

## THE DEPENDENCE OF MUNICIPALITIES IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO ON FEDERAL AND STATE TRANSFERS

**Daniel Rodrigues Cordeiro<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-3127-7083>

Correspondência: danielrodriguesco@gmail.com

**Sérgio Siqueira da Cruz<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0009-0005-8759-7771>

**Beatriz da Costa Oliveira<sup>C</sup>**

 <https://orcid.org/0009-0000-0772-152X>

**Henrique Rabelo Sá Rego<sup>D</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-7405-4154>

**Everlam Elias Montibeler<sup>E</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-8899-8669>

<sup>A, B e C</sup> Universidade Iguazu (UNIG), Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) e LabCidades (UFES), *campus* Nova Iguazu e Belford Roxo, Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>D</sup> Prefeitura Municipal de Saquarema, Saquarema, Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>E</sup> Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e LabCidades (UFES), *campus* Vitória e Seropédica, Espírito Santo e Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2024.81521

Recebido em: 24 jan. 2024 | Aceito em: 28 mar. 2024.

### RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho foi o de verificar o nível de dependência dos municípios do estado do Rio de Janeiro em relação aos repasses federal e estadual. Os objetivos secundários estavam relacionados a identificar os municípios que se agruparam em relação a dependência dos repasses e verificar se havia concentração por região. A técnica de análise de dados utilizada foi a análise de cluster e a amostra foi composta pelos municípios do estado do Rio de Janeiro. Os resultados demonstraram que dos dez maiores municípios, em relação ao tamanho da população, cinco deles tiveram a média de repasses maior do que a média de arrecadação própria, sendo eles:

\* Agradecimento aos membros do LabCidades pelo apoio no artigo e a UNIG pela bolsa de IC.



Duque de Caxias, Campos dos Goytacazes, Belford Roxo, São João de Meriti e Volta Redonda, o que significa que os municípios maiores também dependem dos repasses para seu funcionamento, porém, em uma proporção menor do que a dos municípios pequenos. O presente trabalho trouxe também outros resultados importantes para o contexto regional do estado do Rio de Janeiro, demonstrando que as cidades que evidenciaram uma capacidade arrecadatória maior foram as que possuíam atividades portuárias e de apoio à bases offshore, como o caso do Rio de Janeiro, Macaé, Niterói e Itaguaí. Outro resultado importante foi o de que os municípios menores têm um alto índice de dependência dos repasses dos entes federativos e contam com pouca atividade produtiva, ocasionando uma baixa capacidade de arrecadação própria.

**Palavras-chave:** dependência financeira; municípios; Rio de Janeiro; regional; cluster.

## ABSTRACT

The general objective of this work was to verify the level of dependence of municipalities in the state of Rio de Janeiro in relation to federal and state transfers. The secondary objectives were related to identifying the municipalities that were grouped in relation to their dependence on transfers and checking whether there was a concentration by region. The data analysis technique used was cluster analysis and the sample was composed of municipalities in the state of Rio de Janeiro. The results demonstrated that of the ten largest municipalities, in relation to population size, five of them had an average of transfers greater than the average of their own collection, namely: Duque de Caxias, Campos dos Goytacazes, Belford Roxo, São João de Meriti and Volta Redonda, which means that larger municipalities also depend on transfers for their operation, however, to a lesser extent than small municipalities. The present work also brought other important results to the regional context of the state of Rio de Janeiro, demonstrating that the cities that demonstrated a greater revenue capacity were those that had port activities and support for offshore bases, such as the case of Rio de Janeiro, Macaé, Niterói and Itaguaí. Another important result was that smaller municipalities have a high level of dependence on transfers from federative entities and have little productive activity, resulting in a low capacity for their own collection.

**Keywords:** financial dependence; counties; Rio de Janeiro; regional; cluster.

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou por um processo de descentralização em relação as finanças públicas, mantendo a arrecadação dos principais tributos sob responsabilidade do governo central, como PIS, COFINS, CSLL, IR, IPI etc., e descentralizando os gastos, via transferências federais aos governos subnacionais e com a possibilidade de criação de novos tributos por parte destes entes federativos. E quanto aos governos locais, as transferências advinham, principalmente, do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (Ribeiro *et al.*, 2019; Alves e Araújo, 2021).

De acordo com os autores Costa (2010) e Ribeiro (2023), os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, foram criados para que os riscos de disparidades regionais, elevados com a proposta de um Estado federativo, pudessem ser minimizados, e com isso, ampliando a capacidade fiscal das regiões, tendo como critério para os repasses a renda e a população.

As transferências governamentais foram iniciadas na Constituição de 1946, porém, foi a reforma tributária de 1967, que instituiu o Fundo de Participação dos Estados - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, para combater as disparidades regionais, com isso os meios de financiamento desses fundos são através da arrecadação efetiva da União, dos valores de Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Costa, 2013; Severino, 2017; Rodrigues *et al.*, 2021).

Contudo, notou-se que somente as arrecadações próprias dos municípios não são suficientes para manter as contas públicas locais equilibradas, com isso, os municípios têm uma grande dependência em relação aos repasses federal e estadual para se manterem (Carneiro e Souza, 2017). A dependência excessiva dos municípios com os repasses federais pode acabar sendo um meio negativo, levando incentivo à ineficiência dos gastos públicos e assim não tendo interesse no incentivo das arrecadações locais. Se acomodando com maior facilidade em receber do que arrecadar (Severino, 2017).

Do ponto de vista regional no Estado do Rio de Janeiro (ERJ), de acordo com Sobral (2019), nas últimas décadas, a economia fluminense não ganhou maior peso na economia brasileira. Apesar de continuar como a segunda maior economia estadual pela ótica do Valor Adicionado Bruto (VAB), destaca-se que não aproveita a continuidade do processo de desconcentração econômica regional a partir do estado de São Paulo. Cabe lembrar que isso ocorre mesmo com o notável destaque da produção de petróleo e gás.

Notou-se que, no acumulado de 2002/2014, o estado do Rio de Janeiro possuía desempenho pior e, somente em dois anos, se aproximou da média nacional: 2009 e 2014, justamente anos cuja trajetória do VAB total para o Brasil sofreu piora. E quando a economia brasileira vai bem, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade (Sobral, 2017).

Sendo assim, este artigo se justificou devido à importância da discussão relacionada as finanças públicas dos municípios e buscou colaborar com pesquisas de contexto regional, este artigo teve a seguinte pergunta de pesquisa: “*qual o nível de dependência dos municípios do estado do Rio de Janeiro em relação aos repasses federal e estadual?*”, e como resposta, o objetivo geral foi o de verificar o nível de dependência

dos municípios do estado do Rio de Janeiro em relação aos repasses federal e estadual. E como objetivos específicos foram os de: a) identificar os municípios que se agruparam em relação a dependência dos repasses (o método da análise de *cluster* auxiliou nesta etapa); b) verificar se havia concentração por região desses municípios agrupados (também foi auxiliado pelo método); e c) revisar a literatura da temática das finanças públicas (a revisão da literatura foi inserida no referencial teórico, assim como na introdução deste trabalho).

## 2 FINANÇAS E REPASSES PÚBLICOS

A efetivação do FPM tem sua origem na Emenda Constitucional nº 18/1965, em que seu art. 21 descreve que do produto da arrecadação dos impostos (IR e IPI), 80% são receita da União e os demais 20% são redistribuídos entre estados e municípios, sendo 10% para cada (Brasil, 1965). Estes percentuais foram sofrendo modificações, e a partir de 2016 até o final de 2021, o percentual do FPM correspondia a 24,5% (STN, 2018). Contudo, a Emenda Constitucional nº 112/2021 (Brasil, 2021), acrescentou mais 1% ao percentual do FPM, que passa agora à alíquota total de 25,5%. Essa alíquota, no entanto, será alcançada apenas em 2025 (STN, 2023).

Diferente do que ocorre com o FPE, em que a distribuição é feita por região, no FPM a distribuição é feita em três grupos: capital (10%), reserva (3,6%) e interior (86,4%). Os municípios de “reserva” são os que possuem população superior a 142.633 habitantes. O Tribunal de Contas da União (TCU), faz os cálculos dos coeficientes destas distribuições de acordo com dois fatores: população e renda *per capita*, no caso dos municípios “reserva” e o “capital”, já para os de “interior”, somente a população. Os de “reserva” fazem *jus* a uma parcela do repasse de “interior” (Ribeiro, 2016; STN, 2023).

Em relação a receita própria municipal, são considerados cinco tributos principais: ISS (Imposto Sobre Serviço), IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *inter vivos*), taxas (licenças e outras) e contribuição de melhoria (muito pouco utilizada). Como acontece com os estados, cada município tem autonomia para legislar os tributos de sua competência (Carneiro e Souza, 2017). Contudo, ainda de acordo com Carneiro e Souza (2017), somente essas arrecadações não são o suficiente para manter as contas públicas locais equilibradas, com isso, os

municípios têm uma grande dependência em relação aos repasses federal e estadual para se manterem equilibrados financeiramente.

Com isso, ao privilegiar os municípios com população pequena, o FPM pode ter induzido um comportamento de subdivisão dos municípios para elevarem suas receitas *per capita*. Tendo como resultado, por exemplo, de mais da metade dos municípios paranaenses com menos de 10 mil habitantes, tornando-os elegíveis a receberem altas transferências *per capita* via FPM (TCE-PR, 2015). Outras pesquisas demonstram esta relevância do FPM no orçamento dos municípios, como o caso de Rezende (2019), que identificou que nos municípios mineiros com até 15 mil habitantes, sem o FPM, esses municípios não possuiriam autonomia financeira e não seriam capazes de manter os gastos públicos necessários para a manutenção da Administração Pública e a prestação de serviços à população, somente com recursos próprios.

Massardi e Abrantes (2016), identificaram, nos municípios mineiros da mesorregião da Zona da Mata e Vale do Rio Doce, com menos de 20 mil habitantes, que a grande maioria tem um nível de dependência do FPM superior a 50%, tornando-se a principal fonte de renda destes. Massardi e Abrantes (2015), também haviam identificado que os resultados demonstraram baixo índice de esforço fiscal e alto nível de dependência do FPM, principalmente para municípios mineiros pequenos e pouco industrializados.

Desta maneira, o presente artigo partiu das hipóteses descritas abaixo. Assim, as variáveis foram descritas na parte da metodologia e as hipóteses deste trabalho, foram:

- ✓ **H<sub>1</sub>**: Os municípios do estado do Rio de Janeiro com menor população são mais dependentes dos repasses Federal e Estadual;
- ✓ **H<sub>2</sub>**: Os maiores repasses feitos para os municípios do estado do Rio de Janeiro são feitos pelo governo Estadual; e
- ✓ **H<sub>3</sub>**: Os municípios do estado do Rio de Janeiro se aglomeram de forma semelhante ao critério utilizado pelo repasse do FPM.

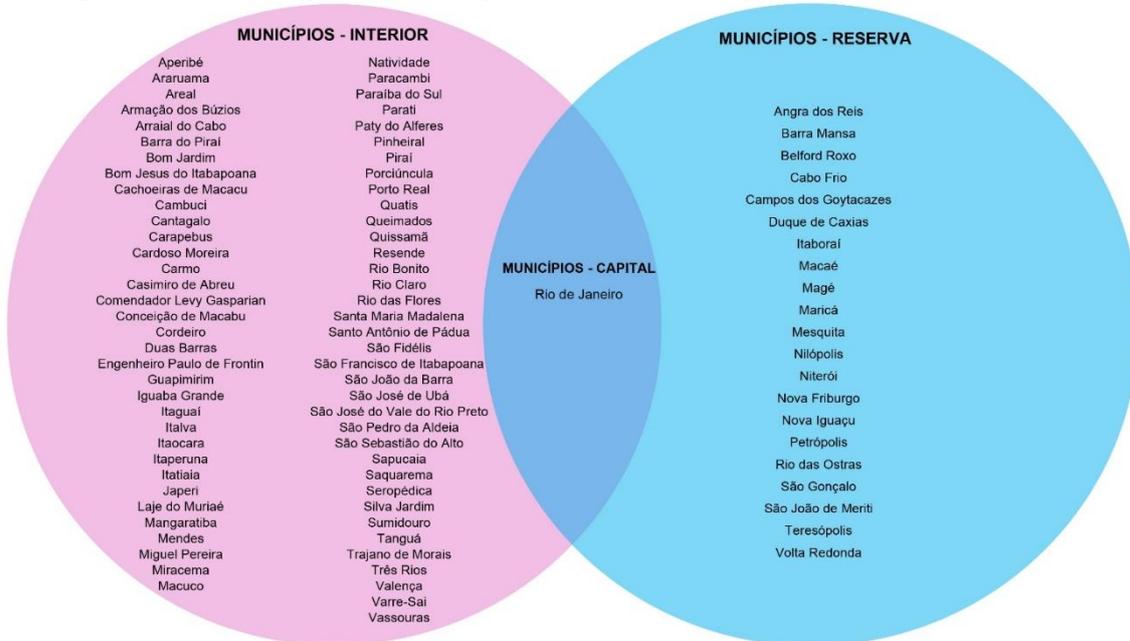
### 3 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

#### 3.1 Amostra da Pesquisa

No momento de determinação da amostra, foram selecionados os municípios do estado do Rio de Janeiro, devido a relevância da temática e contribuição para a discussão

no contexto regional. O período abrangido por esta pesquisa foi do ano de 2013 a 2022, uma vez que era o período disponibilizado no portal onde os dados foram obtidos.

**Figura 1** – Classificação dos municípios do estado do Rio de Janeiro com base no FPM



**Fonte:** Dados da pesquisa. Municípios de reserva totalizando 21; de interior totalizando 70; e capital totalizando 1.

### 3.2 Análise de Cluster

A técnica de análise de dados utilizada neste trabalho recebe diversas definições, sendo assim, a análise de *cluster* pode ser denominada também por análise de agrupamentos ou conglomerados. Segundo Bem, Giacomini e Waismann (2015, p. 28), este método é considerado como “uma técnica multivariada de classificação que objetiva agrupar dados de acordo com as similaridades entre eles. Agrupa um conjunto de dados heterogêneos, em grupos com homogeneidade, utilizando um critério fixado”.

Para Fávero *et al.* (2009), os autores destacam que a análise de *cluster* pode ser dividida em dois grandes tipos de métodos: hierárquicos e não hierárquicos. No método hierárquico os grupos são representados por diagrama bi-dimensional ou dendograma (Doni, 2004; Figueiredo Filho *et al.*, 2014).

Para Doni (2004), no método aglomerativo, um elemento inicia representando seu grupo e com a evolução dos passos, um grupo ou elemento é ligado a outro conforme sua

similaridade, no último passo é formado um grupo único com todos os elementos, e são eles os métodos: a) Método *single linkage* ou ligação por vizinho mais próximo; b) Método *complete linkage* ou ligação por vizinho mais distante; c) Método *average linkage* ou por ligação por média; d) Método *centroid linkage* ou ligação por centróide; e) Método *median linkage* ou ligação por mediana; e f) Método de ligação de *Ward*. A segunda opção é a mais comumente adotada, que corresponde a distância máxima entre todos os pares de possibilidades de observações nos dois grupos, dado dois grupos ( $i$  e  $j$ ) e ( $k$ ), a distância entre eles é representada pela distância máxima de qualquer ponto de um grupo até qualquer ponto do outro (Fávero *et al.*, 2009), conforme Equação (1):

$$d_{(ij)k} = \max \{d_{ik}, d_{jk}\} \quad (1)$$

Outro critério importante de notar são as medidas de similaridade, que são expressas como uma função distância ou métrica. A análise de *cluster* requer essas medidas entre elementos a serem agrupados: a) Distância Euclidiana; b) Distância Euclidiana Quadrática; c) Distância de Manhattan; e d) Distância de Chebychev (Doni, 2004; Corrar, Paulo e Dias Filho, 2014). A segunda opção é a mais comumente adotada, que corresponde a distância entre duas observações ( $i$  e  $j$ ), sendo a soma dos quadrados das diferenças entre  $i$  e  $j$  para todas as  $p$  variáveis (Fávero *et al.*, 2009), conforme Equação (2):

$$d_{ij}^2 = \sum_{k=1}^p (x_{ik} - x_{jk})^2 \quad (2)$$

A análise de *cluster* geralmente envolve pelo menos três etapas. A primeira é a medida de alguma forma de semelhança entre as entidades para determinar quantos grupos realmente existem a amostra. A segunda etapa é o processo de agrupamento real, pelo qual as entidades são particionadas. O passo final é traçar o perfil das variáveis para determinar sua composição (Hair, 1998). Assim, adotaram-se os seguintes critérios:

- ✓ (i) O algoritmo de agrupamento hierárquico escolhido foi o *complete linkage* (*furthest neighbor*), também conhecido como abordagem do “vizinho mais

distante”, onde todos os objetos de um grupo são ligados a qualquer outro a certa distância máxima ou por uma similaridade mínima;

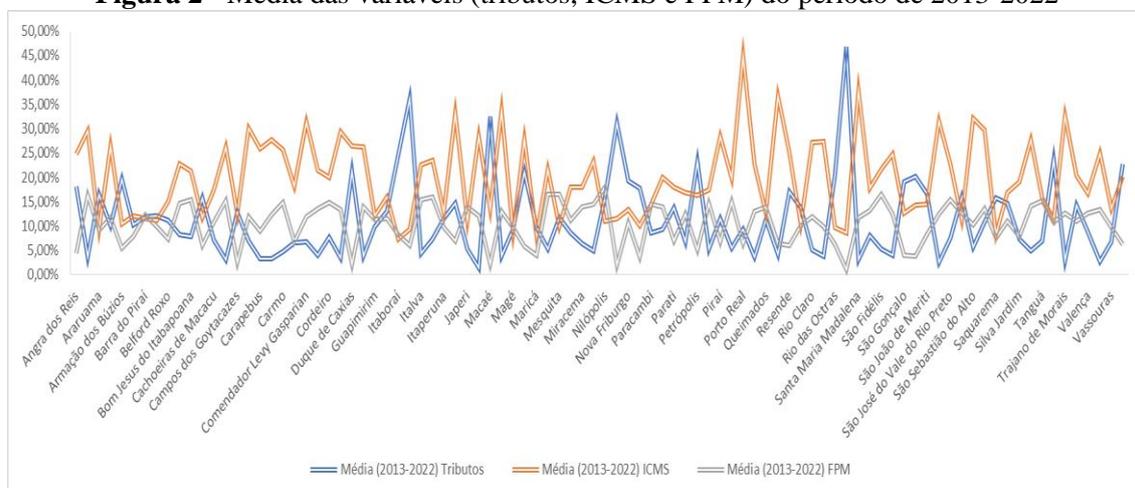
- ✓ (ii) A medida de distância utilizada foi a *squared euclidean distance*, também conhecida como a “distância euclidiana quadrada”, que é a soma dos quadrados das diferenças sem extrair a raiz quadrada; e
- ✓ (iii) O intervalo do número de grupos estabelecidos foi de 1 a 3 conglomerados, uma vez que buscou-se testar a classificação dada pelo governo sobre os municípios para distribuição do FPM, levando em conta os três tipos estudados neste trabalho (capital, reserva e interior).

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Análise Descritiva

Nesta primeira análise, buscou-se descrever a média das proporções em relação à receita corrente, das três variáveis utilizadas para os municípios do estado do Rio de Janeiro neste trabalho, no período de 2013 a 2022, que foram a da arrecadação própria (tributos), do repasse do governo estadual (ICMS) e do repasse do governo federal (FPM). Estas médias foram calculadas com base no acumulado das variáveis (tributos, repasses de ICMS e de FPM), entre 2013 e 2022, dividindo pela receita líquida acumulada no mesmo período estudado.

**Figura 2 - Média das variáveis (tributos, ICMS e FPM) do período de 2013-2022**



Fonte: Dados da pesquisa.

Na Figura 2, buscou-se identificar a média da proporção das três variáveis utilizadas no trabalho, no período de 2013 a 2022, e foi possível verificar os cinco municípios que se destacaram com as maiores e menores proporções em relação à receita corrente, apresentando assim, aqueles que têm maior capacidade de arrecadação própria e aqueles com maior dependência dos repasses dos governos federal e estadual.

Iniciando pelos cinco municípios com maiores representações nas três variáveis, destacaram-se em relação a **arrecadação própria**, os municípios: Rio de Janeiro (46,7%), Itaguaí (36,1%), Macaé (32,5%), Niterói (31,2%) e Itaboraí (24,6%), todos pertencentes à Região Metropolitana do estado, com exceção de Macaé, que pertence à Região Norte Fluminense. Já em relação ao **repasso do ICMS**, os municípios: Porto Real (45,1%), Santa Maria Madalena (37,8%), Quissamã (36,8%), Macuco (33,7%) e Itatiaia (33,2%), mescla com municípios de diversas regiões, sendo dois deles pertencentes à Região Serrana (Macuco e Santa Maria Madalena), dois pertencentes à Região do Médio Paraíba (Itatiaia e Porto Real) e um pertencente à Região Norte Fluminense (Quissamã). Por fim, os municípios relacionados ao **repasso do FPM**, foram: Nilópolis (18,1%), Mesquita (16,6%), São Fidélis (16,5%), Mendes (16,4%) e Aperibé (16,3%), contando com dois municípios da Região Metropolitana (Mesquita e Nilópolis), um da Região Norte Fluminense (São Fidélis), um da Região Centro-Sul Fluminense (Mendes) e um da Região Noroeste Fluminense (Aperibé).

Em relação à **arrecadação própria**, ela é mais elevada onde há uma arrecadação relevante de ISS. Nesse sentido, os municípios do Rio de Janeiro e de Niterói se demonstraram alinhados, pois, possuem algumas atividades que geram uma contribuição significativa de ISS, como no setor da saúde, por exemplo, além da arrecadação advinda do Porto do Rio de Janeiro e do Porto de Niterói.

Este potencial de arrecadação de ISS destes setores também foi observado pela Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói (SMF-Niterói), que demonstrou que o grupo de “atividades de atenção à saúde humana”, foi o que mais contribuiu para a arrecadação de ISS do município nos anos de 2021 a 2023, em seguida, veio o setor “naval/óleo & gás”. O Boletim demonstrou que nos últimos 12 meses Niterói foi o segundo município que mais arrecadou ISS, superado apenas pelo Rio de Janeiro (SMF Niterói, 2023).

Já o município de Itaguaí tem um porto importante, o Porto de Itaguaí, que tem um volume alto de operações no Porto e, conseqüente, causa impacto positivo na arrecadação de ISS. No município de Macaé, além de ter um porto de apoio *offshore* para Petrobrás, o Porto de Imbetiba, tem a sede de muitas empresas de manutenção de

equipamentos para as plataformas (Prefeitura de Macaé, 2013; Petronotícias, 2022) e tem um aeroporto, o Aeroporto Joaquim de Azevedo Mancebo, que também gera arrecadação de ISS em suas operações para a Bacia de Campos, e que receberá investimento para construção de uma nova pista, visando expandir as atividades para atender mais voos comerciais e dando continuidade ao apoio *offshore* (Petronotícias, 2023). Por fim, o município de Itaboraí recolheu muito ISS vinculado à construção civil pelo antigo Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ (e atual polo GásLub) e pelo crescimento da construção civil (que foi muito relevante no período entre 2013 e 2015).

Sobre os **repasses do ICMS** para os municípios, o repasse leva em conta o seguinte critério: 25% do ICMS recolhido pelo Governo do Estado deve ser distribuído para os municípios. Deste montante, 25% são pelo critério estabelecido em lei pela ALERJ e 75% pelo Valor Adicionado. Para Conjur (2022), o valor adicionado foi definido no REsp nº 35.667-9/SP, como: "O resultado de singela operação aritmética de saídas menos entradas em cada estabelecimento contribuinte, decorrente de operações tributáveis, não está relacionado como o montante do ICM arrecadado no respectivo território".

Porto Real e Itatiaia tem um valor adicionado elevado devido ao volume de operação que ocorre nas fábricas existentes nos municípios, que são: *Peugeot-Citroen* e *Land Rover* e *Michelin*, respectivamente, o mesmo ocorre em Macuco, que possui duas fábricas grandes como a CCA Laticínios e a Resin Plásticos. Já o município de Quissamã é relacionado à extração de Petróleo, que ocorre na Barra do Furado, e, como não houve um grande repasse de *Royalties*, a proporção foi maior. No caso do município de Santa Maria Madalena, não tem grandes indústrias que justifiquem uma adição significativa do município para o valor adicionado no repasse do ICMS, contudo, como a análise foi feita em relação a proporção das receitas, significa que grande parte da sua receita corrente advém de repasses e não de arrecadação própria.

Por fim, os municípios que tiveram as maiores proporções dos **repasses do FPM** em relação à receita corrente foram: Nilópolis, Mesquita, São Fidélis, Mendes e Aperibé, que são municípios que demonstraram uma baixa média de arrecadação própria no período analisado, ficando abaixo de 6,0%, com exceção dos dois primeiros municípios citados, que são da “reserva”, ou seja, que tem o cálculo do coeficiente do FPM calculado de forma diferente; os demais do “interior”. Quando feito o *ranking* sobre os municípios que apresentaram a maior média de arrecadação própria, estes ficaram em: Nilópolis (24°), Mesquita (34°), São Fidélis (70°), Mendes (67°) e Aperibé (82°), o que demonstra uma baixa atividade econômica desenvolvida nestes locais.

Continuando, agora pelos cinco municípios com **menores representações** nas três variáveis, destacaram-se em relação a **arrecadação própria**, os municípios: Laje de Muriaé (1,4%), São José de Ubá (2,6%), Varre-Sai (2,7%), Trajano Morais (2,9%) e Cambuci (3,2%). Já em relação ao **repasso do ICMS**, os municípios: Itaboraí (7,4%), Maricá (8,1%), Saquarema (8,2%), Rio de Janeiro (8,6%) e Magé (8,7%). Por fim, os municípios relacionados ao **repasso do FPM**, foram: Rio de Janeiro (1,2%), Niterói (1,9%), Duque de Caxias (2,1%), Macaé (2,2%) e Campos dos Goytacazes (2,6%).

**Figura 3** – Resumo dos resultados (tributos, ICMS e FPM) do período de 2013-2022

MAIOR TRIB	Municípios	MAIOR ICMS	Municípios	MAIOR FPM	Municípios
46,7%	Rio de Janeiro	45,1%	Porto Real	18,1%	Nilópolis
36,1%	Itaguaí	37,8%	Santa Maria Madalena	16,6%	Mesquita
32,5%	Macaé	36,8%	Quissamã	16,5%	São Fidélis
31,2%	Niterói	33,7%	Macuco	16,4%	Mendes
24,6%	Itaboraí	33,2%	Itatiaia	16,3%	Aperibé
MENOR TRIB	Municípios	MENOR ICMS	Municípios	MENOR FPM	Municípios
1,4%	Laje de Muriaé	7,4%	Itaboraí	1,2%	Rio de Janeiro
2,6%	São José de Ubá	8,1%	Maricá	1,9%	Niterói
2,7%	Varre-Sai	8,2%	Saquarema	2,1%	Duque de Caxias
2,9%	Trajano Morais	8,6%	Rio de Janeiro	2,2%	Macaé
3,2%	Cambuci	8,7%	Magé	2,6%	Campos dos Goytacazes

**Fonte:** Dados da pesquisa.

Os municípios que demonstraram baixa arrecadação própria, também, demonstraram um número pequeno de empresas instaladas neles, como por exemplo, quando feito um *ranking* sobre a quantidade de empresas no município do período de 2013 a 2021, com base nos dados da RAIS (2022), estes municípios ficaram em: Laje de Muriaé (90°), São José de Ubá (88°), Varre-Sai (91°), Trajano Morais (86°) e Cambuci (81°), o que demonstra uma baixa atividade econômica desenvolvida nestes locais. E como consequência, são altamente dependentes dos repasses do estado e do governo federal, com uma proporção, em média, de 40% das receitas correntes destes municípios.

Estes resultados vão ao encontro de Massardi e Abrantes (2016), que constataram que a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do município uma vez que o critério de repasse desses recursos é justamente o número de habitantes. Outros estudos mais regionais também identificaram este efeito, como o de Soares, Flores e Coronel (2014), que constataram uma dependência de 72,21% de sua receita, no município de Santa Maria, identificando a maior dependência do repasse do ICMS e do FPM, respectivamente (resultados parecidos com a segunda hipótese do presente artigo).

E Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014), identificaram a dependência dos municípios cearenses em relação aos repasses constitucionais para o desenvolvimento local.

Em relação a afirmativa da **primeira hipótese do trabalho** ( $H_1$ : Os municípios do estado do Rio de Janeiro com menor população são mais dependentes dos repasses Federal e Estadual), confirmou-se, pois, identificou-se que os dez maiores municípios do estado do Rio de Janeiro, em termo populacional, têm uma média de dependência dos repasses de 19,0% e uma arrecadação própria de 22,3%, e os dez menores municípios, uma média de 43,0% e 3,6%, demonstrando uma diferença percentual de +24,0% e -18,7%, respectivamente. E quando se adicionou os 26 municípios com população inferior a 20 mil habitantes, essa média caiu para 40,8% e aumentou para 4,6%, respectivamente, o que continua sendo um percentual alto de dependência dos repasses, próximo da metade da receita corrente e uma baixa capacidade de arrecadação, inferior a 5,0%.

Destes municípios com população inferior a 20 mil habitantes, o mais dependente dos repasses é Santa Maria Madalena (49,6%) e o menos dependente é Carapebus (34,8%), já em relação a capacidade própria de arrecadação, o maior é o município de Sapucaia (10,8%) e o menor é o município de Laje de Muriaé (1,4%), que é o antepenúltimo município no *ranking* de quantidade de empresas, entre 2013 e 2021.

Um achado interessante também foi o de que dos dez maiores municípios, em termo populacional, cinco deles tiveram a média de repasses maior do que a média de arrecadação própria: Duque de Caxias, Campos dos Goytacazes, Belford Roxo, São João de Meriti e Volta Redonda, o que significa que os municípios maiores também têm uma dependência dos repasses, porém, em uma proporção menor do que a dos municípios pequenos. O município do Rio de Janeiro é o com menor dependência dos repasses (9,8%) e, conseqüentemente, o maior de capacidade arrecadatória, e o município de Porto Real é o com maior dependência dos repasses (51,5%), sendo a maior parte advinda do ICMS.

Os achados deste artigo vão ao encontro dos resultados de Carneiro e Souza (2017), que confirmam que as arrecadações próprias dos municípios brasileiros não são o suficiente para manter as contas públicas locais equilibradas. Como visto nos resultados, a média dos repasses é três vezes maior do que a média de arrecadação própria dos municípios. O que também é corroborado por Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018) e Deda e Kauchakje (2019), que identificaram que grandes distritos federativos, com suas arrecadações locais conseguem sustentar uma considerável parte de seus orçamentos, como Rio de Janeiro, Niterói, Macaé e Itaguaí, entretanto, alguns entes federativos com

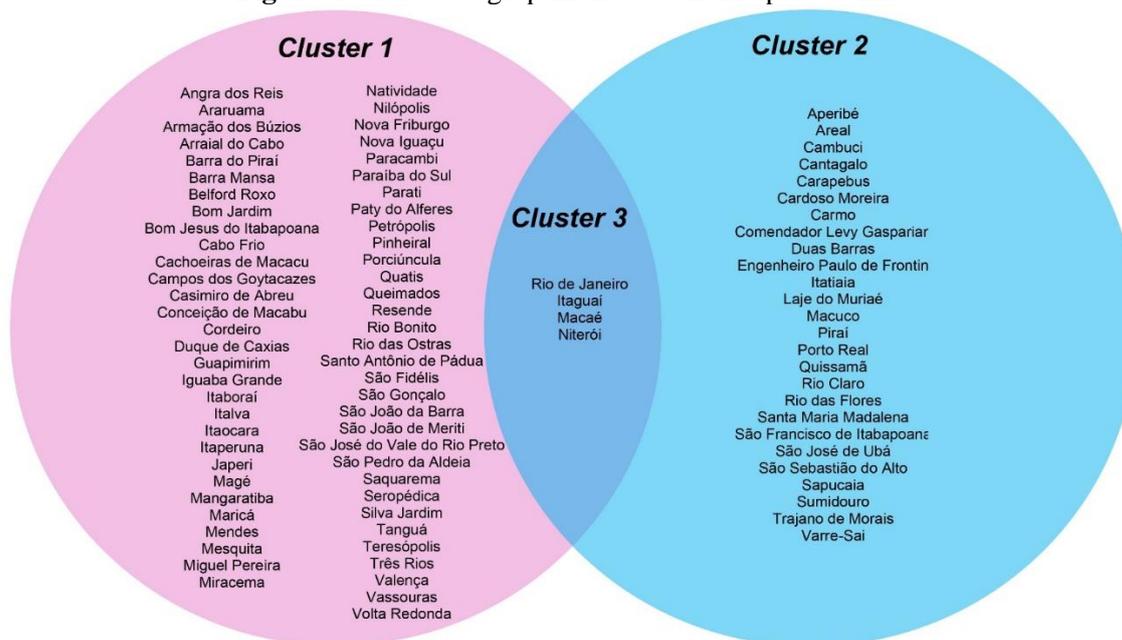
baixa capacidade de arrecadação precisam de outros meios para se manter, como Laje de Muriaé, São José de Ubá, Varre-Sai, Trajano Morais, Cambuci e outros.

Por fim, a afirmativa da **segunda hipótese do trabalho** (H<sub>2</sub>: Os maiores repasses feitos para os municípios do estado do Rio de Janeiro são feitos pelo governo Estadual), também se confirmou, pois, identificou-se que a média dos repasses feitos pelo governo do estado, via ICMS, foi maior do que os repasses feitos pelo governo federal, via FPM, sendo uma proporção média de 19,8% e 10,5%, respectivamente. O que vai de encontro com os resultados de Massardi e Abrantes (2016), Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018), Costa (2020) e Alves e Araújo (2021), que identificaram o FPM como maior fonte de recursos dos municípios.

#### 4.2 Análise de Cluster

Nesta segunda análise, buscou-se aglomerar os municípios com base na média das proporções em relação à receita corrente, das três variáveis utilizadas para os municípios, no período de 2013 a 2022, que foram a da arrecadação própria (tributos), do repasse do governo estadual (ICMS) e do repasse do governo federal (FPM). Estas médias foram calculadas com base no acumulado das variáveis (tributos, repasses de ICMS e de FPM), entre 2013 e 2022, dividindo pela receita líquida acumulada no mesmo período estudado.

Os critérios utilizados para aplicação do método foram explicados na metodologia da pesquisa, com utilização do algoritmo de agrupamento hierárquico *complete linkage*; a medida de distância utilizada foi a *squared euclidean distance*; e o intervalo do número de grupos foi de 1 a 3 conglomerados, uma vez que buscou-se testar a classificação dada pelo governo o FPM. Os resultados encontrados foram estes da Figura 4:

**Figura 4 -** Teste de agrupamento dos municípios do ERJ

**Fonte:** Dados da pesquisa. Municípios do *Cluster 1* totalizando 62; do *Cluster 2* totalizando 26; e *Cluster 3* totalizando 4.

Com base nos resultados apresentados acima, notou-se que a afirmativa da **terceira hipótese do trabalho** (H<sub>3</sub>: Os municípios do estado do Rio de Janeiro se aglomeram de forma semelhante ao critério utilizado pelo repasse do FPM), não se confirmou, uma vez que a classificação dos *clusters*, com base na média das variáveis utilizadas, não é similar à classificação adotada pelo governo federal para o FPM.

Notou-se que os municípios sofreram poucas modificações, em relação à quantidade de municípios por grupo, quando comparadas as classificações, a classificação adotada pelo FPM, previa 70 municípios classificados como “interior”, 21 municípios classificados como “reserva” e 1 município classificado como “capital”, no caso, o Rio de Janeiro. E a classificação adotada pelo *cluster*, classificou 62 municípios (*cluster 1*), 26 municípios (*cluster 2*) e 4 municípios (*cluster 3*), o que demonstrou uma aproximação das classificações em relação a quantidade de municípios. A nível de comparação, o 1º *cluster* equipara-se aos municípios de “interior”, o 2º *cluster* aos municípios de “reserva” e o 3º *cluster* aos municípios aglutinados à “capital”.

Contudo, quando compara as duas classificações, notou-se que todos os municípios que antes eram classificados como “reserva” (atual *cluster 2*), juntaram-se com municípios do “interior” (atual *cluster 1*), com exceção de Macaé e Niterói, que se aglomeraram com a “capital” (atual *cluster 3*), assim como, Itaguaí que era um município de “interior” e também se aglomerou com a “capital”. Estes municípios do 3º *cluster*, são

os 4 municípios que apresentaram a maior média de arrecadação própria no período analisado (2013-2022), com capacidade arrecadatória superior a 30,0%. Importante destacar que todos estes municípios contam com atividades portuárias e com base de apoio às plataformas *offshore*, que tem grande capacidade de arrecadação do ISS, que é o tributo com maior relevância nas receitas municipais.

A grande reclassificação ocorreu no 2º *cluster*, que foi totalmente renovado com a composição de municípios de “interior”, cuja média de arrecadação própria foi de apenas 5,4% e a média de repasses recebidos foi de 20,9%, que demonstra baixa capacidade de recursos próprios e alta dependência de repasses, sendo os repasses do governo estadual maior do que do governo federal, média de 30,0% contra 11,7%.

Destes 26 municípios, 50,0% deles são com menor população, sendo o com maior capacidade de arrecadação própria, Areal (10,0%), sendo a 41ª maior arrecadação do estado, e o com menor capacidade de arrecadação própria, Laje do Muriaé (1,4%), sendo a menor arrecadação do estado. Outra característica em comum entre estes municípios do 2º *cluster*, está relacionada ao porte das empresas instaladas nestes municípios; conforme dados da RAIS (2022), estes municípios apresentaram uma média de 88,7% microempresas (ME), 9,0% de empresas de pequeno porte (EPP), 1,0% de empresas de médio porte (EMP) e 1,3% de empresas de grande porte (EGP), contra uma média do estado de: 79,5% (ME), 17,0% (EPP), 1,8% (EMP) e 1,6% (EGP). As empresas ME e EPP tem características, em geral, de ter uma carga tributária menor, o que ocasiona um recolhimento menor de tributos para os municípios.

Em relação a região de governo no estado, este grupo foi composto por municípios de 5 regiões: Serrana (8 ou 30,8%), Médio Paraíba (5 ou 19,2%), Noroeste Fluminense (5 ou 19,2%), Norte Fluminense (4 ou 15,4%) e Centro-Sul Fluminense (4 ou 15,4%). Deste modo, ficaram de fora os municípios das regiões Metropolitana, da Costa Verde e das Baixadas Litorâneas, conforme demonstrado no Anexo I.

Como pôde ser observado, o 1º *cluster* aglomerou 67,4% dos municípios, o 2º *cluster* aglomerou 28,3% dos municípios e o 3º *cluster* aglomerou 4,3% dos municípios. O mapa do Anexo I demonstra que há municípios de regiões diferentes, mas, com alta similaridade em relação ao nível de dependência e de arrecadação própria.

Por fim, outros trabalhos também trouxeram resultados interessantes sobre o Estado do Rio de Janeiro (ERJ), para Silva *et al.* (2021), o ERJ tem um grande protagonismo em relação ao sistema produtivo de Petróleo e Gás (P&G), além de benefícios financeiros para o estado, é possível notar o aumento considerável no volume

de empregos gerados. Corroborando com este achado, Silva (2017), também havia identificado que os postos de emprego no setor petrolífero, localizavam-se na Região Norte (+Rio das Ostras), encontrava-se na proporção de 50,0%. E para Silva, Cabral e Cabral (2016), a relevância dos setores ligados à atividade petrolífera apresentou grande importância na estrutura produtiva fluminense em relação à produção e renda.

Outro trabalho publicado por Santos *et al.* (2023), demonstrou alguns municípios do ERJ, que se destacaram em relação a geração de empregos na denominada como Economia do Mar, e Itaguaí se destacou no setor da construção naval e nas atividades portuárias, assim como, Macaé se destacou no setor de Óleo e Gás (O&G).

Complementando os achados dos autores, o presente artigo também identificou que as cidades que formaram o *Cluster 3* (o de maior capacidade arrecadatória própria), foram formados por cidades portuárias e algumas com atividades voltadas para apoio à bases *offshore*, Itaguaí, Macaé, Niterói e Rio de Janeiro, cuja prestação de serviços é o fato gerador do ISS que é o tributo municipal e de maior relevância na arrecadação.

## 5 CONCLUSÃO

Como observado pelos autores Carneiro e Souza (2017), Suzart Zuccolotto e Rocha (2018) e Deda e Kauchakje (2019), as arrecadações próprias dos municípios brasileiros não são o suficiente para manter as contas públicas locais equilibradas, com isso, os municípios têm uma grande dependência em relação aos repasses federal e estadual para se manterem. O que foi notado com as reclamações dos prefeitos em relação ao corte nos recursos do FPM por conta da redução populacional verificada em algumas cidades pelo Censo 2022 (Câmara dos Deputados, 2023).

Como foi o caso encontrado no presente artigo com os municípios do estado do Rio de Janeiro, que demonstrou que entes federativos com baixa capacidade de arrecadação precisam de outros meios para se manterem, como no caso dos municípios de Laje de Muriaé, São José de Ubá, Varre-Sai, Trajano Moraes, Cambuci e outros com baixa capacidade arrecadatória, com isso, as transferências intergovernamentais têm uma grande participação nas fontes de receitas destes municípios. E os municípios que demonstraram maior capacidade arrecadatória foram Rio de Janeiro, Niterói, Macaé e Itaguaí, municípios estes, que formaram o *Cluster 3* (o de maior capacidade arrecadatória própria), cujas cidades são portuárias e com algumas com atividades voltadas para apoio

à bases *offshore*, cuja prestação de serviços é o fato gerador do ISS que é o tributo de domínio municipal e de maior relevância na arrecadação dos municípios.

Outra conclusão importante foi a de que os resultados demonstraram que dos dez maiores municípios, em termo populacional, cinco deles tiveram a média de repasses maior do que a média de arrecadação própria, sendo eles: Duque de Caxias, Campos dos Goytacazes, Belford Roxo, São João de Meriti e Volta Redonda, o que significa que os municípios maiores também dependem dos repasses para seu funcionamento, porém, com uma proporção menor do que a dos municípios pequenos.

Desta forma, o presente artigo atendeu o seu objetivo geral que foi o de verificar o nível de dependência dos municípios do estado do Rio de Janeiro em relação aos repasses federal e estadual. Os objetivos específicos, que foram: a) identificar os municípios que se agrupam em relação a dependência dos repasses; b) verificar se há concentração por região desses municípios agrupados; e c) revisar a literatura da temática das finanças públicas e dos repasses. Assim como suas hipóteses que foram testadas, sendo confirmadas as duas primeiras e recusada a terceira.

Como contribuição, a pesquisa agregou valor sobre a temática das finanças públicas, que é um importante objeto de pesquisa, assim como, contribuiu para o estudo no contexto regional do estado do Rio de Janeiro (ERJ). Como limitação da pesquisa, destacou-se o número de variáveis analisadas e o período de corte de tempo. E para pesquisas futuras, recomenda-se a ampliação do número de variáveis, tais como PIB municipal, Índice de Desenvolvimento Municipal e outras variáveis importantes, assim como, a abrangência da série temporal, para verificação e comparação dos resultados.

## REFERÊNCIAS

ALVES, P. J. H.; ARAÚJO, J. M. Os impactos das transferências intergovernamentais nos incentivos orçamentários dos municípios brasileiros. **Texto para discussão 2623 do IPEA** - jan. 2021. Disponível em:

[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37362:2021-01-13-13-07-33&catid=450:2021&directory=1](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=37362:2021-01-13-13-07-33&catid=450:2021&directory=1). Acesso em: 01 jan. 2024.

BEM, J. S.; GIACOMINI, N. M. R.; WAISMANN, M. Utilização da técnica da análise de clusters ao emprego da indústria criativa entre 2000 e 2010: estudo na região do Consinos, RS. **Interações**, v. 16, n. 1, p. 27-41, 2015. Disponível em: DOI:

10.20435/interacoes.v16i1.48. <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/48>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965.** Dispõe sobre a reforma do sistema tributário. Diário Oficial da União, 6 dez. 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-18-1-dezembro-1965-363966-norma-pl.html>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021.** Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Diário Oficial da União, 28 out. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc112.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc112.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Representantes de municípios reclamam de dados do IBGE no repasse do FPM.** set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/999934-representantes-de-municipios-reclamam-de-dados-do-ibge-no-repasse-do-fpm>. Acesso em: 15 out. 2023.

CARNEIRO, L. A. SOUZA, J. T. Código Tributário de Buriti do Tocantins: Composição das Receitas Próprias e Dependência de Repasses Federais na Implementação de Políticas Públicas. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 4, n. 2, p. 227-237, 2017. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/issue/view/21>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CONJUR. **Cota-parte do produto da arrecadação do ICMS que cabe aos municípios.** 31 out. 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/imtPT>. Acesso em: 09 mar. 2023.

CORRAR, L., Paulo, E., Filho, J. **Análise Multivariada para os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COSTA, R. F. R. **Fundo de Participação dos Municípios e Equidade de Serviços Públicos: um estudo para os municípios brasileiros.** 2010. 69 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Curso de Mestrado em Economia. UFPB, João Pessoa. 2010. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/5038?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/5038?locale=pt_BR). Acesso em: 09 mar. 2023.

COSTA, R. F. R. **O Impacto das Transferências Constitucionais sobre o Comportamento Fiscal dos Municípios Brasileiros.** 2013. 64 f. Tese (Doutorado em Economia). Curso de Pós-graduação - Graduação em Economia, UFC, Ceará. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/9493>. Acesso em: 15 abr. 2023.

COSTA, N. L. S. F. **Distribuição dos Recursos Fiscais: uma análise do fundo de participação dos municípios.** 2020. 80 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Escola Brasileira de Economia e Finanças. FGV, Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/46bc9993-7d96-4ac0-bc9e-f360675d485b>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DEDA, C. C.; KAUCHAKJE, S. Determinantes das transferências fiscais para as unidades municipais: efeitos da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 150-172, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/77802>. Acesso em: 6 jun. 2023.

DONI, M. V. **Análise de Cluster: métodos hierárquicos e de particionamento.** 2004. 93

f. Dissertação (Bacharel em Sistema de Informação). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2004. Disponível em: <http://meusite.mackenzie.com.br/rogerio/tgi/2004Cluster.PDF>. Acesso em: 1 jun. 2023.

FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise dos dados:** modelagem multivariada para tomada de decisões. 1ª ed. Editora Campus: SP, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. F. *et al.* Happy Together: como utilizar análise fatorial e análise de cluster para mensurar a qualidade das políticas públicas. **Teoria e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 123-152, 2014. Disponível em: <https://bib44.fafich.ufmg.br/teoriaesociedade/index.php/rts/article/view/197/143>. Acesso em: 6 ago. 2023.

GONÇALVES, A. L. Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 15, n. 28, p. 17-27, 2013. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2606>. Acesso em: 15 ago. 2023.

HAIR, J. F.; BLACK, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Multivariate Data Analysis**. 1ºst. Editora Prentice Hall, New Jersey, 1998.

IBGE. **Cidades:** panorama das cidades do Rio de Janeiro – pub. jan. de 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MASSARDI, W. de O.; ABRANTES, L. A. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **REGE Revista de Gestão**, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 295–313, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/111466>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 6, n. 1, p. 173-187, 2016. Disponível em: <https://itacarezinho.uneb.br/index.php/financ/article/view/1127>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PETRONOTÍCIAS. **Petrobrás inaugura sua base de apoio offshore de Macaé no Porto de Imbetiba** – publicado em: 28 jun. de 2022. Disponível em: <https://petronoticias.com.br/petrobras-inaugura-sua-base-de-apoio-ofshore-de-macae-no-porto-de-imbetiba/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PETRONOTÍCIAS. **Aeroporto de Macaé ganhará uma nova pista para aviões de grande porte para suportar o desenvolvimento da região** – publicado em: 15 jun. de 2023. Disponível em: <https://petronoticias.com.br/aeroporto-de-macae-ganhara-uma-nova-pista-para-avioes-de-grande-porte-para-suportar-o-desenvolviment-o-da-regiao/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PREFEITURA DE MACÁE. **Capital nacional do petróleo** – publicado em: maio de 2013. Disponível em: <https://macae.rj.gov.br/conteudo/leitura/titulo/capital-nacional-do-petroleo>. Acesso em: 10 jan. 2023.

RAIS. **Dados do número de empresas do estado do ERJ** – publicado em: mar. de 2022. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

REZENDE, V. B. **A dependência financeira e o fundo de participações dos municípios:** uma análise para os municípios dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce e do Aço, no período de 2016/2017. 2019. 52f. TCC (Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/31781>. Acesso em: 15 nov. 2023.

RIBEIRO, M. B. Uma resenha sobre as avaliações mais recentes dos efeitos locais das transferências do fundo de participação dos municípios (FPM). **Boletim regional, urbano e ambiental**. p. 53-58, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7109>. Acesso em: 15 nov. 2023.

RIBEIRO, C. P. P. Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, Ed. Esp., v. 23, n. 1, p. 1-35, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/203>. Acesso em: 15 nov. 2023.

RODRIGUES, Daniele Silva; *et al.* Influência do fundo de participação dos municípios e da responsabilidade fiscal no nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 18, n. 49, p. 22-37, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/78922>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SEVERINO, B. R. **Fundo de Participação dos Municípios:** Uma Análise sobre o Impacto na Corrupção Municipal. 2017. 37 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília, Brasília. 2017. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19904/1/2017\\_BiancaRodriguesSeverino.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19904/1/2017_BiancaRodriguesSeverino.pdf). Acesso em: 16 nov. 2023.

SMF-Niterói. **Boletim de movimento econômico de Niterói (9ª edição)** – publicado em: abr. de 2023. Disponível em: <https://www.fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/repositorio-institucional/boletins/>. Acesso em: 16 abr. 2023.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. **ECONÔMICA**, Niterói/RJ, v. 19, n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/35008>. Acesso em: 16 abr. 2023.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Finanças públicas fluminense 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 Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 12-31, 2019. Disponível em: [https://www.tcerj.tc.br/portalecg/pagina/edicao\\_atual\\_revista\\_do\\_tribunal\\_de\\_contas\\_do\\_estado\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro](https://www.tcerj.tc.br/portalecg/pagina/edicao_atual_revista_do_tribunal_de_contas_do_estado_do_rio_de_janeiro). Acesso em: 16 abr. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união** – Fundo de Participação Municipal - FPM - publicado em: nov. de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/secretaria-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **O que você precisa saber sobre as**

**transferências fiscais da união** – Fundo de Participação Municipal - FPM - publicado em: mar. de 2023. Disponível em: [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549\\_909191/anexos/6370\\_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6370_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484). Acesso em: 16 jun. 2023.

SUZART, J. A. S. ZUCCOLOTTO, R. ROCHA, D. G. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v. 11, n. 1, p. 127-145, 2018. Disponível em: <https://www.anpcont.org.br/asaa-journal/>. Acesso em: 19 ago. 2023.

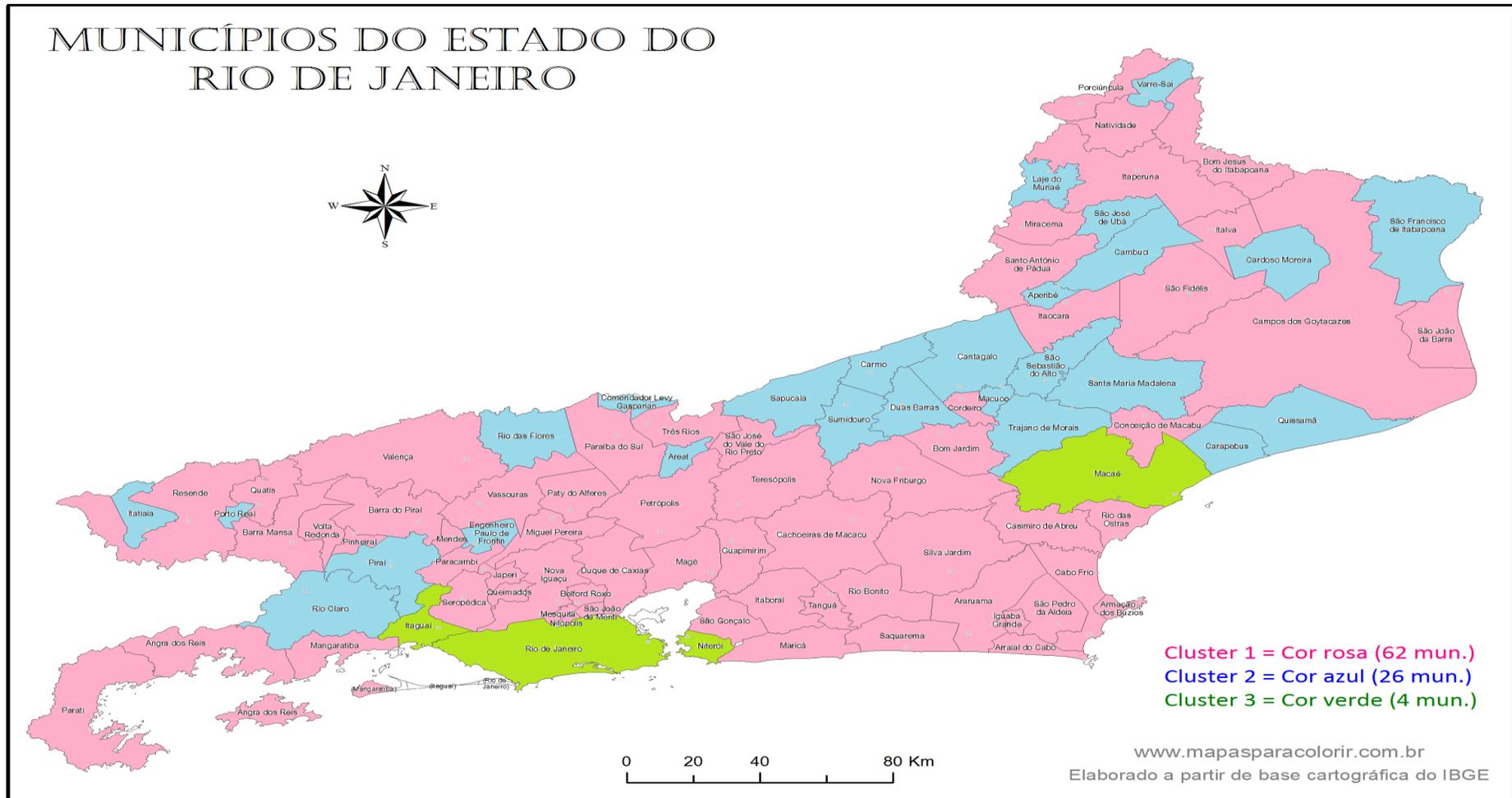
TESOURO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Distribuições constitucionais aos municípios** – publicado em: out. de 2023. Disponível em: <http://tesouro.fazenda.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 ago. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Estudo de viabilidade municipal** - publicado em: nov. de 2015. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/?classica=sim>. Acesso em: 19 ago. 2023.

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

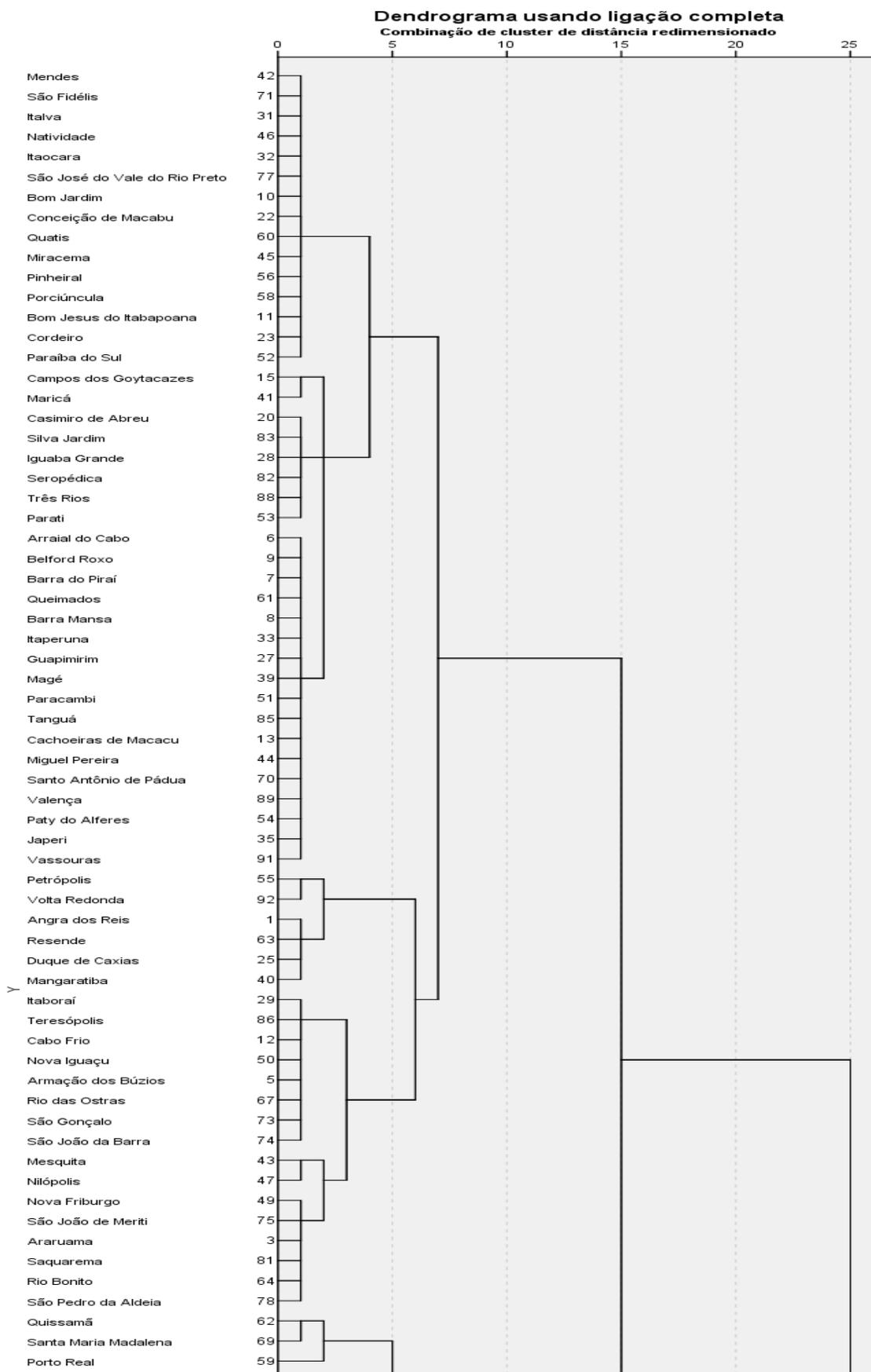
ANEXOS

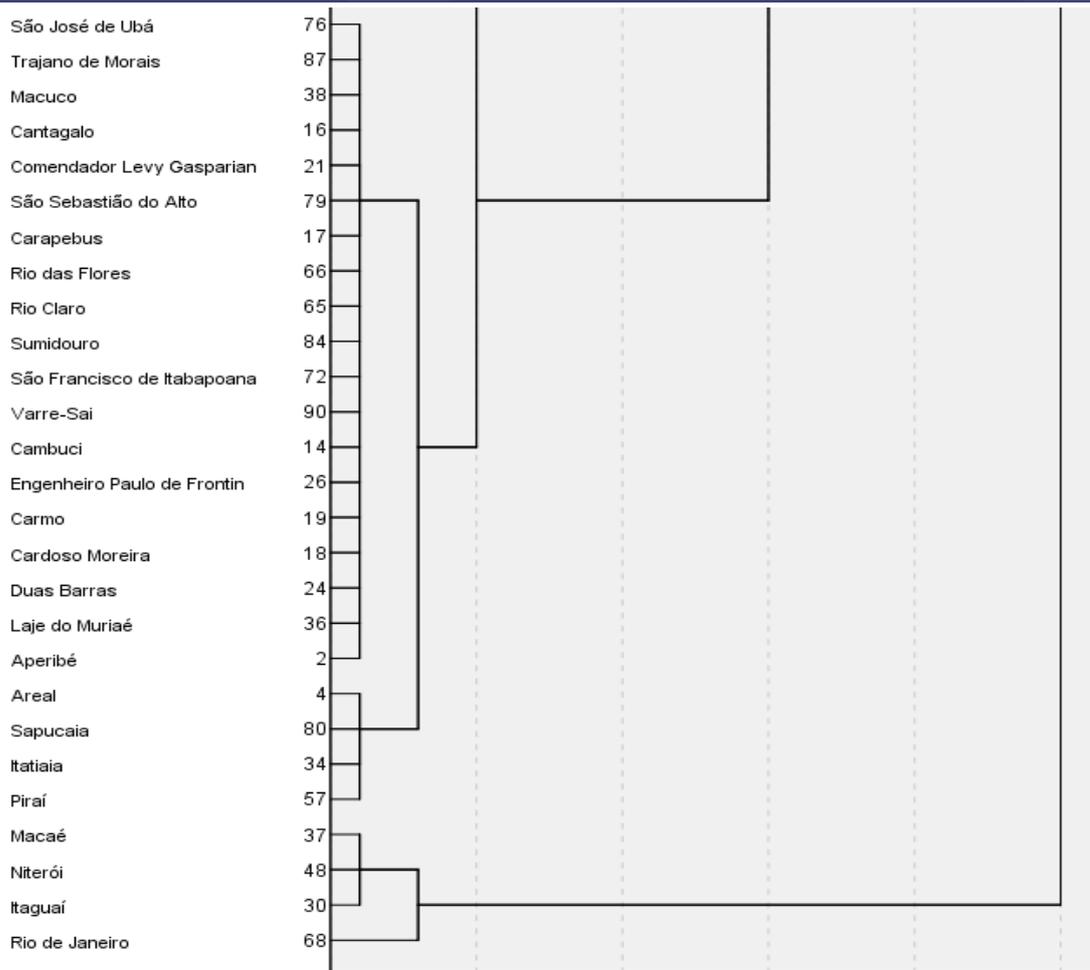
Anexo I - Mapa do ERJ formado pelos clusters



Fonte: Dados da Pesquisa.

**Anexo II - Dendograma do ERJ formado pelos clusters**





Fonte: Dados da Pesquisa.

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

# A GRILAGEM DE TERRA NO SERTÃO CARIOCA: DESDOBRAMENTOS DO DIREITO LIBERAL NO SÉCULO XX

## THE LANDING GRABBING IN THE SERTÃO CARIOCA: UNFOLDING OF LIBERAL RIGHTS IN THE 20TH CENTURY

Daniel Marcos Martins

 <https://orcid.org/0000-0002-7860-7780>

Correspondência: danielmmartinscontato@gmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2024.83766

Recebido em: 23 abr. 2024 | Aceito em: 27 maio 2024.

### RESUMO

O acúmulo de terras ampliou o poder de senhores proprietários a partir da Lei de Terras de 1850. Essas camadas mais abastadas também utilizaram a grilagem de terra e tiveram apoio do Estado para protegê-las. Gostaria de refletir sobre a região conhecida como “Sertão Carioca” que serviu de palco para diversas disputas, apropriações e conflitos violentos ao longo do século XX. Também busco analisar, nesse artigo, a expropriação da elite e da burguesia sobre as terras públicas e aquelas pertencentes à camada mais pobre da sociedade, fazendo uso do direito liberal como seu principal aliado.

**Palavras-chave:** grilagens de terra; direitos de propriedade fundiária; história rural; Sertão Carioca; direito liberal.

### ABSTRACT

The accumulation of land expanded the power of landowners following the Land Law of 1850. These wealthier layers also used land grabbing and had support from the State to protect them. I would like to reflect on the region known as “Sertão Carioca” which served as a stage for several disputes, appropriations and violent conflicts throughout the 20th century. I also seek to analyze in this paper the elite and bourgeoisie expropriation of public lands and those that belong to the poorest layer of society making use of the liberal rights as its main ally.

**Keywords:** landing grabbing; rural land laws; rural history; Sertão Carioca; liberal rights.

## 1 INTRODUÇÃO

A grilagem de terras já foi amplamente estudada e já ficou clara que nossas propriedades são produtos de usurpação e violência (Motta, 2002). Os conflitos pelas

terras vêm de séculos passados e trazem consigo problemas humanísticos acerca da escravidão, como a violência que se estendia para as camadas pobres de lavradores. A historiadora Márcia Motta (2002) explica que nossas propriedades são fruto do acúmulo de poder por senhores proprietários de terra que, utilizando-se de práticas de grilagem e tendo como cúmplices os agentes da justiça, realizaram todo tipo de abuso e roubo de terras (Motta, 2002, p. 77). Gostaria de refletir sobre essa afirmação levando em conta a Zona Oeste do Rio de Janeiro, mais especificamente o “Sertão Carioca”, que serviu de palco para diversas disputas, apropriações e conflitos violentos ao longo do século XX. É necessário notar que esses conflitos não são exclusividades desse século, mas que vinham se arrastando desde os tempos coloniais. A elite fundiária da época utilizou-se de brechas nas leis para expandir ainda mais suas propriedades, tendo como marco principal o ano de 1850, com a chamada Lei de Terras.

No decorrer do século XIX, elites fundiárias no Rio de Janeiro usaram a lei a seu favor para adquirir mais poder e regularizar suas propriedades. Esses senhores de terra disputavam o mesmo espaço com os lavradores e posseiros que viviam na região há algumas gerações. Nesse cenário, existia ainda a figura do grileiro que aproveitava as brechas na lei para usurpar terras e atuavam, quase sempre, contra os posseiros e lavradores, ou seja, as camadas mais pobres do meio rural. Os grileiros utilizavam o documento falsificado e registrado em cartório para expulsar os posseiros de suas terras. Até mesmo os fazendeiros mais abastados poderiam ser ameaçados pela grilagem, mas esse tipo de embate raramente se desenvolvia. Os grileiros evitavam confrontar quem tinha algum poder e reservavam suas manobras para os mais pobres e humildes, pois assim era mais fácil adquirir terras.

O Sertão Carioca era uma região a oeste da grande metrópole, afastada o bastante para haver terras ainda não ocupadas ou devolutas que foram abandonadas com o tempo. Algumas localidades ainda eram consideradas selvagens por autores da época que afirmavam que apenas as pessoas mais “brutas” conseguiriam viver ali (Corrêa, 1933). O “sertão” aqui descrito faz referência à palavra “desertão”, no sentido de um lugar desolado, onde não tem nada e coberto apenas por uma densa vegetação.

A região de Campo Grande, no Rio de Janeiro, vivenciou um período de prosperidade que ficou conhecido como ciclo da Laranja, quando a região foi um dos maiores produtores de laranja do Brasil, ficando atrás apenas de Nova Iguaçu. Porém, o ciclo da laranja perde sua força na década de 1940 em grande parte devido aos efeitos da Segunda Guerra Mundial somada à crise da fumagina (uma praga citrícola) e ao

encarecimento da produção (com uso de agrotóxicos, encarecimento do combustível), levando à degradação da cultura e fazendo com que a laranja apodrecesse ainda no pé (Abreu, 1997; Paschoal, 2019; Fróes; Gelabert, 2017). Foram feitas reuniões entre os produtores, sendo uma delas realizada em 1952 quando se discutiu um plano de ação para o enfrentamento da crise. Alguns produtores achavam que seria melhor lotear suas terras e venderem ao mercado imobiliário em troca de retorno financeiro (Menezes, 1999, p. 75; Oliveira, 2017). É nesse processo que a especulação das terras se desenvolve e, paralelamente a isso, também a grilagem.

Entre os anos de 1940 e 1980, as regiões conhecidas como Mato Alto, Fazenda do Saco e Cabuçu de Baixo foram o principal palco de conflitos nas proximidades de Campo Grande e Guaratiba. A grilagem de terras poderia ser perpetrada por empreiteiras locais que agiam com documentação produzida nos cartórios. Para além da produção de documentos, esses empreiteiros também contavam com a ajuda da Polícia Militar da região que agiam praticamente como jagunços pessoais. Assim como a elite agrária, os grileiros usavam as brechas nas leis para ganhar as terras no campo jurídico e concluíam o processo de usurpação por meio da violência e da força bruta. Os mais ricos utilizavam a autoridade do Estado para assassinar lavradores sem sofrer qualquer tipo de punição.

## **2 A CHEGADA DOS POSSEIROS NAS TERRAS E OS CONFLITOS PELA TERRA**

Os posseiros chegaram às regiões inóspitas e ali fixaram sua moradia e plantação. As pessoas que chegavam eram variadas, podendo ser descendentes de ex-escravizados, imigrantes vindos da Europa (como Portugal e Itália) ou de outras regiões rurais do Brasil. Os posseiros pertenciam às camadas mais pobres e chegavam na região em busca de terras para sua própria sobrevivência. A forma de posse poderia se dar de várias maneiras: parceria com o proprietário, ocupação de terras da União ou de fazendas abandonadas. A chegada dessas pessoas dava função social à terra, pois nela passavam a viver e produzir. Esses posseiros também podiam produzir alimentos para abastecer às proximidades urbanas, como Campo Grande, junto às estações de trem.

Um desses posseiros era Antônio Vaz, português vindo do Distrito de Braga, que havia chegado na região do Aterrado do Rio por volta de 1922. Antônio viajou pelo mar em busca de terras para tentar a vida como lavrador, foi um dos primeiros a chegar

naquela localidade e se assentou próximo ao rio Piraquê (na margem sul do rio). Dois anos depois, em 1924, chegava à região o seu irmão, José Vaz, com apenas 18 anos de idade. Ele participou da transformação do local derrubando a mata e lavrando como forma de subsistência. Em 1926, José Vaz conheceu a portuguesa Maria Estrela, vinda de Pombal. José e Maria casaram-se e tiveram seis filhos: Aurora Vaz, José Vaz Filho, Maria do Carmo, Mário Vaz, Elza e Lúcia. Mário Vaz nasceu em 1935 e era conhecido como um rapaz trabalhador que gostava de ajudar outros lavradores na região. Infelizmente, ele foi assassinado em 1965, na mesma localidade em que nasceu, por policiais que estavam a serviço do Escorpião<sup>1</sup> (Gonçalves; Peixoto; Gonçalves; Carlos, 1989). Esses mesmos policiais, que agiam como jagunços, costumavam frequentar o local em uma tentativa de expulsar ou convencer os lavradores a deixarem a terra.

O Escorpião era um arquiteto, vindo de uma família abastada, que comprou a Sociedade Anônima Granja Avícola Pastoril - SAGAP em 1955. Junto a seu advogado, ele tentou expulsar os lavradores da região com documentação supostamente legal. Outras figuras também atuavam da mesma forma naquelas terras, como o principal acionista da Companhia Bela Vista que, às vezes, disputava o mesmo território com a SAGAP, mas sempre evitando um confronto direto com a concorrente.

Os documentos da SAGAP reivindicavam as glebas adjacentes à Fazenda Mato Alto, onde situavam-se as terras originais da granja. As regiões reivindicadas eram a Fazenda do Saco, Cabuçu de Baixo, Carapiá, Magarça e Sítio Olaria. Delimitado o território de atuação da SAGAP, começaram os despejos. Na década de 1960, foram iniciadas as expulsões de famílias que já moravam na região há gerações. A atuação violenta era realizada com o suporte do 35º Departamento de Polícia de Campo Grande, com amplo apoio do delegado e de alguns policiais beneficiados pelo Escorpião. O acionista ainda utilizava os jornais para criar a narrativa de que a SAGAP possuía títulos de propriedade desde 1765, o que garantiria o direito de retomada das terras pertencentes à Sociedade, fundada em 1913 (Escorpião, 1965, p. 12).

Voltando ao dia do assassinato do posseiro Mário Vaz, foi constatado que, na ocasião, o advogado e acionista da SAGAP chegou ao local e ameaçou prender Joselina Alves Dória. Teresinha Maria Brasil (1965) contou que Joselina foi arrastada pelos cabelos sob gritos de que teria de deixar o terreno. Mário Vaz foi ao socorro da posseira, o que fez com que o advogado fugisse para, mais tarde, retornar com duas Rádio

---

<sup>1</sup> Pseudônimo escolhido para um dos principais acionistas da Sociedade Anônima Granja Avícola Pastoril

Patrulhas, acompanhado do delegado da 35ª DP e dois detetives. Dessa vez ele estava munido de “capangas” que logo algemaram Mário Vaz, jogando-o numa vala e dando chutes em seu rosto. Consta que Vaz reagiu às agressões e, por esse motivo, levou tiros pelas costas. A cena de execução foi presenciada por lavradores locais que se revoltaram e tentaram linchar o delegado, advogado e policiais, chegando a ferir o responsável pelos tiros. Os culpados pela morte e o advogado fugiram do lugar levando Joselina (8 mortes..., 1965, p.12). Algumas narrativas da época divergem quanto à identidade da mulher agredida: Lúcia, irmã de Mário Vaz, relata que o nome da moradora era Virgínia Azevedo do Amaral e que ela tinha sete filhos; alguns jornais, por outro lado, citam Joselina Alves Doria, que seria casada e estaria grávida, ou ainda que era idosa e viúva. O fato é que Mário Vaz ajudou uma mulher que estava sendo agredida e perdeu a vida por isso. A mudança de narrativas em relação a quem era a mulher vítima do abuso é interessante para analisarmos como as informações eram imprecisas e podiam até mesmo ser manipuladas com a intenção de apontar a origem humilde da mulher agredida. Não se trata de mentir sobre a agressão, porque a violência aconteceu, mas talvez tentar expor a natureza de mulher sofrida do campo. De qualquer forma, Mário Vaz foi descrito por Dona Gertrudes Davis como uma pessoa querida na região e que sempre estava disposto a ajudar (Mãe..., 1965, p. 7).

A morte de Mário Vaz acabou comovendo parte da população, o que fez com que o caso fosse bastante difundido nos jornais da época. Os elementos de crueldade e covardia contra um homem desarmado que defendia uma mulher indefesa foram o bastante para torná-lo conhecido. O caso ainda foi agravado por ter sido cometido por policiais, que deveriam atuar em prol da população e não de acordo com os interesses de uma instituição particular (Política..., 1965, p. 8).

Dez anos depois da morte de Mário Vaz, em 1975, Henedino Teixeira, advogado da Associação Pró-Melhoramento do Cabuçu de Baixo, enviou uma série de documentos pedindo auxílio do governo federal para enfrentar os grileiros da região que continuavam aterrorizando os moradores locais: “14b1. [...] a SAGAP conseguiu eliminar um lavrador - Mário Vaz - Assassinado algemado, de que nos dá ampla notícia os jornais de 1965, tendo sido criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito que nada resolveu” (Teixeira, 1977, p. 229). A situação não foi resolvida e ainda era lembrada por todos os lavradores da região.

Uma semana após o assassinato do lavrador, houve a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, presidida nas primeiras semanas por Miécimo

da Silva que, logo depois, se retirou do caso pois tinha parentes envolvidos no conflito. Ignorando as investigações, jagunços da SAGAP continuaram visitando os posseiros e obrigando-os a abandonar a terra em troca de 200 mil cruzeiros. Alguns dos moradores tentaram invocar o direito de usucapião, mas mesmo aqueles que já tinham escritura eram ignorados pela justiça. Dona Lúcia Vaz, irmã de Mário Vaz, relatava que Escorpião se dizia proprietário de terras na Estrada da Pedra e que havia começado a ameaçar cerca de 80 mil pessoas no Mato Alto, mas que infelizmente apenas mil moradores haviam se mobilizado para enfrentar o grileiro (Mãe..., 1965, p. 7).

A morte do lavrador foi um ponto negativo para a ação dos grileiros da época, mas, mesmo assim, eles souberam tirar proveito da situação. Em primeiro lugar, a SAGAP e seus acionistas não foram incriminados pelo ato. O crime foi atribuído a quem desferiu o tiro, ou seja, ao policial agredido pela multidão, que recebeu uma pena branda da justiça. O delegado responsável também não sofreu sanções mais rígidas. Em segundo lugar, a SAGAP usou a situação a seu favor, aproveitando-se do clima de terror para enviar seus funcionários à região e sistematicamente instigar o medo nos moradores, para que eles aderissem pacificamente à “reintegração de posse”. Talvez a tática fosse usada para lembrar aos posseiros que eles poderiam ter o mesmo fim de Mário Vaz. Em setembro de 1974, mais de cem famílias foram expulsas e tiveram suas casas derrubadas. A SAGAP e seus capangas infundiram o terror nos moradores por meio de visitas constantes de policiais que faziam questão de mencionar o destino brutal do lavrador. No local onde Mário Vaz foi assassinado, um cruzeiro foi erguido como memorial, mas também acabou servindo como lembrete da violência a que estariam sujeitos os moradores (Comissão da Pastoral da Terra; Paróquia Sta. Clara; Associação Pró Melhoramento do Magarça, 1977, p. 403).

A partir da década de 1970, os posseiros passaram a organizar-se em associações para resistir aos despejos, pois assim poderiam prestar ajuda mútua para enfrentarem a grilagem de terras na região. Esses grupos tiveram apoio de padres e freiras de paróquias locais que também ajudaram na assistência aos lavradores. Um exemplo disso foi a Paróquia Nossa Senhora da Aparecida que, junto à Associação dos Lavradores do Cabuçu de Baixo, amparou os lavradores e participou da organização de resistências locais contra a ação da SAGAP e da Cia. Bela Vista. Essas associações buscavam prestar ajuda com informações, conhecimento sobre o direito dos posseiros e até com advogados dispostos a atuar contra a ação da grilagem de terra. Esse apoio foi a primeira organização contra

ações violentas e chegou, inclusive, a conseguir algumas vitórias, o que ajudou a garantir a terra de alguns poucos lavradores.

## 2.1 Heranças do século XIX para o XX

Tanto Magalhães Corrêa (1933; 1936) quanto Oliveira Vianna (1952), compartilhavam a ideologia comum da eugenia. Acreditava-se na superioridade da raça e em ideias relacionadas ao embranquecimento da nação através da difusão de famílias europeias pelo campo. Vianna (1952) ainda lamentava a perda de resquícios de ancestralidade europeia, pois havíamos misturado esses com a “estirpe mais baixa”.

[...] não são mais como nos primeiros tempos, exemplares, autênticos e sem mescla de fidalguia, muito ao contrário, o que se depreende das discriminações genealógicas de Tacquers, é que são figuras mais ou menos obscuras, sem nobreza, sem nobreza de sangue, sem tradições aristocráticas, às vezes, mesmo sem os cursos honorum das magistraturas locais (Vianna, 1952, p. 42-43).

A estrutura de pensamento aqui apresentada é herdada das invasões imperialistas do século XIX. Esse raciocínio se arrastou ao longo do século XX, contribuindo para a concepção científica e o conceito de “raças” superiores. Até meados do século XX, ainda é possível presenciar a difusão desse tipo de ideia que será muito parecida com a do início do século e que foi bastante desenvolvida na Alemanha Nazista. Essa estrutura de pensamento também ajudou a desenvolver o racismo que ainda é presente e tão marcante no século XXI. Essa percepção mudou muito lentamente, já que esses temas sequer eram problematizados. Na verdade, eles eram reforçados por intelectuais e pela ciência, então não é estranho que apareçam com frequência no discurso das elites da época. Com o tempo, o pensamento eugenista ganharia novas roupagens, buscando na ciência mais justificativas para legitimar um discurso racista. Vianna (1952) apontava para os genes europeus, fazendo coro com outros autores da época que insistiam em culpabilizar os pobres, negros e indígenas pelas péssimas condições de vida no país.

Ainda no século XIX, africanos eram escravizados e considerados propriedade. Essa circunstância nos ajuda a compreender melhor a vida privada no Brasil Imperial e quais foram seus desdobramentos para o século seguinte na percepção acerca das camadas mais pobres. As pessoas escravizadas eram vistas como propriedade particular e as elites

agrárias tinham aval da autoridade pública para a manutenção e legitimação do poder de um ser humano (branco) sobre outro (preto ou indígena), dentro de uma ordem escravista (Alencastro, 1997, p. 16). Dessa forma “O império retoma e reconstrói a escravidão no quadro do direito moderno, dentro de um país independente, projetando-a sobre a contemporaneidade” (*Ibid*, p. 17).

Como a ideia de superioridade de um ser humano sobre outro era apoiada na jurisdição, desenvolveu-se a concepção do patriarcado rural, urbano e o paternalismo. O senhor de terra que fosse também senhor de escravizados tinha o controle sobre a vida de todos que estivessem em sua fazenda. Com o fim da escravidão em 1888, o poder que controlava a vida dos escravizados passou a controlar a vida do trabalhador livre, com práticas punitivas e desprezo que eram reproduzidos na nova República. Culpar as camadas mais pobres ou puni-las com violência seria uma prática herdada do colonialismo. Se no passado o escravizado não era considerado um ser humano e sim uma mercadoria, com a democracia liberal a concepção mudou e adaptou-se. Diante da sociedade que pensava de acordo com a doutrina liberal, o trabalhador era um ser humano como qualquer outro, mas, ainda assim, era inferior, desprezível e, em alguns momentos, deixava de ser visto como ser humano, como quando a análise se apoiava no Darwinismo Social e nas concepções de Eugênia. O poder exercido de uma pessoa sobre a outra é reproduzido no século XX na relação do patrão com o empregado, do mais rico com o mais pobre. A situação torna-se ainda pior devido ao racismo fabricado com o apoio da ciência da época. Na sociedade, era comum a associação das camadas mais pobres com a sujeira e a falta de inteligência.

Quanto a outros assuntos da doutrina liberal, como a propriedade, fazia-se a manutenção do *status quo* e a usurpação das terras públicas, ou que estivessem ocupadas por lavradores. As camadas mais pobres não conheciam qualquer elemento de igualdade em pleno século de democracia liberal e tinham contato apenas com formas perversas e sádicas de manutenção do poder dos mais ricos. A política de distribuição de terras, implantada em 1850, demonstra uma preferência pela elite rural ao transformar a terra em mercadoria, facilitando a consolidação do capitalismo. Essa elite reforçava seu poder através da expansão das glebas de terra. Essas dinâmicas de terra remontam às sesmarias de 1822, que em três séculos de colonização configuraram um país em que as terras não tinham povo e o povo não tinha terras (Holston, 1993, p. 12).

A Lei Eusébio de Queiroz minou a economia escravista, obrigando a gradativa mudança da mão de obra pela dos imigrantes vindos da Europa, e a Lei de Terras serviu

como benefício para aqueles que já tinham terras, permitindo que eles fizessem “a cerca andar”. Outros viram a nova lei com desconfiança, pois consideravam que o Estado estava tentando controlá-los (Motta, 1998). Os fazendeiros que não compartilhavam desse receio anexavam mais terras às suas propriedades, incluindo as do governo e de pequenos posseiros, ex-escravizados e indígenas. Na visão dessa elite rural, as camadas mais empobrecidas deveriam ser extirpadas, pois ocupavam fisicamente as terras cobiçadas.

Essa lei é produto da pressão inglesa que levou o Governo Imperial a promulgar, em novembro de 1838, a lei que extinguiu o tráfico negreiro, mas que não foi respeitada.

**[...] Na medida em que a Lei de Terras exigia a apresentação da Carta Régia de doação da sesmaria, se determinou para as aldeias indígenas o não reconhecimento do direito de posse e dos registros das terras que eles já usufruíram.** Com a criação do Ministério da Agricultura, em 1860, que assumiu a política indigenista, dezenas de aldeias, ainda que existentes, foram extintas formalmente (Martins, 2022, p. 85, grifo nosso).

O poder e a posse sobre a terra foram legitimados com apoio das leis. Com a Proclamação da República do Brasil, em 1889, as oligarquias locais desenvolveram o coronelismo e a subalternização dos mais pobres, reforçando a aliança com o setor agroexportador. O regime sesmarial foi racialmente seletivo, em meio a leis que racializavam os sem-terra:

Parte expressiva do racismo estrutural brasileiro é atravessado pela impossibilidade de acesso à terra pela população negra escravizada e a impossibilidade de confirmar a posse em um Estado dominado por latifundiários. Não apenas o regime sesmarial foi racialmente seletivo, mas a fundação nacional do século XIX do Brasil se realiza por um Estado que produz na esfera das leis a racialização dos sem-terras (Pietro, 2020, p. 142).

Uma vez sem terras, os desprovidos encontravam-se em situação crítica, onde viam o Estado, com suas leis, impedi-los de sobreviver. Lavradores e posseiros só poderiam encontrar na resistência uma forma de reação contra seu próprio extermínio: “A resistência popular se manifestou pela imensa massa de despossuídos, cultivadores pobres e livres, ex-escravos, que viviam no interior do país às margens das grandes fazendas, praticando uma agricultura itinerante e/ou coletando alimentos nas matas” (Martins, 2022, p. 87).

É necessário refletir sobre a contradição que se instala na sociedade e dá acesso à terra para certos grupos sociais, protegendo seus interesses e negando a outros o direito de sobreviver do que produzem. Essas são as sociedades resultantes da colonização e do crescente interesse por terras para a produção capitalista. Compreende-se que a ideologia liberal acabou se tornando nociva para as camadas mais pobres, pois certas ideias ajudaram a legitimar o discurso de expropriação. Fanon (1968) descreveu a cidade do colonizado como:

Aí se nasce não importa onde, não importa como. Morre-se não importa onde, não importa de quê [...] A cidade do colonizado é uma cidade faminta, faminta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma cidade acorçada, uma cidade ajoelhada, uma cidade acuada. É uma cidade de negros, uma cidade de árabes (Fanon, 1968, p. 29).

Segundo Thompson (1998, p. 116-117), a racionalidade capitalista ignora as necessidades humanas, buscando a “justiça natural” dos lucros, que é a razão pela qual as leis são guiadas.

A principal função do Estado capitalista sempre foi criar um terreno fértil para a obtenção de lucro, tanto em âmbito nacional como internacional. O cumprimento dessa função anda de mãos dadas com um arcabouço ideológico no qual os conceitos de liberdade (leia-se: mobilidade do capital) e concorrência não são apenas centrais, mas usados de forma fetichizada (Tonak, 2020, p. 79).

Constata-se a aliança entre a ideologia dominante com a total indiferença às demandas das camadas mais pobres. Os mais ricos se tornam intolerantes e desprezam a democracia, os direitos humanos e até mesmo a humanidade que deveria ser extensível às camadas mais pobres. Dentro da sociedade capitalista, que é fruto do desenvolvimento colonialista, o direito à propriedade é também o direito de excluir os outros do uso da terra. As leis da cidade colonizada favorecem aos que possuem poder, influência e terras. Para as camadas empobrecidas resta apenas o trabalho escravo, precarizado e braçal.

A lógica do colonialismo, que se baseava na lógica da desigualdade, foi absorvida na nova República dentro da ideologia liberal, na concepção de que a desigualdade é natural pois uns têm mais que outros. Enquanto uns eram vistos como merecedores de um lugar na sociedade, outros deveriam se esforçar para atingir o mesmo patamar. Nessa simplificação da dinâmica social, que ignorava completamente as heranças, usurpações e

privilégios, acabavam sofrendo os indígenas e pessoas pretas, pois a abolição não acabou com o preconceito. A discriminação encontrou na ideologia liberal a sua existência, dessa vez travestida na concepção das capacidades individuais. Toda divisão social e adaptação das justificativas segregadoras levaram a uma sociedade desigual e dilacerada, ou seja, uma sociedade ainda colonizada.

A sociedade colonizada não é apenas descrita como uma sociedade sem valores. Não basta ao colono afirmar que os valores desertaram, ou melhor jamais habitaram, o mundo colonizado [...] o inimigo dos valores. Neste sentido, é o mal absoluto. Elemento corrosivo, que destrói tudo o que dele se aproxima, elemento deformador, que desfigura tudo o que se refere à estética ou à moral, depositário de forças malélicas, instrumento inconsciente e irrecuperável de forças cegas (Fanon, 1968, p. 30-31).

Não pretendo fazer uma justificativa irracional ou maniqueísta, afirmando que a sociedade liberal é anti-humanidade, mas é preciso abordar a situação de hecatombe que marcou o “fim do mundo” para alguns grupos mais pobres e foi justificada com a ideologia vigente e suas leis. Seja o preto sem-terra e sem origens, o lavrador posseiro assentado há gerações ou o indígena sem suas terras ancestrais, foram essas as pessoas que tiveram terras roubadas ou foram impedidos de buscar formas de sobrevivência. É necessário compreender o cenário de intensa perversidade, fantasiado como algo comum. Não devemos pensar que o que aconteceu com esses grupos fez parte das consequências que foram justificadas por leis. Tais atrocidades foram apoiadas e fomentadas por camadas privilegiadas, racistas, paternalistas e quase sempre assassinas.

A violência provém da ideologia econômica liberal, que guiou a doutrina do direito liberal, e garantiu a proteção das propriedades das camadas mais ricas. Passamos a viver em uma realidade liberal, em que nascemos com o individualismo inculcado, anestesiados na ilusão da competição natural e buscando pequenas felicidades dentro desse mesmo sistema.

A sociedade colonizada precisa ser problematizada e, acima de tudo, criticada. Para Domenico Losurdo (2006, p. 237), os autores clássicos da tradição liberal falavam com frieza, hostilidade e até desprezo sobre a democracia, utilizando-se de argumentos religiosos para justificar a usurpação de terras e a subjugação de etnias indígenas e negras. Essas bibliografias acabavam elogiando a ideologia liberal, que era propagada enquanto não se fazia valer a democracia e o acesso à terra para todas as pessoas. Não devemos

reafirmar a democracia liberal, mas descolonizar o pensamento em busca de soluções fora dessa lógica liberal. Nesse sentido, Fanon (1968) complementa:

[...] o intelectual que seguiu o colonialista no plano do universal abstrato vai lutar para que o colono e colonizado possam viver em paz num mundo novo. Mas o que não percebe, exatamente porque o colonialismo se infiltrou nele com todos os seus modos de pensar, é que o colono, uma vez desaparecido o contexto colonial, não tem mais interesse em ficar, em coexistir (Fanon, 1968, p. 33).

O pensamento intelectual desenvolvido dentro da ideologia liberal tinha o objetivo de comportar a realidade existente. Se um grupo de lavradores tentava assumir o controle de suas vidas utilizando-se de alguma forma de resistência, logo buscavam superar as cláusulas de exclusão impostas pela sociedade, mas esse processo se dava sempre de forma dolorosa, podendo resultar em muitas mortes. Todas as conquistas, revoluções e revoltas foram resultados de violência e apagamento de vidas humanas. Esses movimentos foram espasmos tempestuosos:

[...] é necessário abandonar de uma vez por todas o mito da passagem gradual e pacífica, a partir de motivações e impulsos puramente internos, do liberalismo à democracia, isto é, do gozo generalizado da liberdade negativa ao reconhecimento em escala cada vez mais ampla dos direitos políticos (Losurdo, 2006, p. 392).

Diversas conquistas, como a abolição da escravidão, aconteceram devido a pressões que “vinham de baixo”, uma vez que seria muito difícil esperar que camadas privilegiadas e beneficiadas tomassem qualquer iniciativa para favorecer a mão de obra que sustentava o seu *status quo*. Os grupos escravizados também receberam apoio daqueles que discordavam moralmente da situação e de outros que tinham interesse econômico na mudança, como os liberais que acreditavam que o sistema escravista atrapalhava a expansão dos negócios. Logo, alguns desses apoios tiveram interesses puramente econômicos. Outro ponto a ser observado é que a democracia não ocorreu de forma linear, muito menos a partir de qualquer processo evolutivo advindo do liberalismo. Emancipações e conquistas de direitos aconteceram por meio de pressões daqueles que necessitavam de melhorias. Os liberais procuravam manter seus privilégios e eram resistentes às ideias de democratização do direito para todas as pessoas (Losurdo, 2006).

Se analisarmos a questão de terras no século XX no cenário escolhido, vamos observar que era muito difícil cogitarem a possibilidade de que os posseiros do Sertão Carioca tivessem acesso à terra, mesmo que houvesse amparo legal para isso.

Afinal, os posseiros ousam questionar um princípio constitucional, ainda que em nome de um outro princípio também consagrado em lei: a já desbotada função social da propriedade. Assim, para além de uma possível validade da crítica à concentração de terras em mãos de uma minoria, os pobres do campo não teriam razão, pois o que eles fazem - a ocupação de terras - fere as leis do país. Eles, os pequenos posseiros, seriam tão somente invasores de terras de outrem (Motta, 2002, p. 78).

Para Rosa Congost (2007), o Estado liberal é caracterizado e caricaturado como uma instituição protetora que garante o direito à propriedade para todas as pessoas. O liberalismo busca simplificar e desconsiderar elementos mais complexos da relação entre o jurídico, político e social. Desde o Antigo Regime, os legisladores obedeciam aos interesses de grupos privilegiados e observa-se essa prática se repetindo no século XX.

## 2.2 A grilagem de terra, leis e punição contra as camadas pobres

Compreende-se a grilagem como uma das dinâmicas de transmissão de patrimônio de terras da União ou de outrem para grandes fazendeiros ou aqueles amparados por brechas nas leis, como um esforço para expandir ainda mais suas propriedades “*ad infinitum*” (Motta, 2002, p. 80). As leis não são infalíveis, sendo produto de uma época e de um determinado governo, e obedecendo, portanto, a interesses quando são criadas ou aplicadas. Mesmo que a lei tenha sido elaborada para colocar algum tipo de ordem na sociedade, existem brechas que serão aproveitadas, o que, em alguns casos, poderá se tornar prejudicial para determinados grupos, pois “navega-se” através delas em busca de benefícios em detrimento do direito de outros. Partindo desse princípio, pode-se compreender que a produção das leis referentes à propriedade de terra, faz parte de um engenhoso modo de produção de documentos que, no final de seu processo, busca a expansão das propriedades das camadas mais ricas. Em outras palavras, a acumulação de terras é contínua desde a Lei de Terras de 1850.

A grilagem ganhou espaço e legitimidade no golpe de 1964, quando houve alianças entre capitalistas e os grandes latifundiários. A união desses dois grupos produziu

uma suposta legalidade de propriedade privada capitalista, tomada por ações violentas e criminosas (Pietro, 2020, p. 156). A grilagem serviria ao interesse dos mais poderosos como uma ferramenta de ação direta, tornando-se assim um legado fundamental para a expansão de terras. Assim como os bandeirantes invadiram as terras indígenas e assassinaram os povos que ali viviam, a grilagem de terras foi fundamental para a formação territorial em cima de um processo contínuo de produção capitalista e apropriação de terras públicas ou de posseiros. Nesse contexto, a justiça liberal legalizou a grilagem, deixando-se assaltar continuamente o patrimônio público e a terra de camadas mais pobres na concentração fundiária (Pietro, 2020, p. 158). Compreende-se, dessa forma, que “A propriedade privada é uma ficção jurídica que operou a subsunção da posse à propriedade” (*Ibid*, p.165), logo, o crime de terras e o direito liberal relacionam-se, sendo pares interligados e regulando-se mutuamente (Motta, 2002).

O direito é o aparato jurídico necessário à dominação das camadas mais pobres. Dentro do contexto liberal, as propriedades privadas são protegidas com penas exemplares e as formas de punir são mais drásticas e danosas (Motta, 2002, p. 167). Quando os cercamentos de terra na Inglaterra começaram, houve muitos conflitos, alguns deles ocorridos na Floresta de Windsor onde os camponeses foram impedidos de utilizar as terras, até então comunais, e passaram a ser considerados invasores. As punições para esses infratores eram elaboradas a fim de causar terror nos demais camponeses: qualquer um era enforcado, mas no caso dos líderes eram utilizadas correntes com “[...] o corpo deixado a apodrecer à vista de parentes e vizinhos, era uma pena mais temida do que a morte” (Thompson, 1987, p. 92). Voltando ao Sertão Carioca, essas mortes também poderiam ser usadas como lembretes, como o já citado crucifixo em homenagem a Mário Vaz.

As camadas mais abastadas não negavam a lei, mas a utilizavam sempre a seu favor, ou ainda, criavam excesso de leis, burocratizando e possibilitando o aparecimento de brechas. A confusão jurídica ajudou na perpetuação da elite no poder. Acumulavam-se papéis, recibos, procurações e promessas de venda para comprovar que as terras griladas pertenciam a outro. Esses excessos de documentos buscavam sobrecarregar a teia de relações sociais a ponto de que seria impossível provar a mentira fabricada, o que fazia com que “Nesse tipo de complicação, a fraude encontra na lei seu cúmplice” (Holston, 1993, p. 15).

### 3. CONCLUSÃO

Práticas políticas são reproduzidas em diferentes séculos, sendo, alguns casos, até mesmo aperfeiçoadas com o auxílio de autoridades e do aparato jurídico. Não se trata de visar o melhor para a nação, o uso racional da terra para melhorar o abastecimento de centros urbanos, e sim o acúmulo de terras para a especulação. Uma das ferramentas que possibilita essa constante dinâmica é o direito liberal, voltado a proteger a propriedade do mundo capitalista virando as costas para as camadas mais pobres e permitindo que práticas racistas e genocidas aconteçam. Consolidou-se a burguesia, formada a partir de elites agrárias que agora fortalecem o sistema capitalista, respaldada juridicamente para continuar cometendo atrocidades, roubos e assassinatos.

O sistema liberal, que nunca se demonstrou democrático, foi adaptado à realidade democrática. Dentro desse cenário o direito vestiu o manto da justiça, mas, contaminado pelo liberalismo, acabou apenas favorecendo os ideais de sua doutrina, sendo uma delas a propriedade para os senhores de terra. O direito liberal ignorou o mundo social e delimitou-se dentro de suas próprias lógicas, criando a ilusão de uma autonomia. As regras foram criadas a partir de uma lógica interna e, sem olhar para a materialidade social, a lei foi manipulada para a conservação de poderes (Bourideu, 1989). O direito liberal ajudou a dominar as camadas mais pobres, conservou o poder das elites (e suas propriedades) e serviu de aparato para a prática da grilagem de terras. Aparentemente, a grilagem parecia ser somente uma tática usada por rufiões e foras da lei, porém, demonstrou-se que essa era uma das ferramentas essenciais na expansão das terras dessas camadas mais poderosas. Juristas eram aliados da elite e da burguesia do século XIX e XX. Alguns deles eram parentes próximos (como filhos), que atuavam no interesse próprio de perpetuação do capital da família.

O desprezo pelas camadas mais pobres e a falta de humanidade encontra explicação na estrutura do pensamento colonial. O Estado apoiava as práticas e a manutenção dessas ideias, e é por isso que os mecanismos de manutenção do poder conseguem se desenvolver de forma tão sofisticada no século XX. Grileiros tinham apoio de importantes famílias que ganharam poder no fim da Era Vargas (Margalho, 2017). Isso explica, em parte, a relação de poder que tinham até mesmo sobre a polícia da região. A Zona Oeste do Rio de Janeiro reproduzia, em meados do século XX, todo o sistema de opressão do direito liberal: as mortes irrigavam a propriedade capitalista. Nada de novo no Sertão Carioca.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Vida Privada e Ordem Privada no Império. *In*:
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **História da vida privada no Brasil: Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- ATUAÇÃO das Companhias Imobiliárias e do Clero, Campo Grande RJ. *In*: **Arquivo Nacional**. BR\_DFANBSB\_V8\_MIC\_GNC\_AAA\_77115684 - Serviço Nacional de Informações, AC ACE 115684/ 77. CNF 5/9, 17 jan. 1978 Disponível em: <https://sian.an.gov.br>. Acessado em: 13 jun. 2023. p. 229.
- BORDIEU, Pierre. A força do direito: Elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: **O poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A, 1989.
- COMISSÃO DA PASTORAL DA TERRA; PARÓQUIA STA. CLARA; ASSOCIAÇÃO PRÓ MELHORAMENTO DO MAGARÇA. Problemas Terra Rio de Janeiro. *In*: **Arquivo Nacional**. BR\_DFANBSB V8 - Serviço Nacional de Informações, AC ACE 115684/ 77.CNF 5/9, 12 jan. 1977. Disponível em: <https://sian.an.gov.br>. Acessado em: 13 jun. 2023. p. 403.
- CONGOST, Rosa. **Tierras, Leyes, Historia**: estudios sobre ‘la gan obra de la propiedad’. Barcelona: Editorial Crítica 2007.
- CORRÊA, Armando Magalhães. **O Sertão Carioca**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional - Instituto Histórico e Geographico Brasileiro, 1936.
- ESCORPIÃO. ESCLARECIMENTO. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 9 nov. 1965. 1º Caderno, Edição 262, p.12. Disponível em: [https://memoria.bn.gov.br/pdf/030015/per030015\\_1965\\_00265.pdf](https://memoria.bn.gov.br/pdf/030015/per030015_1965_00265.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.
- FANON, Frantz. **Os Condenados da Terra**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.
- FROÉS, José Nazareth de Souza; GELABERT, Odaléa Ranauro Enseñat. **Rumo ao Campo Grande**: por trilhas e caminhos. Rio de Janeiro: [s.n], 2004.
- GONÇALVES, Lúcia Vaz; PEIXOTO; Floriano; GONÇALVES, João; CARLOS, Antônio. Breve Histórico sobre o Posseiro Mário Vaz. **Documento produzido pelo CIEP posseiro Mário Vaz**, 1989.
- HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *In*: **Revista brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 8, n. 21, p. 68-89, fev. 1993. Disponível em: <https://anpocs.org.br/category/rbcs/>. Acesso em: 21 mar. 2024.

LOSURDO, Domenico. **Contra-história do Liberalismo**. Aparecida-SP: Ideias & Letras, 2006.

MÃE do Lavrador fuzilado acusa Polícia de fazer duas ameaças de morte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 nov. 1965. 1º Caderno, Edição 265, p.7. Disponível em: [https://memoria.bn.gov.br/pdf/030015/per030015\\_1965\\_00265.pdf](https://memoria.bn.gov.br/pdf/030015/per030015_1965_00265.pdf). Acesso em: 17 mar. 2024.

MARGALHO, Maurício Gonçalves. Os Klabin e os Lafer: famílias do Grande Capital Industrial Brasileiro. In: PEDREIRA, Pedro Henrique; MOTTA, Rafael Vaz da. **Os Donos do Capital: a trajetória das principais famílias empresariais do capitalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2017.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. **A questão agrária brasileira da Colônia ao governo Bolsonaro**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

MELLO, Dunstana Farias de. **Pedra de Guaratiba: um lugar onde o futuro não aconteceu**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

MENEZES, Dilson de Alvarenga. **Na Assembléia Constituinte**. Volume I da série do Autor "Trabalhos Parlamentares", Rio de Janeiro: COPIARTE, 1999.

MOTTA, Márcia Maria Menendez. **Nas Fronteiras do poder: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura; Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. A grilagem como legado. In: MOTTA, Márcia Maria Menendez (Org.); MEDEIROS, Leonilde S. de; NEVES, Delma P. Neves. **Voluntariado e o Universo Rural**. Coleção Herança, Volume 1, Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2002.

OITO MORTES, polícia acusada de três. **Última Hora**, Rio de Janeiro, 3 nov., Ano XV, 1965. Edição 1664, p. 12. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=julio%20cesar%20catalano&pagfis=114324>. Acesso em: 17 mar. 2024.

OLIVEIRA, Maria Amália Silva Alves. Zona oeste da cidade do Rio de Janeiro: entre o rural e o urbano. **Illuminuras**, Porto Alegre, v. 18, n. 45, p. 325-349, 2017. DOI: 10.22456/1984-1191.79137. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/iluminuras/article/view/79137>. Acesso em: 1 mar. 2024.

PASCHOAL, Adilson D. **Pragas, agrotóxicos e a crise ambiente: problemas e soluções**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PIETRO, Gustavo. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de *et al.* **A Grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. p. 131-296.

POLÍCIA Mata Lavrador Algemado. **Última Hora**, Rio de Janeiro, 1 nov., Ano XV, 1965. Edição 1696, p.8. Disponível em:  
<https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=386030&pesq=julio%20cesar%20catalano&pagfis=114324>. Acesso em: 17 mar. 2024.

TEIXEIRA, Henedino Ferreira. Problemas Terras na Região de Campo Grande/RJ. In: Arquivo Nacional. BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.77115684 - **Serviço Nacional de Informações**, AC ACE 115684/ 77. CNF 3/9, 12 jan. 1977. Disponível em:  
<https://sian.an.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2023. p. 229.

THOMPSON, E. P. **Senhores e caçadores**: a origem da lei negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TONAK, E. Ahmet. Capitalismo moribundo e competitivo. In: LÓPEZ, Emiliano (org.) **As veias do sul continuam abertas**: debates sobre imperialismo no nosso tempo. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020. p. 75-94.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. 5. ed. Primeiro Volume. São Paulo: José Olympio, 1952.

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

## A PETROBRAS E O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA ROTA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA GLOBAL

### PETROBRAS AND THE STATE OF RIO DE JANEIRO ON THE ROUTE OF THE GLOBAL ENERGY TRANSITION

Wander de Souza Dias Guerra

 <https://orcid.org/0000-0002-9170-4243>

Correspondência: guerra.wander@gmail.com

Universidade do Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2024.83840

Recebido em: 25 abr. 2024 | Aceito em: 27 maio. 2024.

#### RESUMO

As mudanças climáticas tomaram conta do debate mundial nos últimos anos, e com isso, a transição energética ganhou relevância na agenda de empresas, governos e instituições. O Rio de Janeiro, sendo o estado brasileiro que mais produz petróleo, encontra-se na rota das estratégias que atingem diretamente a indústria petrolífera, principalmente, a partir da lógica da descarbonização e pelos imperativos do capitalismo verde. Os efeitos da transição energética com vistas à redução da queima de combustíveis fósseis, podem ser diversos a depender da forma que o processo transitório será conduzido. Este artigo, a partir de uma revisão bibliográfica e de pesquisa exploratória, busca apresentar possíveis impactos da transição energética global na economia fluminense, tendo como foco a atuação da Petróleo Brasileira S.A, maior estatal brasileira que tem concentrado ações e investimentos na região sudeste do Brasil. Veremos que a transição energética capitaneada pelo capitalismo verde, principalmente a partir das energias dita renováveis pode trazer impactos negativos para a sociedade fluminense, ao passo que poderá perpetuar possíveis impactos ambientais negativos da indústria do petróleo. Ao mesmo tempo, ao deter uma ampla infraestrutura consolidada da indústria do petróleo, o Rio de Janeiro pode sair na vanguarda de uma transição energética justa no Brasil e a Petrobras tem papel central no processo.

**Palavras-chave:** transição energética; petróleo; Rio de Janeiro; Petrobras.

#### ABSTRACT

Climate change has taken over the global debate in recent years, and with this, the energy transition has gained relevance on the agenda of companies, governments and institutions. Rio de Janeiro, being the Brazilian state that produces the most oil, finds itself on the path of strategies that directly affect the oil industry, mainly based on the logic of decarbonization and the imperatives of green capitalism. The effects of the energy transition with a view to reducing the burning of fossil fuels can be diverse depending on how slow the transitional process will be. This article, based on a bibliographical review and exploratory research, seeks to present possible impacts of



the global energy transition on the economy of Rio de Janeiro, focusing on the activities of Petróleo Brasileira S.A, the largest Brazilian state-owned company that has concentrated actions and investments in the southeast region of Brazil. We will see that the energy transition led by green capitalism, mainly from so-called renewable energies, can bring negative impacts to Rio de Janeiro society, while it could perpetuate possible environmental sacrifices by the oil industry. At the same time, by preventing a broad consolidated infrastructure of the oil industry, Rio de Janeiro can be at the forefront of a fair energy transition in Brazil and Petrobras has a central role in the process.

**Keywords:** energy transition; oil; Rio de Janeiro; Petrobras.

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas assumem, atualmente, papel central no debate ambiental e figuram como um dos aspectos fundamentais para o planejamento e para a criação de políticas públicas, principalmente aquelas voltadas à produção de energia e seus impactos ambientais, mas também as relacionadas ao desenvolvimento territorial. A emergência climática é, portanto, um dos principais desafios deste século. Eventos extremos relacionados às transformações do clima se tornam cada vez mais presentes e mais intensos, atingindo populações ao redor do mundo e colocando, assim, a questão da transição energética na ordem do dia de empresas, Estados e outras organizações.

Contudo, levando-se em conta as desigualdades espaciais, como, por exemplo, a relação entre países centrais e países periféricos<sup>1</sup>, os imperativos da transição energética apresentam contornos específicos para cada país ou região, principalmente no que tange às estratégias debatidas atualmente nos marcos do capitalismo contemporâneo.

Os combustíveis fósseis – como o petróleo – são colocados no cerne da questão ambiental, já que carregam consigo uma parcela significativa das emissões atmosféricas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), principal responsável pela intensificação das mudanças climáticas e do aquecimento global. O petróleo, portanto, é um dos principais alvos das estratégias voltadas para mitigar os impactos antrópicos na atmosfera. Por esse aspecto, a descarbonização da economia é elemento central da transição energética, ao passo que o petróleo também é uma das principais fontes energéticas da economia mundial e

---

<sup>1</sup>De acordo com a escola estruturalista latino-americana o sistema centro-periferia engendra uma conformação estrutural permeada por assimetrias, irradiando sempre a partir do centro para a periferia, sendo este, necessariamente, um fato histórico que condicionou as estruturas do sistema, fazendo que as regiões com estruturas econômicas e sociais moldadas no exterior, constituem a periferia do sistema. (Furtado, 1974).

envolve cadeias produtivas complexas, o que coloca dilemas, contradições e embates sobre a mesa (Swyngedouw, 2011; Leão, 2020; Nozaki, 2020).

Trazendo o debate para o Brasil, a questão fica ainda mais complexa. O petróleo, de acordo com dados da Fazcomex (2022), é o segundo maior produto de exportação e corresponde a aproximadamente um terço da matriz energética brasileira. Além disso, a maior estatal do Brasil, a Petróleo Brasileiro S.A., é uma empresa petroleira essencial no planejamento estatal e contribui para a dinâmica econômica, com ênfase nos efeitos multiplicadores de seus investimentos e na inovação. Em outras palavras, a Petrobras tem – ou, ao menos, deveria ter – papel fundamental na transição ecológica e energética brasileira, ao passo que, enquanto estatal, deve ser capaz de gerar excedentes significativos para o Estado, sendo protagonista para a cadeia produtiva nacional e regional.

A partir de uma revisão bibliográfica e uma pesquisa exploratória à documentos oficiais do governo do estado Rio de Janeiro e da Petrobras, neste artigo temos como objetivo apontar como pode se dar a inserção do estado do Rio de Janeiro, a partir da Petrobras e da cadeia produtiva do petróleo, na transição energética brasileira e global, pensando as especificidades do estado do Rio de Janeiro.

Esse artigo é dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais. No segundo tópico pretendemos apresentar o estado da arte sobre o consenso climático global vigente, apontando as contradições e os limites do capitalismo verde. No terceiro tópico situamos o Estado do Rio de Janeiro no debate da transição energética, enfatizando o seu papel na produção de petróleo no Brasil e as infraestruturas relacionadas a esta cadeia no território fluminense. Por fim, no quarto tópico, buscamos refletir sobre possíveis caminhos e seus respectivos impactos socioambientais que o Rio de Janeiro pode se deparar com os imperativos climáticos.

## **2 UM GIRO DE 360°: CONSENSO CLIMÁTICO DO CAPITALISMO VERDE**

O debate sobre a questão climática e a crise ambiental ganhou relevância nas últimas décadas e atualmente está no foco de instituições do mundo inteiro. Observemos a importância conferida às Conferências do Clima - COP, da Organização das Nações Unidas - ONU, na última década, que ganharam holofotes de instituições que vão desde organizações ambientalistas como ONGs Internacionais gigantescas como a alemão GIZ

até o sistema financeiro, como a Blackrock e representantes de Wall Street, passando necessariamente por Estados nacionais, que se veem como atores conclamados para evitar o colapso ambiental. Contudo, como veremos aqui, tais debates e estratégias até então traçadas a partir de COPs e demais organizações aparentemente dão um giro de 360 graus, com estratégias pouco efetivas ou de aplicabilidade duvidosas.

Tanto a crise ambiental quanto o petróleo são objetos que podemos caracterizar como transescalares, pois seus efeitos e impactos atingem ao mesmo tempo, diversos níveis de governança e escalas territoriais. Portanto, o debate ambiental e os recursos naturais como o petróleo envolvem geopolítica e, por consequência, soberania. No que tange às mudanças climáticas, faz-se necessário associarmos a geopolítica do petróleo à geopolítica ambiental, principalmente no que se refere aos debates hegemônicos e às estratégias propostas pelos países centrais nos marcos do capitalismo contemporâneo.

Na cadeia produtiva do petróleo – mas não somente nela –, a expressão da relação geopolítica entre centro e periferia pode ser analisada, atualmente, à luz do que chamamos de neoextrativismo, que, conforme Maristela Svampa (2019) sublinha, é o conhecido extrativismo colonial que se complexifica na atual divisão internacional do trabalho. Portanto, a relação entre os centros e as periferias têm, ainda hoje, a mesma importância que nos séculos passados. Graças a uma demanda cada vez mais crescente de matérias-primas e energia do capitalismo avançado, países periféricos se veem constantemente pressionados em relação aos seus bens naturais e aos seus territórios (Svampa, 2019).

Os hidrocarbonetos, além de minerais e produtos agrícolas, estão inseridos no bojo de recursos estratégicos de interesse do capitalismo avançado, já que são uma das principais fontes de energia existentes, ainda que a pressão ambiental pela não utilização dessa forma de energia aumente a cada dia. Embora esses recursos naturais sejam considerados estratégicos, eles, ainda assim, continuam sendo recursos naturais, ou seja, provenientes da (exploração da) natureza.

Percebemos, então, um detalhe: o neoextrativismo se baseia na extração do recurso natural bruto, primordialmente voltado para a exportação, em que é transformado, ganha valor agregado e mantém as condições vigentes da relação centro-periferia<sup>2</sup>. A

---

<sup>2</sup> As condições aqui citadas são aquelas já pensadas pela escola estruturalista latino americano em sua crítica à ideia de vantagens comparativas do comércio internacional vigente à época, cujo diagnóstico é que não existe uma tendência estrutural à concentração de renda em benefício dos países de organização social mais avançada, que engendraram uma heterogeneidade estrutural no sistema capitalista, dando ao subdesenvolvimento o aspecto de uma conformação estrutural, que se perpetua à medida que não se modifica a divisão internacional do trabalho (Furtado, 1974).

extração de recursos naturais estratégicos de suas reservas originais, portanto, impõe aos territórios de onde são extraídos sacrifícios ambientais, sociais e territoriais significativos, ao passo que não permite avanços sociais, tecnológicos, qualitativos ou quantitativos, já que exportamos a natureza em seu estado quase puro para atender às demandas do capitalismo avançado.

Com uma das maiores reservas após a descoberta do pré-sal e uma das maiores petroleiras do mundo, o petróleo bruto no Brasil é um dos principais produtos primários exportados pelo país<sup>3</sup>. Nessas condições, a Petrobras se encontra no centro tanto da geopolítica do petróleo quanto da geopolítica ambiental, que desagua em um processo de desmonte a partir de 2016. Zanutelli; Ferreira (2021) fazem um balanço essencial do processo de desmonte conduzido principalmente a partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016, que teve na Petrobras seu principal estopim. Para os autores, o processo conduzido a partir da Lava Jato e do golpe, enfraqueceu a Petrobras a partir de uma aliança neoliberal e neoconservadora que tomou o poder. Esse processo se reflete em gestões da Petrobras que, a partir de 2016, culminaram tanto na desconstrução do grupo quanto na retirada do Estado do setor. A venda dos ativos de exploração e produção e de empresas controladas e subsidiárias da Petrobras resultou em um desmantelamento da estatal, resumindo-a a uma companhia de exploração de petróleo (Zanutelli; Ferreira, 2021).

Vários países como a Holanda, França, Noruega e até mesmo a China, vêm buscando estruturar estratégias definidas que visem ao desenvolvimento do seu setor de energia e que fortaleçam a inserção internacional em mercados relevantes de empresas nacionais, combinando interesses de política externa e objetivos de desenvolvimento econômico. Ao contrário deles, no Brasil, o Estado tem se retirado do setor de energia, permitindo o ingresso de empresas – estatais e privadas – internacionais no setor, principalmente no pré-sal (Nozaki; Leão, 2020). A transição energética destes países, todavia, seria mais informada pela diminuição da oferta, em consequência da pressão dos fundos financeiros sobre as petrolíferas e pela capacidade das grandes operadoras de petróleo de assumirem um papel relevante na produção de outras formas de energia que

---

<sup>3</sup> Após a descoberta do pré-sal abriu um novo horizonte de exploração, já que se tratava de uma inovação técnica da Petrobras, colocando o Brasil entre as 20 maiores reservas de petróleo do mundo e entre os dez maiores produtores (IBP, 2023). Em 2023, a estatal foi a quarta empresa mais lucrativa do mundo, no setor (Napolí, 2024). Dados da ANP (2023), já apontam que o pré-sal é o principal ambiente de produção atualmente no Brasil. De acordo com dados da FazComex (2024) o petróleo foi o terceiro produto mais exportado em 2023, gerando uma receita de US\$ 19,6 bilhões.

substituirão o petróleo no longo prazo, do que pelos imperativos ambientais (Nozaki, 2020).

Portanto, a transição energética, assim como a crise ambiental e suas consequências, está inerentemente relacionada à geopolítica. As mudanças no clima e as estratégias hegemônicas relacionadas aos seus efeitos deletérios assumem, assim, um caráter geopolítico importante, dadas as estratégias decididas no âmbito dos países centrais e do capitalismo avançado.

O consenso climático corrente opera nos marcos do capitalismo atual, que acaba por colocar no dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), o papel de um inimigo externo ao sistema, fetichizando-o, eximindo o próprio sistema capitalista de produção da responsabilidade, atribuindo ao CO<sub>2</sub> a “culpa” pelas mudanças climáticas. Logo, as resoluções contra o inimigo externo devem vir do seio do próprio sistema, que, logicamente, não busca uma ruptura abrupta consigo mesmo. Novamente, mudar sem que nada mude (Swyngedouw, 2011).

Swyngedouw (2011) vai além e declara que, ao assumir essa invocação fetichista, o CO<sub>2</sub> se transforma na “coisa” na qual nossos sonhos ambientais, aspirações e políticas se cristalizam, algo capaz de expressar simultaneamente nossos medos mais profundos e em torno do qual se tece o desejo de transformação, ao passo que simultaneamente repudia a mudança radical nos pilares sociopolíticos vigentes, passando por um processo de reificação, que o transforma em mercadoria e o insere nos processos de circulação de capital.

Da reificação do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) como inimigo fetichizado que se transforma em mercadoria, podemos entender que a lógica que envolve as mudanças climáticas e suas estratégias adjacentes encontra-se na esteira do processo de mercadejação, que perpassa toda comoditização e precificação do dióxido de carbono.

Werner (2021) aponta que o mercado realmente existente se encontra em uma construção contínua, “com lógicas, práticas, experimentações, geografias, relações de poder, valores econômicos e não econômicos, em constante fricção e conflito que desenham e borram as fronteiras entre mercado e não-mercado, não como falhas ou incompletudes, mas como modo de ser da variedade de mercados em constante experimentação e adaptação (Werner, 2021, p. 7), o que entendemos aqui como o processo de mercadejação. Destarte, ao serem continuamente construídos, ajustados e adaptados, novas conformações e aspectos, que eram anteriormente exteriorizados, são incorporados.

Os agentes de mercado, no processo de *mercadejação*, agem para formatar a própria organização dos mercados, que se viabiliza através do Estado, incumbido de construir, conformar e formatar por meio de leis, regras e instituições, sempre em caráter inacabado e fluido, o novo mercado. A governança global do clima incorpora as mudanças climáticas em um novo mercado a partir da articulação de diversos Estados e instituições financeiras, colocando o CO<sub>2</sub> no centro do processo de *mercadejação*, o que se evidencia nas estratégias como as finanças verdes e o mercado de carbono (Werner, 2021).

Enfim, percebemos que a geopolítica ambiental se coloca sob os marcos do capitalismo verde, que vai reverberar em estratégias de empresas e Estados nacionais, sempre invólucro do discurso despolitizante, sem perspectiva de ruptura com o modo de produção vigente. O Brasil, suas unidades federativas e empresas estatais, tornam-se alvo tanto de estratégias de mercado de carbono e de interesses exógenos que influenciam de várias formas que podem impactar diretamente o território e o desenvolvimento.

### 3 O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NACIONAL E GLOBAL

A formação geológica da costa fluminense coloca o Rio de Janeiro como localidade central nas políticas que envolvem petróleo e energia, com um forte rebatimento sobre a economia e a política nacional. O estado do Rio de Janeiro é o maior produtor de petróleo do Brasil e se situa entre os maiores produtores de petróleo do mundo (Firjan, 2023). Defronte à Bacia de Campos e à Bacia de Santos (pré-sal), as duas maiores áreas de exploração de petróleo no Brasil, a dinâmica do estado do Rio de Janeiro tem forte laço com a economia do petróleo e com as rendas petrolíferas. Inclusive, é no Rio de Janeiro que está localizada a sede da Petróleo Brasileiro S.A., a Petrobras, maior estatal brasileira e uma das maiores petroleiras do mundo.

Do ponto de vista econômico, até a década 1960, quando ainda era capital federal, o Rio de Janeiro sempre foi alvo de significativos investimentos federais, como a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores e a Refinaria Duque de Caxias, numa nítida tentativa de contrabalancear o domínio econômico paulista (Osório, Versiani, 2013). Contudo, a partir da década 1960, o Rio de Janeiro passa por um processo de erosão em seu prestígio e importância, além do

enfraquecimento da sua dinâmica socioeconômica. Na década de 80, com a inversão do processo de crescimento econômico e a crise fiscal que atingiu o Brasil, o Rio de Janeiro é fortemente afetado, graças à forte dependência da economia fluminense dos investimentos públicos da União na época (Osório; Versiani, 2013).

Após a estagnação nas décadas de 80 e 90, no final do Século XX surge uma mudança significativa em relação ao posicionamento do Rio de Janeiro no cenário nacional, com o objetivo de retomada de prestígio e crescimento econômico. Em 1997, a partir da quebra do monopólio do petróleo pela Petrobras, ocorre a revitalização da infraestrutura fluminense, com vistas ao potencial de exploração da Bacia de Campos. Nos anos 2000, o Rio de Janeiro, embalado por mudanças no cenário econômico e político nacional, como o alinhamento entre o Governo Federal e o Estadual e o *boom* das commodities, busca consolidar a reestruturação do seu parque produtivo.

Em 2022, o Rio de Janeiro foi responsável por 2,72% de todo petróleo produzido no mundo, sendo que na escala nacional, a produção correspondeu, no mesmo ano, a 3,31% de todo petróleo produzido no mundo, ou seja, a produção do Rio de Janeiro corresponde a mais de 80% da produção nacional de petróleo. Todavia, ainda em 2022, o refino no Rio de Janeiro correspondeu a apenas 0,26% do total refinado no mundo, enquanto o refino total do Brasil equivaleu a 2,36% do mundo. Na escala nacional, o refino no Rio de Janeiro corresponde a pouco mais de 10% do total refinado no Brasil (FIRJAN, 2024). Se por um lado a abundância de um recurso estratégico como o petróleo coloca o Rio de Janeiro no rol de regiões mais importantes do mundo, por outro, graças à intensa especialização do estado, ela deixa o dinamismo da economia fluminense dependente da volatilidade de mercados e decisões externas (Pessanha, 2015; Silva, 2017). Segundo Lumbreras e Piquet (2020), as atividades da cadeia produtiva do petróleo quase sempre se desenvolvem nos locais onde ocorre a exploração e produção de petróleo e gás, de modo a funcionarem como motor propulsor de duas naturezas: multiplicação de empresas e empregos vinculados ao setor e pagamentos de royalties e participações especiais a um conjunto de municípios.

Entretanto, no caso do Rio de Janeiro, Silva (2017) aponta duas particularidades: primeiro, devido ao petróleo ser *offshore*, há uma dificuldade de se constituir uma efetiva indústria do petróleo no território estadual, principalmente na fase de *midstream* e *downstream*; segundo, as finanças, representadas pelas rendas petroleiras (royalties e participações especiais), se tornam o pilar da economia do petróleo. Com tais particularidades, Pessanha (2015) faz uma distinção da Economia do petróleo e daquilo

que chama de Economia dos Royalties. Para o autor, a Economia do Petróleo é “aquela cuja dinâmica está ligada às instalações e infraestruturas que servem à extração de petróleo, ao seu apoio, como as instalações portuárias, os estaleiros de montagem de sondas, plataformas e embarcações de apoio e movimentação de cargas (p. 19)”, abrangendo as unidades de apoio e os serviços agregados à indústria do petróleo. A economia do petróleo, portanto, tem uma grande capacidade de arrasto, com encadeamento para a frente e para trás. Já a Economia de Royalties “é derivada das receitas das participações governamentais (quotas mensais e trimestrais) devidas à União, estados e municípios (Pessanha, 2015, p. 19)”, e na prática a economia dos royalties deriva da economia do petróleo, sendo possível identificá-la como uma renda, uma “petrorrenda (Pessanha, 2015, p. 20)”, vinculada a uma atividade produtiva e geradora desse valor (Pessanha, 2015).

Nesse cenário, o Rio de Janeiro e seus municípios lideram o panorama nacional no que diz respeito ao recebimento dos royalties e das participações especiais — e por isso,

[...] os efeitos que a “economia do petróleo” têm mais claramente levado ao estado e aos municípios produtores são aqueles do campo das rendas compensatórias, em detrimento do campo da produção, o que, de princípio, já chama atenção, considerando que em experiências nacionais marcadas pelo sucesso da estratégia do desenvolvimento baseado por recursos naturais, há como característica o oposto, ou seja, o lado da produção ser o maior indutor do desenvolvimento econômico nas escalas subnacionais, ao passo que as rendas estarem de alguma forma concentradas em esferas governativas mais altas, capacitadas, em termos de conhecimento e instrumentos legais, ao uso dessas esferas em face da maior potencialização do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais (Silva, 2017, p. 43) .

Desta forma, a produção petrolífera no estado do Rio de Janeiro é marcada por baixo dinamismo dos setores relacionados ao *midstream/downstream*<sup>4</sup> e por alta dependência — estadual e de municípios produtores — das rendas financeiras, deflagrando dois tipos de impacto nos territórios em que se localiza: os diretamente relacionados à atividade industrial e aqueles ligados ao recebimento das compensações financeiras (Piquet, 2012; Silva, 2017).

Embora o setor de petróleo tenha mais notadamente marcado a economia fluminense a partir das rendas petrolíferas, tornando municípios extremamente

---

<sup>4</sup> O termo *upstream* refere-se à produção de petróleo, o *midstream* se relaciona ao processamento de petróleo e o *downstream* diz respeito a logística de vendas dos derivados acabados.

dependentes desses repasses, neste quarto de século houve uma tentativa de dinamizar a cadeia produtiva do estado, principalmente a partir de investimentos em infraestrutura, e muitos deles, relacionados ao petróleo. A descoberta do pré-sal na primeira década do século XXI impulsionou investimentos no setor que tinham como objetivo dinamizar a economia do petróleo fluminense.

Neste quarto de século, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC foi um dos principais instrumentos voltados para a infraestrutura no Brasil. O primeiro PAC foi lançado em 2007 como “uma estratégia que propunha como macro objetivos a promoção do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira (Nunes, 2018, p. 381)”, a partir de um “conjunto de instrumentos para viabilizar maciços investimentos voltados à execução de projetos de infraestrutura para atender a todas as regiões brasileiras (Nunes, 2018, p. 381). O PAC 2 foi lançado em 2010 com algumas modificações, estruturando-se em seis eixos de investimentos: PAC Comunidade Cidadã; PAC Cidade Melhor; PAC MCMV; PAC Energia; PAC Transportes; e PAC Água e Luz para Todos.

No que diz respeito ao setor energético, mais precisamente relacionado ao setor petrolífero, os PACs 01 e 02 destinaram volumosos investimentos para o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), atualmente chamado de Gaslub Itaboraí, para o Arco Metropolitano, o Porto de Itaguaí, para ampliação de gasodutos e oleodutos, além de diversas plataformas e poços offshore. Em 2023, o Governo Federal lançou a nova versão do Plano de Aceleração de Crescimento: PAC 03. O programa é dividido em nove eixos de investimento: Infraestrutura social e inclusiva, Cidades sustentáveis e resilientes, Água para todos, Transporte eficiente e sustentável, Transição e Segurança energética e Defesa (Brasil, 2023). O Rio de Janeiro novamente é um dos estados que mais receberá recursos, sendo, desta vez, o líder nacional.

Dessa forma, observamos que o Rio de Janeiro é um estado petrodependente e, embora não tenha uma dinâmica tecnológica e econômica diversificada, possui uma das maiores redes de infraestrutura do Brasil ligada ao setor de petróleo. A especialização produtiva do estado e o baixo dinamismo econômico somado aos imperativos da transição energética colocam o Rio de Janeiro frente a desafios e potencialidades que podem ter impactos territoriais, econômicos e sociais de diversos sentidos e magnitudes. Por um lado, o estado pode se valer das rendas petrolíferas e da infraestrutura ligada ao petróleo para ser vanguarda na transição energética; por outro, os imperativos da transição energética podem esvaziar investimentos no setor de óleo e gás, diminuir a arrecadação

de royalties e tornar regiões e municípios obsoletos e esvaziados, com investimentos migrando para locais de “energia limpa”.

Com efeito, as receitas e rendas petrolíferas compõem o orçamento de diversos municípios e são a principal fonte de receita. Com base em dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP, 2024), a estimativa de repasse a esses municípios, percebemos que entre os que mais recebem royalties no Brasil, municípios do Rio de Janeiro lideram esse rol de cidades e são maioria.

**Tabela 1 - Estimativa de repasse de royalties a municípios (Em R\$)**

Município	2023	2024	2025	2026	2027
Maricá/RJ	1.503.265.945,70	1.194.240.451,86	1.148.729.142,23	1.065.305.855,40	974.471.304,90
Niterói/RJ	1.264.129.942,62	1.024.130.955,39	987.365.992,59	920.584.917,41	841.966.027,90
Ilhabela/SP	344.144.263,72	296.604.205,58	228.371.402,38	177.567.191,05	129.280.784,00
Rio de Janeiro/RJ	239.183.141,35	193.362.837,65	184.755.711,04	170.965.467,25	156.298.998,50
C. dos Goytacazes/RJ	145.430.274,79	182.226.383,35	218.865.122,83	229.905.455,20	192.260.055,60
Presidente Kennedy/ES	65.385.963,75	83.830.547,15	126.152.401,14	188.330.918,04	153.833.811,50
Marataízes/ES	57.902.576,44	79.849.029,14	127.196.078,53	197.471.382,78	161.636.433,70
Itapemirim/ES	49.523.533,92	68.294.130,34	108.789.620,36	168.895.433,04	138.246.135,10
São João da Barra/RJ	41.188.993,61	43.750.531,27	54.485.265,42	69.104.599,90	55.903.602,28
Cabo Frio/RJ	29.082.969,19	41.445.834,68	50.511.801,86	38.988.885,79	34.498.393,02
Rio das Ostras/RJ	17.231.156,11	27.853.369,37	30.443.478,64	25.467.977,47	22.644.338,95
Coari/AM	12.130.824,93	8.377.836,04	7.555.533,75	6.833.254,01	6.370.513,86
Quissamã/RJ	8.270.864,92	5.960.455,81	2.641.652,73	0	0
Casimiro de Abreu/RJ	6.975.222,59	11.662.212,57	13.367.756,96	10.388.782,63	8.722.127,31
Ilha Comprida/SP	5.957.630,19	3.714.014,18	883.276,75	0	0
Macaé/RJ	4.931.894,69	7.916.021,61	7.519.178,34	7.477.109,15	7.207.518,31
Arm. dos Búzios/RJ	4.824.048,53	6.870.872,80	8.552.584,14	6.793.440,12	6.078.064,76
Paraty/RJ	3.956.008,47	5.482.769,73	6.647.407,13	6.228.812,92	5.711.285,77
Arraial do Cabo/RJ	1.149.790,83	1.261.215,03	1.252.212,85	1.023.863,10	938.794,41
Iguape/SP	536.532,57	284.709,10	67.710,28	0	0
Piúma/ES	495.166,36	682.846,17	1.087.744,66	1.688.719,06	1.382.268,78
Carapebus/RJ	384.496,76	618.323,57	585.365,74	582.610,04	562.002,67
Araruama/RJ	324.512,04	233.861,83	103.646,73	0	0
Tefé/AM	202.665,49	172.022,79	154.997,36	159.891,52	134.457,66

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, 2024.

Ao que tudo indica, a transição energética será mais um dos componentes da guerra dos lugares. De acordo com Barral Neto *et al.* (2008), a guerra dos lugares surge a partir da imposição de uma lógica competitiva do mundo capitalista, em escalas menores, incorporando a cidades e regiões expressões de mercado como eficiência,

produtividade, concorrência e lucro. Sendo assim, os países se dividem em cidades-empresas ou regiões-empresas, que buscam a todo o momento mostrar que são mais eficazes que outras e, com isso, atrair mais investimentos e garantir melhor posição no mercado global (Barral Neto *et al.* 2008).

Contudo, o valor que um lugar adquire no mercado não é perpétuo e, por vezes, é efêmero. Ou seja, espaços outrora altamente valorizados, ocupados por numerosas empresas, podem deixar de ser atrativos, assim como lugares anteriormente ignorados podem se tornar bem-vistos pelos representantes do capital, desde que comecem a oferecer condições para o aumento das taxas de lucro (Barral Neto *et al.* 2008).

O caso do município de Itaboraí, no Rio de Janeiro, é emblemático. Em 2007, o município foi escolhido para receber o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, que era até então o maior empreendimento da história da Petrobras. De acordo com Guerra (2017), durante o boom do Comperj, o município teve ligeiras melhoras socioeconômicas, incluindo um incremento da participação da economia de Itaboraí no estado do Rio, com destaque para a indústria (Guerra, 2017). Contudo, após a desaceleração econômica, a crise política somada à queda do preço do barril do petróleo em cenário mundial, em 2014/2016, fez com que o empreendimento fosse reduzido, frustrando os planos do município, que se deparou com a ascensão do desemprego e do abandono de investimentos.

Com base no exemplo de Itaboraí/RJ, caso a transição energética seja conduzida de fora para dentro, sob a lógica do capitalismo verde, que busca esverdear empresas do norte global e transformá-las em grandes empreendimentos renováveis na periferia global, esvaziando indústrias vitais desses países, como a Petrobras é para o Brasil, o resultado pode acarretar verdadeiros territórios abandonados, além de impactar fortemente as rendas petroleiras. Por outro lado, a transição energética pode proporcionar um novo dinamismo para o Rio de Janeiro. A Petrobras e a infraestrutura de óleo e gás já construída podem auxiliar no avanço das energias alternativas no estado. Aliás, o primeiro projeto de energia eólica offshore da Petrobras tem sido pensado para o Rio de Janeiro, na costa do município de Cabo Frio. Em entrevista ao jornal o Globo, a presidente da Associação Brasileira de Energia Eólica, Elbia Gannoun, deixou evidente a expectativa para o Rio de Janeiro:

A eólica onshore (em terra) já é a segunda fonte de geração de energia no Brasil. O país está iniciando os projetos offshore, com um futuro

bastante promissor para o Rio. A reboque das eólicas no mar, outra fonte de energia de baixo carbono tem grande potencial no estado: o hidrogênio verde (a partir de fontes renováveis) [...] Os nove projetos para o Rio, indica a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais, teriam 27,5 GW de potência instalada e poderiam atrair investimentos de R\$ 85 bilhões nos próximos dez anos (16,2% do estimado nacionalmente). E de Macaé a Campos, de Niterói a Maricá, o suporte já instalado para a indústria de óleo e gás pode ser a vantagem do Rio na consolidação desse futuro (Galdo, Magalhaes, 2022).

O Rio de Janeiro, de fato, possui uma infraestrutura relevante ligada à cadeia de petróleo e gás. De acordo com os dados da Agência Nacional de Petróleo, localizam-se no território fluminense diversas estruturas, conforme o Quadro 1. Tais estruturas podem ser utilizadas para transporte e escoamento de produtos e insumos das novas fontes de energia.

**Quadro 1 - Empreendimentos de óleo e gás no Rio de Janeiro** (Continua)

INSTALAÇÃO	OPERADORA	TIPO DE INSTALAÇÃO	CIDADE
Almirante Tamandaré	Transpetro	Monobóia / Q Bóias / Cais - Petróleo	Rio de Janeiro
Baía da Ilha Grande	Transpetro	Monobóia / Q Bóias / Cais - Petróleo	Angra dos Reis
Decisão Judicial - Munic.de Campos dos Goytacazes	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Campos dos Goytacazes
Decisão Judicial - Município de Arraial do Cabo-RJ	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Arraial do Cabo
Decisão Judicial - Município de Cabo frio-RJ	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Cabo Frio
Decisão Judicial - Município de Carapebus-RJ	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Carapebus
Decisão Judicial - Município de Casimiro de Abreu	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Casimiro de Abreu
Decisão Judicial - Município de Mangaratiba-RJ	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Mangaratiba
Decisão Judicial - Município de Niterói-RJ	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Niterói
Decisão Judicial - Município de Quissamã-RJ	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Quissamã
Decisão Judicial - Município de Saquarema-RJ	AFC Geofísica	Instalações Marítimas	Saquarema
Ponto de Entrega Barra Mansa	Petrobras	Ponto de Entrega	Barra Mansa
Ponto de Entrega Cabiúnas	Petrobras	Ponto de Entrega	Macaé
Ponto de Entrega Campos	Petrobras	Ponto de Entrega	Campos dos Goytacazes
Ponto de Entrega Cidade do Aço	Petrobras	Ponto de Entrega	Barra Mansa
Ponto de Entrega Duque de Caxias	Petrobras	Ponto de Entrega	Duque de Caxias
Ponto de Entrega Guapimirim	Petrobras	Ponto de Entrega	Guapimirim
Ponto de Entrega Japeri	Petrobras	Ponto de Entrega	Japeri

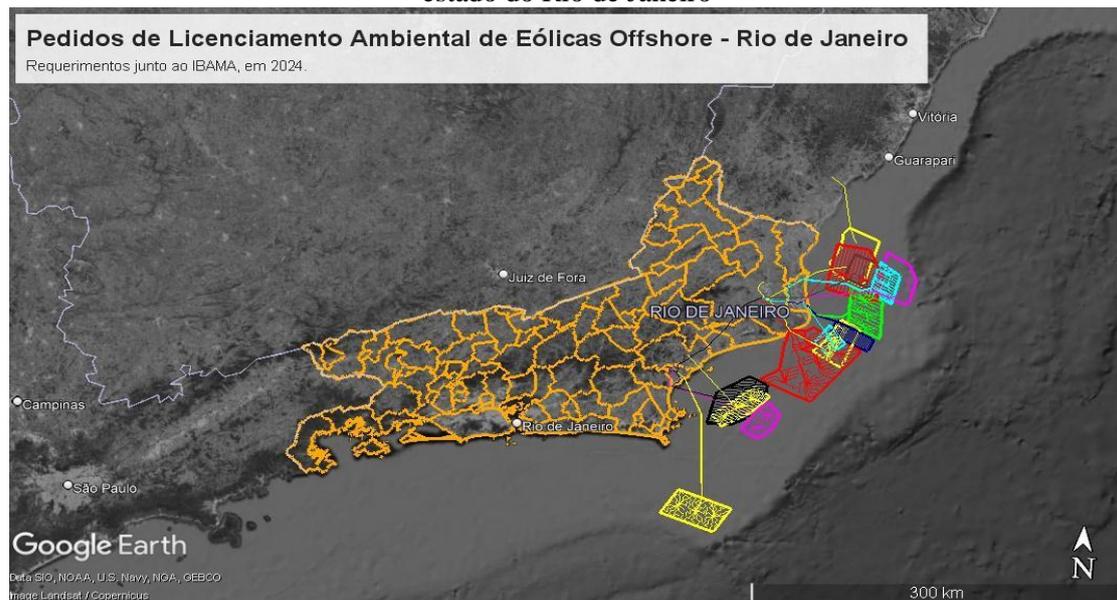
Ponto de Entrega Japeri II	Petrobras	Ponto de Entrega	Japeri
Ponto de Entrega Paracambi	Petrobras	Ponto de Entrega	Paracambi
Ponto de Entrega Piraí	Petrobras	Ponto de Entrega	Piraí
Ponto de Entrega Resende II	Petrobras	Ponto de Entrega	Resende
Ponto de Entrega Rio das Flores	Petrobras	Ponto de Entrega	Rio das Flores
Ponto de Entrega Termorio I (UTE Gov. Brizola)	Petrobras	Ponto de Entrega	Duque de Caxias
Ponto de Entrega Termorio II	Petrobras	Ponto de Entrega	Duque de Caxias
Ponto de Entrega UTE Mario Lago	Petrobras	Ponto de Entrega	Macaé
Ponto de Entrega UTE Norte Fluminense	Petrobras	Ponto de Entrega	Macaé
Ponto de Entrega Volta Redonda	Petrobras	Ponto de Entrega	Volta Redonda
Porto do Açú	VAST	Instalações Marítimas	São João da Barra
Terminal de Cabiúnas	Petrobras	Estação / Pto de Coleta de Gás Nat.	Macaé
UPGN do Polo GasLub de Itaboraí	Petrobras	UPGN	Itaboraí
UPGN-REDUC	Petrobras	Estação / Pto de Coleta de Gás Nat.	Duque de Caxias
Estação de Produção de Barra Bonita	Barra Bonita	Estação / Pto de Coleta de Gás Nat.	Pitanga

**Fonte:** Adaptado de Agência Nacional de Petróleo, 2023.

Com efeito, como podemos ver no Quadro 1, a Petrobras é responsável por diversas estruturas no estado do Rio de Janeiro. Com a sede da empresa localizada na capital fluminense, a petroleira ainda não se posicionou com força no setor de energias renováveis. Atualmente, a empresa não detém nenhuma planta de energia renovável mais tradicional, como eólica ou solar. Contudo, em 2023, a Petrobras anunciou sua primeira investida no setor de produção de energia eólica offshore. Uma das empreitadas da Petrobras é a instalação do primeiro projeto de eólica offshore flutuante do Brasil, em Cabo Frio, no Rio de Janeiro (Rodrigues, 2023, s/p).

A costa fluminense, todavia, é uma das áreas mais disputadas para implantação de energia eólica offshore, sendo que a Petrobras é apenas uma das empresas interessadas. Em consulta ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA, 2024), constatamos quatorze pedidos de licenciamento ambiental para implantação desses tipos de empreendimento, conforme pode ser verificado no Quadro 02. A Região Sudeste é apenas a terceira em pedidos de licenciamento ambiental para eólicas offshore, sendo a liderança ocupada pela Região Nordeste, seguida pela Região Sul. No Rio de Janeiro, os empreendimentos estão concentrados no Norte Fluminense, sobreposto à Bacia de Campos conforme Figura 1.

**Figura 1** - Localização dos empreendimentos eólicos offshore em licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro



**Fonte:** Adaptado de Ibama, 2024.

A localização dos empreendimentos eólicos offshore não é coincidência, e um dos fatores que a influenciam é exatamente a proximidade com a infraestrutura e indústrias relacionadas ao petróleo. Isso se dá por uma outra grande potencialidade do Brasil e do Rio de Janeiro: a produção de hidrogênio verde. O Hidrogênio Verde é aquele produzido a partir da eletrólise da água, que se utiliza de energia renovável. O hidrogênio pode ser armazenado fisicamente como gás ou líquido e tem diversos usos. Uma das aplicações do hidrogênio verde é no refino de petróleo, além da indústria petroquímica. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2022), as pressões internacionais pela descarbonização desafiam a indústria do refino a modificar seus processos de produção e reduzir suas emissões, e o hidrogênio verde foi uma possibilidade encontrada para tal fim.

Ainda de acordo com a CNI (2022), a substituição do hidrogênio cinza pelo verde demanda uma elevada capacidade instalada de fontes renováveis de energia elétrica e da disponibilidade de armazenamento de H<sub>2</sub> de grande porte, o que poderia ser feito em clusters ou hubs preparados para exportação, além do transporte sob forma gasosa ser predominante. Um desses hubs já existentes fica localizado no Porto do Açu, localizado no Norte Fluminense.

A CNI enfatiza que o hidrogênio verde é uma oportunidade para descarbonizar a indústria brasileira, mas, mais do que isso, pode tornar o Brasil um grande exportador desse vetor de energia (CNI, 2022). Com isso, ficam claros os motivos da distribuição dos empreendimentos de eólica offshore no Rio de Janeiro; primeiro: a proximidade com

indústrias e unidades consumidoras. Em segundo lugar: a proximidade com a infraestrutura de escoamento de gás, sendo a malha de dutos do Rio de Janeiro uma das mais complexas do Brasil (Ministério dos Transportes, 2024), que pode ser aproveitada para exportação de hidrogênio verde, e por último, mas não menos importante, a existência de parques industriais consolidados capazes de produzir e processar o hidrogênio verde em diversas formas.

Com efeito, o Governo do estado do Rio de Janeiro lançou o Mapa das Energias Renováveis no Estado do Rio de Janeiro (2021), cujo objetivo é apresentar o potencial de geração das fontes renováveis no estado, o que já existe, as diretrizes do governo e ações em estudo e desenvolvimento para ser uma ferramenta efetiva no cumprimento da meta do estado do Rio de Janeiro de tornar-se carbono neutro até 2045, estimulando a iniciativa privada a investir em energias renováveis no estado. O Mapa é dividido em cinco partes, sendo quatro voltadas para fontes de energia consideradas limpas: eólica, solar, hidrogênio e biogás. Quanto à energia eólica, o mapa aponta que o estado do Rio de Janeiro tem grande potencial no ambiente offshore, principalmente no trecho marítimo de Arraial do Cabo até a divisa com o estado do Espírito Santo, destacando a cadeia de suprimentos da indústria de Óleo e Gás offshore.

O Hidrogênio Verde tem destaque no Mapa. Segundo o Governo do estado do Rio de Janeiro (2021), a produção de hidrogênio verde tem sinergia total com toda infraestrutura de gás natural e os insumos em si, bom como com os projetos de eólica offshore e outras energias renováveis já presentes no estado do Rio de Janeiro; ou seja, um imenso potencial produtivo, limitado apenas pela energia que poderá ser destinada à produção de H<sub>2</sub> e pelo seu custo de produção. Além disso, o Mapa ressalta a situação privilegiada para obtenção de gás natural para produção de Hidrogênio e a Infraestrutura logística desenvolvida (Rio de Janeiro, 2022).

#### **4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DE POSSÍVEIS IMPACTOS TERRITORIAIS E AMBIENTAIS DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E O DEVER DA PETROBRAS**

Conforme Piquet (2012), a indústria do petróleo é especial, já que, embora seja classificada como uma indústria de extrativismo mineral, as características físico-químicas do petróleo exigem uma cadeia de atividades de grande complexidade

tecnológica, vasta pluralidade de tecnologias e extensa base multidisciplinar de conhecimento. Grandes players globais da cadeia petrolífera, como BP, ExxonMobil e Shell, estão apostando em território brasileiro em atividades de produção de gás e energia, enquanto a Petrobras abre mão e desinveste neste setor, mas também no setor de energias renováveis, como biomassa, eólica e solar, área que é absolutamente estratégica no âmbito da transição energética (Leão, 2020; Nozaki, 2020). No Rio de Janeiro, por exemplo, a Petrobras é responsável apenas por um dos empreendimentos de eólica offshore em licenciamento. As consequências dessa retirada de setores estratégicos diminuem as possibilidades de a Petrobras capitanear a transição.

A disputa que deve existir sobre transição energética e a Petrobras, bem como todos os seus desdobramentos, precisam ser politizados à luz da crítica ao capitalismo, além de levar em conta as possibilidades tecnológicas. O discurso ambiental hegemônico, nos marcos do capitalismo verde, acaba por enfatizar os antagonismos entre combustíveis fósseis e natureza, sem relacionar os impactos ambientais negativos ao modo de produção capitalista, culpabilizando determinadas empresas e estados, o que leva à imposição de uma lógica ambientalista que serve bem aos interesses imperialistas. Nesse sentido, o petróleo é criminalizado na periferia do sistema, limitando avanços tecnológicos e ambientais, enquanto os países centrais desenvolvem tecnologias “limpas” explorando recursos naturais fora de seus territórios.

Uma vez que experiências não se transplantam, dadas as peculiaridades e especificidades de cada realidade, o planejamento para as transições energéticas requer uma combinação de estratégias, principalmente aquelas que levam em conta a própria dialética entre desenvolvimento-dependência, natureza-sociedade e as contradições inerentes aos países periféricos do sul global. Entendemos aqui que a Petrobras pode ser um importante vetor de ancoragem territorial ao conduzir uma transição energética democrática, sem relegar territórios às mazelas do abandono após sacrifícios ambientais nem promover ataques ambientais e territoriais às comunidades locais.

Essas possibilidades, contudo, dependerão de como se dará a inserção brasileira e estadual no contexto de transição energética global, nos marcos do capitalismo verde ou em vias alternativas. A escolha dos caminhos, nesse sentido, está relacionada a todo o processo de dependência e subdesenvolvimento impetrados pelo modo capitalista de produção e intensificados pela neoliberalização, o que coloca o Brasil na encruzilhada: optar pela transição energética guiada pelo capitalismo verde, gerando novas dependências e novos sacrifícios, ou se tornar protagonista de uma transição energética

nacional com vistas à superação da condição de dependência e enfrentar os limites do subdesenvolvimento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade objetiva do Brasil — seus povos, seus territórios, culturas, ecossistemas e sociobiodiversidade — nos desafia a pensar em uma transição ecológico-energética à brasileira. Este artigo teve como objetivo trazer o debate para o Rio de Janeiro, maior produtor de petróleo do país e que tem sua economia fundamentalmente afetada pela economia petrolífera.

Para isso, primeiramente, tecemos um quadro referente ao consenso climático que tem pautado o debate ambiental e climático hegemônico, mostrando suas reverberações em estados nacionais e demais escalas. Em seguida, colocamos o Rio de Janeiro no foco do debate, destacando o papel que a indústria do petróleo tem na economia fluminense, perpassando desde aspectos infraestruturais até as rendas do petróleo, como os royalties. Com esse cenário traçado, seguimos para discutir os possíveis impactos da transição energética capitaneada pelos imperativos do consenso climático vigente no Rio de Janeiro, dada a estreita relação entre a produção de petróleo e a dinâmica econômica fluminense

Enfim, observamos que o Rio de Janeiro aparece com grande potencial para participar ativamente da transição energética. A Petrobras, nos últimos anos, concentrou seus investimentos na Região Sudeste, o que pode colocar estados da região na vanguarda. O protagonismo do Brasil na transição energética global e nos debates da crise ambiental atual, deve perpassar, necessariamente, por estratégias que levem em conta as características sociais, econômicas e ambientais dos seus territórios subnacionais.

O enfrentamento às mudanças climáticas e seus efeitos adversos para a sociedade, deve estar atrelada a um planejamento que ultrapasse os limites do capitalismo verde, recorrendo à investimentos importantes do Estado, que pode se valer, por exemplo, dos excedentes gerados pela Petrobras e toda sua infraestrutura ligada à cadeia produtiva, para garantir uma transição energética justa e medidas de adaptação que possam de fato, trazer benefícios socioambientais à toda sociedade brasileira.

## 6 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Painéis Dinâmicos sobre Exploração e Produção de Petróleo e Gás**. 2023. 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>. Acesso em: 27 mai. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). Encarte de consolidação da Produção 2023. **Boletim da Produção de petróleo e gás natural**, nº 360, dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2023/encarte-boletim-dezembro.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2024.

BARRAL NETO J.F.; PASSOS. W.S.; SILVA NETO. R. O petróleo como grande financiador da “Guerra de Lugares”: o caso dos municípios da Bacia de Campos – RJ. **Cadernos IPPUR**, v. 22, n. 2 ago./dez. 2008. Disponível em: [http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/caderno\\_2008\\_2.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/caderno_2008_2.pdf). Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. **Novo PAC vai investir R\$ 1,7 trilhão em todos os estados do Brasil**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/novo-pac-vai-investir-r-1-7-trilhao-em-todos-os-estados-do-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cadernos Metropole**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14779>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CAMPOS JR., Geraldo. Novo PAC chega a R\$ 1,7 tri com verba do governo e setor privado. **Poder360**, 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/anuncios-do-governo/novo-pac-chega-a-r-17-bi-com-verba-do-governo-e-setor-privado/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Hidrogênio sustentável perspectivas e potencial para a indústria brasileira**. – Brasília: CNI, 2022. 137 p. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/08/CNI-hidrogenio-verde-sustentavel-13ago2022.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2024.

FAZCOMEX. **Principais produtos exportados**. FazComex, 2022. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/quais-principais-produtos-exportados-brasil/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Anuário de Petróleo no Rio 2023**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/anuario-petroleo-e-gas.htm>. Acesso em: 16 fev. 2024.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974

GALDO, Rafael. MAGALHAES, Luiz Ernesto. Rio quer ser referência na transição energética para uma matriz mais limpa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/noticia/2022/12/rio-quer-ser-referencia-na-transicao-energetica-para-uma-matriz-mais-limpa.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2024.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO (RIO DE JANEIRO). **Mapa de Energias Renováveis**. 2022. Disponível em: <https://www.seenemar.rj.gov.br/mapa-energia>

GUERRA, Wander de Souza Dias. **Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e crise político-econômica brasileira: o município de Itaboraí e os conflitos ambientais na baía de Guanabara na segunda década do século XXI**. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) - Escola Nacional de Ciências Estatísticas - SCIENCE, Rio de Janeiro. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETROLEO E GÁS (IBP). Maiores produtores mundiais de petróleo em 2022. **Observatorio do setor**, 2023. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-produtores-mundiais-de-petroleo/>. Acesso em: 20 mai. 2024.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. A Petrobras na contramão das estratégias globais do setor. *In*: NOZAKI, William Vella; LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira (Org.). **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: INEEP, 2019. 129 p. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/flacso-br/20200718114049/Geopolitica-petroleo.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2024.

LUMBRERAS, Marlúcia Junger; PIQUET, Rosélia Périssé da Silva. Riqueza movida a petróleo: maldição ou alavanca para o desenvolvimento? **Novos Cadernos NAEA** v. 23, n. 1, p. 59-80, 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/6498>. Acesso em: 27 maio 2024.

NAPOLI, E. Petrobras foi a 4ª petroleira mais lucrativa do mundo em 2023. **Poder360**, 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/petrobras-foi-a-4a-petroleira-mais-lucrativa-do-mundo-em-2023/>. Acesso em: 27 maio 2024.

NOZAKI, William Vella. A nova geopolítica do Petróleo no Século XXI. *In*: NOZAKI, William Vella; LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. **Geopolítica, Estratégia e Petróleo: transformações nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: INEEP, 2020. 129 p. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/flacso-br/20200718114049/Geopolitica-petroleo.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2024.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Dutovias do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/centrais-de-conteudo/dutovias-kmz/view>. Acesso em: 20 mai. 2024.

NUNES, Maria. O programa de aceleração do crescimento e as fronteiras. *In*: PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa (Org). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**, v. 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018. 381-412 p. Disponível em:

[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112\\_fronteiras\\_do\\_brasil\\_volume1\\_cap12.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_fronteiras_do_brasil_volume1_cap12.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

PECK, Jaime. **Constructions of Neoliberal Reason**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. ISBN 978-0-19-958057-6.

PÊGO, Bolivar; MOURA, Rosa (ORG). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**, v. 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018. 381-412 p. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112\\_fronteiras\\_do\\_brasil\\_volume1\\_cap12.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_fronteiras_do_brasil_volume1_cap12.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

PESSANHA, Roberto Moraes. A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro. **Espaço e Economia, Revista brasileira de geografia econômica**, Ano III, n. 6, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/1511>. Acesso em: 20 mai. 2024.

PIQUET, Rosélia Périssé da Silva. O Lugar do Regional na indústria do petróleo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, maio, 2012. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1905>. Acesso em: 20 mai. 2024.

RIBEIRO, A. C. T. Fronteiras da ciência: interdisciplinaridade e política. In: SILVA, M. A. D.; TOLEDO JÚNIOR, R. **Encontro com o Pensamento de Milton Santos: A interdisciplinaridade em sua obra**. Salvador: EDIFBA, 2006.

RODRIGUES, Mariane. Petrobras registra primeiro projeto de eólica offshore flutuante do Brasil. **Agencia EPBR**, 13 de setembro de 2023. Disponível em: <https://epbr.com.br/petrobras-anuncia-projeto-de-eolica-offshore-flutuante-no-rj/#:~:text=Um%20dos%20projetos%20e%C3%B3licos%20offshore,de%20licenciamento%20ambiental%20no%20Ibama>. Acesso em: 20 mai. 2024.

SILVA, Robson Dias. Petróleo e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro: uma relação a ser repensada. Ipea, **Boletim regional, urbano e ambiental**, v. 16, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7933/1/BRU\\_n16\\_Petroleo.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7933/1/BRU_n16_Petroleo.pdf). Acesso em: 16 fev. 2024

SVAMPA, M. **Las fronteras del neoextractivismo em América Latina**. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependências. 1. ed. Guadalajara: Calas, 2019. Disponível em: [http://calas.lat/sites/default/files/svampa\\_neoextractivismo.pdf](http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

SWYNGEDOUW, E. Whose environment?: the end of nature, climate change and the process of post-politicization. **Ambiente e Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 69-87, 2011. ISSN 1809-4422. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/k8z4sfQzsxXpSpDn98Hqh4N/?lang=en>. Acesso em: 20 mai. 2024.

WERNER, D. Neoliberalização e Mercadejação na transmissão de energia elétrica no Brasil: o caso do Amapá. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 85, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n85.83212. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83212>. Acesso em: 20 maio 2024.

ZANOTELLI, C. L.; FERREIRA, F. C. Entre a Soberania e a Governamentalidade Neoliberal: O Processo de Privatização do Grupo Petrobras. **Revista Continentes**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 8-66, 2021. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/370>. Acesso em: 25 maio 2024. doi: <https://doi.org/10.51308/continentes.v1i18.370>.

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

# COMPLEXIDADE DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: AS LIMITAÇÕES DA ESTRUTURA PRODUTIVA NA BUSCA PELA SOFISTICAÇÃO

THE COMPLEXITY OF THE OIL INDUSTRY IN THE METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO: THE LIMITATIONS OF THE PRODUCTIVE STRUCTURE IN THE DRIVE FOR SOPHISTICATION

**Bianca Louzada Xavier Vasconcellos<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-3343-7391>

Correspondência: bianca.ufrj@gmail.com

**Renata Lèbre La Rovere<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-5912-5500>

Correspondência: renata@ie.ufrj.br

**Rafael Silva Pereira<sup>C</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-2079-259X>

Correspondência: r.s.p.models@gmail.com

<sup>A</sup> Doutora em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (UFRJ), Brasil.

<sup>B</sup> Professora Titular no Instituto de Economia da UFRJ, Brasil.

<sup>C</sup> Mestre em Modelagem Computacional (LNCC) e Cientista de Dados.

DOI: 10.12957/cdf.2024.83856

Recebido em: 26 abr. 2024 | Aceito em: 3 jun. 2024.

## RESUMO

No estado do Rio de Janeiro, as principais dinâmicas econômicas sempre estiveram concentradas na Região Metropolitana (RMRJ). Há algum tempo a indústria petrolífera tem se tornado uma das principais indústrias da economia fluminense. O presente trabalho busca investigar a complexidade da indústria petrolífera na RMRJ e seu impacto na estrutura produtiva regional. Para isso, foi aplicado a metodologia desenvolvida por Hausmann e Hidalgo sobre complexidade econômica. Observou-se que há predominância de indústrias de complexidade baixa e média que há ausência ou pouca participação de indústrias petrolíferas de alta complexidade na região. Isso implica na limitação da diversificação e do potencial de desenvolvimento econômico do estado do Rio de Janeiro. A análise das ligações entre a indústria petrolífera e outras atividades econômicas revela um "espaço vazio" na estrutura produtiva da RMRJ. Este artigo pretende contribuir para a discussão dos impactos que o adensamento da cadeia produtiva a partir da plena implementação do Complexo Petroquímico poderia ter no desenvolvimento regional. Ele também fornece insights para políticas que incentivem



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.

a diversificação, visando ao adensamento da cadeia produtiva e à promoção do crescimento econômico regional e de todo o estado.

**Palavras-chave:** RMRJ; economia regional; indústria de petróleo e gás; diversificação; redes de indústrias.

## ABSTRACT

In the state of Rio de Janeiro, the economic dynamics have always been concentrated in the Metropolitan Region (RMRJ). For some time now, the oil and gas industry has become one of the main sectors of Rio de Janeiro's economy. Our paper seeks to investigate the complexity of the oil and gas industry in the RMRJ and its impact on the regional productive structure. For this, we applied the methodology on economic complexity developed by Hausmann and Hidalgo. We observed that in the region there is a predominance of low and medium complexity industries and the participation of high complexity industries is limited. This implies that diversification is limited, which hinders the potential for economic development of the state of Rio de Janeiro. The analysis of the links between the oil and gas industry and other economic activities reveals an "empty space" in the productive structure of the RMRJ. This article aims to contribute to the discussion of the impacts that the densification of the production chain from the full implementation of the Petrochemical Complex could have on regional development. It also provides insights for policies that encourage diversification, aiming at densifying the production chain and promoting regional and statewide economic growth.

**Keywords:** RMRJ; regional economy; oil industry; diversification; industry networks.

## 1 INTRODUÇÃO

Não é novidade que a estrutura produtiva das regiões é determinante para seu desempenho econômico, e que toda estratégia regional precisa partir de um projeto nacional bem delineado. Isso também implica que a trajetória da economia regional não pode ser dissociada da nacional, especialmente no caso das regiões metropolitanas, uma vez que essas regiões apresentam um tipo de amostra da economia nacional (Sampaio, 2015).

As estratégias convencionais para estímulo econômico das regiões, como competição entre as regiões em troca de subsídios e desconto em impostos, são limitadas, afirmam Escobari *et al.* (2019). Isso porque, esse tipo de política não estimula as capacidades produtivas existentes, assim como não incentiva o rompimento das fronteiras científicas e produtivas dos lugares. Além disso, essa estratégia, conhecida como Guerra Fiscal, foi amplamente utilizada em regiões menores, não nas regiões metropolitanas (Sampaio, 2015). Nesse contexto, novas alternativas capazes de responder questionamentos pertinentes ao tipo de atividades que devem ser promovidas para o

crescimento regional são a substância da (re)construção no pós-pandemia. O método que expõe as capacidades regionais não é a resposta em si, mas configura uma ferramenta que, mesmo com suas limitações, pode fornecer valiosa contribuição aos policymakers. (Freitas, 2019; Vasconcellos, 2022).

Este trabalho tem o objetivo de apresentar e discutir a complexidade industrial do setor petrolífero na região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), apresentando as conexões que existem entre as indústrias do setor petrolífero e demais indústrias. A partir das contribuições dos professores Ricardo Hausmann e Cesar Hidalgo, é possível evidenciar medidas e indicadores de complexidade das indústrias. Além disso, os estudos feitos para as regiões metropolitanas nos EUA nos trabalhos de Daboín et al. (2019) e Escobari *et al.* (2019), bem como, os trabalhos com recorte geográfico no Brasil, com foco nas microrregiões, como o de Freitas (2019) são essenciais para a discussão.

Os resultados mostram que há um “espaço vazio” na estrutura produtiva da RMRJ, relacionado às indústrias mais complexas do setor petrolífero. A descontinuidade da indústria de petróleo, no sentido de ausência de produção em setores de maior complexidade, afeta não apenas este setor, mas inibe o surgimento de outras indústrias de alta complexidade. Este trabalho se propõe ser mais uma peça para discussão e reflexões de estratégias políticas para promover mudanças na estrutura produtiva, visando a uma trajetória de crescimento econômico para RMRJ que, conseqüentemente, afeta o estado e as demais regiões.

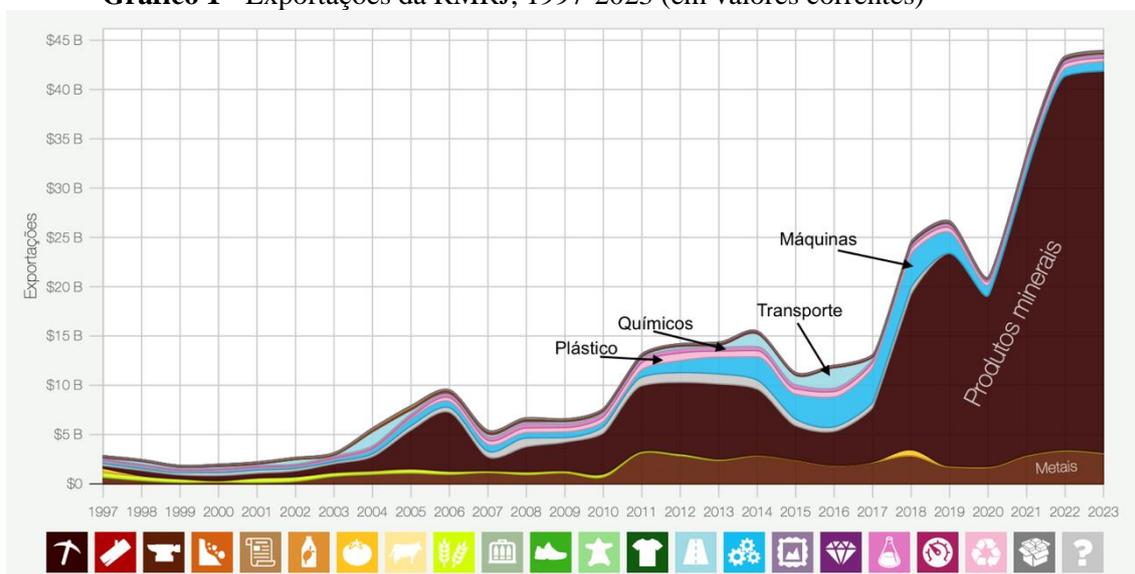
Este trabalho está dividido em seis seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a contextualização da estrutura produtiva da RMRJ e a seção 3 realiza uma breve apresentação sobre a literatura de complexidade. A seção 4 apresenta a metodologia utilizada e a seção 5 apresenta e discute os resultados. A seção 6 traz as considerações finais.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E DO SETOR PETROLÍFERO**

As regiões metropolitanas são, comumente, concentradoras de indústrias, de população, de produção de bens e serviços, de infraestrutura e de recursos públicos (Cano, 2007). A RMRJ exacerba essa característica ao concentrar em torno de 76% do PIB do estado do Rio de Janeiro, bem como, por volta de 77% da população estadual (IBGE,

2023). Assim, numa visão ampla, as dinâmicas da região podem ser percebidas como um termômetro para a economia do estado. A grandeza das variáveis da RMRJ, em relação ao estado, também é importante, quando não temos alguns dados específicos regionais, mas apenas os estaduais. A indústria de petróleo e gás, por sua vez, tem ampliado, cada vez mais, sua importância na economia do estado. Ainda que haja uma “corrente internacional” pró-energia limpa, esta indústria continua sendo uma das principais fontes de energia usada no mundo, produzindo bens de constante conflito internacional e muito importantes economicamente (Silva *et al.*, 2022).

**Gráfico 1** - Exportações da RMRJ, 1997-2023 (em valores correntes)



Fonte: Data Viva, 2024.

O gráfico 1 dá a dimensão do crescimento das exportações dos produtos relacionados à indústria de petróleo e gás na RMRJ. Embora esta indústria tenha passado por perdas entre 2015 e 2016, bem como uma queda de atividade no período da pandemia, já em 2020 apresentou forte retomada nas exportações. Cabe lembrar que a especialização em uma *commodity* como o petróleo, que é dependente dos preços do mercado internacional, pode deixar a economia vulnerável nos momentos de choques econômicos, além das limitações impostas por essa estrutura no longo prazo.

O cerne da questão não é o P&G como um problema para economia da RMRJ ou para o estado do RJ, mas sim, como o P&G pode de um lado mascarar os problemas que têm crescido na estrutura produtiva, e de outro ajudar no desenvolvimento dessa estrutura.

É sabido que nas últimas décadas houve desconcentração produtiva<sup>1</sup> regional, e parte das modificações da indústria na RMRJ também pode ser explicada por esse fato. Soma-se a isso a obsolescência esperada dos setores da indústria tradicional; porém, o perigo de relativizar as perdas pode ser determinante para o futuro da RMRJ e do estado.

É fundamental se reconhecer o risco presente de gerar uma crescente “estrutura oca”. Isso porque a base industrial fluminense vem perdendo sua histórica diversificação e passou a exibir uma tendência de especialização estrutural no período recente. [...] Ao invés de apenas uma reestruturação produtiva diante dos novos fatores de dinamização no contexto regional e urbano, nota-se uma perda da histórica diversificação de seu perfil. Em 2007, quase 2/3 da indústria fluminense já estava concentrada em *Commodities* (Sobral, 2018, p. 16, 67).

Com a eclosão da crise do Estado do Rio de Janeiro – ERJ em 2014, alguns autores (Sobral, 2018; Silva; Zurita, 2019) apontaram duas preocupações fundamentais para a economia fluminense: a primeira envolve o problema fiscal do ERJ, que ficou midiaticamente exposto; a segunda foi a não confirmação de toda a promessa envolta no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ<sup>2</sup>. Este poderia representar uma grande oportunidade para mudanças estruturais, mas que não se confirmou na dimensão que foi idealizado. O COMPERJ, localizado em Itaboraí, é um grande projeto que representa um investimento significativo na região. A área do complexo ocupa 10% do território municipal e tem potencial para gerar uma grande quantidade de empregos diretos e indiretos. A região afetada pelo empreendimento abrange 11 municípios, localizados na RMRJ, e enfrenta desafios socioeconômicos, com uma proporção significativa da população vivendo em condições precárias. O projeto previa um amplo impacto econômico e social, com estimativas de milhares de empregos e bilhões em receita (Silva; Zurita, 2019).

A atualização mais recente do projeto (em 2024) indica a retomada das obras do COMPERJ, agora rebatizado de GasLub, o que representa um marco significativo para a Petrobras e a economia local de Itaboraí, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Interrompidas em 2015 devido aos escândalos de corrupção revelados pela Operação

---

<sup>1</sup> Ver Cano (2007).

<sup>2</sup> O complexo (COMPERJ) começou a ser implantado em 2008. Foi projetado para ser um grande conjunto industrial articulado que aumentaria a oferta nacional de derivados de petróleo de 1ª e 2ª gerações (propeno, benzeno, estieno, polipropil e outros). À Petrobras caberia a liderança do empreendimento, projetando investimentos de US\$ 10 bilhões. Ademais, estimava-se que duas centenas de empresas privadas atuariam nas diversas frentes do complexo e que juntas investiram mais US\$ 200 milhões (Silva; Zurita, 2019 p. 357).

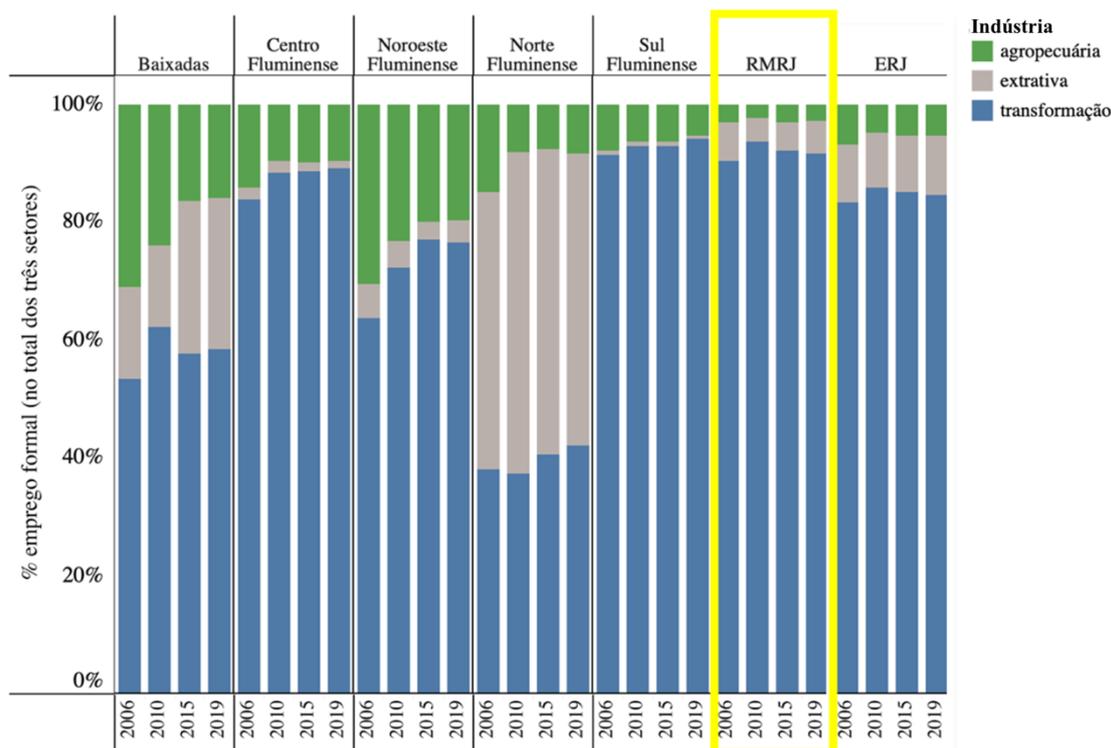
Lava Jato, as obras do COMPERJ haviam sido parcialmente abandonadas, com a estatal focando na construção de uma unidade de processamento de gás e na finalização da rede de gasodutos Rota 3 entre 2017 e 2018. Com prejuízos acumulados de pelo menos US\$ 14 bilhões desde o início das obras em 2008, a Petrobras agora lançou um novo processo de licitação para construir uma planta de lubrificantes e concluir a refinaria originalmente prevista. Este empreendimento deverá gerar aproximadamente 10 mil empregos diretos e indiretos durante a fase de construção (Rosa, 2024).

O emprego na RMRJ, especificamente o formal, é impulsionado por diversos setores, cada um contribuindo de maneira distinta para a economia regional. Em uma análise mais completa dos dados, o setor de serviços, naturalmente, tomaria um grande percentual dos empregos. Porém, a partir do recorte<sup>3</sup> que este trabalho se propõe a investigar, observou-se a divisão percentual, do emprego formal, entre as indústrias: agropecuária; extrativa; e de transformação (ver Gráfico 1).

De acordo com o Gráfico 1, a indústria de transformação é o principal motor do emprego formal na RMRJ entre as indústrias analisadas, representando em torno de 85% dos postos de trabalho formais. Esta indústria engloba uma variedade de atividades industriais, desde a produção de alimentos e bebidas até a fabricação de produtos químicos e máquinas. A indústria extrativa desempenha um papel pequeno na região se comparado com a região Norte, por exemplo. Esta indústria abrange, principalmente, atividades como a extração de petróleo, gás natural e minerais. Os trabalhadores desta indústria setor estão envolvidos em atividades de exploração, produção e transporte de recursos naturais, desempenhando um papel crucial na cadeia produtiva regional.

---

<sup>3</sup> O recorte foi feito apenas com: Indústria extrativa; indústria de transformação; agropecuária. Isto foi necessário devido a questões metodológicas, como será visto na seção 4. Para mais detalhes sobre a metodologia, ver Vasconcellos (2022).

**Gráfico 2** - Percentual de emprego formal em indústrias selecionadas, nas mesorregiões do ERJ – 2006, 2010, 2015 e 2019<sup>4</sup>

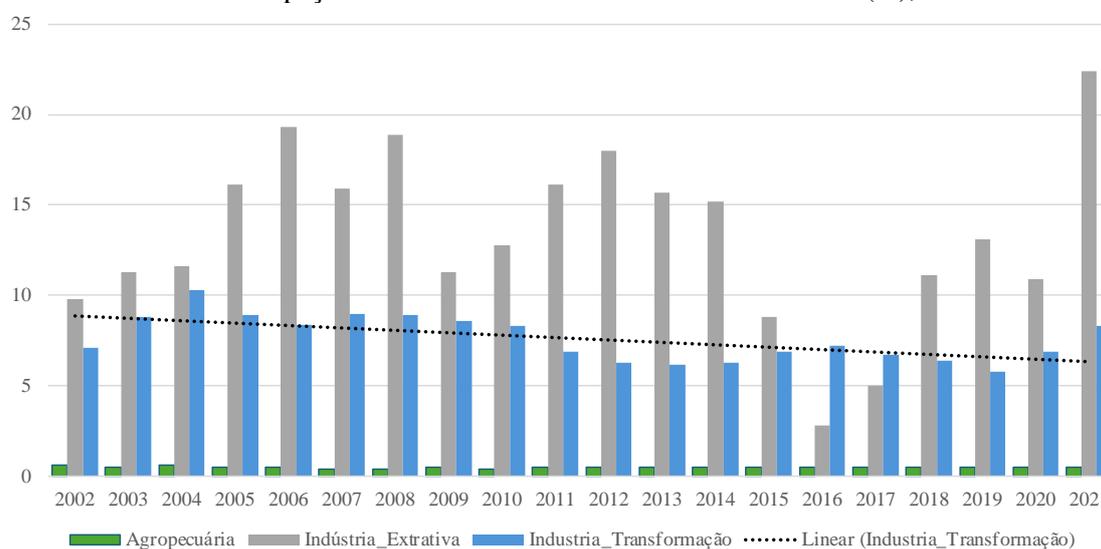
**Fonte:** Elaboração própria, a partir dos dados da RAIS.

É possível dizer que o ERJ foi capturado pela ideia de “vocações produtivas”, devido às grandes expectativas e apostas na indústria de petróleo e gás. O perigo do conceito de vocação reside no fato de diminuir um conjunto mais amplo de possibilidades produtivas para meia dúzia de setores selecionados, muito parecida com a lógica da escolha dos vencedores. Esse tipo de pensamento ou “discurso político” leva à separação entre indústrias que estão em dificuldade e indústrias que estão prosperando, em relação à prioridade de investimentos (Vasconcellos, 2022). Assim, “o problema não é a falta de uma boa listagem de ‘vocações’, e sim a necessidade de aprofundamento da divisão territorial do trabalho e de maiores articulações de sua rede urbana.” (Sobral, 2018, p. 4). Logo, se uma determinada indústria prospera em uma região, e esta é entendida como “vocação regional”, os políticos acabam se empenhando em apostar nela, em vez de detectar as necessidades para a ampliação da estrutura produtiva regional.

<sup>4</sup> Exclusive setor de Serviços/Comércio. Importante ressaltar que o setor de serviços emprega em torno de 74% da mão de obra formal na RMRJ. Isso significa, que os dados do Gráfico 1 compreendem um universo de apenas 26% da mão de obra formal da RMRJ (IBGE, 2023).

O presente trabalho está de acordo com Sobral (2018) ao afirmar que existem brechas em nichos de indústrias para o desenvolvimento da estrutura produtiva do ERJ. No entanto, isso só será possível com planejamento e estratégias que busquem resolver os problemas estruturais, para que a indústria fluminense alcance vantagens competitivas sistêmicas e, assim, gerar efeitos indutores e poder de arrasto. Ainda que ocorram ciclos expansivos, com decisões de grandes investimentos, se mantém o risco de regressão devido às vulnerabilidades e conjunturas adversas. A situação, contudo, é reversível, e o grande desafio é promover o adensamento da cadeia produtiva a partir de seus encadeamentos potenciais (Sobral, 2018).

**Gráfico 3** - Participação dos setores selecionados no VAB<sup>5</sup> do ERJ (%), 2002 – 2021



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do CEPERJ.

No Gráfico 3, a indústria agropecuária permanece em todos os anos com modesta participação, enquanto a indústria de transformação apresenta uma tendência de queda ao longo dos anos, demonstrada pela linha pontilhada. A performance do setor da indústria de transformação tem sido questionada há algum tempo, e os questionamentos se baseiam, principalmente, na falta de dinâmica em direção a indústrias de maior tecnologia e na permanência em indústrias tradicionais (Sobral, 2018). Cabe pontuar que a indústria de transformação também possui vínculos com a indústria de petróleo e gás, assim, as variações deste também a afetam. Sem estratégias para o fortalecimento e o

<sup>5</sup> Valor Adicionado Bruto, que é a medida da produção econômica total de um setor, obtida subtraindo-se o valor dos insumos intermediários do valor da produção total.

desenvolvimento da indústria de transformação, a economia estadual – e metropolitana – fica cada vez mais vulnerável a choques econômicos.

A ideia de inflexão positiva da economia do estado, entre o final do século XX e início do século XXI, foi refletida exclusivamente através da análise de dados do PIB e das exportações do estado do Rio de Janeiro (Natal, 2004). Porém, não houve uma inflexão positiva “real” ao ponto de alterar a condição da economia do estado no longo prazo. Nesse sentido, a única opção para uma real inflexão positiva na economia do ERJ é romper com essa tendência de perda da relevância da indústria de transformação, avançar para a produção mais tecnológica da cadeia petrolífera, reconhecer o cenário atual como um grave problema, e implantar políticas eficazes para o adensamento produtivo. É importante destacar que, há algum tempo, o ritmo de crescimento do PIB do ERJ e sua participação no PIB nacional é ditado pelo crescimento da indústria extrativa.

### 3 COMPLEXIDADE ECONÔMICA

A ideia de “complexidade da economia” é um tema trabalhado há algum tempo por outras correntes teóricas. Neste trabalho, é amplamente utilizada a metodologia de complexidade econômica desenvolvida por Ricardo Hausmann, César Hidalgo e seus colaboradores. Nessa corrente, o termo “Complexidade Econômica” é entendido como uma abordagem acadêmica, um conceito, e uma metodologia. Como um campo acadêmico, ele estuda a geografia e dinâmica das atividades econômicas. Para tanto, utiliza métodos relacionados a sistemas complexos e redes. Essa abordagem é baseada em resultados, ou seja, a aplicação do método e as respostas que ele fornece é determinante para as pesquisas desse campo. Em vez de escolher fatores para determinar as capacidades produtivas, o método utiliza a geografia das atividades econômicas para investigar os conjuntos de capacidades existentes. Essa área de pesquisa se aproxima de outros campos, como o da Geografia Econômica, por se concentrar na distribuição geográfica; e o da Ciência das Redes, por utilizar alguns de seus métodos, bem como os princípios de Sistemas Complexos. Os trabalhos de Hausmann e Hidalgo defendem e demonstram empiricamente que a explicação para a correlação entre a riqueza e o indicador de complexidade econômica tem a ver com a estrutura produtiva dos países (The observatory of economic complexity, 2024).

A abordagem da complexidade pressupõe que os produtos são feitos pela combinação de capacidades existentes, e que estas podem ser representadas utilizando vetores binários, onde 1 (um) representa as capacidades requeridas por um produto e 0 (zero) representa as capacidades que os produtos não demandam – cálculos realizados a partir da vantagem comparativa revelada (Hausmann; Hidalgo, 2010; Hausmann; Klinger, 2007).

Um importante ponto que fundamenta a abordagem da complexidade econômica é o path dependency ou dependência da trajetória. O conceito é relevante, pois utiliza a noção de acumulação do conhecimento produtivo ao longo do tempo, nos lugares, a partir de sua trajetória única de desenvolvimento. “É mais fácil para os países expandirem para indústria que reutiliza algum conhecimento que eles já possuem, desde que essas indústrias exijam algum conhecimento produtivo adicional.” (Hausmann *et al.*, 2011 [2013], p. 8, tradução própria). Os autores mostram resultados empíricos de países que expandiram sua cesta de produtos exportados a partir de produtos que já exportavam. Esses produtos são “próximos” em termos de conhecimento produtivo. “Produtos são veículos para o conhecimento.” (Hausmann *et al.*, 2011 [2013], p. 15, tradução própria).

Por ser uma abordagem baseada em resultados, a complexidade econômica possui um conjunto de medidas e indicadores, que fornecem respostas importantes para os problemas que norteiam a complexidade e crescimento econômico. Para a construção dos indicadores, dois elementos são utilizados como base, tanto na argumentação teórica, como na metodológica, quais sejam: a diversidade e a ubiquidade. A quantidade de diferentes tipos de produtos que é exportado e que possui vantagem competitiva é definida como a diversidade de um país. Por outro lado, é possível observar o número de países que possuem vantagem competitiva em um produto; essa é a ubiquidade do produto. No entanto, a utilização de dados de produtos exportados possui uma limitação, que é a de não considerar as Cadeias Globais de Valor - CGV. As CGV são, basicamente, o conjunto de atividades que as firmas e trabalhadores realizam para produzir, completamente, um produto, da formulação inicial até seu pós-venda. Assim, vários países podem participar de uma determinada CGV de um produto, desde sua parte mais básica até a mais sofisticada (Carneiro, 2015). Visto que os autores utilizam dados do comércio internacional, as CGV podem afetar os resultados em algum nível. Ainda assim, o nível de explicação do indicador é muito interessante.

A diversidade e a ubiquidade não são indicadores, mas são medidas “chave” para a obtenção dos indicadores de complexidade. Isto porque, elas fornecem uma explicação

interessante sobre a diversidade dos países e a ubiquidade dos produtos. Todavia, a diversidade, por si só, não é suficiente para indicar a disponibilidade de capacidades de um país. Por isso, a ubiquidade dos produtos que os países produzem é essencial. Quanto menor a ubiquidade de um produto, mais raro ou mais difícil é produzi-lo. Outro detalhe importante sobre a construção teórica e metodológica é que, por ser uma investigação sobre o mercado internacional, os autores originalmente utilizavam apenas dados de produtos tradables, ou seja, bens comercializáveis no mercado internacional.

Na metodologia da complexidade econômica, a coocorrência é um conceito fundamental para entender a interconexão entre diferentes produtos que são produzidos em um mesmo país. A coocorrência refere-se à tendência de certos produtos ocorrerem juntos em uma mesma área geográfica. O cálculo da complexidade econômica parte do pressuposto de que as capacidades de produzir vários produtos, que estão presentes em um país, são interligadas. A coocorrência sugere que a presença de certas indústrias pode facilitar ou fortalecer o desenvolvimento de outras, criando um ecossistema econômico mais resiliente e dinâmico. Por exemplo, em uma região onde há uma forte indústria de tecnologia da informação, é provável que também existam empresas de serviços de suporte técnico, centros de pesquisa e desenvolvimento, instituições de ensino superior com programas relacionados à tecnologia e startups inovadoras. Essa coocorrência de atividades relacionadas à tecnologia da informação cria um ambiente propício para o crescimento e a inovação nesse setor. Assim, a coocorrência é frequentemente medida por meio de matrizes de similaridade ou redes de coocorrência, que destacam as relações entre diferentes setores econômicos com base na frequência com que eles aparecem juntos em uma determinada região. Essas análises ajudam a identificar padrões e clusters de atividades econômicas que podem indicar áreas de especialização e vantagem competitiva para uma região. Ao explorar a coocorrência de atividades econômicas em uma região, os pesquisadores podem obter insights sobre a estrutura e a dinâmica do tecido econômico local, orientando políticas e estratégias para promover o desenvolvimento econômico sustentável.

#### 4 METODOLOGIA

Para chegar aos indicadores de complexidade e construção das redes de indústrias, partimos do trabalho seminal de Hidalgo *et. al* (2007), com algumas adaptações e outras

contribuições para o âmbito regional, como os trabalhos de Freitas (2017) e Daboín *et al.* (2019). Ao contrário do trabalho de Hidalgo *et al.* (2007), que se baseou em dados de comércio internacional para analisar a complexidade de países e produtos, o presente trabalho emprega dados de emprego por atividade econômica, com o intuito de compreender a complexidade em um contexto nacional e regional. Os dados são extraídos da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, referentes a 2019<sup>6</sup>, categorizados de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0), abrangendo os códigos de 01 a 33, que englobam a Indústria Agropecuária, a Indústria Extrativa e a Indústria de Transformação. A fim de manter a coerência metodológica com o trabalho de Hidalgo *et al.* (2007), que se concentrou em produtos comercializáveis no comércio internacional, os serviços não foram considerados neste estudo. Dessa forma, a análise mantém o foco na produção de bens, refletido nas divisões de 01 a 33 em nível de classe, totalizando 307 atividades econômicas distintas.

O quadro 1 apresenta as fórmulas e explicações relacionadas à metodologia empregada para calcular os indicadores de complexidade em um contexto de análise regional. As fórmulas abordam desde os cálculos iniciais de quociente locacional (QL) para avaliar a especialização regional até as medidas refinadas de diversidade e ubiquidade. Além disso, são descritos os processos de reflexão infinita para obter os indicadores finais de complexidade econômica e complexidade da indústria.

**Quadro 1 - Fórmula e descrição dos Indicadores<sup>7</sup>**

(Continua)

FÓRMULA	DESCRIÇÃO
$X = \sum_i \sum_r M_{ri}$	O cálculo da complexidade é obtido através da soma das matrizes $M_{ri}$ , onde $r$ representa as regiões e $i$ as indústrias
$QL_{ri} = \frac{\frac{E_{ir}}{E_r}}{\frac{E_i}{E_B}}$	<p>O Quociente Locacional (QL) avalia o nível de especialização regional em relação ao emprego por atividade econômica, representando a razão entre o emprego da indústria <math>i</math> na região <math>r</math> e o emprego total da região, dividido pelo emprego da indústria <math>i</math> no Brasil e o emprego total do país.</p> <p>Os <u>componentes do QL</u> são:</p> <p><math>E_{ir}</math>: Representa o emprego na indústria específica <math>i</math> na região <math>r</math>. Indica a quantidade de pessoas empregadas nessa indústria na região de interesse.</p>

<sup>6</sup> Esse recorte foi escolhido para evitar mudanças causadas pela pandemia do COVID-19.

<sup>7</sup> As fórmulas estão em ordem de execução. Para mais detalhes ver o apêndice técnico dos trabalhos de Hidalgo *et al.* (2007) e Daboín *et al.* (2019).

	<p><math>E_r</math>: Indica o emprego total na região <math>r</math>, abrangendo todas as indústrias. É a soma do emprego de todas as indústrias na região.</p> <p><math>E_i</math>: Refere-se ao emprego total na indústria <math>i</math> em todo o país (ou na área de referência). É a soma do emprego em uma indústria específica em todas as regiões.</p> <p><math>E_B</math>: Representa o emprego industrial total na área de referência (Brasil).</p>
$M_{ri} = 1 [QL_{ir} \geq 1]$	A matriz $M_{ri}$ representa as indústrias que possuem vantagem de concentração de emprego em relação à parcela nacional, onde $QL_{ir}$ é maior ou igual a 1.
$Diversidade_r = K_{r0} = \sum_i M_{ri}$	A diversidade de uma região é a quantidade de indústrias com $QL$ maior ou igual a 1, representada pela soma das colunas da matriz $M_{ri}$ .
$Ubiquidade_i = K_{i0} = \sum_r M_{ri}$	A ubiquidade de uma indústria é o número de regiões onde essa indústria é observada com um $QL$ maior ou igual a 1, representada pela soma das linhas da matriz $M_{ri}$ .
<p>Média Ubiquidade<math>_r = K_{r1} = \frac{\sum_i K_{i0} * M_{ri}}{K_{r0}} \rightarrow K_{r2} \rightarrow \dots \rightarrow K_{r\infty} = ICE_r</math></p>	A média da ubiquidade do emprego industrial na região $r$ após a primeira reflexão, calculada ponderando a diversidade e a ubiquidade. O Indicador de Complexidade Econômica (ICE) de uma região é o resultado do processo de reflexão infinita das médias da ubiquidade.
<p>Média Diversidade<math>_i = K_{i1} = \frac{\sum_r K_{r0} * M_{ri}}{K_{i0}} \rightarrow K_{i2} \rightarrow \dots \rightarrow K_{i\infty} = ICI_i</math></p>	A média da diversificação das regiões que empregam o setor $i$ após a primeira reflexão, calculada ponderando a diversidade e a ubiquidade. O Indicador de Complexidade da Indústria (ICI) de uma indústria é o resultado do processo de reflexão infinita das médias da diversificação.
$Coocorrência_{i,i} = U_{i,i} = M_{ri}^T * M_{ri}$	A coocorrência entre duas indústrias é calculada a partir da matriz $M_{ri}$ transposta multiplicada pela matriz $M_{ri}$ , representando a probabilidade de um par de indústrias estarem presentes na mesma região.
<p><math>\phi_{i,i'} = \frac{U_{i,i'}}{\max(U_{i,i}, U_{i',i'})}</math></p> <p><math>\phi_{i,i'}</math> = coocorrência das indústrias</p>	A proximidade tecnológica implícita de co-localização entre indústrias é estimada pela divisão das coocorrências entre as indústrias $i$ e $i'$ pelo máximo entre as coocorrências de cada indústria individualmente. A partir desse resultado encontramos o <b>grau de relacionamento entre as indústrias</b> .

Fonte: Elaboração própria.

Também são apresentadas no Quadro 1 as métricas de coocorrência, que revelam a proximidade entre as indústrias em termos de sua presença conjunta em regiões específicas. Os resultados do cálculo dos indicadores permitem visualizar em rede a matriz de coocorrência. Dessa forma, chega-se à matriz do espaço industrial, que é feita a partir da normalização da matriz de coocorrência de acordo com o máximo da linha/coluna desta. Assim, a matriz do espaço industrial recebe valores entre 0 e 1, o que indica o nível de proximidade entre as indústrias. Seguindo a metodologia de Hidalgo *et al.* (2007) e Daboín *et al.* (2019) apenas 5% das ligações mais fortes são exibidas, para descartar as ligações mais fracas e facilitar a visualização e análise das redes.

Os resultados deste trabalho são apresentados em forma de redes, cuja análise é fundamentada nos conceitos de grafos. De maneira simplificada, um grafo consiste em um conjunto de pontos denominados vértices (ou nós) e outro conjunto denominado

arestas (ou conexões). Essa estrutura básica possibilita a modelagem de diversas situações, incluindo a criação de redes que representam as relações entre indústrias, ocupações e conhecimento em diferentes regiões. As conexões estabelecidas entre os vértices não são necessariamente físicas, mas relacionais. Normalmente, a representação de um grafo é feita através de uma matriz de adjacência  $Anxn$ , onde dois vértices são considerados adjacentes se houver uma aresta que os conecte, enquanto duas arestas são consideradas adjacentes se compartilharem um mesmo vértice (Vasconcellos, 2022).

Uma característica das redes elaboradas neste estudo é a ausência de direção. Um grafo é considerado não orientado quando as relações entre os nós são simétricas. Com o intuito de facilitar a visualização das redes, optou-se por utilizar grafos não orientados, nos quais as arestas não possuem uma direção definida. O peso das arestas é determinado pela probabilidade condicional de coocorrência entre as indústrias, variando de 0 a 1, sendo que 1 indica uma proximidade de 100%, representada pela ligação entre a mesma indústria e ela mesma, enquanto 0 indica ausência de conexão. Para a representação das redes com enfoque regional, empregou-se uma abordagem estética para diferenciar o tamanho dos nós. O espaço industrial compreende todas as indústrias em todo o território brasileiro, destacando-se as indústrias e ocupações com  $QL > 1$  para evidenciar sua presença em determinada região, o que pode ser observado pelo tamanho variável dos nós (Vasconcellos, 2022).

Foi utilizado o layout Fruchterman-Reingold, disponível no software Gephi, que é um padrão tradicional e posiciona automaticamente os nós com maior número de conexões mais próximos do centro, enquanto os nós com menos conexões são direcionados para as extremidades das redes. Por fim, os cálculos dos indicadores foram realizados no software de Linguagem R, utilizando o pacote "*economic complexity*" para manipulação e cálculo dos dados provenientes das matrizes da RAIS. Para a elaboração das redes, foi utilizado o software Gephi, que é uma ferramenta livre e aberta com diversas funcionalidades para criação e manipulação de redes.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos resultados do grau de relacionamento, foi identificado um conjunto de indústrias participantes da “produção petrolífera”, denominado de conjunto

petrolífero. Esse conjunto, em 2019, empregava 13,26% da mão de obra formal das indústrias da RMRJ analisadas neste trabalho, conforme descrito pela Tabela 1.

**Tabela 1** - Conjunto da Indústria Petrolífera, RMRJ, 2019

Classe CNAE 2.0	Indústria (Atividade Econômica)	ICI <sup>8</sup>	% emprego do conjunto petrolífero
06000	Extração de petróleo e gás natural	-0,507	14,8
09106	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	-0,380	15,7
19217	Fabricação de produtos do refino de petróleo	0,355	52,3
19225	Fabricação de produtos derivados do petróleo, exceto produtos do refino	0,905	4,2
28518	Fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo <sup>9</sup>	0,595	9,1
20215	Fabricação de produtos petroquímicos básicos	1,165	2,4

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da RAIS.

A seleção das indústrias da tabela 1 foi feita de acordo com sua participação direta na extração e produção de P&G, tendo sido selecionadas apenas as indústrias que participam da chamada “Primeira Geração<sup>10</sup>”. Estas indústrias servem de base para avaliar as ligações indiretas (grau de relacionamento) com outras indústrias. Cabe lembrar que como o presente trabalho não utiliza dados sobre o setor de serviços, os serviços relacionados à indústria de petróleo e gás não foram incluídos. A primeira coluna da Tabela 1 se refere à Classificação Nacional das Atividades Econômicas, apenas para identificação. O percentual de emprego se refere ao total dos empregos formais da indústria extrativa da RMRJ.

A partir da aplicação metodológica, os resultados são apresentados em redes, para melhor entendimento e interpretação. Assim, é possível analisá-los como uma “fotografia” ou “radiografia” da estrutura produtiva, especificamente, do conjunto

<sup>8</sup> Indicador de Complexidade Industrial

<sup>9</sup> Essa indústria foi adicionada ao conjunto petrolífero, embora faça parte da “Fabricação de Máquinas e Equipamentos”, na classificação da CNAE. Isso porque, esta indústria sempre aparece com fortes ligações a todas as outras indústrias do setor petrolífero. Por isso, foi uma escolha dos autores inseri-la na análise.

<sup>10</sup> São as produtoras de petroquímicos básicos, produtos resultantes da primeira transformação de correntes petrolíferas (nafta, gás natural, etano etc.) por processos químicos (craqueamento a vapor, pirólise, reforma a vapor, reforma catalítica etc.). Os principais produtos primários são as olefinas (eteno, propeno e butadieno) e os aromáticos (benzeno, tolueno e xilenos). Secundariamente, são produzidos ainda solventes e combustíveis (Gomes; Dvorsak; Heil, 2012, p. 80).

petrolífero da RMRJ<sup>11</sup>. Os resultados do ICI mostram que as indústrias mais complexas são as que compreendem os setores de: **fabricação de equipamentos eletrônicos, elétricos, transportes e química**; e os setores que possuem menor nível de complexidade são as atividades relacionadas à **agricultura e à indústria extrativa**. Esse resultado está de acordo com os trabalhos de Hausmann *et al.* (2011) que utilizam dados de exportações, bem como, o de Freitas (2019), que estudou as microrregiões brasileiras, a partir de dados de emprego por atividade econômica. É importante destacar que o cálculo da complexidade não considera toda a tecnologia utilizada para extração de petróleo no pré-sal, ou seja, não considera a complexidade do processo, apenas do produto.

A figura 1 apresenta as indústrias que a RMRJ possui *Vantagem de Concentração do Emprego Industrial - VCEI*, ou seja, indústrias que a região tem vantagem na comparação com todas as demais regiões do país (Vasconcellos, 2022).

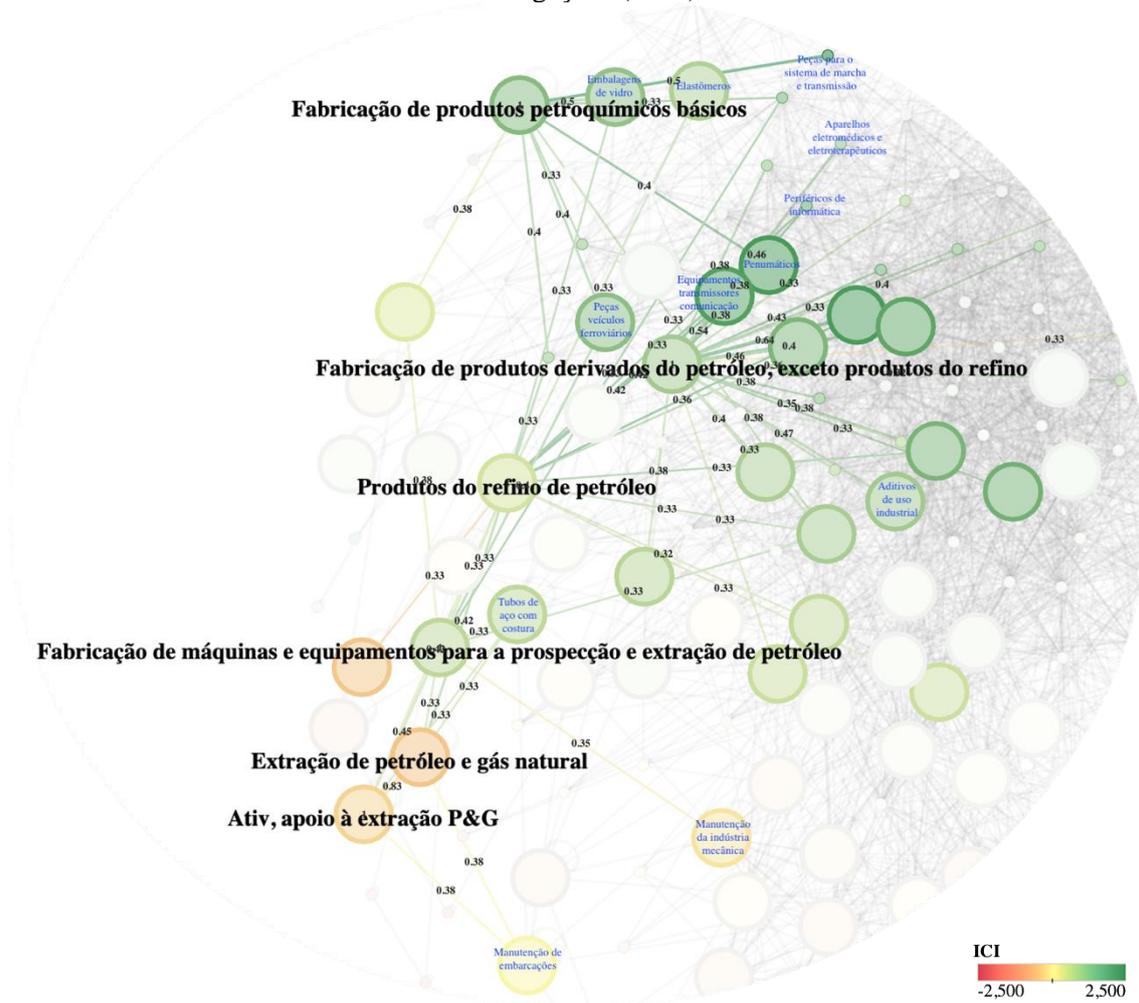
---

<sup>11</sup> Não se refere especificamente ao COMPERJ – embora o COMPERJ possua quase todas as indústrias descritas, o “conjunto petrolífero” citado neste trabalho tem a ver com as principais indústrias observadas na região, e principalmente, que possuem ligações quando postas em rede. Ou seja, é o conjunto das indústrias ligadas à primeira geração da produção petrolífera adicionado das Fabricação de Máquinas e Equipamentos necessários para sua extração.



tradicionais. Cabe observar também que a parte verde-escura da rede parece incompleta, o que demonstra a falta de VCEI em indústrias mais complexas. Como as indústrias mais complexas são as que mais possuem ligações, ou seja, encadeamentos, o espaço de indústrias corrobora a ideia de “estrutura produtiva oca” de Sobral (2009). A parte menos complexa, cujos nós têm cor vermelha, também não é completa, o que confirma a ausência de indústrias ligadas à agricultura, por exemplo, um problema antigo na produção de alimentos. Além disso, muitas das indústrias em que a RMRJ possui VCEI estão em uma posição intermediária de complexidade, corroborando os achados de Sobral (2009) e Silva (2012), que estudaram a estrutura produtiva da RMRJ concluíram que esta é pautada em indústrias tradicionais, como: bebidas, produtos alimentícios, vestuário, além de manutenção, e serviços de impressão.

Ao analisar o conjunto petrolífero, observou-se que a extração de P&G e as atividades de apoio à extração possuem menor complexidade, menos ligações com outras indústrias e no grafo estão mais próximas da borda. Já o refino de petróleo é mais complexo e mais próximo de outras indústrias de maior complexidade. As indústrias de vestuário, laminados planos de aço, manutenção de máquinas e equipamentos para indústria mecânica possuem grande quantidade de empregos, no entanto, estão em uma posição intermediária de complexidade. Os segmentos menos complexos estão concentrados em alimentos, agricultura e bebidas, enquanto outros, como automóveis, peças e acessórios para veículos, pneumáticos e câmaras-de-ar são mais complexos. O grau de relacionamento entre as indústrias e o nível do ICI do complexo petrolífero é destacado na figura 2.

**Figura 2** - Recorte do Espaço Industrial - conjunto da indústria petrolífera de primeira geração e suas ligações (2019)

Fonte: Vasconcellos, p. 225, 2022.

A figura 2 mostra as indústrias do conjunto petrolífero referentes à “primeira geração<sup>12</sup>”, e à fabricação de máquinas e equipamentos para prospecção e extração de petróleo, como explicado na Tabela 1. A extremidade da Figura 2 apresenta as atividades de apoio à extração de petróleo e gás, uma indústria de menor complexidade, que possui uma ligação forte com a extração de petróleo e gás natural, com grau de relacionamento de 83%, além de um grau de relacionamento de 45% com máquinas e equipamentos para prospecção, e 42% com produtos do refino do petróleo. Possui também ligações com a manutenção de embarcações (38%) e a produção de tubos de aço com costura (33%). A extração de petróleo e gás natural, além de possuir as mesmas ligações das atividades de

<sup>12</sup>Primeira Geração são as produtoras de petroquímicos básicos, produtos resultantes da primeira transformação de correntes petrolíferas (nafta, gás natural, etano etc.) por processos químicos (craqueamento a vapor, pirólise, reforma a vapor, reforma catalítica etc.) (Gomes; Dvorsak; Heil 2012, p. 80).

apoio à extração de P&G, também possui um grau de relacionamento de 33% com resinas termoplásticas. A fabricação de máquinas e equipamentos para prospecção e extração de petróleo, além de outras indústrias do complexo petrolífero, possui ligações com manutenção de máquinas e equipamentos da indústria mecânica (35%) e fabricação de peças e acessório para veículos ferroviários (40%).

A indústria de refino de petróleo é relacionada às seguintes indústrias: fabricação de equipamentos transmissores de comunicação e fabricação de pneumáticos e de câmaras-de-ar (42%); fabricação de componentes eletrônicos (36%); fabricação de artefatos de material de plástico não especificado, fabricação de cosméticos, fabricação de elastômeros e fabricação de resinas termoplásticas (33%), entre outros. A indústria de fabricação de produtos petroquímicos básicos também possui ligações com outras indústrias mais complexas, embora a quantidade de ligações seja menor do que as apresentadas pela indústria de refino e derivados do petróleo. A principal ligação da fabricação de produtos petroquímicos é com a fabricação de embalagens de vidro e a fabricação de peças e acessórios para os sistemas de marcha e transmissão de veículos automotores (50%); também está relacionada com a fabricação de peças para veículos ferroviários, fabricação de pneumáticos e câmaras-de-ar, e fabricação de resinas termoplásticas (40%).

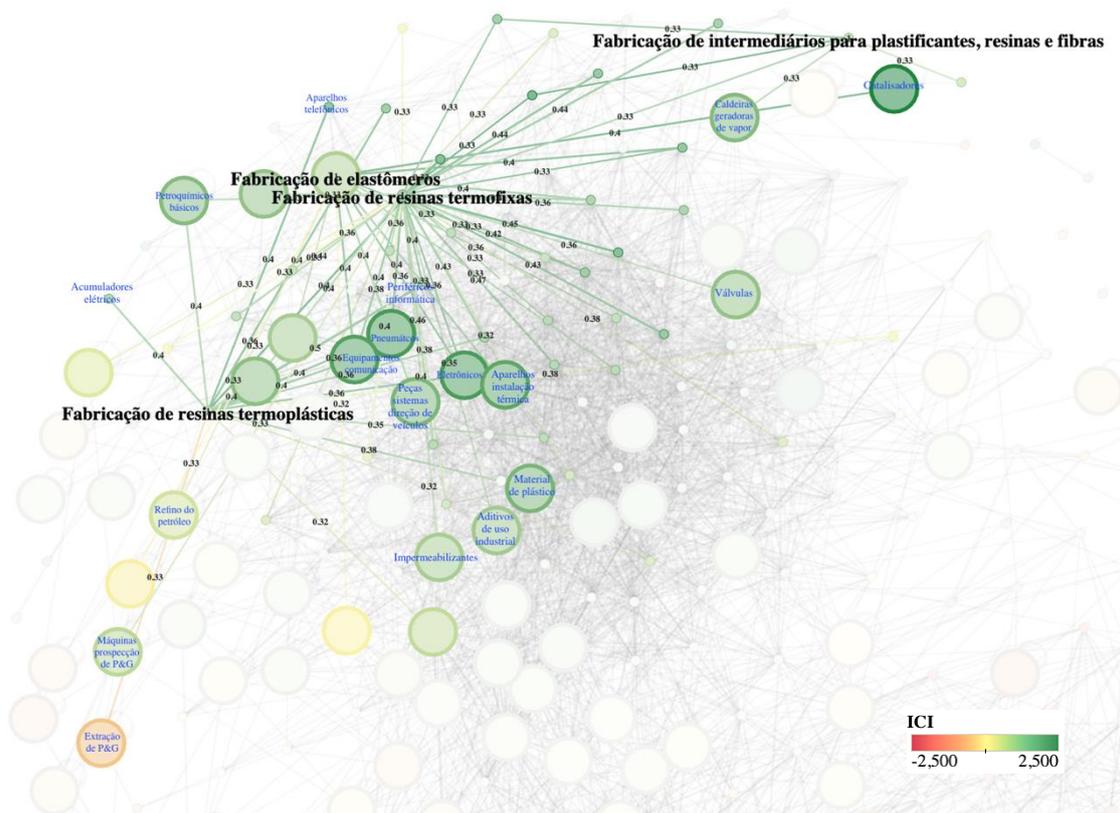
Nesse conjunto petrolífero, a indústria mais próxima do centro do espaço de indústrias, junto à parte mais verde – mais complexa -, é a fabricação de produtos derivados do petróleo, exceto produtos do refino, que se relaciona, por exemplo às indústrias de: fabricação de componentes eletrônicos (64%); fabricação de equipamentos transmissores de comunicação (54%); fabricação de aditivos industriais (47%); fabricação de aparelhos eletromédicos e eletroterapêuticos e equipamentos de irradiação (46%), entre outros.

Ao analisar a Figura 3, é possível observar que quanto mais próximo do centro superior, mais conexões as indústrias possuem, e mais complexas elas são. Assim, fica claro que as indústrias com maior nível de ICI do conjunto petrolífero podem gerar efeitos positivos e transbordamentos de capacidades produtivas para outras indústrias complexas a que estão relacionadas. O grande desafio para o ERJ, que já é conhecido, se faz em adensar a cadeia petrolífera (Silva; Matos, 2016).

Na Tabela 1 foram apresentados alguns indicadores do conjunto petrolífero da RMRJ; quanto mais complexa a indústria, menor a participação no emprego desse conjunto. Quando a análise é ampliada para o conjunto de indústrias de segunda geração,

ficam evidentes as limitações da produção petrolífera da RMRJ, no que se refere à participação das indústrias mais complexas. A figura 3 mostra as ligações entre indústrias que o complexo petrolífero de segunda geração<sup>13</sup> possui.

**Figura 3** - Recorte do Espaço Industrial - conjunto da indústria petrolífera de segunda geração e suas ligações (2019)



Fonte: Vasconcellos, p. 227, 2022.

Na figura 3, as indústrias de segunda geração são representadas pela fabricação de elastômeros, resinas termofixas, resinas termoplásticas, e intermediário para plastificantes, resinas e fibras. Percebe-se, visualmente, que há certa “continuidade” em relação à primeira geração, em direção ao centro do espaço industrial, onde estão as indústrias mais complexas. Destaca-se, ainda, a falta de VCEI da RMRJ nessas indústrias. Apenas a fabricação de elastômero apresenta VCEI na região, todavia com baixa quantidade de emprego (0,9% da indústria extrativa). As resinas termoplásticas

<sup>13</sup> [...] São as indústrias produtoras de resinas termoplásticas (polietilenos e polipropilenos) e de intermediários, produtos resultantes do processamento dos produtos primários, como MVC, acetato de vinila, TDI, óxido de propeno, fenol, caprolactama, acrilonitrila, óxido de eteno, estireno, ácido acrílico etc. Esses intermediários são transformados em produtos finais petroquímicos, como PVC, poliestireno, ABS, resinas termoestáveis, polímeros para fibras sintéticas, elastômeros, poliuretanas, bases para detergentes sintéticos e tintas etc. (Gomes; Dvorsak; Heil 2012, p. 80).

empregam 0,7%, resinas termofixas e intermediários para plastificantes, resinas e fibras empregam a mesma quantidade, 0,03%, do emprego dentro do conjunto petrolífero. Isso posto, não surpreendem todos os esforços destinados à completude do COMPERJ, visto que este abrigaria empresas de segunda geração da cadeia produtiva do petróleo.

Os resultados mostraram que o desenvolvimento de indústrias mais sofisticadas da cadeia petrolífera está diretamente associado à conclusão do COMPERJ. A não conclusão do COMPERJ se apresenta como frustração para estudiosos do desenvolvimento econômico fluminense (Silva; Zurita, 2019). Os resultados corroboram a imprescindibilidade da expansão das indústrias de P&G em direção às mais complexas, demonstrando a importância de concluir e consolidar a cadeia petrolífera no ERJ, especificamente, na RMRJ.

Em suma, a RMRJ está consolidada a partir de indústrias tradicionais e de um conjunto petrolífero de primeira geração. Isso significa que a região permanece ancorada em indústrias de complexidade industrial mediana e baixa, que possuem menos encadeamentos e menos oportunidades de atrair indústrias mais complexas, as quais apresentam conexões e compartilhamento de capacidades com uma diversidade de outras indústrias.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo aborda a complexidade industrial da indústria petrolífera na RMRJ, suas ligações e sua importância na estrutura produtiva regional. Ao analisar as conexões entre as indústrias petrolíferas e outras atividades econômicas, este trabalho destaca a relevância de promover a diversificação e sofisticação da economia regional, visando ao crescimento econômico. Assim, este artigo contribui para o debate sobre políticas de desenvolvimento regional e para a elaboração de estratégias que visem fortalecer a economia da RMRJ e, conseqüentemente, do estado como um todo.

Os resultados indicam que a falta de indústrias de alta complexidade no setor petrolífero da RMRJ contribui para um "espaço vazio" na estrutura produtiva da região. Observa-se que as indústrias mais complexas estão ausentes ou subdesenvolvidas na região, enquanto as indústrias menos complexas e de complexidade mediana, como as relacionadas à agricultura, à indústria extrativa, a produção de alimentos e bebidas, predominam. A falta de indústrias petrolíferas de alta complexidade limita o

desenvolvimento de outras indústrias econômicas complexas na RMRJ. A indústria petrolífera, especialmente em atividades como a extração de petróleo e gás, apresenta menor complexidade e conexões com outras indústrias, o que limita os efeitos positivos de transbordamento de capacidades produtivas para setores mais complexos. Esta indústria se destaca em termos de emprego, porém, as atividades relacionadas à extração de petróleo e de apoio a essa extração são menos complexas e estão periféricamente conectadas na rede industrial. Ela também apresenta uma hierarquia de complexidade, com as atividades de apoio à extração de petróleo e gás sendo as menos complexas, enquanto o refino de petróleo e a fabricação de produtos derivados do petróleo estão mais próximos das indústrias complexas do centro da rede industrial. As indústrias de segunda geração, como a fabricação de elastômeros e resinas termoplásticas, carecem de desenvolvimento significativo e têm uma participação mínima no emprego industrial da região.

As implicações decorrentes dos resultados apresentados sugerem a necessidade de uma intervenção política deliberada para promover a transformação estrutural da economia da RMRJ, em direção a uma estrutura industrial mais complexa e diversificada. Esse empreendimento requer uma abordagem multifacetada e coordenada, visando não apenas à conclusão de empreendimentos estratégicos, como o COMPERJ, mas também ao fomento da inovação, diversificação e integração das cadeias produtivas. O COMPERJ emerge como uma prioridade inegável, dada sua importância crucial para promover as indústrias de segunda geração no setor petrolífero. Isso não apenas impulsionaria o desenvolvimento das indústrias associadas, mas também geraria empregos e estimularia o crescimento econômico local.

Por fim, vale destacar que as limitações deste trabalho estão na própria aplicação da metodologia e das delimitações setoriais. Para estudos futuros sugerimos o aprofundamento da análise setorial, a ampliação da pesquisa incluindo o setor de serviços e as implicações do desenvolvimento de indústrias petrolíferas de terceira geração. E, principalmente, cabe aprofundar os estudos sobre os possíveis efeitos positivos do adensamento da estrutura produtiva, não apenas da RMRJ, mas do ERJ, uma vez que outras regiões também podem se beneficiar de uma estratégia conjunta, em direção às indústrias mais complexas.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Philip; ARROW, Kenneth; PINES, David. **The economy as an evolving complex system**. Reading MA: Addison, 1988.

ARTHUR, Brian. Complexity and the economy. **Science**, [S.l.], v. 284, n. 5411, p. 107-109, 1999. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10103172/>. Acesso em: 5 mar. 2024.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970**. Unesp, 2007.

CARNEIRO, Flavio L. **Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor**. Texto para Discussão IPEA, Brasília. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4376>. Acesso em: 5 mar. 2024.

DABOÍN, Carlos; ESCOBARI, Marcela; HERNÁNDES, Gabriel; MORALES-ARILLA, José. Technical Paper - **Economic Complexity and Technological Relatedness: Findings for American Cities**. Brookings Institution, 2019.

DATA VIVA. Disponível em: <http://www.dataviva.info/en/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ESCOBARI, Marcela; SEYAL, Ian; MORALES-ARILLA, José; SHEARER, Chad. **Growing Cities That Work for All: A Capability-Based Approach to Regional Economic Competitiveness**. Brookings Institution, 2019.

FREITAS, Elton Eduardo. **Indústrias relacionadas, complexidade econômica e diversificação regional: uma aplicação para microrregiões brasileiras**. Tese (Doutorado em Economia) Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG/Cedeplar. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/37951>. Acesso em: 15 nov. 2023.

IBGE. Dados Econômicos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2023.

GOMES, Gabriel; DVORSAK, Peter; HEIL, Tatiana Boavista Barros. **Indústria petroquímica brasileira: situação atual e perspectivas**. BNDES, 2005. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2485/1/BS%20201%20Indústria%20petroqu%C3%ADmica%20brasileira\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2485/1/BS%20201%20Indústria%20petroqu%C3%ADmica%20brasileira_P.pdf). Acesso em: 16 jul. 2023.

HAUSMANN, Ricardo; KLINGER, Bailey. The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage. **CID Working Paper** N° 146, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242563879\\_The\\_Structure\\_of\\_the\\_Product\\_Space\\_and\\_the\\_Evolution\\_of\\_Comparative\\_Advantage](https://www.researchgate.net/publication/242563879_The_Structure_of_the_Product_Space_and_the_Evolution_of_Comparative_Advantage). Acesso em: 16 jul. 2023.

HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César. A.; Bustos, Sebastián; Coscia, Michele; Simoes, Alexander; Yildirim, Muhammed. **The atlas of economic complexity**:

Mapping paths to prosperity. Mit Press, 2011 [2013]. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt9qf8jp>. Acesso em: 16 jul. 2023.

HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, Cesar. Country diversification, product ubiquity, and economic divergence. **CID Working Paper** N° 201, 2010. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242563879\\_The\\_Structure\\_of\\_the\\_Product\\_Space\\_and\\_the\\_Evolution\\_of\\_Comparative\\_Advantage](https://www.researchgate.net/publication/242563879_The_Structure_of_the_Product_Space_and_the_Evolution_of_Comparative_Advantage). Acesso em: 16 jul. 2023.

HIDALGO, César; KLINGER, Bailey; BARABASI, Alberto; HAUSMANN, Ricardo. The product space conditions the development of nations. **Science**, [S.l.], v. 317, n. 5837, p. 482-487, 2007. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17656717/>. Acesso em: 16 jul. 2023.

HIDALGO, César A; BALLAND; BOSCHAMA; DELGADO; FELDMAN; FRENKEN; GLAESER; HE; KOEGLER; MORRISON; NEFFKE; RIGBY; STERN; ZHENG; ZHU. **The principle of relatedness**. In: International conference on complex systems. Springer, Cham, 2018. p. 451-457. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/326562653\\_The\\_Principle\\_of\\_Relatedness\\_Proceedings\\_of\\_the\\_Ninth\\_International\\_Conference\\_on\\_Complex\\_Systems](https://www.researchgate.net/publication/326562653_The_Principle_of_Relatedness_Proceedings_of_the_Ninth_International_Conference_on_Complex_Systems). Acesso em: 20 jul. 2023.

HIDALGO, Cesar. **Why information grows: The evolution of order, from atoms to economies**. Basic Books, 2015

NATAL, Jorge. Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro. **Nova Economia**, [S.l.], v. 14, n. 3, p. 71-90, 2004. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/437>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RAIS. Dados de Emprego por atividade econômica e ocupações. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

ROSA, Bruno. Petrobras abre licitação para retomar construção de refinaria no polêmico Comperj. **O GLOBO**, maio de 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2024/05/02/petrobras-abre-licitacao-para-retomar-construcao-de-refinaria-no-polemico-comperj.ghhtml>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SILVA, Mauro Osório; MARCELLINO, Israel; VEIGA, Leonardo; REGO, Henrique; FALCÃO, Marianna. O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, [S.l.], v. 16, n. 29, p. 165-196, 2022. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/573>. Acesso em: 10 nov. 2023.

SAMPAIO, Daniel Pereira. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) UNICAMP - Instituto de Economia, Campinas/SP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/949414>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SILVA, Robson Dias; ZURITA, Clara Irazabal. Boom, Burst e Doom: O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro como catalisador do Desenvolvimento Urbano-Regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 351, 2019. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5814>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SILVA, Robson Dias. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

SILVA, Robson Dias; MATOS, Manuel Victor Martins. Petróleo e Desenvolvimento regional: o Rio de Janeiro no pós-boom das commodities. **Revista de Desenvolvimento Econômico-RDE**, Salvador/BA, v. 2, n. 34, 2016. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/4437>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Limites ao Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: Aspectos Estruturais de seu Processo de Industrialização no período recente. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2009. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34883>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Finanças Públicas Fluminenses e Tensão Federativa: uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder. Monografia (prêmio Ministro Gama Filho 2018) Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://www.tcerj.tc.br/portalecg/pagina/pmgf\\_2018](https://www.tcerj.tc.br/portalecg/pagina/pmgf_2018). Acesso em: 3 abr. 2024.

THE ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2021. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/growth-lab>. Acesso em: 5 nov. 2023.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). Disponível em: <https://oec.world/en/>. Acessado em: 29 nov. 2023.

VASCONCELLOS, Bianca Louzada Xavier. **Oportunidades Produtivas Para as Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro**: análise em redes sob as perspectivas da complexidade econômica e da geografia econômica evolucionária. Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/360631201\\_OPORTUNIDADES\\_PRODUTIVAS\\_PARA\\_AS\\_MESORREGIOES\\_DO\\_ESTADO\\_DO\\_RIO\\_DE\\_JANEIRO\\_analis\\_e\\_em\\_Redes\\_sob\\_as\\_perspectivas\\_da\\_Complexidade\\_Economica\\_e\\_da\\_Geografia\\_Economica\\_Evolucionaria](https://www.researchgate.net/publication/360631201_OPORTUNIDADES_PRODUTIVAS_PARA_AS_MESORREGIOES_DO_ESTADO_DO_RIO_DE_JANEIRO_analis_e_em_Redes_sob_as_perspectivas_da_Complexidade_Economica_e_da_Geografia_Economica_Evolucionaria). Acessado em: 29 nov. 2023.

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

# ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL PARA AS VÍTIMAS DAS CHUVAS NA REGIÃO SERRANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## SOLIDARY ECONOMY AS AN INSTRUMENT FOR THE SOCIAL TRANSFORMATION OF RAIN VICTIMS IN THE MOUNTAIN REGION OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Ana Paula Pires do Nascimento<sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-8668-9627>

Correspondência: appnascimenti@id.uff.br

Gabriel da Silva<sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-4176-9073>

Correspondência: silva\_ga@id.uff.br

Adicéia de Souza Ferreira<sup>C</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-4977-3835>

Correspondência: adiceaferreira@ippmg.ufrj.br

<sup>A</sup> Mestranda do PPGAd- Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>B</sup> Mestrando do PPGAd- Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>C</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva PPGBIOS/UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/ cdf.2024.83859

Recebido em: 26 abr. 2024 | Aceito em: 3 jun. 2024.

### RESUMO

As frequentes inundações na Região Serrana do Rio de Janeiro ao longo dos últimos anos têm resultado em um elevado número de perdas de vidas humanas e significativos prejuízos materiais, incluindo a destruição de residências e outros bens materiais, geralmente adquiridos com esforço por seus moradores. Quando tragédias dessa magnitude acontecem, as vítimas contam com o apoio do poder público, da sociedade civil e das empresas privadas. Todavia, é importante reconhecer que esse assistencialismo não é suficiente para promover a transformação social e a emancipação para as vítimas dessas tragédias climáticas. Nesse ensaio teórico, por intermédio de pesquisas documental e bibliográfica, sem a pretensão de esgotar o tema, serão abordados os princípios da solidariedade, sustentabilidade e justiça social presentes na Economia Solidária (ES), com o objetivo de analisar como a ES pode contribuir para a transformação social das vítimas das chuvas na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro. Como resultado, o artigo estabelece a importância da ES que, acompanhada pela tecnologia social, são instrumentos aptos a minimizar os problemas



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.

sociais. Finalmente, aponta que a transformação social é vista como resultado da conscientização coletiva e do empoderamento dos indivíduos, destacando que a participação da população, inclusão social e sustentabilidade, auxiliam na promoção da justiça social, democracia e direitos humanos através de práticas econômicas e sociais colaborativas e inclusivas.

**Palavras-chave:** economia solidária; transformação social; tecnologia social.

## ABSTRACT

Frequent floods in the mountainous region of Rio de Janeiro over the last few years have resulted in a high number of human lives lost and significant material damage, including the destruction of homes and other material assets, generally acquired with effort by its residents. When tragedies of this magnitude happen, the victims count on the support of public authorities, civil society and private companies. However, it is important to recognize that this welfare is not enough to promote social transformation and emancipation for the victims of these climate tragedies. In this theoretical essay, through documentary and bibliographical research, without the intention of exhausting the topic, the principles of solidarity, sustainability and social justice present in the Solidarity Economy (ES) will be addressed, with the aim of analyzing how ES can contribute to the social transformation of victims of the rains in the Mountain Region of the State of Rio de Janeiro. As a result, the article establishes the importance of SE which, accompanied by social technology, are suitable instruments for minimizing social problems. Finally, it points out that social transformation is seen as a result of collective awareness and the empowerment of individuals, highlighting that population participation, social inclusion and sustainability help to promote social justice, democracy and human rights through practical practices. collaborative and inclusive economic and social.

**Keywords:** solidarity economy; social transformation; social technology.

## 1 INTRODUÇÃO

Em março de 2024, no Estado do Rio de Janeiro, centenas de ocorrências relacionadas às fortes chuvas que atingiram o território fluminense foram registradas, elevando o número de mortes em todo o Estado para 7, sendo 4 delas em Petrópolis Campos (2024). De acordo com Nitahara (2022), as mortes causadas pelas chuvas chegaram a 208 em Petrópolis em 2022. Esses não foram incidentes isolados. Em 11 de janeiro de 2011, na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, o evento climático que ficou conhecido como “A tragédia de 2011” resultou em 918 mortes, aproximadamente 345 desaparecidos e 33.795 pessoas deslocadas (Carvalho, 2022).

Ainda que as vítimas dessas tragédias contem com uma rede de apoio que envolve poder público, sociedade civil e empresas privadas, a ocupação urbana desordenada e a falta de planejamento dos espaços urbanos são fatores que contribuem para aumentar significativamente o número de mortes decorrentes das enchentes.

As políticas públicas - conjunto de ações e decisões do governo voltadas para a solução de problemas da sociedade - podem dispor da participação de organismos privados ou públicos sendo importante que haja avaliação e monitoramento constante por parte dos gestores públicos e da sociedade civil. Assim, torna-se possível observar se a política pública em questão consegue ser eficiente e efetiva em relação ao problema identificado (Mastrodi, 2019).

Contudo, nem sempre o Estado com suas políticas públicas acompanha *pari passu* as necessidades dos indivíduos, em especial, dos mais vulneráveis. No que concerne às vítimas das enchentes, o que geralmente se observa é o assistencialismo imediato com doações de roupas, colchões e materiais de limpeza, mas há uma lacuna que precisa ser preenchida no sentido de oferecer às pessoas que perderam suas moradias ou que foram desalojadas de suas casas oportunidades para recomeçarem suas vidas. Nesse ponto, indaga-se se essa lacuna pode ser preenchida pela Economia Solidária - ES.

A ES desponta no Brasil dentro de um contexto marcado pelo baixo dinamismo socioeconômico e altas taxas de desemprego, ganhando espaço no país devido à sua proposta diferenciada de organização e produção, pautada em princípios como autogestão e solidariedade, com o objetivo de atender aos interesses da sociedade, especialmente da população mais vulnerável Singer (2002). Assim, mais do que propor soluções para problemas sociais, a ES considera o indivíduo como parte integrante para a realização de um determinado projeto, deixando de ser mero espectador das transformações ao seu redor. Diante desse cenário, visitando os princípios da solidariedade, da sustentabilidade e da justiça social, discute-se como a Economia Solidária pode contribuir para a transformação social das vítimas das chuvas na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro.

## 2 METODOLOGIA

Trata-se de um ensaio teórico realizado por intermédio de pesquisas bibliográfica e documental. No desenvolvimento do ensaio, são geradas as próprias conclusões para as reflexões anunciadas inicialmente em forma de questionamentos (Meneghetti, 2011). A pesquisa documental em muito se assemelha à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Para Gil (2002):

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (Gil, 2002, p.42).

Assim, espera-se que esse ensaio traga contribuições para o vasto campo de estudos sobre Economia Solidária.

### 3 ECONOMIA SOLIDÁRIA

A origem do termo ES, remonta ao século XX, na Europa, com a denominação de economia social, em que estão inseridas, entre outras atividades, as desenvolvidas pelas cooperativas de trabalhadores. Essas atividades foram classificadas por Laville (2001) como “serviços de proximidade”, porque há valorização da coletividade graças à reciprocidade. Conforme Gaiger (2016):

O termo economia solidária ganhou expressão e oficialidade no Brasil a partir dos anos 1990, à medida que despontaram iniciativas econômicas notabilizadas e reconhecidas por sua natureza associativa e suas práticas de cooperação e autogestão. Ao expandir-se, a economia solidária passou a abarcar diversas categorias sociais e variadas modalidades de organização, como unidades informais de geração de renda, associações de produtores e consumidores, sistemas locais de troca, comunidades produtivas autóctones, bancos comunitários e cooperativas populares, dedicadas à produção de bens, à prestação de serviços, à comercialização e ao crédito. Nos dias atuais, o termo evoca um conjunto amplo de organizações econômicas, de entidades representativas e de organismos da sociedade civil e do Estado; ele tem servido para designar, simultaneamente, um tipo peculiar de empreendimento econômico, um movimento social e uma área de intervenção política (Gaiger, 2016, p.1).

Os movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST e o Movimento dos Trabalhadores - MT desempenharam papéis cruciais para a consolidação da Economia Solidária. Eles incentivaram os trabalhadores a assumirem o controle direto sobre o trabalho realizado e os meios de produção utilizados. Estes movimentos proporcionaram alternativas à produção e ao consumo por não dependerem de capital ou de um

empregador. Tais iniciativas são capazes de desenvolver uma economia autônoma que não se baseia na acumulação de capital (Luizão, 2012).

A ES envolve um conjunto de práticas econômicas que se baseiam em valores como a cooperação, a solidariedade, a sustentabilidade e a justiça social, propiciando uma alternativa ao modelo econômico dominante, em que o lucro e o crescimento econômico são sinônimos de sucesso. Por um lado, busca viabilizar a inclusão social e a diminuição da desigualdade econômica através da criação de clubes de trocas e produção baseadas na cooperação e no apoio mútuo, podendo-se dizer que em tais casos a definição enquadra-se como economia popular. Por outro, busca preservar os recursos naturais e promover a sustentabilidade ambiental, bem como promover a cultura e a diversidade (Lechat, 2008).

A ES é diametralmente oposta ao modo de produção capitalista. No capitalismo é visível as divisões entre o empregador, detentor dos meios de produção, e o empregado, indivíduo que aliena a sua força de trabalho. O resultado é uma competição em que não há paridade de armas, visto que para alcançar o lucro o empregador buscará reduzir os custos da produção, enquanto o empregado trabalha pela sua subsistência, pela remuneração. Como afirma Arruda (1998):

Muitas pessoas acreditam que a inclusão social é o caminho para superar a exclusão social, apresentando como uma forma de trazer os “excluídos” de volta ao mercado de trabalho capitalista. Mas não é uma solução durável porque tende a submetê-los de novo a uma condição de dependência de um patrão e um salário para sobreviver. O único caminho verdadeiro e sustentável de superar a exclusão social é emancipar o trabalho humano da submissão (Arruda, 1998, p. 5).

Na produção solidária não há concorrência, há cooperação. Não há lucro, há redistribuição de renda aos cooperados ou associados pelas chamadas sobras. (Cançado; Cardoso *et al.*, 2013). Logo, oferece uma forma de empreendedorismo que não se limita ao mercado, representando um modelo alternativo ao paradigma capitalista. Singer (2002) aponta que:

O programa da economia solidária se fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante e isso requer uma mudança significativa no pensamento de todos os membros da comunidade (Singer, 2002, p. 112).

Isso implica uma mudança significativa no pensamento dos membros da comunidade, indicando a necessidade de uma reorientação mental em direção a valores e práticas que priorizem a cooperação, solidariedade e distribuição equitativa dos recursos econômicos. Em resumo, a economia solidária busca oferecer uma alternativa ao modelo capitalista, promovendo relações econômicas mais igualitárias e comunitárias.

#### 4 SOLIDARIEDADE

Considera-se como práticas econômicas solidárias o cooperativismo, o comércio justo, o microcrédito e o empreendedorismo social compartilhados por grupos de indivíduos com os mesmos valores e interesses. Argumenta (Singer 2004, p. 9) que a solidariedade na economia só poderá realizar-se se ela for organizada igualmente pelos que se associam para produzir, comerciar, consumir e poupar. A chave dessa proposta é a associação entre iguais, em vez do contrato entre desiguais.

Ainda para (Singer, 2002, p. 112), a ES está baseada na ideia de que as contradições do capitalismo criam oportunidades para o desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante, o que exige uma mudança significativa no pensamento de todos os membros da comunidade. Portanto, a ES oferece uma forma de empreendedorismo que não se limita ao mercado, representando um modelo alternativo ao paradigma capitalista.

#### 5 SUSTENTABILIDADE

Na contramão do modo de produção capitalista, (Adams 2011, p. 13) enfatiza que a ES tem sua organização no tripé sustentabilidade, solidariedade, justiça, definindo-se como um modelo de organização social e econômico via trabalho associado integrando autogestão e meio ambiente da produção ao consumo e comercialização de bens e/ou serviços. Todas essas medidas visam incentivar a produção local, gerar emprego e renda e melhorar a qualidade de vida. (Campelo Filho *et al.*, 2018), apresentam as quebradeiras de coco babaçu no interior do Brasil como exemplo de sustentabilidade:

Quando da análise da cadeia de produção do babaçu, tem-se que os processos são relativamente simples e consistem basicamente da extração dos cachos com cocos na floresta e em seguida é realizado o processamento, onde ocorre a separação da amêndoa da casca do coco para posterior produção de óleo de babaçu, além da geração de coprodutos como artesanato, carvão, farinha, etanol, entre outros. Além de grande potencial de utilização, o coco babaçu vem ganhando destaque devido à questão da sustentabilidade, por ser um produto natural ele vem sendo visto com bons olhos para substituição de combustíveis fósseis. Um exemplo clássico é o estudo do óleo de babaçu na indústria automotiva, sendo este adotado para a produção de biocombustíveis, outra utilização do babaçu no ramo de combustível está na sua capacidade calorífica, sendo possível a fabricação de briquetes em substituição aos combustíveis fósseis como o carvão para aquecimento de caldeiras em processos industriais (Campelo Filho; Rosa; Lopes Júnior; Caselli, 2018, p. 1239).

Infere-se que é possível que o empreendimento solidário pode ser um importante instrumento para gerar renda e benefícios tanto para as vítimas das chuvas, quanto para outras comunidades vulneráveis sem deixar de lado a sustentabilidade.

## 6 JUSTIÇA SOCIAL

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, órgão responsável por medir anualmente o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, atua em mais de 170 países. Os valores utilizados pelo PNUD variam de 0 a 1, é considerado um país de desenvolvimento elevado valores acima de 0,80 e desenvolvimento baixos valores inferiores a 0,4999. Em seu Relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022, divulgado em maio de 2023, a pontuação obtida pelo Brasil alcançou o valor de 0,754. Considerando os países latino-americanos, o Brasil está na 10ª colocação, atrás do Chile, Argentina, Costa Rica, Uruguai, Panamá, República Dominicana, Cuba, Peru e do México. No ranking mundial, o Brasil, que em 2019/2020 ocupava a 79ª posição, em 2020/2021 ocupava a 84ª posição, em 2021/2022 está na 87ª posição. Para medir IDH são considerados três fatores: acesso à educação, com base nas taxas de analfabetismo e tempo médio de estudo, longevidade e expectativa de vida ao nascer e renda de acordo com o PIB *per capita* (por pessoa) (PNUD/RDH, 2023, p.273).

John Rawls (1971 *apud* Bessa 2022, p. 1 - 22), apresenta, entre outros, dois princípios que norteiam a concepção de justiça social:

6.1) Princípio da igualdade das liberdades básicas, em que postula que cada indivíduo deve ter direito a um conjunto igual de liberdades fundamentais, desde que essas não entrem em conflito com as mesmas liberdades para todos. Em outras palavras, as liberdades essenciais, como expressão, associação e consciência, devem ser garantidas igualmente para todos os membros da sociedade.

6.2) Princípio da diferença, em que postula que as disparidades sociais e econômicas devem ser organizadas de forma a beneficiar a todos, especialmente os menos favorecidos, e estarem vinculadas a posições e oportunidades acessíveis a todos.

Tais princípios delineiam um arcabouço conceitual para uma sociedade justa, onde as liberdades individuais são protegidas e as desigualdades são justificadas somente se contribuírem para o benefício de todos, especialmente os mais desfavorecidos, e se estiverem associadas a oportunidades equitativas para todos os membros da sociedade.

Segundo (Hocking, 2017, p. 29), “a justiça social é construída de forma a abordar [...] objetivos sociais importantes, seja agindo de maneira adequada a um mundo equitativo e solidário, respeitando a dignidade humana, ou criando uma sociedade inclusiva [...].

Pelo exposto, a ES revela-se um instrumento valioso para a materialização da justiça social eis que a redistribuição de riqueza dá –se por intermédio de um modelo de economia que busca promover a autogestão e a geração de renda por meio da cooperação entre iguais.

## **7 DIFICULDADES EM ESTABELEECER A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL PARA AS VÍTIMAS DAS CHUVAS**

Quando eventos climáticos de grandes proporções resultam em danos há uma mobilização imediata da sociedade civil, da iniciativa privada e do poder público para atender às vítimas que precisaram deixar suas casas em áreas de risco, ou que perderam suas casas devido às enchentes. No entanto, após a situação de emergência a assistência normalmente diminui. Em 2020, o Governo do Estado do Rio de Janeiro implementou o Cartão Recomeçar, um benefício concedido à população de baixa renda das regiões Norte e Noroeste afetadas por enchentes e deslizamentos no valor de R\$3 mil, em parcela única, Rio de Janeiro (2020). O aluguel social é um outro benefício comumente oferecido pelo poder público. Coêlho (2020 *apud* Santos, 2023, p.1889) afirma que o aluguel social

funciona como uma espécie de auxílio financeiro de natureza temporária, concedido, geralmente aos indivíduos que foram afetados por alguma calamidade pública (enchentes ou desabamentos, por exemplo), ou, ainda, que tiveram de ser realojados em razão de alguma obra pública.

Embora proveitosas, tais iniciativas pouco contribuem para a transformação social e a emancipação do indivíduo. Analisando a ES nos três municípios com índices de desabrigados e desalojados em consequência das chuvas na Região Serrana, observa-se que:

7.1) O Programa Economia Solidária, em Nova Friburgo, reúne em uma feira localizada no centro do município, artesãos e agricultores familiares que expõem seus produtos à venda, alguns para aumentar a fonte de renda de suas famílias. A ES está agregada à Secretaria Municipal de Assistência Social, Direitos Humanos e Trabalho (Nova Friburgo, 2024);

7.2) Em Petrópolis, o Fórum de Economia Popular e Solidária (FESP) reúne produtores locais de diversos segmentos, como alimentação, artesanato e confecção. Os integrantes do Fórum colocam seus produtos à venda em diversas praças do município, numa espécie de circuito. O município possui um Conselho Municipal de Economia Popular Solidária (CESP) (Petrópolis, 2024);

7.3) No município de Teresópolis há uma Secretaria de Emprego e Economia Solidária que oferece cursos de capacitação e qualificação profissional e o estímulo à formação de associações e empresas associativas de produção de bens ou serviços. Da mesma forma que os outros municípios, os produtos são vendidos em feiras (Teresópolis, 2024).

O vínculo que une as pessoas que colocam seus produtos à venda nos citados municípios não está necessariamente ou diretamente ligado às vítimas das chuvas. Além disso, a vinculação entre políticas públicas e ES não ocorre por acaso. As políticas públicas procuram incentivar modelos inovadores de produção, comercialização e distribuição de bens e serviços. A ES é um desses modelos na medida em que promove a organização autogestionária de pessoas, com o objetivo de gerar trabalho, renda e qualidade de vida para as comunidades, incentivando o desenvolvimento econômico e social com base na justiça social e na solidariedade. De acordo com (Alcântara 2014, p.135) houve uma tendência a transferir para os municípios a responsabilidade de resolver problemas relativos à geração de emprego e renda, fenômeno este que foi denominado como municipalização das políticas públicas de geração de renda.

Em vista disso, é necessário que sejam promovidas políticas que incentivem e financiem projetos compatíveis com os princípios da economia solidária, todavia, a institucionalização da ES pode também ser um entrave para que em grupos locais organizados por membros de comunidades que partilham interesses e valores implantem redes de ES de forma autônoma e independente.

## 8 TECNOLOGIA SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA: UM CAMINHO PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

O professor (Dagnino, 2008, p. 23), ensina que Tecnologias Sociais - TS são artefatos ou processos originados da ação de empreendimentos nos quais a propriedade dos meios de produção é coletiva, onde os trabalhadores realizam atividades econômicas de modo autogestionário, e a gestão e alocação dos resultados são decididas de forma participativa e democrática. Um dos objetivos da TS é fazer do indivíduo parte integrante para a realização de um determinado projeto, deixando de ser mero expectador das transformações ao seu redor. Como menciona Bava (2014):

Mais do que a capacidade de implementar soluções para determinados problemas, podem ser vistas como métodos e técnicas que permitam impulsionar processos de empoderamento das representações coletivas da cidadania para habilitá-las a disputar, nos espaços públicos, as alternativas de desenvolvimento que se originam das experiências inovadoras e que se orientam pela defesa dos interesses das maiorias e pela distribuição de renda (Bava, 2014.p.116).

Discorre Baumgarten (2006 *apud* Botelho, 2015, p. 4) sobre a interseção entre economia solidária e tecnologia social se manifesta em atividades centradas na abordagem de necessidades sociais, logo esses conceitos se entrelaçam por meio de correntes sociais que surgiram ao longo das mudanças históricas da sociedade.

Um bom exemplo de Tecnologia Social aplicada a desastres climáticos acontece em Angra dos Reis, município a sudoeste do estado do Rio de Janeiro. Coordenado pelo Prof. Dr. Anderson Mululo Sato, o projeto Rede de Educação para Redução de Desastres - RED está descrito no catálogo lançado em 10 de dezembro de 2021 pela Coordenação de Inovação e Tecnologias Sociais da Agência de Inovação - AGIR da Universidade Federal Fluminense. A RED tem por finalidade:

[...] criar, executar e aprimorar projetos educacionais visando a prevenção de desastres, tendo os agentes públicos e os moradores de áreas de risco como principais parceiros na construção das estratégias adotadas. Entende-se que a inserção de temas ligados à redução de riscos em práticas educativas, escolares e não escolares, aprimora a percepção de risco e a atuação preventiva da população frente às ameaças, reduzindo suas vulnerabilidades (UFF, 2021, p. 100).

Uma abordagem abrangente sobre os meios que podem propiciar a transformação social é trazida por Fernandes e Maciel (2010):

A promoção da transformação social, a participação direta da população, o sentido de inclusão social, a melhoria das condições de vida, o atendimento de necessidades sociais, a sustentabilidade socioambiental e econômica, a inovação, a capacidade de atender necessidades sociais específicas, a organização e sistematização da tecnologia, o diálogo entre diferentes saberes (acadêmicos e populares), a acessibilidade e a apropriação das tecnologias, a difusão e ação educativa, a construção da cidadania e de processos democráticos, a busca de soluções coletivas, entre outros, que são sustentados por valores de justiça social, democracia e direitos humanos (Fernandes; Maciel 2010, p. 9).

De fato, estimular a transformação social baseados em valores de justiça social, democracia e direitos humanos para construir uma sociedade mais equitativa, inclusiva e justa garante que ninguém será discriminado ou privado de seus direitos básicos.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Economia Solidária destaca-se por sua ênfase na união e na administração conjunta. Em vez de enfatizar a competição, ela valoriza a colaboração entre os participantes de uma comunidade. Nessa colaboração, a comunidade trabalha em conjunto para enfrentar desafios econômicos, culturais, políticos e sociais, através de iniciativas transformadoras. Isso fortalece os laços de solidariedade e apoio entre os membros da comunidade, contribuindo para a criação de novos modelos de desenvolvimento econômico e social que promovem oportunidades de trabalho e geração de renda.

Tecnologia social refere-se a práticas, a técnicas ou a metodologias desenvolvidas para resolver problemas sociais específicos ou melhorar as condições de vida das pessoas em comunidades. Ao contrário da tecnologia convencional, que geralmente se concentra

em soluções técnicas para problemas, a tecnologia social incorpora considerações sociais, culturais e econômicas em seu desenvolvimento e implementação.

A transformação social ocorre quando paradigmas são quebrados, logo, só é possível a consumação da ES quando os indivíduos têm plena consciência que fazem parte de um mesmo grupo que partilha suas dificuldades, dores, interesses e valores. Nesse ponto, as vítimas das enchentes na Região Serrana do Rio de Janeiro podem ter ao seu dispor políticas públicas que incentivem e financiem projetos compatíveis com os princípios da ES, bem como desenvolver ferramentas tecnológicas para auxiliar na organização e gestão das redes de solidariedade, mas para sua emancipação os indivíduos não devem se tornar dependentes de tais políticas.

Promover a transformação social através de princípios como participação da população, inclusão social, melhoria das condições de vida, sustentabilidade socioambiental e econômica, inovação, diálogo entre diferentes saberes, acessibilidade e apropriação das tecnologias, construção da cidadania e processos democráticos, reforçam os valores da justiça social, democracia e direitos humanos.

Para estudos futuros sobre o tema sugere-se a inserção da Educação Solidária como instrumento de transformação social para as vítimas das enchentes na Região Serrana do Rio de Janeiro, pois transmitir conhecimentos, habilidades e valores são importantes para o desenvolvimento e melhoria de suas vidas na sociedade, além de formar de cidadãos conscientes e comprometidos com a justiça social.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, Telmo; SCHOLZ, Robinson Henrique; CARGNIN, Tiago de Mello; HOSSEIN, Tatiana Spíndola. Tecnologia Social e Economia Solidária: desafios educativos. **Diálogo**, Canoas/RS, n. 18, p. 13-35, 2011. Disponível em <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/101>. Acesso em: 19 abr. 2024.

Alcântara, Fernanda Henrique Cupertino. Políticas públicas municipais e economia solidária. **Interações (Campo Grande)**, v. 15, p. 135, 2014. Disponível em <https://www.scielo.br/j/inter/a/PGN4SGzjvcbMQmbCs6kzzBS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

Arruda, Marcos. O “feminino criador”: socioeconomia solidária e educação. **Texto apresentado na Reunião Anual da Anped–Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação, Caxambu, 1998.**

BAVA, Silvio C. Tecnologia social e desenvolvimento local. *In: Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, p. 103-16, 2004. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/5905>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BESSA, Ana Carla Coelho; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. Uma interface entre a teoria da justiça de John Rawls e a justiça restaurativa como política criminal. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/70556>. Acesso em: 26 abr. 2024.

BOTELHO, Louise de Lira Roedel *et al.* Revisão integrativa da produção científica nacional da relação entre tecnologia social, economia solidária e incubadoras tecnossociais de cooperativas populares. *Revista ESPACIOS* | Vol. 36 (Nº 07) Año 2015, 2015.

CAMPELO FILHO, Eulálio *et al.* Economia solidária: a realidade das quebradeiras de coco babaçu no interior do Brasil. *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente*, v. 11, n. 4, p. 1239-1257, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/330011680\\_ECONOMIA\\_SOLIDARIA\\_A\\_REALIDADE\\_DAS\\_QUEBRADEIRAS\\_DE\\_COCO\\_BABACU\\_NO\\_INTERIOR\\_DO\\_BRASIL](https://www.researchgate.net/publication/330011680_ECONOMIA_SOLIDARIA_A_REALIDADE_DAS_QUEBRADEIRAS_DE_COCO_BABACU_NO_INTERIOR_DO_BRASIL). Acesso em: 26 abr. 2024.

CAMPOS, Ana Cristina. Temporal causou quatro mortes em Petrópolis **Agência Brasil**. 24 fev. 2022. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/temporal%20que%20atingiu-petropolis-registra-mais-de-300-mm-de-chuva>. Acesso em: 23 abr. 2024

CANÇADO, Airton Cardoso et al. Desfazendo um mal-entendido: discutindo as diferenças entre lucros e sobras. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 28-33, 2013. Disponível em <https://periodicos.ufrj.br/apgs/article/view/4431>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CARVALHO, Bruno. Em 2011, chuvas que atingiram região serrana do RJ deixaram quase mil mortos. **G1**. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/noticias/em-2011-chuvas-que-atingiram-regiao-serrana-do-rj-deixaram-quase-mil-mortos/#:~:text=Um%20outro%20desastre%20clim%C3%A1tico%20atingiu,conta%20do%20risco%20de%20desabamento>. Acesso em: 23 abr. 2024

DAGNINO, Renato P. **Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico**. Campinas: Unicamp, 2008.

SANTOS, Juliana Coelho dos; SANTOS, Daniella Maria Dias dos. Um novo olhar sobre o direito à moradia: o papel da locação social na garantia da moradia digna no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 15, n. 4, p. 1889-1936, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/66038>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ECONOMIA SOLIDÁRIA É FONTE DE RENDA PARA DEZENAS DE FAMÍLIAS FRIBURGUENSES.

Disponível em: <https://www.rededegestoresecosol.org.br/economia-solidaria-e-fonte-de-renda-para-dezenas-de-familias-friburguenses>. Acesso em: 16 jan. 2024.

FERNANDES, R. M. C.; Maciel, A. L. S. (Org.). **Tecnologias sociais: experiências e contribuições para o desenvolvimento social e sustentável**. Porto Alegre: Editora Fijo, 2010.

GAIGER, L. I. A Economia Solidária e o Mundo do Trabalho: quatro teses a partir de dados nacionais. **40º Encontro Anual da ANPOCS**. Programa de Pós-Graduação em Ciências 274 Sociais. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Editora Atlas SA, 2002.

HOCKING, Clare. Occupational justice as social justice: The moral claim for inclusion. **Journal of Occupational Science**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 29-42, 2017. Disponível em <https://doi.org/10.1080/14427591.2017.1294016>. Acesso em: 22 abr. 2024.

LAVILLE, J. L. Economia solidária, a perspectiva europeia. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1, 2001.

LECHAT, N. M. P. Autogestão: desafios políticos e metodológicos na incubação de empreendimentos solidários. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, 2008.

LUIZÃO, F. M. C.; Antonello, I. T. Economia solidária como política: alternativa à exclusão socioespacial. *In*: Pitaguarí, S. O.; Lanza, L. M. B. Cordeiro, S. M. A. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2012.

MASTRODI, Josué; Ifanger, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**. 24,9 (2019): 03-16, públicas. Meneghetti, Francis Kanashiro. O que é um ensaio-teórico? *Revista de administração contemporânea*, v. 15, p. 320-332, 2011.

NITAHARA, Akemi. Sobe para 208 número de mortos na tragédia em Petrópolis. **Agência Brasil**. 24 fev. 2022. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-02/sobe-para-208-numero-de-mortos-na-tragedia-em-petropolis>. Acesso em: 23 abr. 2024.

NOVA FRIBURGO. Secretaria Municipal de Assistência Social, Direitos Humanos e Trabalho. Disponível em: <https://www.pmnf.rj.gov.br/secretarias/> Acesso em: 26 abr. 2024.

PETRÓPOLIS. Conselho Municipal de Economia Popular Solidária Disponível em <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/prefeitura-off/secretarias>. Acesso em 26 abr. 2024.

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano: Definido e medido do desenvolvimento humano. PNUD/ONU, 2023. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 24 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 46.936 de 12 de fevereiro de 2020. Institui

a criação do programa de auxílio financeiro às famílias vítimas dos desastres decorrentes das enchentes e deslizamentos provocados pelas chuvas que atingiram os municípios da região norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [SINGER, Paul. \*\*Introdução à economia solidária\*\*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.](https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46936-2020-rio-de-janeiro-institui-o-cartao-recomecar-programa-de-auxilio-financeiro-as-fa-m-lias#:~:text=(linha%20branca).- ,Art.,de%20dois%20ou%20mais%20benef%C3%ADcios.&text=II%20%2D%20constatado%20o%20pagamento%20do,pessoas%2C%20de%20um%20mesmo%20endere%C3%A7o. Acesso em: 24 abr. 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

SINGER, Paul. **Introdução à Economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

TERESÓPOLIS. Secretaria de Trabalho, Emprego e Economia Solidária. Disponível em: <https://www.teresopolis.rj.gov.br/estrutura/trabalho-emprego-e-economia-solidaria/> Acesso em: 16 abr. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Catálogo de Tecnologias sociais, 2021**. Niterói/RJ: UFF, 2021. Disponível em: [http://tecnologiasocial.uff.br/?page\\_id=6151.p.100](http://tecnologiasocial.uff.br/?page_id=6151.p.100). Acesso em: 02 mar. 2024.

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

## LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS INDUZIDAS PELO ICMS ECOLÓGICO NO RIO DE JANEIRO

### MUNICIPAL LEGISLATIONS INDUCED BY THE ECOLOGICAL FISCAL TRANSFER (ICMS) IN RIO DE JANEIRO

**Bianca Scarpeline de Castro<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0003-4878-1419>

Correspondência: bianccastro2@gmail.com

**Rayanne Ohana Francisco Lima<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0009-0003-6275-0130>

Correspondência: anneohana98@gmail.com

<sup>A</sup> Professora Adjunta do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>B</sup> Graduanda da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2024.83982

Recebido em: 30 abr. 2024 | Aceito em: 3 jun. 2024.

#### RESUMO

O ICMS Ecológico - ICMS-E é uma política pública estadual que através das transferências fiscais visa incentivar boas práticas ambientais nos municípios. O Estado do Rio de Janeiro implementa o ICMS-E e entre os critérios para a transferência dos recursos exige que os municípios tenham um Sistema Municipal de Meio Ambiente, valorizando o repasse financeiro do ICMS-E para o Fundo Municipal do Meio Ambiente. O presente artigo tem como objetivo realizar um levantamento das legislações dos municípios do Rio de Janeiro que tratam da utilização dos recursos transferidos a título do ICMS-E, buscando compreender se o estado tem sido bem-sucedido em coordenar as ações municipais relacionadas ao meio ambiente. A metodologia é baseada no levantamento e análise documental a partir do método comparativo, a fim de apontar as similaridades e especificidades das legislações identificadas. Como resultado verificou-se que o ICMS-E tem servido como um instrumento de coordenação federativa, com municípios criando leis para destinar parte dos recursos recebidos a seus Fundos Municipais, em consonância com o interesse do estado do Rio de Janeiro em ampliar os recursos ambientais municipais. No entanto, essas legislações ainda não se tornaram efetivas, uma vez que não há comprovação do repasse dos recursos para os fundos, o que pode significar que ainda são necessários ajustes na gestão municipal para que a política tenha efetividade.

**Palavras-chave:** ICMS ecológico; coordenação federativa; legislações municipais.

#### ABSTRACT

The Ecological ICMS - ICMS-E is a state public policy that aims to encourage environmental practices in municipalities by providing fiscal transfers. The State of Rio



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.

de Janeiro implements the ICMS-E. To receive financial resources, municipalities must have a municipal environmental system and transfer the ICMS-E resources to the municipal environmental fund. This article aims to survey the legislation of the municipalities in Rio de Janeiro related to the use of resources transferred under ICMS-E. The goal is to understand whether the state of Rio de Janeiro has successfully coordinated municipal actions related to the environment. The methodology used is based on documentary analysis using the comparative method to highlight the similarities and specificities of the identified legislation. It was discovered that the ICMS-E has been utilized as a means of promoting federative cooperation. The municipalities create laws to allocate part of the resources received of ICMS-E to their Municipal Funds, in accordance with the state of Rio de Janeiro's objective of increasing environmental resources in municipalities. Despite this, the laws have not been enacted, as there is no evidence of the transfer of resources to the funds. This implies that adjustments in municipal administration are still required to implement the policy effectively.

**Keywords:** environmental ICMS, federal coordination, municipal legislation.

## 1 INTRODUÇÃO

O ICMS Ecológico - ICMS-E é uma política regulatória implementada em 17 estados brasileiros com o propósito de estabelecer critérios ambientais para a distribuição da cota-parte do ICMS destinada aos municípios. Não se trata de um novo imposto, mas sim um incentivo fiscal para os municípios engajados em ações ambientalmente responsáveis. O ICMS-E é um repasse não vinculado, o que significa que os municípios podem utilizar os recursos provenientes desta transferência conforme suas prioridades, não necessariamente relacionadas às políticas ambientais (Castro *et al.*, 2019).

O estado do Rio de Janeiro, desde 2007, vem implementando essa política a partir de critérios relacionados à existência de unidades de conservação, à qualidade dos recursos hídricos, à gestão dos resíduos sólidos urbanos e à formação de um sistema municipal de meio ambiente. A partir do Decreto-Lei 46.884/19 o estado também estabeleceu uma bonificação dos critérios do ICMS-E a partir de indicadores de gestão ambiental. Entre os critérios estabelecidos estão “Legislação específica de repasse de parcela do valor recebido do ICMS Ecológico para o Fundo Municipal de Meio Ambiente”. Ou seja, caso os municípios do estado criem tais legislações, eles receberão maiores repasses de ICMS-E.

Assim, o presente artigo tem como objetivo realizar um levantamento das legislações dos municípios do estado do Rio de Janeiro que tratam da utilização dos recursos transferidos a título do ICMS-E. As legislações encontradas serão comparadas

com vistas a identificar as similaridades e especificidades, buscando compreender se o estado do Rio de Janeiro tem sido bem-sucedido em coordenar as ações municipais relacionadas ao meio ambiente.

Este trabalho é dividido em seis seções, além desta introdução. A segunda aborda o referencial teórico que é baseado na coordenação federativa de políticas públicas. Na terceira seção é realizada uma contextualização sobre o ICMS Ecológico no estado do Rio de Janeiro. Na quarta seção será discutida a metodologia empregada na pesquisa, realizada a partir dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Na quinta seção serão analisados os resultados do levantamento das legislações municipais que versam sobre o ICMS-E no estado, seguida pelas considerações finais do artigo.

## 2 A COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil adota um modelo federativo no qual a soberania é compartilhada, distribuindo decisões e responsabilidades entre as três instâncias de governos independentes: a União, os Estados e os Municípios. Essa estrutura possibilita que as entidades detenham a habilidade de autogestão, delineando suas próprias diretrizes e prioridades de acordo com as particularidades de suas regiões. Além disso, elas têm o poder de determinar suas políticas públicas e questões financeiras (Castro; Young, 2017).

De acordo com Franzese (2010), o federalismo fortalece a democracia operando como uma salvaguarda contra o poder excessivo e a ameaça de tirania. Ou seja, a federação usa freios e contrapesos para garantir a autonomia dos poderes. Essa mesma autora destaca que o federalismo pode ser interpretado como um fomentador do accountability, eficiência e inovação em políticas públicas.

Justamente devido às características mencionadas, alguns autores consideram que as políticas públicas dos Estados federativos são difíceis de coordenar, sendo implementadas com pouca efetividade e desperdício. Isso ocorre pela grande quantidade de pontos de vetos e pela dispersão da tomada de decisões (Arretche, 2004).

Diante desses desafios, torna-se essencial abordar a coordenação federativa de políticas públicas. Esse tipo de coordenação, também conhecido como coordenação vertical, refere-se à interação estabelecida entre diferentes níveis de governo para a produção de políticas (Souza, 2018).

A coordenação pode ser entendida como o processo que gera sinergia entre as ações e recursos dos vários envolvidos em um campo específico da gestão pública, e que estabelece incentivos para que operem além de seus interesses particulares (Repetto; Fernández, 2012). Souza (2018) conceitua coordenação como uma estruturação de todas as ações visando a obtenção de acordo entre indivíduos e entidades, com o propósito de alcançar os objetivos de um coletivo. Já Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) apontam que a coordenação envolve o uso de mecanismos para promover o alinhamento voluntário ou compulsório de tarefas e esforços entre organizações no setor público, visando a maior coerência.

Castro e Young (2017) sintetizam essas definições estabelecendo que estudar coordenação de políticas públicas é perguntar quais são os tipos de interdependência existentes entre as atividades (de uma única política ou várias) e como podem ser gerenciadas, sendo a interdependência um termo chave, uma vez que ele que torna a coordenação necessária. Assim, os mesmos autores afirmam que a coordenação federativa é o “gerenciamento das atividades interdependentes entre os vários níveis do governo” (Castro; Young, 2017, p. 44).

No que se refere às políticas ambientais, a interdependência entre as atividades é notória, pois a Constituição Federal (1988) define que a proteção do meio ambiente e o combate à poluição é competência compartilhada entre os entes. Além disso, os problemas ambientais não respeitam fronteiras, com eventos criados em determinada localidade, podendo ter consequências diretas ou indiretas em outras regiões.

Desta maneira, estabelecer a coordenação de políticas ambientais pode ser uma estratégia para superar a fragmentação e sobreposição de ações, fortalecer a coerência entre atores e instituições, reduzir conflitos, e estabelecer maior uniformidade nos direitos dos cidadãos (Peters, 2015).

De acordo com Abrucio (2005), para alcançar a coordenação federativa é necessário um equilíbrio entre as dinâmicas de cooperação e competição entre os entes. A cooperação está relacionada com a capacidade de colaboração, estabelecida de forma voluntária ou através de regras que obriguem os atores a compartilharem decisões e tarefas. Algumas iniciativas como os consórcios, podem ser frutos de obrigações legais, e apesar de gerar conflitos, podem fomentar iniciativas bem-sucedidas para resolver problemas públicos.

A competição pode estimular uma gestão mais eficaz e inovadora. Isso porque os eleitores têm a capacidade de comparar o desempenho dos diferentes líderes

governamentais, sendo esta uma das vantagens decorrentes da presença de diversos governos (Abrucio, 2005). No entanto, o excesso de concorrência “afeta a solidariedade entre as partes, ponto fulcral para o equilíbrio federativo” (Abrucio, 2005, p. 45). A competição predatória pode gerar, por exemplo, o acúmulo de dívidas advindas da guerra fiscal entre os níveis de governo.

Jaccoud (2020) aponta alguns instrumentos capazes de promover a coordenação de políticas públicas entre os entes federativos, com vistas a produzir convergência de interpretações e ampliar a legitimidade de objetivos, reduzindo os custos de implementação da política. A escolha dos instrumentos depende de restrições de recursos, legais e de objetivos dos agentes políticos envolvidos no processo. Entre esses instrumentos encontram-se: i) os relativos a regras de funcionamento da política; ii) os instrumentos organizacionais, referentes a estruturas de negociação coletiva; iii) os gerenciais, voltados ao fortalecimento da capacidade administrativa; iv) informacionais, incluindo alinhamento de conteúdo e capacitação de burocracias; e v) financeiros, abrangendo repasses, vinculações de recursos e incentivos financeiros (Jaccoud, 2020).

Esse último instrumento está relacionado à discussão do presente artigo que, a partir das legislações municipais que versam sobre o repasse de recursos do ICMS-E, analisará sua capacidade de atuar como um instrumento de coordenação federativa entre estados e municípios. Castro *et al.* (2019) acreditam que o ICMS-E é um instrumento financeiro e regulatório de coordenação entre as entidades federativas, pois normativos estaduais definem os critérios ambientais para a distribuição dos recursos entre os municípios. As prefeituras, por sua vez, precisam atender a esses critérios para acessarem repasses mais substanciais. Dessa forma, o estado exerce uma influência sobre as ações municipais, gerando uma competição positiva entre os municípios que, para obter maiores repasses, tentam cumprir os critérios ambientais (Castro *et al.*, 2019).

### 3 ICMS E ICMS ECOLÓGICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual é aplicado sobre transações envolvendo a movimentação de bens e oferta de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, assim como comunicações, mesmo que tais operações e prestação de serviços tenham origem no exterior (Brasil, 1988).

Trata-se de um imposto estadual que deve destinar 25% do montante total arrecadado (cota parte) aos municípios da seguinte maneira:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, Brasil, 1988).

Desta forma, a repartição do ICMS acaba favorecendo os municípios que possuem uma maior capacidade de geração de receitas tributárias resultantes da circulação de mercadorias e serviços, pois eles ficam com a maior parte da transferência. Contudo, dado que os estados podem definir regras para a transferência de uma parte dos recursos do ICMS para os municípios, alguns decidiram criar critérios ambientais, o que gerou o ICMS Ecológico (ICMS-E), delineando uma estratégia capaz de estimular a preservação ambiental (Tupiassu; Facury, 2004).

Atualmente, existem dezoito estados da federação que possuem legislação sobre o ICMS Ecológico: Alagoas, Paraná, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Tocantins, Acre, Rio de Janeiro, Ceará, Piauí, Goiás, Pará. A Paraíba também possui legislação sobre o tema, porém, devido à contestação acerca da constitucionalidade da sua lei, o estado ainda não iniciou esta implementação (Brito; Marques, 2016).

Os estados se utilizam de diferentes critérios e cálculos para repassar o ICMS-E para os municípios, tendo como propósito compensá-los pela restrição de uso de território (no caso da existência de áreas protegidas), estimular a adoção de ações voltadas para a conservação ambiental e premiar os municípios pela conservação já realizada, a depender da característica da legislação estadual (Castro *et al.*, 2019).

O Rio de Janeiro adotou o ICMS-E através da Lei Estadual nº 5100 de 2007, que estabeleceu os critérios ambientais para repasses de 2,5%<sup>1</sup> da cota parte do ICMS aos

---

<sup>1</sup> Vale destacar que o ICMS-E foi implementado de forma progressiva e gradual nos anos fiscais seguintes à publicação da lei, sendo 1% para o exercício de 2009, 1,8% em 2010, até chegar aos 2,5% em 2011 (Rio de Janeiro, 2007).

municípios. A referida Lei ainda estabeleceu como pré-requisito para os municípios do estado receberem o ICMS-E a construção de um Sistema Municipal de Meio Ambiente (SMMA), que deve ser composto por, no mínimo, um Conselho Municipal do Meio Ambiente, um Fundo Municipal do Meio Ambiente, um órgão administrativo que execute as políticas ambientais municipais e uma Guarda Ambiental Municipal (Rio de Janeiro, 2007). Em outras palavras, para que o município receba transferências via ICMS-E, deve possuir um SMMA em funcionamento.

A Lei Estadual nº 5100 de 2007 foi regulamentada em 2009, através do Decreto estadual nº 41.844, atualizado em 2019 pelo Decreto Estadual nº 46.884. Este último descreve o cálculo do Índice Final de Conservação Ambiental - IFCA dos municípios fluminenses a partir de 6 subíndices temáticos conforme tabela 1.

**Tabela 1** - Subíndices que compõem o IFCA definidos pelo Decreto Estadual nº 46.884/2019

ÍNDICE	PESO
Índice Relativo de Áreas Protegidas (IrAP)	36%
Índice Relativo de Áreas Protegidas Municipais (IrAPM)	9%
Índice Relativo de Mananciais de Abastecimento (IrMA)	10%
Índice Relativo de Tratamento de Esgoto (IrTE)	20%
Índice Relativo de Destinação de Resíduos (IrDR)	20%
Índice Relativo de Remediação de Vazadouros (IrRV)	5%
Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA)	100%

Fonte: Decreto Estadual nº 46.884/2019.

De acordo com este decreto, após o cálculo dos subíndices temáticos de cada município, estes são inseridos em uma fórmula matemática que irá indicar o percentual da cota parte do ICMS Ecológico que pertence a cada município:

$$\text{IFCA (\%)} = (10\% \times \text{IrMA}) + (20\% \times \text{IrTE}) + (20\% \times \text{IrDR}) + (5\% \times \text{IrRV}) + (36\% \times \text{IrAP}) + (9\% \times \text{IrAPM})$$

O IFCA dos municípios é calculado todos os anos, com base nos valores do ano anterior, para garantir uma adequada transferência da cota parte ICMS para os municípios que investem em conservação ambiental.

O Decreto-Lei n°. 46.884/19 também criou o Índice de Qualidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente (IQSMMA), que destina uma parcela de bonificação entre todos os indicadores utilizados na fórmula do Índice de Final da Conservação Ambiental - IFCA. Esta bonificação é chamada de “Valor Adicional do Índice de Qualidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente (VA IQSMMA)” e é aplicada antes do cálculo do final do IFCA.

A tabela 2 apresenta quais são os critérios para se habilitar ao IQSMMA e também os percentuais de bonificação de acordo com a implementação parcial ou total dos instrumentos de gestão ambiental municipal. A bonificação varia de 1 a 3% para os instrumentos totalmente implementados e de 0,5 a 1,5% para os instrumentos parcialmente implementados (Rio de Janeiro, 2019).

**Tabela 2** - Instrumentos de Gestão Ambiental Municipal e seus percentuais de bonificação/ Valor Adicional para cálculo do IFCA

<b>Instrumentos de Gestão Ambiental Municipal</b>	<b>Percentual VA IQSMMA parcialmente implementado</b>	<b>Percentual VA IQSMMA totalmente implementado</b>
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	1,00%	2,00%
Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica	0,50%	1,00%
Plano Municipal de Saneamento Básico	0,50%	1,00%
Programa de Educação Ambiental	0,50%	1,00%
Licenciamento Ambiental Municipal	1,00%	2,00%
<b>Legislação específica de repasse de parcela do valor recebido do ICMS Ecológico para o Fundo Municipal de Meio Ambiente.</b>	1,50%	3,00%
Total do VAIQSMMA (%)		10%

**Fonte:** Elaboração Própria; Decreto-Lei 46.884/19.

O instrumento de gestão ambiental municipal “Legislação específica de repasse de parcela do valor recebido do ICMS Ecológico para o Fundo Municipal de Meio Ambiente”, que é o instrumento especificamente tratado neste trabalho, vem crescendo

ao longo do tempo. De acordo com o INEA, em 2023 (INEA, 2023) 72% dos municípios cariocas já possuem legislação de repasse do ICMS-E.

Ainda de acordo com dados do Observatório do ICMS Ecológico, em 2023, cerca de 70% dos municípios do estado atingiram entre 0 e 4% o Índice de Qualidade do Sistema Municipal do Meio Ambiente. Este é um percentual baixo, considerando a bonificação regulamentada e, principalmente, a importância dos instrumentos considerados para a gestão ambiental nos municípios. Vale ressaltar que, a adoção de tais mecanismos de gestão pode não mudar a realidade ambiental dos municípios, porém “a existência destes pode ser o ponto de partida para o alcance e melhoria da gestão pública do meio ambiente em nível municipal” (Souza *et al.*, 2021, p. 21).

Ou seja, o ICMS-E busca estimular os municípios do estado do Rio de Janeiro a desenvolverem regulamentações e estratégias objetivando a melhoria ambiental. Isso impacta as dinâmicas federativas, e possibilidades de coordenação e controle das ações municipais pelos estados.

#### 4 METODOLOGIA DE PESQUISA

A presente pesquisa contou com duas etapas: a primeira com a pesquisa bibliográfica e a segunda com a pesquisa documental. Na primeira, buscou-se compreender o ICMS Ecológico, com atenção aos trabalhos que analisaram o caso específico do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, a partir da pesquisa bibliográfica foi possível construir o referencial teórico pautado pelas formas de coordenação de políticas públicas no federalismo brasileiro.

Na segunda etapa foi realizada a pesquisa documental, com o levantamento e análise das legislações estaduais do Rio de Janeiro sobre o ICMS e ICMS-E. Essa legislação foi analisada, tendo em vista compreender os critérios e condições para o repasse da cota parte do ICMS para os municípios do estado, com foco nos parâmetros ambientais. Além disso, foi realizada uma busca das legislações municipais que tratam da destinação dos recursos transferidos através do ICMS Ecológico no estado do Rio de Janeiro, desde a sua criação, no ano de 2007, até o ano de 2023.

As legislações municipais foram identificadas a partir de buscas nos portais dos municípios e do Estado do Rio de Janeiro, realizadas ao longo de 2022 e 2023. Também foi consultado o banco de dados virtual da Coordenação do Grupo de Trabalho do ICMS

Ecológico da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro (SEAS), que forneceu parte significativa das legislações municipais analisadas neste artigo. A pesquisa buscou especificamente responder as questões a seguir:

1. Quais municípios possuem legislação que tratam da utilização dos recursos transferidos a título do ICMS-E?
2. Quais são as características destas legislações?
3. Quais são as similaridades e diferenças entre tais legislações?

A técnica de análise dos documentos legislativos desta pesquisa foi com base na abordagem quali-quantitativa, realizada a partir do método comparativo. Segundo Leon e Garza (2014) o método comparativo permite compreender o desconhecido a partir de análises com base no que é conhecido, contribuindo para a interpretação das características presentes nos fenômenos sociais. Também permite sistematizar informações para discernir diferenças entre tendências ou casos semelhantes.

A análise comparativa foi realizada em fases, conforme as propostas por Schneider e Schmitt (1998): (i) seleção de séries de fenômenos comparáveis (legislações municipais que versam sobre ICMS-E); (ii) definição dos elementos a serem comparados; e (iii) generalização dos resultados para fazer afirmações ou inferências mais amplas (identificando semelhanças e diferenças).

Todas as legislações foram lidas e suas informações foram dispostas em uma planilha tendo em vista os elementos a serem comparados: o tipo de norma, o ano de sua publicação, sua dispersão territorial, a previsão de utilização das transferências do ICMS-E no município e a matéria tratada. As informações foram organizadas quantitativamente, a partir de estatística simples de ocorrência dos fenômenos, e qualitativamente, a partir da interpretação livre das normas e seu conteúdo. Essas questões serão apresentadas na próxima seção.

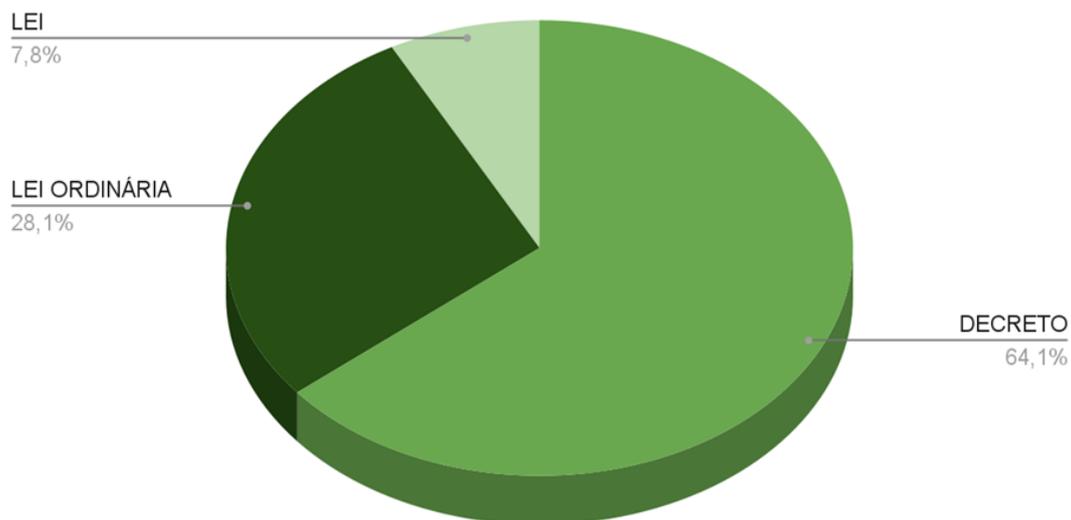
## 5 RESULTADOS E ANÁLISES

Foram encontradas 74 legislações municipais que tratam do tema ICMS-Ecológico no estado do Rio de Janeiro (ver no anexo). Estas normas advêm de 67 municípios e versam sobre a destinação do montante proveniente da transferência fiscal

ambiental (ICMS-E), além de especificidades sobre o funcionamento dos fundos municipais de meio ambiente.

Cerca de 64% das regulamentações encontradas são decretos, mas também foram encontradas leis ordinárias e complementares apresentados no gráfico 1. De acordo com o Portal da Legislação<sup>2</sup>, as leis ordinárias são leis típicas, já leis complementares possuem o objetivo de regulamentar legislações já existentes. Tanto as leis ordinárias quanto as complementares devem ser aprovadas pelos parlamentares da Câmara. Os decretos são atos administrativos do chefe do Poder Executivo que tem o objetivo de regulamentar uma Lei Ordinária ou Complementar.

**Gráfico 1** - Tipos de normas encontradas



**Fonte:** Elaboração Própria.

Percebe-se que a quantidade de decretos é bem maior que as demais normas. Isso significa que os prefeitos regulamentaram as normas já existentes para se adequar aos critérios do ICMS Ecológico, mostrando uma preocupação do Poder Executivo com a transferências de maiores repasses financeiros.

<sup>2</sup> Portal da Legislação. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>

Quando se trata do período de publicação dessas regulamentações percebe-se que ele varia desde o ano de 2008 até o ano de 2023, com a maior parte criada no ano de 2021 (figura 2).

**Gráfico 2** - Período de publicação das regulamentações municipais sobre ICMS-E



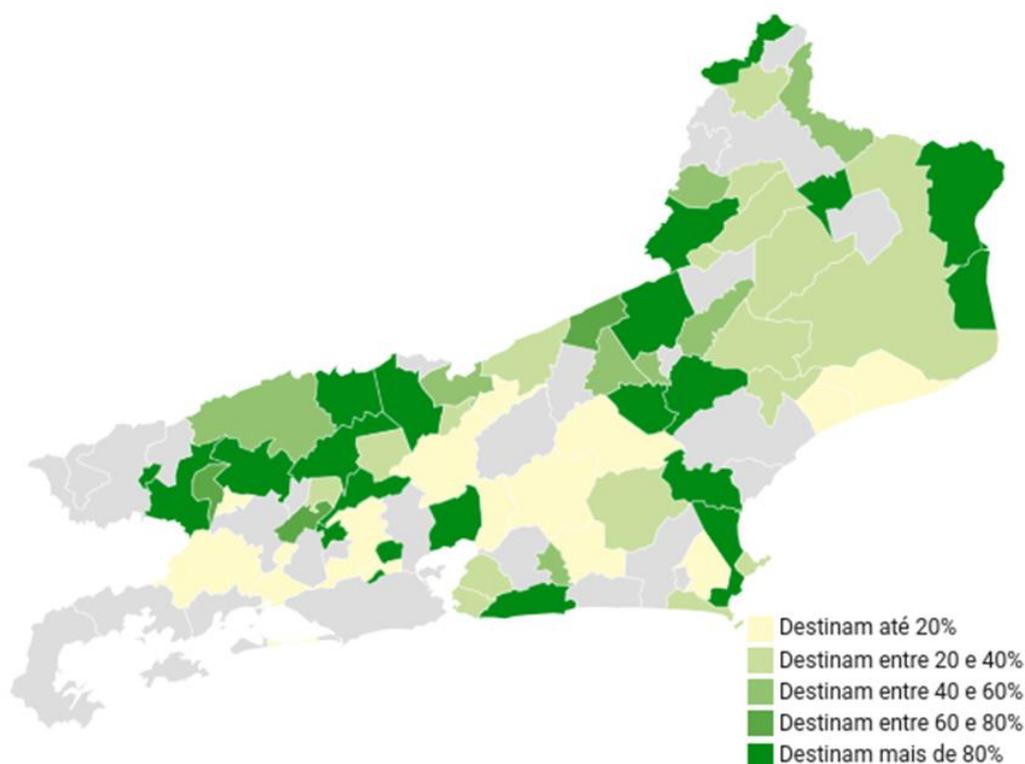
Fonte: Elaboração própria

No período de 2007, quando foi promulgada a Lei Estadual nº 5.100/2007, até 2019, quando ocorreu a promulgação do Decreto-Lei 46.884/19, 20 municípios elaboraram regulamentações relacionadas ao uso dos repasses de ICMS Ecológico. Após a promulgação deste Decreto, que previa maiores repasses de ICMS-E para os municípios que destinassem recursos para seus Fundos Municipais de Meio Ambiente, observou-se um aumento significativo, com 47 novos municípios publicando normas sobre o tema, atingindo o ápice em 2021.

É importante ressaltar que o estado não pode determinar que os recursos transferidos como ICMS-E sejam utilizados pelos municípios na área ambiental, pois não se trata de um recurso vinculado. No entanto, o critério de repasse estabelecido pelo Decreto nº 46.884/19 parece estar influenciando ações nesse sentido, levando o próprio município a criar leis que destinem recursos municipais para os gastos ambientais no âmbito de seus Fundos.

Dentre as normas analisadas, 66 tratam especificamente da destinação dos recursos provenientes do ICMS-E para o Fundo Municipal do Meio Ambiente, em um percentual do valor recebido que varia entre 2% e 100%. A Figura 3 mostra a disposição geográfica dos municípios que possuem a regulamentação que trata sobre as transferências do ICMS Ecológico - os municípios em cinza não possuem tal normativa<sup>3</sup>.

**Figura 3** - Disposição geográfica dos municípios que possuem legislação de repasse para os Fundos Municipais de Meio Ambiente, com o percentual de destinação



**Fonte:** Elaboração própria.

Somente cinco municípios destinaram menos de 5% do valor proveniente da repartição do ICMS-E ao seu fundo ambiental, sendo eles, Cachoeira de Macacu (2%), Carapebeus (2%), Nova Iguaçu (2%), Nova Friburgo (3%) e Rio Claro (4%). Entretanto, mesmo estando entre os municípios que menos destinam repasses para o fundo municipal de meio ambiente, Cachoeira de Macacu e Rio Claro lideram, em primeiro e segundo lugar respectivamente, o Ranking de repasse de ICMS-E para os Municípios pelo IFCA nos últimos 3 anos fiscais.

<sup>3</sup>Apesar de possuir legislações relacionadas à disposição dos recursos do ICMS-E, Varre-Sai não foi incluída no mapa, pois não direciona os recursos para o Fundo Municipal do Meio Ambiente.

Na figura 3 também é possível observar que a região sul-fluminense é a que mais tem municípios que não possuem legislação de repasse para os fundos ou possuem um percentual menor que 20%. Nas demais localidades as porcentagens possuem uma diversidade, mostrando que não há formação de clusters. Entretanto, seria interessante futuros estudos para verificar a relação entre as regiões do Estado e o comportamento dos municípios no que se refere às transferências do ICMS Ecológico.

Algumas das regulamentações analisadas criam componentes do SMMA, em franco alinhamento com a exigência da lei do ICMS-E no estado. Os municípios Miracema e São José do Vale do Rio Preto, por exemplo, ao criar o seu SMMA, criaram o Código Ambiental Municipal, onde são dispostas regras gerais sobre proteção, conservação, defesa e gestão do meio ambiente nos municípios, além da obrigação de destinação do ICMS-E ao Fundo Ambiental Municipal.

Aspectos das leis analisadas nos municípios de Aperibé e São Sebastião do Alto merecem destaque devido às suas características singulares. Ambos os municípios destinam 50% das transferências provenientes do ICMS Ecológico para organizações do terceiro setor que repassam os recursos para agentes privados que detém áreas protegidas, mediante plano de aplicação dos recursos. Varre-Sai também possui legislação parecida, mas diferentemente dos municípios mencionados, não possui lei adicional que também destine recursos para o Fundo de Meio Ambiente para pontuar no IQSMMA. Ou seja, Varre-Sai também repassa recursos do ICMS-E diretamente para uma associação civil que os transfere para agentes privados que detém áreas protegidas, mas não transfere nenhuma parte dos recursos provenientes do ICMS-E para o fundo municipal. Desta forma, Varre-Sai não atende ao critério do Decreto-Lei 46.884/19.

Monsorens (2016) aponta que o repasse do ICMS-E para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) pode ser considerado uma forma de pagamento por serviços ambientais<sup>4</sup>. Essa abordagem é adotada por municípios que enxergam nas RPPNs uma estratégia de preservação da biodiversidade, que contribui para um aumento no repasse geral do ICMS-E, que prevê maiores transferências para os municípios que tiverem em seu território Unidades de Conservação. Entretanto, este mesmo autor, ao analisar os casos de Rio Claro, Varre-Sai e Aperibé, aponta que existe uma falta de

---

<sup>4</sup>Uma Política de Pagamento por Serviços Ambientais é um mecanismo de intervenção no domínio econômico, construído deliberadamente para alterar o custo de oportunidade relativo dos serviços ambientais frente às outras destinações possíveis dos ativos envolvidos (Castro *et al.*, 2018, p. 46).

transparência e uma omissão dos municípios com relação ao monitoramento dos critérios estabelecidos para esta gestão compartilhada das RPPNs (Monsorens, 2016).

Em contrapartida, Loureiro (2008, p. 86) afirma que esta parceria com proprietários de RPPN é uma “corrente proativa em que todos ganham”. Este autor escreve sobre a experiência positiva do estado do Paraná com as RPPNs, onde: “quanto mais o município apoia a conservação da RPPN, mais esta melhora, mais o proprietário fica satisfeito e mais dinheiro o município arrecada”.

Outro ponto de destaque diz respeito aos municípios de Petrópolis e São Pedro da Aldeia. Nesses dois municípios é estabelecido um patamar mínimo de repasse do ICMS-E transferido pelo estado para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, sendo 10% e 5%, respectivamente. Como as regulamentações estabelecem apenas um limite mínimo de repasse, o gestor municipal tem a flexibilidade de aumentar os repasses conforme seu interesse/ disponibilidade, podendo atingir até 100%.

Alguns municípios como Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu e Maricá proíbem expressamente a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente para fins incompatíveis com a preservação ambiental. Cachoeiras de Macacu veda a utilização do ICMS-E para pagamento de pessoal, salvo em caso de serviço técnico ou administrativo especializado para serviços finalísticos do fundo. Cabe ressaltar que a intenção do fundo municipal de meio ambiente é justamente prover planos e programas de preservação e conservação ambiental.

Chueiri (2019) acredita que o ICMS Ecológico é capaz de estimular avanços nas políticas ambientais municipais. Essa situação foi de fato observada nos municípios de Duas Barras, Guapimirim, São Francisco de Itabapoana, Tanguá, Três Rios e Nova Friburgo, que possuem em sua legislação a preocupação específica com a melhoria dos índices para o repasse do ICMS-E. Duas Barras, São Francisco de Itabapoana e Tanguá, por exemplo, destinam percentuais (que variam de 25% a 50%) dos recursos aportados no FMMA para a melhoria do IFCA. Já Guapimirim define que o município poderá aumentar anualmente os valores de repasse na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com os avanços obtidos nos índices finais do ICMS-E.

Esses casos ilustram a capacidade da legislação estadual em induzir os municípios a realizarem gastos com gestão ambiental, mesmo sem impor a obrigatoriedade de uso dos recursos do ICMS-E em políticas ambientais. O trabalho de Oliveira (2024) sobre o ICMS-E nos municípios fluminenses chegou a conclusões similares, mostrando que há um componente financeiro no estímulo das ações ambientais, mas há também uma

dinâmica política criada a partir do ranking temático do ICMS-E. De acordo com as pesquisas feitas pelo autor, o fato de o ranking estabelecer os municípios que estão em melhor posição em termos de gestão ambiental no estado, gera uma concorrência positiva entre os municípios para estarem em posição de destaque no desempenho ambiental.

Outro fator que colabora para tal conclusão é o fato de que 22 municípios dos 67 analisados estabeleceram leis que repassavam 100% da transferência recebida a título de ICMS-E para seus Fundos Municipais do Meio Ambiente: Barra do Piraí, Barra Mansa, Belford Roxo, Bom Jardim, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Cantagalo, Italva, Japeri, Magé, Maricá, Miguel Pereira, Nilópolis, Paraíba do Sul, Porciúncula, Porto Real, Rio das Flores, Santo Antônio de Pádua, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Vassouras, Trajano de Moraes. Essa situação parece evidenciar a capacidade do ICMS-E coordenar a atuação dos municípios com as intenções do estado de destinar recursos para a gestão ambiental municipal.

Assim, em teoria, as regulamentações mostram um comprometimento dos municípios em utilizar os recursos do ICMS-E para melhoria dos indicadores ambientais e alocação dos recursos em programas e projetos ambientais através de seus Fundos Municipais. Entretanto, na prática o cenário é diferente. A análise técnica deste indicador realizada pela SEAS para o ano fiscal de 2023 mostra que 12 municípios do estado comprovam o repasse da sua porcentagem definida nas regulamentações para seus fundos, correspondendo a apenas 13%.

Com base no panorama exposto aqui, podemos observar que os municípios no estado do Rio de Janeiro têm sido bem-sucedidos em criar legislações que destinem uma parte dos recursos recebidos a título de ICMS-E para seus Fundos Municipais. No âmbito dessas legislações, outras políticas e ações relacionadas à melhoria da gestão ambiental foram criadas nos municípios, inclusive considerando especificamente o alcance dos demais critérios do ICMS-E. No entanto, essas legislações ainda não se tornaram efetivas, ou seja, não tiveram capacidade de serem cumpridas em sua integralidade. Uma possibilidade a ser considerada é que alguns dos municípios não tenham capacidade administrativa para realizar suas contabilidades e encaminhar o montante específico destinado ao Fundo de Meio Ambiente para a Secretaria Estadual do Meio Ambiente fazer essa contabilidade.

Com o exposto, a obrigação com a prestação de contas e transparência na gestão do recurso dos fundos ambientais municipais se torna fundamental, bem como o estabelecimento de metas e prioridades de alocação dos recursos do fundo. A

transparência e controle dos recursos do ICMS-E no município e dos Fundos tendem a contribuir não apenas para um melhor desempenho do município nos critérios para repasse de recursos, mas também para sua melhor gestão e *accountability* social. A política do ICMS Ecológico deu um passo importante ao premiar municípios que criassem seus Fundos Municipais de Meio Ambiente e que realizassem o repasse de recursos para o mesmo. Porém, a constituição dessas exigências não basta para alterar o cenário ambiental dentro dos municípios. É necessário ter capacidade administrativa de implementar projetos, fazer um monitoramento e avaliação destes projetos (Lima, 2023), para tornar as leis efetivas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho realizou um levantamento das legislações municipais que tratam da utilização dos recursos transferidos a título do ICMS-E do estado do Rio de Janeiro. As legislações encontradas foram comparadas buscando identificar suas similaridades e diferenças.

É importante expor a dificuldade em encontrar essas legislações municipais nos portais dos municípios e de suas Câmaras legislativas. A falta de transparência das informações municipais sugere uma necessidade de melhoria da gestão, pois a transparência é essencial para o envolvimento da sociedade nas decisões públicas. Dado a inexistência dos dados na internet, foi necessário contar com o apoio da Secretaria Estadual do Meio Ambiente para obter essas informações.

Com as análises realizadas pode-se afirmar que o Decreto 46.884/2019 foi crucial para incentivar os municípios a criarem normas que destinem recursos do ICMS-E para os Fundos Municipais do Meio Ambiente. Essas normativas já existiam antes do referido Decreto em alguns municípios, mas a partir de sua promulgação verificou-se um crescimento significativo, com 67 dos 92 municípios do estado com legislações desta natureza. Assim, mesmo que o estado não tenha a possibilidade de vincular os recursos do ICMS-E aos gastos ambientais, com o critério aqui estudado o estado tem sido bem-sucedido em estimular os municípios a disponibilizarem percentuais do ICMS-E para os seus Fundos Municipais de Meio Ambiente. Inclusive, em 22 municípios 100% dos recursos transferidos à título de ICMS-E vão para seus fundos ambientais. Essa situação parece evidenciar que o ICMS Ecológico é um instrumento de coordenação federativa

das políticas públicas ambientais municipais, por alinhar os interesses de preservação ambiental dos estados e as ações de seus municípios, corroborando a proposição de Castro *et al.* (2019).

Em contrapartida, foi observado que mesmo havendo uma regulamentação que trata dos repasses do ICMS-E para os fundos de meio ambiente, não há comprovação de que tais repasses ocorram na prática. Esse fato é preocupante, pois mostra uma incapacidade administrativa ou um desinteresse dos municípios de gerir estes recursos conforme previsto na sua própria legislação.

Assim, devido à falta de clareza sobre a efetividade das normas relacionadas à destinação dos recursos recebidos à título de ICMS-E pelos municípios para os seus fundos, são necessárias novas pesquisas sobre essa temática. Além disso, seria interessante estudos sobre a utilização dos recursos do ICMS-E pelos fundos, se existem projetos e principalmente se existe um monitoramento e a avaliação sobre a aplicação dos recursos.

Como recomendação, este trabalho enfatiza a importância de monitorar a alocação de recursos para o Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA por parte dos municípios, destacando a necessidade de maior transparência, inclusive nos casos de transferências de Organizações Cívicas para proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN. Além disso, propõe a viabilidade de o estado oferecer incentivos financeiros mais substanciais aos municípios que destinam uma parcela maior do ICMS Ecológico para os Fundos de Meio Ambiente.

A partir deste contexto, sugere-se também o estabelecimento de novas políticas públicas que utilizem instrumentos de incentivo fiscal, a nível nacional, como forma de impulsionar a gestão ambiental nos demais entes federativos, a fim de expandir a ideia do desenvolvimento econômico sustentável, sobretudo com o agravamento da crise climática e da destruição da biodiversidade.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3716>. Acesso em: 02 fev. 2024.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/institucional/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management**. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRITO, R. O.; MARQUES, C. F. Pagamento por Serviços Ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. **Planejamento e políticas públicas**, [S. l.], n. 49, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727>. Acesso em: 20 fev. 2024.

CASTRO, Biancca Scarpeline de; COSTA, Lucas de Almeida Nogueira da; COSTA, Daniel Sander; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. O ICMS Ecológico como uma política de incentivo aos gastos ambientais municipais. **Desenvolvimento em Debate**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 181-199, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmdn.1.013> Disponível em: <https://inctped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CASTRO, Biancca Scarpeline de; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Problemas de coordenação de políticas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Revista Síntese (TCE-RJ)**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.32-53, 2017. Disponível em: [https://www.tcerj.tc.br/portalecg/pagina/edicoes\\_anteriores\\_revista\\_sintese](https://www.tcerj.tc.br/portalecg/pagina/edicoes_anteriores_revista_sintese). Acesso em: 20 mar. 2024.

CHUEIRI, Débora Mury Alves *et al.* ICMS Verde como uma ferramenta de estímulo à gestão ambiental: uma análise das regiões administrativas do estado do Rio de Janeiro. **Revista Valore**, Volta Redonda/RJ, v. 5, p. e-5029, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22408/reva502020506e-5029>. Disponível em: <https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/view/506>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SOUSA, Janaildo Soares de; SOUSA, Érika Costa; AZEVEDO, Lídia da Silva; CAETANO, Francisco Aquiles de Oliveira. Instrumentos de gestão do meio ambiente: uma análise da realidade dos municípios nordestinos. *In: Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, [S. l.] v. 26, IPEA, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo/SP, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 mar. 2024.

JACCOUD, Luciana de Barros (Org.). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: IPEA. 2020. Disponível: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10201>. Acesso em: 26 mar. 2024.

LÉON, D. G, GARZA C. L. Método comparativo. *In: Métodos e técnicas qualitativos e quantitativos aplicáveis à investigação em ciências sociais*. Tirant Humanidades México, p. 223-251. México, 2014.

LIMA, Rayanne Ohana Francisco. **O ICMS Ecológico do Estado do Rio de Janeiro: Uma Análise das Legislações Municipais**. 2023. Monografia (Bacharel em Administração Pública) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico, a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil. Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. **Rede Brasileira de Fundos Socioambientais**, Brasília, p. 81-88, 2008. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/7265174/fontes-de-recursos-financeiros-para-a-gestao-ambiental-publica>. Acesso em: 26 fev. 2024.

MONSORES JUNIOR, J. L. Repasse do ICMS verde às RPPNs no Estado do Rio de Janeiro: análise da gestão do instrumento econômico como estratégia de incentivo à conservação voluntária em terras privadas. *In: SIMPÓSIO DE GESTÃO AMBIENTAL E BIODIVERSIDADE*, 6., 2017, Rio de Janeiro. [Anais]. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro Escola Nacional de Botânica Tropical, 2016. Disponível em: <https://itr.ufrj.br/sigabi/6o-anais-simposio-de-gestao-ambiental-e-biodiversidade-issn-2525-4928/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

OLIVEIRA, Marcello Sartore de. **ICMS Ecológico e o impacto no saneamento básico dos municípios fluminenses**. Tese (Doutorado Submetida ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

PETERS, B. Guy. **Advanced introduction to public policy**. Edward Elgar Publishing, 2015.

REPETTO, F.; FERNÁNDEZ, J. P. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales**. 1 ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n. 46884, de 16 de dezembro de 2019. [Estabelece Definições Técnicas Para Alocação do Percentual a Ser Distribuído aos Municípios Em Função do ICMS Ecológico]. **Diário Oficial do Estado Rio de Janeiro**, ano XLV, v. 241, n. Parte I, p. 3, 20 dez., Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: <http://icmsecologicorj.com.br/leg/icms-ecologico-rio-de-janeiro-lei-46884-19-12-2019.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). LEI n. 5100, de 4 de outubro de 2007. [Altera a Lei N° 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências.]. Rio de

Janeiro, 2007. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/0/edd5f699377a00078325736b006d4012?OpenDocument>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SCHNEIDER, Sérgio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3329>. Acesso em: 5 nov. 2023.

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

## ANEXO

### Legislações municipais que versam sobre ICMS Ecológico

APERIBÉ. Decreto nº 798, de 2020. Dispõe sobre o ICMS Ecológico arrecadado a partir do ano de 2020 no percentual de 20% (vinte por cento) a ser destinado ao Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA. Rio de Janeiro, Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, Ed. 2615, p.2, 2020.

APERIBÉ. Lei Ordinária nº 506, de 2011. Cria o Sistema Municipal de Unidade de Conservação da Biodiversidade de Aperibé e autoriza o Chefe do Poder Executivo a efetuar repasse do ICMS à Associação Civil sem fins lucrativos e dá outras providências. Rio de Janeiro, Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

AREAL. Lei Ordinária nº 1065, de 2020. Fixa o percentual de ICMS Verde a ser destinado ao Fundo Municipal de Meio Ambiente para o orçamento a partir do exercício de 2021. Areal: Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Areal, Ed. nº 1993, Caderno I, p.2, 2020.

ARMAÇÃO DE BÚZIOS. Decreto nº 1793, de 2021. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, e dá outras providências. Armação de Búzios: Boletim Oficial do Município de Armação de Búzios, Ed. nº 1262, 2021.

ARRAIAL DO CABO. Lei Ordinária nº 2022, de 2017. Altera, em parte, a redação da Lei Municipal nº 1349 de 19 de dezembro de 2003, que regulamenta o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Tribuna dos Municípios, Ed. nº 1193, 2017.

BARRA DO PIRAÍ. Lei Complementar nº 5, de 2014. Altera a Redação do inciso IV do artigo 62 da Lei Complementar nº 002/2009 e dá outras providências. Barra do Piraí, [S.I.], 2014. BARRA MANSA. Decreto nº 8130, de 2015. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Conservação Ambiental. Barra Mansa, [S. l.], 2015.

BELFORD ROXO. Decreto nº 4282, de 2017. Regulamenta o Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA, como previsto nos artigos 45 a 47 do Código Ambiental Municipal de Belford Roxo (Lei Complementar Municipal nº 208, de 25 de maio de 2017), e dá outras providências. Jornal Hora H, [S. l.], 2017.

BOM JARDIM. Lei Ordinária nº 1628, de 2021. Altera dispositivo da Lei Municipal nº 1512, de 27 de março de 2018. Bom Jardim: Jornal Popular, ED nº 1093, p.5, 2021.

BOM JESUS DO ITABAPOANA. Decreto nº 1664, de 2020. Dispõe sobre o ICMS Ecológico arrecadado a partir do ano fiscal de 2019 no percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) a ser destinado ao Fundo Municipal do Meio Ambiente - FUMMAM. [S. l.], 2020

CABO FRIO. Decreto nº 6470, de 2021. Destina os recursos financeiros oriundos das transferências previstas na Lei Estadual nº 5.100 de 4 de outubro de 2007 (ICMS Ecológico) ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. Cabo Frio: Diário Oficial do Município de Cabo Frio, [S. l.], 2021.

CACHOEIRAS DE MACACU. Decreto nº 3969, de 2019. Dispõe sobre a aplicação dos valores do ICMS Verde recebidos pelo município de Cachoeiras de Macacu e dá outras providências. Cachoeiras de Macacu, [S. l.], 2019.

CAMBUCI. Decreto nº 1501, de 2021. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado a partir de 2020 no valor de 20% a ser destinado ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. Cambuci, [S. l.], 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Decreto nº 185, de 2019. Dispõe sobre o ICMS Ecológico arrecadado a partir do ano de 2019 no percentual de 20% (vinte por cento) a ser destinado ao Fundo Municipal do Meio Ambiente - FUMMAM. Campos dos Goytacazes: Diário Oficial de Campos dos Goytacazes, Ed. 387, 2019.

CANTAGALO. Decreto nº 3817, de 2022. Dispõe sobre o ICMS Ecológico arrecadado a partir do ano de 2022 no percentual de 100% (cem por cento) a ser destinado ao Fundo de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Cantagalo, Diário Oficial, Ed. 988, p. 6, 2022.

CARAPEBÉUS. Decreto nº 2754, de 2022. Dispõe sobre a destinação dos Recursos provenientes do ICMS Ecológico a título de compensação financeira, ao Fundo de Meio Ambiente de Carapebús - FUMAC. [S. l.], 2022.

CARMO. Lei Ordinária nº 2149, de 2021. Cria o Sistema Municipal de Conservação da Biodiversidade do Município de Carmo e dá outras providências. Carmo: Jornal O Popular, Ed. 975, p. 13, 2021.

CASIMIRO DE ABREU. Decreto nº 2524, de 2022. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico ao Fundo Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Casimiro de Abreu. [S. l.], 2022.

CASIMIRO DE ABREU. Lei Ordinária nº 1863, de 2018. Cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Casimiro de Abreu - FUNDO. [S.I.], 2018.

CONCEIÇÃO DE MACABU. Decreto nº 202, de 2020. Dispõe sobre o percentual arrecadado, a título de ICMS Verde, que será revertido para o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Conceição de Macabu, Diário Oficial de Conceição de Macabu, Ed 125, 2020.

CORDEIRO. Decreto nº 71, de 2021. Dispõe sobre a distribuição dos recursos oriundos do repasse do ICMS Ecológico arrecadado pelo Estado do Rio de Janeiro a partir do corrente ano. Cordeiro, Diário Oficial, Ed. 064, 2021.

DUAS BARRAS. Lei Ordinária nº 1454, de 2022. Dispõe sobre a destinação dos recursos provenientes do ICMS Ecológico a título de compensação financeira, ao Fundo Municipal de Meio Ambiente de Duas Barras - FMMA. Duas Barras, Diário Oficial de Duas Barras, Ed. nº 3115, 2022.

ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN. Decreto nº 190, de 2022. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado a partir de 2021 no valor de 30% a ser destinado ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental. Engenheiro Paulo de Frontin: Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, Ed. 3087, 2022.

GUAPIMIRIM. Decreto nº 1824, de 2021. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado ao Fundo Municipal do Ambiente e Saneamento e dá outras providências. Guapimirim: Bio Guapimirim, [S. l.], 2021.

ITAGUAÍ. Decreto nº 4576, de 2021. Dispõe sobre o repasse de percentual do ICMS Ecológico para o Fundo do Meio Ambiente no âmbito do Município de Itaguaí, e dá outras providências. Itaguaí: Jornal Oficial de Itaguaí, Ed. nº 925, 2021.

ITALVA. Decreto nº 2966, de 2021. Regulamenta a destinação dos recursos provenientes do ICMS Ecológico (ICMS VERDE) no âmbito do município de Italva e dá outras providências. Italva, [S. l.], 2021.

JAPERI. Lei Complementar nº 215, de 2015. Autoriza o Poder Executivo a estabelecer a estrutura organizacional da Secretaria Municipal do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMADES, no âmbito do Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA, e dá outras providências. Japeri, Diário Oficial do Município de Japeri, Ed. 3518, 2015.

MAGÉ. Lei Ordinária nº 2582, de 2021. Revoga a Lei nº 2.240/2018, acrescenta o Inciso X ao Art. 73, da Lei nº 1.743/2006, vinculando a receita do ICMS Verde ao Fundo Municipal do Ambiente, Recursos Naturais e Saneamento Básico – FUMASB. Magé, Boletim Informativo Oficial, Ed. nº 635, 2021.

MANGARATIBA. DECRETO nº 4445, de 5 de novembro de 2023. Dispõe sobre a distribuição dos recursos oriundos do repasse do ICMS Ecológico arrecadado a partir do ano de 2020 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Mangaratiba, 8 mar. 2021.

MARICÁ. Lei Complementar nº 340, de 9 de novembro de 2021. Institui o Fundo Municipal de Proteção e Conservação Ambiental - FMPCA, Conselho Gestor e revoga a Lei Complementar nº 337 de 16 de junho de 2021, e a Lei Complementar nº 338 de 18 de agosto de 2021. Maricá: Jornal Oficial de Maricá, ano 2021, Ed. 1237, p. 2-3, 5 nov. 2021.

MARICÁ. Lei complementar nº 2292, de 16 de abril de 2008. Institui o Fundo Municipal de Proteção e Conservação Ambiental - FMPCA e o seu Conselho Gestor. Jornal Oficial Municipal, Ed. 146, 27 abr. 2009.

MESQUITA. Decreto nº 2940, de 20 de abril de 2021. Dispõe sobre o repasse de ICMS ecológico arrecadado no percentual de 05 (cinco por cento) destinado ao fundo municipal do meio ambiente. Mesquita: Diário Oficial de Mesquita, ano 2021, Ed. 01225, p. 1, 20 abr. 2021.

MIRACEMA. Lei nº 1412, de 20 de dezembro de 2012. Institui o Código Ambiental do Município de Miracema e dá outras providências. [S. l.], 20 abr. 2021.

NATIVIDADE. Lei nº 1037, de 22 de abril de 2021. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências. [S. l.], 22 abr. 2021.

NILÓPOLIS. Decreto nº 4767, de 1 de outubro de 2021. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado a partir de 2021 no valor de 100% a ser destinado ao fundo municipal de meio ambiente. [S. l.]: A Voz dos Municípios Fluminenses, p. 12, 14 out. 2021.

NILÓPOLIS. Decreto nº 11405, de 3 de junho de 2013. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado a partir de 2013 no valor de 20% a ser destinado ao fundo municipal de conservação ambiental. [S. l.]: Leis Municipais, 3 jun. 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jafub>. Acesso em: 5 nov. 2023.

NOVA FRIBURGO. Decreto nº 1419, de 14 de abril de 2022. Estabelece o percentual mínimo de aplicação dos recursos provenientes do ICMS Ecológico no âmbito da política ambiental do município de Nova Friburgo. [S. l.]: Imprensa Oficial de Nova Friburgo, ano 2022, v. 1058, p. 2-3, 14 abr. 2022. Disponível em: <http://www.pmnf.rj.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2023.

NOVA IGUAÇU. Decreto nº 12701, de 2 de maio de 2022. Dispõe sobre o repasse do ICMS-Ecológico ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. [S. l.], Diário Oficial de Nova Iguaçu, ano 2022, 3 maio de 2022.

PARACAMBI. Decreto nº 5281, de 23 de abril de 2021. dispõe sobre o repasse do “ICMS ecológico” arrecadado no município a ser destinado ao fundo municipal de meio ambiente (FMMA). Paracambi: Diário Oficial de Paracambi, ano 2021, Ed. 324, 24 abr. 2021.

PARAÍBA DO SUL. Lei nº 3259, de 4 de março de 2016. Cria o Fundo Municipal do Meio Ambiente de Paraíba do Sul - FUMAPS e dá outras providências. [S. l.], 4 mar. 2016.

PATY DO ALFERES. Decreto nº 6243, de 30 de abril de 2020. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado a partir de 2020 no valor de 20% a ser destinado ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. Paty do Alferes: Diário Oficial do Município de Paty do Alferes, ano 2020, Ed. 3182, 30 abr. 2020.

PETRÓPOLIS. Lei nº 8130, de 20 de abril de 2021. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo Municipal de Conservação Ambiental - FMCA e dá outras providências. Petrópolis: Diário Oficial do Município de Petrópolis, ano 2021, Ed. 6160, p. 1-2, 20 abr. 2021.

PINHEIRAL. Decreto nº 2831, de 30 de abril de 2020. Dispõe sobre o ICMS Ecológico Arrecadado a partir do ano de 2020 no Percentual de 10% (dez por cento) a ser destinado ao Fundo Municipal do Meio Ambiente. Pinheiral, 30 abr. 2020.

PORCIÚNCULA. Lei Complementar nº 126, de 26 de março de 2021. Altera a redação do inciso IV, do art.16 da Lei Complementar nº 66/2009 e dá outras providências. [S. l.]: O Diário do Norte, ano 2021, 26 mar. 2021.

PORCIÚNCULA. Lei Complementar nº 66, de 9 de novembro de 2009. Dá nova redação à Lei Complementar nº005/96 de 05/07/96 e dá outras providências. 2009. [S.l.]: O Itaperunense, 21 nov. 2009.

PORTO REAL. DECRETO nº 1774, de 27 de maio de 2014. Dispõe sobre a destinação de Receitas ao fundo Municipal de Conservação Ambiental do Município de Porto Real - FUMCAM. [S. l.], 27 maio 2014.

QUISSAMÃ. Lei nº 1988, de 7 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a autorização de repasse do montante equivalente ao percentual de 8% (oito por cento) dos recursos que ingressarem nos cofres municipais a título de ICMS. [S. l.], Ed. 1326, p. 3, 8 dez. 2020.

RIO BONITO. Decreto nº 078, de 11 de junho de 2021. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado no valor de 10% a ser destinado ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental. [S. l.], 2021.

RIO CLARO. DECRETO nº 2945, de 23 de abril de 2020. Dispõe sobre o ICMS Ecológico arrecadado a partir do ano de 2020 no percentual de 4% (quatro por cento) a ser destinado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente - FUMDEMA. [S. l.], 2020.

RIO DAS FLÔRES. LEI nº 1.417, de 24 de março de 2009. Cria o Fundo Socioambiental do Município de Rio das Flores e dá outras providências. [S. l.], 2009.

SANTA MARIA MADALENA. Lei nº 2249, de 30 de abril de 2021. Ementa: altera a redação do inciso VI do artigo 4º da lei municipal nº 1454 de 28 de maio de 2009. Santa Maria Madalena: Diário Oficial Eletrônico Município de Santa Maria Madalena, Ed. 24, p. 17, 7 maio de 2020.

SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA. Decreto nº 016, de 12 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a reversão de todo montante recebido a título de ICMS Verde ao Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. [S. l.], 21 fev. 2014.

SÃO FIDÉLIS. Decreto nº 4524, de 18 de abril de 2023. Dispõe sobre o repasse do ICMS ecológico arrecadado a partir do ano de 2024 no percentual de 5% (cinco por cento) a ser destinado ao Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMA. São Fidélis: Diário Oficial Eletrônico do Município de São Fidélis, Ed. 1306, 18 abr. 2023.

SÃO FRANCISCO DO ITABAPOANA. Decreto nº 155, de 24 de março de 2022. Dispõe sobre a destinação dos recursos provenientes do ICMS Ecológico a título de compensação financeira, ao Fundo Municipal do Meio Ambiente de São Francisco de Itabapoana – FMASFI. São Francisco do Itabapoana: Diário Oficial do Município de Itabapoana, Ed. 1403, p. 2, 24 mar. 2022.

SÃO GONÇALO. Decreto nº 137, de 5 de junho de 2020. Dispõe sobre a destinação do ICMS ecológico repassado pelo estado do rio de janeiro a ser depositado no fundo municipal do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. São Gonçalo: diário oficial eletrônico do município de São Gonçalo, p. 1, 5 jun. 2020. Disponível em: [https://servicos.pmsg.rj.gov.br/diario/2020\\_06\\_05.pdf](https://servicos.pmsg.rj.gov.br/diario/2020_06_05.pdf). Acesso em: 5 nov. 2023.

SÃO JOÃO DA BARRA. Decreto nº 046, de 13 de maio de 2021. Dispõe sobre a destinação ao fundo municipal do meio ambiente do ICMS Ecológico arrecadado a partir do ano de 2021 no percentual de 100% (CEM POR CENTO). São Gonçalo: Diário Oficial do Município de São João da Barra, v. 089, p. 1, 14 maio de 2021.

SÃO JOÃO DE MERITI. Decreto nº 6585, de 14 de julho de 2021. Destina os recursos financeiros oriundos das transferências previstas na Lei Estadual nº 5.100 de 04 de outubro de 2007 (ICMS-Ecológico) ao Fundo Municipal do Meio Ambiente, e dá outras providências. São João de Meriti: Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti, v. 5647, p. 3, 14 jul. 2021.

SÃO JOSÉ DE UBÁ. Decreto nº 1145, de 15 de abril de 2021. Destina 20% do valor arrecadado a título de ICMS ecológico ao Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. [S. l.], 15 abr. 2021.

SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO. Lei nº 1700, de 28 de março de 2012. Dispõe sobre o Código Ambiental do Município de São José do Vale do Rio Preto. [S. l.], 28 mar. 2012.

SÃO PEDRO DA ALDEIA. Lei nº 2095, de 3 de dezembro de 2008. Institui o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FUMMEA, e dá outras providências. [S. l.], 30 jun. 2013.

SÃO PEDRO DA ALDEIA. Lei Ordinária nº 2095, de 2008. Institui o Fundo Municipal de Meio Ambiente - FUMMEA. [S.I.] 2008.

SÃO SEBASTIÃO DO ALTO. Lei nº 826, de 5 de maio de 2020. Cria o Sistema Municipal de Unidade de Conservação da Biodiversidade do Município de São Sebastião do Alto - RJ, e autoriza o Chefe do Poder Executivo a efetuar repasse do ICMS à Associação Civil sem fins lucrativos e dá outras providências. Cordeiro: Tribuna da Serra, Ed. 904, p. 4, 5 maio de 2020.

SÃO SEBASTIÃO DO ALTO. Lei nº 826, de 5 de maio de 2020. Cria o Sistema Municipal de Unidade de Conservação da Biodiversidade do Município de São Sebastião do Alto - RJ, e autoriza o Chefe do Poder Executivo a efetuar repasse do ICMS à Associação Civil sem fins lucrativos e dá outras providências. o Fundo Municipal de Proteção e Conservação Ambiental - FMPCA e o seu Conselho Gestor. Cordeiro: Tribuna da Serra, Ed. 904, p. 4, 5 maio de 2020.

SAPUCAIA. Lei nº 2623, de 17 de dezembro de 2015. Acrescenta o Parágrafo Único ao Artigo 2º; altera os incisos II, III, IV, V e acrescenta os incisos VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII e o § 2º ao artigo 3º; e altera o Parágrafo Único ao artigo 4º da Lei Municipal no 2.234/2009. [S. l.], 17 dez. 2015.

SAPUCAIA. Lei nº 2234, de 22 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente de Sapucaia - FMMAS, criado dentro das normas e critérios de atendimento à Lei Orgânica do Município de Sapucaia, e dá outras providências. [S. l.], 22 dez. 2009.

SILVA JARDIM. Lei Complementar nº 151, de 5 de maio de 2020. Altera a redação do Art. 2º da Lei 1292/2004 com a inclusão de um novo inciso, determinando uma parcela fixa de 20% (vinte por cento) do repasse do ICMS Ecológico para o Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA e dá outras providências. [S. l.], 5 de maio de 2020.

TAGUÁ. Decreto nº 38, de 20 de abril de 2021. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico a ser destinado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental - FMDA e dá outras providências. Tanguá: Diário Oficial de Tanguá, Ed. 14, p. 2, 20 abr. 2020.

TRÊS RIOS. Lei nº 4714, de 10 de setembro de 2020. Destina ao fundo Municipal de Meio Ambiente (FUMMA), 50% (cinquenta por cento) dos repasses estaduais provenientes da Lei Estadual nº 5.100/2007 e do Decreto Estadual nº 46.884/2019, que institui o ICMS Ecológico, e dá outras providências. [S. l.], 10 set. 2020.

VALENÇA. Decreto nº 179, de 25 de setembro de 2017. Regulamenta o Fundo Municipal de Meio Ambiente, criado pela Lei no 2.742 de 16 de dezembro de 2013 do Município de Valença, RJ, e dá outras providências. [S. l.], 25 set. 2017.

VARRE-SAI. Lei nº 572, de 28 de outubro de 2010. Cria o Sistema Municipal de Conservação da Biodiversidade de Varre-Sai e autoriza o Chefe do poder Executivo a efetuar repasse do ICMS à Associação Civil sem fins lucrativos e dá outras providências. [S. l.]: O diário do Noroeste, 16 nov. 2010.

VASSOURAS. Decreto nº 2779, de 26 de agosto de 2008. Dispõe sobre a regulamentação da Seção XVI da Lei Municipal nº 2250 de 8/11/06 - Fundo Municipal de Meio Ambiente. [S. l.], 26 ago. 2008.

VOLTA REDONDA. Decreto nº 16142, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre o repasse do ICMS Ecológico arrecadado a partir de 2020 no valor de 60% a ser destinado ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental. Volta Redonda: Diário Oficial do Município de Volta Redonda, Ed. 1595, p. 5, 30 abr. 2020.

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

# O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO COMBATE À FOME: UM PANORAMA SOBRE OS ÍNDICES E INDICADORES DE SEGURANÇA ALIMENTAR

## THE STATE OF RIO DE JANEIRO AGAINST THE HUNGER: AN OVERVIEW OF FOOD SECURITY INDICES AND INDICATORS

**Fernanda de Faria Viana Nogueira<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0001-5848-4851>

Correspondência: ernanda.nogueira@ceperj.rj.gov.br

**Pedro Assis Costa Martins<sup>B</sup>**

 <https://orcid.org/0009-0005-9004-7957>

Correspondência: pedro.martins@ceperj.rj.gov.br

**Gilberto Hermínio Silva Filho<sup>C</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-8967-9309>

Correspondência: gilberto.filho@ceperj.rj.gov.br

<sup>A, B e C</sup> Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2024.83989

Recebido em: 30 abr. 2024 | Aceito em: 27 maio 2024.

### RESUMO

O problema da fome atravessa os dias atuais com abrangência em escalas que se espraiam do local ao global, refletindo a urgência de pesquisas e políticas públicas voltadas a proposições de combate a essa realidade. Ao estruturar dados que permeiam a situação do Estado do Rio de Janeiro, foi possível identificar e analisar os estudos sobre a fome no contexto histórico e espacial, que se perfaz nos municípios que compõem esse território, ao qual somente 42,8% dos domicílios estão em Segurança Alimentar. Com o objetivo de propor novos caminhos para construção de acompanhamento e possíveis revisões de políticas públicas, a Fundação Centro Estadual de Servidores Públicos do Rio de Janeiro- CEPERJ a partir do Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas - CEEP, realizou um levantamento e estudo bibliográfico sobre os principais índices e indicadores no tocante a Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro. Tem-se como resultado dessa pesquisa, a sistematização e interpretação crítica dos dados, índices e indicadores que podem solidificar a construção de importantes alternativas no combate à fome.

**Palavras-chave:** políticas públicas; Rio de Janeiro; segurança alimentar; CEPERJ.

### ABSTRACT

The problem of hunger nowadays extends from the local to the global, reflecting the urgency of research and public policies aimed at proposals to combat this reality. By



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.

structuring data that permeates the situation in the state of Rio de Janeiro, it was possible to identify and analyze studies on hunger in the historical and spatial context of the municipalities that make up this territory, where only 42.8% of households are food secure. With the aim of proposing new ways to monitor and possibly revise public policies, the Rio de Janeiro State Center for Public Servants Foundation - CEPERJ, through its Center for Statistics, Studies and Research - CEEP, carried out a survey and bibliographic study of the main indices and indicators in relation to Food Security in the state of Rio de Janeiro. The result of this research is the systematization and critical interpretation of data, indices and indicators that can support the construction of important alternatives in the fight against hunger.

**Keywords:** public policies; Rio de Janeiro; food security; CEPERJ.

## 1 INTRODUÇÃO

A crise ocasionada pelo fenômeno da fome ainda hoje continua a se alastrar e ter um impacto na sociedade global. A fome precisa ser vista, como coloca Castro (2022), em todas suas camadas, que abrangem não tão somente fatores climáticos ou biológicos, mas, sobretudo, é perpetuada por fatores sociais que escancaram as desigualdades em que vivem as populações.

Segundo a *Food and Agriculture Organization – FAO*, 2,4 bilhões de pessoas passaram fome no mundo em 2022, com focos significativos no continente sul-americano (FAO, 2022). Nesse sentido, cunha-se o conceito de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar, empregues para determinar a situação de novos estudos e políticas públicas voltadas para o enfrentamento da fome no mundo.

Ao aproximar-nos da realidade que constitui o Brasil, é possível analisar a situação nacional a partir da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios - PNAD, da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF e da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua - PNADC que instauram o monitoramento da Segurança Alimentar a partir de 2004, tendo o ano de 2023 como atualização mais recente sobre o tema da fome no país. A PNADC indica que em 2023, aproximadamente 3,2 milhões de domicílios no Brasil passaram por uma privação de alimentos, atingindo não somente os adultos, mas também as crianças e adolescentes desses lares, caracterizando esses domicílios, assim, em estado de Insegurança Alimentar Grave (PNADC, 2024).

Para realização dessa pesquisa, é importante ressaltar, que utilizou-se como parâmetro a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Segurança Alimentar - EBIA, desenvolvida por universidades brasileiras que partiram do indicador de Cornell dos

Estados Unidos da América, como base para criação de um indicador que corrobora para o desenvolvimento da Segurança Alimentar no país. A EBIA, portanto, mergulha na realidade brasileira, fundando medidas psicométricas para que seja possível a consolidação de novos estudos e políticas públicas voltadas especificamente para o Brasil (Sardinha, 2014).

Pela extensividade do território brasileiro, despontam-se também estudos que adensam a realidade distinta que se faz em cada região, estado e município. No Rio de Janeiro, importante Estado para o desenvolvimento nacional e regional, foram identificados a partir do levantamento bibliográfico nas fontes primárias, 13 principais indicadores e índices que viabilizam um olhar integral sobre a realidade do fenômeno da fome no estado.

Esse trabalho parte do movimento de um estudo feito pela Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ, visando a descrição e o levantamento de dados, para averiguação de possíveis caminhos para consolidação de políticas públicas que enxerguem e se comprometam a combater o problema da fome. Salienta-se ainda que o entendimento de políticas públicas adotado é aquele que tange às ações que se voltam para a garantia de direitos da população. As políticas públicas são, desse modo, uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, estando sempre submetidas à implementação, execução e avaliação (Souza, 2006).

## **2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO: RESGATE EPISTEMOLÓGICO DA SEGURANÇA ALIMENTAR**

Na atualidade do cenário mundial existem muitas questões sociais a serem enfrentadas de maneira contínua e urgente. Desse modo, enumeram-se diversas problemáticas enraizadas na realidade social, e, dentre elas, pode-se destacar a fome como prioritário desafio a ser superado em prol do aumento da qualidade e expectativa de vida em um panorama mundial. Tendo sido objeto científico de estudo com mais veemência e comprometimento a partir da Segunda Guerra Mundial, os esforços de combate ao problema mundial da fome dão origem a Organização das Nações Unidas - ONU para Alimentação e Agricultura (*Food Organization of the United Nations - FAO*) que deriva da ONU (Organização das Nações Unidas).

A nível global, portanto, a FAO tem produzido, analisado e compilado dados sobre o problema mundial da fome. Desse modo, ao pensar na densidade e complexidade que constitui o tema, é primordial destacar que nesses estudos a fome não se caracteriza como a sensação passageira de incômodo que nos leva a busca por alimentos, mas sim pela impossibilidade a médio ou longo prazo de ter acesso a uma alimentação adequada em qualidade e quantidade (FAO, 2022).

Buscando erradicá-la e sabendo da complexidade que permeia diferentes realidades, é também no cenário pós-guerra mundial que a FAO começa a construir a conceituação de Segurança Alimentar. Esse movimento é de grande ganho teórico e prático para o enfrentamento da situação, pois é a partir dessa ideia que também inclui-se a possibilidade de compreender outras camadas desse problema.

No final da década de 80 e início dos anos 90, a FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) apresenta ao mundo um conceito baseado nos seguintes aspectos: alimento seguro (sem contaminação química ou biológica); qualidade do alimento (nutricional, biológica e tecnológica); balanceamento da dieta; informação nutricional; e opções alimentares respeitando os aspectos culturais. Ou seja, para a elaboração deste conceito, levaram-se em conta todos os aspectos que envolvem a alimentação e que influenciam tanto a forma como um povo se alimenta e aproveita seus alimentos como a sua qualidade de vida (FAO/OMS, 1996). O termo a partir de então passou a englobar além do acesso, às questões relativas à qualidade dos alimentos e à saúde dos consumidores, envolvendo, assim, a agricultura, a agroindústria, as iniciativas de preocupações ambientais, somadas às questões ligadas à saúde pública e à nutrição (Albuquerque, 2007, p.37).

A fome passa a ser entendida não somente pela escassez do alimento, mas também pela falta de qualidade, quantidade e pela constituição dos alimentos ingeridos, o que adensa a análise do problema principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. No panorama mundial, em 2022, estima-se que 2,4 bilhões de pessoas estão fora do que é considerado Segurança Alimentar, estando em situação de Insegurança Alimentar considerada grave ou moderada (FAO, 2022).

É relevante colocar que, mesmo sob a perspectiva de análises e estudos que se amparam no global, cada país passa a ter a autonomia e o direito de definir o seu próprio parâmetro de Segurança Alimentar, respeitando, por conseguinte, os aspectos culturais e regionais que atravessam essa temática.

No Brasil, o que guia a discussão de enfrentamento à fome é a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Lei nº 11.346 - LOSAN), instituída em 15 de setembro de 2006 e válida em todo território nacional. Em acordo com a dita lei, pode-se definir a Segurança Alimentar no Brasil como:

A Segurança Alimentar se constitui como direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Com o intuito de produzir uma análise mais precisa para o território nacional, a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar - EBIA se propõe a compreender de forma concreta o cenário da seguridade alimentar dos brasileiros. A partir de 14 perguntas estipuladas, essa escala indica a partir de uma pontuação específica, em que realidade alimentícia os domicílios brasileiros podem estar incluídos, a saber: 1) Segurança Alimentar; 2) Insegurança Alimentar Leve; 3) Insegurança Alimentar Moderada; e 4) Insegurança Alimentar Grave.

As perguntas que pautam a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar versam sobre os temas que atravessam a preocupação e/ou incerteza de alimentos acabarem, a quantidade de refeições por dia e a impossibilidade de fazê-la ou realizá-la em menor quantidade e qualidade perante a falta de renda.

**Tabela 1** - Pontos de corte segundo nível de Segurança/Insegurança

	Domicílios com menores de 18 anos	Domicílios sem menores de 18 anos
Segurança Alimentar	0	0
Insegurança Alimentar Leve	1-5	1-3
Insegurança Alimentar Moderada	6-9	4-5
Insegurança Alimentar Grave	10-14	6-8

**Fonte:** CEPERJ, 2024.

Outros fatores para além da pobreza são também considerados a partir dessa diretiva, ponderando o acesso e as possibilidades para uma alimentação adequada. Nesse sentido, calcula-se que em 2022 aproximadamente 32,8% de brasileiros estavam passando por Insegurança Alimentar Grave ou Moderada, expondo a urgência de enfrentamento desse problema (Pensann, 2022).

Adentrando a realidade regional da divisão política territorial do Brasil, a região Sudeste, em que se situa o estado do Rio de Janeiro, segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, entre 2021 e 2022, a porcentagem de pessoas em Insegurança Alimentar Grave era de 13,1%, enquanto 14,3% e 27,2% estavam, respectivamente, em Insegurança Alimentar Moderada e Insegurança Alimentar Leve.

A partir de estudos mais atualizados pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (2022), o número de domicílios no território fluminense se aproxima de 57,5% em Insegurança Alimentar no ano de 2022. Destaca-se que essa pesquisa possui uma metodologia amostral, abordando 504 domicílios em todo o Estado do Rio de Janeiro. Esse dado é importante de ser exposto, pois, demonstra que as pesquisas feitas sobre esse tema ainda possuem muitas subnotificações, possuindo fissuras estatísticas em relação à realidade vivenciada pela população do Estado.

Mobilizar o arcabouço teórico no que tange a temática possibilita, portanto, o diálogo com a realidade local e torna possível a construção do rigor científico necessário que exige a questão. A abordagem de enfrentamento a essa problemática demanda, desse modo, um trabalho de atuação que vise a multidisciplinaridade e a integração intersetorial.

### **3 A FOME NO BRASIL**

A partir de Josué de Castro (2002), entendemos que pensar a fome no Brasil é observar, sobretudo, que trata-se de um problema amalgamado em fatores políticos que envolvem desigualdade social, acesso, distribuição, mobilidade, integração entre campo e cidade e outros fatores que se relacionam com a trajetória dos alimentos desde o plantio até a possibilidade de consumo final. O Brasil se situa nas tessituras de uma colonização exploratória que em toda América Latina é a raiz da concentração de produção de alimentos e da monocultura, fomentando um perfil agroexportador na produção brasileira (Trabuco, 2022).

A fome tem uma espacialidade. Não é de maneira homogênea que esse problema se perfaz. Em 2004, quatro em cada dez famílias na região Norte e Nordeste do Brasil estavam com uma redução parcial ou severa no consumo de alimentos (II VIGISAN, 2022). Ressalta-se também que nos estados do Amazonas, Roraima, Amapá, Pará,

Maranhão, Alagoas, Ceará e Sergipe há atualmente um percentual significativo de Insegurança Alimentar grave ou moderada, ultrapassando os 40% em cada uma dessas populações.

Os primeiros passos que políticas públicas para combater a fome no Brasil remontam aos anos de 1993 e 1994, em que se dá a gênese direcionada a uma Política Nacional de Segurança Alimentar. É nesse contexto que se inicia a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida, o que impulsiona também uma maior estruturação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA (Grossi; França; Silva, 2010).

Houve no Brasil entre os anos de 2004 e 2013, políticas públicas que atuaram no combate à fome, aumentando significativamente a Segurança Alimentar no país. Como resultado, em 2015 o Brasil deixou de estar no Mapa da Fome, de acordo com a FAO, cumprindo os objetivos de desenvolvimento para o milênio (FAO, 2015).

No entanto, a trajetória do país no movimento de erradicação da fome não é linear. A pandemia da COVID-19, instaurada inicialmente no fim do ano de 2019, ganha forças e se alastra mundialmente, tendo como uma de suas consequências o agravamento das desigualdades sociais - e alimentares - já existentes no Brasil (PENSANN, 2022). Vale colocar ainda que, no início do mesmo ano em que a pandemia vigora, é extinto o CONSEA pelo governo federal, o que também gerou uma lacuna de dados e análises oficiais (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023).

De 2020 a 2022, a realidade nacional volta a atingir níveis altos de Insegurança Alimentar, resultando em 33,1 milhões de brasileiros passando fome, o que coloca de volta o Brasil no Mapa da Fome da FAO (PENSANN, 2022). Em 2023 foi conduzido um estudo pelo Instituto Fome Zero, em que ao cruzar dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC com informações sobre a renda a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, revela-se uma projeção de queda significativa na Insegurança Alimentar no país para o referido ano (Silva; Baccarin; Grossi; Magro, 2024).

É importante salientar ainda que, diante uma realidade de vulnerabilidade e enfrentamento a Insegurança Alimentar no Brasil, existem partes da população que são mais afetadas, sendo elas, principalmente: as famílias que possuam em sua estrutura crianças de até 10 anos de idade, famílias chefiadas por mulheres, e mulheres negras. Há, dessa maneira, importantes recortes que devem ser considerados na instauração de políticas que visem o combate à fome (PENSANN, 2022, p. 42).

Em 25 de abril de 2024, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, publicou o dado mais atualizado sobre o parâmetro da Segurança Alimentar no país. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC, em 2023, o Brasil possuía um total de 27,6% dos domicílios particulares em algum grau de Insegurança Alimentar, possuindo um total de 72,4% de domicílios em Segurança Alimentar, confirmando a projeção feita pelo Instituto Fome Zero (PNADC, 2024).

É nesse preâmbulo aqui exposto sobre o cenário nacional que o estado do Rio de Janeiro também se insere. Com o objetivo de subsidiar análises mais profundas para a formulação de um diagnóstico sobre os dados do território fluminense, faremos a seguir uma contextualização que busca evidenciar potencialidades e desafios em que se encontra o estado.

#### 4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CENÁRIO FLUMINENSE

Investigar a história da Segurança Alimentar no estado do Rio de Janeiro é também observar uma dinâmica que se perfaz conjuntamente aos fenômenos nacionais e globais. Há um reposicionamento importante a ser colocado em vista do territorial estadual, pois, com uma rápida e desordenada industrialização em áreas próximas ao município do Rio de Janeiro, capital do estado e polo de maior concentração de atividade industrial, passa-se a ter uma perda de áreas agricultáveis para construção de conjuntos habitacionais diante do fluxo crescente de migrantes (Trabuco, 2022).

Com o processo de atrofia que a agricultura fluminense vai experimentando, sobretudo a partir da década de 1990, a participação da produção agrícola estadual no abastecimento vai se tornando cada vez menor e observa-se a intensificação do alongamento das fontes de abastecimento, inclusive de alimentos frescos (Trabuco, 2022, p.103).

Como aponta o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (2023), são variados e complexos os acontecimentos que marcaram e ainda marcam essa trajetória no combate ao problema da fome. Partindo de um território produtor e exportador de alimentos no período inicial da colonização, passa para uma realidade que hoje o coloca como importador dos alimentos necessários para o consumo de seus habitantes. Impostos, desarticulação entre campo e cidade, diminuição de áreas

agricultáveis, pouca variedade de culturas cultivadas, dentre outros fatores fazem parte das condições e problemas específicos que o Estado do Rio de Janeiro enfrenta.

Em termos de problemas sociais que se correlacionam com a falta de uma produção e abastecimento interno temos que ressaltar a falta de acesso ocasionada pelo elevado preço dos alimentos básicos nos municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro. Por exemplo, no município do Rio de Janeiro, no mês de março de 2024, a cesta básica de alimentos já estava entre as mais caras do Brasil, alcançando um valor de R\$ 812,15 (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2024).

É válido destacar ainda que, a falta de Segurança Alimentar é caracterizada não tão somente pela quantidade de alimento que pode ser acessada pelos indivíduos, mas também pela qualidade nutricional do que é consumido. Em 2022, segundo Trabuco (2022), o Estado do Rio de Janeiro teve uma expansão do consumo de industrializados, mostrando que uma alimentação mais saudável também está relacionada à distribuição de renda, embora não só exclusivamente por esse fator.

A este fenômeno, atribui-se o termo de “deserto alimentar”, isto é, região onde um grupo de pessoas não acesso à uma dieta saudável, seja por falta de renda ou também por um afastamento de sua moradia à produção desses alimentos, tornando inviável o consumo mínimo regular de uma alimentação balanceada em nutrientes essenciais (CAISAN, 2019).

Em estudo realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSANN) no ano de 2022, é possível observar que em números absolutos o Sudeste tem o maior contingente de pessoas passando fome no país, ou seja, em algum grau de Insegurança Alimentar.

No Estado do Rio de Janeiro, tem-se uma porcentagem marginalmente acima da média nacional de pessoas em Insegurança Alimentar Grave, somando um total de 15,9%. Em relação aos níveis de Insegurança Alimentar Leve no Estado do Rio de Janeiro, tem-se 23,5%, enquanto 17,7% estiveram também em Insegurança Alimentar Moderada. Sendo assim, ao total, somente 42,8% da população fluminense estaria em Segurança Alimentar, caracterizando um cenário de urgência e prioridade na construção de políticas que visem a mudança dessa realidade.

No que tange a Segurança Alimentar como dever, observa-se na Constituição Estadual que é competência do Estado do Rio de Janeiro: “VIII - Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” (Rio de Janeiro, 2012).

Como já anteriormente colocado, por ser também um problema a nível nacional, existem também políticas transversais, como o Fome Zero, que estiveram comprometidas com o combate à fome também no estado do Rio de Janeiro. Mas, no tocante às políticas públicas do Rio de Janeiro voltadas para o tema, a partir da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro - ALERJ, observa-se que em 2003 institui-se a primeira política pública em que o termo Segurança Alimentar aparece. O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA data 27 de maio de 2003, tendo seu início com o decreto de nº33278.

No entanto, é importante pontuar ainda que, como anteriormente colocado, outras políticas públicas transversais aconteceram anteriormente a este marco. Mesmo sem se circunscrever dentro do conceito de Segurança Alimentar, essas políticas contribuíram na erradicação da fome, como por exemplo, os programas de construção de restaurantes populares e programas de distribuição de renda.

Frisa-se aqui também que, sobretudo a partir de 2016, os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional sofreram, assim como outros órgãos que atuam nas políticas relacionadas aos alimentos como o CEASA (Centrais de Abastecimento S/A), um desmantelamento e desarticulação, fazendo com que as informações e estruturação à respeito da Segurança Alimentar ficassem ainda mais fragilizadas (Trabuco, 2022).

Em 2022, é promulgada a lei nº 9689 que dispõe sobre a criação do selo “Mais Segurança Alimentar” buscando incentivar os municípios do Estado do Rio de Janeiro ao fortalecimento de suas práticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nessa mesma direção, se estabelece também o Projeto de Lei nº191/2023, que ainda corre em tramitação, objetivando-se instituir o Fundo Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - FUNSEA-RJ, para captação de recursos financeiros destinados a programas de políticas de Segurança Alimentar para o Estado (Rio de Janeiro, 2023).

Expomos que mesmo sob a realidade de desmonte do CONSEA a nível nacional, o Estado do Rio de Janeiro se mobilizou e promoveu durante o período da pandemia da Covid-19 iniciativas para continuar garantindo a Segurança Alimentar em todo o território fluminense. Essas medidas se circunscrevem nas seguintes ações: implantação de Unidades Emergenciais de Assistência Alimentar nos restaurantes populares; destinação de recursos à Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro; Assessoramento aos municípios; Notas técnicas de orientação e manutenção do funcionamento dos Restaurantes Cidadãos e Assistência Alimentar dos Povos e Comunidades Tradicionais (CONSEA/RJ, 2020).

A tese de Trabuco (2022), intitulada como “Comida importa? A política dos alimentos na trajetória de conformação do Estado do Rio de Janeiro como importador de alimentos”, realizou um mapeamento das principais políticas demandadas ao governo do Estado, assim como os instrumentos estaduais e instâncias de órgãos responsáveis.

Dessa maneira, ressaltamos a partir do quadro exposto, parte da cadeia produtiva e consumidora alimentícia do Estado do Rio de Janeiro. Observa-se, portanto, múltiplas frentes que também podem estar inseridas nas dinâmicas de enfrentamento do fenômeno da Insegurança Alimentar território fluminense.

**Quadro 1 - Síntese da relação segmentos e políticas estaduais**

Segmento/grupo	Principais políticas demandadas ao Governo do Estado	Instrumentos estaduais	Instância/órgão de interlocução
Agricultores familiares	ATER, PNAE, PAA, Espaço de comercialização, crédito.	Emissão de DAP, Compras institucionais, Pavilhão 30, Rio Rural	EMATER-RJ, CEASA-RJ, SEEDUC, MPE-RJ
Produtores rurais	Espaço de comercialização, tecnologias, infraestrutura, crédito	Pavilhão 21, Rio Genética, Estradas da Produção, Moeda Verde, Rastreabilidade	SEAPPA, CEASA-RJ, PESAGRO, EMATER-RJ
Pescadores	ATER, Espaço de comercialização, tecnologias, infraestrutura	Emissão de DAP, alevinos, entreposto público	FIPERJ
Carregadores	Infra estrutura e legalização	Cadastramento, reforma da sede.	CEASA-RJ, Mandatos de deputados estaduais
Caixoteiros	Infra estrutura e autorização	Obras de pavimentação e drenagem, TPRU	CEASA-RJ, Mandatos de deputados estaduais
Permissionários	Privatização da CEASA-RJ, Posturas públicas;	Permissão e Concessão de Uso, Gestão operacional, Regulamento de Mercado da CEASA-RJ (fiscalização) e Banco de Caixas.	Tribunal de Justiça – TJ-RJ, ALERJ, Governador, Conselho de Administração da CEASA-RJ.
Distribuidores	Política Tributária, Segurança Pública, Infra estrutura	RIOLOG (incentivos fiscais), Operações contra roubo de Cargas, Plano Estadual de Logística e Cargas – PELC, Arco Metropolitano	SEFAZ, ALERJ, Governador, SETRANS
Supermercados	Política Tributária e Desregulamentação	Benefícios fiscais para produtos e eventos corporativos, dispositivos desregulamentadores (sacolas plásticas, empacotadores, etc.)	Governador, ALERJ, SEDERI, PROCON, DIVISA
Consumidores e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional <sup>121</sup>	Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, Direito do Consumidor	Transferência de renda, Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Sacolões Volantes, Calendário de Comercialização da CEASA-RJ, Fiscalização.	SEDSODH, CEASA-RJ, PROCON, DIVISA

Fonte: Trabuco, 2022.

Atualmente, o Governo do Estado do Rio de Janeiro com objetivo de erradicar o problema da fome, estabeleceu o Projeto de Lei Nº 2304/2023 que instaurou o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro - PEDES, para o período de 2024-2031. Em consonância, configura-se também, o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro, responsável pela construção de plano de ação e importantes diretrizes para formulação de políticas públicas. Em 2018, o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

do Rio de Janeiro inicia-se por um processo de discussão a partir da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN - RJ.

Entretanto, por entraves burocráticos, o andamento do I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro acaba sendo interrompido, tendo sua primeira publicação oficial em 2023. A partir desse plano, firmam-se as principais diretrizes estaduais para construção de políticas públicas para o tema, estando vigente para os anos de 2023 até 2027.

## **5 ÍNDICES E INDICADORES: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO ESTADUAL**

Por se tratar de um problema composto por distintos fatores, e pela extensão geográfica em que se dispõem os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, buscou-se analisar a questão da Segurança Alimentar, neste trabalho, pelo diálogo da bibliografia sobre o tema em conjunção aos dados ofertados em forma de índices e indicadores que versavam sobre o assunto. Essa escolha acontece, sobretudo, porque a partir da quantificação de dados e com o seu agrupamento, os índices e indicadores podem oferecer uma qualificação estatística sobre o estado do fenômeno presente, auxiliando na tomada de decisões e formulação de ações (Siche, Agostinho, Ortega, Romeiro, 2007).

Para adentrar a conjuntura da Segurança Alimentar no Estado do Rio de Janeiro, foram levantados no primeiro momento de pesquisa um total de 13 indicadores e/ou dados organizados e oferecidos em diferentes plataformas governamentais. É válido apontar que oito dessas fontes derivam do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN, que pertence ao Ministério da Saúde, tendo seus dados primários ligados a plataforma e-SUS (Sistema Único de Saúde), responsável por estruturar e captar as informações da Atenção Primária em nível nacional. A saber, tem-se como principais indicadores levantados para o entendimento da dinâmica de Segurança Alimentar no Estado do Rio de Janeiro: 1) Número de domicílios em Segurança Alimentar; 2) Crianças acompanhadas pelo Sistema Único de Saúde - SUS; 3) Peso de crianças até 5 anos de idade; 4) Estatura das crianças até 5 anos de idade; 5) Número de crianças por idade até 5 anos de idade; 6) Índice de Massa Corporal - IMC de crianças de 0 até 5 anos de idade; 7) Número de municípios aderidos ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN; 8) Volume de produção do pescado; 9) Produção de alimentos advindos da agricultura

familiar fluminense; 10) Agricultores familiares inseridos no projeto Sistemas Agroalimentares Sustentáveis - SAS; 11) Hábito de realizar no mínimo 3 refeições por dia; 12) Quantidade de municípios com COMSEA; 13) Estabelecimentos agropecuários classificados como agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos agropecuários no município.

Esses indicadores foram escolhidos pela sua maior solidificação de dados e também pela centralidade de síntese de dados importantes para discussão de políticas que visem a erradicação da fome.

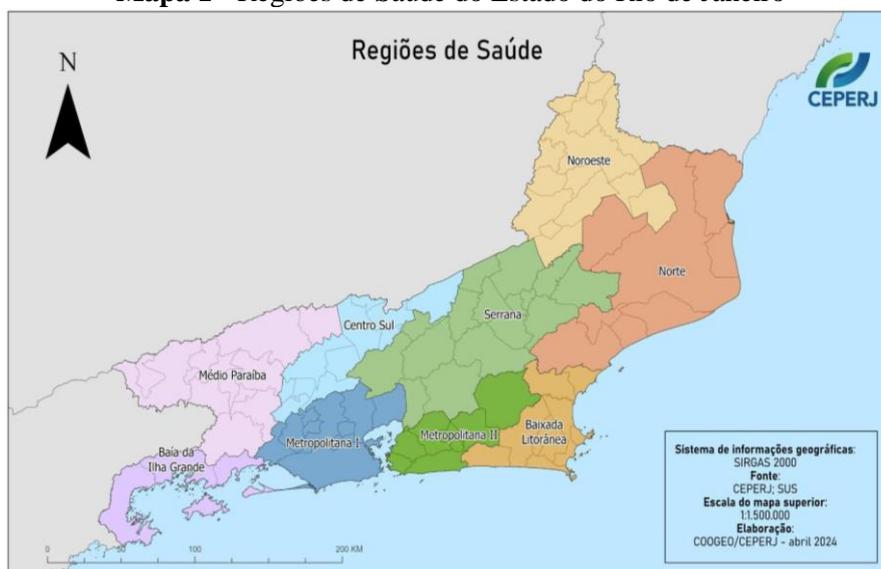
O primeiro indicador, como já colocado nos subitens anteriores deste trabalho, apresenta um panorama nacional, regional e estadual da situação da Segurança Alimentar, expondo, em termos também comparativos, como esse problema se coloca nas distintas escalas. Os primeiros dados sistematizados sobre esse indicador no Brasil foram produzidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, pertencente ao IBGE. Foram disponibilizados sobre o estado do Rio de Janeiro as séries de 2009 e 2013. Mais recentemente, em 2021 e 2022, outros dados primários também foram produzidos pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - PENSANN a partir do I e do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN), com metodologia similar, de entrevistas face-a-face, seguindo também a EBIA como classificação, assim como é realizado no PNAD/PNADC.

Os indicadores 2, 3, 4, 5 e 6 dizem respeito a crianças até 5 anos de idade. Esse recorte de faixa etária já existe no SISAN, mas aqui o colocamos em evidência, pois entendemos que o problema de Segurança Alimentar em crianças é ainda mais grave que na população adulta, ocasionando doenças irreversíveis que colocam assim, as crianças em estado maior de vulnerabilidade. Além disso, como já exposto nesta pesquisa, a maior parte dos lares em Segurança Alimentar possuem crianças menores de 10 anos como componentes das famílias (PENSANN, 2022).

Os referidos indicadores estão disponíveis pela plataforma do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN, e cruza dados do e-SUS, SISVAN e do DATASUS, estando todos esses órgãos atrelados ao Ministério da Saúde. É importante colocar também que esses dados estão especializados por regiões de saúde no Estado do Rio de Janeiro, sendo elas: Baía da Ilha Grande; Baixada Litorânea; Centro-Sul; Metropolitana I; Metropolitana II; Médio Paraíba; Noroeste; Norte; Serrana.

A respeito do indicador 7, encontra-se o SISAN atrelado à organização e sistematização dos dados a respeito da Segurança Alimentar do Estado, sendo importante para política intersetorial e social. No entanto, apenas 10 municípios encontravam-se como participantes até o ano de 2023, sendo eles: Belford Roxo; Campos dos Goytacazes; Duque de Caxias; Maricá; Niterói; Nova Iguaçu; Rio de Janeiro; Volta Redonda; Cordeiro e Três Rios. Em processo de adesão ao SISAN estão os municípios de Petrópolis e São Gonçalo. Esse dado se encontra no Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MAPASAN), sistematizado e produzido pelo SISAN - SUS.

**Mapa 1 - Regiões de Saúde do Estado do Rio de Janeiro**



Fonte: CEPERJ; SUS, 2024.

**Mapa 2 - Municípios fluminenses e a relação com SISAN**



Fonte: CEPERJ; SUS, 2024.

Como apontado pelo I Plano de Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio de Janeiro, o pescado é uma importante alternativa ao consumo ideal de proteínas, tendo em vista que o estado do Rio de Janeiro tem expressiva produção desse insumo. O Estado do Rio de Janeiro possui aproximadamente 30 mil trabalhadores que trabalham diretamente envolvidos na atividade pesqueira, sendo importante fonte de renda principalmente para as famílias que dependem da pesca artesanal. No entanto, no que tange a realidade das crianças e adolescentes, o I Plano Estadual aponta ainda que existe uma baixa inclusão do pescado na alimentação escolar, que poderia servir também como alternativa a outros tipos de proteínas que demandam maior área de extensão para criação, como por exemplo, a carne bovina.

Visando adentrar os dados sobre o índice 8, essa produção é disponibilizada pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - EMATER-RJ, com separação por regiões administrativas do estado do Rio de Janeiro (Norte, Noroeste, Sul, Centro e Serrana), assim como também alguns municípios específicos, no intervalo de anos de 2011 até 2022.

Os índices 9 e 10 colocam perspectivas importantes, e caminham no sentido de indicar para onde é possível olhar em termos de uma produção interna e nutricionalmente suficiente para a população fluminense. A quantificação e discriminação dos alimentos produzidos no território fluminense é de grande estima para possíveis políticas públicas de combate à fome, como por exemplo, a promoção de cesta básica com produtos que foram plantados no próprio estado tornando-a mais acessível a toda população e, assim, promovendo maior qualidade de vida.

O fator dessa produção ser de agricultura familiar também fortalece os pequenos agricultores, mapeando também municípios que têm potencial de produção para além do que já é feito. Nesse contexto, inserem-se também os Sistemas Agropecuários Sustentáveis - SAS, que consistem no desenvolvimento de sistemas agropecuários integrados com foco na construção coletiva e sustentabilidade social, econômica e ambiental. O mapeamento dessa atividade e participação de cada município, portanto, indica também a possibilidade de crescimento de produção comunitária dentro do estado do Rio de Janeiro.

A possibilidade de ter e realizar, no mínimo, as três refeições principais no dia é um indicativo que sinaliza o acesso aos alimentos. Esse dado, inscrito no item 11, é oferecido a partir do SISVAN, e foi produzido entre os anos de 2015 até 2021, estando disponibilizado a porcentagem para alguns municípios do estado do Rio de Janeiro, tendo

sua oferta irregular de ano para ano, também oferece a organização em subcategorias, sendo elas: 1) crianças de 2 a 4 anos; 2) crianças de 5 a 9 anos; 3) adolescentes; 4) adultos; 5) idosos; 6) gestantes.

O item 12 aponta para a reestruturação dos COMESEAS. Os Conselhos Municipais de SAN demarcaram a história da concepção, definição e implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, sendo de extrema importância para o monitoramento e implementação de políticas que tangenciam a temática da Segurança Alimentar no país. Segundo o Mapeamento da Segurança Alimentar e Nutricional – MapaSan, publicado em 2022, aproximadamente 36% do território do Estado do Rio de Janeiro tinha um Conselho Municipal de Segurança Alimentar Nacional, mostrando a urgência dessa implementação a nível municipal no estado.

Por último, no item 13, tem-se disponibilizado pelo Censo Agro de 2017 o número de estabelecimentos agropecuários classificados como agricultura familiar em relação ao total de estabelecimentos agropecuários no município. Esse indicador já se encontra especializado no mapa disponibilizado também pelo mesmo dispositivo, com indicadores já construídos para todos os municípios do estado do Rio de Janeiro.

## 6 CONCLUSÃO

A fome se caracteriza como fenômeno multifacetado e com complexa capilaridade, estando presente de maneira não homogênea nas espacialidades que abrangem desde uma perspectiva global, nacional, regional, estadual até a local. Com objetivo de extinguir esse problema que afeta bilhões de pessoas no mundo, são necessários movimentos que se disponham a fazer uma análise integrativa e metodologicamente interdisciplinar, pois, só a partir do levantamento e nomeação dos problemas que se fazem na realidade, é que será possível traçar rotas para arquitetar políticas públicas eficazes a longo prazo.

Olhar para como esse problema acontece no Estado do Rio de Janeiro, é reconhecer que existem muitas e complexas frentes de desafios a serem enfrentados, mas também é identificar os ganhos de esforços de políticas já instauradas e em consolidação na atualidade. Atualmente, os principais documentos a nível estadual, são o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro - PEDES (2024-2031) e o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de

Janeiro (2023-2027). Esses, estabelecem importantes diretrizes de comprometimento com a erradicação da fome, fomentando a criação e solidificação de políticas públicas baseadas em pesquisas sobre o tema.

O levantamento de dados e da bibliografia compreendem informações qualitativas e quantitativas a partir da formulação de índices e indicadores sobre a Segurança Alimentar no território fluminense que amparou, portanto, o panorama que aqui buscamos realizar.

Conclui-se que as prerrogativas essenciais de integração e interdisciplinaridade são atendidas com o agrupamento de diferentes informações contidas nesses índices e indicadores, pois, estes dão os primeiros passos em direção a uma análise holística sobre os problemas específicos que esse território enfrenta. Através dos índices e indicadores, desse modo, são apontados caminhos para um diagnóstico apurado que assinala e nomeia fragilidades, mas também possibilita a construção eficaz de enfrentamento das mesmas.

É importante assinalar ainda que, para o enfrentamento do problema da fome no Rio de Janeiro, é necessário que aconteçam novas pesquisas amostrais, permitindo uma ampliação da representatividade populacional. Desse modo, a construção de índices e indicadores para formulação e manutenção de políticas públicas eficazes se tornará mais apurada, abarcando o fenômeno em suas diferentes dimensões e realidades.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cristina Aparecida Bueno. **Segurança Alimentar: um conceito em prática?** Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva, área de concentração em Epidemiologia) - Faculdade de Ciências Médica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2007. f. 141. Disponível em:

<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/432930>. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. **Lei 11.346, de 15 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 2016.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**, 1. ed., São Paulo: Editora Todavia, 2022.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. BURLANDY, L; KRAEMER, F. B.; CASTELLO BRANCO, T.; LOPES, T; MACHADO, R; GOLLO A. (Org). **O acesso à alimentação e os desafios para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional em tempos de Covid-19:** as ações dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro e das organizações da Sociedade Civil que atuam nesses conselhos. Rio de Janeiro:

CONSEA/RJ, 2020. Disponível em: [https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2021/03/CONSEA\\_COVID\\_final\\_dez2020.pdf](https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2021/03/CONSEA_COVID_final_dez2020.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de; SILVA, José Graziano da. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, 2010. 358 p. NEAD Especial 12.

SILVA, José Graziano da; BACCARIN, José Giacomo; GROSSI, Mauro Eduardo Del; MAGRO, João Pedro. **Evolução da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: indicadores macroeconômicos, preços de alimentos e perspectivas futuras**. Rio de Janeiro, IFZ, 2024. Disponível em: <https://ifz.org.br/evolucao-da-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-indicadores-macroeconomicos-precos-de-alimentos-e-perspectivas-futuras/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Custo da cesta aumenta em 10 capitais** [Nota à imprensa], 2004. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2024/202403cestabasica.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2024.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. **Revista do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**, 2005. Disponível em: <https://council.science/pt/member/clasco-consejo-latino-americano-de-ciencias-sociales/>. Acesso em: 5 maio 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Putting a number on hunger: different measures for different purposes**, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/interactive/state-of-food-security-nutrition/en/>. Acessado em: 9 abr. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Hunger Map**, 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/1a001c07-6567-4c0a-b5ca-b5b86bc0e881/>. Acessado em: 9 abr. 2024.

IBGE. PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Relatório de Segurança Alimentar**, ed. 1, v.1, 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acessado em: 9 abr. 2024.

IBGE. PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Segurança Alimentar**, ed. 1, v.1, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>. Acessado em: 9 abr. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Governo Federal prepara reinstalação do CONSEA**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-prepara-reinstalacao-do>

consea#:~:text=O%20CONSEA%20foi%20extinto%20no,adequada%20a%20todos%20os%20brasileiros. Acessado em 27/05/24.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PENSANN). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19** [livro eletrônico]. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022.

RIO DE JANEIRO. Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CAISANS. **I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ. 2023. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1JU0IS\\_07tivCT1680\\_cxwOkoytIAi0F1/view](https://drive.google.com/file/d/1JU0IS_07tivCT1680_cxwOkoytIAi0F1/view). Acesso em: 25 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO. Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN. **II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1035>. Acesso em: 25 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de planejamento e gestão. **Planejamento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro**, 2022.

RIO DE JANEIRO. **Constituição Estadual do Rio de Janeiro**. Capítulo II - da competência do Estado (art. 72 a 74), 2012. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/1171c5bc55cc861b032568f50070cfb6/c23466d58a3d0e8d0325667a006372fc?OpenDocument&Highlight=0,seguran%C3%A7a,alimentar>. Acesso em: 9 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Decreto Nº 33278 de 27 de maio de 2003**, 2003. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/c8ea52144c8b5c950325654c00612d63/46c94809eac4803083256d510070b19c?OpenDocument&Highlight=0,seguran%C3%A7a,alimentar>. Acesso em: 9 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Lei nº 9689 de 19 de maio de 2022, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1513644442/lei-9689-22-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 9 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Projeto de Lei nº 191/2023, 2023. Disponível em: [http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=3&url=L3NjcHJvMjMyNy5uc2YvMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWVvYzYzM2MzY3YWY4OWQ2ZmE4NzAzMjU4OTUxMDA1NDdmYTY/T3BlbkRvY3VtZW50](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=3&url=L3NjcHJvMjMyNy5uc2YvMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWVvYzYzM2MzY3YWY4OWQ2ZmE4NzAzMjU4OTUxMDA1NDdmYTY/T3BlbkRvY3VtZW50). Acesso em: 9 abr. 2024.

SARDINHA, Luciana Monteiro Vasconcelos. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar-EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional [Estudo Técnico]. **Ministério do Desenvolv. Soc. e Combat à Fome**, [S. l.], p. 1-15, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/sagi/estudos-e-pesquisas/estudos-tecnicos/2014>. Acesso em: 9 abr. 2024.

SICHE, Raúl; AGOSTINHO, Feni; ORTEGA, Enrique; ROMEIRO, Ademar. Índices versus indicadores: precisões conceituais da discussão da sustentabilidade de países. **Revista Ambiente e Sociedade**, [S. l.], v.10, n.2, p. 137-148, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/3w6kjV8dSdqVtPbxMBzW3Rg/?lang=pt>. Acesso em: 9 abr. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, [S. l.] n. 16, 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 9 abr. 2024.

TRABUCO, Gismália Luiza de Passos. **Comida importa? A política dos alimentos na trajetória de conformação do estado do Rio de Janeiro como importador de alimentos**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2022. Disponível em: <https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/teses-doutorado-2022/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

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

## MULHERES E LITERATURA DE CRIME NO RIO DE JANEIRO NO INÍCIO DO SÉCULO XX: MAXIME VILLEMER E A ENVENENADORA NO JORNAL DO BRASIL

### WOMEN AND CRIME LITERATURE IN RIO DE JANEIRO AT THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY: MAXIME VILLEMER AND THE POISONER IN JORNAL DO BRASIL

**Amanda Ribeiro Mafra Lima**

 <https://orcid.org/0000-0001-9414-0781>

**Correspondência:** amanda.mafra@ifmg.edu.br

Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), Piumhi, Minas Gerais, Brasil.

**DOI:** 10.12957/cdf.2024.84000

**Recebido em:** 30 abr. 2024 | **Aceito em:** 27 maio 2024.

#### RESUMO

Entre fins do século XIX e início do XX, diversos romances sobre crime e criminosos ganharam popularidade na imprensa e no mercado editorial carioca. O presente trabalho propõe-se a compreender tais produções a partir da categoria de gênero, pensando as mulheres como sujeitos representados e produtores de representações na ficção. Assim, trazemos considerações acerca da trajetória da escritora francesa Anne Violet que, sob o pseudônimo Maxime Villemer, teve romances publicados pelo Jornal do Brasil. Somando-se a estas considerações, apresentamos análises acerca das representações da criminalidade feminina presentes em um de seus romances - *A envenenadora* (1906). Buscamos compreender tais representações em diálogo com o contexto brasileiro e os discursos hegemônicos sobre mulheres e crime do período. Nossa abordagem fundamenta-se teoricamente nas contribuições de Constans (2007), Duarte e Paiva (2009), Chartier (2002) e Scott (s/d;2012). Nossas análises apontaram para a especificidade da atuação de Anne Violet na produção de narrativas de crime e os desafios enfrentados em um meio intelectual predominantemente masculino. Quanto às representações da criminalidade feminina, foi possível apreender a presença de um repertório socialmente compartilhado por este tipo de produção literária, que dialoga com discursos burgueses sobre a natureza e o papel social da mulher. Para além disso, contudo, identificamos como tais representações trazem à tona incisivas críticas à condição feminina na época. A partir deste intento analítico, destacamos a importância do uso ampliado da categoria de gênero nas pesquisas sobre a literatura de crime no Rio de Janeiro, capaz de incorporar definitivamente as mulheres como sujeitos históricos, presentes no imaginário social e em sua construção.

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro; literatura de crime; gênero; Maxime Villemer; criminalidade feminina.



## ABSTRACT

Between the end of the 19th century and the beginning of the 20th, several novels about crime and criminals gained popularity on carioca press and publishing market. This paper aims to understand these productions from the perspective of gender, thinking of women as subjects represented and producers of representations in fiction. Thus, we bring up the trajectory of the French writer Anne Violet who, under the pseudonym Maxime Villemer, had novels published by *Jornal do Brasil*. In addition to these considerations, we present an analysis of the representations of female criminality present in one of her novels - *The Poisoner* (1906). We seek to understand these representations in dialogue with the Brazilian context and the hegemonic discourses on women and crime of the period. Our approach is theoretically based on the contributions of Constans (2007), Duarte and Paiva (2009), Chartier (2002) and Scott (s/d;2012). Our analysis pointed to the specificity of Anne Violet's work in producing crime narratives and the challenges she faced in a predominantly male intellectual milieu. As for the representations of female criminality, we were able to grasp the presence of a repertoire socially shared by this type of literary production, which dialogues with bourgeois discourses on the nature and social role of women. Beyond this, however, we have identified how these representations bring up incisive criticisms of the status of women at the time. From this analytical point of view, we highlight the importance of using the category of gender more broadly in research into crime literature in Rio de Janeiro, capable of definitively incorporating women as historical subjects, present in the social imaginary and in its construction.

**Keywords:** Rio de Janeiro; crime literature; gender; Maxime Villemer; female criminality.

## 1 INTRODUÇÃO

Na passagem do século XIX ao XX, diferentes narrativas literárias centradas na temática do crime circularam no Rio de Janeiro. Publicadas por editoras e tipografias diversas, muitas destas produções vinham ao público em formato de brochura, em papel de baixa qualidade e com projeto gráfico de fácil manuseio, o que permitia sua aquisição por preços módicos. Eram os chamados “livros populares”, direcionados a um público consumidor cada vez mais amplo e diversificado (El Far, 2004).

Estas produções inscreviam-se em um processo mais amplo de dinamização do mercado editorial carioca; de ampliação da imprensa periódica e suas tipografias; e do crescimento do número de alfabetizados na capital (Guimarães, 2013).

Uma parte dos romances populares produzidos neste contexto vinha de tipografias vinculadas à grande imprensa como o *Jornal do Comércio*, o *Jornal do Brasil* e a *Gazeta de Notícias*. Em geral, as oficinas aproveitavam o tempo ocioso, o maquinário e os funcionários da produção das folhas diárias para a impressão de livros. Utilizavam, assim,

a mesma composição tipográfica e o material em papel utilizado no jornal, o que tornava o custo de produção significativamente reduzido.

De forma distinta à outras tipografias, aquelas que pertenciam aos periódicos se especializavam na produção de romances. De acordo com Brito Broca (1956) e Nelson Sodré (1999), a relação dos jornais com a literatura fazia-se nítida desde as últimas décadas do século XIX, com a publicação de colunas literárias, crônicas e romances-folhetins, produzidos por literatos nacionais e estrangeiros. A variedade de sessões dedicadas à literatura sinalizava o interesse dos leitores por este tipo de publicação, o que explicaria também sua reimpressão em livros, como ocorreu com os escritos de Euclides da Cunha e Machado de Assis.

É neste sentido que compreendemos a especialização das tipografias de jornal: ante o interesse dos leitores por textos literários talvez valesse a pena o investimento em romances, em formato de brochura. Além disso, a produção de livros possibilitava a ampliação do consumo para além dos assinantes do periódico, indicando uma nova postura empresarial dos jornais, em direção ao grande público.

Dos romances publicados pelas tipografias de periódicos, muitos já haviam circulado de forma seriada nos rodapés. Apenas para citar alguns exemplos, a *Gazeta de Notícias*, em 1880, anunciava a venda em brochura dos folhetins *As mulheres de bronze*, de Xavier de Montepin, e *Iza*, de Alexis de Bouvier; em 1882, de *Os doidos de Paris*, de J. Lermine e *O selo da Morte*, de Leite Bastos. *O Jornal do Brasil*, por sua vez, transformava em livro alguns romances-folhetins de Maxime Villemer: *Maldição*, em 1900, e *A envenenadora*, em 1906; em 1903, é a vez de *A filha do Assassino*, de Xavier de Montepin, e *Don Quixote de La mancha* de Cervantes. Nestes casos, a reprodução em brochura seguia a diagramação dos folhetins: mesma divisão em capítulos e separação do texto em colunas.

Na medida em que alcançavam significativa repercussão, alguns autores passavam a ter obras inéditas no Brasil publicadas em livros. Em geral, eram escritores portugueses, franceses ou ingleses, reconhecidos em seus países de origem pela colaboração em jornais populares. As traduções surgiam com pequenas adaptações ao cenário brasileiro: *o Jornal do Brasil*, por exemplo, incluía nos romances imagens produzidas por famosos cartunistas como Bambino, pseudônimo de Arthur Lucas.

Importante destacar também que tais “livros populares” circularam em uma conjuntura de intensas transformações políticas (com a instauração da República), econômicas (com o *boom* da produção cafeeira e a intensificação da urbanização) e

sociais (fim da escravidão, aumento da imigração e emergência das lutas feministas), as quais incidiram sobre a forma como o crime era compreendido, pensado e representado. Como elemento presente tradicionalmente na cultura popular e no cotidiano das cidades, o crime tornou-se objeto da cultura midiática, em nome do entretenimento e da identificação dos leitores e leitoras com o conteúdo de jornais e livros (Kalifa, 2019; Guimarães, 2013). Daí o número elevado de publicações com enredos centrados na criminalidade.

Diferentes pesquisas em História Cultural já abordaram a literatura de crime que circulou no Rio de Janeiro entre fins do século XIX e início do XX, tais como: Porto (2003; 2009), El Far (2004) e Meyer (1996), apenas para citar algumas. Contudo, estas investigações pouco trataram da atuação feminina na produção das ficções e na condição de sujeitos representados pelo discurso literário.

Deste modo, o presente trabalho volta seu olhar a estas relações ainda não abordadas pela historiografia, partindo de um estudo de caso - a atuação de Maxime Villemer (pseudônimo de Anne Violet) e seu romance *A envenenadora* (1906) – para a compreensão da inscrição de escritoras na produção de romances de crime e das especificidades das representações da criminalidade feminina em suas obras.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

Nossa empreitada fundamenta-se no conceito de representação de Roger Chartier (2002), o que nos permite apreender a literatura de crime como um conjunto de representações sociais que se constituíram a partir da realidade concreta, ao mesmo tempo em que se apresentam como matrizes de práticas sociais. Além disso, o conceito remete ao caráter de construção social destas imagens, que revelam interesses, expectativas e projetos dos grupos que as forjam.

Dois outros conceitos nos auxiliam a pensar o lugar social ocupado por escritoras e a construção das representações em suas obras: a categoria de gênero (Scott, s/d; 2012) e o de “lutas de representação” (Chartier, 2002, p.17). A partir da categoria de gênero, partimos da análise da inscrição das escritoras em uma sociedade fundada na divisão binária e desigual entre os sexos, cujo patriarcalismo se impõem por meio de violências físicas e simbólicas sobre as mulheres (Soihet, 1997). Este aspecto implica, em reconhecer a existência de condições desiguais para a atuação das mulheres no campo

intelectual (Duarte; Paiva, 2009).

No que tange ao estudo das representações, a categoria de gênero reforça a necessidade de desnaturalizarmos as definições do “ser homem” e do “ser mulher”, compreendendo-as como construções historicamente datadas e imbrincadas em relações de poder. Isso implica pensarmos também as ideias e conceituações sobre a criminalidade em termos generificados, isto é, que para cada contexto histórico a atuação no crime é pensada de forma distinta para homens e mulheres, em conformidade aos modelos estabelecidos a cada sexo e hegemônicos em determinado período.

É importante destacar que a inscrição das “mulheres de letras” (Duarte; Paiva, 2009) e das representações sobre o crime em relações de gênero desiguais, não implica, contudo, em pensar tais relações como estanques, caracterizadas pela aceitação plena de preceitos, interesses e visões de mundo do grupo masculino e dominante. O que temos é sua presença em uma arena de disputas, marcada por “lutas de representação”. Assim, o conceito de Chartier nos leva a pensar as representações presentes em romances de autoria feminina em sua imersão “num campo de concorrências e de competições cujos desafios se enunciam em termos de poder e dominação” (Chartier, 2002, p.17).

É a partir destes aportes teóricos que tratamos a seguir sobre a trajetória de Anne Violet, autora francesa de romances populares, que sob o pseudônimo Maxime Villemer, teve suas obras publicadas pelo *Jornal do Brasil* entre 1900 e 1907. Em seguida, apresentamos nossas análises sobre as representações da criminalidade feminina presentes em uma de suas obras, *A envenenadora* (1906). Tendo por método a análise do discurso, buscamos compreender os diálogos estabelecidos com outras produções discursivas sobre mulheres e o crime vigentes no contexto de circulação da obra no Brasil - como as da medicina social e da criminologia positivista.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1 Considerações acerca da trajetória de Anne-Violet (Maxime Villemer)

Se para os leitores contemporâneos brasileiros, o nome Maxime Villemer não se apresenta como uma referência literária, nem ao menos como um nome familiar, o mesmo não poderia ser afirmado para muitos dos que dominavam a palavra impressa na cidade do Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XX. Isto pois Maxime Villemer constava como autor de diversos romances-folhetins publicados pelo *Jornal do Brasil*,

como *Maldição* (1900), *Martyrio* (1902), *Víbora!* (1904), *A envenenadora* (1906) e *O morto vivo* (1907).

Tendo significativa repercussão na sociedade carioca, o *Jornal do Brasil* adaptou-se às transformações paradigmáticas da imprensa de finais do século XIX, apostando em sessões de entretenimento e sobre o cotidiano para atrair o interesse de um público consumidor variado (Sodré, 1966). Crime e assuntos policiais emergiam em suas páginas, com *fait divers* e romances-folhetins ocupando cada vez mais espaço no corpo do periódico. É a partir desta perspectiva que pensamos a publicação dos romances de Villemer.

Maxime Villemer aparece nas páginas do *Jornal do Brasil* em folhetins, anúncios de venda e premiação aos assinantes. Em um anúncio de *A envenenadora*, de 8 de setembro de 1906, o autor é apresentado como um dos “mais festejados”, por escrever enredos capazes de “prender a atenção” dos leitores (*Jornal do Brasil*, 8 de set., 1906, p.3). Em nossa pesquisa, contudo, não encontramos no referido jornal informações mais detalhadas sobre este escritor, nem menção ao fato de que se tratava de um pseudônimo, adotado pela escritora Anne Violet.

Quem seria esta escritora, cujas obras eram publicadas e lidas por anos seguidos, popularizando-se na cidade do Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XX? Anne Violet nasceu em 1841, em Saone-et-Loire, interior da França. Como outras autoras de romances populares do período, ela provinha da classe trabalhadora, como nos indicia a ocupação de seu pai, que era um comerciante de tecidos (Constans, 2007).

Poucas são as informações que conseguimos rastrear sobre sua vida já na fase adulta (não encontramos dados sobre sua infância). Sabemos que era casada com Francey. Em 1923, morreu viúva e sem filhos, na cidade de Vincennes, nas proximidades de Paris (Constans, 2007). Entre 1897 e 1914, publicou romances-folhetins em *Le petit journal*, jornal diário de cunho popular, editado em Paris (YASUKAWA, 2013). Alguns de seus romances foram publicados também no *Journal des romances populaires illustrés* (1905) e nas revistas *L'oeil de la police* (1911/1912) e *La Semaine Illustrée* (1911). O sucesso de suas publicações fez com que parte de seus romances fossem reeditados e publicados com outros títulos nas décadas de 1920 e 1930, e que coleções populares divulgassem suas obras na França, até a década de 1950 (Constans, 2007).

De acordo com Ellen Constans (2007), Anne Violet atuava em um contexto marcado pela modernização da imprensa periódica e pela profissionalização das mulheres como escritoras, o que impunha a ela diferentes desafios.

Ter uma obra publicada em fins do século XIX e início do XX, em livro ou folhetim, requeria não apenas a escrita do material, mas também o estabelecimento de contatos e de negociações com aqueles responsáveis pela edição e publicação dos textos. Contudo, as imposições culturais ao gênero feminino, vigentes no período, inscreviam a atuação das mulheres no âmbito privado e familiar, dificultando o acesso ao meio público em que os contatos do mercado editorial aconteciam. A maior facilidade de escritores a este meio, tornava a concorrência masculina o primeiro desafio às escritoras.

A solução adotada por muitas mulheres para se inserirem nesta arena foi a adoção de pseudônimos masculinos, que as mantinham no anonimato. Como exemplos, podemos citar Georges Maldaque (Joséphine Maldague) e Paul d'Aigremont (Jeanne Thérèse Ninous) (Constans, 2007).

Para os casos em que se concretizassem os contatos editoriais, as negociações para a publicação da obra de uma escritora perpassavam ainda pela definição do tipo de narrativa a ser produzida e lida por mulheres. Segundo alguns discursos hegemônicos do período, o romance era o estilo literário mais adequado à condição natural feminina, desde que moralmente coerente com os princípios burgueses, o que explicaria sua adoção pelas intelectuais em sua entrada no mundo das letras (Constans, 2007).

Juntamente à adoção do pseudônimo masculino e da escrita de romances, dois outros fatores nos auxiliam a compreender a presença de Anne Violet em uma rede composta predominantemente por homens (escritores, mas também editores, donos de jornais e tipografias etc.): em primeiro, sua habilidade em criar enredos com temas e recursos que agradavam aos leitores, reproduzindo fórmulas de sucesso. E, em segundo, sua atuação na luta pelo reconhecimento da profissão como escritora.

Violet atuava de forma profissional na escrita de romances populares, isto é, vivia da renda de suas produções – o que parece ter sido bem-sucedido, ganhando consideráveis somas com os direitos de reprodução de seus textos (Constans, 2007). Estando ciente “que o exercício de sua profissão constitui uma parte essencial de suas identidades” (Constans, 2007, p. 25, tradução nossa)<sup>1</sup>, ela, junto a outras de sua época, buscou pelo reconhecimento de sua atuação literária com a apresentação de candidatura à *Société des Gens de Lettres* (S.G.D.L.). Maxime Villemer se tornou membro desta associação aos 64 anos.

---

<sup>1</sup>Feuilletonistes de grands quotidiens, têtes de file de collections appréciées, ‘maîtres du roman catholique’, eles ont toutes en commun d’être des professionnelles de l’écriture romanesque, eles ont conscience que l’exercice de ce métier constitue une partie essentielle de leur identité (Constans, 2007, p. 25).

Os pareceres dos membros da sociedade à solicitação de Anne Violet revelam o reconhecimento de seu sucesso junto ao público leitor, assim como da soma em dinheiro que isso representava para a escritora, e, conseqüentemente, aos cofres da *Sociedade*. Contudo, reforçavam a ideia de que suas produções eram de baixa qualidade literária sendo assim afastadas do cânone (Constans, 2007).

Voltando-nos ao contexto brasileiro, podemos pensar a presença de Maxime Villemer no *Jornal do Brasil* também como um sinal de reconhecimento dos editores deste periódico acerca da popularidade da escritora e, conseqüentemente, das benesses financeiras que poderiam advir com a publicação de seus romances.

Vale apontar que desde meados do século XIX, romances-folhetins franceses poderiam ser encontrados nos jornais brasileiros. Permitem-nos compreender este fenômeno: a. a mudança de paradigma na imprensa enquanto empresa comercial, o que impulsionava a publicação de material diversificado e de entretenimento; b. o processo - que remonta ao período imperial - de valorização da cultura francesa como representante do progresso e da modernidade. Nesse sentido, apostar em elementos associados à França trazia valor agregado aos jornais nacionais e maior popularidade frente aos leitores (Nadaf, 2009).

Como aponta as pesquisas realizadas por Meyer (1996), muitos romances-folhetins franceses foram publicados no Brasil entre fins do século XIX e início do XX, com alguns de seus autores sendo amplamente conhecidos na sociedade carioca como: Alexis de Bouvieur, Ponson Du Terrail, Alexandre Dumas Pai etc. Surge então a seguinte questão: o que explicaria a escolha do *Jornal do Brasil* pelos textos de Maxime Villemer?

Algumas hipóteses podem ser delineadas: em primeiro lugar, a existência de relações entre o *Jornal do Brasil* e *Le Petit Journal* – periódico que popularizou as obras de Anne Violet na França. Em nossa pesquisa no site da hemeroteca da Biblioteca Nacional, no *Jornal do Brasil*, entre 1900 a 1909, encontramos 76 ocorrências do termo *Le Petit Journal* (entre aspas). Nestas, podemos identificar menções a notícias, imagens e seções específicas deste jornal; assim como registros do recebimento de seus exemplares pelos editores do *Jornal do Brasil*.

Para além do contato direto entre os periódicos, é possível identificar certa afinidade entre estes, afinal, ambos se propagandeavam como jornais “popularíssimos”. A publicação de obras que garantiram sucesso ao *Le Petit Journal* poderia, assim, surgir aos editores do *Jornal do Brasil* como um caminho certo ao alcance do mesmo objetivo.

Em segundo lugar, podemos apontar o interesse dos leitores/as cariocas por romances “sensacionais” (El Far, 2004) como os de Villemer. Neste caso, tratava-se de interesse não apenas associado aos anseios de modernização *à la Paris*, mas ligado à presença nestas obras de valores socialmente compartilhados entre franceses e brasileiros (Guimarães, 2013). Segundo El Far (2004) e Meyer (1996), em meio a enredos moralizantes e cativantes, as narrativas populares discutiam temas caros à sociedade da época, como o matrimônio, a infância, os conflitos entre pais e filhos e a miséria. Quanto às narrativas de crime – como as de Villemer –, elas proporcionavam certa “democratização do crime e dos criminosos” ao tratar de personagens de diferentes grupos sociais, gêneros, nacionalidades e idades. Deste modo, indivíduos distintos poderiam se identificar com o narrado (Meyer, 1996).

Sendo assim, a publicação dos romances de Anne Violet pelo *Jornal do Brasil* atendia aos interesses tanto dos proprietários e editores do periódico, quanto de seus(as) leitores(as).

### 3.2 Análises das representações da criminalidade feminina em *A envenenadora* -1906

Como mencionado anteriormente, os romances de Maxime Villemer seguiam fórmulas tradicionais e de grande sucesso entre leitoras e leitores. Eram narrativas de fácil compreensão, com personagens com pouca densidade psicológica, cujos padrões se repetiam texto após texto. As tramas centravam-se em situações dramáticas ou “sensacionais” (El Far, 2004) como a perda dos pais e a orfandade; abandono; intrigas envolvendo casais apaixonados; a busca pela solução de uma culpa falsamente atribuída; e a ocorrência de crimes.

A obra a que daremos centralidade neste trabalho segue esta proposta. Na França, ela recebeu o título *La faute d'amour*, sendo publicada pela primeira vez como folhetim em *Le Petit Journal*, de 8 de outubro de 1905 a 4 de fevereiro de 1906. Em anos seguintes, surge também em dois hebdomadários ilustrados: *L'oeil de la police* (1911/1912) – especializado em narrativas policiais e criminais, que circulou entre 1908 e 1914 - e *La Semaine Illustrée* (1911) – revista voltada a fatos diversos, incluindo-se os criminais. Apesar do título *La faute d'amour* indicar como ponto central do enredo as intrigas em torno de uma relação amorosa - o que pode ser apreendido também por ilustrações em anúncios da obra em *Le Petit Journal* (8 out. 1905, p. 1) - sua publicação nas duas revistas

citadas acima abre-nos novas chaves interpretativas, em especial, centradas na abordagem do crime.

No Brasil, o romance é publicado pelo *Jornal do Brasil* a partir de 9 de setembro de 1906, traduzido ao português, em fascículos de domingo. Recebe como título *A envenenadora* o que, conjuntamente com as imagens dos anúncios da obra<sup>2</sup>, aponta para um destaque maior dado à ação criminosa da protagonista, em detrimento às relações familiares e amorosas da história. Por anos seguidos, o *Jornal do Brasil* apresenta anúncios da venda de *A envenenadora* em volume produzido pela tipografia do jornal, o que a nosso ver indica a popularidade alcançada pela obra no Rio de Janeiro.

Em suma, o enredo conta a história de Morgana Le Garrec, mulher de origem humilde que se estabelece como governanta da rica família Le Presles e que executa diferentes crimes contra esta família em busca de ascensão social. Ao longo da trama, a construção da protagonista como uma mulher criminosa perpassa por sua caracterização física e comportamental em dissonância ao ideal atribuído ao sexo feminino por discursos médicos e jurídicos dos séculos XIX e XX.

Neste contexto, tanto na Europa quanto no Brasil, uma série de proposições médico-científicas buscava definir o “ser homem” e o “ser mulher” por meio da associação entre características fisionômicas e psíquicas/comportamentais, estabelecendo de maneira dicotômica o que seria “natural” a cada um dos sexos (Costa, 2004; Soihet, 1989; Rago, 2014). Deste modo, identificava-se no corpo masculino a protuberância e força física, desenvolvimento diferenciado do cérebro e movimentação no sistema reprodutor, associando-os à capacidade do homem para realizar tarefas que exigiam força, para a proteção familiar, atuação em atividades intelectuais, e comportamento ativo nas relações sexuais e na vida pública.

Em oposição, os corpos femininos eram definidos como frágeis e pequenos, com desenvolvimento cerebral centrado em áreas ligadas à afetividade e estagnação dos órgãos reprodutivos – o que corresponderia a condutas passivas, delicadas e submissas; à pouca propensão a atividades intelectuais e públicas; e ao baixo interesse sexual fora da procriação. A partir destas definições, atribuía-se à mulher um instinto natural aos cuidados domésticos e à maternidade, cunhando-se o modelo universal para o gênero: a “esposa-dona-de-casa-mãe-de-família” (Rago, 2014; Maluf, Mott, 1998).

---

<sup>2</sup> Um exemplo destes anúncios pode ser encontrado no *Jornal do Brasil*, em 07 e 08/09/1906, p.3.

É importante destacarmos que tal modelo estava longe de corresponder à realidade das mulheres daquele contexto, em especial, aquelas advindas das classes trabalhadoras. Isso implica em compreendermos tais proposições como expressão de interesses e expectativas dos grupos que as forjaram, isto é, como parte de um ideário burguês e patriarcal que visava a adequação feminina à ordem de poderes estabelecida. Na medida em que se tornou discurso hegemônico, o modelo burguês de feminilidade se impôs de diferentes formas sobre as mulheres cariocas, sendo por elas apropriado e contestado.

No que tange à obra literária analisada neste artigo, é possível identificar diálogos entre os preceitos burgueses e a construção da protagonista. Fisicamente, Morgana segue os padrões europeus de beleza feminina próprios ao início do século XX (Knibiehler, 1991): jovem, de pele clara, fartos cabelos negros, com “lábios de coral” e “olhos aveludados, compridos olhos negros e raiados de ouro” (Villemer, 1906, p. 3).

Contudo, tal beleza ganha ressalvas na medida em que é associada à sedução. Como uma “sereia”, a protagonista encanta e seduz os homens que deseja, incluindo o patriarca Le Presles. Assim, dialogando com as proposições da medicina social que circulavam na Europa e no Brasil, a criminosa na ficção é delineada em oposição ao que se estabelecia como ideal às mulheres. Longe da chamada “beleza higiênica”, saudável e compatível com a execução dos papéis sociais atribuídos ao sexo feminino - como a maternidade – (Lolito, 1997, p. 138 *apud* Maluf; Mott, 1998, p. 392) temos em Morgana uma “beleza sedutora”, associada às mulheres de conduta duvidosa, como as prostitutas, e perniciososa à ordem social vigente.

Quanto às características comportamentais da protagonista, elas se constroem em oposição a três pilares do ideal feminino burguês: a propensão à vida doméstica; a maternidade e a sexualidade regulada. Quanto ao primeiro ponto, temos na própria voz de Morgana sua definição: “Eu não sou como as outras mulheres: preciso do luxo, preciso dos prazeres que embriagam...que fazem esquecer” (Villemer, 1906, p. 95). Assim, ao longo a narrativa temos a personagem envolta em festas, jogos de cassino e na vida mundana, longe da vida pacata e restrita do âmbito privado.

Acerca da sexualidade, no início do enredo, os leitores são informados de que Morgana perdeu a virgindade ainda muito jovem, fora do matrimônio. Quando ainda morava com seu pai, conhecera um artista mal-intencionado, que “apenas a amara para se distrair” (Villemer, 1906, p.4) abandonando-a em seguida. Desta relação, nasce Daniel, que despertara na protagonista um “sentimento materno que toda a vida a dominará” (Villemer, 1906, p. 197).

Em idade madura, Morgana torna-se cortesã, relacionando-se com diferentes homens em busca de suporte financeiro. Nesta fase de sua vida, narrada já na parte central do romance, a personagem é constantemente representada pela dicotomia mãe/cortesã. Se por um lado é uma mulher disposta a fazer tudo pelo bem-estar de seu filho, inclusive cometer crimes; por outro, é também livre, desejosa do ócio, luxo e vícios.

A dicotomia de sua residência aponta para estas duas facetas de sua constituição e para a impossibilidade de sua conciliação: o palacete da Avenida do Bosque de Bolonha, era o local onde a protagonista recebia diferentes homens e realizava festas e jogos de cassino; e a casa do *boulevard* S. Miguel, local dedicado exclusivamente ao filho Daniel. Sendo assim, apesar de ter a maternidade como elemento constitutivo de sua identidade, Morgana exerce sua função de mãe de forma distinta àquela apregoava pelos discursos hegemônicos, buscando conciliar a relação com Daniel a seus desejos individuais.

Cabe apontar que esta construção da criminosa como uma mulher que se afasta do ideal feminino burguês se dá também a partir da oposição de Morgana a dois outros personagens: Miquelina e Júlio Vaubaron. Miquelina é filha da família Le Presles, uma jovem nobre, de beleza sutil, defensora da honra familiar: uma heroína cujas características aproximam-se do modelo hegemônico de “ser mulher”. Júlio Vaubaron, por sua vez, é um homem branco, da classe trabalhadora, forte, violento, ambicioso, vadio, preguiçoso e difícil de educar: um vilão, cujas características colocam o criminoso em oposição ao modelo masculino burguês (isto é, do homem trabalhador, responsável pelo sustento e segurança da família).

Enquanto a oposição Morgana/Miquelina consolida a imagem da criminosa como aquela que foge ao “natural” das mulheres segundo os discursos hegemônicos, a dicotomia Morgana/Júlio mantém a inscrição da protagonista no campo do feminino, isto é, suas ações são mantidas em sintonia com o que o modelo burguês apresentava como possível a seu sexo. Deste modo, a criminosa da ficção é inscrita no campo do desvio comportamental e não na completa subversão das relações de gênero.

A representação dos crimes no romance nos auxilia a visualizar melhor como os papéis de gênero impõem-se na construção da criminosa e de suas ações. As primeiras cenas da narrativa apresentam o principal crime da trama: o envenenamento da marquesa Le Presles por Morgana. É por meio deste assassinato que a protagonista efetiva seu casamento com o marquês e estabelece uma relação conflituosa com Miquelina. A rivalidade entre estas mulheres, impulsiona Morgana a um segundo delito: a compra da filha de Miquelina e de João Bellanger. Crime este que também atende ao intuito de

Morgana em salvar da pobreza sua irmã Coralia, conseguindo a esta uma criança para ser herdeira do marido aristocrata.

Apesar de romperem com as ações esperadas à uma mulher pela elite burguesa, o envenenamento e o planejamento de rapto de uma criança, inscrevem Morgana em ações delituosas consideradas por alguns discursos criminológicos como tipicamente femininas (Claizoni, 2013; Lombroso, Ferrero, 1989). Assim como, em oposição, a atuação de Julio Vaubaron em roubos e golpes financeiros, marcada pela violência e sagacidade, fruto da ambição e desejo por lucro, enquadram-se em ações “tipicamente” masculinas.

As diferentes motivações de Morgana e Júlio ao crime também chamam a atenção para esta divisão sexual do crime em *A envenenadora*. Para Morgana, os crimes que realiza justificam-se como uma reparação frente ao abandono masculino - marcado no início de sua história pela figura do artista com quem perde a virgindade - ao desprezo social, e como alternativa viável à sobrevivência de uma mulher pobre. Já, as ações de Júlio Vaubaron são apresentadas como forma de enriquecimento ilícito e condenável diante das possibilidades apresentadas aos homens no mundo do trabalho (algo negado às mulheres pela visão da protagonista).

Nesse sentido, o romance não apenas aponta para a diferenciação de homens e mulheres em suas relações como o crime, mas também tece de forma sutil críticas à condição feminina daquele contexto e a falta de alternativas às mulheres pobres em busca de melhores condições de vida.

As diferentes formas de disciplinarização de Morgana e Júlio coroam essa perspectiva. Ao fim da narrativa, enquanto Júlio é preso pela polícia, Morgana, junto à sua irmã, encaminha-se ao suicídio. Ao longo do enredo, a Justiça e a polícia aparecem apenas como potenciais, mas passíveis de serem manipuladas, o que leva a protagonista a não as temer. Seus temores estão na condenação social e na Providência divina.

O suicídio é apresentado como meio de libertação, frente ao abandono, à exclusão social e à miséria, como nos aponta o trecho a seguir:

[...] Vou procurar a morte [...] bem o sei, e não tremo, é com o sorriso nos lábios que corro ao encontro dessa morte libertadora. Que faria eu na vida, de ora avante? Sem afetos, desprezada, pobre, sem beleza, porque estou já velha, que me aconteceria? Até o filho que eu tanto amava me renegou [...] (Villemer, 1906, p. 358).

Ainda nas primeiras páginas do romance, Morgana, em posse de um frasco de arsênico, defende este posicionamento. Assim, ela afirma: “Quando estiver farta da vida, tomá-lo-ei também...e fugirei do mundo. Antes a morte que a mediocridade e a miséria” (Villemer, 1906, p. 4). Deste modo, o suicídio coroa a representação da criminosa como uma mulher inscrita e em franca oposição a uma ordem social desigual e violenta com as mulheres.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, visamos apresentar uma possibilidade de uso ampliado da categoria de gênero nos estudos sobre a literatura de crime que circulava no Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XX, considerando não apenas as mulheres como sujeitos representados, mas também como construtoras de representações. Esta perspectiva visa romper com a exclusão feminina ainda vigente nos estudos em História Cultural, voltados à criminalidade masculina e no uso de fontes documentais produzidas por homens.

Ressaltamos que o resgate de autoras como Anne Violet não implica em pensarmos a existência de uma escrita tipicamente feminina, em termos essencialistas. Mas sim, na adoção de uma perspectiva analítica que historiciza tal escrita, inscrevendo-a em um contexto marcado por relações desiguais entre os sexos.

Enfrentando os desafios que se apresentavam às “mulheres de letras” na França da passagem do século XIX ao XX, Anne Violet consolida-se como escritora de romances populares de crime, sendo reconhecida pelo “popularíssimo” *Le Petit Journal* e ganhando repercussão internacional com a publicação de suas obras pelo *Jornal do Brasil*.

Inscritos em uma cultura midiática transnacional, seus romances correspondiam aos anseios de modernização da sociedade carioca e de valorização da cultura francesa; ao mesmo tempo em que trazia aos/às leitores/as temas e dilemas compartilhados nos dois lados do Atlântico - o que explica a identificação dos/as cariocas com seus enredos.

Nesse sentido, nossas análises apontaram para os diálogos existentes entre as representações da criminalidade feminina presentes em *A envenenadora* e os discursos médicos e jurídicos sobre as diferenças entre os sexos, que se tornaram hegemônicos na sociedade carioca. Mas, se por um lado temos pontos de aproximação do texto com padrões comportamentais e morais da burguesia para homens e mulheres; por outro, é possível identificar críticas pungentes à inserção feminina na sociedade da época e uma

visão do crime como alternativa às mulheres pobres em busca de melhores condições de vida. Nesse sentido, *A envenenadora* dialoga também com os dilemas levantados pela luta feminista no Brasil das primeiras décadas do século XX, que já colocava em pauta questões como a falta da presença feminina no mercado de trabalho; a necessidade da educação das mulheres; e o divórcio.

## REFERÊNCIAS

BROCA, B. **A vida literária no Brasil – 1900**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Serviço de Documentação, 1956.

CHARTIER, R. **A história cultural: entre práticas e representações**. 2 ed. Lisboa: Difel, 2002.

CLAIZONI, D. H. **A ordem pelo avesso: criminalidade e condição feminina no Recife (1890-1920)**. 139f. Dissertação de mestrado em História. Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2013.

CONSTANS, E. **Ouvrières des lettres**. Limoges: Presses Univ. Limoges, 2007.

Disponível em:

<http://books.google.com.br/books?id=ZDqvVXR7rXUC&pg=PA57&lpg=PA57&dq=ouvrieres+des+lettres&source=bl&ots=ayOWcWukSS&sig=3gYSTfC4XMJ0njztOXBMPd7OrLU&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiJ1PX16afTAhUHG5AKHHevuBEIQ6AEINzAC#v=onepage&q=ouvrieres%20des%20lettres&f=false>. Acesso em: 5 maio 2024.

COSTA, J. F. **Ordem Médica e Norma Familiar**. 5 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2004.

DUARTE, C. L.; PAIVA, K. B. A mulher de letras: nos rastros de uma história. **Ípotesi**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 11 - 19, jul./dez. 2009. Disponível em:

<https://periodicos.ufjf.br/index.php/ipotesi/article/view/19180>. Acesso em: 5 maio 2024.

EL FAR, Alessandra. **Páginas de sensação: literatura popular e pornográfica no Rio de Janeiro (1870-1924)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ABREU, Marcia; SCHAPOCHNIK, Nelson (Org.). Livros para todos os bolsos e gostos. *In. Cultura Letrada no Brasil: objetos e práticas*. Campinas, SP: Mercado de Letras, Associação de Leitura do Brasil (ALB); São Paulo, SP: Fapesp, 2005. Coleção Histórias de Leitura.

BRAGANÇA, A; ABREU, M. (Org.). Ao gosto do povo: as edições baratíssimas de finais do século XIX. *In. Impresso no Brasil: dois séculos de livros brasileiros*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

GUIMARÃES, Valéria dos Santos. **Notícias Diversas: suicídios por amor, leituras contagiosas e cultura popular em São Paulo dos anos dez.** Campinas/SP: Mercado de Letras, 2013. (Coleção Histórias de Leitura)

GUIMARÃES, Valéria dos Santos. Imaginários do sensacionalismo: transferências culturais entre Brasil e França no início do século XX. **Letras**, Santa Maria, v. 23, n. 47, p. 97-123, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/letras/article/view/11757>. Acesso em: 25 mar. 2024.

KALIFA, D. **A tinta e o sangue: narrativas sobre crimes e a sociedade na Belle Époque.** Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

KNIBIEHLER, Y. Corpos e Corações. In. **História das mulheres no Ocidente.** DUBY, Georges; FRAISSE, Genevive; PERROT, Michelle (Org). v. 4. Porto/São Paulo: Edições frontamento/EBRADIL, 1991.

LOMBROSO, C.; FERRERO, G. **The female offender.** New York: D. Appleton and Company, 1898.

MALUF, M.; MOTT, M. L. Recônditos do mundo feminino. In. **História da vida privada no Brasil.** NOVAIS, F.; SEVCENKO, N. (Org). v. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MEYER, M. **Folhetim: uma história.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

NADAF, Yasmin Jamil. O romance-folhetim francês no Brasil: um percurso histórico. **Letras**, Santa Maria, v. 19, n. 2, p. 119–138, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/letras/article/view/12014>. Acesso em: 25 mar. 2024.

PORTO, Ana Gomes. **Crime em letra de forma: sangue, gatunagem e um misterioso esqueleto na imprensa do prelúdio republicano.** Dissertação (mestrado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, [S. n.], 2003. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/274017>. Acesso em: 25 mar. 2024.

PORTO, Ana Gomes. **Novelas sangrentas: Literatura de crime no Brasil (1870- 1920).** Tese (doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, [S. n.], 2009. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/436292>. Acesso em: 25 mar. 2024.

RAGO, M. **Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar e a resistência anarquista (Brasil, 1890-1930).** 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** Tradução de Christine Rufino Dabat, Maria Betânia Ávila. 2. ed. Recife: S.O.S. Corpo, 1995. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1737847/mod\\_resource/content/1/Scott\\_g%C3%AAnero%20uma%20categoria%20%C3%BAtil%20para%20a%20an%C3%AAlise%20hist%C3%B3rica.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1737847/mod_resource/content/1/Scott_g%C3%AAnero%20uma%20categoria%20%C3%BAtil%20para%20a%20an%C3%AAlise%20hist%C3%B3rica.pdf). Acesso em: 5 maio 2024.

SCOTT, Joan. Usos e abusos do gênero. Tradução de Ana Carolina E. C. Soares.

**Projeto História**, São Paulo, n. 45, p. 327-351, 2012. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/revph/article/view/15018>. Acesso em: 5 maio 2024.

SODRÉ, N. W. **História da imprensa no Brasil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

SOIHET, Rachel. **Condição feminina e formas de violência**: mulheres pobres e ordem urbana, 1890-1920. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

SOIHET, Rachel. Violência simbólica. Saberes Masculinos e representações femininas.

**Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 5 n.1, p. 7-29, 1997. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12558>. Acesso em: 6 maio 2024.

VILLEMER, M. **A envenenadora**. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Brasil, 1906.

YASUKAWA, T. **Poétique du support et captation romanesque**: la “fabrique” de son lecteur par le roman de la victime de 1874 à 1914. Tese (doutorado em Literatura francesa) - Université de Limoges, Limoges, França, 2013.

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



Cadernos do  
Desenvolvimento  
Fluminense

## Rio de perspectivas: ensaios sobre a sociedade fluminense

EDIÇÃO ELETRÔNICA  
NÚMERO 26



jan. – jun. 2024  
ISSN: 2317-6539

Foto: Pexel