

SCDF



Cadernos do Desenvolvimento Fluminense

Rio de Pesquisas: estudos estratégicos
para o futuro do Rio de Janeiro

Edição Eletrônica
Número 29, 2025
ISSN: 2317-6539

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

Cadernos do desenvolvimento fluminense / Fundação CEPERJ.

n. 29 (jan./jun. - 2025). Rio de Janeiro: CEPERJ, 2025.

Publicação semestral: il.

Rio de Pesquisas: estudos estratégicos para o futuro do Rio de Janeiro.

ISSN: 2317-6539 (versão online)

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

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

**Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de
Servidores do Rio de Janeiro – CEPERJ**

Presidente

Izabel Maria Brito Tolêdo

Vice-presidente

Raphael de Souza Ferreira

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

Paulo Cezar Oliveira Junior

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Reitora

Gulnar Azevedo e Silva

Vice-reitor

Bruno Rego Deusdará

Diretor do Centro de Estudos Estratégicos e Desenvolvimento (UERJ)

Floriano José Godinho de Oliveira

Equipe Editorial

Conselho Executivo - CEPERJ / UERJ

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

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

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

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

Editor-chefe

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

Editores Científicos

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

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

Mauro Osório da Silva, Fórum dos Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro (Friperj), 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jorge Nogueira de Paiva Britto, Universidade Federal Fluminense, Brasil

José Luís Vianna da Cruz, Universidade Cândido Mendes, Brasil

Leandro Bruno Santos, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Lia Hasenclever, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Luís Fernando Valverde Salandía, Instituto Pereira Passos, Brasil
Luiz Melo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Alice Rezende de Carvalho, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil
Maria Helena Versiani, Instituto Brasileiro de Museus, Brasil
Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Marieta de Moraes Ferreira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil
Mauro Osório da Silva, Fórum dos Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro (Friperj), 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
Roberto Rodriguez Doria, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Robson Dias da Silva, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Rodrigo Siqueira Rodriguez, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Romeu e Silva Neto, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil
Sergio Ferraz Magalhães, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
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

Estagiários

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

Maria Eduarda dos Santos Gonçalves, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Brasil

Composição, design e diagramação

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	09
<i>Os editores</i>	

Artigos

DIVERSIDADE DAS BASES DE CONHECIMENTO DAS MESORREGIÕES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO UMA NOVA PERSPECTIVA NA COMPREENSÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA.....	10

Bianca Louzada Xavier Vasconcellos, Renata Lèbre La Rovere

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À (IN)SEGURANÇA PÚBLICA: O EXEMPLO DA FAPERJ.....	33

Guilherme de Oliveira Santos, Marcelo de Souza Corenza

INTEGRAÇÃO REGIONAL ENTRE O NORTE FLUMINENSE E A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO A IMPORTÂNCIA DAS REDES TÉCNICAS NA CIRCULAÇÃO PRODUTIVA.....	49

D’Jeanine Candido

EXPANDING THE POLICY AGENDA FOR HEALTHY FOOD CONSUMPTION AFTER COVID-19.....	70

Marcelle Cordeiro, Andreza L. Souza, Luan Santos

CONVIVÊNCIA INTER-RELIGIOSA: INTOLERÂNCIA, ATENTADO, RACISMO RELIGIOSO E RESISTÊNCIA NAS VOZES DOS PARTICIPANTES DA XVII CAMINHADA PELA LIBERDADE RELIGIOSA NO RIO DE JANEIRO.....	86

Paulo Henrique Prado da Silva, Natália Rodrigues Codeço Ribeiro

INDICADORES DE GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES: CONTRIBUIÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DEFESA CIVIL PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	104

Marco Antônio Basques Sobrinho, Marcos Paulo Dias da Silva, Leandro de Souza Camargo, Marcelo Luciano Vieira, Sérgio Ovídio Wermelinger Goulart

A PRECÁRIA INFRAESTRUTURA DE OFERTA DE ENERGIA ELÉTRICA PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO DO RIO DE JANEIRO NO CASO DA ALIENAÇÃO DO SISTEMA SÃO PAULO DA LIGHT: UMA NOTA DE PESQUISA.....	121

Marcelo Costa Ferreira

A IMPORTÂNCIA DO POLO GASLUB PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO.....	149

Jacob Binsztok

AS CAMPANHAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	163

Isadora Vianna Sento-Sé, Clara Araújo, Maira Covre-Sussai, Eduardo Ramos Junior, Ana Beatriz Dutra

A POLÍTICA DO CUIDADO E O DESAFIO PARA AS MULHERES: CONCILIAR A CARREIRA E FAMÍLIA.....185

Renata Bastos da Silva, Ricardo Marinho, Sandra Becker

RIO DE JANEIRO: PATRIMÔNIO CULTURAL, MEMÓRIA E REPARAÇÃO....202

Ana Paula Alves Fernandes, Gabriel da Silva Vidal Cid

ESTUDO QUANTITATIVO DAS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO FORMAL E INFORMAL DA CADEIA PRODUTIVA DO CAFÉ NAS REGIÕES SERRANA E ALTO NOROESTE.....216

Ademário Iris da Silva Junior, Juliana Benício, Simone Alves

TERRAS DEVOLUTAS E INSTITUIÇÕES FUNDIÁRIAS FLUMINENSES (1890–2020): UMA HISTÓRIA DE DESCONTINUIDADES.....238

Álvaro Mendes Ferreira

OS DESAFIOS DO REARRANJO FERROVIÁRIO NO RIO DE JANEIRO: ENTRE INTERESSES PRIVADOS E O PLANEJAMENTO ESTATAL PARA A INTEGRAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DOS TRILHOS.....261

André Luiz do Nascimento Germano

O VALOR DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA: QUAL É O RETORNO DA UERJ À SOCIEDADE FLUMINENSE.....282

Bruno Sobral, Bruno Cabral

ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO PRODUTIVA DO SUDESTE BRASILEIRO...301

Débora Cristina André Nestor Leal, Manoela de Matos Alves Invernici, Marcela Lima da Silva, Joilson de Assis Cabral

A ESCRITA DA HISTÓRIA REGIONAL E OS USOS DO PASSADO: CULTURA HISTÓRICA E AMARALISMO (DÉC. 1930-1950).....320

Rui Aniceto Nascimento Fernandes

ABOLIÇÃO E SOCIABILIDADES DIPLOMÁTICAS: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA ABOLICIONISTA NA PETRÓPOLIS DE 1888.....341

Lucas Ventura da Silva

MOEDAS SOCIAIS, BANCOS COMUNITÁRIOS E FINANCEIRIZAÇÃO: IMBRICAÇÕES COM O CASO DA MOEDA ARARIBOIA EM NITERÓI..... 369

João Camilo Sevilla

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 Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj), publica sua 29ª edição, intitulada Rio de pesquisa: estudos estratégicos para o futuro do Rio de Janeiro. A edição contém artigos originais submetidos em fluxo contínuo, além da segunda parte do dossiê realizado em parceria com o Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro – Friperj. O dossiê sistematiza os trabalhos apresentados no I Seminário de Estudos do Estado do Rio de Janeiro e no III Seminário de Economia Fluminense, evento realizado em 2024.

O Friperj é uma instituição recente, inaugurada em agosto de 2024, com o objetivo de propor políticas públicas e vocalizar as pautas da política universitária de cada instituição participante, tanto em relação ao governo federal quanto ao governo estadual. Somam-se a essa iniciativa também espaços para a discussão do tripé ensino, pesquisa e extensão universitária em todo o território fluminense. Os resultados dessa articulação têm reverberado na quantidade, qualidade e diversidade da pesquisa publicada na Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, que visa justamente estimular e fortalecer os estudos sobre o Estado do Rio de Janeiro. É a partir do contato com instituições emergentes como o Friperj que a Cadernos segue se mantendo protagonista nos debates pertinentes ao estado.

A edição reúne dezenove artigos que atravessam, a partir de uma leitura crítica do desenvolvimento fluminense, temas como a centralidade das desigualdades regionais, os impasses históricos da estrutura fundiária, as descontinuidades do planejamento estatal e a persistente concentração de investimentos e capacidades produtivas. Há uma tensão recorrente entre os potenciais do Rio de Janeiro e as barreiras institucionais que limitam esse potencial. Nos artigos desta edição, discutem-se questões como a desindustrialização, a infraestrutura ferroviária mal articulada e as políticas públicas fragmentadas, que ilustram problemas estruturais do estado.

Alguns artigos apontam caminhos para o fortalecimento de rotas específicas de desenvolvimento, como as moedas sociais e a defesa das universidades públicas. No recorte histórico, temas como a Petrópolis abolicionista e as instituições fundiárias do século XIX revelam que ainda vivemos um presente rodeado de um passado colonial e imperial não superado.

Do ponto de vista da diversidade territorial, a edição amplia o espaço para publicações sobre o interior do estado. Regiões como o Noroeste, o Sul Fluminense e a Região Serrana aparecem como territórios de produção de conhecimento, sociabilidades e inserção econômica – para além dos estudos sobre a Região Metropolitana e o Norte Fluminense, que já são recorrentes nas edições da Cadernos. Estudos sobre cafeicultura, segurança alimentar e vulnerabilidades sociais nesses contextos sublinham a necessidade de políticas regionalizadas, sensíveis às especificidades locais.

As contribuições reunidas também ecoam alguns dos desafios civilizatórios que atravessam o país: o racismo religioso, a violência de gênero, o apagamento da memória de populações marginalizadas. Essas abordagens reforçam a pesquisa publicada na Cadernos como ferramenta de transformação social, fiel a uma perspectiva humanista de sociedade.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Os editores

Rio de janeiro, junho de 2025.

DIVERSIDADE DAS BASES DE CONHECIMENTO DAS MESORREGIÕES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA NOVA PERSPECTIVA NA COMPREENSÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA

DIVERSITY OF KNOWLEDGE BASES IN THE MESOREGIONS OF RIO DE JANEIRO: A NEW PERSPECTIVE ON UNDERSTANDING THE PRODUCTIVE STRUCTURE

Bianca Louzada Xavier Vasconcellos

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

Correspondência: bianca.ufrj@gmail.com

Pesquisadora Associada GEI/UFRJ; Pós-Doutoranda CPDA/UFRJ, Brasil.

Renata Lèbre La Rovere

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

Professora Titular no Instituto de Economia da UFRJ, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.88666

Recebido em: 09 jan. 2025 | **Aceito em:** 06 mar. 2025

RESUMO

O conhecimento desempenha um papel crucial ao apoiar a inovação, a competitividade, além de afetar a estrutura produtiva e assim, influenciar diretamente o desenvolvimento. Este trabalho tem como objetivo analisar a diversidade e a composição das Bases de Conhecimento (BCs) — analítica, sintética e simbólica — nas mesorregiões do estado do Rio de Janeiro (ERJ) entre 2006 e 2019, destacando mudanças e especificidades regionais. A metodologia empregou matrizes de concentração ocupacional e coocorrência para construir redes regionais de conhecimento, proporcionando uma visão detalhada das dinâmicas de BCs em cada região. Os resultados indicam que quase todas as regiões perderam ocupações nas BCs ao longo do tempo analisado. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) possui maior diversidade de BCs, o que já era esperado, mas enfrenta perdas significativas, especialmente de BC sintética, que é ligada à indústria de transformação. Já as regiões Sul e Norte Fluminense destacam-se pela concentração em BC sintética, enquanto as Baixadas Litorâneas apresentam crescimento nessa BC. Regiões como o Centro e o Noroeste Fluminense apresentam menor diversidade de BCs, evidenciando fragilidades estruturais.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; conhecimento; ocupação; desenvolvimento regional; redes.

ABSTRACT

Knowledge plays a crucial role in supporting innovation and competitiveness, shaping the productive structure, and directly influencing development. This paper aims to analyze the diversity and composition of Knowledge Bases (KBs) — analytical, synthetic, and symbolic — in the mesoregions of the state of Rio de Janeiro (ERJ) from 2006 to 2019, highlighting changes and regional specificities. The methodology involved the use of occupational concentration and co-occurrence matrices to build regional knowledge networks, providing a detailed view of KBs dynamics in each region. The results indicate that most regions lost KBs over the analyzed period. The Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ) has the highest KB diversity, as expected, but faces significant losses, particularly in synthetic KBs linked to the manufacturing industry. The South and North regions of the state of Rio de Janeiro stand out for their concentration in synthetic KBs, while the Baixadas Litorâneas region shows growth in this KB. The Center and Northwest regions of the state of Rio de Janeiro exhibit lower KB diversity, highlighting structural vulnerabilities.

Keywords: Rio de Janeiro; knowledge; occupation; regional development; networks.

1 INTRODUÇÃO

O papel do conhecimento é essencial para o desenvolvimento econômico, pois afeta diretamente a capacidade produtiva de regiões e indústrias. O conhecimento exerce um papel central na promoção da inovação, no estabelecimento de novas trajetórias de desenvolvimento e no fortalecimento da competitividade econômica. Em um mundo em constante transformação, o estudo das Bases de Conhecimento (BCs) permite desvendar como regiões criam, adaptam e difundem o conhecimento, moldando sua trajetória de desenvolvimento. Assim, a investigação sobre o conhecimento se torna imprescindível para traçar estratégias que fomentem estratégias para o crescimento econômico, desenvolvimento e até mudanças em sua trajetória (Boschma, 2018).

Na Geografia Econômica Evolucionária (GEE), o conceito e a metodologia das BCs têm sido instrumentos analíticos interessantes para compreender as diferenças nas dinâmicas regionais de inovação. As BCs, divididas em analítica, sintética e simbólica, refletem as formas pelas quais o conhecimento é produzido, aplicado e combinado em diferentes contextos. Essa classificação pode ajudar a entender como a diversidade e a interação entre as BCs influenciam na estrutura produtiva, além de destacar as especificidades regionais. Avanços recentes na literatura evidenciam que a combinação de diferentes BCs pode potencializar os processos de transformação econômica e social (Boschma, 2018; La Rovere, 2022).

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução das bases de conhecimento das mesorregiões do estado do Rio de Janeiro, entre 2006 e 2019. Assim, o artigo busca apresentar a diversidade e a composição das BCs, revelando características específicas das regiões e identificando mudanças ao longo do tempo. O recorte espacial foi definido pela necessidade de analisar a estrutura produtiva do estado do Rio de Janeiro sob uma perspectiva diferenciada e abrangente, considerando todas as regiões do estado. Já o recorte temporal se justifica pela disponibilidade dos dados: as informações em nível de mesorregião estão acessíveis a partir de 2006 e, no momento da escrita deste trabalho, estavam disponíveis até 2019. Para viabilizar a análise e facilitar a compreensão da evolução ao longo do período, foram selecionados dois anos-chave dentro desse intervalo: 2010 e 2015.

Para isso, o presente trabalho buscou aprimorar os métodos existentes para avaliar as BCs em nível regional, utilizando uma abordagem baseada em matrizes de concentração ocupacional e coocorrência. Esse método permite visualizar redes de conhecimento que destacam a diversidade de BCs das regiões e as mudanças entre 2006 e 2019. A estratégia aplicada é fundamentada em análises quantitativas, que integram dados regionais ocupacionais, possibilitando uma compreensão detalhada das dinâmicas regionais de conhecimento.

Os resultados mostram que as regiões mais ricas possuem BCs mais diversificadas, o que faz sentido. No entanto, quase todas as mesorregiões do ERJ perderam concentração ocupacional ao longo do tempo. Este trabalho está dividido em cinco partes: inicialmente, a introdução; em seguida, uma breve revisão da literatura sobre Bases de Conhecimento; a terceira seção apresenta a metodologia utilizada; a quarta parte expõe os resultados e a discussão; e, por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 BASES DE CONHECIMENTO

Um assunto fundamental na Geografia Econômica Evolucionária é o desenvolvimento do conhecimento, que tem papel chave na inovação, na criação de novas trajetórias, e no crescimento econômico. É através do conhecimento que as empresas, indústrias e regiões se transformam, ou seja, é um elemento essencial da evolução. Dessa forma, a GEE busca desenvolver o conceito de conhecimento, e entender como ele pode

ser formado, desenvolvido, passado, como ele declina mediante o surgimento de um novo tipo de conhecimento e qual o papel das regiões neste processo.

A conjuntura econômica é o produto do conhecimento, e a evolução dessa conjuntura é moldada por mudanças no conhecimento. Mas, como os geógrafos começaram a mostrar, os lugares também produzem conhecimento; isto é, os lugares condicionam e restringem como o conhecimento e as regras se desenvolvem (Boschma; Martin, 2007, p. 544, tradução própria).

O papel do conhecimento é essencial para o desenvolvimento das capacidades produtivas. Consequentemente, estas são determinantes para as regiões e indústrias produzirem novos produtos e, assim, aumentar a competitividade e o crescimento econômico. A busca pelo entendimento sobre como o conhecimento é criado e desenvolvido é foco de alguns estudos da geografia econômica, em particular da GEE (Gertler, 2003; Asheim; Gertler, 2005; Martin, 2012; Boschma 2018; Davids; Frenken, 2018).

Asheim e Gertler (2005) apresentaram a classificação das BCs no intuito de fornecer melhores explicações sobre o conhecimento envolvido no processo de produção e inovação. A ideia básica inicial era a de que as inovações e processos de aprendizado são diferentes porque as indústrias e as regiões possuem bases de conhecimento diferentes. O conceito de BC, embora tenha surgido na geografia econômica relacional, foi incorporado em trabalhos da GEE (Boschma, 2018; La Rovere, 2021).

Boschma (2018) explica que os estudos sobre as bases de conhecimento podem ser divididos em duas “ondas”. A primeira, apresentada por Asheim e Gertler (2005) e Asheim e Coenen (2006), especifica a classificação das três BCs e destaca as características qualitativas das regiões, indústrias e firmas. Foi importante como ponto de partida, mas os trabalhos possuíam algumas limitações, tais como a tendência de se atribuir uma BC específica a certas indústrias inteiras e regiões, o que seria problemático, pois as atividades, na prática, se baseiam em mais de uma BC. Além disso, a abordagem de BCs era estática e era desenvolvida de forma muito descritiva e pouco explanatória. A segunda onda sobre BCs se direcionou para uma abordagem evolucionária, com foco na variedade, grau de relacionamento e variedade relacionada. Posteriormente, avanços metodológicos permitiram a quantificação das BCs, e a abordagem passou a despertar o interesse por processos dinâmicos de mudança e transformação, ou seja, começaram a considerar as especificidades regionais (Martin, 2012; Boschma, 2018; Santos E

Marcellino, 2016; Vasconcellos, 2022). A principal distinção entre as duas ondas é que a segunda busca entender as combinações das bases de conhecimento. Ou seja, os pesquisadores buscam identificar os *mixes* das BCs. Uma das conclusões é que as empresas e regiões tendem a se beneficiar mais quando as regiões possuem um *mix* das três BCs (Asheim; Grillitsch; Trippl, 2017; Boschma, 2018; Fitjar; Timmermans, 2018).

A tipologia das BCs divide o conhecimento em três categorias principais: analítica, sintética e simbólica. A base analítica é caracterizada por conhecimentos científicos e modelos formais, sendo essencial para setores que dependem de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Esse tipo de base requer competências como a construção e o teste de teorias, além de uma forte interação entre universidades e empresas para a geração de inovações. A base sintética foca na aplicação ou recombinação de conhecimentos já existentes, sendo predominante em atividades que exigem habilidades técnicas, aprendizado prático e experimentação. Existe maior ênfase na experiência acumulada e no know-how técnico. Já a base simbólica está profundamente enraizada na cultura regional, abrangendo elementos como símbolos estéticos, narrativas, sons, designs e imagens. Esse tipo de conhecimento tem um forte componente tácito, com menor interação institucional e uma dependência mais significativa do conhecimento inerente aos habitantes e à identidade cultural da região (Martin, 2012).

Embora essas bases sejam conceituadas separadamente, a maioria das atividades econômicas combina elementos de mais de uma delas, com variações em sua prevalência dependendo do setor, da empresa ou da natureza da atividade desenvolvida. Essa interação ressalta a complexidade do conhecimento como um recurso estratégico no desenvolvimento regional (Asheim; Gertler, 2005; Asheim; Coenen, 2006).

A abordagem das BCs direciona a atenção para como as firmas e regiões combinam diferentes BCs. Essa abordagem se origina em esforços para ir além do reducionismo, do lado da oferta, e dos modelos lineares de inovação. A abordagem se baseia em uma visão que enxerga a inovação como resultado do processo de aprendizagem interativa, e considera múltiplos atores (empreendedores, firmas, universidades, agências públicas, governos e sociedade civil). Ao examinar os três tipos de bases de conhecimento, Asheim, Grillitsch e Trippl (2017) ressaltam que nenhum tipo de conhecimento é mais avançado, complexo e sofisticado do que o outro. Cada BC tem uma importância diferente em relação à proximidade geográfica, isso porque, a aprendizagem e inovação ocorrem de formas distintas entre as BCs. Um ponto interessante dessa taxonomia é a importância dada à BC simbólica, ou seja, o destaque ao

conhecimento intangível, que é extremamente importante para a inovação (Asheim; Grillitsch; Trippl, 2017; Boschma, 2018).

Algumas características foram observadas nos trabalhos sobre BCs: regiões com maior conhecimento da BC sintética teriam maior capacidade para inovações incrementais, mas, não seriam capazes de criar novas combinações de conhecimento. Normalmente, essas regiões não são capazes de mudar suas trajetórias tecnológicas. Já as regiões com predominância de BC analítica e simbólica, que estão, geralmente, em ambientes urbanos e com diversidade, têm maior capacidade para inovações radicais, em especial, as indústrias baseadas em conhecimento analítico (Asheim; Grillitsch; Trippl, 2017; Boschma, 2018).

O trabalho de Martin (2012) foi o primeiro que tentou quantificar as bases de conhecimento. A partir de dados de ocupação da Suécia, o autor mensurou as bases de conhecimento dominantes de cada região. Essa mensuração permitiu analisar e verificar o tipo de conhecimento dominante nas regiões e, então, analisar algumas especificidades. O autor destacou a vantagem do uso de dados ocupacionais, pois esses dados refletem o conjunto de atividades/tarefas que os indivíduos recebem remuneração para seu exercício. Ou seja, a ocupação reflete o tipo de conhecimento que os indivíduos exercem na organização (Martin, 2012). No mesmo sentido, Santos e Marcellino (2016) fizeram uma adaptação metodológica cuidadosa para avaliar a realidade brasileira, em particular para a análise de regiões do estado do Rio de Janeiro. Os autores buscaram verificar as BCs dominantes nas principais microrregiões do ERJ, a partir dos dados de subgrupo de ocupação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO, 2002), para o ano de 2014. Os resultados apontaram o Norte Fluminense e o Médio Paraíba (mesorregião Sul Fluminense) com base sintética dominante, seguido pela base analítica. A região Serrana (mesorregião Centro Fluminense) apareceu com BC simbólica dominante, e a RMRJ, bem como a cidade do Rio de Janeiro, apresentaram dominância da BC analítica. O presente trabalho avança no tema ao modificar a metodologia aplicada e ampliar a cobertura espacial do ERJ. Isso implica no entendimento sobre a diversidade das BCs e não apenas qual é a BC dominante, além de cobrir todas as mesorregiões do estado. Estes resultados geraram questionamentos e *insights* sobre os tipos de conhecimento das regiões do ERJ que permitem aos gestores públicos propor políticas de diversificação produtiva específicas para cada mesorregião.

Identificar as bases de conhecimento de uma região permite compreender se esta apresenta variedade relacionada ou não relacionada, complementando a medida de grau de relacionamento que é feita através do mapeamento das atividades econômicas da região (La Rovere, 2021, p. 13)

Os conceitos de variedade relacionada e não relacionada são oriundos da GEE e foram criados para entender de que forma setores industriais têm ou não distância cognitiva. Regiões com variedade relacionada são aquelas cujos setores possuem conhecimentos produtivos que envolvem competências tecnológicas e laborais comuns (Frenken et al., 2007). Regiões com variedade não relacionada apresentam diversos setores industriais com competências distintas.

O conceito de BC pode, assim, ajudar repensar as estratégias de políticas públicas. É necessário que haja estímulos para novas combinações de diferentes BCs. O foco é entender como ocorre a inserção das indústrias emergentes e a criação de novas dependências da trajetória nas regiões, que muitas vezes são resultados de política públicas (Asheim, Grillitsch; Trippel, 2017). “Assim, a GEE provê um referencial muito rico para entender as particularidades dos processos de desenvolvimento econômico local e regional no que se refere aos fluxos de conhecimento.” (La Rovere, 2021, p. 16).

3 METODOLOGIA

O presente trabalho buscou modificar e ampliar a metodologia relacionada às Bases de Conhecimento, a fim de melhorar a compreensão sobre as BCs em diferentes regiões. Utilizou-se uma estratégia metodológica parecida com a utilizada para o cálculo da complexidade econômica (Freitas, 2019; Daboin et al., 2019), cujo passo a passo compreende: primeiro, calcula-se um Quociente Locacional (QL) de ocupações nas regiões em uma matriz de mesorregiões e ocupações ($M_{r,o}$); segundo, os resultados são transformados em valores 0 ou 1, onde 0 representa todos os valores do $QL < 1$, os quais indicam que a região não possui concentração ocupacional daquela ocupação, enquanto para $QL \geq 1$ é atribuído o valor de 1, o que representa que a região possui concentração ocupacional.

$$QL_{or} = \frac{\frac{E_{or}}{E_r}}{\frac{E_o}{E_B}} \quad (1)$$

$$M_{ro} = 1 [QL_{or} \geq 1] \quad (2)$$

No cálculo acima, o QL é igual ao emprego na ocupação o na região r (E_{or}) sobre o total de emprego da região (E_r), dividido pelo emprego da ocupação o de todo o país (E_o), sobre o total de emprego do Brasil (E_B). Assim, tem-se a Matriz M_{ro} como a condição de que uma determinada ocupação represente uma parcela maior do emprego de uma região do que a parcela nacional. A metodologia utiliza todas as 137 mesorregiões brasileiras para o cálculo do Quociente Locacional (QL), pois o QL depende de uma referência geral para determinar se uma ocupação está relativamente mais concentrada em uma região específica, comparada a todo o resto.

A diversidade de BCs é definida como a quantidade de ocupações classificadas em cada BC que a região possui, com vantagem de concentração do emprego industrial. Quanto mais ocupações, maior é a diversidade de conhecimento regional.

A partir da matriz M_{ro} , é possível saber a diversidade ocupacional de todas as mesorregiões brasileiras; como exposto acima, primeiro é necessário analisar os dados nacionais para depois proceder ao recorte das regiões analisadas. Como essa matriz (M_{ro}) é de adjacência, pode-se contar o número de regiões nas quais um determinado par de ocupações aparece com concentração.

$$Coocorrência_{o,o} = U_{o,o} = M_{ro}^T * M_{ro} \quad (3)$$

A matriz M_{ro}^T representa a transposta da matriz M_{ro} .

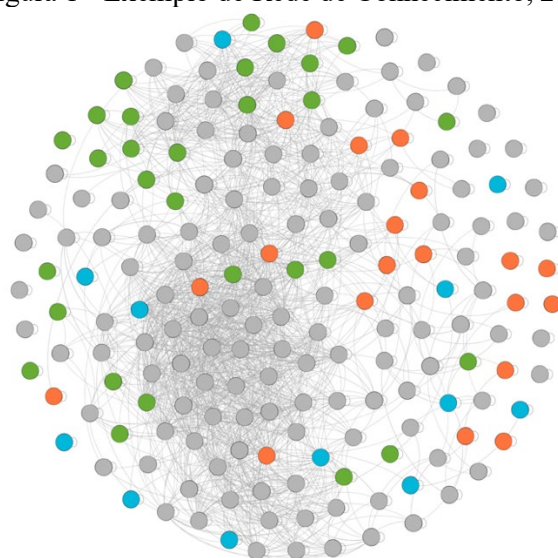
Assim, é possível dividir as coocorrências entre as ocupações o e o' pelo máximo entre a posição diagonal de o e o' é possível estimar a probabilidade condicional mínima para uma região possuir concentração ocupacional em uma ocupação, uma vez que possua concentração em outra. Essa estimativa captura a tendência de as ocupações se agruparem nas mesmas regiões. No entanto, não será analisada a proximidade entre as ocupações, isso porque, o objetivo deste trabalho não é calcular um indicador de proximidade entre ocupações, mas sim, visualizá-lo em rede com as definições de Bases de Conhecimento. Além disso, como as ocupações estão em nível de subgrupo, o que representa pouca granularidade dos dados, os resultados poderiam ser enviesados de alguma forma. Ainda assim, é possível usar a coocorrência das ocupações com a finalidade de construir as redes de conhecimentos para cada região.

$$\phi = \frac{U_{o,o'}}{\max(U_{o,o}, U_{o',o'})} \quad (4)$$

$\phi_{o,o'}$ = coocorrência das ocupações

Dessa forma, é possível criar uma “Rede de Conhecimento” a partir da normalização da matriz de coocorrência, de acordo com o máximo da linha/coluna desta.

Figura 1 - Exemplo de Rede de Conhecimento, 2019



Fonte: Elaboração própria

A Figura 1 apresenta todos os 187 subgrupos de ocupações e suas ligações. Os nós estão em tamanho único e as ligações são a probabilidade condicional de coocorrência de um par de ocupações com concentração ocupacional nas mesmas regiões. O foco deste trabalho não é analisar as ligações entre ocupações, mas sim quais são os tipos de ocupação que cada região possui, e quais são as suas características. As cores refletem a classificação das ocupações nas BCs, onde: a cor cinza são ocupações não classificadas nas BCs; a cor azul representa as ocupações da BC analítica; a cor verde representa as ocupações da BC sintética; e a cor laranja representa as ocupações da BC simbólica.

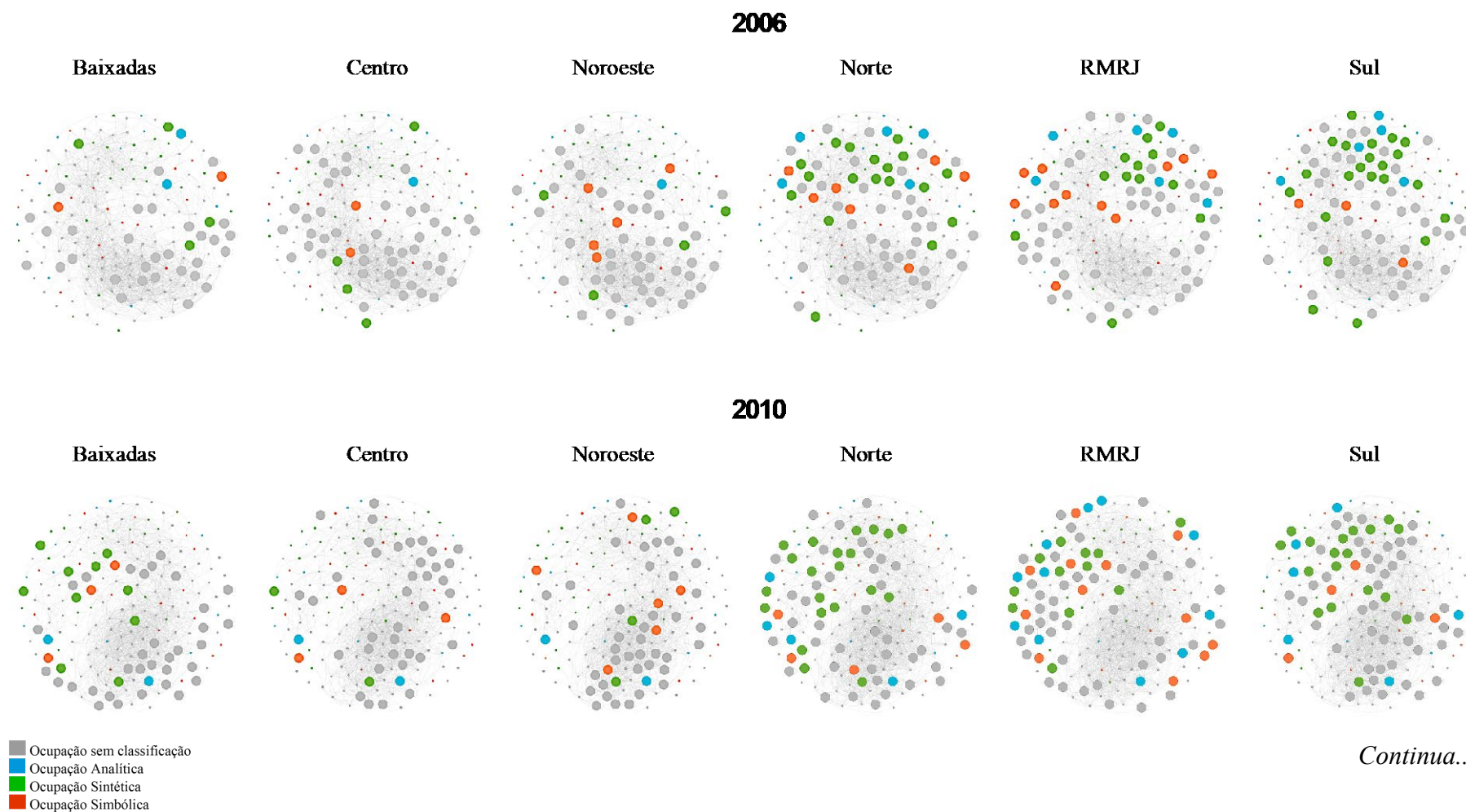
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O objetivo principal é entender a diversidade de BCs de uma região, consequentemente, desvendar o tipo conhecimento que as regiões possuem. Para além da análise de qual BC é dominante, é importante aprofundar o entendimento da composição do *mix* de conhecimento de cada mesorregião e, assim, revelar características específicas. A partir da matriz $M_{r,o}$ foi possível construir a rede de ocupações; as ligações entre as ocupações foram feitas analisando a probabilidade de coocorrência de várias ocupações nas regiões consideradas. As redes são formadas por nós de dois tamanhos, os nós com tamanho maior representam a concentração ocupacional das regiões nessas ocupações (e a diversidade de BCs em cada região), enquanto o tamanho menor indica que a região não possui concentração ocupacional nas ocupações. É importante esclarecer que a análise é anual, ou seja, para cada ano foi usado um conjunto de dados diferentes. Isso significa que os nós não estão nas mesmas posições ao se comparar os anos. No entanto, os nós estão na mesma posição quando observado o mesmo ano para diferentes regiões. As ocupações que não estão classificadas serão omitidas das explicações, para simplificação e foco nas ocupações classificadas nas BCs.

Outros detalhes para elaboração das redes devem ser levados em conta, principalmente em relação à disponibilidade dos dados. Para o ano de 2006 foram captadas 184 ocupações (subgrupo da CBO 2002), das quais 11 foram classificadas na base analítica; 29 na base sintética; e 18 na base simbólica. A partir do ano de 2010 em diante, foram observadas 187 ocupações, divididas em: 12 na base analítica; 29 na base sintética; e 20 na base simbólica. Na base analítica foi inserido o subgrupo de ocupação “profissionais da medicina”, que capta as ocupações dos médicos, assim foram separados os médicos dos demais profissionais da área da saúde. Todas as regiões do ERJ possuem concentração ocupacional neste subgrupo. Outras duas inclusões foram observadas na base simbólica: “profissionais em gastronomia e serviços de alimentação” ocupações que possuem concentração ocupacional nas regiões Norte e RMRJ; e “trabalhadores do artesanato urbano e rural” com concentração ocupacional no Centro, Baixadas Litorâneas, Sul e RMRJ. Essas diferenças implicam em mudanças na diversidade de BCs, consequentemente, na visualização das redes. Estes detalhes se fazem pertinentes para que não haja confusão sobre um possível aumento de diversidade de BCs nas regiões, apenas por uma mudança na classificação. Cabe lembrar que o QL indica a concentração regional comparando a região com todas as mesorregiões do país, ou seja, é um resultado

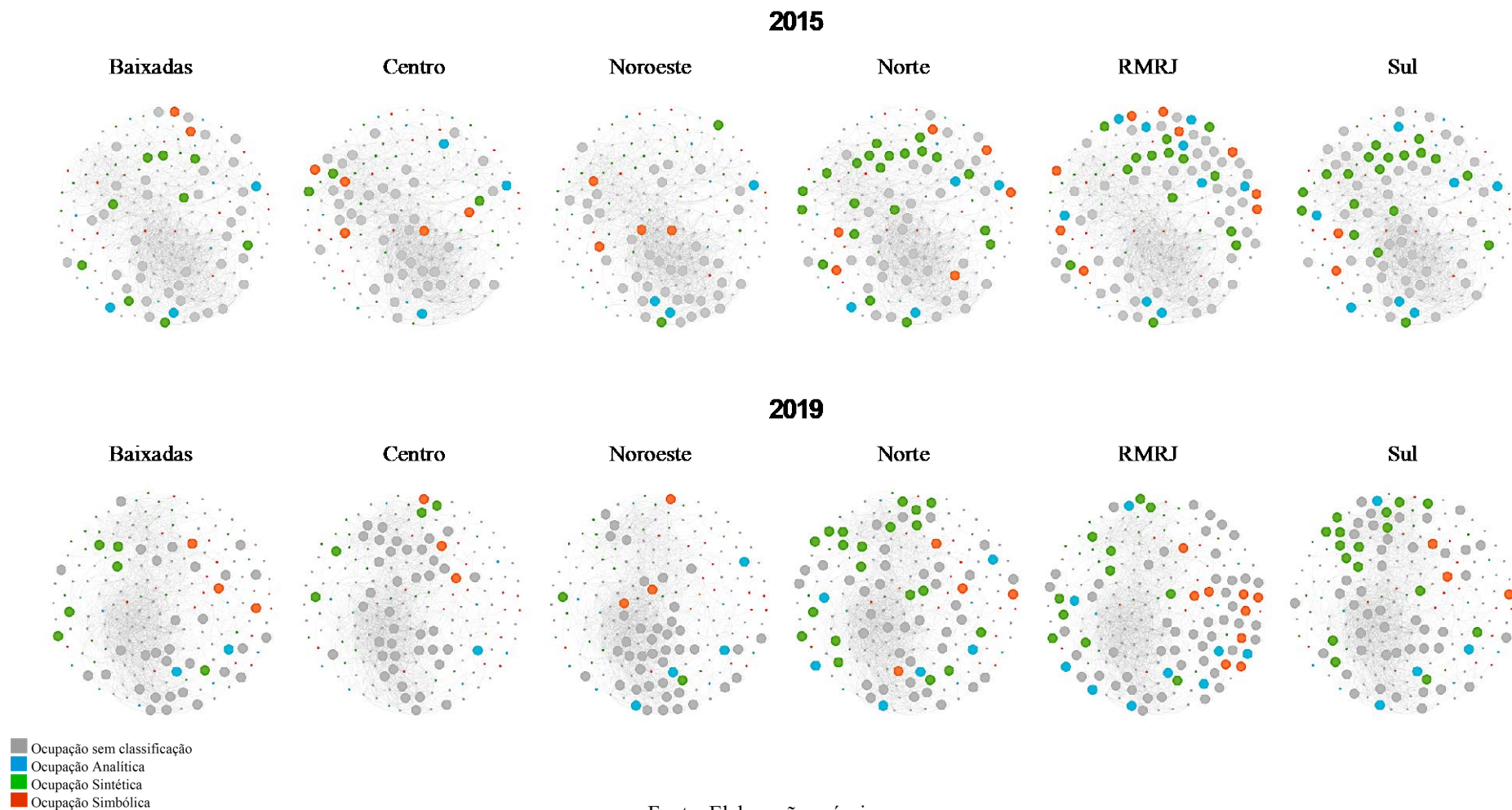
relativo. Algumas ocupações podem empregar pouco na região, mas, ainda assim, ter nível de emprego superior ao emprego dessa ocupação em relação ao total do país. A Figura 2 apresenta as “Redes de Conhecimento” das mesorregiões do ERJ, que resumem a concentração ocupacional nas diversas mesorregiões no período analisado.

Figura 2 - Redes de conhecimento das Mesorregiões do ERJ (2006, 2010, 2015 e 2019)¹



Continua...

¹ Baixadas se refere à Baixadas Litorâneas



Fonte: Elaboração própria

A Figura 2 resume uma grande quantidade de informações sobre o *mix* de conhecimento das mesorregiões do ERJ. Os resultados visualizados em rede são melhores do que a identificação da predominância de BCs, pois, a partir da identificação da concentração ocupacional nas BC é possível entender melhor as características de cada região.

Os resultados permitem observar as diferenças entre as mesorregiões do ERJ, em cada ano e algumas mudanças ao longo do tempo. É possível distinguir dois grupos de regiões: as regiões com pouca diversidade de ocupações nas BCs: Baixadas Litorâneas, Centro e Noroeste. E o segundo grupo, que possui maior diversidade de ocupações nas BCs: Norte, RMRJ e Sul. Não por acaso, o segundo grupo é responsável por mais de 90% do PIB do ERJ, ou seja, a dinâmica deste grupo revela muito sobre a situação do ERJ. As mudanças nas BCs ao longo do tempo, podem ser contabilizadas percentualmente ao considerar a quantidade de ocupações de uma determinada BC com concentração ocupacional em uma região em relação ao número máximo de ocupações desta BC.

No primeiro grupo, a região das Baixadas Litorâneas é a que apresenta a mudança mais visível, em especial, na BC sintética. Nota-se que a região passou de 13,8% de ocupações concentradas na base sintética para 34,5%, entre 2006 e 2010, caindo para 20,7% em 2019. As bases simbólica e analítica representaram 15% e 16,6% das ocupações, respectivamente, em 2019. É possível assim afirmar que a região das Baixadas Litorâneas obteve crescimento e mudanças em sua estrutura produtiva, que podem ser relacionados ao setor petrolífero. O Centro Fluminense sempre possuiu uma estrutura produtiva com setores da indústria de transformação que, em grande parte, pode ser captado pelas ocupações da BC sintética. No entanto, a região não apresentou tanta força nessa BC e, inclusive, houve redução da concentração ocupacional da região em 2010, ano em que a economia brasileira, como um todo, obteve bom resultado. Entretanto, em 2019, a região recuperou a mesma quantidade de ocupações classificadas nas BCs em 2006, com concentração ocupacional de 13,8% na BC sintética; 15% na BC simbólica; e 8,3% na BC analítica. A última região deste grupo é a Noroeste, que é a região com maior dificuldade, pois é centrada em indústrias de alimentos e agricultura, dispondo assim de uma estrutura produtiva mais frágil e com menor diversidade de conhecimento. Observa-se diminuição de diversidade nas BCs quando comparados os anos de 2006 e 2010 em relação aos anos de 2015 e 2019. Por exemplo, em 2010 a concentração na base

simbólica¹ foi de 30% e caiu para 15% em 2019. Da mesma forma, a concentração na BC sintética diminuiu de 13,8%, em 2010, para 6,9%, em 2019. Ou seja, a concentração em ocupações nas bases sintética e simbólica caíram pela metade. Por outro lado, a concentração em ocupações de BC analítica aumentou de 9% para 33,3%. Esse crescimento se apresentou nas áreas da saúde e educação.

O segundo grupo é composto pelas regiões com maior diversidade de BCs. O Norte Fluminense tem muita força na BC sintética, devido à sua especialização na indústria petrolífera. A região possui concentração ocupacional nessa BC, com quase 70% das ocupações classificadas nela, enquanto apresenta 50% das ocupações da BC analítica em 2019. A BC analítica compreende, além de ocupações ligadas à saúde e ao ensino, ocupações como: profissionais da biotecnologia e metrologia; físicos, químicos e afins. O Norte observou perda de ocupações na BC simbólica, pois em 2006 a região possuía concentração em 38,9% das ocupações desta base mas passou para 20% em 2019. A região Sul Fluminense também apresenta força na BC sintética, devido à sua produção na indústria automotiva e siderúrgica. Em 2006, possuía concentração de 75,9% de ocupações na BC sintética, mas esse percentual foi reduzido para 55%, em 2019. Outra perda significativa foi na BC analítica², que chegou a possuir concentração de 58,3% das ocupações em 2015, mas caiu para 33,3%, em 2019. Por último, a RMRJ possui maior variedade³ de ocupações, mas passou por perdas da diversidade das suas BCs. Em 2010 chegou a ter concentração ocupacional em 11 de 12 ocupações classificadas na BC analítica, o que representa um percentual de 91,7%, mas essa concentração caiu para 75% em 2019. Em 2010, a região possuía 55% das ocupações na BC simbólica, mas baixou para 45% em 2019. No ano de 2015, a BC sintética atingiu seu pico, com 48,3% de concentração ocupacional, mas baixou para 38% em 2019.

Em síntese, é possível notar que todas as regiões passaram por perdas na diversidade de BCs, em algum dos anos analisados. As perdas se mostram em BCs diferentes, o que dá pistas sobre os diferentes processos de mudanças regionais. Esses resultados levantam uma série de questões para trabalhos futuros, sobre como os tipos de BCs são estabelecidos, mantidos e descontinuados nas regiões. Essa análise preliminar

¹A base de conhecimento simbólica do Noroeste é muito diferente da RMRJ. No Noroeste as ocupações de BC simbólica são relativas a trabalhos artesanais, enquanto na RMRJ são ligadas a produção áudio visual, cultural, entre outros.

²O Sul Fluminense perdeu concentração ocupacional na BC analítica, nas ocupações: pesquisadores; físicos, químicos; biólogos e afins.

³Variedade no sentido da quantidade de ocupações com concentração, inclusive as que não estão classificadas nas BCs.

dos tipos de conhecimento por região se faz necessária pois os autores da geografia econômica explicam que a geografia é fundamental, e não acidental, para o processo de inovação, considerando o papel da proximidade e da concentração espacial. (Asheim; Gertler, 2005). Para uma melhor compreensão, o Apêndice 1 contém os grupos de ocupações que apresentaram concentração ocupacional nas BCs nas mesorregiões do ERJ em 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o propósito de avançar no debate sobre o conjunto de conhecimentos que as regiões possuem e as indústrias demandam, este trabalho se baseia na abordagem das Bases de Conhecimento. Os estudos sobre BCs permitem analisar, de forma mais ampla, três tipos de conhecimento diferentes: sintético, analítico e simbólico. As BCs podem revelar características importantes das regiões e das indústrias. A investigação sobre as BCs traz uma perspectiva diferente, pois extrapola as abordagens conhecidas, como a intensidade tecnológica, que foca em indústrias com melhor desempenho de P&D, e acaba captando apenas indústrias com essa característica específica, relacionada à base analítica, sem considerar os tipos de conhecimento que se inserem nas bases sintética e simbólica, que também podem impulsionar o desenvolvimento regional. Assim, a abordagem sobre BC consegue explicar por que as regiões apresentam diferentes padrões de inovação e diversas configurações de indústrias. Nessa perspectiva, não há ranqueamento entre melhores e piores tipos de conhecimento, mas, há um apontamento das características, qualidades, quantidades, e o *mix* de conhecimento que as regiões possuem é revelado. O melhor para as regiões é possuir diversidade de conhecimento, e o mesmo é verdade para as indústrias.

Os resultados deste trabalho revelam nuances significativas nas redes regionais de conhecimento no ERJ. As redes construídas a partir da matriz M_{ro} , evidenciam diferenças substanciais na concentração de ocupações classificadas nas BCs. Essas diferenças são verificadas entre as regiões e há mudanças ao longo do tempo. A RMRJ se destaca com a maior quantidade de subgrupos de ocupações, especialmente, nas BCs simbólica e analítica, porém com menor concentração na BC sintética, o que indica as limitações da indústria. As regiões Sul e Norte Fluminense possuem maior concentração de ocupações na BC sintética, o que está de acordo com a literatura e a estrutura produtiva dessas

regiões. A surpresa foi o crescimento de determinadas ocupações nas BCs de algumas regiões, em particular, da BC sintética na região das Baixadas Litorâneas. As regiões com menores concentrações de BCs são o Centro e o Noroeste Fluminense, o que demonstra limitações e dificuldades para mudar a trajetória de desenvolvimento dessas regiões.

Como contribuições, o presente trabalho propôs uma nova metodologia para o cálculo da diversidade de BCs nas regiões e apresentou os resultados em redes de conhecimento por região. Além disso, os resultados revelam importantes implicações para políticas públicas no ERJ, pois as BCs (analítica, sintética e simbólica) fornecem uma perspectiva abrangente para entender como o conhecimento está distribuído espacialmente. Consequentemente, os resultados podem ser aproveitados para políticas públicas que visem potencializar a inovação, o empreendedorismo e a competitividade em contextos econômicos e geográficos diferentes, estimulando diversas trajetórias de desenvolvimento regional.

As principais limitações deste trabalho têm a ver com a metodologia em construção e a classificação, ainda restrita, das BCs. Para trabalhos futuros sugere-se o aprofundamento da análise, buscando investigar se as BCs estão vinculadas umas às outras e se regiões com indústrias diferentes, mas conhecimentos parecidos, podem romper processos de *lock in* produtivo que se nelas se configuram.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e à CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo apoio fornecido ao longo deste trabalho.

REFERÊNCIAS

ASHEIM, Bjørn T.; BOSCHMA, Ron; COOKE, Philip. Constructing Regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. **Regional Studies**, v. 45, n. 7, p. 893–904, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2010.543126>. Acesso em: 06 mai. 2025.

ASHEIM, Bjørn; GRILLITSCH, Markus; TRIPPL, Michaela. Introduction: Combinatorial Knowledge Bases, Regional Innovation, and Development Dynamics. **Economic Geography**, v. 93, n. 5, p. 429–435, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00130095.2017.1380775>. Acesso em: 06 mai. 2025.

BJØRN, Asheim; COENEN, Lars; VANG, Jan. Face-to-Face, Buzz and Knowledge Bases: Socio-spatial implications for learning and innovation policy. Paper nº 2015/14, **CIRCLE-Centre for Innovation Research**, Lund University, 2005. Disponível em: https://ideas.repec.org/p/hhs/lucirc/2005_018.html. Acesso em: 06 mai. 2025.

BRASIL. **Classificação Brasileira de Ocupação - CBO**. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>. Acesso em: 14 dez 2023.

BRASIL. **Relação Anual de Informações Sociais**. Dados de Emprego por atividade econômica e ocupações. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BOSCHMA, Ron; MARTIN, Ron. Constructing an evolutionary economic geography. **Journal of Economic Geography**, v. 7, n. 5, p.537-548, 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/7/5/537/1008695>. Acesso em: 06 mai. 2025.

BOSCHMA, Ron. A concise history of the knowledge base literature: Challenging questions for future research. In: ISAKSEN, A.; MARTIN, R.; TRIPPL, M. **New avenues for regional innovation systems-theoretical advances, empirical cases and policy lessons** Berlin: Springer, 2018, Cap.1, p. 23-40. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-71661-9_2. Acesso em: 06 mai. 2025.

DABOÍN, Carlos; ESCOBARI, Marcela; HERNÁNDES, Gabriel; MORALES-ARILLA, José. Technical Paper - Economic Complexity and Technological Relatedness: **Findings for American Cities**, 2019. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/05/Technical-Paper.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2025.

DAVIDS, Mila; FRENKEN, Koen. Proximity, knowledge base and the innovation process: Towards an integrated framework. **Regional studies**, v. 52, n. 1, p. 23-34, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2017.1287349>. Acesso em: 06 mai. 2025.

FITJAR, Rune Dahl; TIMMERMANS, Bram. Knowledge bases and relatedness: A study of labour mobility in Norwegian regions. In: ISAKSEN, A.; MARTIN, R.; TRIPPL, M. **New avenues for regional innovation systems-theoretical advances, empirical cases and policy lessons** Berlin: Springer, 2018, Cap.7, p. 149-171. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-71661-9_8. Acesso em: 06 mai. 2025.

FREITAS, Elton Eduardo. **Indústrias relacionadas, complexidade econômica e diversificação regional: uma aplicação para microrregiões brasileiras**. 150f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/37951>. Acesso em: 06 mai. 2025.

FRENKEN, Koen; VAN OORT, Frank.; VERBURG, Thijs. Related variety, unrelated variety and regional economic growth. **Regional Studies**, v. 41, n. 5, p. 685-697, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343400601120296>. Acesso em: 06 mai. 2025.

GERTLER, Meric. Tacit knowledge and the economic geography of context, or the undefinable tacitness of being (there). **Journal of Economic Geography**, v. 3, n. 1, p. 75-99, 2003. Disponível em: <https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/3/1/75/9econô>. Acesso em: 06 mai. 2025.

LA ROVERE, Renata Lèbre. A contribuição da geografia econômica evolucionária para os estudos sobre conhecimento nas firmas: uma agenda de pesquisa para a análise do caso brasileiro. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 21, p. e022007, 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8666305>. Acesso em: 06 mai. 2025.

MARTIN, Roman. Measuring knowledge bases in Swedish regions. **European Planning Studies**, v. 20, n. 9, p. 1569-1582, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2012.708022>. Acesso em: 06 mai. 2025.

SEDLITZ, Silvia Rita; DE NONI, Ivan; PILOTTI, Luciano. Out of the crisis: an empirical investigation of place-specific determinants of economic resilience. **European Planning Studies**, v. 25, n. 2, p. 155-180, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2016.1261804>. Acesso em: 06 mai. 2025.

SANTOS, Guilherme; MARCELLINO, Israel. Mensuração das Bases de Conhecimento de regiões selecionadas do Sistema de Inovação Fluminense. In: OSORIO, M; MAGALHÃES, A.F; VERSIANI, M.H. (Coord.) **Rio de Janeiro: reflexões e práticas**. 1ª Ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, Cap.5, p.99-125.

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**. 316f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

VASCONCELLOS, Bianca Louzada Xavier; LA ROVERE, Renata Lèbre; PEREIRA, Rafael Silva. Complexidade Industrial e Bases de Conhecimento em redes: entraves para o desenvolvimento econômico e potencial do Complexo Econômico-Industrial da Saúde na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 23, p. e024001-40, 2024. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8674485>. Acesso em:
06 mai. 2025.

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

ARTIGO | Diversidade das Bases de Conhecimento das Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro uma Nova Perspectiva na Compreensão da Estrutura Produtiva

Apêndice 1 – Diversidade de BCs das mesorregiões do ERJ, com concentração ocupacional, em 2019

Baixas Litorâneas		
Sintética	Analítica	Simbólica
Técnicos Mecatrônicos e Eletromecânicos	Profissional de medicina	Profissionais em gastronomia e serviços de alimentação
Técnicos em metalmecânica	Profissionais da medicina, saúde e afins	Atletas, desportistas e afins
Técnicos em Eletroeletrônica e fotônica		Técnicos em operação de câmera fotográfica, cinema e televisão
Técnicos em navegação aérea, marítima e fluvial		
Operadores de robôs e equipamentos especiais		
Técnicos de bioquímica e biotecnologia		

Centro Fluminense		
Sintética	Analítica	Simbólica
Operações de outras instalações químicas, Petroquímicas e afins	Profissional de medicina	Trabalhadores da produção gráfica
Supervisores de produção, em indústrias químicas, petroquímicas e afins		Atletas, desportistas e afins
Outros técnicos de nível médio das ciências físicas, químicas, engenharia e afins.		Técnicos de serviços culturais
Técnicos em Biologia		

Noroeste Fluminense		
Sintética	Analítica	Simbólica
Técnicos em Biologia	Profissional de medicina	Trabalhadores artesanais na agroindústria de alimentos e do fumo
Técnicos da saúde humana	Professores e instrutores do ensino profissional	Marceneiros e afins
	Profissionais da medicina, saúde e afins	Trabalhadores da produção gráfica
	Professores do ensino superior	
Norte Fluminense		
Sintética	Analítica	Simbólica
Supervisores de manutenção eletrotécnica e eletromecânica	Professores e instrutores do ensino profissional	Atletas, desportistas e afins
Eletricista eletrônicos de manutenção industrial, comercial e residencial	Profissional de medicina	Profissionais em gastronomia e serviços de alimentação
Técnicos em mineralogia e geologia	Profissionais da medicina, saúde e afins	Artistas de artes populares e modelos
Técnicos mecatrônicos e eletrônicos	Professores do ensino superior	Trabalhadores artesanais da siderurgia e de materiais de construção
Técnicos em metalomecânica	Profissionais da biotecnologia e metrologia	

ARTIGO | Diversidade das Bases de Conhecimento das Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro uma Nova Perspectiva na Compreensão da Estrutura Produtiva

Técnicos em eletroeletrônica e fotônica	Físicos, químicos e afins	
Técnicos de nível médio em operações industriais		
Operadores de instalações em indústrias químicas, petroquímicas e afins		
Supervisores de produção, em indústria químicas, petroquímicas e afins.		
Operadores de outras instalações químicas, petroquímicas e afins		
Profissionais de eletromecânica		
Técnicos em Laboratório		
Engenheiros, arquitetos e afins		
Técnicos em transportes (logística)		
Técnicos em navegação aérea, marítima e fluvial		
Operadores de robôs e equipamentos especiais		
Técnicos em ciências físicas e químicas		
Técnicos da saúde humana		
Técnicos de bioquímica e biotecnologia		
Técnicos em construção civil, de edificações e obras de infraestrutura		

Região Metropolitana do Rio de Janeiro		
Sintética	Análítica	Simbólica
Reparadores de instrumentos e equipamentos de precisão	Técnicos de apoio em pesquisa e desenvolvimento	Atletas, desportistas e afins
Profissionais da eletromecânica	Físicos, químicos e afins	Profissionais de espetáculos e das artes
Eletricistas eletrônicos de manutenção industrial, comercial e residencial	Profissionais da biotecnologia e metrologia	Profissionais em gastronomia e serviços de alimentação
Técnicos em metalmeccânica	Pesquisadores	Decoradores e vitrinistas
Técnicos em eletromecânica e fotônica	Professores do ensino superior	Técnicos em operação de aparelhos de sonorização, cenografia e projeção
Técnicos em biologia	Profissionais da medicina, saúde e afins	Artistas de artes populares e modelos
Técnicos em navegação aérea, marítima e fluvial	Profissionais da informática	Técnicos em operação de câmera fotográfica, cinema e de televisão
Operadores de robôs e equipamentos especiais.	Profissionais da medicina	Técnicos em operação de emissoras de rádio, sistemas de televisão e produtoras
Técnicos em transportes (logística)	Matemáticos, estatísticos e afins	Profissionais da comunicação e da informação
Técnicos da ciência da saúde humana		
Engenheiros, arquitetos e afins		

ARTIGO | Diversidade das Bases de Conhecimento das Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro uma Nova Perspectiva na Compreensão da Estrutura Produtiva

Sul Fluminense		
Sintética	Análítica	Simbólica
Operadores de instalações e equipamentos de produção de metais e ligas – segunda fusão	Técnicos de apoio em pesquisa e desenvolvimento	Atletas, desportistas e afins
Técnicos mecatrônicos e eletromecânicos	Profissionais da medicina	Técnicos em serviços culturais
Eletricistas eletrônicos de manutenção industrial, comercial e residencial	Profissionais da medicina, saúde e afins	Artistas de artes populares e modelos
Técnicos em metalomecânica	Professores do ensino superior	
Supervisores de manutenção eletroeletrônica e eletromecânica		
Supervisores de produção em indústrias siderúrgica		
Técnicos em eletroeletrônica e fotônica		
Operadores de outras instalações químicas, petroquímica e afins		
Profissionais da eletromecânica		
Operadores de instalações e equipamentos de produção de metais e liga – primeira fusão		
Técnicos de nível médio em operações industriais		
Engenheiros, arquitetos e afins		
Técnicos em construção civil, de edificações e obras de infraestrutura		
Técnicos da ciência da saúde humana		
Técnico em ciências física e químicas		
Técnicos em transportes (logística)		

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À (IN)SEGURANÇA PÚBLICA: O EXEMPLO DA FAPERJ

SCIENCE, TECHNOLOGY, AND INNOVATION IN ADDRESSING PUBLIC (IN)SECURITY: THE FAPERJ EXAMPLE

Guilherme de Oliveira Santos

 <https://orcid.org/0000-0001-6038-4745>

Correspondência: guilhermedeoliveirasantos.gos@gmail.com

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Marcelo de Souza Corenza

 <https://orcid.org/0000-0003-1218-3337>

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.88714

Recebido em: 12 dez. 2024 | **Aceito em:** 09 jan. 2025

RESUMO

Há um aparente consenso sobre a importância das políticas de segurança em apoio ao desenvolvimento econômico e a qualidade de vida dos cidadãos de uma determinada região. Porém, trata-se de desafios que só poderão ser enfrentados com ousadia e amparados em ciência, tecnologia e inovação (C, T&I). Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar a atuação da FAPERJ no fomento a projetos de tecnologia e inovação no campo da Segurança Pública e Ciência Forense a partir dos editais específicos para o tema e do contexto em que estão inseridos. Alguns achados preliminares apontaram para uma desarticulação entre as áreas de planejamento e segurança e a existência de ações isoladas por parte da agência de fomento, realizadas em um período de inexistência de planejamento de longo prazo, agora aparentemente superado pela publicação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: segurança pública, ciência e tecnologia, inovação e planejamento.

ABSTRACT

There is a clear consensus on the importance of security policies in supporting economic development and the quality of life of citizens in a given region. However, these are challenges that can only be faced with boldness and supported by science, technology, and innovation (S, T&I). Therefore, this article aims to analyze the role of FAPERJ in promoting technology and innovation projects in the fields of Public Security and Forensic Science, based on specific calls for proposals and the context in which they are set. Some preliminary findings indicated a lack of coordination between



the planning and security areas and the existence of isolated actions by the funding agency, carried out during a period of absence of long-term planning, which has now been apparently addressed by the publication of the Strategic Economic and Social Development Plan of the State of Rio de Janeiro.

Keywords: public security, science and technology, innovation, and planning.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a questão da segurança pública é um problema crônico no Estado do Rio de Janeiro, marcado por registros de delitos e homicídios acima da média nacional. A situação se agrava quando se observa a pouca efetividade do arcabouço legal na indução de planos e políticas de segurança adequados, bem como a desarticulação entre os diferentes entes responsáveis pela área no estado.

Uma das questões que se coloca é: como mudar esse quadro? Um dos caminhos é apontado pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES), sancionado em Diário Oficial no final de 2023 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2023). Baseado na metodologia de Políticas Orientadas a Missões e elegendo a Ciência, Tecnologia e Inovação como eixo estratégico, o Plano tem como objetivo fomentar a utilização do conhecimento científico e tecnológico produzido no estado como instrumento para a resolução dos desafios sociais, a exemplo da segurança pública.

O enfrentamento à violência, portanto, não passa apenas por mais investimento nas forças de segurança, mas também na utilização de tecnologias e inovações capazes de combater a criminalidade de forma inteligente e com menor efeito colateral para a sociedade. Nesse contexto, a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), enquanto agência estadual de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação, se posiciona como um ator estratégico no fomento ao desenvolvimento tanto de pesquisa científica quanto de soluções inovadoras capazes de influenciar na discussão acerca da segurança pública e no enfrentamento direto aos problemas relacionados.

Esse artigo busca analisar a atuação da Fundação no fomento a projetos de tecnologia e inovação no campo da Segurança Pública e Ciência Forense a partir de editais específicos lançados para esses temas e do contexto em que estão inseridos. Para tanto, foram coletados dados públicos disponíveis no sítio e no sistema da Fundação

relativos aos três editais com foco em Segurança no que tange o objetivo dos projetos e as instituições de origem, para compreender, dentro do contexto mais amplo em que ocorreram, as possibilidades e limites da atuação da FAPERJ como alavanca para a utilização da C,T&I no enfrentamento à (in)segurança pública no estado.

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta dados e a evolução da legislação acerca da área de segurança para contextualizar o tema. A seção 3 detalha de forma breve a atuação da FAPERJ com foco nos editais específicos lançados. A quarta seção se dedica a análise dos resultados. A quinta seção faz uma breve discussão a partir dos achados, enfatizando os desafios e oportunidades em termos de capacidades e alinhamento ao planejamento estratégico estadual. A última seção traz as conclusões.

2 CONTEXTO DA (IN)SEGURANÇA: DADOS E LEGISLAÇÕES

Segundo o Atlas da Violência, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2012 e 2022 o ERJ se manteve na segunda posição em número de homicídios, ficando atrás apenas da Bahia. O ápice foi o triênio 2016-2018 em que o Estado registrou mais de 6.000 homicídios anuais (IPEA, 2024).

O Instituto de Segurança Pública - ISP¹, autarquia vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em sua página mantém um conjunto de bases de dados onde é possível acompanhar por temas os dados da segurança pública, bem como as manifestações dos conselhos comunitários através das atas de reuniões e estudos diversos.

Para efeito de contextualização, buscamos na Série Histórica no ISP Conecta² informações iniciais e alguns dados chamam a atenção. No Quadro 1 podemos ver a evolução de algumas modalidades de crimes registrados entre janeiro de 2014 a outubro de 2024. Em 10 anos, algumas modalidades de crime superaram a casa dos milhares, registrando um impressionante crescimento absoluto e em termos percentuais.

¹Ver em: <https://www.ispdados.rj.gov.br/>. Acesso em: 07/12/2024

²Ver em: https://ispconecta.rj.gov.br/serie_historica/. Acesso em: 07/12/2024.

Quadro 1 - Série histórica com a evolução dos principais delitos registrados no Estado do Rio de Janeiro entre janeiro de 2014 e outubro de 2024

Delito	Período 1	Período 2	Diferença Absoluta	Diferença Percentual
Registros de ocorrências	75.403	771.164	695.761	922,7%
Total de furtos	17.262	150.596	133.334	772,4%
Estelionato	3.017	121.588	118.571	3.930,1%
Total de roubos	13.770	87.776	74.006	537,4%
Outros furtos	9.880	83.259	73.379	742,7%
Ameaça	9.034	58.971	49.937	552,8%
Lesão corporal dolosa	9.050	54.885	45.835	506,5%
Indicador estratégico: Roubo de Rua	7.760	48.898	41.138	530,1%
Auto de prisão em flagrante	3.095	35.707	32.612	1.053,7%
Furto de celular	1.538	31.039	29.501	1.918,1%
Período 1: 01/14 a 01/14				
Período 2: 01/24 a 10/24				

Fonte: https://ispconecta.rj.gov.br/serie_historica/

A despeito do crescimento exponencial em alguns tipos de crimes, por outro lado, o Rio de Janeiro é um dos estados da União que menos solucionou crimes de homicídio, conforme informações do Instituto Sou da Paz. No estudo “Onde Mora a Impunidade?”³, com referência a 2022, os dados mostram que em média, somente 39% dos homicídios dolosos tiveram solução no País. Entre as unidades federativas que mais se destacaram, DF registrou 90% de esclarecimentos, seguido por Goiás com 86%; Mato Grosso do Sul com 71% e Espírito Santo com 52%. Na outra ponta, com menos da metade de homicídios solucionados, estão Sergipe, 45%; São Paulo, 40%; Rio de Janeiro, 25%; e Bahia, 15%. Nove estados não forneceram dados suficientes e podem, portanto, afetar o índice nacional. A análise de tais dados foge ao escopo deste trabalho, pois, conforme descrito no objetivo, não se preocupa diretamente com a violência em si ou com a eficiência ou eficácia das políticas públicas de segurança, como ficará evidente mais adiante.

No âmbito jurídico-legal, em junho de 2018, no âmbito da União, foi promulgada a Lei nº 13.675, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e deu um prazo de dois anos para que os estados implementassem seus planos estratégicos de segurança com base na referida legislação (BRASIL, 2018). Em 2020, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 47.419, instituiu o Plano Estadual de Segurança Pública - PESP-RJ. Posteriormente, o Decreto nº 48.139, de 2022 aprovou o PESP, acrescentando metas e ações estratégicas ao plano.

³Ver em: <https://soudapaz.org/noticias/indicador-nacional-de-esclarecimento-de-homicidios-tem-leve-crescimento-e-registra-39-para-esse-tipo-de-crime-ocorrido-em-2022/>. Acesso em: 07/12/2024.

Dentre os objetivos do PESP, contidos no Decreto nº 47.419, figuram: a redução dos homicídios; a redução de todas as formas de violência contra a mulher; o enfrentamento ao crime organizado; o aprimoramento das ferramentas de repressão e prevenção aos crimes violentos contra o patrimônio; e a melhora do nível de percepção da segurança e maior controle do rastreamento de armas de fogo.

Já o Decreto nº 48.139 de 2022, mantém os objetivos originais, incluindo os listados anteriormente, e em seu art. 5º, determina que o PESP-RJ será implementado por meio de ações e de projetos através de 8 (oito) programas: I - superação do déficit de dados e indicadores e de padronização do registro de eventos; II - garantia dos direitos das pessoas, de reorganização urbana e de ações de proteção ao meio ambiente; III - avaliação e reaparelhamento dos órgãos operacionais; IV - incremento à qualidade de preparação técnica dos profissionais de segurança pública e dos demais agentes em coordenação com os agentes do sistema de justiça; V - combate às facções e às organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional; VI - combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais; VII - combate ao tráfico de armas, de munições e de drogas; e VIII - aperfeiçoamento da política penitenciária e do sistema prisional.

A Ciência, Tecnologia e Inovação, portanto, podem contribuir para atingir os objetivos listados em ambos os decretos, porém dependem de um tempo maior de maturação, devido aos seguintes fatores:

1. **Complexidade dos Projetos:** Projetos de CT&I frequentemente envolvem pesquisa de ponta, desenvolvimento de novas tecnologias e inovação, que são processos inerentemente longos e complexos;
2. **Necessidade de Infraestrutura:** Estabelecer a infraestrutura necessária para pesquisa e desenvolvimento (como laboratórios, centros de pesquisa e universidades) demanda tempo e recursos significativos;
3. **Formação de recursos humanos:** desenvolver e treinar profissionais qualificados nas áreas de ciência e tecnologia requer anos de formação e experiência prática e/ou tácita;
4. **Ciclo de inovação:** o ciclo de inovação, desde a pesquisa básica até a aplicação comercial, por vezes, é longo. Muitas descobertas científicas podem levar décadas para serem transformadas em produtos ou serviços viáveis, ou nem tornarem-se;
5. **Avaliação e ajuste das políticas:** políticas públicas, como a de C,T&I, precisam ser constantemente acompanhadas, avaliadas e ajustadas com base nos resultados,

o que demanda tempo para coleta de dados e análise, bem como sua reconfiguração;

6. **Obtenção de financiamento:** a captação de recursos financeiros para projetos de C,T&I, seja através de orçamento público ou parcerias com o setor privado, pode ser um processo demorado e, por vezes, conflituoso;
7. **Coordenação e colaboração:** políticas de C,T&I envolvem a colaboração entre diversos setores (governo, academia, empresas), o que exige tempo para alinhar interesses e objetivos, além de mitigar os possíveis conflitos de interesses e disputas de valores.

Dessa maneira, tratar a política de Segurança Pública como uma necessária atualização dos meios à sua modernização e maior eficiência, não é suficiente, sobretudo em um país tão desigual como o Brasil e em um estado como o Rio de Janeiro. Isso fica evidente nos incisos X e XI do Plano Estadual de Segurança Pública, que remetem ao uso de “inovações” e “modelos científicos” como bases para o combate ao crime e nas ações de segurança pública.

Neste sentido, ainda que não haja relação comprovada direta entre as legislações citadas e o lançamento dos editais, acreditamos que podem haver aproximações que potencialmente contribuam para que possamos compreender e, potencialmente, aperfeiçoar os instrumentos utilizados pela FAPERJ nessa área.

3 A FAPERJ NO COMBATE À (IN)SEGURANÇA: OS EDITAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) é uma Fundação Pública de Direito Público Estadual. Cabe a ela, conforme seu Estatuto (DECRETO Nº 45.931/2017):

“Art. 2º - São finalidades da FAPERJ, além de outras compatíveis com seu objeto, e que não sejam expressamente proibidas pela legislação em vigor: I - promover, estimular e apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico em Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), parques tecnológicos, incubadoras de empresas e Empresas de Base Tecnológica (EBTs), Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs), bem como o inventor independente, sediados no Estado do Rio de Janeiro, de forma consorciada ou não, com ou sem retorno financeiro [...]”

A FAPERJ cumpre sua missão através do lançamento de editais públicos com objetivo de fomentar projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação em diversas áreas. No campo da segurança, a FAPERJ lançou três editais específicos, nos anos de 2008, 2018 e 2021. O primeiro se intitulava “Prioridade Rio – Segurança Pública” e se inseriu num contexto de reestruturação da área da segurança e articulação entre os entes federativos, como veremos adiante.

Passada uma década, já no contexto da instituição do Sistema Único de Segurança Pública e a consequente obrigação do estado em implementar seu plano estratégico de segurança, um grupo de peritos da Polícia Civil demandou à FAPERJ a criação de um edital com foco em Ciência Forense. Lançado em 2018 o certame teve como objetivo “estimular a pesquisa forense a fim de gerar condições para qualificar metodologias e tecnologias de pesquisa e de atuação relevantes para a segurança pública, especialmente nas áreas da informática e tecnologia da informação; laboratórios analíticos forenses; avanços metodológicos e tecnologias inovadoras na investigação do crime de homicídio, ampliando o espaço de difusão e troca nos e entre os diferentes campos do conhecimento” (FAPERJ, 2018).

A iniciativa foi bem sucedida e se repetiu três anos depois, porém com resultados diferentes, conforme discutiremos a seguir. Cabe ressaltar ainda que, entre 2018 e 2021 o ERJ, além de não finalizar a sua política de segurança pública, não destinou recursos para as áreas de informação e inteligência, utilizando os recursos mínimos apenas para manter seu funcionamento⁴, de forma precária.

4 RESULTADOS

Antes de adentrar na análise dos projetos apoiados nos editais é importante analisar o contexto político e institucional em que foram lançados. O primeiro, de 2008, se insere em um quadro de articulação entre o governo estadual e federal, que buscaram alinhar ações e investimentos com intuito de preparar o Estado para o ciclo de grandes eventos que se aproximavam. Nesse contexto, a pauta da segurança era uma das bandeiras prioritárias, tendo como principal símbolo a política de retomada de territórios, viabilizada pela instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Apesar de não

⁴ Ver em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/rio-de-janeiro-gastou-r-0-com-informacao-e-inteligencia-na-seguranca-publica>. Acesso em: 10/09/2024.

haver um plano estratégico de segurança pública com metas e objetivos bem definidos, vislumbrava-se uma preocupação no investimento em tecnologias para aperfeiçoar o processo de investigação e inteligência, mas também com objetivo de melhorar a capacidade da polícia no enfrentamento direto a grupos criminosos.

Silva (2012) abordou o papel das UPP e dos grandes eventos como um processo de conversão da imagem da capital fluminense, de uma cidade violenta para uma cidade segura e de paz. Para tanto, foram formulados diferentes programas governamentais, tanto em âmbito estadual, consubstanciado no programa Unidades de Polícia Pacificadora supracitado, quanto no município do Rio de Janeiro e no Governo Federal, a exemplo do Programa Mulheres da Paz⁵ e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)⁶, respectivamente. Ainda em âmbito municipal, podemos citar, a título de exemplo, o Programa Morar Carioca, de 2010, e sua retomada, após interrupção na gestão do então prefeito Marcelo Crivella⁷, no Porto Maravilha. Com estes investimentos em pacificação e políticas públicas de urbanização, o estado e a cidade do Rio de Janeiro buscaram superar sua imagem de cidade violenta e insegura. Neste contexto, um edital cujo título era “Prioridade Rio”, se mostrou adequado.

Além da articulação entre governos, havia uma tentativa de interação com o setor privado para garantir o fornecimento dessas soluções. Isto fica evidente quando se observa os projetos apoiados no edital de 2008 (Quadro 2). À exceção de dois projetos da própria polícia, os demais projetos são de empresas privadas que desenvolveram soluções nos campos de blindagem, armas não letais, kits diagnósticos para investigação e sistemas remotos de monitoramento.

Uma década após a primeira experiência, o contexto tinha se alterado radicalmente. O estado estava começando a se recuperar de uma grave crise fiscal que teve seu pico no triênio 2015-2017, o governador Sérgio Cabral tinha sido preso e o seu substituto, Luiz Fernando de Souza Pezão, enfrentava graves denúncias⁸. A degradação política e institucional se refletiu em altíssimos níveis de homicídios, conforme mostrado na seção 2, e no enfraquecimento da máquina pública. Cabe ressaltar que, no início de

⁵Ver em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Mulheres_da_Paz_\(projeto\)#Rio_Cultura_de_Paz](https://wikifavelas.com.br/index.php/Mulheres_da_Paz_(projeto)#Rio_Cultura_de_Paz). Acesso em 08/12/2024.

⁶BRASIL, Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111530.htm. Acesso em: 08/12/2024.

⁷Ver em: <https://prefeitura.rio/habitacao/programa-morar-carioca-beneficia-29-areas-da-cidade-com-melhorias-de-infraestrutura/>. Acesso em: 08/12/2024.

⁸Ver em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/03/12/pezao-sergio-cabral-e-tiao-viana-serao-investigados-pela-lava-jato-diz-tv.htm>. Acesso em: 10/09/2024

seu governo em 2015, Pezão acabou com a Secretaria de Planejamento do Estado⁹, somente recriada em 2020, no governo de Wilson Witzel, sob a denominação de Secretaria de Planejamento e Gestão¹⁰.

Em 2016, o então governador em exercício, Francisco Dornelles, decretava estado de calamidade pública¹¹. Com os cortes nos investimentos, em virtude da grave crise financeira, que poderia acarretar, inclusive, “total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental”. A situação financeira do estado do Rio afetou sobremaneira o funcionamento das áreas de segurança, em especial os institutos da Polícia Técnico-Científica, que incluem: o Instituto de Criminalística Carlos Éboli; o Instituto Médico Legal Afrânio Peixoto; o Instituto de Identificação Félix Pacheco; e o Instituto de Pesquisa em Perícia Genética Forense.

A FAPERJ, então, estava começando a recuperar sua capacidade de execução orçamentária. Aproveitando isso e a recém lei federal que obrigava os estados a criarem seus planos estratégicos de segurança, representantes da área forense da Polícia Civil demandaram à Fundação um edital de apoio ao desenvolvimento de tecnologia e inovação dedicado ao segmento. Após aprovação da Diretoria de Tecnologia, o edital foi lançado em 2018.

Ao observar os projetos apoiados (Quadro 2) fica evidente a forte presença da Polícia Civil, que foi a principal articuladora do certame, algumas universidades e apenas uma empresa privada. A possível falta de credibilidade da FAPERJ junto a empresas pode ser creditada ao não pagamento de diversos projetos aprovados durante o período mais crítico da crise fiscal. Em relação ao foco dos projetos se observa o grande investimento na elaboração de kits, metodologias, tecnologias e sistemas para auxiliar na investigação, além de alguns projetos focados na melhoria da infraestrutura.

Como citado anteriormente, entre 2019 e 2021 o avanço do Estado na área de segurança foi inexistente: zero investimento em inteligência e fechamento da Secretaria de Segurança Pública, que foi absorvida diretamente pelo Gabinete do Governador. Nesse período o estado ainda assistiu ao *impeachment* do Governador Wilson Witzel e sua substituição pelo vice Cláudio Castro, que manteve a situação inalterada. A degradação

⁹Ver em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/servidor-publico/estado-deixa-de-lado-corte-de-secretarias-prometido-extingue-apenas-duas-pastas-20846451.html>. Acesso em: 10/09/2024.

¹⁰Ver em: <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/apos-cries-no-governo-do-rj-witzel-faz-mudancas-no-secretariado-30062020/>. Acesso em: 10/09/2024.

¹¹Ver em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/06/governo-do-rj-decreta-estado-de-calamidade-publica-devido-crise.html>. Acesso em: 08/12/2024.

do quadro institucional se acelerou e, mesmo com alinhamento ideológico entre os governos Estadual e Federal, não houve qualquer progresso em direção à construção de uma política de segurança integrada. Por outro lado, se observou uma desarticulação completa entre as áreas de planejamento e segurança.

Isso se refletiu no resultado do edital de 2021 (Quadro 2). Em primeiro lugar, houve uma diminuição de projetos aprovados em relação ao de 2018. Surpreende ainda a ausência da Polícia Civil entre os aprovados. As empresas também não se envolveram, apesar da Fundação ter retomado fortemente o apoio a este público e estar com os pagamentos em dia. O edital, portanto, foi dominado por projetos propostos por Instituições Científicas e Tecnológicas, tendo como foco primordial a pesquisa aplicada, em detrimento do desenvolvimento de soluções tecnológicas capazes de serem absorvidas pela Polícia ou pelo mercado.

Quadro 2 - Projetos apoiados nos editais de 2008, 2018 e 2021

Ano	Proponentes / Empresa	Proponente / ICT	Proponente / Órgãos de Segurança	Total
2008	5	0	2	7
2018	1	5	7	13
2021	0	10	0	10

Fonte: Elaboração própria com base em FAPERJ (2024).

O Quadro 2 demonstra claramente a queda na aprovação de projetos de empresas e o surgimento de propostas/projetos de ICTs, que são relevantes, porém, sem garantias de absorção por parte de empresas ou mesmo pelo estado através de suas polícias e institutos, inclusive por falta de regulamentação e normatização, dependendo do tipo de invento e a quem se destina.

No entanto, alguns resultados dos projetos aprovados nos editais podem ser acompanhados na página da FAPERJ¹². Um deles, “Desenvolvimento de kits para detecção forense: sêmen, cocaína, cannabis, anfetamina, metanfetamina, ecstasy e heroína”, submetido pelo pesquisador Cláudio Cerqueira Lopes, da UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro¹³. Outro projeto apoiado foi a implantação de métodos de investigação de obras de arte no estado do Rio de Janeiro para a emissão de laudos forenses. Intitulado “Desenvolvimento de métodos que auxiliem a identificação de

¹²<https://www.faperj.br/>

¹³Ver em: <https://siteantigo.faperj.br/?id=4054.2.6>. Acesso em 17/12/2024.

roubos, furtos e adulterações de obras de arte e veículos”, o projeto foi apresentado pelo pesquisador Renato Pereira de Freitas. do IFRJ, campus Paracambi¹⁴. Este projeto, inclusive, gerou um acordo entre a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e o Instituto Federal do Rio de Janeiro, que prevê também capacitar peritos do Instituto Carlos Éboli para compartilhamento das técnicas e conhecimentos da metodologia forense na área.

Não obstante o necessário apoio às ICTs vinculadas aos órgãos de segurança pública, como Instituto de Criminalística Carlos Éboli e o Instituto Médico Legal Afrânio Peixoto e aos centros de pesquisa e universidades sediadas no estado do Rio de Janeiro, a participação de empresas em editais da agência se mostra essencial para que a inovação, sobretudo em áreas sofisticadas que atendam as demandas do setor de segurança pública, seja incorporada mais rapidamente.

Inferimos que a agência de fomento, ao lançar editais sem ampla participação das secretarias e órgãos de estado responsáveis pela governança das políticas públicas sob sua gestão, como as políticas públicas de segurança, investe em projetos individuais e não institucionais. Desta forma, ainda que meritório, perde-se a capacidade de direcionar esforços e recursos escassos para atender demandas específicas já definidas e que, não necessariamente, são de pleno conhecimento de outras esferas de poder. Percebeu-se no levantamento feito a relação entre a instabilidade política e econômica do estado do Rio de Janeiro e a participação de empresas nos editais da FAPERJ, sobretudo no período estudado.

5 DISCUSSÃO

Os achados apontam que a falta de institucionalização de políticas de longo prazo, comprovada pela extinção das Secretarias de Planejamento e de Segurança Pública, através do Decreto nº 46.544 de 2019, e a inexistência de planejamento e coordenação entre as diversas ações promovidas, sobretudo nos editais de 2018 e 2021, são fortes evidências da perda de capacidade estatal nesta área.

A retomada da capacidade de planejamento por parte do Estado, portanto, é essencial para induzir a articulação entre políticas públicas de diferentes áreas, garantir a transversalidade e transformar a ciência, tecnologia e inovação em eixo estratégico de

¹⁴ Ver em: <https://www.faperj.br/?id=266.7.7>. Acesso em: 17/12/2024.

desenvolvimento. Sem um plano bem estruturado, iniciativas isoladas e pontuais serão a regra, com efeitos limitados, e órgãos executores seguirão formulando políticas no vácuo institucional (Santos, 2020).

Uma novidade recente no Estado do Rio de Janeiro foi o esforço que culminou com a promulgação da Lei nº 10.266 de 2023 que institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) para o período 2024-2031. Segundo o Art. 2º: “o PEDES é uma ferramenta de planejamento estratégico governamental, de médio e longo prazo, que visa direcionar as ações estatais para o desenvolvimento regional socioeconômico inovativo e sustentável”. Como premissas, destacam-se: o aumento da capacidade de investimento do Estado do Rio de Janeiro; a geração de emprego e renda; o planejamento de base territorial; e a gestão baseada em evidências. Adicionalmente, as diretrizes são: a redução das desigualdades sociais e regionais do Estado; a diversificação e integração da economia fluminense; o **desenvolvimento científico e tecnológico, a pesquisa e a inovação; o desenvolvimento e fortalecimento de vantagens competitivas associadas ao progresso técnico** (grifo nosso); e a sustentabilidade socioambiental.

Inspirado na metodologia de Políticas Orientadas a Missões (Mazzucato, 2018), o PEDES busca promover o desenvolvimento e garantir a sustentabilidade a partir da resolução de grandes desafios societais (Fontes e Santos, 2023). A missão IX, por exemplo, é a garantia da segurança pública nos territórios. As Câmaras Técnicas de elaboração da Missão Segurança Pública Territorial, sugeriram diretivas e objetivos específicos para enfrentar os problemas mapeados na área de segurança pública, bem como a definição de métricas para medir o alcance dos objetivos. Portanto, buscando elementos quantitativos e qualitativos para aferir resultados das políticas públicas baseados em dados. A Missão Segurança Pública Territorial, portanto, tem por objetivo assegurar a segurança e a qualidade de vida da população fluminense, sobretudo, as que estão em áreas sob influência de grupos armados e sob risco de confrontos entre estes mesmos grupos.

Como indicador primário, indica o percentual da população do estado do Rio de Janeiro que se sente segura. Com relação aos indicadores secundários, prevê: o percentual da população do estado do Rio de Janeiro que se sente segura, por região; percentual de área do estado do Rio de Janeiro sob controle de grupo armado, por região; número absoluto de feridos em contexto de confronto armado envolvendo força policial; número

absoluto de mortos em contexto de confronto armado envolvendo força policial; número absoluto de policiais mortos em serviço.

Além disso, existem quatro diretivas. São elas:

1. Ampliar as políticas públicas para emancipação do território e fortalecimento da cidadania;
2. Reduzir a incidência de confrontos armados e dos danos relacionados;
3. Garantir o ambiente seguro para o funcionamento das atividades econômicas;
4. Produzir dados e informações estratégicas para a segurança pública territorial.

A metodologia do Plano não prevê, contudo, que sejam realizadas políticas setoriais e desconectadas, mas que sejam utilizados como eixos estratégicos a *Ciência, Tecnologia e Inovação* e o Desenvolvimento Territorial Integrado.

Dessa maneira, o plano cria as bases para formular uma política estadual de ciência, tecnologia e inovação estruturante e transversal a todos os setores. A intenção é criar políticas públicas indutoras para gerar vantagens competitivas atreladas à economia do conhecimento, gerando diversificação e sofisticação produtiva. Em outras palavras, não basta somente desenvolver produtos e soluções inovadoras para o combate à violência, mas é necessário que as mesmas possam estruturar cadeias produtivas regionais com agregação de valor e possam ser absorvidas de forma sistemática pelos órgãos de segurança em suas estratégias e iniciativas de promoção da segurança pública.

Além disso, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - PEDES, é um instrumento de planejamento governamental estratégico (de longo prazo). Sua instituição, na Constituição Estadual, fortalece e orienta os outros instrumentos de planejamento orçamentário, que são o Plano Plurianual - PPA (de médio prazo), a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA (de curto prazo).

É possível inferir, portanto, que os editais voltados para a Segurança Pública lançados pela FAPERJ, mesmo antes da existência do PEDES, apontam na direção pretendida pelo Plano, ou seja, utilizar a C, T&I para gerar vantagem competitiva baseada em conhecimento, auxiliar na resolução de desafios sociais e fomentar a absorção por parte de empresas e órgãos de segurança. Contudo, devido à inexistência de uma

estratégia mais ampla e à desarticulação entre as diversas políticas esta iniciativa acaba tendo alcance reduzido e sendo pouco eficaz.

6 CONCLUSÕES

Para lidar com a escala e complexidade atual dos desafios enfrentados pela sociedade nas diferentes áreas é preciso, cada vez mais, investir na geração, difusão e aplicação de conhecimento científico e tecnológico. As contribuições trazidas pela integração de tecnologias e pelos avanços científicos não estão mais restritas à indústria e aos serviços sofisticados, mas podem e devem ser aplicados na resolução das questões urgentes que se impõem na economia, sociedade e meio ambiente.

O PEDES contém elementos constitutivos que requerem que o Estado assuma esta nova Missão de Segurança Pública Territorial no sentido de uma inter-relação entre as dimensões social, ambiental e econômica, com centralidade no planejamento de base territorial. Desse modo, não é mais possível pensar no combate à violência, ao crime organizado e na promoção da segurança pública, por exemplo, sem pensar na utilização do potencial liberado pela inteligência artificial, *big data*, neurociência e biotecnologia. Dessa forma, a política de segurança do século XXI tem mais a ver com laboratórios, supercomputadores, câmeras inteligentes e kits de DNA do que com policiais, armas e munições.

Nesse prisma, as agências de fomento à ciência, tecnologia e inovação nacionais e regionais ganham centralidade e podem contribuir no suporte à geração de novos produtos, serviços e soluções inovadoras capazes de ser absorvidas por empresas e órgãos de segurança. Para tanto, estabelecer uma governança adequada, um plano estratégico de desenvolvimento e um alinhamento entre diferentes políticas públicas é crucial.

Esse artigo, portanto, fez um esforço inicial nesse campo ainda pouco explorado, trazendo a experiência da FAPERJ no apoio a projetos voltados à área de segurança pública. Os achados mostraram que os editais lançados tiveram alta sensibilidade ao contexto social, político e econômico e, por conta disso, foram limitados em atingir seus objetivos, se restringindo a ações isoladas e pontuais. Contudo, essas iniciativas piloto representam a base para uma possível política estruturante caso seja conectada a um planejamento estratégico mais amplo. O lançamento do PEDES, em 2023, ainda que recente e em construção, pode representar o estímulo necessário para que a ciência,

tecnologia e inovação se torne de fato um eixo estratégico de desenvolvimento, sendo transversal a diferentes dimensões.

Por fim, cabe ressaltar que os projetos aprovados nos editais analisados, em sua maioria, notadamente os de 2018 e 2021, não foram concluídos. Isto nos impede de tecer comentários mais abrangentes sobre os resultados dos projetos. Esta é uma limitação da pesquisa. Espera-se que com sua conclusão haja divulgação em relatórios anuais da Fundação onde poderemos obter maiores subsídios para a investigação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, n. 232, p. 1, 3 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea; FBSP, 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023. Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES, para o período de 2024-2031. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 28 dez. 2023. Disponível em: <https://transparencia.alerj.rj.gov.br/section/report/115>. Acesso em: 10 set. 2024.

FONTES, M. P.; SANTOS, G. O. Desenvolvimento Baseado em Evidências: Proposta de metodologia para a construção de uma agenda estratégica para o Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 23, p. 230-247, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/71481>. Acesso em: 05 ago. 2024.

MAZZUCATO, M. Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, nº 5, 2018, p. 803–815. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>. Disponível em: <https://academic.oup.com/icc/article/27/5/803/5127692>. Acesso em: 05 ago. 2024.

SANTOS, Guilherme de Oliveira. **Caminhos para a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento: uma abordagem evolucionária do sistema regional de inovação do Estado do Rio de Janeiro**. 2020. 309 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjMjeaFssGMAxVwqpUCHTmhEzoQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ie.ufrj.br%2Fimages%2FIE%2FPPED%2FTeses%2F2020%2FTese%2520Guilherme%2520Santos.pdf&usg=AOvVaw2euTkeOAFR4JrExD0CiVFs&opi=89978449>. Acesso em: 05 abr. 2025.

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

INTEGRAÇÃO REGIONAL ENTRE O NORTE FLUMINENSE E A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: A IMPORTÂNCIA DAS REDES TÉCNICAS NA CIRCULAÇÃO PRODUTIVA

REGIONAL INTEGRATION BETWEEN NORTH FLUMINENSE AND THE METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO: THE IMPORTANCE OF TECHNICAL NETWORKS IN PRODUCTION CIRCULATION

D’Jeanine Candido

 <https://orcid.org/0009-0005-2612-6706>

Correspondência: djeaninecandido@gmail.com

Doutoranda em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.88773

Recebido em: 20 dez. 2024 | **Aceito em:** 10 jan. 2025

RESUMO

Este artigo discute a importância das redes técnicas na integração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Norte Fluminense, em função do dinamismo econômico do setor de petróleo e gás natural. Avalia também como as políticas territoriais do estado são essenciais para uma circulação produtiva eficaz. Parte da hipótese de que a falta de iniciativas do governo estadual e o foco exclusivo na privatização das redes técnicas podem comprometer seu crescimento econômico. Embora o Rio de Janeiro seja o maior arrecadador de royalties do Pré-sal e tenha recebido investimentos significativos, ainda carece de ações políticas que melhorem suas redes técnicas.

Palavras-chave: Integração regional; redes técnicas; estado do Rio de Janeiro; infraestrutura.

ABSTRACT

This article discusses the importance of technical networks in the integration of the metropolitan region of Rio de Janeiro with the North of Rio de Janeiro, due to the economic dynamism of the oil and gas sector. It also assesses how the State's territorial policies are essential for effective productive circulation. It starts from the hypothesis that the lack of state initiatives to privatize technical networks could compromise the state's economic growth. Although Rio de Janeiro is the largest recipient of pre-salt royalties and has received significant investments, it still lacks political actions to improve its technical networks.

Keywords: regional integration; technical networks; state of Rio de Janeiro; infrastructure.



1 INTRODUÇÃO

Ao longo das primeiras décadas do século XXI, o estado do Rio de Janeiro passou por mudanças territoriais que afetaram fortemente seu lugar no país e no mundo, tanto nas esferas econômica, social quanto política. A partir de 2006, com o anúncio das jazidas do pré-sal, ampliou-se ainda mais sua condição de grande produtor de petróleo e arrecadador de royalties, modificando consideravelmente sua lógica de circulação e a formação do seu tecido urbano (Lefebvre, [1970] 2002). Contudo, é fundamental considerar que o estado do Rio de Janeiro enfrentou uma intensa oscilação político-econômica que neste trabalho será didaticamente analisada em dois momentos: uma ascensão econômica e social (2006-2014) seguida por uma crise profunda (2015-2023). Esse último período foi marcado pela escassez de recursos e pela limitada capacidade de investimentos, impactando diretamente os empreendimentos produtivos e a dinâmica de circulação.

Primeiramente, é importante observar que essa ascensão ocorre após o anúncio da descoberta do pré-sal no estado, em 2006, ocasionando uma intensa aplicação de capital, proveniente de projetos nacionais e da iniciativa privada. Isso resultou na criação de Grandes Projetos de Investimento (GPIs), que são empreendimentos de larga escala caracterizados por alto aporte financeiro, por uma complexidade técnica e organizacional, e grande impacto econômico, social e ambiental. Diante dessa magnitude, vários interesses estão envolvidos, desde o próprio governo até empresas privadas e comunidades locais, que são as mais atingidas.

No estado do Rio de Janeiro, tais projetos evidenciavam uma nova espacialização das atividades econômicas de petróleo e gás, além de impulsionarem a formação de novos arranjos espaciais para garantir a fluidez, como mercadorias e pessoas. Isso porque boa parte desses GPIs exigia redes de acesso, justamente por se localizarem em áreas desarticuladas dos principais eixos de circulação. Consequentemente, os projetos secundários voltados para o acesso promoveram uma integração que segue o circuito produtivo do petróleo e gás, conectando, inclusive, os novos empreendimentos às estruturas já existentes, como as bases operacionais instaladas desde a década de 1970 no município de Macaé.

É nesse contexto que a política de investimento em bases produtivas pelo governo federal, como o projeto Comperj¹, induziu elementos de integração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Norte Fluminense², estimulando a construção e a ampliação de infraestruturas para suporte logístico ao estado, como as rodovias, os dutos e as linhas de transmissão elétrica, que aqui categorizamos como redes técnicas (Santos, 2006; Castilho, 2019).

Obviamente, toda essa dinamização passou a ter maior importância, justamente porque as redes técnicas firmaram uma integração regional no estado entre duas regiões que há décadas possuíam economias regionais distintas. Até então, essas regiões possuíam pouca conexão entre elas, com resquícios do período colonial. Um exemplo disso é a antiga ferrovia “Linha do Litoral”, cuja função prioritária era o escoamento dos produtos beneficiados da cana-de-açúcar do interior para a metrópole, com destino ao mercado externo.

Logo, o efeito da construção desses grandes projetos contribuiu para o fortalecimento de redes técnicas e a criação de outras, formando novos arranjos espaciais (Harvey, 2005), integrando regiões que antes pouco dialogavam. Nesse caso, os GPIs induziram a realização do Arco Metropolitano, bem como a duplicação da BR-101 Norte, em melhorias na rede de transmissão de energia elétrica, instigaram a retomada no debate em torno da criação de uma nova linha ferroviária (EF-118), na criação de um emissário, além da criação e ampliação de gasodutos (como o GASERJ, GASOG, GASIG, GASINF, GASCAV³ e a Rota 2 e 3 vindos do mar), em píer, entre outros. Essas mudanças trouxeram novas perspectivas para um estado que, durante anos, amargava uma estagnação político-econômica e sérios problemas de integração regional por todo o seu território. No entanto, a integração passou a ser debatida somente no âmbito empresarial, que focava na circulação de cargas e de capital. Isso gerou impactos significativos na vida cotidiana das populações locais, que constantemente eram levadas a alimentar expectativas de melhorias em suas condições de vida.

¹O Comperj foi inicialmente criado para beneficiar a produção de petróleo brasileiro, com foco na petroquímica. Depois, foi reduzido a uma Unidade de Processamento de Gás Natural e renomeado para Polo Gáslib. Em 2024, com novas perspectivas no setor energético, o empreendimento recebeu um novo nome: Complexo de Energias Boaventura.

²A regionalização adotada neste estudo segue as oito regiões de governo estabelecidas pela fundação CEPERJ. No caso do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, trata-se de uma sub-região (categoria de análise) composta de 8 municípios.

³GASINF (Gasoduto de Integração Norte Fluminense); GASOG (Gasoduto dos Goytacazes); GASERJ (Gasoduto Guapimirim-Comperj I); GASIG (Gasoduto Guapimirim-Comperj II) e GASCAV (Gasoduto Cabiúnas Vitória).

Desse modo, este artigo tem como objetivo trazer ao debate a relevância das redes técnicas na integração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Norte Fluminense, em decorrência do dinamismo econômico do circuito produtivo de petróleo e gás. Além disso, pretende-se também analisar em que nível as políticas territoriais protagonizadas pelo Estado se tornam cruciais para que a integração promova uma circulação efetiva e democrática. O marco temporal □ os anos de 2006 a 2023 □ destaca o boom do ciclo petroeconômico (Pessanha, 2017), decorrente de um cenário favorável do país, com a valorização do barril de petróleo e demais commodities, até o colapso do setor a partir de 2016. Desse modo, busca-se trazer ao debate o seguinte questionamento: em que medida a mudança na perspectiva de atuação do Estado pode influenciar os avanços e retrocessos de um ordenamento territorial efetivo, que estimule o crescimento econômico aliado ao desenvolvimento social?

Esta investigação parte da hipótese de que a ausência deliberada do Estado em desenvolver uma estrutura permanente de planejamento e promover políticas territoriais tem comprometido o desenvolvimento e o crescimento econômico fluminense. Enquanto isso, ao contrário do que deveria, tem apenas incentivado um mercado de privatizações das redes técnicas, tornando-se um grande articulador para garantir a exclusividade desses interesses. Apesar de ser o estado com a maior arrecadação de royalties da exploração do pré-sal e de ter protagonizado forte investimento com megaeventos e o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o Rio de Janeiro ainda necessita de ações políticas efetivas para melhorias e manutenção das suas redes técnicas. O que se observa é um movimento contrário, em que, ao longo de quase duas décadas, os investimentos do estado em favor dos GPIs (Grandes Projetos de Investimento) e nas redes foram reduzidos. Como resultado, os interesses surgidos pela importância das redes têm aberto um caminho para a aquisição desses ativos públicos pela iniciativa privada.

Com as privatizações das redes técnicas, especialmente daquelas que atendem os principais eixos de conectividade do estado, o uso passou a priorizar o escoamento da produção em vez do ordenamento territorial. Em face disso, aquilo que poderia integrar para o benefício de diferentes interesses, quando controlado, acaba por se tornar aquilo que segrega. Isso ocorre porque, ao considerar que são um elemento para a realização das mercadorias, proporcionando uma melhor racionalização do tempo e vantagem competitiva, as redes expõem as relações de poder e, por isso, a disputa por seu controle (Raffestin, 1993).

Nessa perspectiva, este artigo se organiza em quatro partes. Além dessa introdução, a primeira parte apresentará a relevância das redes técnicas como elemento de integração e como elas interagem e contribuem na produção do espaço, ao ponto de se tornarem instrumentos de disputa. Em seguida, será apresentada a relação entre as redes técnicas e os GPIs, que induziram novos arranjos espaciais por meio de infraestruturas logísticas, que modificou fortemente a lógica de circulação do estado do Rio de Janeiro. E, por fim, a partir desse debate, serão apontadas as considerações finais para analisar quais os caminhos e descaminhos para uma efetividade na circulação do estado que garanta uma diversidade produtiva e atenda também aos interesses dos cidadãos fluminenses.

2 AS REDES TÉCNICAS COMO ELEMENTOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Durante a formação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a maior parte dos investimentos e das políticas territoriais concentravam-se na capital. Isso influenciou na criação de uma periferia, formada pela Baixada Fluminense, Oeste Metropolitano e Leste Metropolitano. Essas sub-regiões têm em comum as mais altas taxas de desemprego e uma população que carece de muitos serviços públicos □ como rede adequada de saneamento básico e mobilidade urbana. Por outro lado, no interior do estado, o Norte Fluminense tinha Campos dos Goytacazes como seu centro político-econômico, que, por longos anos, baseou sua economia na agroindústria sucroalcooleira. No entanto, mesmo com o programa Próalcool, essa atividade entrava em declínio a partir da década de 1980.

A cidade que ganhava um movimento diferente na Região Norte do estado era Macaé, que, desde 1977, já contava com uma base operacional da Petrobras. Isso impulsionou a dinamização e o crescimento da cidade, especialmente com a construção de novas instalações da empresa. Desse modo, a partir de 1998, a região experimentou um crescimento significativo da "petrorrenda", resultando em um aumento considerável na arrecadação dos municípios classificados como “produtores de petróleo”. Anos depois, esse processo se fortaleceu com o início do projeto do Porto do Açu, em São João da Barra, em 2006, ampliando seu impacto por meio de um complexo industrial e portuário de grande relevância para o estado do Rio de Janeiro.

Desse modo, aos poucos foi se formando uma conexão entre os GPIs e as bases operacionais por meio das redes técnicas, seguindo uma lógica do circuito produtivo de petróleo e gás. Assim, os projetos logísticos em andamento, gradualmente, vêm promovendo a circulação em favor da formação de um hub de gás no estado. Esse processo tem gerado novas centralidades e uma reestruturação regional metropolitana, criando expectativas de uma cadeia produtiva industrial secundária.

Portanto, para compreender essa dinâmica na formação de espaços com forte interligação, mas organizados de forma dispersa, recorreremos à relação entre fixos e fluxos (Santos, 2006). Embora as redes sejam a base de uma conexão, a região em estudo não segue um padrão agrupado como as manchas urbanas. Logo, a coesão está justamente na dinamização exercida sobre as redes técnicas, pois a fluidez é o papel fundamental das bases logísticas (Silveira, 2011).

Para começar, é necessário entender que os fixos são objetos geográficos (culturais) e que, devido à centralidade que exercem, atraem e demandam novos fluxos. Essa premissa parte do princípio que os fixos são instalações presentes no território, produzidos a partir de bases técnicas, impactando diferentes escalas conforme a sua envergadura. Por outro lado, os fluxos representam o movimento gerado por esses fixos, podendo ser classificados em materiais ou imateriais. Esses fluxos envolvem a circulação de pessoas, bens, informações e redes de interconexão, ampliando a influência dos fixos. Logo, temos uma relação dialética para compreender a dinâmica espacial, na qual o que induz também pode ser induzido. Em outras palavras, assim como um grande empreendimento pode atrair uma determinada circulação, ela, por sua vez, gera novos investimentos.

Vale destacar que grandes empreendimentos, como uma refinaria ou um porto □ que aqui compreendemos como os fixos □ não funcionam isoladamente, pois a sua função depende dos fluxos que serão gerados. Ou seja, é desse entrosamento que se criam as redes técnicas. Mais especificamente, elas são compreendidas como diferentes infraestruturas que funcionam como tramas interligados por linhas e pontos, tendo como principal função criar meios para a circulação, exercendo um papel logístico para a produção, manutenção e expansão na produção do espaço. Logo, o arranjo espacial desenvolvido pela atividade de petróleo e gás no Rio de Janeiro constitui um tipo de rede que é parte de uma modernização, pois há constante necessidade de evolução para abordagens mais eficientes de transporte e armazenamento. Em outras palavras, são investimentos para garantir a redução do tempo no espaço.

Desse modo, é relevante destacar que o aumento e a velocidade dos fluxos contribuem para a densificação e a complexificação do espaço (Santos, 2006, p. 143), uma vez que elevam o grau de importância do território e fortalecem o poder daquele que controla os meios de circulação. Assim, quanto maior a importância dos fixos, maior será a demanda por fluxos, pois são eles que dinamizam o espaço.

Dentro do contexto de influência global em que estão inseridos os GPIs, por conta da atividade de petróleo e gás, a exigência por melhoria dos meios de circulação é constante. Tanto o Porto do Açu quanto o antigo Comperj foram instalados em locais que não possuíam redes técnicas suficientes para supri-los. No entanto, isso não ocorreu por desconhecimento técnico, mas por escolhas de modernização espacial e grande excedente de capital durante o período de boom econômico.

David Harvey (1989) já explicava que a tendência de aceleração na história do capitalismo resulta na compressão espaço-tempo, e isso se reflete no modo como as empresas têm direcionado seus esforços no aprimoramento de suas práticas logísticas. O que observamos é a busca constante de meios mais eficientes na cadeia de distribuição e armazenagem de produtos. Esse processo tem levado ao aperfeiçoamento das técnicas logísticas, à racionalização do tempo e ao fortalecimento da vantagem competitiva, o que acaba por criar mudanças e reestruturações no espaço. Isso implica diretamente na existência das redes técnicas, que estão intrinsecamente ligadas às inovações, otimizando processos no menor tempo possível. Como exemplo, destaca-se o avanço das redes de comunicação, que atingiram um alto nível de instantaneidade. Por outro lado, as redes, como os modais terrestres, desenvolveram sistemas de gestão para otimizar rotas e alocação, bem como o monitoramento do tráfego para reduzir o tempo. Isso é visto por Márcio Silveira (2011, p.22) quando ressalta que “a circulação deixa de forma explícita sua marca no espaço geográfico” seja pelas ações, normas ou pela técnica, como forma de fortalecer interações espaciais. Todas de alguma forma contribuem na reprodução e produção do espaço.

Outro ponto importante é que a modernização decorre da interação entre sistemas político-ideológicos e técnicos-produtivos, na qual agentes políticos e empresariais estão constantemente envolvidos (Castilho, 2019). Na maioria dos casos, o primeiro grupo cria ferramentas que possibilitam o controle das redes técnicas pelo segundo grupo. Portanto, as redes técnicas devem ser vistas pelo seu uso, por serem sociotécnicas (Santos, 2006). E é justamente por isso que as redes técnicas devem ser compreendidas como elementos

estratégicos tanto para o capital quanto para o Estado, pois favorecem um fluxo determinante.

Podemos identificar essa característica no território metropolitano fluminense com o Arco Metropolitano, que desempenha um papel econômico crucial, pois foi criado para facilitar a conexão com diversas rodovias que se estendem para diferentes regiões do país. Sua extensão integra parte do circuito espacial de produção e da cadeia produtiva de petróleo e gás do Rio de Janeiro (Oliveira & Pessanha, 2019), conectando grandes empreendimentos. Tal como o Complexo de energias Boaventura (antigo Comperj), a REDUC, o Polo Gás Químico de Duque de Caxias, o Complexo Industrial de Santa Cruz, o PLANGÁS, além de possuir condições para impulsionar o surgimento de novas atividades econômicas e arranjos produtivos locais. O mesmo ocorreu com a BR-101Norte, que possui um plano de readequação para acomodar o aumento do fluxo de tráfego entre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o Norte Fluminense.

Ademais, com os avanços técnicos das redes, o espaço urbano tem adquirido cada vez mais uma inter-relação que não necessita ser contínua e não se estabelece necessariamente pela concentração urbano-populacional (Capel, 2011). O que vivenciamos é uma relação protagonizada pelos fluxos, principalmente de cargas e insumos, atingindo diferentes escalas. Logo, considerando que o fenômeno urbano está se tornando cada vez mais disperso e fragmentado, as redes ganham maior relevância e influenciam de maneira mais significativa a morfologia do tecido urbano (Capel, 2011).

Podemos observar essa característica na própria formação do espaço fluminense, com destaque a partir da sua metrópole. A expansão metropolitana do Rio de Janeiro se organizou em eixos radiais, seja por Rio-São Paulo, Rio-Minas, Rio-Vitória. Essa característica não ocorreu somente por rodovias, mas segue uma configuração semelhante por gasodutos, rede de comunicação, rede elétrica, entre outros. Nos casos dos nós de acesso que interagem com outros modais, podemos destacar os portos de Itaguaí, Porto do Rio ou Porto do Açu, que viabilizam pontos de escoamento e recepção em escala global. Logo, a formação do circuito produtivo do petróleo veio reforçar essa característica, daqueles já existentes como as rodovias e dutovias, e demanda novas, como a função dos helipontos até as plataformas.

Especificamente entre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o Norte Fluminense, a concentração de infraestruturas ou até mesmo novos projetos que implantados tornaram-se espaços atrativos de impacto econômico e social. Vários foram os empreendimentos imobiliários e galpões logísticos, de diferentes atividades, que

surgiram próximos aos GPIs e às redes técnicas, como nas proximidades da BR-101 Norte a partir de Ururaí até o centro de Campos dos Goytacazes; no decorrer da estrada dos ceramistas e pela RJ 240; pela RJ-168 que interliga a Macaé, resultando na termelétrica Marlin Azul e em um complexo logístico industrial. Outro exemplo é a RJ-116 que permite o acesso à “Estrada Sul”, uma das entradas do antigo Comperj; ou mesmo na RJ 114, que interliga Itaboraí a Maricá, com Parque de armazenamento de tubos da Petrobras.

Como pode ser observado nas imagens a seguir, temos um condomínio industrial em Rio Bonito, próximo ao Green Valley, que se desenvolveu juntamente com alguns empreendimentos imobiliários. Como também em São Gonçalo, com a formação de um “Centro empresarial” com construção da estrada UHOS (que atendia ao deslocamento de equipamentos da Petrobras), no bairro Guaxindiba, em São Gonçalo (Candido, 2019). Todos esses empreendimentos acima listados tangenciam redes técnicas envolvidas em atender os GPIs voltados ao setor de petróleo e gás.

Imagem 1 - Empreendimentos logísticos instalados sob influência do antigo Comperj nos municípios de Rio Bonito (à esquerda) e São Gonçalo (à direita)



Fonte: Arquivo pessoal, 2023.

Diante do poder de influência que essa fração do capital exerce no desenvolvimento de um circuito e de arranjos espaciais, as interações acabam por estabelecer uma expansão do processo de metropolização do espaço. As formas de organização e de expansão que a interação das redes técnicas com os GPIs, instigam a produção do espaço mediante intensa concentração e circulação que atinge a esfera social, política e econômica. Os fluxos que aqui identificamos atingem fortemente as populações que vivem próximas a essas infraestruturas, bem como exercem fator de atratividade que estimula a migração e o processo de urbanização dispersa e integrada.

Logo, essa intensidade das redes pode ser mais um dos elementos que ampliou o processo de metropolização do espaço na megaregião Rio de Janeiro-São Paulo (Lencioni, 2017). Esse poder de expansão nos últimos anos tem direcionado o foco para o Norte Fluminense e para o interior do estado de São Paulo (Pessanha, 2017), fruto do grande poder de transformação e intensificação das redes, seja por portos, polos e bases operacionais, centros administrativos, dutos ou plataformas.

E, apesar da crise econômica e institucional no estado do Rio de Janeiro ter gerado uma diminuição de recurso público desses projetos e resultado na paralisação ou modificação, o interesse nos planos logísticos e de infraestrutura nunca saíram em pauta, pois tem um objetivo claro na privatização.

No final do ano de 2024, a EF-118, um projeto debatido desde 2008 (com audiências públicas que decorrem desde 2013), finalmente parece sair do papel o primeiro trecho que objetiva interligar os portos em Anchieta/ES, no Porto de Ubú até São João da Barra/RJ, no Porto do Açu. A grande problemática está justamente em quais interesses são prioritários, pois a segunda “fase” do projeto envolve a interligação entre o Norte Fluminense e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Diferentemente do primeiro trecho que já tem empresas interessadas em controlar a rede técnica, esse segundo momento do projeto se desenvolve a partir de uma refuncionalização (do que ainda pode ser resgatado após anos de abandono) de parte da antiga “Linha do litoral”. Isso gerou fortes debates em audiências públicas, pois além do potencial para cargas, também tem demanda para atender o movimento pendular entre essas regiões (Pessanha, 2017; Carvalho, 2023). Contudo, as movimentações para colocar o projeto em prática é exclusivamente para atender o mercado, dando exclusividade ao interesse privado e retirando qualquer margem para uma política de Estado que vise o uso coletivo.

As mudanças territoriais aqui apresentadas interferiram na dinâmica de circulação do estado, influenciando o fenômeno de metropolização do espaço. Com a atividade de petróleo e gás, essas duas regiões tiveram aumento da atividade industrial, de serviços e um crescimento urbano com intensos investimentos do capital imobiliário. Essa concentração de empreendimentos culminou na formação de espaços atrativos para a mão de obra de diversos locais. Isso interferiu na migração inter-regional e intrarregional do estado e na formação de arranjos populacionais (Pessanha, 2017; IBGE, 2017).

O grau de vitalidade que a circulação proporcionou na produção do espaço impactou o desenvolvimento urbano, no uso da terra e hierarquização dos lugares gerando concentração de riqueza (Carvalho, 2023). Entretanto, todas essas modificações surgiram

em torno de uma forte dependência do setor de petróleo e gás, devido à ausência de políticas de diversificação produtiva no estado. Logo, as oscilações no setor e a instabilidade política causaram o retorno dos altos índices de desemprego, violência e aumento das desigualdades socioeconômicas. Esse segundo momento, pós 2015, foi fundamental para fortalecer o discurso de desvalorização das redes técnicas provenientes de alto investimento público e direcioná-la aos interesses privados.

Logo, a privatização do Arco Metropolitano, por exemplo, ocorreu em um cenário de desvalorização “programada” (abandono e insegurança no trajeto). A isso somou-se a não conclusão da duplicação de seu último trecho no Leste Metropolitano do Rio de Janeiro e as incertezas em torno do antigo Comperj, o que facilitou as condições para a sua concessão.

Outro exemplo é a redução das medidas de incentivo estatal, como a Nova Transportadora Sudeste (NTS) e as redes de gasodutos no Nordeste e Norte do país (TAG), que resultaram na venda dos aditivos da Petrobras. Com a sua retirada, o conjunto produção-logística-comercialização foi desarticulado, pois a lei que possibilitou a venda permite que os gasodutos existentes sejam compartilhados com terceiros mediante cobrança, ou seja, a Petrobras atualmente paga para usar as infraestruturas que construiu.

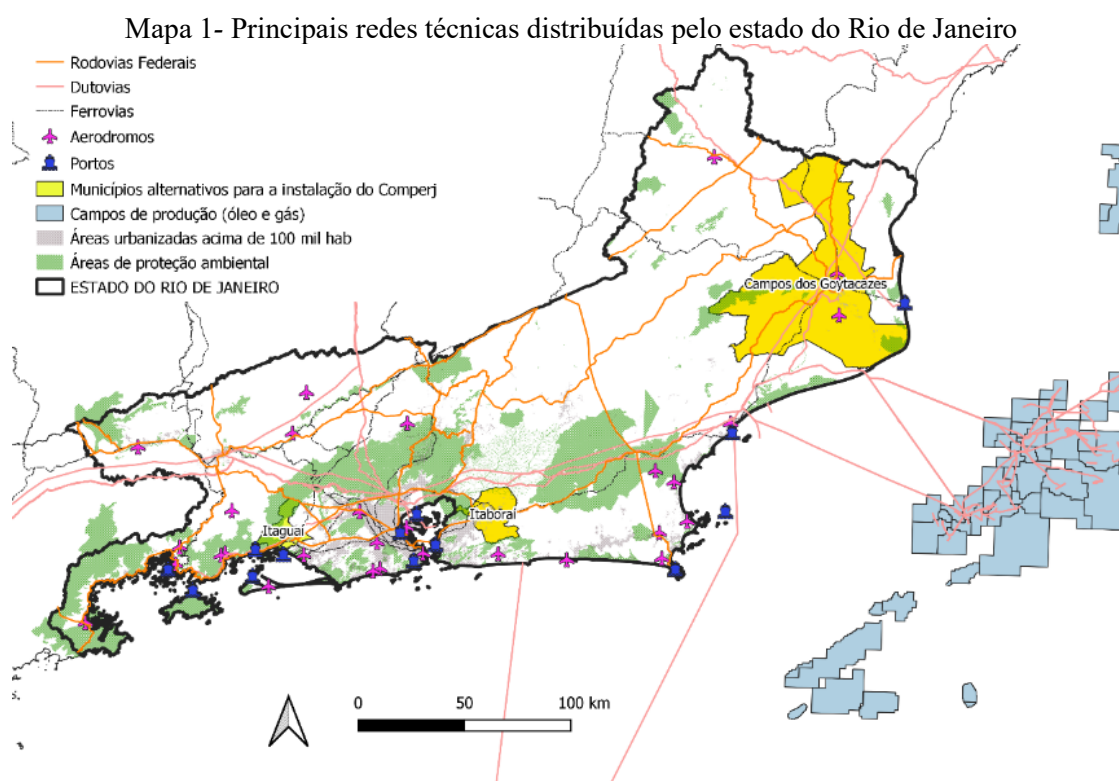
Por fim, ao tratar das redes, é essencial identificar como e por que são produzidas, a quem atendem e quem as controla (Castilho, 2019), para então entender por que as redes técnicas, quanto mais modernas, mais segregam a população. Ao seguir esse caminho, as empresas interessadas nas redes técnicas e nos GPIs, em sua maioria, são de capital estrangeiro ou possuem forte relação com ele. Grande parte das bases operacionais instaladas nessas novas centralidades são empresas que estão inseridas na metrópole paulista e fluminense. Nessa perspectiva, a seção seguinte pretende abordar quais as redes técnicas identificadas no estudo e quais as relações de interesse envolvida.

3 O COMPROMETIMENTO DA CIRCULAÇÃO FLUMINENSE: O QUE ESTÁ EM DISPUTA?

Na formação espacial do Rio de Janeiro, por longos anos a capital obteve uma centralidade política muito grande em escala nacional, o que acabou por criar uma dissonância na distribuição das redes técnicas com relação ao interior. Até os primeiros anos do século XXI, a cidade do Rio de Janeiro ainda concentrava a maior parte dos

ARTIGO | Integração Regional Entre o Norte Fluminense e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro a Importância das Redes Técnicas na Circulação Produtiva

fluxos e das instalações de empreendimentos, com pequena participação da cidade de Campos dos Goytacazes – tradicionalmente sucroalcooleira – e Resende, como polo metalmeccânico e automotivo. Esse cenário se modificou consideravelmente justamente com o circuito produtivo do petróleo e gás, ganhando maior participação da periferia da região metropolitana e do interior do estado.



Fonte: Carvalho, 2023.

No mapa, foram identificadas as principais redes técnicas no estado. Nele é possível correlacionar a interação das áreas urbanizadas pelas redes técnicas, de modo que as áreas com menor densidade demográfica ou sob proteção ambiental não interferem na conectividade das centralidades surgidas com as atividades de petróleo e gás. Ao observar o sistema rodoviário, as rodovias federais ainda desempenham papel fundamental na integração intra-regional e inter-regional, fruto da herança do município do Rio de Janeiro como Distrito Federal, o que confere a boa parte das estaduais a importância regional secundária.

Além disso, o mapa também destaca os três municípios indicados no projeto piloto (Itaguaí, Itaboraí e Campos dos Goytacazes) para a instalação do antigo Comperj. Nesse cenário, em sentido comparativo, a cidade que possuía as menores condições de circulação foi escolhida para o empreendimento e isso também pode ser observado a partir

da localização do Porto do Açu. De modo inicial, são esses GPIs que demandam todas as discussões trazidas até aqui e, como veremos a seguir, diversas mudanças são necessárias para atender à demanda de circulação desses empreendimentos. E, quando elas não feitas, geram ‘gargalos’ na circulação. E é justamente a não efetivação dos planos logísticos do estado que vêm comprometendo a economia fluminense.

Dentre os mais importantes projetos logísticos, o de maior impacto é o Arco Metropolitano (BR 493), que se estende por 145 quilômetros, interligando vários municípios da periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. De ponta a ponta, interliga Itaboraí a Itaguaí. Sua principal funcionalidade, quando idealizado, era desafogar o tráfego de veículos pesados e de longo curso que transitam pela malha viária urbana, reduzindo a ‘pressão’ sobre a cidade do Rio de Janeiro, historicamente saturada de congestionamentos. No entanto, sua funcionalidade é comprometida devido à incompletude de parte do trecho. Esse segmento é entre Magé e Itaboraí, que enfrentou constantes atrasos nas obras e possui entroncamento com a BR-101Norte e a BR-116.

Essa rede técnica foi construída sob um contexto do circuito espacial e produtivo de petróleo e gás no estado, interligando grandes empreendimentos como o Complexo de Energias Boaventura, a REDUC, ao Polo Gás Químico de Duque de Caxias, ao Complexo Industrial de Santa Cruz e PLANGÁS. Além disso, promove o escoamento mais eficiente de produtos das zonas industriais e portuárias da Baía de Guanabara e integra diferentes regiões fluminenses ao contexto nacional por outras rodovias federais como a Via Dutra (Rio-São Paulo), a BR-101Sul (Rio-Santos) e BR-101Norte (Niterói/RJ-Espírito Santo). Ademais, nos seus extremos, estabelece uma lógica de circulação intermodal, sendo à oeste com o Porto de Itaguaí, que possui três terminais portuários (de granéis sólidos, de contêineres e minério), com exportação de minério de ferro, e o ramal ferroviário MRS Logística S/A e Ferrovia Centro – Atlântica S/A – FCA, e à leste com a futura EF-118.

Vale destacar que, desde o início do projeto, o Arco Metropolitano foi pensado para se tornar uma concessão, sendo realizados durante esses anos estudos de viabilidade. Quando a rodovia já estava quase pronta, foi negligenciada pelo poder público, resultando na desvalorização, principalmente pela falta de segurança viária e da finalização do último trecho. Logo depois, como esperado, a rodovia foi concedida em 2022 para a empresa EcoRioMinas, tornando-se parte do sistema rodoviário Rio-Valadares.

Conjuntamente, a duplicação da BR-101Norte complementa esse sistema de circulação produtiva fora da capital. Dentre as redes técnicas já existentes, essa

necessitava ser ampliada. Desde 2008, 5 praças de pedágio foram instaladas nos 270 km entre Campos dos Goytacazes e Niterói. A empresa Arteris (na época conhecida como Autopista Leste Fluminense) foi a vencedora e tinha dentro das suas atribuições a duplicação de todo o trecho.

Com a concessão, o governo defendia a melhoria da infraestrutura como meio para apoiar o aumento do fluxo de carros que já era esperado com o desenvolvimento da cadeia econômica do petróleo entre as regiões da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o Norte Fluminense. Apesar da relevância regional, mesmo após a concessão, as melhorias foram limitadas. Por cerca de 12 anos, foram realizadas obras de ampliação da Avenida do Contorno, em Niterói, a implementação de passarelas e corredores ecológicos para preservar as áreas de proteção ambiental. Porém, duplicação segue inconcluída, com aproximadamente 146 km e com vários trechos ainda com pista simples. Além disso, em dois pontos da rodovia há problemas na circulação que são urgentes, o contorno de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense, e o trevo de Manilha, em Itaboraí, no Leste Metropolitano do Rio de Janeiro.

Em Itaboraí, a falta de capacidade de escoamento do entroncamento das rodovias BR-101, RJ-104 e a BR-493 conhecido como "trevo de Manilha" causa congestionamentos. Esse trevo, construído na década de 1970, é um ponto crítico do fluxo de veículos, principalmente caminhões, já que essas rodovias conectam a região do Norte Fluminense e a Região dos Lagos, à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, à Baixada Fluminense e à Região Serrana. Embora tenha tido obras de melhorias na década de 1990 e depois na construção do viaduto de Manilha inaugurado em 2002, essas obras não foram capazes de suprir o aumento no número de veículos. Por isso, o entroncamento ainda enfrenta engarrafamentos diários, que se intensificam em feriados e períodos de férias.

O problema da região é discutido há anos e, com a concessão da BR-101 e da BR-493, esperava-se que a duplicação dessas rodovias e a ampliação do trevo fossem realizadas o mais rápido possível. As expectativas da população são de que, com a concessão da BR493, que integra o sistema rodoviário Rio-Valadares desde 2022, as obras do Arco Metropolitano possam chegar finalmente ao fim. Atualmente, entre Santa Guilhermina, em Magé, e Manilha, em Itaboraí, as adequações têm partido das obras inacabadas que completavam 14 anos.

No entanto, sem a ampliação do viaduto e a construção de uma terceira faixa na BR- 101Norte, boa parte dos problemas serão mantidos. Tal situação, com a administração da concessionária nesse trecho da BR 101Norte, é semelhante no norte do

estado. Na imagem a seguir, temos o traçado dos estudos técnicos para resolução desses ‘gargalos’. Na imagem ‘a’, a ampliação do ‘Trevo de manilha, e na ‘b’, o contorno que “evita” o centro da cidade de Campos e o “Trevo do índio”, onde se concentram os grandes congestionamentos.

Imagem 2 - Planta para melhoria trafegabilidade e viabilidade de concessão da BR 493 (A) e (B) “novo” traçado do Contorno de Campos



Fonte: EPL, 2020; Folha 1, 2016(Adaptado)⁴.

Como podemos observar nas imagens, temos um exemplo de que os problemas de circulação no estado do Rio de Janeiro são conhecidos e há estudos e projetos para a resolução desses problemas. No entanto, boa parte dos usuários dessas rodovias desconhece os projetos de melhorias e não é incluída ao debate.

Por conta da localização do antigo Comperj, hoje Complexo de Energia Boaventura, somente o Arco Metropolitano e a duplicação da BR101 não seriam suficientes, principalmente considerando os equipamentos de grandes dimensões, a circulação de trabalhadores e de caminhões com materiais e equipamentos durante o início das obras. Diante disso, conjuntamente com o GPI, foi criado um sistema “extramuros”, que resultou na criação de duas estradas de acesso direto: a primeira que interligada a BR-116, conhecida como Estrada Sul, e a segunda, Estrada do Convento, que interliga com o Arco Metropolitano. Uma terceira é a estrada UHOS⁵, que interliga o antigo Comperj por um píer, na praia da Beira em São Gonçalo - Baía de Guanabara (Candido, 2019).

⁴Imagem A: EPL. Estudo de viabilidade técnica. Estudo de Engenharia – Lote CRT. Projeto Rio-Valadares. 2020. Disponível em: https://portal.epl.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=3871. Imagem B: disponível em: https://www.folha1.com.br/_conteudo/2016/03/blogs/pontodevista/1111241-o-novo-contorno-de-campos.html

⁵Parte do trecho da rua foi rebatizada como estrada de Cidade de Roma, no bairro de Itambí.

Esta última é a que trouxe o maior impacto às comunidades que ela atravessa, pois facilitou a interligação de bairros que, até então, era dificultada por ‘barreiras’ naturais, como os manguezais, os rios e os brejos. Em um primeiro momento, isso foi visto como oportunidade de melhorias das condições de vida da população, proporcionando expectativa para circulação e comércio, para emprego e renda. No entanto, logo depois do uso da Petrobrás para o transporte de cargas especiais, a estrada foi completamente abandonada pelo poder público. Hoje, conhecida como “pistão” pela comunidade do Complexo do Salgueiro, tornou-se rota importante para o poder paralelo do narcotráfico.

Nessa mesma estrada UHOS, no início dos primeiros transportes de cargas pela Petrobras, o bairro de Guaxindiba em São Gonçalo passou a receber várias empresas de diferentes atividades como a BBraun, Logshore e Brasco. Tal localização gerava grandes expectativas, pois, além da interligação com a BR-101Norte e o Arco Metropolitano, também seria um pátio de manutenção dos vagões da Linha 3 do metrô (seria mais uma rede técnicas, mas nunca saiu do papel).

Outras redes técnicas a serem destacadas são as linhas de transmissão de energia elétrica e as dutovias. Tanto o Porto do Açu no Norte do estado, quanto o Complexo de Energia Boaventura são projetos que possuem uma Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) consorciada com termelétricas que serão interligadas ao sistema integrado nacional. Ambos são parte de um *hub* de gás natural e seguem uma lógica de distribuição desse insumo por todo o estado. No entanto, somente no Porto do Açu a termelétrica foi inaugurada, a GNA I, mas ela ainda é fornecida com Gás Natural, importado por navio gaseiros, no seu terminal de regaseificação nomeada BW Magna, que é controlada pela BW Group.

Para interligar o Porto do Açu a esse *hub* de gás, é necessário interligá-lo pelos gasodutos (GASINF e GASOG⁶), como também pelas linhas de transmissão (LT 500kv e LT 345kv), que distribuem a energia elétrica das unidades termelétricas (UTE GNA I e II) ao sistema integrado nacional. Todas essas redes técnicas, ora indutoras, ora induzidas, dialogam indireta e indiretamente com as empresas localizadas no Complexo Logístico do Porto do Açu (CLIPA), como a Technip, a NOV, a InterMoor, a Wartsila, a Edison Chouest, a americana Edson Chouest e a BP-Prumo. No Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, o Complexo de Energia Boaventura segue um planejamento parecido, já sendo finalizada a conexão entre o sistema dutoviário e o GASERJ e o GASIG em conjunto

⁶O GASINF conectará o Porto do Açu a TECAB, em Macaé e o GASOG, com o Porto do Açu ao GASCAV, conectando o Porto do Açu ao *grid* nacional de gás natural.

com a linha de transmissão LT 345kV, e iniciado as primeiras audiências públicas em agosto de 2024 para a construção da termelétrica. O Complexo de Energia Boaventura e o Porto do Açu, apesar de possuírem um esquema logístico, de distribuição e armazenagem diferentes, possuem em comum a exigência de um sistema modal diversificado das mais variadas redes técnicas que incluem o recebimento de insumo pelas Rota 2 e 3 vindos do mar.

Durante a instalação do Porto do Açu, assim como o antigo Comperj, foi necessário evitar as vias com perímetros urbanos e, com isso, a Estrada dos Ceramistas tornou-se uma alternativa. Contudo, a relevância que o porto vem adquirindo durante os anos ainda demanda um sistema multimodal para a circulação de cargas, de insumos e de trabalhadores. Um desses projetos é a RJ 240, com 44 km de extensão, que possibilitaria o acesso à BR101, evitando o centro de Campos dos Goytacazes. Esta rodovia teria a funcionalidade de um “corredor logístico” de quase exclusividade para as demandas do porto. E, mesmo que ainda não tenha saído do papel, já possui movimentações para a sua concessão. Nada diferente seria com relação ao projeto da EF-118, que possui dois trechos, sendo primeiro entre Anchieta/ES e o porto, com mais chances de se tornar realidade, e por ser o mais estimulado no campo empresarial. Outro meio de contorno as áreas de maior densidade está sendo a finalização da ponte da integração entre São Francisco de Itabapoana e São Pedro da Aldeia, dando acesso à RJ-196 e em seguida a BR-101 para o Espírito Santo, permitindo o fluxo para a região mais ao norte do estado.

E, por fim, neste estudo, mais uma rede técnica deve ser destacada: os helipontos. Dentro dessa lógica dos eixos de circulação da atividade de petróleo e gás, surgiram em Farol de São Tomé, Macaé (que também possui aeroporto) e, recentemente, no Porto do Açu e o aeroporto de Maricá. A principal funcionalidade é o transporte de trabalhadores e de suprimentos entre a costa e as plataformas *offshore*. O fluxo desse tipo de rede técnica, como também de navios e plataformas, tem mostrado que a intensidade além mar é muito superior com relação ao que já ocorre em terra. É interessante observar que Maricá tem capitalizado forte arrecadação de *royalties*, não por possuir bases industriais, operacionais dessa atividade, mas por estar frente à área de maior exploração atualmente. Se tratando de um recurso “não produtivo”, a prefeitura tem buscado criar uma correlação da cidade com essas atividades, o que proporcionaria a formação de novos fixos e fluxos.

Sob esse reflexo, podemos concluir que a circulação não é só importante para o Estado, como forma de obter integração das suas áreas de influência, mas, acima disso, representa um interesse estratégico do capital na efetivação da produção. Por essa

questão, as movimentações para a privatização das redes técnicas têm sido intensas. Como mostrado, as rodovias federais no Rio de Janeiro, dentro do circuito produtivo do petróleo e gás, já estão privatizadas, incluindo as recentes pós-2023. Nelas, temos a EcoRioMinas (do grupo EcoRodovias (BR), subsidiária do Grupo ASTM - com forte atuação na atividade em infraestruturas e uma das maiores operadoras concessionárias) e ECOR (empresa voltada a atividade de concessão de obras, serviços públicos, e setor logístico do transporte de carga); e a Arteris com a BR-101Norte (antiga OHL Brasil, adquirida pelo Grupo espanhol, Abertis e a canadense Brookfield Brasil). A mesma movimentação tem sido dada por parte do governo do estado para as rodovias estaduais, mas, por enquanto, sem muito sucesso por não estarem diretamente dentro da circulação da cadeia produtiva do petróleo e gás.

Quanto as dutovias, a TAG foi comprada em 2019 pelo grupo formado pela ENGIE e pelo fundo canadense Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDPQ). A NTS já tinha sido vendida em 2017 para o consórcio liderado pela Brookfield, que, no Brasil, faz parte da Holding que administra a VLI (do setor ferroviário e que administra a FCA e tem a Vale e o fundo da Brookfield como maiores acionistas), a BRK Ambiental (distribuição de água e saneamento básico), participações no setor rodoviário, como também possui terminais de transbordo e portuários.

Assim, atualmente, as maiores movimentação são direcionadas às concessões e às privatizações, tornando, cada vez mais, as redes técnicas sob a exclusividade de interesses privados, voltadas para o transporte de cargas e sendo descaracterizadas ao se tornarem uma nova mercadoria. Desse modo, observa-se que o estado se abstém do planejamento regional, tanto para a diversidade produtiva, quanto para o uso coletivo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se evidente, portanto, que as mudanças territoriais que têm ocorrido nesses anos são fruto de uma especialização da economia que estimula a circulação pelas redes técnicas. Contudo, por serem extremamente estratégicas, forças empresariais vêm, cada vez mais, influenciando o planejamento regional do estado para torná-lo um ambiente logístico favorável e rentável. Isso dá a exclusividade dos planos territoriais a um grupo específico e desestimula outros projetos que beneficiariam a população. Com a fase de estagnação econômica pós-2016, gradualmente projetos foram interrompidos, resultando

na subutilização de algumas redes (como a rodoviária⁷ e ferroviária⁸), além de projetos de refuncionalização que foram cancelados – como a “Cidade da Pesca”, em São Gonçalo (CANDIDO, 2019). Logo, sob o cenário de desvalorização (crise entre 2015 e 2023) por parte de uma política de entrega de ativos públicos de grande importância estratégica e de forte investimento público, favoreceu-se o discurso para a posse das redes técnicas.

Diante da correlação das redes técnicas com o GPI, foi possível identificar uma integração regional entre a região metropolitana do Rio de Janeiro e o Norte fluminense, em torno do circuito produtivo do petróleo e gás. Porém, apesar desses fluxos influenciarem o uso do território por parte da população, a integração tem caminhado somente para atender a circulação de uma cadeia produtiva. As redes técnicas são elementos de integração cruciais para manter a proximidade das regiões, porém, com a priorização dos interesses privados, essa integração acaba ocorrendo sob influência de uma exclusividade e de rentismo na circulação. Como pode ser observado, a redução de investimentos do Governo Federal durante o momento de crise quase que paralisou o estado, que carece de um protagonismo político.

As privatizações vistas como solução para a modernização dos modais logísticos não foram capazes de garantir a melhoria na circulação dos pontos mais críticos. O planejamento territorial fluminense ficou à revelia e a falta de investimentos após 2015 comprometeu a modernização, não solucionando os espaços de lentidão pela sobrecarga do setor rodoviário, abandono das linhas férreas e dificuldade de conexão de dutos e linhas de energia elétrica e porto. Mesmo diante dessas dificuldades, a intensificação dos fluxos tem direcionado à expansão do processo de metropolização, que tende a uma reestruturação espacial no eixo Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Norte Fluminense. Isso significa que o Estado, além de possuir papel importante na promoção de GPI, que induzem outros projetos secundário com a dinamização das redes, também é fundamental por ser base para uma produção do espaço que não só atenda interesses particulares e internacionais. Até agora, as transformações impulsionadas pelos GPI não têm atendido às necessidades das populações locais, pois se isolam das áreas ao redor.

⁷Segundo a CNT, o Rio de Janeiro possui 60% das rodovias com baixa avaliação, aumentando em 29% os custos operacionais do transporte. O estado possui o segundo pior cenário da região Sudeste, sendo superado apenas por Minas Gerais.

⁸No estado do Rio de Janeiro, a maior parte das linhas férreas estão subutilizadas ou sem condições de recuperação. Em grande parte, são trechos que pertenciam a FCA (privatização em 1996). Isso resultou, recentemente, no pedido da concessionária na devolução ao poder público.

Além disso, a economia, fortemente influenciada por *commodities*, exige uma gestão eficiente dos recursos estaduais devido às flutuações nos investimentos. Assim, no Rio de Janeiro, é urgente adotar políticas estratégicas para melhorar a circulação, conservar e expandir as redes técnicas para uso comum.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. **Redes e circulação no uso e controle do território.** In: ARROYO, M; CRUZ, R. de C. A. da. Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: Annablume, 2015. p.37-50.

CANDIDO, D. As transformações espaciais resultantes da inserção de redes técnicas em São Gonçalo: o Sistema UHOS (*Ultra Heavy Over Size*) e a sua refuncionalização com o projeto Cidade da Pesca. **Revista Espaço e Economia (On-line)**, Edição 15. 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

CAPEL, H. **Los ferro-carriles en la ciudad. Redes técnicas y configuración del espacio urbano.** Madrid :Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 2011.

CARVALHO, D C. e S. **Reestruturação metropolitana e regional: integração entre o leste metropolitano e o norte fluminense.** 231f. 2023 Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

CASTILHO, Denis. **Modernização e redes técnicas: entre o controle, a espoliação e a emancipação.** In: FERREIRA, A; RUA, J; MATTOS, C. Produção do espaço: Emancipação social, o comum e a “verdadeira democracia”. Rio de Janeiro, Consequência, 2019.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Condição Pós-moderna.** 25ª edição. São Paulo: Loyola, [1989]2014.

LEFEBVRE, H. **Revolução urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, [1970] 2002.

LENCIONI, S. **Metrópole, Metropolização e Regionalização.** 1ªed. Rio de Janeiro, Consequência, 2017

OLIVEIRA, Floriano. PESSANHA, Roberto. **Os circuitos espaciais de produção do petróleo no Rio de Janeiro e em São Paulo: formação e integração da megaregião Rio-SP.** GEOgraphia, Vol 21, N.46, 2019.

PESSANHA, R.M. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades.** 560 f. 2017.Tese (Doutorado em Programa de Políticas Públicas e Formação Humana) - Universidade do Estado do Rio

de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:
<https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/14805>. Acesso em: 05 abr. 2024.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção** 4. ed.
2. reimpr.[edição digital] - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1994]
2006.

SILVEIRA, Márcio Rogério (org). **Circulação, transporte e logística: diferentes
perspectivas**. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

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

EXPANDINDO A AGENDA POLÍTICA PARA CONSUMO DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS APÓS O COVID-19

EXPANDING THE POLICY AGENDA FOR HEALTHY FOOD CONSUMPTION AFTER COVID-19

Marcelle Cordeiro

 <https://orcid.org/0000-0001-5366-3076>

Correspondência: marcelle.cordeiro@eng.uerj.br

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

Andreza L. Souza

 <https://orcid.org/0000-0003-4893-2213>

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

Luan Santos

 <https://orcid.org/0000-0002-4131-1329>

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

DOI: 10.12957/cdf.2025.89033

Recebido em: 13 jan. 2025 | **Aceito em:** 14 jan. 2025

ABSTRACT

Our study aimed to expand the policy agenda for healthy food consumption considering the Brazilian context and the lessons learned from eating behavior and social norms during the COVID-19 pandemic. The authors used an electronic survey to identify food consumption patterns in Rio de Janeiro before and during the pandemic. We observed that women have higher self-perception of healthier eating habits than men since they believe they have a more balanced diet, especially in the poorest classes. This factor can be explained by a possible sexist behavior that associated a diet rich in fruits and vegetables with women's eating habits. In addition, during the pandemic, the poorest have more difficulty in buying fruits and vegetables than the richest had. We also found that the wealthier classes usually waste more food than the poorest. Besides, more than 50% of our respondents declared that they had gained weight during the pandemic.

Keywords: eating behavior; food waste; lockdown; COVID-19; Brazil.

RESUMO

Este estudo visa expandir a agenda política para o consumo de alimentos saudáveis considerando a realidade brasileira e as lições aprendidas durante a pandemia de COVID-19. Os autores usaram uma pesquisa eletrônica para identificar padrões de consumo alimentar no Rio de Janeiro antes e durante a pandemia. Observamos que as mulheres declaram ter hábitos alimentares mais saudáveis do que os homens, principalmente nas classes mais pobres. Esse fator pode ser explicado por um



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.

comportamento machista que costuma associar uma dieta rica em frutas e hortaliças a hábitos alimentares femininos. Ademais, durante a pandemia os mais pobres tiveram mais dificuldade em comprar frutas e verduras do que os mais ricos. Também observamos que as classes mais ricas costumam desperdiçar mais comida do que as mais pobres. Além disso, mais de 50% dos nossos entrevistados declararam ter ganhado de peso durante a pandemia.

Palavras-chave: hábitos alimentares, desperdício alimentar, isolamento, COVID-19, Brasil.

1 INTRODUCTION

In 2019, the number of people living with hunger in Latin America and the Caribbean was 47 million, while more than 190 million people faced moderate or severe food insecurity (FAO, 2020). In times of pandemic, the trend is that the situation gets even worse since many families had reduced income during this period. For example, of 909 households surveyed in two slums in São Paulo, more than 50% reported moderate or severe food insecurity in the first half of 2020. These people reported not having enough money to eat healthy and nutritious food (Manfrinato *et al.*, 2021).

In this context, considering the food insecurity exacerbated by COVID-19, and given that the literature on the food environment and food acquisition patterns in Latin America is still scarce (Cequea *et al.*, 2021), this study aims to expand the agenda for healthy food consumption considering the Brazilian reality and the lessons learned from the COVID-19 pandemic. The study population involved residents of Rio de Janeiro state, one of the largest metropolitan areas of Brazil (Lucena *et al.*, 2021).

2 METHODS

The authors conducted an electronic survey to identify food consumption patterns in Rio de Janeiro before and during the pandemic. The survey was approved by the Brazilian National Commission on Ethics in Research (CONEP) of the Neurology Institute Deolindo Couto of the Federal University of Rio de Janeiro / INDC – UFRJ (Brazil). E-survey enables access to respondents quickly.

The link to answer the survey was disseminated through various communication channels, including social media, email, and specific scientific dissemination groups. The participants were selected based on their accessibility and/or proximity to the researchers

(Jager; Putnick; Bornstein, 2017). The questionnaire was formulated based on previous researches about Brazilian food habits and effects of COVID-19 in food security (Casotti, 2002; Hassen; Bilali; Allahyari, 2020; Jribi *et al.*, 2020). The questionnaire was administered in the Portuguese language from July 02 until August 31, 2021 using online forms.

2.1 Statistical analysis

We applied the following statistical tests using Jamovi 2.2.5 and statistical significance was assessed at the 0.05 level (Şahin; Aybek, 2019):

- Qui-square was applied when the variables were qualitative nominal. Then, the residuals were calculated to investigate further the source of a statistically significant result.
- For non-paired ordinal variables, we applied one-way analysis of variance or Kruskal–Wali's tests. Then, Dwass-Steel-Critchlow-Fligner pairwise comparisons were used for Post-hoc multiple comparisons.
- Wilcoxon Test was applied for paired ordinal data.

3 SURVEY

3.1 Demographic characteristics

Table 1 shows the sociodemographic data of the respondents of this study. Most of the respondents have completed graduation (61.3%, n =264). The convenience sample can justify the high education level of the respondents.

Table 1 - Sociodemographic characteristics of the participants (n=431)		(continua)
Characteristics		% of respondents
Gender	Male	43,4%
	Female	56,6%
Age (years)	< 18	0,7%
	18-25	25,8%
	26-40	49,9%
	41-60	17,6%
	> 60	6,0%
City	Rio de Janeiro	68,7%

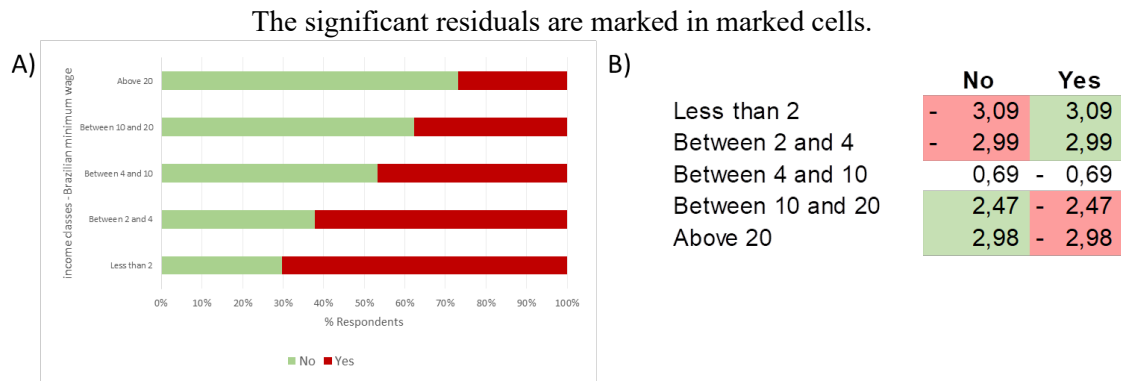
	Belford Roxo	6,5%
	Niterói	4,9%
	São Gonçalo	3,2%
	Nova Iguaçu	2,8%
	Others	13,9%
Number of persons in the household	1	11,1%
	2	27,1%
	3	30,9%
	4	24,1%
	≥ 5	6,7%
Level of education	Incomplete Elementary School	0,5%
	Completed Elementary School	0,2%
	Incomplete secondary education	1,4%
	Completed secondary education	3,5%
	Incomplete university degree	33,2%
	University degree	61,3%
Occupation	Do not perform a paid activity	11,6%
	Student	19,5%
	Informal worker	6,0%
	Employed	51,7%
	Manager or trader	7,9%
	Retired	3,2%
Household income	Less than 2 minimum wages	10,9%
	Between 2 and 4 minimum wages	22,7%
	Between 4 and 10 minimum wages	35,3%
	Between 10 and 20 minimum wages	21,6%
	Above 20 minimum wages	9,5%

Source: Authors' elaboration (2024).

3.2 Purchasing and consumption behaviors

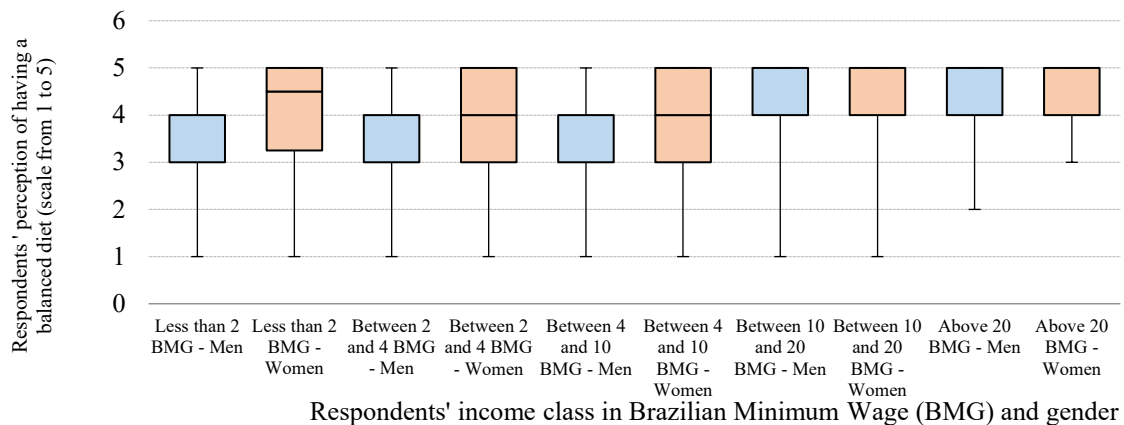
We found evidence of a statistically significant difference between income levels. Figure 1 highlights that most of the poorest classes had difficulty buying fruits and vegetables, while the richest did not. Besides, we observed that women have higher self-perception of healthier eating habits than men do since they believe to have a more balanced diet, especially in the poorest classes (Figure 2). Women declared eating more fruits and vegetables than men do (Figure 3).

Figure 1 - A) Percent of respondents with difficulty in buying fruits and vegetables during the pandemic by income class and B) adjusted standardized residual analysis.



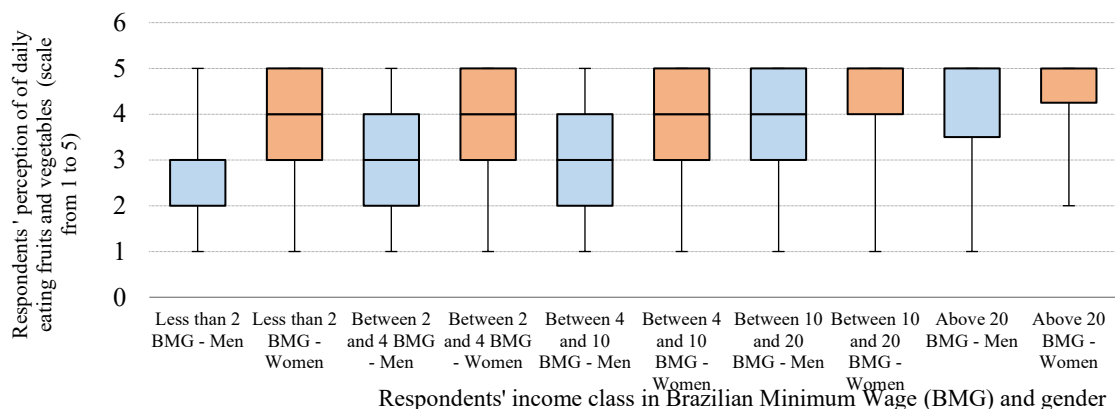
Source: Authors' elaboration (2024).

Figure 2 - Respondents' self-perception of having a balanced diet grouped by income class and gender. Scale from 1 ("I totally disagree. My diet is not balanced at all") to 5 ("I totally agree").



Source: Authors' elaboration (2024).

Figure 3 - Respondents' self-perception of daily eating fruits and vegetables grouped by income class and gender. Scale from 1 ("I totally disagree" to 5 ("I totally agree").

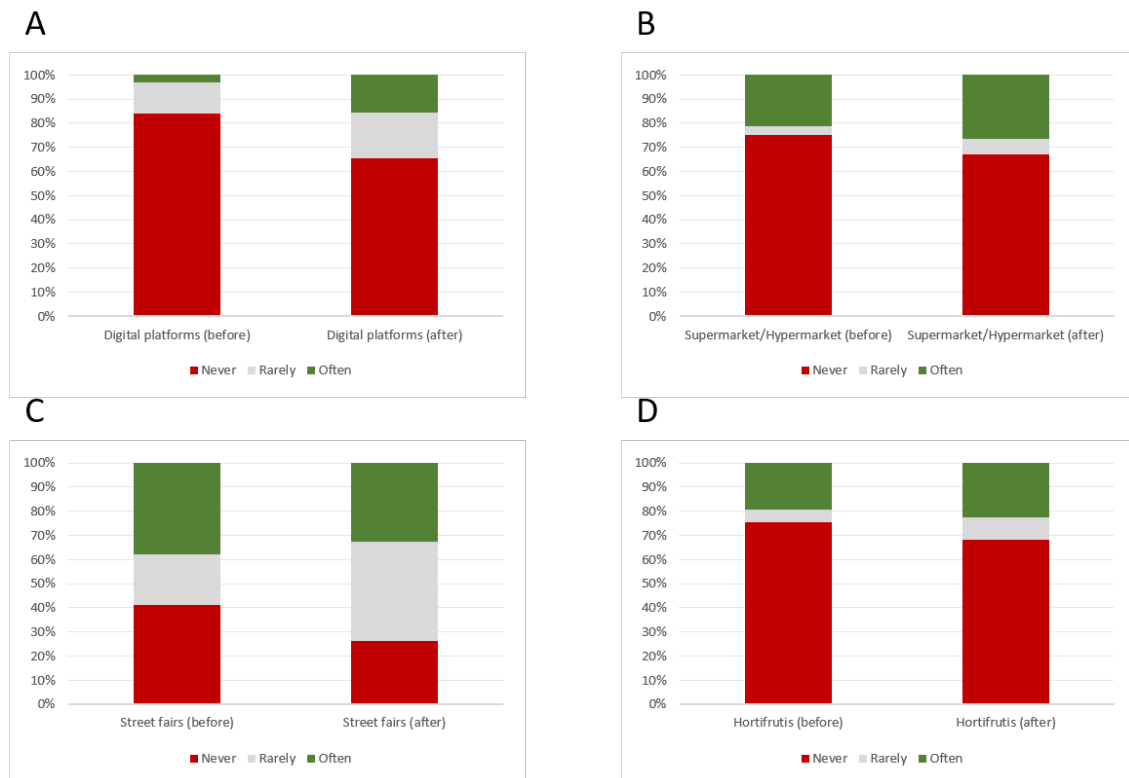


Source: Authors' elaboration (2024).

The changes in food shopping channels were investigated in Figure 4. Results showed a decrease in the number of respondents that never used digital platforms (Figure

4A), we also observed a decrease in the number of respondents that used street fairs during the pandemic (Figure 4C).

Figure 4 - Food shopping channels before and during the COVID-19 pandemic

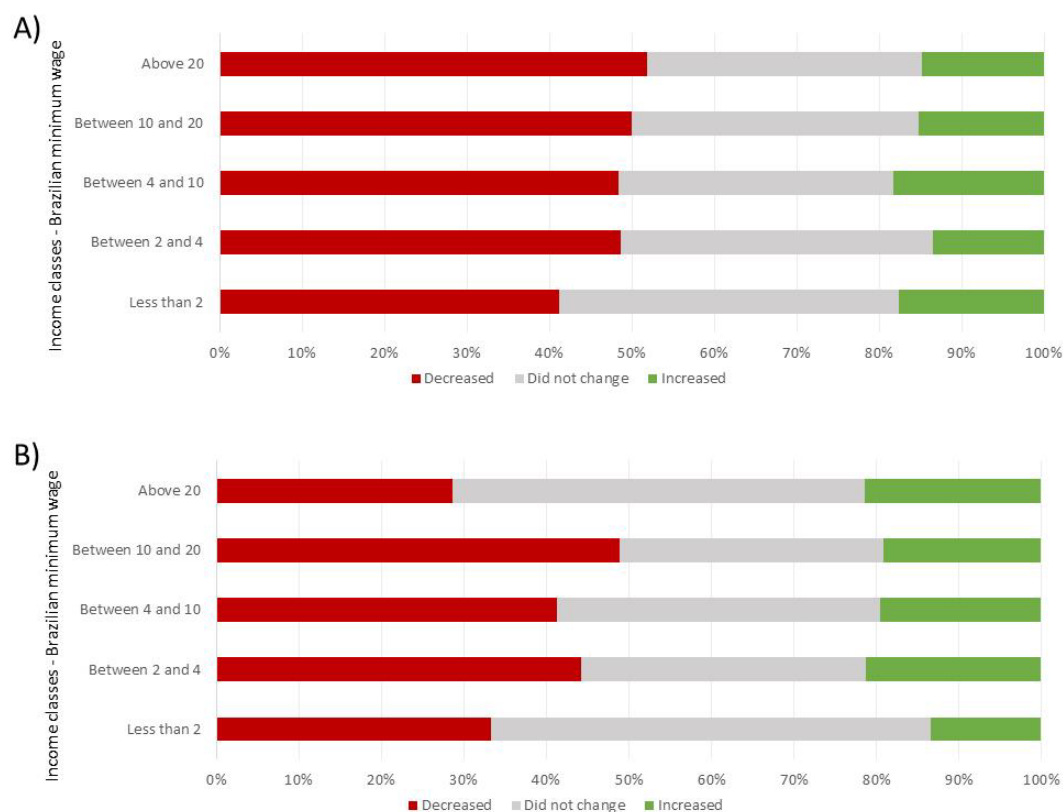


Source: Authors' elaboration (2024).

3.3 Physical health

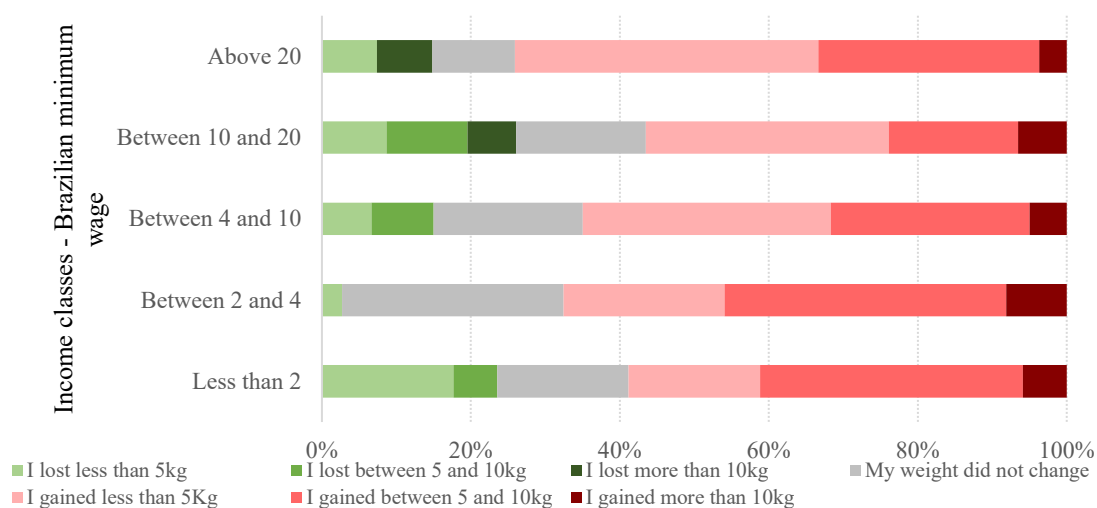
As we can observe in Figure 5, during the pandemic, there was a tendency to reduce physical activity. During the same period, as we can see in Figures 6 and 7, most respondents reported weighing gain.

Figure 5 - The exercise practice during social isolation by income class for (A) Men and (B) Women



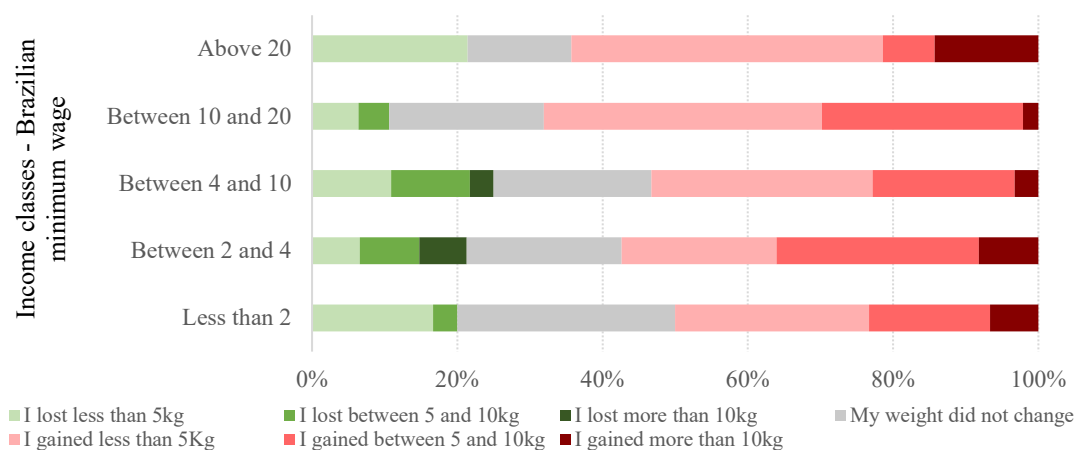
Source: Authors' elaboration (2024)

Figure 6 - Men's weight change during the pandemic by income class



Source: Authors' elaboration (2024).

Figure 7 - Women's weight change during the pandemic by income class

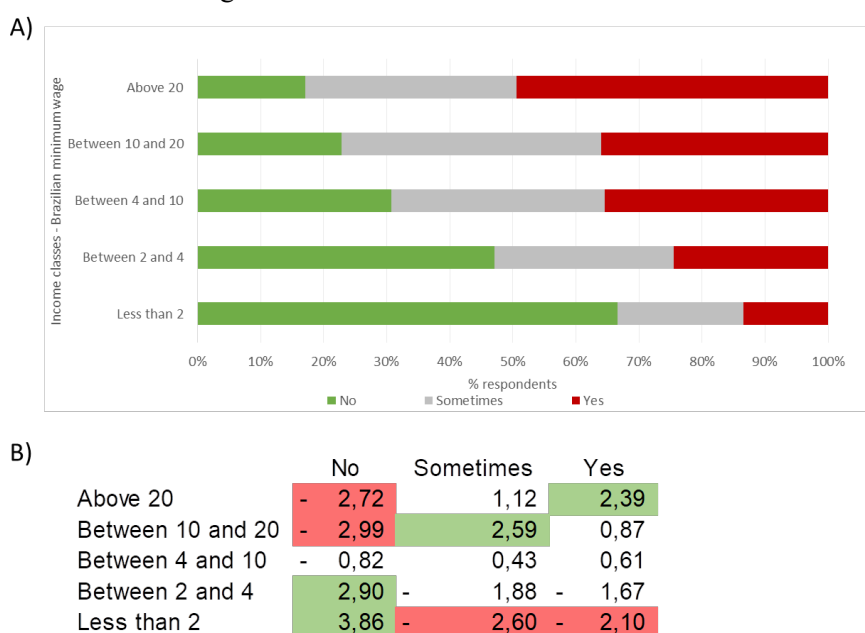


Source: Authors' elaboration (2024).

3.4 Food wast

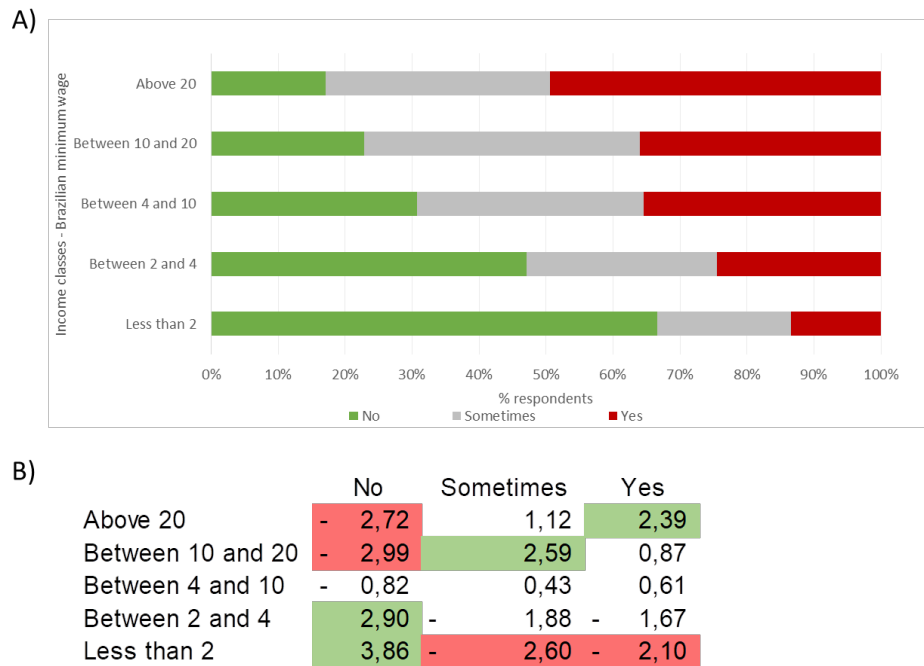
The residuals analysis (Figure 8B) highlights that most of the poorest classes declared not buy more food than eat, while the richest have greater food waste propensity (Figure 8A). We identified that the income class receiving less than two minimum wages made smaller purchases during the pandemic (Figure 9B), while the income class between 2 and 4 wages did not change the purchasing volume (Figure 9A).

Figure 8 - Respondents' answers to the question: "Do you usually buy more food than eat?". A) Percent of respondents by income class and B) adjusted standardized residual analysis. The significant residuals are in marked cells.



Source: Authors' elaboration (2024).

Figure 9 - Respondents' answers to the question: "Was there a change in purchases at your home during the pandemic?". A) Percent of respondents by income class and B) adjusted standardized residual analysis. The significant residuals are in marked cells.



Source: Authors' elaboration (2024)

4 DISCUSSION

4.1 Purchasing and consumption behaviors

The results on healthy eating habits show that, in general, women reported healthier diets than men (Figure 2). We also observed that women reported eating more fruits and vegetables than men (Figure 3). According to our survey, this difference between men's and women's diets is greater in the lower income classes. These gender inequalities were also found in Barros et al. (2016), and suggest that healthier eating habits are not an only economic phenomenon, but also cultural (Cunha et al., 2011). According to Sobal (2005), some men still associate a diet rich in fruits and vegetables with a feminine habit, while eating meat brings a more masculine image.

Additionally, we found evidence that the poorest had more difficulty in buying fruits and vegetables during the pandemic. This situation requires particular attention since according to ECLAC (2020) the number of people living in poverty in Brazil was expected to rise from about 19.4% in 2019 to 25.4% in 2020, while the forecasted number of living in extreme poverty from about 5.4% in 2019 to 7.9% in 2020.

Besides, results showed a decrease in the number of respondents that never used digital platforms (Figure 4A). Regarding food delivery apps, social contact restrictions may have stimulated the capturing of new clients (Kumar; Shah, 2021). In Brazil, unhealthy meals (e.g., ultra-processed beverages and pizza) dominated food delivery platforms and were usually cheaper than healthier options (e.g., natural juices and sandwiches) (Horta; Matos; Mendes, 2021). Therefore, the growth of food delivery apps may stimulate unhealthy eating habits if the marketing strategies did not change.

We also observed a decrease in the number of respondents who used street markets during the pandemic (Figure 4C). Our results are consistent with a survey conducted by Embrapa in May 2020, which found that before the pandemic, 21% of Brazilians usually bought vegetables and fruits from street markets, and after the pandemic, this number changed to 11% (Nascimento; Carvalho; Siqueira, 2020). In addition, fresh food is usually cheaper at street markets than in supermarkets because the supply chain is shorter, encouraging direct contact between producer and consumer. This may justify the common complaint of rising prices among the poorest (PREISS, 2020). Furthermore, pricing strategies adopted by supermarkets usually encourage ultra-processed foods instead of fresh food (Machado *et al.*, 2018). In Brazil, the high consumption of ultra-processed foods is associated with high consumption of free sugars, and total, saturated and trans fats (Louzada *et al.*, 2018).

4.2 Physical health

As we can observe in Figure 5, during the pandemic, there was a tendency to reduce physical activity. Werneck *et al.* (2021) argue that the quarantine measures have stimulated the reduction of physical activity and the increase in sedentary behavior, such as increased hours watching TV. Guimarães *et al.* (2020) highlight that approximately 14% of Brazilian advertisements on free-to-air TV channels were food-related, with over 90% promoting ultra-processed foods, thereby encouraging poor dietary habits.

During the same period, as we can see in Figures 6 and 7, most respondents reported weight gain. The high consumption of sugar and soft drinks is associated with obesity, especially in women (Lobato; Costa; Sichieri, 2009). In 2019, almost 60% of the habitants of Rio de Janeiro were overweight and about 20% were obese (BRASIL, 2020). The gain of weight and reduction of physical activities may also be a warning signs for

possible mental disorders, such as depression. Poor diet habits could be an escape route for bad feelings, which can be extremely dangerous (Werneck *et al.*, 2020). According to Mazzolani *et al.* (2021), bad psychological symptoms were associated with food choices, possibly including eating in front of the TV, replacing main meals by snacks.

4.3 Food waste

As pointed out by Falasconi *et al.* (2019), although most food waste is generated in households, the perceived quantity of food waste by consumers tends to be underestimated. One of the reasons is that people usually see as food waste only what they consider edible, excluding parts that they normally do not eat and could be eaten, such as plant stems (Aschemann-Witzel; de Hooze; Almlí, 2021).

The chi-square test identified a significant difference between income classes considering the habit of "usually buying more food than eating" (Figure 9). The same was observed in a survey in Uruguay (Aschemann-Witzel; Giménez; Ares, 2019). These findings are also in line with Falasconi *et al.* (2019), which argue that food waste concerns are more associated with the perception of food waste as a "waste of money" than with social and environmental awareness. For example, people hardly waste expensive items, such as fish and meat, and they usually waste fruit, vegetables, and bread (Aydin; Yildirim, 2021). In addition, according to Aschemann-Witzel *et al.* (2018), food waste increases with the level of a country's income, because the relative importance of the food budget is lower compared with the income.

4.4 Implications for practice

Based on our literature review and our survey, we propose a policy agenda with recommended directions for public policies to deal with food security and food demand. These are the seven key policy actions composing our proposed agenda:

1. During the COVID-19 lockdown, exercise practice decreased in all income levels (Figure 5). Additionally, most of the survey respondents gained weight (Figures 6 and 7). Thus, we suggest policy interventions encouraging healthy eating habits and physical activities, such as sugar taxes in sweetened beverages and junk food.

Besides, subsidies to reduce the price of healthier options (e.g. fresh food, organic food) and taxes on high-calorie, low-nutrition food options.

2. Given that childhood is a critical period to establish lifelong eating habits, the policies aimed at limiting the marketing of children's unhealthy food should be encouraged, along with the design of school meals based on high-quality dietary standards.

3. Figures 2 and 3 suggest that budget constraint is not the only factor impacting healthy food consumption. For the same income class, women usually eat more fruits and vegetables than men, especially at low-income levels. These results suggest a possible cultural factor that needs to be worked on through awareness campaigns to demystify any cultural resistance to healthier eating. Thus, we suggest make people aware of the importance of a healthy diet through awareness campaigns.

4. Physical inactivity and obesity are factors scientifically associated with an increased risk of diseases. Therefore, more campaigns are needed to publicize the link between poor eating habits and increased risk of developing cancer, cardiovascular disease, and diabetes. We also highlight the positive effects of a balanced diet in the reinforcement of the immune system.

5. In our research, 70% of the poorest people complained about rising fruit and vegetable prices. In view of that, we suggest cooking campaigns on social media and mobile applications to help families prepare affordable and healthy meals at home. Besides, a subsidy policy to improve the access of low-income people to fruits and vegetables can minimize the price restriction.

6. Campaigns teaching people how to store and get the most of all parts of food are needed. In Brazil, household food waste accounts for more than 12 million tons per year (Pnuma, 2021) and avoidance of leftovers is already in the top five main categories of food waste of lower-income families (Porpino; Parente; Wansink, 2015).

7. Besides, we recommend a national program to reduce food waste, especially at the household level.

We also highlighted some market opportunities to promote healthier habits:

I. Regarding business management in the food market, we highlight the great opportunity for healthy food apps, since most food apps in Brazil are associated with unhealthy foods. Apps combining meal planners, shopping lists, and simple recipes can help to improve people healthy and decrease food waste.

II. Short food supply chains, with direct contact between farmers and consumers, could improve market resilience to pandemics and reduce food costs.

5 CONCLUSION

This study aimed to expand the policy agenda for healthy food consumption, taking into account the Brazilian context and the lessons learned from the COVID-19 pandemic. The results showed that the poorest people in Brazil had more difficulties in buying fruits and vegetables due to rising prices and they wasted much less food than the richest, suggesting that food waste is more related to the perception of food waste as a "waste of money" than to socio-environmental awareness. Fresh food is usually cheaper to buy than in supermarkets because it encourages direct contact between producer and consumer, which may justify the complaints about rising prices. We also observed that women consume more fruits and vegetables than men, especially in the poorest classes. This factor can be explained by a possible sexist behavior in the low-income classes, which associates a diet rich in fruits and vegetables with women's eating habits. In addition, the increased time spent at home stimulated the acquisition of new clients for food delivery apps. It is worth noting that unhealthy options predominated in these apps. We also found increased consumption of candy, cookies, and unhealthy snacks, a decrease in physical activity and weight gain during the pandemic. Furthermore, we propose a policy agenda with recommended directions for public policies to deal with food security and food demand. This study could also serve as a baseline for decision-makers in food insecurity situations aggravated by pandemic outbreaks.

REFERÊNCIAS

ASCHEMANN-WITZEL, J.; DE HOOGE, I. E.; ALMLI, V. L. My style, my food, my waste! Consumer food waste-related lifestyle segments. **Journal of Retailing and Consumer Services**, v. 59, n. September 2020, 2021.

ASCHEMANN-WITZEL, J.; GIMÉNEZ, A.; ARES, G. Convenience or price orientation? Consumer characteristics influencing food waste behaviour in the context of an emerging country and the impact on future sustainability of the global food sector. **Global Environmental Change**, v. 49, n. February, p. 85–94, 2018.

ASCHEMANN-WITZEL, J.; GIMÉNEZ, A.; ARES, G. Household food waste in an emerging country and the reasons why: Consumer's own accounts and how it differs for target groups. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 145, n. March, p. 332–338, 2019.

AYDIN, A. E.; YILDIRIM, P. Understanding food waste behavior: The role of morals, habits and knowledge. **Journal of Cleaner Production**, v. 280, p. 124250, 2021.

BARROS, M. B. de A. *et al.* Social inequalities in health behaviors among Brazilian adults: National Health Survey, 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 1, p. 1–10, 2016.

BRASIL. Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL) Vigitel Brasil 2019. [s.l.: s.n.].

CASOTTI, L. **À mesa com a família**: um estudo do comportamento do consumidor de alimentos. Rio de Janeiro: Coleção Estudos Coppead, 2002.

CEQUEA, M. M. *et al.* Household food consumption and wastage during the covid-19 pandemic outbreak: A comparison between peru and brazil. **Sustainability (Switzerland)**, v. 13, n. 14, 2021.

CUNHA, D. B. *et al.* Factors associated with dietary patterns among low-income adults. **Public Health Nutrition**, v. 14, n. 9, p. 1579–1585, 2011.

ECLAC. Special Report: The social challenge in times of COVID-19. **Economic Commission for Latin America and the Caribbean**, n. 3, p. 1–21, 2020.

FALASCONI, L. *et al.* Such a shame! A study on self-perception of household food waste. **Sustainability (Switzerland)**, v. 11, n. 1, p. 12–20, 2019.

FAO. **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina y el Caribe**. 2020. 2020.

GUIMARÃES, J. S. *et al.* Ultra-processed food and beverage advertising on Brazilian television by International Network for Food and Obesity/Non-Communicable Diseases Research, Monitoring and Action Support benchmark. **Public Health Nutrition**, v. 23, n. 15, p. 2657–2662, 2020.

HASSEN, T. Ben; BILALI, H. El; ALLAHYARI, M. S. Impact of covid-19 on food behavior and consumption in qatar. **Sustainability (Switzerland)**, v. 12, n. 17, p. 1–18, 2020.

HORTA, P. M.; MATOS, J. D. P.; MENDES, L. L. Digital food environment during the coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic in Brazil: An analysis of food advertising in an online food delivery platform. **British Journal of Nutrition**, v. 126, n. 5, p. 767–772, 2021.

JAGER, J.; PUTNICK, D. L.; BORNSTEIN, M. H. II. More Than Just Convenient: the Scientific Merits of Homogeneous Convenience Samples. **Monographs of the Society for Research in Child Development**, v. 82, n. 2, p. 13–30, 2017.

JRIBI, S. et al. COVID-19 virus outbreak lockdown: What impacts on household food wastage? **Environment, Development and Sustainability**, v. 22, n. 5, p. 3939–3955, 2020.

KUMAR, S.; SHAH, A. Revisiting food delivery apps during COVID-19 pandemic? Investigating the role of emotions. **Journal of Retailing and Consumer Services**, v. 62, n. November 2020, p. 102595, 2021.

LOBATO, J. C. P.; COSTA, A. J. L.; SICHIERI, R. Food intake and prevalence of obesity in Brazil: An ecological analysis. **Public Health Nutrition**, v. 12, n. 11, p. 2209–2215, 2009.

LOUZADA, M. L. D. C. et al. The share of ultra-processed foods determines the overall nutritional quality of diets in Brazil. **Public Health Nutrition**, v. 21, n. 1, p. 94–102, 2018.

LUCENA, A. J. de et al. **The Geography of COVID-19 in Rio de Janeiro, Brazil: Conflicts, Tensions, and Challenges**. [s.l.] Springer Singapore, 2021.

MACHADO, P. P. et al. Is food store type associated with the consumption of ultra-processed food and drink products in Brazil? **Public Health Nutrition**, v. 21, n. 1, p. 201–209, 2018.

MANFRINATO, C. V. et al. High prevalence of food insecurity, the adverse impact of COVID-19 in Brazilian favela. **Public Health Nutrition**, v. 24, n. 6, p. 1210–1215, 2021.

MAZZOLANI, B. C. et al. Influence of Body Mass Index on Eating Habits and Food Choice Determinants Among Brazilian Women During the COVID-19 Pandemic. **Frontiers in Nutrition**, v. 8, n. July, p. 1–10, 2021.

NASCIMENTO; CARVALHO; SIQUEIRA. **Consumo de hortaliças durante a pandemia**. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/hortalicas/pesquisa-consumo-covid19>. Acesso em: 3 out. 2021.

PNUMA. UNEP Food Waste Index Report 2021. **UN Environment Programme**, p. 80, 2021.

PORPINO, G.; PARENTE, J.; WANSINK, B. Food waste paradox: Antecedents of food disposal in low income households. **International Journal of Consumer Studies**, v. 39, n. 6, p. 619–629, 2015.

PREISS, P. V. Challenges facing the COVID-19 pandemic in Brazil: lessons from short food supply systems. **Agriculture and Human Values**, v. 37, n. 3, p. 571–572, 2020.

ŞAHİN, M.; AYBEK, E. Jamovi: An Easy to Use Statistical Software for the Social Scientists. **International Journal of Assessment Tools in Education**, v. 6, n. 4, p. 670–692, 2019.

SOBAL, J. Men, Meat, and Marriage: Models of Masculinity. **Food and Foodways**, v. 13, n. 1–2, p. 135–158, 2005.

WERNECK *et al.* Lifestyle behaviors changes during the COVID-19 pandemic quarantine among 6,881 brazilian adults with depression and 35,143 without depression. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 25, p. 4151–4156, 2020.

WERNECK, A. O. *et al.* Associations of sedentary behaviours and incidence of unhealthy diet during the COVID-19 quarantine in Brazil. **Public Health Nutrition**, v. 24, n. 3, p. 422–426, 2021.

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

CONVIVÊNCIA INTER-RELIGIOSA: INTOLERÂNCIA, ATENTADO, RACISMO RELIGIOSO E RESISTÊNCIA NAS VOZES DOS PARTICIPANTES DA XVII CAMINHADA PELA LIBERDADE RELIGIOSA NO RIO DE JANEIRO

INTERFAITH COEXISTENCE: INTOLERANCE, ATTACKS, RELIGIOUS RACISM, AND RESISTANCE IN THE VOICES OF PARTICIPANTS OF THE XVII WALK FOR RELIGIOUS FREEDOM IN RIO DE JANEIRO

Paulo Henrique Prado da Silva

 <https://orcid.org/0009-0006-7811-7876>

Correspondência: 1pradopaulo@gmail.com

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

Natália Rodrigues Codeço Ribeiro

 <https://orcid.org/0009-0009-0670-4192>

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89067

Recebido em: 09 jan. 2025 | **Aceito em:** 10 jan. 2025

RESUMO

Este trabalho analisa como as experiências de violência religiosa variam segundo o credo, a racialização e as práticas religiosas dos participantes da XVII Caminhada pela Liberdade Religiosa, realizada no Rio de Janeiro. Com base em entrevistas semiestruturadas e levantamento bibliográfico, identificou-se que práticas religiosas de matriz africana e indígena enfrentam os níveis mais intensos de violência, incluindo ataques físicos e destruição de espaços sagrados. Já religiões hegemônicas, como o catolicismo, experimentam discriminações simbólicas, mas não estão isentas de tensões interdenominacionais. A Caminhada mostrou-se um espaço simbólico de resistência e promoção do diálogo inter-religioso em um cenário de fundamentalismo crescente. O trabalho destaca a importância de incluir a história do Rio de Janeiro e suas raízes culturais no ensino escolar, promovendo compreensão e respeito. Propõe-se, também, a realização de eventos inter-religiosos com ampla divulgação e infraestrutura inclusiva para fortalecer redes de solidariedade. Essas ações são fundamentais para mitigar desigualdades religiosas e construir uma convivência mais pacífica e plural.

Palavras-chave: violência religiosa, liberdade religiosa, diálogo inter-religioso, racismo religioso, religiões de matriz africana.

ABSTRACT

This work examines how religious violence experiences vary according to creed, racialization, and practices of participants in the XVII Walk for Religious Freedom, held in Rio de Janeiro. Based on semi-structured interviews and literature review, the



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.

findings reveal that African and Indigenous-rooted religions face the highest levels of violence, including physical attacks and destruction of sacred spaces. Hegemonic religions, such as Catholicism, experience symbolic discrimination but are not exempt from interdenominational tensions. The Walk emerged as a symbolic space for resistance and interfaith dialogue amidst growing fundamentalism. The work highlights the importance of integrating Rio de Janeiro's cultural history into school curricula to foster understanding and respect. It also proposes hosting interfaith events with inclusive outreach and infrastructure to strengthen solidarity networks. These actions are crucial for mitigating religious inequalities and fostering a more peaceful and plural coexistence.

Keywords: religious violence, religious freedom, interfaith dialogue, religious racism, African-rooted religions.

1 INTRODUÇÃO

A diversidade religiosa no território que mais tarde seria chamado Brasil sempre foi uma característica marcante de sua história, com várias etnias indígenas praticando espiritualidades distintas. Após a colonização, esse cenário se transformou, à medida que novas religiosidades chegaram ao território, trazidas pela invasão e escravização promovidas por Portugal. Assim, diferentes religiosidades se encontram e se entrelaçam, sendo que, em diversos casos, com o objetivo de se blindar das perseguições e violências praticadas pela Igreja Católica, como no caso das religiões afro-diaspóricas e indígenas no qual utilizaram o sincretismo religioso como uma forma de proteger suas crenças (Iberê, 2015).

Quando olhamos para a história brasileira, notamos que sempre houve relações inter-religiosas, sejam elas pacíficas, de mistura, disputa ou opressão. A colonização, entendida como uma estrutura de exploração e dominação, fomentou esses modos de se relacionar com religiosidades que divergiam da católica. É por meio dela que se configuram as religiões que poderiam ser perseguidas, aniquiladas e silenciadas.

Ao observar o cenário atual, nota-se a continuação de algumas ideologias formuladas e propagadas durante esse período, assim como, a renovação e reformulação dos modos de violência religiosa (Silva, 2024). Cita-se, por exemplo, a mudança no protagonismo de quem comete as violências religiosas, sendo os neopentecostais os novos principais sujeitos ativos dessas condutas. Tendo em vista que com a ascensão do fundamentalismo no Brasil, principalmente nas comunidades periféricas, há empecilhos no diálogo inter-religioso, gerando conflitos ao promover um discurso de exclusividade

religiosa. Assim, utilizam de discursos que demonizam outras religiões para discriminá-las (Vital da Cunha, 2008).

Nesse sentido, em 2008 foi criada a Comissão de Combate à Intolerância Religiosa (CCIR), que desdobrou no surgimento da I Caminhada em Defesa da Liberdade Religiosa, com fulcro em promover a nacionalização do diálogo inter-religioso. Essa estratégia política ocorreu em virtude da culminância da intolerância religiosa na cidade do Rio de Janeiro, especificamente no Morro do Dendê, onde aconteceu uma série de expulsões de CTTs promovidas pelo narcotráfico em entrelaçamento com a doutrina fundamentalista neopentecostal (Santos, 2020; Vital da Cunha, 2008).

Considerando esse contexto, no ano de 2024 aconteceu a décima sétima edição da Caminhada em Defesa da Liberdade Religiosa e reuniu milhares de pessoas de diversas crenças e tradições em Copacabana no Rio de Janeiro. Em vista disso, realizamos esse trabalho norteado pela seguinte questão: como as experiências de violência religiosa variam de acordo com o credo, a racialização e as práticas religiosas dos participantes da XVII Caminhada Religiosa?

Para tanto, adotamos uma metodologia qualitativa, focada na análise das percepções e práticas dos indivíduos, permitindo uma compreensão aprofundada das relações sociais. O estudo utilizou levantamento bibliográfico e entrevistas semiestruturadas com oito participantes de diferentes tradições religiosas durante a XVII Caminhada em Defesa da Liberdade Religiosa, realizada em Copacabana, Rio de Janeiro. Parte das entrevistas foi conduzida no trajeto para o evento, viabilizado por uma parceria entre o Fórum Municipal de Religiões Afro-Brasileiras (FRAB), de Campos dos Goytacazes-RJ, e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), que disponibilizou o transporte. A análise dos dados revelou aspectos centrais sobre as vivências e as motivações dos participantes, conectando suas experiências ao contexto mais amplo de violência religiosa e resistência.

2 A VIOLÊNCIA RELIGIOSA NO BRASIL

As violências contra a liberdade religiosa permanecem uma realidade persistente no Brasil, profundamente enraizada em processos históricos de discriminação e reforçada por dinâmicas sociais, raciais e religiosas contemporâneas. Dados da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, atualizados até 16 de dezembro de 2024, evidenciam a gravidade

desse problema, com o registro de 1.563 protocolos de denúncias, resultando em 2.357 denúncias e a identificação de 3.696 violações relacionadas à liberdade de religião ou crença (BRASIL, 2024).

De acordo com a mesma pesquisa, o estado do Rio de Janeiro destaca-se como um dos epicentros dessa problemática, ocupando o segundo lugar na média nacional. Até a mesma data, o estado contabilizou 296 protocolos de denúncia, que geraram 461 denúncias e identificaram 733 violações (BRASIL, 2024).

Sob essa mesma perspectiva, os dados de 2023, disponibilizados pelo governo do Estado do Rio de Janeiro por meio do Instituto de Segurança Pública (ISP), revelam que a cidade do Rio de Janeiro registrou 558 casos de preconceito relacionados à raça, cor, etnia, religião ou orientação sexual, enquanto o estado como um todo contabilizou 890 ocorrências (ISP, 2023).

Dados disponibilizados pelo Jornal de Brasília (2024) indicam que, dentre as denúncias de intolerância religiosa registradas, as maiores vítimas são praticantes de religiões de matriz africana: houve 75 casos contra umbandistas e 58 contra candomblecistas no ano de 2024. Esses números revelam um padrão sistemático de perseguição direcionada a religiões afro-brasileiras, demonstrando que as CTTs são desproporcionalmente afetadas pela violência religiosa.

Além da violência física e das destruições de terreiros, a perseguição também se manifesta por meio de ameaças, invasões e discriminações psicológicas e institucionais. O envolvimento de grupos armados com ideologias neopentecostais intensifica a gravidade desses ataques, levando a práticas sistemáticas de expulsão e destruição de espaços sagrados, especialmente no estado do Rio de Janeiro (Miranda et al., 2022).

O caráter racial dessas violências também é evidente. Em 2023, dos 173 mil processos de racismo em tramitação no Brasil, 33% estavam relacionados à discriminação religiosa, com destaque para os ataques às tradições afro-brasileiras e indígenas (JusRacial, 2024). Esse dado reforça a necessidade de considerar a interseção entre racismo e intolerância religiosa para compreender as múltiplas dimensões dessas agressões.

Esses números, longe de serem meras estatísticas, representam a continuidade de um sistema de opressão que se iniciou na colonização e se atualiza constantemente. A violência religiosa não se resume a incidentes isolados, mas reflete um projeto histórico e político de marginalização de determinados credos.

3 RELAÇÕES INTER-RELIGIOSAS NO BRASIL

As relações inter-religiosas no Brasil são marcadas por um complexo jogo de aproximações, disputas e tensões que refletem não apenas a diversidade cultural e religiosa do país, mas também as heranças coloniais que moldaram suas dinâmicas sociais. Historicamente, o território brasileiro foi palco da imposição do cristianismo europeu, que, desde a invasão portuguesa em 1500, buscou silenciar e marginalizar as cosmovisões e práticas religiosas indígenas e africanas. Esse processo não apenas apagou saberes ancestrais, mas instaurou uma hierarquia religiosa que persiste até os dias de hoje, reforçando desigualdades e alimentando um cenário de violência religiosa (Quijano, 2013; Nogueira, 2020).

No Brasil contemporâneo, essa hierarquia se manifesta de maneira mais evidente no embate entre as religiões de matriz africana e indígena – como a Umbanda e o Candomblé – e as igrejas cristãs, especialmente as neopentecostais. Embora a Constituição de 1988 tenha consagrado a laicidade do Estado e garantido a liberdade religiosa, a realidade ainda apresenta conflitos, discriminações e violências simbólicas e físicas. Religiões afro-brasileiras e indígenas, ao longo dos séculos, foram criminalizadas, demonizadas e associadas a práticas “pagãs” ou “demoníacas”, especialmente no discurso religioso cristão. Essa visão preconceituosa ecoa do processo colonial, que desumanizava os povos não brancos e suas práticas espirituais como forma de subjugação cultural e política (Césaire, 2020; Moura, 1992).

Nesse sentido, vale destacar, também, a formação cultural e urbana da cidade do Rio de Janeiro, marcada pelas influências de povos indígenas, africanos e europeus na criação de uma identidade própria, que permeia as dinâmicas religiosas, sociais e culturais da cidade. Desta forma, a espiritualidade e os saberes indígenas, como o uso de ervas e a relação com a natureza, entrelaçam-se às influências coloniais portuguesas e francesas, perceptíveis na arquitetura, nas festas populares e na organização urbana. A presença africana, por sua vez, trouxe elementos centrais à cultura carioca, como o samba, as tradições culinárias e expressões espirituais que se tornaram símbolos indissociáveis do cotidiano da cidade. Essas práticas conectam o sagrado aos espaços públicos e expressam a resistência cultural e espiritual de comunidades historicamente marginalizadas.

No entanto, essa riqueza cultural e espiritual convive com tensões inter-religiosas que refletem as desigualdades históricas. A diversidade religiosa do Rio de Janeiro é marcada por altos índices de preconceito e violência, conforme dados já apresentados.

Esses números indicam como determinadas práticas religiosas são alvos de discriminação e estigmatização, frequentemente associadas a discursos que reforçam preconceitos e exclusões, revelando não apenas uma convivência fragilizada entre diferentes crenças, mas também o impacto de desigualdades que atravessam as relações sociais e religiosas.

Christina Vital da Cunha (2014) aponta que essa dinâmica tornou-se ainda mais crítica nas últimas décadas, com a expansão das igrejas neopentecostais em favelas cariocas e sua articulação com facções criminosas. O fenômeno dos "traficantes evangélicos" estabelece uma nova configuração de poder nesses territórios, onde grupos como o "Bonde de Jesus", ligados ao Terceiro Comando Puro, promovem ataques sistemáticos contra terreiros e espaços sagrados de práticas espirituais distintas. Além da destruição de objetos sagrados e ameaças a lideranças religiosas, esses ataques reforçam uma lógica bélica que associa práticas não alinhadas ao discurso hegemônico ao "mal", justificando perseguições violentas e perpetuando tensões inter-religiosas no cenário urbano do Rio de Janeiro.

Por tudo isso, tem-se no discurso neopentecostal de "guerra espiritual" o entrelaçamento com a violência das facções criminosas. Nas favelas, a demonização das religiões afro-brasileiras não apenas fomenta a violência religiosa, mas também promove a exclusão social e territorial das comunidades de terreiro. Vital da Cunha (2008) ressalta que essa aliança entre o ethos pentecostal e a lógica bélica dos traficantes opera na oposição entre o "Bem" e o "Mal", classificando as práticas afro-diaspóricas como pertencentes ao maligno e justificando as perseguições.

Em Campos dos Goytacazes, maior cidade do Estado do Rio de Janeiro, conforme apontado na dissertação de Silva (2024), essa realidade também se faz presente. Os ataques aos espaços públicos e sagrados, como praias e cachoeiras, seguem uma lógica semelhante, em que os rituais umbandistas são criminalizados sob a justificativa moral-religiosa imposta por grupos neopentecostais. Além disso, a atuação de grupos armados nesses territórios reforça a disputa simbólica e territorial, inviabilizando a prática religiosa das comunidades afro-brasileiras.

Apesar dessas violências, o Rio de Janeiro também se destaca pela resistência e convivência inter-religiosa. Movimentos como a Caminhada em Defesa da Liberdade Religiosa, realizada anualmente em Copacabana, reúnem diversas tradições espirituais em um ato de diálogo e enfrentamento a discriminação e violência religiosa. É por meio desses atos que se constroem outras vias que direcionam para a efetividade de uma

sociedade laica, no qual o encontro entre as diferenças não seja de conflito, mas de respeito e aprendizado.

4 VIOLÊNCIA RELIGIOSA CONTRA COMUNIDADES TRADICIONAIS DE TERREIRO: LIMITAÇÕES DOS CONCEITOS

Embora todas as crenças e religiões possam estar sujeitas a algum tipo de violência, a intensidade e as formas dessas agressões variam significativamente. Os dados que já apresentamos indicam que as religiões de matriz africana e indígenas estão entre as mais atingidas, sendo alvo não apenas de discriminações simbólicas, mas também de ataques físicos, expulsões e destruição de espaços sagrados. Esse cenário reflete desigualdades históricas que tornam essas tradições particularmente vulneráveis, destacando a necessidade de uma análise conceitual mais focada nessas práticas religiosas. Por isso, a discussão que segue nessa seção prioriza a perspectiva das Comunidades Tradicionais de Terreiro (CTTs), abordando os limites e implicações dos principais conceitos utilizados para descrever as violências que enfrentam.

Cabe dizer, que tais conceitos também podem ser mobilizados por outros grupos religiosos, sendo a intolerância religiosa o mais utilizado. O que ocorre é que diante do processo histórico em que as CTTs estão submetidas impulsionam o debate acerca do conceito mais qualificado para expressar a dinâmica bélica que vivenciam. A violência contra os terreiros é um fenômeno complexo e multifacetado que tem sido descrito por diferentes conceitos: intolerância religiosa, racismo religioso e atentado. Cada um desses termos procura nomear e analisar as agressões sofridas pelas CTTs, mas também apresenta limitações significativas, levantando debates tanto na academia quanto entre os próprios praticantes.

No que se refere ao conceito “Intolerância Religiosa” é um conceito amplamente utilizado para descrever discriminações motivadas pela incapacidade de aceitar práticas religiosas divergentes das dominantes. Esse termo é popular entre os próprios praticantes de religiões de matriz africana e indígena, pois se tornou um meio de denunciar os ataques sofridos. No entanto, ele apresenta limites importantes. Ana Paula Miranda (2021) argumenta que a ideia de tolerância implica uma concessão arbitrária e revogável, mantendo estruturas de poder intactas. Além disso, o conceito pode mascarar o papel do racismo estrutural na perseguição às CTTs, ao sugerir uma igualdade superficial entre as

violências sofridas por diferentes grupos religiosos. Ao focar apenas na diferença religiosa, “intolerância religiosa” ignora os fatores históricos e raciais que agravam a violência contra as comunidades afro-brasileiras e indígenas.

Por sua vez, o conceito de “Racismo Religioso” procura corrigir essa omissão, enfatizando a dimensão racial das agressões contra as CTTs. Ele destaca como as práticas de terreiro são alvos de discriminação por estarem associadas às culturas negras e indígenas. Sidnei Nogueira (2020) aponta que o racismo é o cerne dessas violências, perpetuando a marginalização das tradições afro diaspóricas. Contudo, esse termo também enfrenta críticas. Ivanir dos Santos (2021) observa que, ao associar a discriminação exclusivamente à raça, “racismo religioso” não contempla a diversidade étnica presente nos terreiros, onde há praticantes brancos. Isso gera uma contradição, pois o conceito de racismo, na sua formulação clássica, pressupõe relações de poder em que pessoas brancas não podem ser vítimas de racismo. Essa contradição enfraquece a aplicação universal do termo e pode levar à distorção da compreensão sobre as dinâmicas de discriminação.

Ao que concerne ao conceito de “atentado”, esse foi introduzido pelo Ministério Público Federal para descrever a escalada de violência sistemática contra as CTTs, especialmente no Rio de Janeiro, onde facções criminosas têm fechado terreiros em colaboração com grupos neopentecostais. Esse termo evidencia a organização e intencionalidade política por trás desses ataques, diferenciando-os de agressões isoladas. Contudo, “atentado” possui limitações importantes. Ele é mais aplicável em contextos de violência organizada e planejada, não abrangendo casos de discriminação individual ou esporádica. Além disso, o termo pode não ressoar com os próprios praticantes, pois evoca uma ideia de terrorismo que não necessariamente se alinha às suas experiências de violência cotidiana.

Essas críticas aos conceitos demonstram que nenhum deles é plenamente capaz de capturar, por si só, a complexidade das violências sofridas pelas CTTs. Enquanto “intolerância religiosa” tende a ocultar o racismo estrutural, “racismo religioso” enfrenta desafios em sua aplicação devido à diversidade racial dos praticantes, e “atentado” restringe-se a contextos específicos de violência organizada. A escolha de um termo para descrever essas agressões, portanto, envolve não apenas questões semânticas, mas também políticas e sociais, revelando a necessidade de aprofundar o debate para que os conceitos reflitam com precisão as realidades vividas pelos povos de terreiro.

5 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos da presente pesquisa, adotamos uma metodologia de natureza qualitativa, que se orienta pelo estudo das percepções, crenças, valores, e práticas dos indivíduos. Essa abordagem possibilita a análise aprofundada dos significados e das relações sociais que não podem ser reduzidos à simples quantificação de variáveis (Minayo, 2001). O estudo foi de caráter exploratório, uma vez que nos baseamos em levantamento bibliográfico e na realização de entrevistas, permitindo uma melhor compreensão do problema investigado (Gil, 1999).

Para a coleta de dados empíricos, realizamos entrevistas semiestruturadas, utilizando um roteiro com 11 perguntas. O objetivo foi captar os discursos, simbolismos e sentimentos que permeiam as vivências dos participantes. As entrevistas foram conduzidas com 8 indivíduos, pertencentes a diversas tradições religiosas. Entre os entrevistados, dialogamos com duas pessoas católicas, duas evangélicas, um muçulmano, uma universalista, um candomblecista e uma umbandista, durante a XVII Caminhada em Defesa da Liberdade Religiosa, ocorrida na praia de Copacabana, Rio de Janeiro, no dia 15 de setembro de 2024.

A análise dos dados foi realizada por meio da Análise de Conteúdo, conforme propõe Mayring (2002). Esse método permite a criação de categorias centrais à problemática da pesquisa, proporcionando uma organização sistemática das respostas obtidas nas entrevistas. A categorização dos dados possibilita destacar os conteúdos mais relevantes, oferecendo uma visão clara e consistente sobre os aspectos principais emergentes do material analisado.

Para esclarecer como entramos em contato com parte dos entrevistados, é importante relatar sobre a nossa participação no evento: O Fórum Municipal de Religiões Afro-Brasileiras (FRAB) de Campos dos Goytacazes-RJ, tradicionalmente organiza a participação de representantes e fieis religiosos no evento, garantindo transporte para pessoas de diferentes tradições religiosas interessadas em participar da caminhada.

Nesse contexto, por meio de parceria estabelecida entre o FRAB e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), especialmente consolidada ao longo dos anos através do Núcleo de Estudos Afrobrasileiros e Indígenas (NEABI), permitiu a organização do transporte coletivo com a contribuição de um ônibus disponibilizado pela universidade. Em 2024, a solicitação foi viabilizada com o apoio da professora Dra.

Wania Mesquita, que nos auxiliou nos trâmites burocráticos necessários para garantir a participação no evento.

Esse processo merece destaque, pois foi durante o trajeto para o Rio de Janeiro que realizamos as primeiras entrevistas. No ônibus, conversamos com cinco participantes, sendo dois deles vinculados à UENF e conhecidos previamente. Entre as outras três entrevistadas, uma era representante da Subsecretaria de Igualdade Racial e Direitos Humanos, outra acompanhava seu marido no evento, buscando maior engajamento com a temática da liberdade religiosa, e a terceira era uma liderança de um terreiro umbandista da cidade. As demais entrevistas foram realizadas com participantes residentes na capital fluminense, encontradas durante a caminhada.

Após a coleta de dados e a transcrição das entrevistas, utilizamos a Análise de Conteúdo (Mayring, 2002) para categorizar as respostas, identificando os principais aspectos emergentes nos relatos. Essa etapa permitiu conectar as percepções das entrevistadas às teorias discutidas, contribuindo para a compreensão das motivações dos participantes, suas visões sobre a violência religiosa e o significado simbólico da caminhada como ato de resistência e afirmação.

6 “CAMINHANDO A GENTE SE ENTENDE”

As entrevistas realizadas com 08 participantes da Caminhada pela Liberdade Religiosa revelam um panorama multifacetado sobre a convivência inter-religiosa no Brasil. Por meio das narrativas, foi possível identificar temas centrais que atravessam as experiências individuais, com destaque para a identidade religiosa, as experiências de violência religiosa, a motivação para participação no evento, os desafios na superação dos problemas e as perspectivas sobre o impacto da caminhada. Desta forma, organizamos as entrevistas em categorias temáticas que permitem compreender a diversidade de experiências e reflexões dos participantes.

No que tange a identidade religiosa, nossos entrevistados revelam a diversidade religiosa no contexto brasileiro. A exemplo da Ynê, umbandista e líder espiritual, que enfatiza sua posição como "Mãe de Santo" e destaca a centralidade do combate à intolerância religiosa em sua prática espiritual. No caso da Yara, que se define como universalista, declara sua crença em diversas tradições, como o xamanismo, umbanda, o budismo e o hinduísmo, enfatizando uma visão inclusiva das religiões.

Já Geovana, evangélica, ressalta seu papel em representar uma parcela do protestantismo comprometida com a diversidade e o respeito inter-religioso. Enquanto Antônio e Sara compartilham a experiência de um casamento entre católicos e evangélicos, que simboliza desafios e superação de barreiras religiosas. Também dialogamos com Itálo, candomblecista, que enfatiza a importância da resistência e do apoio a outros que enfrentaram violência religiosa, destacando sua vivência como líder de terreiro. No caso do Abraão, muçulmano, valoriza o diálogo inter-religioso e a divulgação da própria fé como parte do combate à violência religiosa. Por último, Conceição que se declara católica, reafirma a convivência pacífica que busca entre diferentes credos, destacando o papel da compreensão mútua e sua experiência como ministra da Eucaristia e líder de grupos de oração na Diocese de Campos.

Após conhecermos um pouco sobre sua identidade religiosa, caminhamos para investigar como a violência religiosa atravessa suas experiências. As narrativas dos entrevistados apontam para as diversas formas de intolerância religiosa, racismo religioso e atentado vivenciados, que variam de acordo com o credo, a racialização e as práticas religiosas dos participantes.

A exemplo da Ynãe, mulher negra e umbandista, que relata discriminação em um grupo de ajuda psicológica, onde sua religião foi rejeitada por um evangélico, no qual invalidou a ajuda que poderia proporcionar devido ao seu credo. Yara também descreve episódios de racismo religioso, em que pais de alunos evangélicos rejeitaram atividades escolares relacionadas à cultura africana e afrobrasileira, alegando que se tratava de "música de macumba", refletindo o estigma associado às religiões de matriz africana.

Outra experiência compartilhada acerca da violência religioso é observada no relato do Antônio, católico, no qual compartilha a experiência de discriminação ao tentar casar em uma igreja evangélica, sendo acusado de "prostituição" e "adoração de demônios" por não seguir a doutrina protestante. No caso do Itálo, líder candomblecista, a sua experiência está atrelada a uma violência patrimonial, pois houve depredação de seu terreiro, um ato que evidencia a vulnerabilidade das práticas religiosas afro-brasileiras para além de uma violência simbólica ou psicológica.

Já na entrevista com Abraão, houve reflexão sobre a intolerância global contra o islamismo, apontando para a desinformação e preconceito como bases do problema. Na experiência da Geovana, evangélica, relata que vivenciou preconceito em sala de aula, onde um professor limitou sua expressão com base em estereótipos religiosos, mostrando como a intolerância também pode atingir religiões majoritárias em contextos específicos.

A experiência de Sara, também evangélica, demonstra como a intolerância pode ocorrer contra religiões hegemônicas, em seu discurso é apontado a violência da sua própria comunidade religiosa por não concordar com alguns dogmas. Por fim, Conceição, embora católica, relata discriminações por carregar um terço, que foi criticado como um "Deus esquecido" por familiares de outras denominações, revelando as tensões que se manifestam até em relações familiares.

Esses relatos destacam como a violência religiosa atravessa, de diversas maneiras, o cotidiano das nossas entrevistadas. Demonstra que a discriminação atinge a todas de maneiras distintas, sendo praticadas por pessoas de credo diferente dos seus ou por suas próprias comunidades por apresentarem discordâncias acerca da filosofia religiosa. Para elas carregarem uma identidade religiosa é se deparar com preconceitos, discriminações e violências devido ao seu credo.

Quando questionados sobre como nomearam as discriminações e violências sofridas, os entrevistados apresentaram perspectivas variadas. As lideranças de terreiro, Ynê e Itálo, optaram pelo termo "Atentado", sem elaborar justificativas aprofundadas, mas sugerindo que este termo reflete a gravidade dos atos vividos. Percebemos que devido ao caráter físico que as violências contra as CTTs ganham, esse termo consegue evocar essa característica na percepção dos nossos entrevistados.

No caso do Abraão, considerou o termo "Intolerância Religiosa" mais adequado para o contexto europeu, onde enxerga um padrão mais estruturado de discriminação, enquanto no Brasil a classifica como eventos isolados. Já nas experiências de Yara e Sara, preferiram "Intolerância Religiosa" por resumir a dinâmica das violências contra religiões não-hegemônicas.

No que a preferência de Conceição, optou por "Racismo Religioso", destacando que há uma hierarquização entre as religiosidades, frequentemente relacionada à racialização das práticas religiosas. Antônio também propôs a utilização do conceito "Racismo Religioso", mas não que seja necessário abandonar o de "Intolerância Religiosa". Ele pontua que seria interessante serem utilizados de forma complementar, considerando a especificidade das violências praticadas, especificamente a quem foi direcionada. Assim, o conceito "Racismo Religioso", em sua perspectiva, abarca de uma melhor forma as violências praticadas contra as CTTs, e o de "Intolerância Religiosa" daria conta dos outros casos de preconceito e discriminação contra outras religiosidades. Por último, destacamos a preferência de Geovana por "Violência Religiosa", pois acredita

que este termo abrange todas as formas de discriminação, dando conta da complexidade desses atos.

Após conhecermos mais sobre suas experiências individuais, prosseguimos para evocar suas percepções sobre a convivência inter-religiosa no Rio de Janeiro. A relação entre religiões é descrita como tensa e, muitas vezes, conflituosa. Ynãe observa que os cristãos frequentemente rejeitam religiões de matriz africana e indígena por não reconhecerem seus valores. Antônio aponta o fundamentalismo como um dos principais fatores que dificultam a convivência harmoniosa, enquanto Yara relata resistência à inclusão de elementos culturais africanos e indígenas no ensino escolar.

Já Itálo destaca a necessidade de união entre diferentes crenças, afirmando que apenas juntos será possível enfrentar a intolerância. Enquanto Abraão vê o diálogo como essencial, mas lamenta a falta de engajamento inter-religioso no Brasil. No caso da Geovana acredita que a caminhada pode funcionar como um espaço de união, ao passo que Antônio destaca a importância de eventos ecumênicos como uma forma de promover o respeito e a fraternidade. Por fim, Conceição ressalta a importância de vivenciar na prática os valores cristãos de amor e acolhimento, mesmo em ambientes de diversidade religiosa.

Compreendendo esses aspectos apontados por nossos entrevistados, buscamos entender melhor o motivo de suas participações na XVII Caminhada pela Liberdade religiosa. A motivação dos participantes para integrar a caminhada reflete o desejo de transformar as relações inter-religiosas no Brasil. Ynãe destaca a necessidade de combater a intolerância religiosa como "um mal global". Antônio e Sara enfatizam o compromisso com a liberdade religiosa garantida pela Constituição Federal e veem a caminhada como um ato simbólico de validação desse direito. Itálo participa para fortalecer a resistência e apoiar outras vítimas de violência religiosa. Yara e Geovana acreditam na importância de sua presença para fomentar um espaço mais inclusivo e representativo. Conceição, por outro lado, admite que não gostaria de participar da caminhada, mas o fez devido a exigências profissionais. Ela reconhece a relevância do tema da liberdade religiosa, mas critica aspectos estruturais da caminhada, como falta de acessibilidade e condições adequadas, que dificultam a participação, especialmente para pessoas idosas ou com condições de saúde debilitadas.

Diante desses relatos, notamos que a resistência dos participantes em prol da tolerância se manifesta de formas variadas. Yara utiliza a sala de aula como espaço de resistência, ensinando cultura africana e combatendo o racismo religioso, mesmo diante

da oposição de pais e colegas. Enquanto Itálo busca mobilizar a comunidade para a união e fortalecimento das religiões de matriz africana e indígena. No caso de Abraão, promove o diálogo ao abrir espaços para a compreensão do islamismo. Já Ynãe reforça a importância da união entre diferentes crenças para enfrentar o preconceito. E Conceição defende que a resistência deve ser pautada na vivência dos valores cristãos e na abertura ao diálogo, independentemente do credo.

Considerando seus apontamentos, buscamos compreender o motivo que culminaram suas participações no evento. Os entrevistados percebem a caminhada como um espaço de visibilidade e educação sobre a diversidade religiosa. Ynãe descreve o evento como "um grão de areia" que contribui para a construção de um futuro mais inclusivo. Antônio ressalta que a participação de diferentes religiões em unidade envia uma mensagem poderosa contra o fundamentalismo. Yara e Geovana apontam a limitada participação de grupos evangélicos como um desafio, destacando que o evento ainda não representa plenamente a pluralidade religiosa brasileira. Abraão considera que a caminhada pode ser uma ferramenta poderosa, mas requer maior engajamento de todas as religiões. Conceição acredita que, embora a caminhada traga visibilidade ao tema, é preciso expandir sua abrangência para alcançar populações mais distantes e menos conectadas às redes sociais.

Outro aspecto destacado na entrevista que merece destaque é sobre o papel da educação na promoção do respeito entre as diversas religiões e seus adeptos. Um tema complexo, pois, como relata Yara, há grandes dificuldades em abordar temas culturais e religiosos em escolas onde a maioria dos alunos é evangélica. Apesar disso, ela utiliza a legislação brasileira, como a Lei nº 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena, para legitimar suas ações. Um aspecto que Itálo também aponta, destacando a necessidade de incluir a história das religiões de matriz africana nos currículos escolares como forma de combater o preconceito desde cedo. Já Sara reforça a importância da conscientização, destacando que a educação tem o potencial de promover a liberdade religiosa e combater preconceitos, mas ressalta que deve haver esforços adicionais para alcançar aqueles fora dos grandes centros urbanos.

As narrativas analisadas evidenciam tanto os desafios quanto as possibilidades de avanço no campo da convivência inter-religiosa no Brasil. As experiências de violência religiosa variam amplamente de acordo com o credo, a racialização e as práticas religiosas dos participantes. Mulheres negras praticantes de religiões de matriz africana, como Ynãe, enfrentam formas interseccionais de discriminação, enquanto católicos como

Antônio sofrem tensões em contextos interdenominacionais. A diversidade de experiências religiosas se reflete nas motivações e ações dos participantes, que veem na caminhada uma oportunidade de promover o respeito e a inclusão. Contudo, a persistência de preconceitos e a limitada participação de certos grupos religiosos indicam que há muito a ser feito. A resistência ativa, a educação e o diálogo inter-religioso emergem como caminhos promissores para a construção de um Brasil mais respeitoso e plural.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa pesquisa buscou responder como as experiências de violência religiosa variam de acordo com o credo, a racialização e as práticas religiosas dos participantes da XVII Caminhada pela Liberdade Religiosa. Com base nos dados coletados por meio de entrevistas e no contexto histórico e contemporâneo da violência religiosa no Brasil, foi possível identificar nuances que revelam um fenômeno atravessado por desigualdades interseccionais.

As experiências analisadas evidenciam que as práticas religiosas de matriz africana e indígena, como a Umbanda e o Candomblé, estão desproporcionalmente sujeitas à violência física, psicológica e institucional. Essa vulnerabilidade decorre de sua associação à racialização histórica, que marginalizou corpos e práticas não brancas no Brasil colonial e se perpetua no presente. Praticantes dessas religiões relataram discriminação cotidiana, depredação de espaços sagrados e ameaças, frequentemente justificadas por discursos religiosos neopentecostais que demonizam suas tradições.

Em contrapartida, religiões consideradas hegemônicas, como o catolicismo e o protestantismo, apresentam experiências de violência religiosa menos intensas, mas não isentas de tensões. Entrevistados católicos relataram episódios de discriminação interdenominacional, enquanto evangélicos vivenciaram preconceitos por divergirem de dogmas dominantes em suas comunidades. Esses relatos revelam que, embora o protagonismo da violência se concentre em religiões minoritárias e racializadas, as dinâmicas de exclusão também afetam grupos religiosos majoritários em contextos específicos.

Através das entrevistas realizadas, identificou-se que o evento constitui um espaço simbólico de resistência contra a violência religiosa, já que é um momento de fortalecimento do diálogo entre diferentes tradições, em meio a um contexto de crescente

fundamentalismo e intolerância. Observa-se, também, que há um padrão de escalonamento da violência de acordo com o credo. Quanto mais marginalizada e racializada a religião, mais intensa e física parece ser a violência sofrida. No extremo dessa escala, estão as religiões de matriz afro-brasileira e indígenas, cujas práticas religiosas são frequentemente atacadas tanto fisicamente quanto simbolicamente, resultando em expulsão, destruição de terreiros e até mortes. Em um nível intermediário, estão grupos religiosos que sofrem discriminações mais simbólicas, como preconceitos no ambiente de trabalho, ofensas verbais ou deslegitimação social, como visto com os universalistas e católicos.

A discussão sobre as terminologias utilizadas para descrever essas violências também destacou a complexidade do fenômeno. Quanto à nomenclatura da violência sofrida, são expressas por significados que refletem suas vivências. Para as lideranças de terreiro, que enfrentam violências físicas, o termo "atentado" captura a seriedade dos ataques que sofrem. Já aqueles que experimentam formas de violência mais simbólicas ou psicológicas, preferem "intolerância", que evoca a ideia de desrespeito e rejeição sem necessariamente implicar violência física. E quando há uma intersecção entre raça e religião, o termo "racismo religioso" é utilizado para capturar essa dimensão adicional de opressão.

Apesar desse cenário de tensões e desigualdades, a XVII Caminhada pela Liberdade Religiosa emerge como um espaço de resistência, educação e articulação política. Os participantes reconheceram o evento como um ato simbólico de unidade inter-religiosa e de enfrentamento à violência religiosa. Contudo, desafios persistem, como a limitada participação de grupos religiosos hegemônicos e a necessidade de maior acessibilidade e alcance do evento.

A promoção de iniciativas que fomentem a convivência pacífica entre as religiões e valorizem a diversidade cultural do Rio de Janeiro é essencial para mitigar o problema da violência religiosa. A inserção da história do Rio de Janeiro nos currículos escolares de forma detalhada é um caminho relevante, destacando o encontro de diferentes culturas que formaram a identidade do estado e a presença marcante das religiões de matriz africana e indígenas em diversas práticas cotidianas, como na música, culinária e festividades populares. Essa abordagem educativa pode auxiliar na desconstrução de preconceitos e na promoção de uma visão mais inclusiva e respeitosa.

Ademais, é imprescindível que o estado promova eventos inter-religiosos ao longo do ano, ampliando e fomentando a divulgação para atrair um público mais diversos e

garantindo uma infraestrutura adequada para a participação de pessoas de diferentes condições socioeconômicas e físicas. Esses eventos devem celebrar a pluralidade religiosa, oferecendo espaços para o diálogo, atividades culturais e reflexões sobre a importância da liberdade religiosa. Tais iniciativas podem contribuir para o fortalecimento de redes de solidariedade e resistência, promovendo um ambiente de maior tolerância e compreensão mútua.

Portanto, a implementação de medidas que combinem educação, promoção cultural e a organização de eventos inter-religiosos têm o potencial de transformar o contexto das relações religiosas no Rio de Janeiro. Essas ações são essenciais para enfrentar as desigualdades e tensões atuais, construindo um estado mais plural e inclusivo, onde a convivência respeitosa entre diferentes expressões de fé seja uma realidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Painel de dados da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos**. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Atualizado em 16 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados/2024>. Acesso em: 19 dez. 2024.

DOS SANTOS, Ivanir. **Marchar não é caminhar: interfaces políticas e sociais das religiões de matriz africana no Rio de Janeiro**. Pallas Editora, 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 206p.

IBERÊ, D. IIRSA. **A Serpente do Capital: pilhagem, exploração e destruição cultural na América Latina** (Santo Antônio e Jirau). Rio Branco: Edufac, 2015. 360 p.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). **Painel de visualização de dados**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

JORNAL DE BRASÍLIA. **Denúncias por intolerância religiosa aumentam 80% em 2024**. Disponível em: <https://jornaldebrasilia.com.br/noticias/brasil/denuncias-por-intolerancia-religiosa-aumentam-80-em-2024/>. Acesso em: 4 jun. 2024.

JUSRACIAL. **Processos de racismo crescem 17.000%: a emergência da jurimetria racial**. Disponível em: <https://jusracial.com.br/jurimetria/processos-de-racismo-crescem-17-000-a-emergencia-da-jurimetria-racial/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

MAYRING, Philipp. **Introdução à pesquisa social qualitativa: Uma orientação ao pensamento qualitativo**. Ed. 5. Beltz, Weinheim, 2002.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA, Ana Paula; MUNIZ, Jacqueline; ALMEIDA, Rosiane; CAFEZEIRO, Fausto. **Terreiros sob ataque? A governança criminal em nome de Deus e as disputas do domínio armado no Rio de Janeiro.** Dilemas, Rev. Estudos de Conflito e Controle Social: Rio de Janeiro, Edição Especial, n. 4, p. 619-650, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46976>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SILVA, Paulo Henrique Prado da. **Umbandas: o racismo religioso nos espaços públicos de Campos dos Goytacazes.** 2024. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes - RJ, 2024.

VITAL DA CUNHA, Christina. Traficantes evangélicos: novas formas de experimentação do sagrado em favelas cariocas. **Plural - revista do Programa de Pós-graduação em Sociologia da USP:** São Paulo, v. 15, 2008. Disponível em: <http://www.journals.usp.br/plural/article/view/75226>. Acesso em: 19 set. 2024.

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

INDICADORES DE GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES: CONTRIBUIÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DEFESA CIVIL PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DISASTER RISK MANAGEMENT INDICATORS: CONTRIBUTION OF THE CENTER FOR STUDIES A RESEARCH IN CIVIL DEFENSE TO THE FORMULATION OF PUBLIC POLICIES

Marco Antônio Basques Sobrinho^A

 <https://orcid.org/0009-0001-3300-9904>

Correspondência: cepedecrj@gmail.com

Marcos Paulo Dias da Silva^B

 <https://orcid.org/0009-0003-9040-5713>

Leandro de Souza Camargo^C

 <https://orcid.org/0000-0003-2464-8488>

Marcelo Luciano Vieira^D

 <https://orcid.org/0000-0003-4319-715X>

Sérgio Ovídio Wermelinger Goulart^E

 <https://orcid.org/0009-0002-5549-5082>

^{A, B, C, D, E} Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil (CEPEDEC), Instituto Científico e Tecnológico de Defesa Civil (ICTDEC), Secretaria de Estado de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (SEDEC-RJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89372

Recebido em: 28 jan. 2025 | **Aceito em:** 29 jan. 2025

RESUMO

O presente trabalho apresenta 04 (quatro) indicadores construídos pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil – CEPEDEC, analisando (a) a estrutura e a capacidade instalada dos órgãos locais de Defesa Civil, (b) a vulnerabilidade das comunidades associada às áreas com maior suscetibilidade a deslizamentos, no Estado do Rio de Janeiro, e (c) o comprometimento orçamentário e financeiro dos municípios, para um possível aporte de recursos em ações de Proteção e Defesa Civil. A análise integrada desses índices permitiu a construção de um indicador, em 03 (três) modelos distintos, que proporciona a análise de cenários, para apoiar a tomada de decisão, bem como a formulação de políticas públicas e o fortalecimento daquelas já existentes, voltadas à redução de riscos de desastres.

Palavras-chave: gestão de desastres; proteção civil; indicadores de gestão; políticas públicas; gestão de riscos



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.

ABSTRACT

This paper presents 04 (four) indicators constructed by the Center for Studies and Research in Civil Protection – CEPEDEC, analyzing (a) the structure and installed capacity of local civil protection agencies, (b) the vulnerability of communities associated with areas with greater susceptibility to landslides, in the State of Rio de Janeiro, and (c) the budgetary and financial commitment of municipalities, for a possible contribution of resources to Civil Protection and Defense actions. The integrated analysis of these indices allowed the construction of an indicator, in 03 (three) distinct models, which provides scenario analysis, to support decision-making, as well as the formulation of public policies and the strengthening of existing ones, aimed at disaster risk reduction.

Keywords: disaster management; civil protection; management indicators; public policy; risks management.

1 INTRODUÇÃO

No mundo, o número de ocorrências e, conseqüentemente, os gastos com desastres socioambientais têm aumentado muito, o que preocupa e pressiona os gestores de Proteção e Defesa Civil nos diferentes níveis de governo (ONU, 2015). Contudo, pode-se dizer que tanto a literatura quanto os marcos regulatórios guardam certa polifonia do conceito de desastre. Por isso, este estudo assume o conceito de desastre como o resultado do evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais (BRASIL, 2012; BRASIL, 2023).

A Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro - SEDEC-RJ responsável pela gestão dos riscos de desastres no território fluminense, empenha-se em apoiar os 92 municípios, divididos em 11 (onze) Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - REDECs. Para subsidiar a gestão de riscos de desastres no Estado do Rio de Janeiro - ERJ, o Centro de Estudos e Pesquisas em Defesa Civil - CEPEDEC construiu 04 (quatro) indicadores, para apoiar o planejamento e a formulação de políticas públicas, e ou fortalecer as já existentes, visando a proteção e o bem-estar da sociedade Fluminense.

Os indicadores têm sua origem desde o Pós II Guerra, mas foi retomado com relevante volume de uso nos Planos Plurianuais após a década 1970, com a retomada do Planejamento Público. Note-se que a necessidade da construção de indicadores, qualitativos ou quantitativos, para tentar fornecer informações sobre uma determinada dimensão da sociedade, tem sido cada vez mais evidenciada (Jannuzzi, 2006). Neste

caminho, os indicadores construídos pelo CEPEDEC, visam articular as ações de Proteção e Defesa Civil - PDEC com as dimensões sociais, estruturais e financeiras, no conjunto de municípios que compõem as REDECs, desse modo, a pergunta que motivou este estudo foi a seguinte: Como a construção de indicadores de Gestão de Riscos de Desastres - GRD, produzidos pelo CEPEDEC, pode contribuir na formulação/fortalecimento de políticas públicas?

Acredita-se que os referidos indicadores construídos pelo Centro, podem contribuir para formulações de políticas públicas voltadas às ações de PDEC, bem como a Gestão de Riscos e Desastres - GRD no ERJ, ao considerar fatores significativos da sociedade. Logo, o objetivo deste trabalho é apresentar os indicadores produzidos pelo CEPEDEC e, como eles podem auxiliar na formulação/fortalecimento de tais políticas.

Os desastres, associados às mudanças climáticas, têm sido cada vez mais frequentes no Brasil e no mundo e, têm gerado significativos impactos econômicos na saúde e nas diversas áreas da sociedade (Freitas, *et al*, 2020). Logo, o estudo em questão, justifica-se, pois, os indicadores de gestão de riscos de desastres construídos, permitem demonstrar diferentes cenários de vulnerabilidades regionais e locais, quando analisadas diferentes variáveis, e dão conta, de um olhar ainda que panorâmico sobre os aspectos estruturais, sociais e econômicos que impactam diretamente na questão dos riscos e desastres no Estado do Rio de Janeiro.

2 MATERIAL E MÉTODO

Trata-se de estudo quantitativo a partir de dados secundários combinados para construção de indicadores preditivos para tomada de decisão. De acordo com Jannuzzi (2006), um indicador pode ser definido como uma medida em geral numérica que representa um conceito socialmente produzido. Sendo que o indicador pode ser simples, como é o caso de óbito, por exemplo, ou sintético, onde há a combinação de variáveis em uma única medida, permitindo a simplificação e resumo de informações complexas, cujo propósito é fornecer uma representação clara e de fácil entendimento de um fenômeno ou sistema em questão, permitindo a avaliação e comparação de diferentes alternativas. Mas, é fundamental que se diga que o autor apresenta uma relevante ressalva, para que se evite uma análise equivocada, jamais se deve substituir o conceito pela medida. (Jannuzzi, 2006)

Neste trabalho, utilizou-se do método AHP (*Analytic Hierarchy Process*) que tem por ideia central determinar os critérios e seus pesos a partir das preferências dos decisores, convertendo as preferências, ou julgamentos humanos, em valores numéricos para construir um modelo de tomada de decisão (Saaty, 1990). Os pesos representam a prioridade dada a cada elemento ou critério, que podem ser organizados em hierarquias, dividindo o problema geral em avaliações de menor importância, enquanto mantém, ao mesmo tempo, a participação desses problemas menores na decisão global. Ou seja, ao encarar um problema complexo, é mais fácil dividi-lo em outros menores pois, quando solucionados individualmente e depois integrados, representam a decisão do problema inicialmente buscada. Conforme descrito por (Saaty, 1990) e (Costa, 2002) a tomada de decisão é norteada por três princípios:

(i) Construção da hierarquia – partindo-se de um problema conhecido, deve-se estruturá-lo em níveis hierárquicos, desenvolvendo uma matriz de comparação pareada, de modo a facilitar a sua compreensão e a sua avaliação, explicitando o raciocínio humano. São identificados os elementos-chave para a tomada de decisão e organizados por compatibilidade;

(ii) Definição das prioridades – o decisor relaciona os objetos às situações identificadas, fazendo comparações pareadas de acordo com os critérios analisados; e

(iii) Avaliação da consistência – a medida da consistência de um julgamento é avaliada mediante um índice de consistência aleatória que deve ser menor que 0,1.

A importância relativa entre dois condicionantes é medida de acordo com uma escala numérica de 1 a 9 (Saaty, 1990) onde o ponto 1 denota que os dois condicionantes têm igual importância e o ponto 9 indica que um condicionante é muito mais significativo do que o correspondente condicionante de coluna com o qual é comparado. A escala de comparação pode ser exemplificada conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Escala de julgamento de importância do Método AHP

Valores Numéricos	Termos Verbais	Descrição
1	Igual Importância	Duas alternativas contribuem igualmente para o objetivo
3	Moderadamente mais importante	Uma alternativa apresenta leve favorecimento em relação à outra
5	Fortemente mais importante	Uma alternativa apresenta forte favorecimento em relação a outra
7	Muito fortemente mais importante	Uma alternativa apresenta elevado favorecimento em relação à outra e sua dominância é demonstrada na prática
9	Extremamente mais importante	Uma alternativa é favorecida em relação à outra.
2,4,6 e 8	Valores intermediários	Condição intermediária entre duas definições.

Fonte: Adaptado de (Saaty, 1990).

Os condicionantes utilizados são organizados no formato matricial, denominada de Matriz de Comparação Pareada, que mede a correlação entre os fatores elencados. Após a construção da matriz de julgamentos, os elementos são normalizados e extrai-se a média aritmética das linhas, gerando respectivamente a matriz dos pesos calculados (W_i).

A verificação lógica da matriz de pesos calculados, também denominada de autovetor, é ancorada na construção do autovalor máximo (λ_{max}) e no índice de consistência aleatória.

A consistência de uma matriz requer que o λ_{max} seja igual ao número de linhas (ou colunas) da matriz de comparações paritárias n (número que representa a ordem da matriz). Quanto mais próximo λ_{max} for de n , mais consistente será o resultado. O autovalor é calculado por meio da Equação 1.

$$\frac{1}{n} = \sum_{i=1}^n \frac{Aw_i}{w_i} \dots\dots\dots(1)$$

Onde:

W_i corresponde aos pesos calculados; e

AW_i é a matriz resultante do produto da Matriz de Comparação Pareada pela matriz dos pesos calculados (W_i).

Para avaliação da medida de consistência da decisão, (SAATY, 1990) propôs o cálculo da Razão de Consistência (RC). A RC descreve a integridade ou qualidade dos

julgamentos realizados, sendo obtida pela razão entre o Índice de Consistência (IC) e o Índice de Consistência Aleatório (CA). O Índice de Consistência de uma matriz de comparações paritárias indica o afastamento do autovalor de um valor teórico esperado n , e esse desvio é dado pela expressão $(\lambda_{max} - n)$. Essa diferença é medida em relação ao número de graus de liberdade da matriz $(n - 1)$. O índice de consistência é calculado conforme a Equação 2.

$$IC = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1} \dots\dots\dots(2)$$

O Índice de Consistência Aleatória (CA) representa o valor que seria obtido em uma matriz de comparação paritária de ordem n em que não fossem realizados julgamentos lógicos, preenchendo-se os elementos com valores aleatórios. A determinação do CA foi realizada para uma amostra de 500 matrizes recíprocas positivas, de ordem de até 11 por 11, geradas aleatoriamente, encontrando os valores apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Índice de Consistência Aleatória em função da Matriz 11 por 11

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
CA	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49	1,51

Fonte: Adaptado de Saaty (1990)

Para determinação da Razão de Consistência (RC), o índice de consistência (IC) é comparado com o Índice de Consistência Aleatório(CA) visando determinar a qualidade do julgamento realizado. A Razão de Consistência é calculada conforme Equação 3.

$$RC = \frac{IC}{CA} \dots\dots\dots(3)$$

2.1 Construção dos índices: Índice Municipal de Gestão de Riscos de Desastres

O Índice Municipal de Gestão de Riscos de Desastres - IMGRiD foi construído para avaliar a capacidade instalada das agências municipais de PDEC. Baseado em

informações coletadas pela SEDEC, a partir de entrevistas aplicadas aos gestores municipais, o índice mensura a estruturação, eficácia e preparação dessas agências para lidar com desastres. Para este índice, foram analisadas 43 (quarenta e três) variáveis, divididas em 04 (quatro) grupos: capacidade de resposta imediata, recursos disponíveis (humanos e materiais), planejamento e preparação para desastres, e; comunicação e coordenação entre agências.

2.2 Índice de Condições de Vida

O Índice de Condições de Vida - ICVida avalia a vulnerabilidade socioambiental das populações, em termos de infraestrutura urbana e qualidade de vida, com base nos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - (IBGE), associada às áreas mais suscetíveis a deslizamentos, com a perspectiva de aplicação às áreas vulneráveis a inundações e incêndio florestal. Portanto, este indicador dá uma maior importância à dimensão humana, no desenvolvimento de políticas públicas que resguardecam seus direitos fundamentais e a preservação da vida. Para a sua composição, foram analisadas as seguintes variáveis: identificação do logradouro, iluminação pública, pavimentação de ruas, presença de calçadas e meio-fio, existência de bueiros, rampas para cadeirantes, arborização, rede de saneamento básico e coleta de lixo.

2.3 Índice de Comprometimento Orçamentário e Financeiro

O Índice de Comprometimento Orçamentário e Financeiro - ICOFin analisa a capacidade de aporte de recursos financeiros, em ações relacionadas à gestão de riscos de desastres, baseado em dados fiscais dos municípios fornecidos ao Tribunal de Contas do Estado - TCE-RJ. Busca identificar o grau de comprometimento dos recursos orçamentários e financeiros disponíveis, a partir da análise das variáveis abaixo elencadas: receita municipal, despesas com gestão municipal, capacidade de investimento e níveis de endividamento.

2.4 Índice de Avaliação do Risco de Desastres

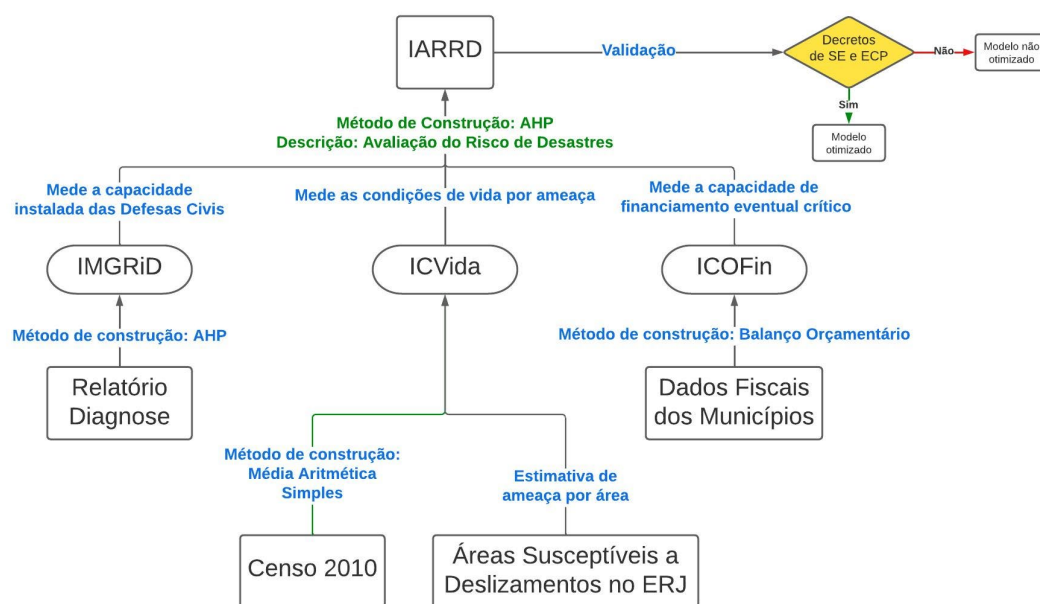
O Índice de Avaliação do Risco de Desastres - IARD, desenvolvido em três modelos hierárquicos - M1, M2 e M3, a partir do método AHP, procedimento estatístico, que segundo o relatório Medição Padronizada da Avaliação dos Riscos de Desastres Regionais - IARD, 2024 prioriza diferentes aspectos dos índices previamente descritos: condições de vida das populações mais vulneráveis a riscos de desastres, capacidade instalada do órgão local e comprometimento financeiro. Logo, Foram considerados os seguintes modelos de avaliação:

- Modelo 1 (M1): dando maior peso ao ICVida, seguido pelo IMGRID e ICOFin.
- Modelo 2 (M2): priorizando o IMGRID, com o ICVida e o ICOFin, em segundo e terceiro lugar, respectivamente.
- Modelo 3 (M3): focando no ICOFin, com o ICVida e o IMGRID, em sequência.

2.5 Resumo do Indicador

Construído com base em uma combinação de indicadores que abrangem a exposição física e as condições de vida da população, quantificada pelo ICVida, a capacidade instalada das condições REDECs, medida pelo IMGRiD, e as condições financeiras e orçamentárias, avaliadas por meio do ICOFin. O IARD integra indicadores utilizando o método AHP, o que permite atribuir pesos específicos a cada um deles, e cria três modelos distintos para análise integrada. Onde, a validação dos resultados obtidos foi realizada pela comparação entre os Decretos de Situação de Emergência - (SE) e Estado de Calamidade Pública - ECP extraídos do Atlas Digital de Desastres do Brasil limitados a eventos de deslizamentos entre 1991 e 2022, (Camargo, *et al*, 2024). Destaca-se abaixo, o resumo do indicador, na Figura 1.

Figura 1 – Resumo do Indicador



Fonte: Os autores.

2.6 Validação

Neste trabalho a validação dos indicadores se dá a partir da ativação da Unidade de Situação - USIT, que é uma célula acessória à estrutura de tomada de decisão, durante as respostas a uma ocorrência de desastre, que coleta, compila, organiza e disponibiliza os dados sobre as ocorrências, de fontes fidedignas, auxiliando os gestores, com base em evidências científicas, para serem utilizados na aplicação dos indicadores construídos, sob a perspectiva da observação de campo, em ocorrências registradas no Estado do Rio de Janeiro.

A validação do ICVida foi realizada a partir da análise da correlação estatística, sensibilidade e especificidade, dos 324 registros de deslizamentos fornecidos pelo município de Petrópolis, no período de novembro de 2023 e março de 2024, e a classificação do ICVida (muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto).

A validação do IMGRiD foi realizada a partir da análise da correlação estatística, sensibilidade e especificidade, dos dados de decretação de Situação de Emergência - SE ou Estado de Calamidade Pública - ECP, dos municípios impactados, entre o período de novembro de 2023 e março de 2024 e a decretação e ativação de Gabinetes de Crise e do Gabinete Integrado de Gestão de Desastres - GIGD, devido a impactos causados por chuvas intensas registradas.

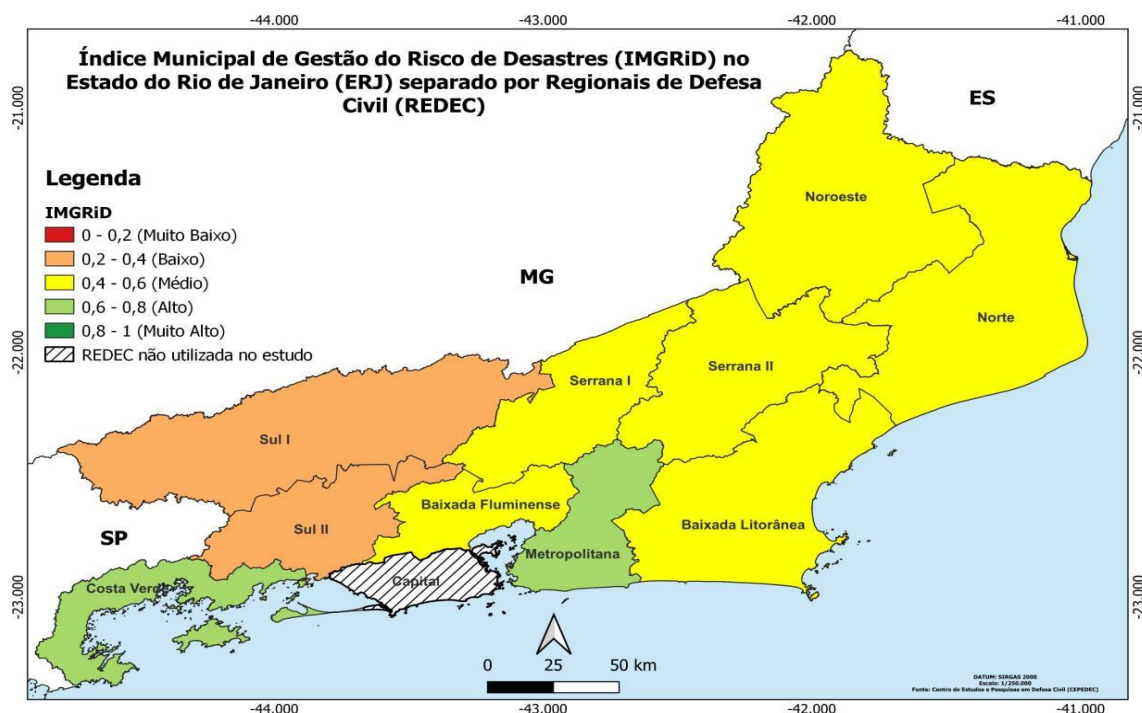
A validação do ICOFin foi realizada a partir da análise da correlação estatística, sensibilidade e especificidade, dos dados de decretação de Situação de Emergência - SE ou Estado de Calamidade Pública - ECP, nos municípios impactados, entre o período de novembro de 2023 e março de 2024, e a solicitação de Material de Ajuda Humanitária - MAH, devido a impactos causados por chuvas intensas.

A validação do IARD Modelo M3 foi realizada a partir da análise da correlação estatística, sensibilidade e especificidade, dos dados de decretação de Situação de Emergência - SE ou Estado de Calamidade Pública - ECP, nos municípios impactados, entre o período de novembro de 2023 e março de 2024, e a solicitação de Material de Ajuda Humanitária - MAH, devido a impactos causados por chuvas intensas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após analisar os 04 (quatro) grupos: Capacidade de resposta imediata; Recursos disponíveis (humanos e materiais); Planejamento e preparação para desastres, e; Comunicação e coordenação entre agências, o IMGRiD mensurou a estruturação, eficácia e preparação das agências municipais de Defesa Civil para lidarem com desastres e obteve-se o seguinte resultado, Figura 2:

Figura 2 – IMGRiD

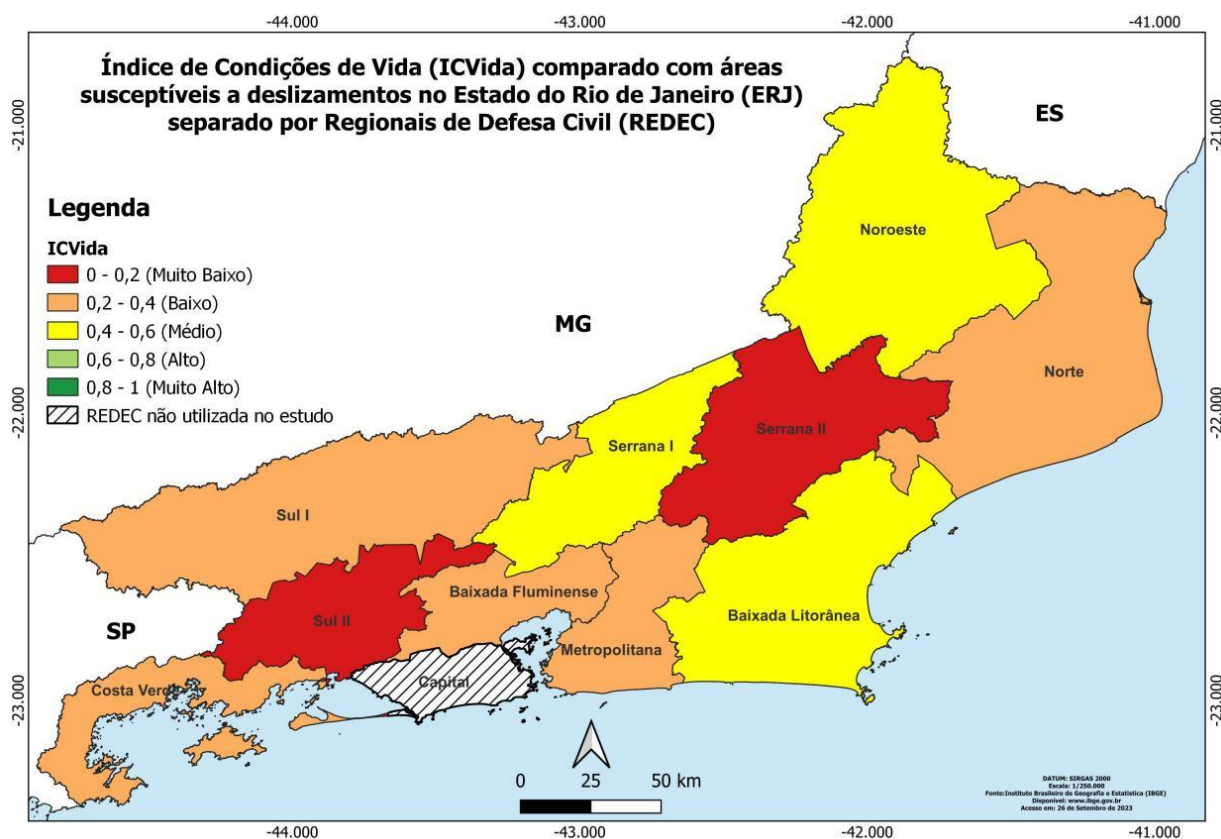


Fonte: Relatório IARD (2024); Silva, *et al.* (2021). Elaboração: Autores

No Brasil, conforme a tipologia do desastre ocorrido, as diferentes áreas da sociedade são afetadas de maneira disforme, assim como impactam diferentes setores como: a saúde, que é impactada de forma distinta, a assistência social, o meio ambiente, e, a defesa civil etc, gerando maior custo, aqueles de maior frequência no Estado do Rio de Janeiro, respectivamente o desastre hidrológico, meteorológico, geológico e climatológico (Freitas, *et al*, 2020). E quando consideradas as diversas políticas públicas, estes impactos também podem ser distintos, a depender do desastre e como o ente federativo, a população potencialmente afetada, e demais envolvidos estão preparados. E nesse sentido, os indicadores têm um papel fundamental no processo de preparação, que é apresentar um panorama da realidade atual e as perspectivas próximas futuras.

Com foco nos domicílios particulares, o ICVida que analisou a vulnerabilidade socioambiental das populações, considerando infraestrutura urbana e qualidade de vida, ao considerar variáveis que refletem as condições urbanas e de infraestrutura, dando maior ênfase à dimensão humana, no desenvolvimento de políticas públicas que resguardecem seus direitos fundamentais e a preservação da vida, demonstrou o cenário abaixo na Figura 3:

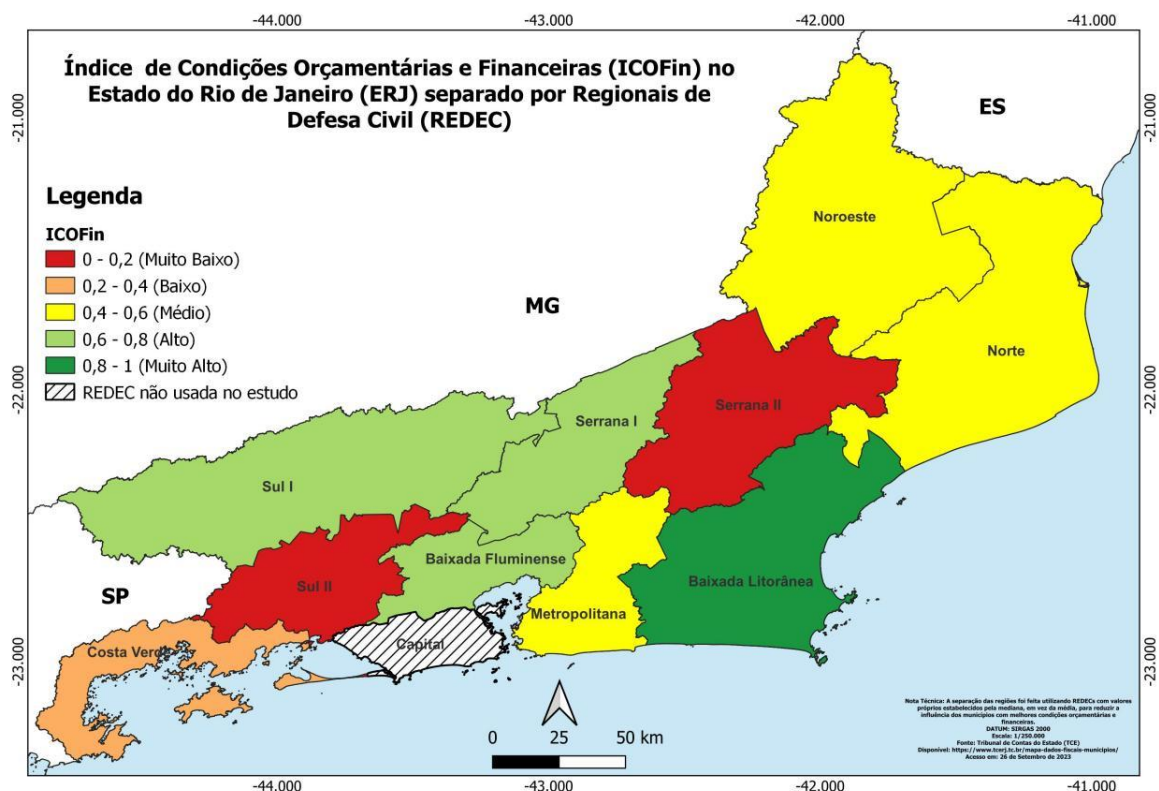
Figura 3 – ICVida



Fonte: Relatório IARD (2024); Silva, *et al*. (2021). Elaboração: Autores

É característica intrínseca da política pública a inserção de inúmeros olhares com pertinência metodológica, para consequentemente se transformar em programas, sistemas de informação e grupos de pesquisa. (Souza, 2007.) O ICOFin, a partir de dados públicos obtidos junto ao TCE-RJ, analisou o grau de comprometimento dos recursos orçamentários e financeiros dos municípios, disponíveis no TCE-RJ, Figura 4.

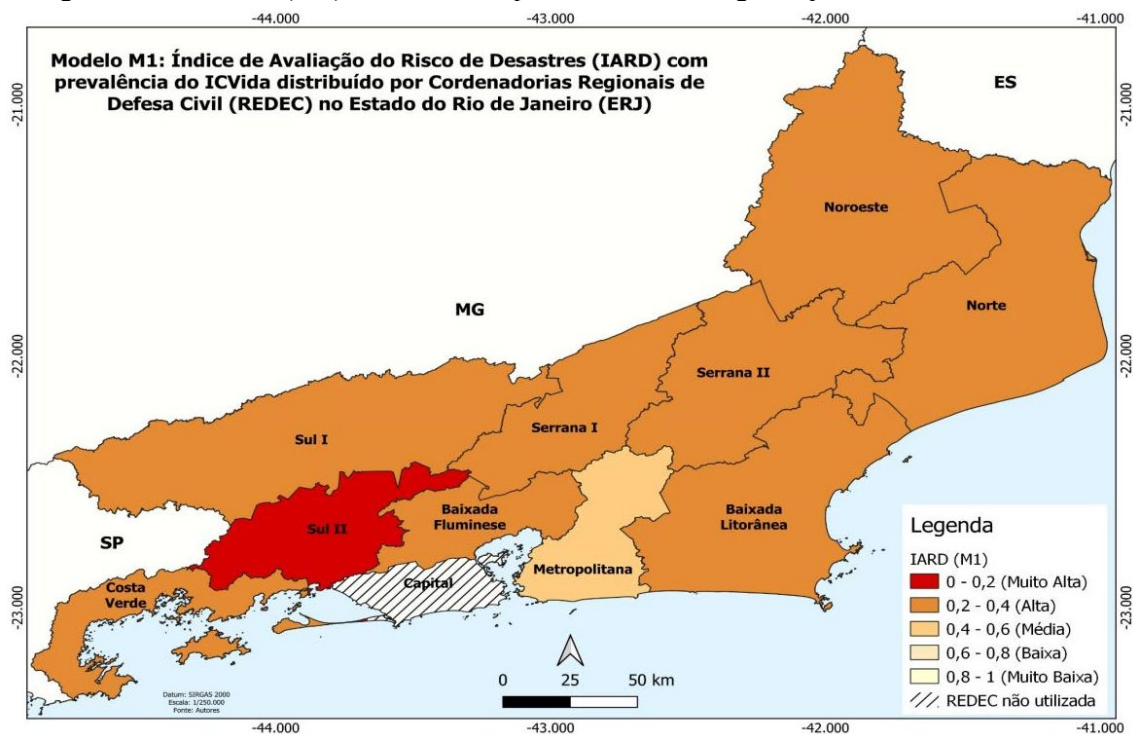
Figura 4 – ICOFin



Fonte: Relatório IARD (2024), Silva, *et al.* (2021). Elaboração: Autores

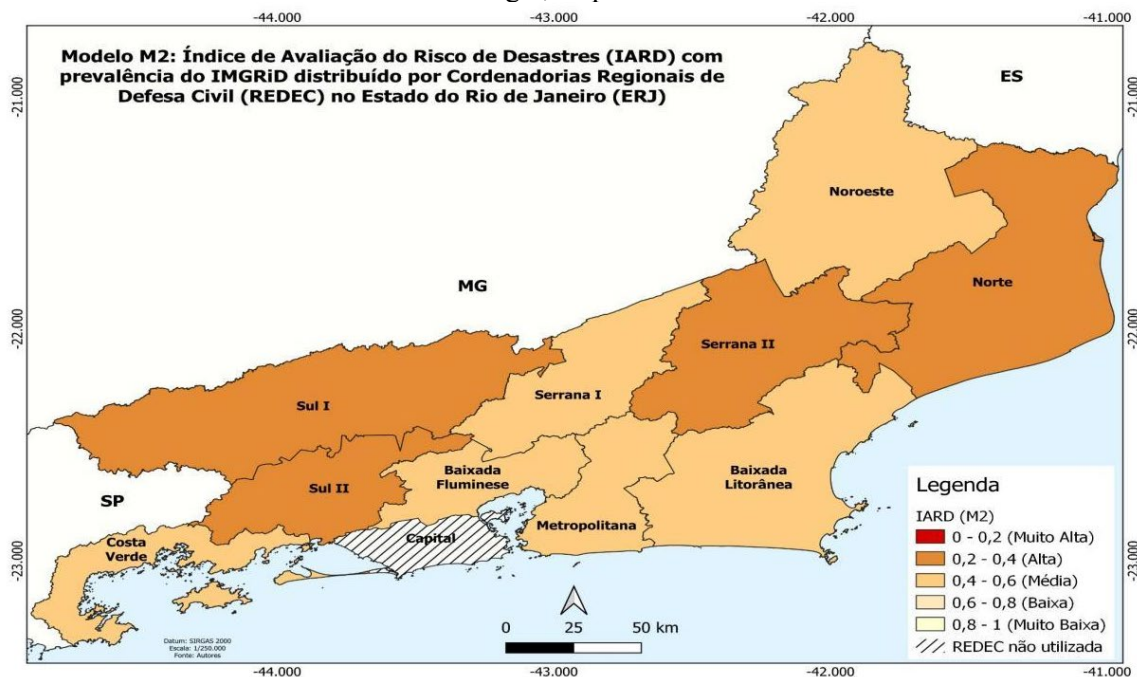
O IARD, com os modelos de avaliação construídos: M1, dando maior peso ao ICVida; M2, priorizando o IMGRID e o M3, focando no ICOFin (CAMARGO, et al, 2024), possibilitou integrar múltiplos fatores para fornecer uma avaliação detalhada dos riscos de desastres, indicando aos gestores estaduais os municípios que potencialmente necessitam de maior ou menor apoio, para a redução de riscos de desastres. Os 03 (três) indicadores gerados e os modelos de avaliação são ilustrados nas Figura 5; Figura 6 e Figura 7, respectivamente.

Figura 5 – Modelo 1 (M1), dando maior peso ao ICVida, seguido pelo IMGRID e ICOFin.



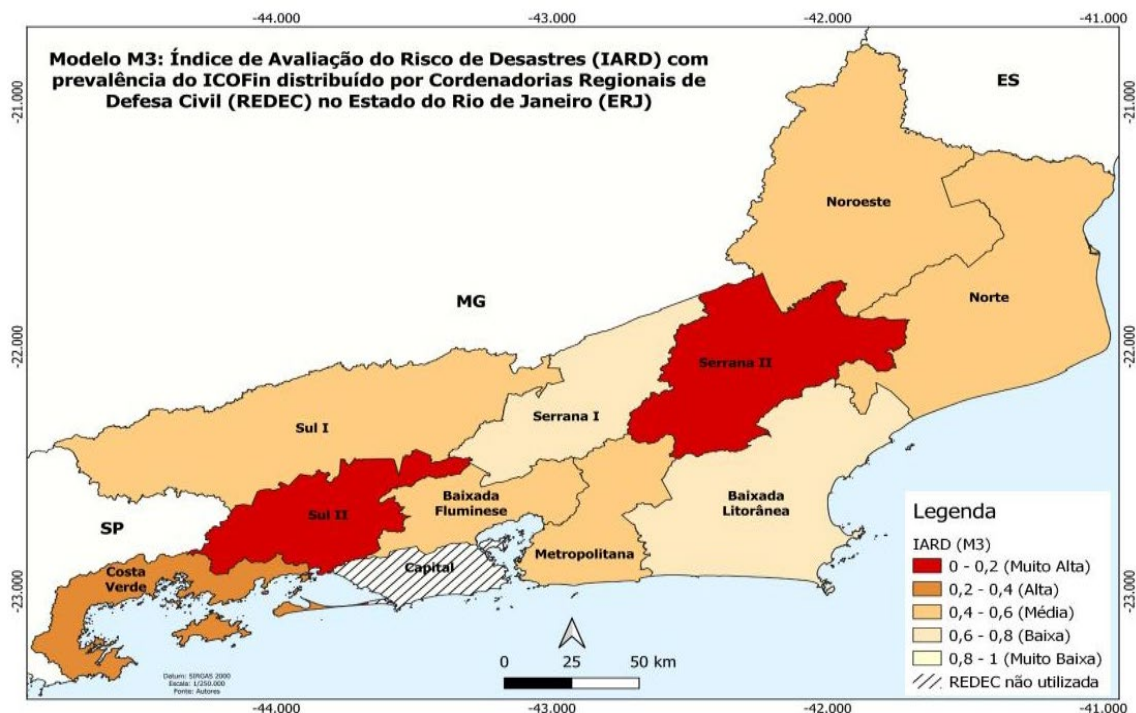
Fonte: Relatório IARD (2024); Silva, *et al.* (2021). Elaboração: Autores.

Figura 6 – Modelo 2 (M2), priorizando o IMGRID, com o ICVida e o ICOFin, em segundo e terceiro lugar, respectivamente



Fonte: Relatório IARD (2024); Silva, *et al.* (2021). Elaboração: Autores.

Figura 1 – Modelo 3 (M3), focando no ICOFin, com o ICVida e o IMGRID, em sequência

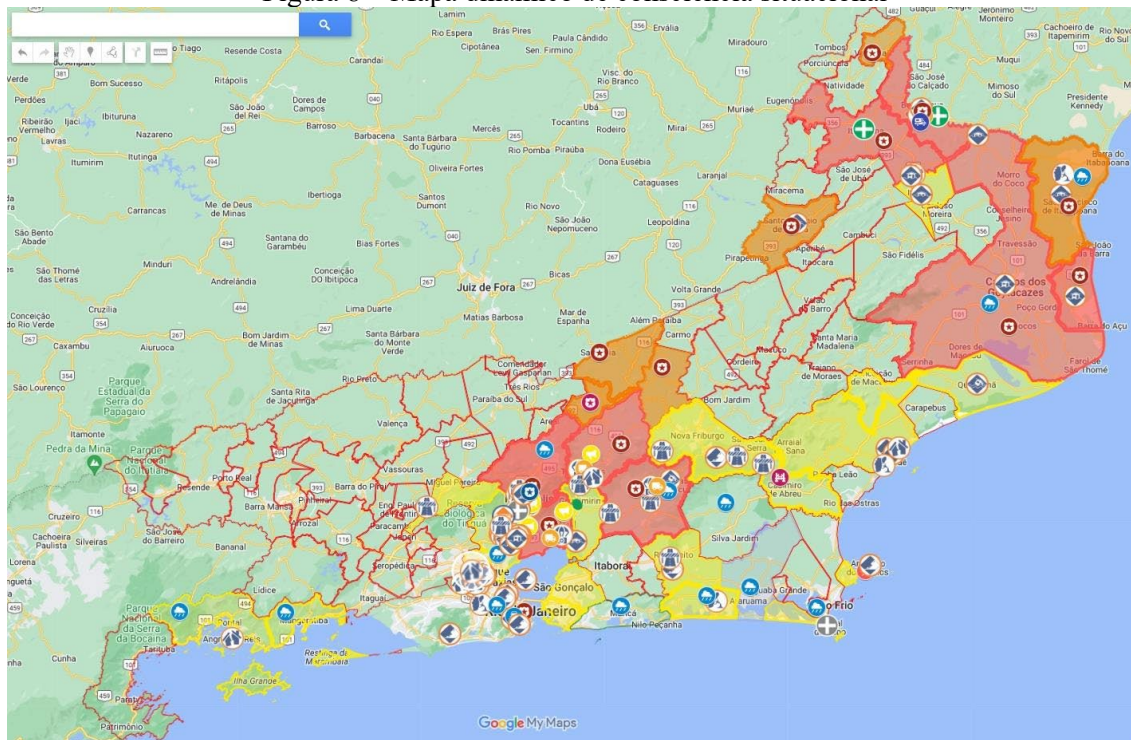


Fonte: Relatório IARD (2024); Silva, *et al.* (2021). Elaboração: Autores.

Conforme a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, em seu Art 4º, XV, faz-se necessário integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente (BRASIL, 2012). O que caminha no mesmo sentido deste trabalho, uma vez que a intenção e o compartilhamento articulado dos dados obtidos fazem parte do seu objetivo, na possibilidade de elaboração e/ou fortalecimento de políticas públicas voltadas às ações de proteção e defesa civil.

Logo, destaca-se abaixo, na Figura 8, o mapa produzido que demonstra os dados sobre as ocorrências durante a ativação da USIT entre 21 a 24 de março de 2024.

Figura 8 – Mapa dinâmico de consciência situacional



Fonte: Autores.

4 CONCLUSÕES

O trabalho se mostrou em condições de estimar as capacidades locais, no gerenciamento dos riscos de desastres e, sinaliza quanto à necessidade de fortalecimento da estrutura municipal.

Contribui para a possibilidade de pautar decisões sobre o projeto de expansão do Sistema de Alerta e Alarme Sonoro por Sirenes, de acordo com os perfis identificados dos setores censitários mais vulneráveis.

De modo sintético, a contribuição desses indicadores permite ampliar a consistência do apoio à tomada de decisão baseada em evidências científicas, com foco na compreensão objetiva da capacidade instalada dos órgãos municipais de defesa civil, na exposição das populações aos riscos e desastres e a possibilidade de desembolso municipal, rompendo com a tomada de decisão ancorada apenas em critérios subjetivos.

Projetos para captação de recursos, aumento de receitas, incentivos fiscais, fundos de proteção e defesa civil, são alguns dos pontos relevantes neste estudo que resultam em melhoria da qualidade de vida da população. Neste contexto, esta produção reforça que os indicadores elaborados pelo CEPEDEC, demonstram potenciais subsídios aos gestores

na tomada de decisão, contribuindo na elaboração de políticas públicas voltadas a gestão de riscos de desastres, e fortalecendo as já existentes, com o fundamento da sustentação em evidências.

Entretanto, esta produção não esgota o tema abordado, mas, sinaliza que há muito ainda a ser discutido, produzido e implantado sobre indicadores de riscos de desastres. Assim, aponta para a necessidade não apenas do uso dos quatro indicadores aqui apresentados, mas para a necessidade de construção de um painel de indicadores que permitam não apenas captar os aspectos sociais, estruturais e econômicos, mas que possam ampliar a complexidade do olhar para que possam refletir cada vez mais próximo da realidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Brasília. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL, Brasília. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. **Altera as Leis nº 12.608, de 10 de abril de 2012, 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14750.htm#art2. Acesso em: 23 ago. 2024.

CAMARGO, Leandro de Souza *et al.* **Medição Padronizada da Avaliação dos Riscos de Desastres Regionais: O Índice de Avaliação do Risco de Desastres (IARD)**. CEPEDEC, fevereiro de 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010 - Perguntas frequentes: definição de domicílios particulares permanentes**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938>. Acesso em: 04 jul. 2024.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil – Conceito, Fonte de Dados e Aplicação**. 3. ed. Campinas/SP: Editora Alínea, 2006. MDR. Ministério do Desenvolvimento Regional. Atlas digital de desastres no Brasil. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2024.

FREITAS, Carlos Machado de *et al.* Desastres naturais e seus custos nos estabelecimentos de saúde no Brasil no período de 2000 a 2015. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 7, p. e00133419, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/v36n7/1678-4464-csp-36-07-e00133419.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2025.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. III Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres**. Sendai, Miyagi, Japão 14-18 março de 2015.

TCE-RJ, Tribunal de Contas do ERJ. Balanço Orçamentário do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/>. Acesso em: 11 set. 2024.

SAATY, T. L. (1990). **How to make a decision: The Analytic Hierarchy Process**. *European Journal of Operational Research*, 48(1), 9-26. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0377-2217\(90\)90057-I](https://doi.org/10.1016/0377-2217(90)90057-I). Acesso em: 15 set. 2024.

COSTA, L. C. de M., & PINHEIRO, R. L. (2020). Análise espacial da relação entre deslizamentos de terra e indicadores socioeconômicos em Salvador, Bahia. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 13(4), 1044-1058.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DEFESA CIVIL. CEPEDDEC. **Relatório Medição Padronizada da Avaliação dos Riscos de Desastres Regionais: O Índice de Avaliação do Risco de Desastres (IARD)**. Disponível em: https://www.defesacivil.rj.gov.br/images/CEPEDEC/RELATORIOS/Relatrio-IARD---FEV_2024.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

SILVA, M. P. D.; *et al.* Proposta de Redistribuição das Coordenadorias Regionais de Defesa Civil Ajustadas às Regiões Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro. *Revista FLAMMAE*, v. 7, n. 19, julho a dezembro 2021 - ISSN 2359-4829.

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

A PRECÁRIA INFRAESTRUTURA DE OFERTA DE ENERGIA ELÉTRICA PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO DO RIO DE JANEIRO NO CASO DA ALIENAÇÃO DO SISTEMA SÃO PAULO DA LIGHT: UMA NOTA DE PESQUISA

INFRASTRUCTURE'S WEAKNESS FROM ELECTRICITY SUPPLY CONCERNING INDUSTRIALIZATION OF RIO DE JANEIRO AREA IN THE CASE OF THE SÃO PAULO LIGHT SYSTEM SALE: A RESEARCH NOTE

Marcelo Costa Ferreira

 <https://orcid.org/0000-0002-0167-5080>

Correspondência: mcfpolitica@gmail.com

Professor e pesquisador da UniRio.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89399

Recebido em: 29 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Esta nota de pesquisa analisa de forma objetiva um dos aspectos da história econômica, política e administrativa da atual crise estrutural do atual Estado do Rio de Janeiro, referentes as dificuldades da oferta de energia elétrica no antigo estado da Guanabara e do atual Estado do Rio de Janeiro em face da relação entre a administração pública federal, os empresários da então Federação das Indústrias do Estado na relação com a Light canadense. As fontes de pesquisas são entrevistas ou depoimentos já coletados, além de documentos depositados na Memória da Eletricidade e no Arquivo Nacional. Conclui-se que ora por omissão ora, por atuação controversa do governo federal, foram colocados entraves que dificultaram a industrialização no Rio de Janeiro como a alienação do sistema São Paulo da Light para o Estado de São Paulo via Eletropaulo.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; industrialização e energia elétrica; Light; Brasil.

ABSTRACT

This research note analyzes one of many aspects of the economic, political and administrative history of the current structural crisis in the current State of Rio de Janeiro, referring to the difficulties in supplying electricity in the former state of Guanabara and the current State of Rio de Janeiro in view of the relationship between the federal public administration, businesspeople from the then Federation of State Industries in the relationship with Canadian Light company. The research sources are interviews or statements already collected, in addition to documents deposited in the Memória da Eletricidade and the Arquivo Nacional. It is concluded that either through omission or through controversial actions by the federal government, obstacles were placed that hindered industrialization in Rio de Janeiro, such as the transfer of the São Paulo system from Light to the State of São Paulo via Eletropaulo.

Keywords: Rio de Janeiro; industrialization and electrical energy; Light; Brazil.



1 INTRODUÇÃO

Esta nota de pesquisa discute um dos fatos políticos e econômicos que explicam a atual crise do Estado do Rio de Janeiro: a questão da oferta de energia elétrica para as indústrias locais e o impacto da cisão e repasse do sistema São Paulo da Light para a extinta em 1997 Eletropaulo – com nítidos prejuízos a Light do Rio de Janeiro e respectivo Estado. As reclamações na antiga Federação das Indústrias do Estado da Guanabara, atual Firjan, são antigas e recorrentes desde 1961, e o atual grupo Light S/A em 2025 enfrenta recorde na taxa de energia consumida e não paga – conhecido coloquialmente como “Gatos¹”. Argumenta-se neste texto que muitos destes problemas são decorrentes de ações e omissões da administração pública federal na relação com e então Light Serviços de Eletricidade S/A, de capital canadense – além dos desafios da industrialização em face do elevado custo de geração² e transmissão³ de energia elétrica no Rio de Janeiro em comparação com São Paulo.

Este artigo está dividido em mais seis seções. A próxima irá apresentar os acervos e depoimentos utilizados; a posterior as demandas de energia no município do Rio de Janeiro – então Estado da Guanabara; a quarta a atuação da Light canadense em São Paulo e na Guanabara; a quinta os motivos da cisão da Light e na sexta seção temos a conclusão, ou seja, um resumo do argumento aqui apresentado com uma breve análise da hipótese da opção ora do modelo paulista vigente de combinação CESP e a São Paulo Light ora do Governo Federal em construir Brasília e o deslocamento de Furnas no planejamento de oferta de energia elétrica para o Rio de Janeiro pela influência de Minas Gerais.

¹De acordo com o *Release* de resultados 1/T4 da Light: “Como resultado, nos últimos 12 meses encerrados em março/24, as perdas totais ex-REN avançaram 1.417 GWh quando comparado ao mesmo período do ano anterior, acompanhando o aumento de 2.226 GWh na carga fio no mesmo período. O indicador de perdas totais ex-REN sobre a carga fio atingiu 29,2% nos 12 meses encerrados em março/24, com avanço de 2,2 p.p. na comparação anual. O indicador de perdas não-técnicas ex-REN e itens não recorrentes sobre o Mercado Baixa Tensão (PNT/MR) atingiu 65,1% nos 12 meses encerrados em março/24, 6,7 p.p. acima do mesmo período do ano anterior. O crescimento das perdas não técnicas ex-REN foi de 1.130 GWh no acumulado de 12 meses. [...] Quando comparado ao patamar regulatório, no 1T24, o indicador de perdas não técnicas sobre o mercado de baixa tensão (12 meses) estava 25,0 p.p. acima dos 40,04% reconhecidos na tarifa, conforme parâmetros definidos pela ANEEL na Revisão Tarifária (RTP) de março/22. A diferença entre a perda real e a perda regulatória dos últimos 12 meses representou um impacto negativo de R\$1,19 bilhão no EBITDA da Distribuidora”. Os Releases posteriores desagregam áreas de perdas não técnicas por áreas convencionais e áreas de alto risco, e não existem nessas divulgações do setor de relacionamento de investidores do atual grupo Light S/A a desagregação da perda não técnica de energia por furto pelo total de energia comercializada para o ano de 2024.

²Trata-se dos custos financeiros de construção de barragens e usinas Hidrelétricas para geração de energia, dado que outras formas de geração de energia têm custos mais elevados do que a Hidroelétrica.

³São os custos financeiros envolvidos na instalação e gestão de torres e linhas de transmissão de energia elétrica.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Esta nota de pesquisa tem como base temas laterais que emergem em duas das pesquisas realizadas pelo autor “História do Departamento Jurídico da Light canadense (1899-1996)” e “História da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro e suas antecessoras: (1899-1983). No caso em tela, serão analisados informações coletadas nas seguintes fontes: Boletins das Federações de Indústrias do Distrito Federal (Rio de Janeiro) e do Estado da Guanabara; do processo judicial Light x Eletropaulo nas Justiças Estadual e Federal de São Paulo⁴; dos Fundos Arquivísticos SNI, Arquivo Nacional; Paulo Richer e Tulio Romano no acervo da Memória da Eletricidade, além do acervo textual do Presidente Geisel no Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro⁵.

Não foi realizada uma pesquisa bibliográfica como etapa da pesquisa, apenas foram aproveitados diversos textos de Biografia ou relatos que já eram de conhecimento do autor nas áreas de pesquisa do mesmo.

3 AS DEMANDAS DE ENERGIA ELÉTRICA PELO SETOR INDUSTRIAL NO ESTADO DA GUABANARA

Uma primeira dimensão da crise atual carioca/fluminense seria o custo da matriz energética, além da oferta de eletricidade atrelada à Industrialização e as redes de transmissão de Eletricidade. O antigo Distrito Federal no Rio de Janeiro (1933-1960) tinha uma economia fortemente baseada na presença da administração pública federal.

Neste contexto, as dificuldades de crescimento da indústria também no antigo Estado do Rio de Janeiro, capital Niterói tinham no elevado custo de geração e transmissão de energia elétrica no Rio de Janeiro – ao contrário de São Paulo, situação essa prejudicial a industrialização conforme diversas reportagens nos Boletim da FIFDF e FIEGA. Não seria possível nos limites de uma nota de pesquisa analisar todo o material

⁴As informações dos processos judiciais tiveram uso muito limitado neste texto em face dos limites de páginas. Mesmo assim, foram muito úteis para entender a dinâmica do risco jurídico e financeiro envolvido na alienação do sistema São Paulo da Light para a Eletropaulo.

⁵Leitore(a)s com pouca ou nenhuma familiaridade com personagens ou instituições do Brasil entre 1950 em diante podem consultar o Dicionário Histórico e biográfico do Cpdoc na FGV/RJ no sítio deles na Internet <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios/dhbb>, ou no caso do setor elétrico o sítio na Internet da Memória da Eletricidade <https://memoriadaeletricidade.com.br/acervo/>.

do periódico Guanabara Industrial da antiga FIEGA, mas a Tabela 1 abaixo descreve a importância do tema na agenda da Indústria do antigo Estado da Guanabara.

Tabela 1 – Reportagens na Revista da FIEGA “Guanabara Industrial” acerca o tema da Energia Elétrica⁶ 1961-1970⁷

Ano/Data	Título da matéria
Janeiro de 1961	Dificuldades da Rio Light em fazer novas instalações
Outubro de 1961	Carência de Energia para a indústria
Dezembro de 1962	Problema na distribuição de energia
Março de 1963	Furnas: mais energia para o Rio Industrial
Julho de 1963	Light pede a usina Piraquê no Rio
Julho de 1963	Mais energia elétrica para o Rio
Julho de 1963	Racionamento de energia elétrica
Agosto de 1963	Debate sobre o problema da energia elétrica no Rio de Janeiro
Agosto de 1964	Chevasp responde a Fiega/Cirj: todos os esforços para a instalação da central Termo elétrica em Santa Cruz
Abril de 1965	CB [Presidente da República Castelo Branco] tem data com a indústria
Maio de 1965	Indústrias criaram a GB e o RJ
Maio de 1965	História da Guanabara
Setembro de 1965	Reportagem de vanguarda: plano quinquenal irá ampliar serviços de eletricidade no Rio
Maio de 1965	Ministro explica o problema da energia no país
Abril de 1967	Guanabara prejudicada
Abril de 1967	Mudança de ciclagem é ônus do governo federal
Agosto de 1967	Vitoriosa a campanha pela ajuda federal
Agosto de 1967	VII reunião setorial dos fabricantes de equipamentos de produção, Transmissão e distribuição de eletricidade
Outubro de 1967	Bilhões para a mudança de frequência
Outubro de 1967	Guanabara em condições de receber novas indústrias
Outubro de 1967	Indústria carioca presta justa homenagem a diretora da Light
Outubro de 1967	Energia problema de todos
Abril de 1968	Financiamento para mudança de ciclagem volta para o debate
Outubro de 1968	Conversores de frequência
Outubro/Novembro de 1970	Continuidade do programa de energia é a grande meta

Fonte: Elaboração do autor desta pesquisa.

O dilema enfrentado pela indústria da Guanabara é perfeitamente resumido no trecho do discurso abaixo do então Presidente da Fiega em outubro de 1967, (Fiega, 1967, p.02-03):

“[...] Contudo, esta utilidade básica [oferta de energia elétrica para Guanabara], nos últimos anos, tem se apresentado como elemento limitador do nosso desenvolvimento em face das crises cíclicas que

⁶A revista não foi publicada nos anos de 1973, 1974 e 1975.

⁷Não foi criada a revista “Rio de Janeiro Industrial” com a intervenção e fusão dos antigos Estados da Guanabara (1960-1975) e Rio de Janeiro Capital Niteroi (1835-1975).

tem sofrido em virtude da incapacidade das usinas produtoras de atender à demanda crescente de Energia. [...] (Fiega, 1967, p.02-03, grifo nosso).

O depoimento do ex-Presidente da Eletrobrás Paulo Richer (Richer, 1991) também reforça o posicionamento da Fiega:

“[...] Mas a oferta de energia estimulou a existência da indústria paulista. Por exemplo, a indústria de fiação e tecelagem produzia o algodão na região interiorana de São Paulo [...] Todas as grandes tecelagens eram em São Paulo, porque, como o produto final envolve muita incorporação de tecnologia, ele permite transporte de distâncias maiores. O Rio de Janeiro ficou sem nenhuma indústria. Verifique que o Rio não tem nenhuma indústria, talvez pela limitação da quantidade de energia. [...]” (Richer, 1991, grifo nosso).

4 A ATUAÇÃO DA LIGHT CANADENSE EM SÃO PAULO E NA GUANABARA

Os Estados de São Paulo e Distrito Federal (Rio de Janeiro); Guanabara e alguns municípios do atual Estado do Rio de Janeiro eram atendidos pelas subsidiárias da Brazilian Traction Light and Power no período entre 1899 a 1978, que em 1967 passou a ser denominada como Brascan: The Rio de Light and Power – posteriormente Rio Light serviço de eletricidade e carris; e The São Paulo Light and Power – posteriormente São Paulo Light serviços de eletricidade S/A.

As duas “Lights” sofreram uma fusão⁸ em uma única empresa em 1967, fazendo então 2 sistemas interligados: o Sistema Rio e o Sistema São Paulo, sendo a sede formal da empresa em São Paulo, mas na prática a mesma funcionava no Rio de Janeiro. (Serviço Nacional de informações, 1979).

Os investimentos na expansão da energia elétrica passavam por momentos complicados em face da instabilidade política e do elevado risco jurídico no Brasil: de um cenário ultra liberal para as empresas privadas até 1932 – época da edição do código de águas; até a forte liderança das empresas públicas e estatais na geração, transmissão e distribuição de energia coroada com a criação da Eletrobrás em 1962, no qual as duas

⁸Por mais que se utilize o termo fusão de forma genérica, na prática ocorre uma incorporação de uma empresa pela outra em face dos menores custos financeiros e de transação. No caso em tela, ironicamente, a atual Light no Rio de Janeiro, foi incorporada a Light São Paulo e renomeada com o termo que foi usado antes da criação do atual grupo Light S/A: Light Serviços de Eletricidade S/A.

Lights até fizeram algumas expansões nas redes com empréstimos da UsAid na década de 1960 - que foram descontinuados em face da expectativa que era uma questão de tempo a estatização da Light pelo governo federal (Boa Nova, 2002, p.37).

Havia diferenças na rentabilidade dos sistemas Rio e São Paulo, além das diferenças de culturas organizacionais. No primeiro caso, de acordo com (Tendler, 1964, p.33) o relevo geográfico no Estado de São Paulo, como as montanhas da Serra do Mar, facilitaram que as retificações nos rios para gerarem água para a criação de um lago – hoje conhecido como represa Billings – que por sua vez desemboca na queda de água que gira as turbinas da Usina de Cubatão (Henry Borden).

O sistema São Paulo sempre será muito rentável pela elevada concentração demográfica – consumidores residenciais; e a quantidade de indústrias em número muito maior do que o Distrito Federal (RJ) – depois sucedido pelo Estado da Guanabara em 1960. No caso carioca, segundo (Tendler, 1964 p. 95 *apud* USAID, 1965) Novaes, 2009, p. 39), na Rio Light o relacionamento com a administração pública era muito mais difícil, os custos eram maiores e a rentabilidade era menor em comparação com a São Paulo Light porquê haviam três instâncias para a Rio Light gerenciar: a Federal, a municipal e o antigo Estado do Rio de Janeiro, capital Niterói – enquanto em São Paulo havia em quase totalidade relacionamento da São Paulo Light com a Prefeitura. Também pelo fato de ser ainda Distrito Federal, uma parte do atual município do Rio de Janeiro tinha sua rede elétrica subterrânea – ao contrário de São Paulo, cujo custo é muito maior do que uma linha área, o que criou uma certa reserva da Brazilian Traction Light and Power em investir no Rio de Janeiro dada a menor rentabilidade.

É o que é ratificado pelo depoimento do último Presidente da Light canadense a Memória da Eletricidade, Alexandre Henrique Leal, (Leal, 1991):

“Entrevistadora: Como era a relação financeira entre as subsidiárias da Light? Quando a de São Paulo dava lucro e a do Rio estava deficitária, isso era compensado? Elas eram financeiramente estanques?

Alexandre Leal – Não. Isso devia ser compensado no Canadá. No Canadá é que eles deviam naturalmente pegar... a matriz devia pegar e dizer?: “Bom, São Paulo deu tanto, o Rio perdeu tanto. Estamos com o lucro ainda de tanto [...]”

Ou de acordo com a Palestra do Diretor de Planejamento da Light⁹, logo após ela ser estatizada e incorporada a Eletrobrás (Mello, 1981, p.01):

“No momento em que volta a separar os sistemas, convém relembrar os motivos da fusão de 1967 e seu efeitos principais.

Embora as várias companhias do grupo Light tenham estado sempre sob um controle centralizado [...]. **E dessa forma, desenvolveram-se no Rio e em São Paulo sistemas tecnicamente diferentes sendo que os custos de instalação e as despesas operacionais da Rio Light evoluíram muito menos favoravelmente que os da São Paulo Light. A empresa que servia a capital da República esteve sempre sujeita a exigências mais rigorosas em relação ao urbanismo e a qualidade do serviço e teve, além disto, um desenvolvimento de mercado em ritmo substancialmente mais lento e dirigido para o pequeno fornecimento a residências o comércio, tudo isso exigindo investimentos proporcionalmente mais altos e redes subterrâneas complexas, maior volume de instalações em tensão secundária, quadros maiores e despesas operacionais e de manutenção correspondente muito grandes** (Leal, 1991, grifo nosso).

O cenário de oferta de energia elétrica para o Rio de Janeiro revelou se desafiador durante a época da Light Canadense e do Antigo Estado da Guanabara – mas continuou mesmo na década de 1970 e 1980, conforme trecho da palestra do Diretor de Planejamento da Light em 1981 – logo após alienação do sistema São Paulo da Light a Eletropaulo, (Mello, 1981, p.01):

“Todos esses fatores levaram a que, **em 1967, já existisse uma diferença muito forte (cerca de 30%) entre os custos médios da energia no Rio e em São Paulo. Existia diferença nos níveis tarifários, mas não se podia impor aos cariocas e fluminenses tarifas 30% maiores que as cobradas aos paulistas. Por consequência, a Rio Light logo evidenciou se como uma empresa de lucratividade muito baixa, não tendo, além disto, porte suficiente para captar capitais adicionais na medida reclamada pelas necessidades da expansão.**

Vale notar que estou me referindo ao fim da década de 1960, quando o regime econômico financeiro proporcionava remuneração e geração interna de recursos muito maiores que as atuais e o mercado internacional de capitais era farto e oferecia dinheiro a prazos longo e juros que hoje parecem inacreditavelmente baixos” (grifo nosso).

⁹Presume-se ser o engenheiro Tulio Romano Cordeiro de Mello, que depois manteve o cargo tanto na Light/Brascan quanto na Light/Eletrobrás de acordo com o relatório anual da Light de 1981, (Light, 1981).

Ou no depoimento do último Presidente da Light canadense a Memória da Eletricidade, Alexandre Henrique Leal, (Leal, 1991) numa questão de obtenção para investimentos¹⁰:

“Aí é que está o problema. A Light não tinha recursos para investimentos nessa ocasião, porque não havia meios desses recursos virem. As tarifas eram muito políticas, e não davam meios da Light criar dinheiro para investimento, que investimento devia vir de empréstimos, de coisas assim. Está bom, tinham uma certa razão, sob um certo ponto de vista. Mas a questão é que no Brasil não era muito fácil levantar empréstimos de quantias elevadas para fazer investimentos de uma usina geradora, de uma coisa dessas. E fora, os emprestadores estrangeiros também tinham suas dificuldades, porque muitas vezes o Brasil estava inadimplente em matéria de pagamento de juros e [...]” (Leal, 1991, grifo nosso).

Ou na documentação dos despachos do Ministro da Energia com o então Presidente da República Ernesto Geisel¹¹:

“O problema da Light pode tornar-se de extrema gravidade para o desenvolvimento da vida e do polo produtivo Rio-São Paulo. Basta, para tanto, que as condições permaneçam como estão, relativamente: (a) ao titular da concessão (estrangeiro); (b) à política tarifária, creditícia e de levantamento de capitais de risco, tudo de índole marcadamente nacionalista; (c) às condições dos mercados financeiros internacionais; (d) às taxas de crescimento da economia nacional.

O crescimento anual da demanda, na área da Light [Rio e São Paulo] tem sido, em média de 10%. Isto significa constituir uma nova Light a cada oito anos.

O investimento previsto para os próximos 5 anos é da ordem de 1 Bilhão e 724 milhões de dólares ou seja, dobrar tudo que foi feito em 76 anos”

“A mudança de escala dos serviços, como decorrência da aceleração da economia nacional; a superação dos contratos de concessão celebrados no início do século e não revistos apesar de ser disposição expressa de lei (Código de Águas, art. 202); a dificuldade interna e externa de levantamento de capitais de risco em níveis apropriados; a substancial mudança no mercado financeiro internacional, com a redução de prazos de empréstimos; o não acesso de uma empresa de capital estrangeiro às fontes de recursos internos gerados pela participação compulsória dos usuários; a política restritiva de tarifas adotadas pelo Ministério das Minas e Energia de modo indiscriminado, impondo dificuldades crescentes a empresas – como a Light [...]” (grifo nosso).

¹⁰Tal posicionamento já havia sido afirmado em palestras do então executivo da Light num seminário na Fiega em 1961 e no Clube de Engenharia em 1967 – (Leal, 1961) e (Leal, 1967).

¹¹Despacho do ministro da Energia Shigeaki Ueki com o presidente Ernesto Geisel 26.03.1974 a 15.03.1979. Fundo Ernesto Geisel. Série EG pr 1974.03.26/2. Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas/Rio de Janeiro.

De acordo com o relatório financeiro da Light¹² de 1965 a 1981, os anos de 1974 em diante tiveram uma queda brusca na rentabilidade da empresa. Além disto, o enorme endividamento e as normas então muita mais favoráveis as empresas estatais federais e estaduais consolidaram uma fragilidade financeira que já era esperada em 1973.

Contudo, a posterior fusão das Lights no Rio e em São Paulo foi anulada pela intervenção política do Governo Figueiredo mesmo com a informação de que tal cisão iria ser muito prejudicial ao então novo e atual Estado do Rio de Janeiro, capital Rio de Janeiro, conforme analisamos na próxima seção. E isso foi muito prejudicial ao interesses do Estado do Rio de Janeiro, conforme palestra em 1981 do então Vice-presidente de Planejamento da Light, Caio Tulio Romano Mello, (Mello, 1981, p. 01):

“Ainda assim, a Rio Light foi considerada uma empresa sem perspectivas de sobrevivência isolada, e por isso promoveu-se a fusão (Mello, 1981).”

Todavia, conforme as próximas seções, com a alienação do sistema São Paulo da Light começou a ocorrer o reverso do cenário relatado no relato de Caio Tulio Romano no texto acima citado, conforme o seguinte trecho (Mello, 1981, p. 13):

“O quarto fator a ser destacado é o do que, a partir do decênio de 1950, o sistema Rio [de Janeiro] esgotou a capacidade dos aproveitamentos hidroelétricos que haviam sido construídos pela Light, a pouco mais de 60 km do centro da cidade. A partir dos anos [19]60, passou a depender, em proporção rapidamente crescente, da energia mais cara produzida pelas novas usinas de Furnas, inicialmente no Rio Grande e depois em Santa Cruz e Funil. Em futuro próximo, passará a receber a energia da nuclear de Angra e da distante Itaipu. Essas circunstâncias elevaram progressivamente o custo da energia distribuída; e as tarifas de venda aos consumidores da área Rio [de Janeiro] somente não se tornaram proibitivas por que, em 1967, promoveu-se a fusão da Rio Light com a São Paulo Light que, na época, comprava menos energia externa e tinha um sistema e um regime operacional que permitia vender energia por um preço sensivelmente menor” (grifo nosso).

¹² (Salomão Neto, 1981, p. 08)

5 TECNOCRACIA E PLANEJAMENTO NOS GOVERNOS MILITARES E O CASO LIGHT

A narrativa oficial nos governos civis-militares dos Ministros da Fazenda, Planejamento e do Ipea desde 1964 era do planejamento governamental a partir de critérios técnicos e racionais, no mesmo estilo retratado em (Martins, 1974) ou (Amorim, 1994a; 1994b e 1984). Não se questiona que muitos aspectos do Diagnóstico Preliminar da Economia Brasileira realizado pelo então EPEA, atual Ipea, tenham fornecido diretrizes para o planejamento de políticas públicas e econômicas – principalmente na gestão do Ministro do Planejamento Reis Veloso (1970 a 1979).

Todavia, diversas análises revelam que por detrás dos discursos, predominavam decisões políticas individuais dos Presidentes da República Médici, Geisel e Figueiredo sem nenhum amparo técnico: o primeiro no caso da construção da rodovia Transamazônia; o segundo da intervenção e fusão no então Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, capital Niterói e nos casos da compra da Light Canadense pela Eletrobrás¹³ – e posteriormente a alienação do sistema São Paulo a Estado de São via a criação da Eletropaulo em 1981.

No primeiro caso, temos o relato sobre a decisão da construção da rodovia Transamazônica pelo Presidente Médici, conforme trechos da entrevista (Delfin Neto, 2003) do então Ministro da Fazenda Delfin Neto em 2003:

“A decisão [sobre a construção da Transamazônica] aconteceu numa viagem de avião. Eu [Delfin Neto, Ministro da Fazenda] e o presidente Médici estávamos voando de Manaus para Recife [...]. Médici viu a mata de cima, virou-se para mim e disse: “Temos de fazer alguma coisa. Quero abrir uma estrada para aliviar as pressões sociais”

“Logo que pousou, Delfin tomou medidas práticas. [...] O dinheiro foi destinado à construção dos 5 mil quilômetros da Transamazônica. Com o dinheiro garantido, a obra começou rapidamente. Ali, como várias outras vezes no modelo econômico da época, a vontade dos generais prevaleceu sobre a questão técnica. Como admite Delfin, o projeto

¹³A interlocução pela venda da Light a Eletrobrás foi muito facilitada pelo fato das cúpulas dos governos Geisel e Castelo Branco serem muito próximas da Light e da Brascan: havia integrantes comuns no IPES, grupo de lobby criado para derrubar o Presidente João Goulart, como o General Golbery Couto e Silva – chefe do Gabinete Civil do Presidente Geisel, e o então Presidente da Light Antônio Gallotti e o respectivo Diretor de Comunicação Social Rubens Fonseca – (Dreifuss, 1986, p. 174). Todavia, se havia a expectativa do término da quase totalidade dos contratos de concessão da Light/Brascan em 1990 avaliações da própria Light e do Ministério das Minas e Energia a colocavam como uma posição muito frágil em face dos diversos estímulos ao setor estatal e a dificuldade extrema de captação de recursos por uma empresa privada, que no caso da Light apresentava um enorme endividamento a partir de 1974.

grandioso foi iniciado sem que estudos sobre seu impacto na região fossem sequer realizados.”

“Ninguém sabia as consequências da ocupação. **A fórmula se mostrou absolutamente inconveniente.** Ninguém investigou cientificamente o que se podia fazer lá”, afirma hoje o ex-ministro. E lava suas mãos: “Eu cumpri a minha obrigação, arrumei o dinheiro” (Grifo nosso).

Na última, e talvez única, entrevista do ex-Presidente Medici a um jornalista (Scarteznini, 1985) foi relatado num prefácio escrito pelo coronel Jarbas Passarinho uma conversa sobre os prós e contras da construção da Transamazônia com o núcleo duro do gabinete presidencial¹⁴ tendo o então Presidente da República se decidido pela construção (Scarteznini, 1985, p. 08/09). Todavia, coerente com o depoimento citado de (Delfin Neto, 2003), o insuspeito trecho da reportagem com ex-presidente feita por (Scarteznini, 1985, p.39), em que alega:

“Com o dedo, o ex-presidente percorre o mapa [da região do sítio de San Pedrito no Rio Grande do Sul] e demonstra que a estrada entre Bagé e Santana do Livramento não deveria passar dentro da cidade de Dom Pedrito, mas bem ao largo – assim, serviria diretamente a uma área mais importante do ponto de vista econômico. [frase em discurso direto do ex-presidente Medici] – mas, por escrúpulo, eu não permiti que a estrada seguisse o caminho mais racional – observa a mim [o Jornalista Antonio Scarteznini] e a J. A. Lopes – [frase em discurso direto do ex-presidente Medici] se permitisse, a estrada passaria pela minha fazenda.”

No segundo e terceiros casos, mesmo com um elevado risco jurídico e controverso apoio político, tanto o Governo Geisel quanto Figueiredo tiveram uma preocupação em blindar a Presidência do ponto de vista de responsabilização jurídica por decisões presidenciais – considerando que a reputação do ex-Presidente Medici foi muito afetada pelo insucesso da tentativa de construção da Transamazônica - que, mesmo contrárias a diversos pareceres, eram tomadas. Foram os Casos da intervenção e Fusão dos antigos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, capital Niterói (Falcão, 1974) nos termos de despacho com o então Ministro da Justiça em 1974 Armando Falcão:

“Prontos os textos, revistos eles pelos Ministros da Justiça, do Planejamento, pelo Chefe do Gabinete Civil e por outras altas autoridades do primeiro escalão governamental, além do líder **[do**

¹⁴ O núcleo duro do Gabinete da Presidência: os Ministros do Gabinete Civil, Gabinete Militar, SNI e Planejamento – além dos Ministros dos Transportes e Agricultura e o Coronel Reformado Jarbas Passarinho, então Ministro da Educação e Senador licenciado pelo Pará que participaram da reunião sobre a construção da rodovia da Transamazônia.

governo na Câmara dos Deputados] Celio Borja, o presidente, data vênua, os submeteria ao crivo de dois ou três juristas eminentes, por uma medida de prudência e cautela, que não me parece demasiada ou desnecessária. Ao contrário, dada a repercussão que a iniciativa governamental terá, inevitavelmente, na vida da Guanabara e do Estado do Rio, **o presidente precisa ficar muito bem resguardado, do ponto de vista jurídico-constitucional, quanto às suas responsabilidades como Chefe do Estado, no presente e no futuro**¹⁵ [...] (grifo nosso).

A intervenção e fusão dos antigos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro foi uma decisão política e individual do Presidente da República Ernesto Geisel, com a hipótese, ou ilação no presente momento de redação deste artigo, da ascendência individual do então Presidente da Fiega, Mario Ludolf, no grupo político militar de Castelo Branco, Golbery Couto e Silva - e Orlando e Ernesto Geisel -conforme seu depoimento ao Cpdoc/FGV (D'Araujo; Castro, 1997, p.385):

“Entrevistador(a): quem foi o mentor da fusão?

Resposta do Presidente Ernesto Geisel: **“Isso já estava nas minhas cogitações antes de assumir a Presidência da República. Já era um assunto que se analisava e desde então foi acertado.** Depois aprofundou-se o estudo. Golbery [chefe da Casa Civil], Heitor [de Aquino, assessor do Presidente]; Petrônio [Portela, Líder informal do Governo no Congresso Nacional] prepararam a solução. Estudou-se como tinha que fazer e preparou-se a legislação. Reclamaram de eu não ter feito um plebiscito. **la ser dispendioso e eu não pretendia mudar minha decisão”** [...] (grifo nosso).

No caso da alienação do sistema São Paulo da Light, novamente foi uma decisão pessoal e individual do Presidente Figueiredo. Havia uma narrativa presidencial de racionalidade, conforme a entrevista¹⁶ com os Jornalistas citada a seguir Bittencourt e Lima in (Folha de São Paulo, 1991, p.81):

"Figueiredo: E o que vocês querem fazer? Privatizar a Petrobras?

Figueiredo: O sr. topa?

Figueiredo: Eu topo. Mas relacionem aí quatro ou cinco grupos privados brasileiros que teriam dinheiro para comprar a Petrobras. E não é só a Petrobras, não. Quem é que tem dinheiro neste país para comprar a Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional? Quem tiver que se apresente. Que eu saiba, não há ninguém. **Mas o empresário brasileiro é engraçado: a privatização de que ele tanto**

¹⁵ Repare-se na nota de rodapé 22 deste texto.

¹⁶(Farhat, 2007, p. 306) apresenta a atipicidade da entrevista e seus desdobramentos políticos.

fala é na verdade doação. Bom, assim, eu já disse para o presidente Geisel, até eu quero. Vejam o caso da *Borregard*. Quando os noruegueses desistiram do negócio, apareceu um grupo paulista interessado em assumi-lo e que realmente tinha condições de tocá-lo. Mas aí entrou a política, os gaúchos reclamaram que isso era imperialismo paulista, que eles poderiam perfeitamente assumi-lo. Isso acabou sensibilizando o governo. Porém, o grupo não tinha recursos para comprar a parte dos noruegueses. O governo deu 200 milhões [de cruzeiros] para isso. Eles estão querendo mais 700 milhões para não falir. Então como é que vamos privatizar a Petrobras ou a Vale do Rio Doce?" [...] (grifo nosso).

Da mesma forma, a decisão individual do Presidente Figueiredo foi de não fazer a copa do mundo de futebol no Brasil em 1986 era de uma decisão supostamente técnica e de um estadista, conforme relato do seu próprio filho (Almeida, 2013):

“Filho, neste momento, o Havelange está me sugerindo realizar a próxima Copa do Mundo no Brasil e eu vou dar uma resposta a ele com o seu testemunho: “Havelange, você conhece uma favela do Rio de Janeiro? Você conhece a seca do nordeste? Você conhece os números da pobreza no Brasil? Com essa realidade, você acha que eu vou gastar dinheiro com estádio de futebol? Não vou! E, enfie essa tal de Copa do Mundo no buraco que você quiser, que eu não vou fazer nenhuma coisa destas no Brasil!” (grifo nosso).

Ou no depoimento de Said Farhat, (Farhat, 2007, p.35), então Ministro das comunicações então Presidente Figueiredo, no qual destaca a narrativa do então presidente em desmerecer os pequenos e grandes interesses da micropolítica: (Farhat, 2007, p.35):

“Vi sobretudo o que motiva decisões. Figueiredo confidenciava: “Você pensa que as pessoas vem aqui [refere-se ao gabinete do Presidente da República no 4º andar do Palácio do Planalto] tratar de Brasil? Cada um que senta nesta mesa [de reuniões em grupo no citado gabinete] tem em mente, em primeiro lugar, os seus interesses. Se os dos Brasil coincidirem, então tudo bem” [...]

No caso da alienação do subsistema São Paulo Light ao Governo de São Paulo, também houve pareceres do próprio governo federal que alertaram para não somente o risco jurídico, mas também para os impactos que tal decisão teria na Light do Rio de Janeiro. A separação em tela teria que ter aval dos bancos que emprestaram recursos financeiros a Light de acordo com todos os contratos assinados¹⁷. A exposição de motivos nº 100, de 4 de junho de 1980 – publicada no Diário Oficial da União de 06/06/1980 não era o que se considerasse como um texto técnico imparcial que tivesse fundamentos econômicos ou jurídicos para a cisão da Light: apenas ratificava uma decisão já

¹⁷Serviço Nacional de Informações, Venda da Light – nova hipótese (cópia do documento, de 11 de Fev[reiro] de [19]81 de autoria do prof. Barbalho - MME. Fundo Serviço Nacional de Informações. Arquivo Nacional.

tomada de natureza política e de caráter individual do então Presidente Figueiredo. (grifo nosso).

“Proteção necessária ao chefe do executivo”¹⁸

Várias rotas podem ser formuladas. Entretanto, diante das premissas estabelecidas, procurou se um caminho simples e direto. **Pretendeu se isentar a figura do chefe do poder executivo de uma participação direta, ou mesmo indireta**, em suboperações que, por envolverem quase sempre decisões subjetivas e em níveis hierárquicos mais baixos, são suscetíveis de controvérsias e, por conseguinte, de explorações políticas. [...]”

É muito provável que o fato de não ser concedido, pelo menos no momento, tratamento idêntico ao subsistema Light Rio, provoque críticas e reclamações na imprensa e mesmo no congresso nacional. A rigor, sob esse aspecto, pode se afirmar que não há argumentos que, de modo peremptório, fulminem tais críticas.

O item conveniência é o que parece mais bem se ajustar a uma boa linha de defesa que poderia estar baseada nas elevadas necessidades de investimentos que estão a exigir os serviços de eletricidade no Rio de Janeiro e que, no momento, não são inteiramente compatíveis com a capacidade de investir daquele importante Estado” (grifo nosso).

O citado documento tem parecer do então Procurador Geral da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Cid Heráclito de Queiroz, no que se refere aos riscos jurídicos e políticos da “Operação transferência.”

O que teria então determinado que o presidente Figueiredo tivesse a decisão política de alienar o sistema São Paulo da Light?

Uma hipótese seria apresentado pelo ex-presidente da CERJ, Eletrobrás e de depois Light/Rio-Minas, Engenheiro Jose Alqueres em depoimento à Memória da Eletricidade, (Alqueres, 2024, p. 75).

“Entrevistador(a): Em 1981, a Eletropaulo incorporou o sistema paulista da Light. Como você viu essa separação?
Jose Alqueres: o Aranha [1º presidente da Light/Eletrobrás] resistiu bastante. O governador de São Paulo, Paulo Maluf, fez uma pressão sobre o presidente da república. [...]”

¹⁸ Tratava-se de proceder a alienação do sistema São Paulo da Light a Eletropaulo de forma que o Presidente da República não tivesse nenhum risco de responsabilização judicial, como ocorreu no caso da fusão e intervenção nos antigos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, capital Niterói – veja nota de rodapé 20 deste texto.

Outra hipótese ou especulação, pois não existem disponíveis depoimentos ou acervos textuais que fomentem uma hipótese robusta sobre a singular decisão individual de alienação do sistema São Paulo da Light, seria o excessivo personalismo do Presidente Figueiredo.

O inconformismo de integrantes da cúpula da carreira na Light/Brascan em São Paulo com a troca de controle acionário da Brascan para a Eletrobrás provocou uma “costura política” de integrantes da Light/São Paulo que tinham relacionamento pessoal com o então Presidente da República e que foram marginalizados com a transferência da Light para a Eletrobrás em São Paulo, conforme análise a seguir.

No caso do sistema São Paulo, havia também um fator interno de cultura organizacional da então Light Serviços de Eletricidade S/A, organizada em 1967, referente as diferenças de cultura empresarial entre as duas empresas, então entidades isoladas com o mesmo controle acionário da *Brazilian Traction, Light and Power*, depois renomeada Brascan no mesmo ano citado. Ou de acordo com um dos depoimentos de funcionários egressos da São Paulo Light citado em (Boa Nova, 2002:70-71):

“Até a aquisição pela Eletrobrás, o sistema de São Paulo era maior do que o Rio de Janeiro, mas nós tínhamos da ordem de 14 mil funcionários. E no Rio, havia 15 mil: apesar de ser uma empresa privada, era inchada (...) O fato de ser capital da república, onde se precisava acomodar amigo de não sei quem, entendeu? **Havia muito isso. São Paulo era mais linha dura**¹⁹”

“Na Pesquisa [da Light a Eletropaulo], foram ouvidos alguns comentários semelhantes a este, dando a entender que havia **um certo estranhamento entre Rio e São Paulo. Seria interessante saber como eram vistas do lado carioca**” (Grifo nosso).

Ou no depoimento do último presidente da Light/Brascan (Leal, 1991): “Porque São Paulo era também do mesmo grupo da Light, **mas em São Paulo havia um grupo de ingleses que era mais duro**” **Grifos do Pesquisador**

O presidente Figueiredo foi comandante da Força Pública (atual Polícia Militar) de São Paulo durante a intervenção branca feita pelo governo federal no Estado de São Paulo com a cassação do mandato do então governador Ademar de Barros em 1966, sendo substituído pelo Vice Laudo Natel que solicitou ao então Presidente da República, (Castro, 2010, p. 90-91) ao General Castelo Branco, a indicação de nomes para o

¹⁹O diagnóstico da Light no Rio de Janeiro feito pela Eletrobrás quando assumiu o controle acionário ratifica o depoimento citado (Mello, 1981).

Secretariado Estadual. Foram então feitas 3 recomendações, entre elas a do então Coronel João Batista Figueiredo.

A composição do secretariado do governador Laudo Natel tinha também com secretário de Fazenda o futuro ministro da fazenda e Planejamentos dos Governos Medici e Figueiredo, Delfim Neto – amigo pessoal do então Presidente Figueiredo. Além deles, o então coordenador de São Paulo e consultor Jurídico da Light Miguel Reale foi entre 1969 a 1973 reitor da Universidade de São Paulo e tinha ótimo relacionamento pessoal com Laudo Natel, amigo do ex-presidente Figueiredo, e com os governos militares, tendo sido um dos responsáveis pelo arcabouço jurídico da empresa Itaipu Binacional.

Especula-se, conforme a análise desenvolvida nos próximos parágrafos, que pode ter ocorrido uma costura política entre Miguel Reale, Delfim Neto e Laudo Natel junto com o então Presidente Figueiredo para alienação da Light em São Paulo, dado que era fato notório a antipatia dele²⁰ com Paulo Maluf²¹.

A transferência da Light para a Eletrobrás alterou as expectativas de ascensão na carreira da empresa ou reduziu a força política de alguns membros da cúpula, conforme análise de (Souza, 2002, p. 79) ou o depoimento colhido por (Boa Nova, 2002, p. 68):

“Na Light/[Brascan], se sabia quem mandava, que a empresa tinha dono, [...] Quando entrou a Eletrobrás, já começou a haver uma balança nos conceitos”

“E começamos a sentir as primeiras bordoadas. Aí vieram mais militares, mas assessores, mais gerentes ... Pessoal do Rio [de Janeiro], do Nordeste, de Brasília, da Eletronorte ... e começamos a perceber o que era uma empresa estatal” (Grifo nosso).

Esse processo também aconteceu no sistema Rio da Light, que preservou em sua cúpula parte dos oriundos da Brascan (Light, 1979), como o Vice-Diretor de Planejamento Caio Tulio Romano Mello, conforme depoimento de (Alqueres, 2024, p. 65):

²⁰“Semanas antes, fotógrafos presenciaram, no gabinete presidencial, um entreviro entre o general-presidente e o então presidenciável por seu partido, Paulo Maluf. Figueiredo, que preferia Mario Andreazza como candidato do PDS, estava visivelmente mal-humorado. Maluf, ao ver os fotógrafos, pediu: “Sorria, presidente”, e ouviu uma resposta atravessada: “Estou na minha casa e fico como eu quero”. Os fotógrafos relataram a conversa nas redações e fizeram com que o diálogo chegasse às primeiras páginas dos jornais.” **Máquinas no chão contra Figueiredo: Fotógrafos cruzam os braços em protesto contra general-presidente** In <https://memorialdademocracia.com.br/card/fotografos-protestam-contra-figueiredo>. Acesso em 22 fev. 2025.

²¹(Dimenstein; Negreiros; Noblat; Lopes e Fernandes, 1985, p. 30 e 38).

“Logo no primeiro dia, o meu principal subordinado **[funcionário de carreira oriundo da Light/Brascan]** se posicionou na minha frente e falou que eu estava sentado na cadeira dele. **Em tom de lamúria, afirmou que a cadeira seria dele se houvesse mérito e que esperava por esse lugar havia anos. [...]** Outros que tiveram comportamento igual, em outras áreas, quase foram demitidos. O que ele havia dito era correto, porém. Com 50 anos, era muito mais experiente do que eu, com meus 35 anos. Expliquei que o meu sentido era trazer novas visões e, em princípio, gostaria que ele continuasse.” (Grifo nosso).

No caso de São Paulo, alguns integrantes não da cúpula, mas da alta cúpula da Light em São Paulo foram marginalizados. Esta informação decorre do fato de que a Light Canadense nunca foi monitorada pelos Serviços de Inteligência militares, como o SNI, e passou a ser monitorada com a transformação dela como Estatal federal. Neste contexto, foi feita uma denúncia anônima na agência de São Paulo do SNI, (Serviço Nacional de Informações, 1980), cujo relatório destaca que:

“Com essas alterações, confirmou-se a existência de alguns ex-diretores que estão “encostados”, tais como:

“1) Luiz Teixeira Alves de Lima – Ex Diretor de Engenharia e Tecnologia

2) Ruy Bessone Pinto Corrêa – Ex diretor de Relações Trabalhistas

3) Miguel Reale – Ex Diretor Vice-Presidente de Coordenação São Paulo

4) Willian James Crocker – Ex Diretor Vice-Presidente de Coordenação São Paulo

Alguns destes ex-diretores foram reclassificados para a consultoria da empresa, ficando com suas funções reduzidas²²” (Grifo nosso).

O personalismo do Presidente Figueiredo é destacado no depoimento do Presidente Ernesto Geisel no que tange a escolha do ministro em seu mandato presidencial, (D’Araujo e Castro, 1997, p.436):

“Aos poucos foi fazendo o governo [do Presidente Figueiredo] com a equipe que tinha sido do Médici [onde Figueiredo foi Chefe da Casa Militar da Presidência da República]. Eu achava isto comodismo. Para não ter o trabalho de procurar auxiliares entre os homens públicos ou políticos que existiam, por comodismo, por excesso de camaradagem e amizade, ele escolhia os que tinha conhecido no governo Médici. Mas não se faz um governo à base de

²²SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES, Empresa Light – serviços de Eletricidade S/A, ACE 5098/1980: informe nº3131/117/ASP/1980. Agência São Paulo, 1980. Fundo Serviço Nacional de Informações, Arquivo Nacional.

amigos. Faz-se um governo escolhendo criteriosamente. Aí é que está o problema” (Grifo nosso).

Ou no caso da decisão presidencial de não investigar o atentado do Riocentro no Município do Rio de Janeiro em 1981(D’Araujo e Castro, 1997, p.437):

“Sempre fazendo uma ilação, pois não tenho dados positivos, acho que Figueiredo preferiu ficar com os companheiros de farda em vez de apurar direito o fato [atentado do Riocentro]. [...] Figueiredo tinha sido muito soldado, tinha suas ligações com o Exército e possivelmente colocou isto em primeiro lugar” (Grifo nosso).

Ou seja, trata-se de uma ilação deste pesquisador, mas a hipótese considerada mais provável é que mesmo com pressão do Governador de São Paulo Paulo Maluf, o fator decisivo para a alienação do sistema São Paulo da Light e a criação da Eletropaulo foi a camaradagem com políticos de São Paulo construída na época em que o ex-presidente Figueiredo foi Chefe da PM/SP – nos quais pode ser talvez ser incluído o marginalizado Miguel Reale na transferência da Light Canadense para o governo federal.

6 A LIGHT/ELETROBRÁS E A CISÃO DOS SISTEMAS RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO

A transferência da Light da Brascan para a Eletrobrás aconteceu no final de 1978. Houve pressões e diligência do então Governador do atual Estado do Rio de Janeiro entre 1983 a 1986, Leonel Brizola, para que o sistema Rio da Light fosse estadualizado. Havia, todavia, forte resistência a ideia na cúpula da empresa, assim como a falta de apoio político da Presidência da República, expresso por exemplo na atuação do ex-presidente da Light, mas muito associado a cúpula da empresa do Rio de Janeiro que, em grande parte, era da época do controle acionário canadense, conforme trecho de (Gaspari, 2016, p. 297):

“Fechara-se o círculo [21 anos de governos militares iniciados em 1964]. Na última noite de 1984, o empresário [e Advogado e então Presidente da Brascan - e ex-presidente da Light, 1955-1974], discreto articulador do empresariado, estava com seu eterno sorriso na casa do jornalista Ibraim Sued: “É uma sorte que depois de vinte anos a gente saía dessa com o Tancredo [Neves]”

Nessas duas décadas ele dirigira o grupo Light, [...] Negociara a estatização dessas empresas e, num encontro recente com Tancredo [Neves], obtivera dele a garantia de que não entregaria seu controle ao governador Leonel Brizola” (Gaspari, 2016, p. 297).

Conforme relato de Caio Romano Tulio Mello em carta ao então Presidente da Eletrobrás Mauro Bhering, a cisão foi extremamente prejudicial a Light²³. Na análise dos processos judiciais Light x Eletropaulo na Justiça Federal e no Tribunal de Justiça de São Paulo nos fundos Paulo Richer e Caio Tulio Romano Mello, existem diversos documentos anexados pela Light no sentido de que a alienação do sistema São Paulo na prática foi uma doação muito generosa, nada técnica e extremamente política e prejudicial ao fornecimento de Eletricidade no Rio de Janeiro pois a Eletropaulo não pagou o combinado, conforme carta do então Presidente da Light Caio Tulio a Presidente da Eletrobrás, Mario Bhering²⁴:

“É muito difícil sustentar que a estatização da Light pelo Governo Federal tenha trazido benefícios de qualquer espécie para os país ou, pelo menos, para os consumidores²⁵. **É certo, entretanto, que se pode provar que a venda do sistema São Paulo ao Governo Estadual trouxe prejuízos para os consumidores paulistas, para a Light, para a Eletrobrás e, também, para o próprio comprador do Estado de São Paulo**” (grifo nosso).

O que é ratificado no depoimento de (Alqueres, 2024, p. 65):

“Entrevistador(a): Em 1981, a Eletropaulo incorporou o sistema paulista da Light. Como você viu essa separação?
Jose Alqueres: [...] E, dentro dos “entendimentos republicanos”, **aquilo [o sistema São Paulo da Light] foi passado sem pagamento, “Pagarei pela Eletropaulo não sei quantas e quantas mil promissórias”**. Foi preciso criar na Eletrobrás uma empresa chamada Lighpar, que recebeu os títulos. Ou seja, criou-se uma dívida do governo de São Paulo não com o Governo Federal, mas com a

²³ Fundo Paulo Richer. Memória da Eletricidade/Rio de Janeiro. Código PRH.S14. D02.01

²⁴ Fundo Caio Tulio Romano Mello. Carta ao Mario Bhering. 22/07/1985. Rio de Janeiro. Memória da Eletricidade. Código CP TR dossiê 11. p3

²⁵ Trata-se de uma afirmação bem polêmica. Além das dificuldades da concessão da Light na década de 1970 citadas na nota 16 deste artigo, a transferência da Light a Eletrobrás aumentou os salários na empresa, e ainda permitiu tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo a eletrificação de comunidades; a implantação de atendimento telefônico via voz e a implantação de Centro de Difusão e conservação dos inestimáveis acervos textual, audiovisual e iconográficos, (Boa Nova, 2002, p. 68, 71, 72, 81 e 103), hoje a Fundação Energia e Saneamento em São Paulo e o acervo Histórico empresaria da Light no Centro Cultural Light no Rio de Janeiro.

Eletrobrás, que era uma empresa do governo federal, representada pelo valor patrimonial” (grifo nosso).

Além disto, num Estado com problemas de fornecimento de energia como o Rio de Janeiro teria mais dificuldades de utilizar a energia excedente de São Paulo, conforme deduz-se no depoimento de (Leal, 1991):

“[...] o Rio **[de Janeiro]** era muito dependente da usina de Ribeirão das Lajes, [...], cujo abastecimento dependia de São Pedro: era as chuvas. Então, num ano seco, havia esse problema de racionamento no Rio, provocado pela falta de chuva no reservatório de Ribeiro das Lajes. **Isso só foi parcialmente resolvido com a ligação com São Paulo, porque aí passou a haver meios de trazer energia de São Paulo para o Rio [de Janeiro] quando havia falta aqui [de energia]**” (grifo nosso).

Na hipótese contrafactual de que a Eletropaulo tive pago a dívida, mesmo em um contexto cuja alienação foi radicalmente prejudicial a empresa, a Light teria algum reforço no fluxo de caixa contábil, conforme depoimento de (Mello, 1981, p. 14):

“Os efeitos da venda do subsistema São Paulo já começaram a fazer sentir em 1981: a remuneração não ultrapassará a taxa de 7,8 %, não haverá disponibilidade de recursos operacionais (valor negativo de Cr\$ 6,8 Bilhões), **mas o pagamento inicial feito pela Eletropaulo levará a Cr\$ 6,1 Bilhões o total de recursos próprios que, somados aos novos capitais acionários e aos empréstimos tomados garantirão, no ano, os Cr\$ 13,9 Bilhões de recursos, para execução do programa de obras**” (grifo nosso).

Ou seja, segundo o então vice-presidente de planejamento da Light, Palestra do Diretor de Planejamento Empresarial ao Conselho de Administração da Light, em 1981 (Mello, 1981, p. 16):

“Concluindo: o combate a inflação exige, no momento, uma rígida política de contenção nos gastos. Mas isso não significa – nem exige – que se deixe de dar à Companhia condições de rentabilidade mínima que garantam sua sobrevivência. **A venda do Subsistema São Paulo proporcionará, durante algum tempo, recursos para investir na indispensável recuperação e expansão, mas esse alívio temporário no fluxo de caixa** não significa que se possa delongar as medidas para aumento de geração de recursos próprios, **hoje insuficientes para atender ao serviço da dívida e a remuneração dos acionistas**” (grifo nosso).

Além do calote da Eletropaulo, a dívida só foi paga quando foi feita a privatização da Eletropaulo em 1997, sem nenhum valor repassado a Light – que em 1996 foi privatizada para a EDF. Ou seja, o prejuízo para investimentos em distribuição na área de concessão da Light foi irreversível.

Mas o calote da Eletropaulo gerou diversos problemas para o fornecimento de energia no Rio de Janeiro, e por limitações de espaço editorial apenas utilizaremos a manifestação do então Governador do Rio de Janeiro entre 1986 a 1989, (Auler, 1988):

“Para ele, [o então governador do Estado do Rio de Janeiro] uma solução inicial seria a empresa apressar a cobrança do crédito de US\$ 130 milhões que tem junto a Eletropaulo, estatal paulista que não paga seus débitos junto à Furnas (por compra de energia) e a Light (uma dívida antiga, consequência da compra da Light de São Paulo)” (grifo nosso).

E numa situação manifestamente prejudicial aos interesses do então Estado do Rio de Janeiro, o Sistema São Paulo foi na prática “doador” ao Estado de São Paulo em 1981, sendo separado do Rio de Janeiro. Formalmente, houve uma alienação na qual a Light Rio, então Light Serviços de Eletricidade S/A teria metade do controle acionário da Eletropaulo com mais o pagamento da venda, forçada por um ato individual do presidente Figueiredo. Todavia, a Eletropaulo fez como política dar calote na Light, tendo a última ajuizado ação judicial no TJ/SP pois tal contexto retirava da Light no Rio de Janeiro recursos para a própria empresa. E quando finalmente a dívida foi paga pela Eletropaulo, o recebimento dos valores ficou com a Eletrobrás – e não com a Light.

Mesmo se a Light não tivesse sido privatizada quanto do pagamento da dívida da Eletropaulo e recebido os valores devidos, a cisão foi um péssimo arranjo para a Light, com enorme prejuízo ao fornecimento de energia no Estado do Rio de Janeiro.

“Ao ter o controle acionário adquirido pela Eletrobrás, em 1979, a Light já encontrava sérias dificuldades para captar os recursos necessários para sua expansão. [...] A venda do sistema São Paulo à Eletropaulo, em 1981, transferiu para aquela companhia estadual esse grave problema e, para o Estado de São Paulo, a responsabilidade de obter recursos para pagar a compra e financiar a expansão. [...] Não foi isto que ocorreu. Em primeiro lugar, por que o Estado de São Paulo não supriu a Eletropaulo com o capital indispensável e, com isso, aquela empresa até agora [...] não logrou-se equilibrar-se. Para manter-se, vem, inclusive, deixando de pagar a Eletrobrás as quotas de reversão e de garantia

[...]que repercutiu no lucro da Light sob a forma de resultado negativo na participação acionária²⁶” (grifo nosso).

Entre outras obrigações contratuais não cumpridas pela Eletropaulo a Light, a mesma não pagou parcelas da venda do subsistema desde novembro de 1988 e outras anteriores; não pagou juros anuais das debêntures desde 1987 e outras séries de debentures com vencimentos em 1992, 1993 e 1994; não pagou corretamente os juros das debentures e os dividendos devidos a Light entre os anos de 1981 a 1991²⁷.

Os citados calotes da Eletropaulo com a Light geraram o seguinte contencioso judicial: na 1º Vara Federal em São Paulo, duas ações ordinárias para o recebimento de valores de dividendos e correção monetária que depois foram repassadas para a 39º Vara Cível Estadual; na 13º Vara cível estadual em São Paulo, ação referente a cobrança de valores da “venda” do sistema São Paulo da Light para a Eletropaulo e, por fim, na 9º Vara Federal em São Paulo, ação ordinária para recebimento de juros pelo calote dado pela Eletropaulo no pagamento dos debêntures.

7 CONCLUSÕES

Esta nota de pesquisa apresentou os principais diagnósticos sobre como a industrialização no Estado da Guanabara. A mesma foi travada não somente por limitações no relevo geográfico carioca e fluminense que permitissem o aumento da capacidade de geração de energia hidráulica, mas também na dificuldade de obtenção de capitais que financiassem a expansão da geração, transmissão e distribuição de energia como também as limitações tarifárias. Tal situação gerou diversas restrições na industrialização no Rio de Janeiro.

Além disto, a cisão do sistema São Paulo da Light prejudicou muito o Estado do Rio de Janeiro. O mesmo perdeu não somente as possibilidades de sinergia entre os dois sistemas como também o prejuízo financeiro a Light do Rio de Janeiro pelo fato de que, para efeitos práticos, o sistema São Paulo foi doado ao governo paulista e os supostos pagamentos futuros a Light em sua quase maioria não foram feitos. Isto gerou um

²⁶Fundo Caio Tulio Romano Mello. **Carta ao Mario Bhering. 22/07/1985.** Rio de Janeiro. Memória da Eletricidade. Código CP TR dossiê 11. P. 03

²⁷ Este parágrafo e o próximo são baseados no Fundo John Reginald Cotrim. **Documentos da Light Serviços de Eletricidade S.A referentes a pendências judiciais da Eletropaulo.** Série Participação em Conselhos Empresariais. Rio de Janeiro. Memória da Eletricidade, código CP.JRC.835 .

contencioso jurídico da Light com a Eletropaulo nas Justiças Federal e estadual em São Paulo.

Todavia, essa dívida só foi sanada em 1996 quando a Light foi privatizada para o grupo Électricité de France S/A (EDF) para viabilizar a privatização da Eletropaulo – mas os recursos foram para a Eletrobrás, e não para investimentos em infraestrutura de energia elétrica na Light no Rio de Janeiro.

Conclui-se este artigo com duas hipóteses entrelaçadas para outras pesquisas²⁸: e se o governo federal tivesse investido na expansão de Furnas para o Rio de Janeiro, na mesma estratégia de atuação da CESP em São Paulo nas décadas de 1960 e 1970? e se os recursos investidos na construção de Brasília tivessem sido investidos numa ação governamental de Furnas para aumentar a oferta de energia elétrica para o Rio de Janeiro, capital Niterói e o então Distrito Federal no Rio de Janeiro?

O ponto de partida destas duas hipóteses é enquanto a área dos antigos Estados da Guanabara e do Distrito Federal no Rio de Janeiro (1933-1960) era atendida por uma empresa privada, Light; em São Paulo haviam a própria Light e a estatal paulista CESP – mas Furnas nunca foi pensada para ter uma atuação no DF(RJ) e muito menos no Estado da Guanabara como prioridade.

Neste aspecto, a análise de (Boa Nova, 2002, p.48) em que enfatiza que a excessiva preocupação da Light em “[...] reduzir os seus investimentos ao estritamente necessário ou inadiável” enquanto na CESP, segundo os dois próximos depoimentos de egressos dela: “Por sua vez, a CESP, empresa que já nasceu política, fez a “estrela”: já fez grande, para a carga²⁹ ir chegando” - (Boa Nova, 2002, p.48); ou: “A eletricidade vinha antes do desenvolvimento. A CESP era até criticada por possuir instalações ociosas. Ela já construía já prevendo uma expansão” - (Boa Nova, 2000, p.88).

Por maior que seja o potencial hidroelétrico da área geográfica de São Paulo comparado com o Rio de Janeiro, outra grande questão é que a administração pública no antigo DF(RJ) não tinha uma identidade própria como a do Estado de São Paulo - mas tinha uma grande ingerência da Presidência da República: no governo Vargas (1951-1954) até havia uma preocupação com o DF(RJ), (Gomes e Baptista Neto, 2015)³⁰.

²⁸Estas duas hipóteses foram inspiradas a partir do Email do Doutorando em Economia da UFRJ André Aranha, com comentários excelentes sobre apresentação que originou este estudo no “I Seminário de Estudos sobre o Estado do Rio de Janeiro (I SEERJ)”.

²⁹Neste contexto, de forma não técnica seria um equivalente da demanda por energia elétrica.

³⁰Trata-se esse livro dos bilhetes do Presidente Getúlio Vargas ao seu chefe do gabinete civil, Lourival Fontes, para os anos de 1951 e 1954 num minucioso relato das relações das Administrações Públicas Federal e Municipal da antiga PDF, Prefeitura do Rio de Janeiro – 1933/1960.

Todavia, para o Presidente Juscelino Kubitschek, Minas Gerais e Brasília faziam parte do seu planejamento governamental - mas o Rio de Janeiro não; e aí o problema reside na parca identificação dos ocupantes federais com um projeto de criação de infraestrutura de energia elétrica que envolveriam outros Estados além do Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro, capital Niterói, dado que o grupo de egressos de Minas Gerais era muito forte em Furnas – criada a partir da CEMIG.

Furnas foi criada na mesma gestão do Presidente Juscelino Kubitschek (Boa Nova, 2000 p.30) que fez a etapa inicial de construir Brasília, ainda no Distrito Federal no Rio de Janeiro. Mas as linhas de transmissão dela foram priorizadas para Minas Gerais e São Paulo, e mesmo sendo uma empresa de economia mista federal, a mesma tinha muita influência da CEMIG e de interesses do Estado de Minas Gerais (Boa Nova, 2000 p.29-31). De acordo com o verbete “Furnas”³¹ no sítio da Memória da Eletricidade: “Em 1963 houve o primeiro acionamento das unidades geradoras de energia. **A usina foi conectada às capitais paulista e mineira por intermédio de linhas de 345 kV. A ligação direta com o Rio de Janeiro foi estabelecida em 1968**” (grifo nosso).

Uma outra hipótese é a polêmica transferência do Distrito Federal do Rio de Janeiro para Brasília: e se os recursos nela empregados tivessem sido investidos na infraestrutura de energia elétrica na atual área do Estado do Rio de Janeiro? Neste aspecto, o livro de Ronaldo Costa Couto, (Couto, 2006) notório defensor de JK e de Brasília – mesmo que partes do citado livro sejam imparciais e com uma ponderação adequada dos prós e contras da construção de Brasília, apresenta os pontos prós e contras da construção dela até do ponto de vista financeiro – apresenta a análise de que tendo recursos gerados por processo inflacionário e com caixa disponível nos então existentes institutos de previdência por categorias profissionais, os mesmos prédios construídos em Brasília no Plano Piloto foram vendidos pela Caixa Econômica Federal (Couto, 2006, p.249) – e os recursos não retornaram ao citados institutos de previdência. Ou seja, trata-se de uma hipótese para outros pesquisas: como a opção política de JK por Minas Gerais e Brasília contribuíram para o não investimento em energia elétrica para a área geográfica do atual Estado do Rio de Janeiro?

A primeira dificuldade (Teixeira, 1996, p. 28) é que a construção de Brasília tem o inusitado de ter sido construída sem contabilidade oficial registrada (Couto, 2006, p.244) - algo bem extraordinário até para a época em que foi construída. Entre diversas

³¹ <https://memoriadaeletricidade.com.br/acervo/499/furnas> acesso em 23/02/2024

estimativas, pode no mínimo ter tido o custo de 36 bilhões de Dólares Norte-p Americanos no câmbio do ano de 1996 (Teixeira, 1996, p. 28). Ou 1,0% do Produto Interno Bruto do Brasil por ano em entrevista de Delfin Neto a Ronaldo Costa Couto (Couto, 2006, p.222).

E se esses recursos gastos com a construção de Brasília tivessem sido utilizados para aumentar a infraestrutura de geração e transmissão de energia elétrica para o então Distrito Federal no Rio de Janeiro e o Estado do Rio de Janeiro, capital Niterói? Ou conforme trechos de entrevista do pesquisador Ib Teixeira da FGV/RJ em reportagens jornalísticas, (Seabra e Dieguez, 1996) ou (Vasconcellos, 1996):

“Mas, segundo o Economista [Ib Teixeira], o preço de Brasília não se restringe ao passado. Com receita e população inferiores às de outros Estados, como o Rio [de Janeiro] e São Paulo, a capital consome, só em transferências dos recursos do Tesouro Nacional, muito mais. Em 1994, o Distrito Federal [BSB], com pouco mais de 1,7 milhões de habitantes, abocanhava mais de R\$ 1 Bilhão do tesouro [...] Como a receita de Brasília é reduzida temos que, às vésperas do ano 2000, quem banca Brasília é o tesouro”

“Em vez de gerar riquezas, Brasília sempre gerou despesas [...] Brasília gastou e vai continuar gastando muito mais, alerta Teixeira. “A cidade é um sorvedouro de riquezas e seria bom para o país que ela não fosse considerada irreversível” (grifo nosso).

Enfim, repete-se na cisão do Sistema São Paulo da Light para a Eletropaulo decisões governamentais baseadas apenas na decisão pessoal do Presidente da República mesmo com estudos indicando os riscos jurídicos de tal decisão e os impactos de tal decisão na Light no Rio de Janeiro, como também foi o caso de Brasília – só que sem estudos de nenhuma natureza, e sem levar em conta os impactos da decisão do ponto de vista de planejamento e orçamento, conforme ponderação de (Couto, 2006, p. 238 e 239):

“Não houve projeto econômico [para a construção de Brasília]. Nem mesmo estudos preliminares. A decisão foi claramente tomada no escuro. Instinto e vontade kubitschekianos. Sem projetos, sem estimativas de investimentos, sem avaliação mínima de custos. Nenhum estudo de viabilidade. O governo não tinha tempo e era quase evidente que um estudo convencional dificilmente concluiria pela viabilidade. [...]

Este estilo de decisão, que reúne audácia, firmeza e voluntarismo não é monopólio de Kubitschek. A criação de fatos consumados e a sobreposição de benefícios intuídos e prioridades anteriores ou

alternativas, custos e mesmo disponibilidade de recursos é banal na história pública brasileira” (grifo nosso).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. **O presidente Joao Figueiredo e a Copa do Mundo - Paulo Figueiredo**. Disponível em: <https://diplomattizando.blogspot.com/2013/10/o-presidente-joao-figueiredo-e-copa-do.html>; segunda-feira, 28 de outubro de 2013. Acesso em 20 jan. 2025
- AMORIM, M. S. de. **Tecnocracia: saber ou poder?** Tempo Presença, Rio de Janeiro, v. 16, n.274, p. 23-25, 1994.
- AMORIM, M. S. de. **Tecnocracia e democracia: tendências e impasses**. Boletim Científico do Mestrado e Doutorado Em Direito, Rio de Janeiro, v. 1, n.2, p. 33-39, 1994.
- AMORIM, M. S. de. **Controle social, tecnocracia e poder político no Brasil**. In: Felipe Augusto de Miranda Rosa. (Org.). Direito e Mudança Social. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Achiamé, 1984, v. 1, p. 93-106.
- AULER, M. Jornal do Brasil, 22/08/1988 Governador cobra da Light solução para o racionamento
- BÔA NOVA, A. C. **Da Light à Eletropaulo: Permanência e Mudança na Cultura de uma Empresa**. São Paulo: Escrituras, 2002.
- BÔA NOVA, A. C. **Percepções da Cultura da CESP**. São Paulo: Escrituras, 2000.
- COUTO, R. C. **Brasília Kubitschek de Oliveira**. Rio de Janeiro: 5 ed. Record, 2006.
- D'ARAÚJO, C. e CASTRO, C. **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: FGV/RJ, 1997.
- DIMENSTEIN, G; NEGREIROS, J.; NOBLAT, R.; LOPES, R. e FERNANDES, R. **O complô que elegeu Tancredo**. Rio de Janeiro: Editora Jornal do Brasil (JB), 1985.
- DREIFUSS, R A. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1987
- OS ARQUIVOS DE DELFIM. **Isto é Dinheiro**. 19/11/2003. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/os-arquivos-de-delfim/>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- FARHAT, S. **Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: ABERJE, 2007.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA GUANABARA (FIEGA) **Energia problema de todos**. Guanabara Industrial, outubro de 1967, nº5, Ano v.

Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/2288597/jorge-rocha-tese.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

FERREIRA, M. C. **História da PGE/RJ e suas antecessoras (1899-1983)**. Rio de Janeiro. Pesquisa em andamento em 2025.

FERREIRA, M. C. **História do Departamento Jurídico da Light (1899-2000): (re)configuração nas identidades de advogados corporativos**. 2025. [no prelo].

BITTENCOURT, G. e LIMA, H. C. Exclusivo: Fala Figueiredo *in* **Folha de São Paulo**: 20 textos que fizeram história. Folha de São Paulo, São Paulo, 2016.

GRUPO LIGHT S/A. **Release de resultados 1/T4 da Light**. Disponível em <https://ri.light.com.br/divulgacoes-e-resultados/central-de-resultados/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

GOMES, A e BAPTISTA NETO, F. **Getúlio escreve a Lourival: os bilhetes à Casa Civil da Presidência da República (1951 e 1954)**. Editora Diário Oficial do Estado de Sergipe. (EdiSE), Aracaju, 2015.

LEAL, A. **Alexandre Leal: Depoimento de história de vida**. Projeto Memória do Setor de energia elétrica: fase pré-operacional da Eletrobrás. Entrevista concedida ao Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

LEAL, A. Expansão do sistema de distribuição. **Simpósio sobre problemas de energia elétrica no Estado da Guanabara**. Clube de Engenharia. Rio de Janeiro 1967.

LEAL, A. Expansão do sistema de distribuição. **Simpósio sobre os grandes problemas do Estado da Guanabara**. Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. 1961.

SOUZA, M. L. de. **Energia: Da Light à Eletropaulo: desenvolvimento e curto circuito do trabalho**. Presidente Venceslau, Letras à Margem, 2002.

Light. **Relatório anual 1978**. Rio de Janeiro, 1978.

Light. **Relatório anual 1979**. Rio de Janeiro, 1979.

Light. **Relatório anual 1981**. Rio de Janeiro, 1981.

Martins, C. E. **Tecnocracia E Capitalismo: A Política Dos Técnicos No Brasil**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1974.

MELLO, C. T. R. **Palestra do Diretor de Planejamento Empresarial ao Conselho de Administração da Light**, setembro de 1981.

FALCÃO, A. **Despacho do Ministro Armando Falcão com o Senhor Presidente Ernesto Geisel em 24 de abril de 1974: Decomposição dos assuntos constantes da agenda anexa**. Fundo EG pr 1974.04.24/1. CPDOC/FGV-RJ, 1974.

GASPARI, E. *A Ditadura acabada*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2016

TENDLER, J. **Electric Power in Brazil**: Entrepreneurship in the public sector. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos da América: Harvard University Press. 1965.

RICHER, P. **Paulo Richer**: depoimento de história de vida. Projeto Memória do Setor de energia elétrica: fase pré-operacional da Eletrobrás. Entrevista concedida ao Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

SEABRA, C. e DIEGUEZ, C. **Construção de Brasília custou US\$ 155 Bilhões**. Jornal Impresso O Globo, Rio de Janeiro, 21 de Abril de 1996.

SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES, Empresa Light – serviços de Eletricidade S/A, ACE 5098/1980: informe nº3131/117/ASP/1980. Agência São Paulo, 1980. Fundo Serviço Nacional de Informações, Arquivo Nacional.

SCARTEZINI, A. C. **Segredos de Médici**: prefácios de Jarbas Passarinho e Paulo Brossard. São Paulo, Editora Marco Zero, 1985.

VASCONCELLOS, P. **Brasília gera despesas há 36 anos**. Jornal da tarde: São Paulo, 23/04/1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/682888>. Acesso em: 02 abr. 2025.

VIVEIROS, R. **Lauda Natel: um bandeirante**. São Paulo: Editora da Imprensa Oficial de São Paulo, 2007.

UNITED STATES AGENCY IN DEVELOPMENT (USAID). **Brazil Rio Light S/A and São Paulo Light S/A. Capital Assistance paper: proposal and recommendations for the review of the development loan committee**. Document #AID/DLC/P-Rio de Janeiro: mimeographed, June 1965

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

A IMPORTÂNCIA DO POLO GASLUB PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO LESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO

THE IMPORTANCE OF THE GASLUB HUB FOR THE REGIONAL DEVELOPMENT OF THE EAST METROPOLITAN RIO DE JANEIRO

Jacob Binsztok

 <https://orcid.org/0000-0003-0578-0918>

Correspondência: jacob.binsztok@gmail.com

Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89412

Recebido em: 29 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O trabalho mostra a relevância do Polo GasLub para o desenvolvimento da cadeia produtiva de petróleo e gás do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, destacando as oportunidades ofertadas pelo empreendimento e os respectivos desafios, bem como a análise dos impactos tecnológicos, econômicos, sociais e ambientais, salientando a mudança de paradigma adotada pela atual iniciativa em substituição ao antigo modelo do Comperj, fundamentado na implantação de uma refinaria de petróleo, propondo ainda a inserção do empreendimento na dimensão regional, como instrumento de difusão e adensamento da atividade industrial nos municípios do Leste Metropolitano, representado por Niterói, São Gonçalo, Maricá, Itaboraí, Tanguá e Cachoeiras de Macacu. A iniciativa, a cargo da Petrobras, pretende ampliar a geração de trabalho e renda qualificados na região, embora o levantamento de dados secundários realizados pela pesquisa tenha mostrado a presença de uma elevada informalidade, baixa remuneração salarial, precárias condições de saneamento, violência e vulnerabilidade social racializada, grande evasão escolar, comprovando a necessidade de serem adotadas políticas de inclusão social que sirvam de suporte a um processo de industrialização pautado pela inovação e pela sustentabilidade.

Palavras-chave: Polo GasLub; leste metropolitano do Rio de Janeiro; UPGN; gasoduto rota 3; Bacia de Santos.

ABSTRACT

The work shows the relevance of Polo GasLub for the development of the oil and gas production chain in the Metropolitan East of Rio de Janeiro, highlighting the opportunities offered by the enterprise and the respective challenges, as well as the analysis of technological, economic, social and environmental impacts, highlighting the paradigm shift adopted by the current initiative to replace the old Comperj model, based on the implementation of an oil refinery, also proposing the inclusion of the enterprise in the regional dimension, as an instrument for the dissemination and



densification of industrial activity in the municipalities of the East Metropolitan, represented by Niterói, São Gonçalo, Maricá, Itaboraí, Tanguá and Cachoeiras de Macacu. The initiative, under the responsibility of Petrobras, aims to increase the generation of qualified work and income in the region, although the collection of secondary data carried out by the research showed the presence of high informality, low salary remuneration, precarious sanitation conditions, violence and vulnerability racialized society, high school dropouts, proving the need to adopt social inclusion policies that support an industrialization process guided by innovation and sustainability.

Keywords: polo GasLub; metropolitan east of Rio de Janeiro; UPGN; route 3 gas pipeline; Santos Basin.

RESÚMEN

El trabajo muestra la relevancia del Polo GasLub para el desarrollo de la cadena productiva de petróleo y gas en el Este Metropolitano de Río de Janeiro, destacando las oportunidades que ofrece el emprendimiento y los respectivos desafíos, así como el análisis de los aspectos tecnológicos, económicos, sociales e impactos ambientales, destacando el cambio de paradigma adoptado por la actual iniciativa de sustitución del antiguo modelo Comperj, basado en la implementación de una refinería de petróleo, proponiendo además la inclusión del emprendimiento en la dimensión regional, como instrumento para la difusión y densificación de actividad industrial en los municipios del Este Metropolitana, representada por Niterói, São Gonçalo, Maricá, Itaboraí, Tanguá y Cachoeiras de Macacu. La iniciativa, bajo responsabilidad de Petrobras, apunta a aumentar la generación de trabajo calificado e ingresos en la región, aunque la recolección de datos secundarios realizados por la investigación mostró la presencia de alta informalidad, baja remuneración salarial, condiciones sanitarias precarias, violencia y la vulnerabilidad de la sociedad racializada, la deserción escolar, lo que demuestra la necesidad de adoptar políticas de inclusión social que apoyen un proceso de industrialización guiado por la innovación y la sostenibilidad.

Palabras claves: polo GasLub; este metropolitano de Río de Janeiro; UPGN; gasoducto ruta 3; Cuenca de Santos.

1 INTRODUÇÃO

Após frustradas tentativas de resgatar o Comperj mediante parcerias com corporações globais e nacionais do setor de petróleo e gás, como a *China National Oil and Gas Exploration on Development Company* (CNODC) e com a Braskem, a Petrobras em 2020 decide liquidar o empreendimento, substituindo-o pelo Polo GasLub. Recentemente, a empresa renomeou o empreendimento para Polo de Energias Renováveis São Boaventura, em função de um antigo convento franciscano do século XVII restaurado e localizado em Itaboraí. Para atender aos requisitos exigidos, a Petrobras instituiu uma nova configuração espacial e produtiva para o antigo Comperj, ancorada na construção de uma Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN), com

capacidade para processar 21 milhões m³/dia, transportado pelo gasoduto Rota 3, proveniente do Campo de Lula, localizado no Pré-sal da Bacia de Santos.

Cabe ressaltar a relevância do gás natural para a transição energética, na medida em que a molécula pode contribuir para a produção do hidrogênio cinza e também para a produção do hidrogênio azul, dependentes da captura e transformação de CO₂, em plantas destinadas à fabricação de amônia e ureia, insumos indispensáveis à indústria de fertilizantes nitrogenados.

A importância econômica do Polo GasLub destaca-se pela crescente valorização do mercado nacional e internacional de gás natural, agravada pelos conflitos entre a Rússia e a Ucrânia e a volatilidade dos mercados exportadores de insumos do Golfo Pérsico. O gás natural é indispensável para a produção de fertilizantes, siderúrgicos, cimento, cerâmicas, vidro, papel e celulose e alimentos e bebidas, que poderão ampliar a geração de emprego e renda dos municípios do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, dependentes em grande parte do trabalho formal e informal realizado em Niterói e na capital fluminense.

A equidistância dos mercados consumidores e das fontes de matérias-primas presentes no Polo GasLub, como pode ser visto na Figura 1, remete à experiência bem-sucedida da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda, no Médio Paraíba, localizada em uma região marcada pela cafeicultura decadente, que contribuiu para a formação do Primeiro Complexo Industrial Brasileiro, e inaugurando uma nova configuração do espaço brasileiro, denominada Novo Sudeste, considerado o centro de comando e decisão do país.

Figura 1 – Equidistância de Itaboraí às Metrôpoles de São Paulo, Belo Horizonte e Vitória



Fonte: Blog de Geografia (Adaptação: Jacob Binsztok e Daniel Goltara Machado)

É conveniente lembrar que a região, desde a década de 1970, se ressentiu de projetos de infraestrutura realizados durante o governo militar, tais como a Ponte Rio-Niterói, a rodovia Niterói-Manilha e a BR-101, que reduziram em torno de 60 km o acesso a Macaé, na época envolvida com o início da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos.

O trabalho apresenta também um relato do material e métodos utilizados, uma análise dos resultados e discussões, apresentação das conclusões e os referenciais bibliográficos consultados durante a realização da pesquisa.

2 MATERIAL E MÉTODOS

O arcabouço metodológico foi constituído mediante a execução dos seguintes procedimentos:

- Fundamentação teórica, realizada mediante revisão da literatura pertinente e consequente apropriação de contribuições de autores como Binsztok (2012 e 2018), enfatizando os impactos econômicos, ambientais e sociais decorrentes da construção e posterior paralisação definitiva das obras do Comperj e suas repercussões na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Vasconcellos, La Rovere e Pereira (2021 e 2024), analisando as mudanças da estrutura produtiva do estado do Rio de Janeiro e referência para verificar os indicadores de adensamento da atividade industrial do Leste Metropolitano, importante para o início do processo de consolidação do Polo GasLub, em Itaboraí. No âmbito global, utilizamos a contribuição de Ross (2015), que recomenda a revisão do conceito de enclave, geralmente apontado pela literatura como obstáculo para o adensamento da cadeia produtiva de petróleo e gás. Ainda nesta perspectiva, incorporamos também os referenciais teóricos preconizados por Soja (1993), Harvey (2005) e Santos (2009), quando analisam as transformações decorrentes dos movimentos da denominada reestruturação produtiva, particularmente os relacionados à flexibilização, precarização e terceirização das relações de trabalho e no predomínio da financeirização no desenvolvimento capitalista contemporâneo.

- Coleta e análise de dados secundários publicados em instituições públicas e privadas relacionadas à proposta, tais como: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Empresa de

Pesquisa Energética (EPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Casa Fluminense, Municípios e outras relevantes para a realização do trabalho. Os dados secundários também serão utilizados para a confecção de tabelas, quadros e mapas, retratando questões relevantes para o projeto.

- Realização de entrevistas semiestruturadas com 10 (dez) *stakeholders*, de instituições públicas e privadas, com o objetivo de identificar / comprovar oportunidades e desafios para a indústria de fertilizantes nitrogenados no Polo GasLub.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As entrevistas, os trabalhos de campo e a coleta dos dados secundários comprovaram as observações de Vasconcellos, La Rovere e Pereira (2021), quando alertaram para a baixa complexidade da estrutura produtiva do estado do Rio de Janeiro, particularmente do Leste Metropolitano, marcado pela presença de setores tradicionais como alimentação, bebidas, vestuário e manutenção.

Prosseguindo, Vasconcellos, La Rovere e Pereira (2024) se detiveram na análise da cadeia produtiva de petróleo e gás fluminense, destacando também sua baixa complexidade e ressaltando ainda sua forte concentração nas atividades de exploração e produção (E&P) que, em linhas gerais, não desenvolvem ações complexas, ao contrário do refino e do beneficiamento de produtos derivados do petróleo, mais próximos dos setores industriais de maior complexidade.

O Programa Nacional de Privatizações foi apontado com propriedade pelos autores como um dos responsáveis pela baixa complexidade do setor de petróleo e gás. O fato pode ser comprovado quando constatamos que, por ocasião da privatização da BR Distribuidora, foram encerradas as tratativas para a fundação de um centro de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) destinado a atender demandas pendentes do setor de refino e de transporte. Anteriormente, no final dos anos 1990, situação semelhante foi vivenciada quando da privatização da Petroquisa, onde foram liquidadas as negociações para a construção de um centro de PD&I destinado ao setor petroquímico. É importante lembrar que as instituições estavam previstas para funcionar conectadas ao centro de PD&I Leopoldo Miguez de Mello, CENPES / UFRJ.

Seguindo a tendência, com a privatização da Eletrobras, tornou-se incerta a continuidade das atividades do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL), localizado nas proximidades do CENPES e evidenciando uma proximidade dos centros de PD&I estatais com a UFRJ, embora outras instituições de ensino e pesquisa fluminenses e do país também possuem parcerias com os respectivos centros.

Com relação às atividades do setor de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás, cabe assinalar a contribuição de Binsztok (2018), quando analisa a organização da rede horizontalizada liderada pela Petrobras para o apoio das atividades do setor, em parceria com instituições universitárias de ensino superior, públicas e privadas, concentradas na região metropolitana do Rio de Janeiro. Embora previstas pelas diretrizes da Agência Nacional de Petróleo (ANP), a rede não contemplava ações destinadas a mitigar impactos ambientais, sociais, econômicos e tampouco iniciativas voltadas para o desenvolvimento regional. A justificativa para este posicionamento do CENPES era a ausência de recursos, pois os problemas concernentes ao setor de exploração e produção (E&P) drenavam toda a capacidade financeira destinada ao PD&I do setor de petróleo e gás.

Contudo, a análise das contribuições de Vasconcellos, La Rovere e Pereira (2024) revela expectativas positivas em relação à implantação do Polo GasLub no que se refere à ampliação da complexidade da cadeia produtiva de petróleo e gás fluminense, situação que não poderia ser observada em Binsztok (2018) nem em Vasconcellos, La Rovere e Pereira (2021) quando o empreendimento destinado para o beneficiamento do gás natural oriundo da Bacia de Santos ainda não estava sendo cogitado pela Petrobras.

Os significativos passivos ambientais do antigo Comperj foram mencionados com propriedade em Oliveira e Cândido (2018) e em Bienenstein et al (2018), embora não tenham sido levantadas soluções para mitigar as consequências sociais, econômicas e ambientais para as comunidades de São Gonçalo e Itaboraí, impactadas pelo abandono do projeto, que ainda apresenta cerca de 40 milhões de metros quadrados ociosos aguardando a implantação de plantas industriais e de serviços. Recentemente, a Petrobras ofertou ao mercado parte dessas áreas para sua comercialização, não tendo obtido retorno dessa iniciativa.

Em relação à apresentação das vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais locais, que se constituem em um desafio à industrialização de caráter inclusiva, foram organizadas as seis tabelas abaixo, mostrando indicadores que revelam desequilíbrios, inclusive racializados, presentes nos municípios do Leste Metropolitano do Rio de

Janeiro, conforme se observa na leitura da Tabela 3. A análise dos indicadores mostra a necessidade de serem efetivados procedimentos de inclusão social, pois em linhas gerais os municípios apresentam vulnerabilidades incompatíveis com o processo de industrialização moderno e pautado em uma transição energética ecológica, justa e eficiente.

Tabela 1 – Indicadores Ambientais / Recursos Hídricos: inundações, deslizamentos, abastecimento e coleta - Municípios do Leste Metropolitano

Município	Domicílios em áreas de alto risco de inundações ¹	Domicílios em áreas de alto risco a deslizamentos ²	Abastecimento de água ³	Coleta e tratamento de esgoto ⁴
Cachoeiras de Macacu	40%	2,5%	83,8%	39,2%
Itaboraí	17%	0%	21,0%	0%
Maricá	25%	0%	36,8%	3,3%
Niterói	30%	1,8%	100%	100%
São Gonçalo	20%	0,1%	90,1%	31,8%
Tanguá	28%	0,1%	20,1%	0%

Fonte: Perfis Municipais 2024 - Casa Fluminense (Organização: Jacob Binsztok; Daniel Goltara Machado).

A leitura da Tabela 1 revela o desequilíbrio entre os indicadores ambientais dos municípios do Leste Metropolitano, onde Cachoeiras de Macacu, em função de apresentar cerca de mais de 50% de seu território em área protegida, possuindo quase 1 hectare de área verde por habitante, se destacando dos demais, embora 40% das habitações locais estejam localizadas em áreas de risco sujeitas a inundações, agravadas no caso pela ocorrência de eventos extremos da emergência climática.

A leitura da Tabela 1 revela também a precariedade dos serviços municipais de coleta e tratamento de esgoto, onde Itaboraí e Tanguá não possuem o referido serviço, acompanhados de Maricá com apenas 3,3% e a reduzida colocação de São Gonçalo,

¹Percentual de domicílios particulares localizados em áreas de alto risco a inundação (Casa Fluminense, com base em IBGE e SGB, 2024).

²Percentual de domicílios particulares localizados em áreas de alto risco a deslizamento (Casa Fluminense, com base em IBGE e SGB, 2024).

³Percentual de habitantes atendidos por rede de água. Estes números, informados diretamente pelas concessionárias, não consideram a qualidade da água nem a regularidade no abastecimento (Snis, 2021).

⁴Percentual da população com coleta e tratamento de esgoto (Seas, 2022).

abrangendo pouco mais de 30% das residências no 2º município mais populoso do estado, com uma população de 896.744 habitantes (Censo 2022). Logo, verificamos que 611.579 residentes não possuem acesso ao serviço de coleta e tratamento de esgoto, representando uma população superior à do município de Niterói ou ainda maior que a totalidade dos municípios de Maricá (197.300), Itaboraí (224.267), Tanguá (31.086) e Cachoeiras de Macacu (56.943), conforme mencionado na Tabela 5.

Tabela 2 – Indicadores Ambientais - Municípios do Leste Metropolitano

Município	Área verde [m²/habitantes] ⁵	Registros de crimes ambientais [2022] ⁶	Empregos verdes ⁷	Unidades de Conservação ⁸
Cachoeiras de Macacu	9.970,7	0	120	8
Itaboraí	250,1	20	145	3
Maricá	651,9	95	154	7
Niterói	95,8	87	5.498	6
São Gonçalo	45,0	48	1.391	7
Tanguá	1.113,7	0	1	0

Fonte: Perfis Municipais 2024 - Casa Fluminense. (Organização: Jacob Binsztok; Daniel Goltara Machado).

A leitura da Tabela 2 mostra a desigual distribuição das áreas verdes pelos municípios do Leste Metropolitano, onde constatamos que Cachoeiras de Macacu possui cerca de um hectare de área verde por habitante, enquanto que São Gonçalo, Niterói e

⁵Área verde por habitante (m²/hab.) | Total de metros quadrados de área verde por habitante. As imagens de satélite que geram os dados possuem resolução espacial de 10 metros quadrados, isso significa que só são detectados fragmentos florestais de 10 m² ou mais (Casa Fluminense, com base em MapBiomass, 2022).

⁶Denúncias de crimes ambientais relativos ao uso do solo. Foram considerados os seguintes crimes ambientais: captação de água; construção irregular e parcelamento do solo; desmatamento; desvio de curso de água; extração mineral; poda ilegal e corte de árvore; poluição; e queimada. (SEPM, 2022, via Lei de Acesso à Informação).

⁷Estoque de empregos com potencial de contribuição à preservação e restauração da qualidade do meio ambiente e à redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Nota: Categorias de empregos considerados: conservação de florestas nativas; água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; fabricação de biocombustíveis; fabricação de veículos ferroviários; fabricação de bicicletas e triciclos não motorizados; construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas; construção de barragens e represas para geração de energia elétrica; e transporte ferroviário e metroviário (Novo Caged, 2022).

⁸Quantidade de Unidades de Conservação. As Unidades de Conservação (UCs) são espaços naturais delimitados e protegidos pela Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, devido a sua fauna e flora local. Esses espaços fazem parte do patrimônio natural e cultural do país. 2. Foram selecionadas todas as UCs (municipal, estadual e federal) para cada município. Uma mesma UC pode estar dentro de mais de um município (MMA, 2022).

Itaboraí apresentam as menores, evento que pode ser explicado pela urbanização acelerada e desordenada que caracterizam essas cidades. Acrescenta-se que Cachoeiras de Macacu possui mais de 50% de sua área sob proteção ambiental, em virtude da localização dos raros, porém significativos, mananciais de abastecimento d'água existentes no Leste Metropolitano.

Recentemente, o município vem sendo atingido por um processo de intensa especulação imobiliária, representado pela aquisição de sítios transformados em haras por investidores urbanos e ainda por loteamentos que comercializam reduzidos lotes em áreas carentes de infraestrutura básica.

Tabela 3 – Indicadores de Desequilíbrio Social Racializado - Municípios do Leste Metropolitano

Município	População negra ⁹	Diferença salarial entre brancos e negros ¹⁰	Pessoas negras assassinadas pelo Estado ¹¹	Pessoas negras internadas por doenças de veiculação hídrica ¹²
Cachoeiras de Macacu	63,7%	- R\$ 46,80	50%	0%
Itaboraí	68,8%	R\$ 198,66	81%	53,3%
Maricá	56,7%	R\$ 73,91	83%	68,2%
Niterói	42,5%	R\$ 545,32	82%	56,3%
São Gonçalo	62,9%	R\$ 159,32	61%	39,1%
Tanguá	72,9%	R\$ 42,83	100%	63,2%

Fonte: Perfis Municipais 2024 - Casa Fluminense. (Organização: Jacob Binsztok e Daniel Goltara Machado).

A Tabela 3 mostra que o contingente negro se constitui na maioria da população do Leste Metropolitano, e também o que apresenta a maior vulnerabilidade social e econômica, recebendo remunerações menores, alvo maior de violência policial e ainda sujeito a doenças de veiculação hídrica que agravam suas condições de vulnerabilidade. Em relação à violência policial, destacamos o caso do município de Tanguá, que registra

⁹Percentual da população negra (Censo IBGE 2022).

¹⁰Diferença de remuneração salarial média entre brancos e negros no emprego formal (RAIS, 2021).

¹¹Percentual de homicídios de pessoas negras decorrentes de intervenção policial, em relação ao total em 2022 (ISP, 2022).

¹²Percentual de negros internados por doenças de veiculação hídrica em relação ao total de internados (DataSUS, 2022).

o maior contingente percentual de população negra da região e paralelamente abrangeu 100% dos assassinatos debitados à ação do Estado, revelando alto déficit de cidadania que atinge os habitantes locais e ainda a ausência de efetivas ações afirmativas.

Cabe ressaltar que somente no município de Cachoeiras de Macacu a população negra possui remuneração pouco superior à branca, cabendo uma investigação mais apurada sobre as causas desse indicador.

Tabela 4 – Indicadores de Desequilíbrio de Gênero: Renda e Violência - Municípios do Leste Metropolitano

Município	População feminina ¹³	Diferença salarial entre homens e mulheres ¹⁴	Diferença salarial na administração pública ¹⁵	Registros de violência de gênero (a cada 1000 mulheres) ¹⁶
Cachoeiras de Macacu	51,1%	R\$ 147,90	R\$ 1.077,60	12,0
Itaboraí	52,0%	R\$ 780,30	R\$ 285,00	8,5
Maricá	51,9%	- R\$ 284,10	R\$ 404,10	15,9
Niterói	54,2%	R\$ 674,80	R\$ 598,70	13,7
São Gonçalo	53,0%	R\$ 388,20	R\$ 992,50	5,3
Tanguá	51,3%	R\$ 388,40	R\$ 197,40	8,6

Fonte: Perfis Municipais 2024 - Casa Fluminense. (Organização: Jacob Binsztok; Daniel Goltara Machado).

A Tabela 4 revela que a população feminina é ligeiramente majoritária nos municípios do Leste Metropolitano, não ocorrendo uma diferença significativa entre os dois segmentos. A leitura da tabela mostra que em Maricá as mulheres recebem remuneração superior à dos homens, porém nos demais municípios predominam remunerações inferiores. Também em Maricá, assinalamos a maior ocorrência de violência contra as mulheres, embora destacamos a ocorrência de subnotificações normais no registro desses casos.

¹³Percentual da população feminina (Censo IBGE 2022).

¹⁴Diferença de remuneração salarial média entre homens e mulheres no emprego formal (RAIS, 2021).

¹⁵Diferença na remuneração salarial média entre homens e mulheres no serviço público (RAIS, 2021).

¹⁶Casos registrados de violências contra a mulher a cada mil mulheres (ISP, 2021).

Convém lembrar o caso de São Gonçalo, que apresenta 5,3 casos por cada 1000 mulheres, mas possui uma população feminina de 475.274, quase igual à população total de Niterói, representada por 481.758 habitantes.

Tabela 5 – Indicadores Demográficos - Municípios do Leste Metropolitano

Município	População total ¹⁷	Variação da população entre 2010 e 2022 ¹⁸	População Quilombola ¹⁹	População Indígena ²⁰
Cachoeiras de Macacu	56.943	4,9%	0	44
Itaboraí	224.267	2,9%	5	252
Maricá	197.300	54,8%	0	357
Niterói	481.758	-1,2%	189	627
São Gonçalo	896.744	-10,3%	0	661
Tanguá	31.086	1,2%	0	31

Fonte: Perfis Municipais 2024 - Casa Fluminense. (Organização: Jacob Binsztok e Daniel Goltara Machado).

A Tabela 5 assinala a elevada proporção da população que migrou para Maricá no período de 2010 a 2022 – um contingente de 69.845 pessoas –, seguramente atraída pelas políticas públicas implementadas pela Municipalidade e custeadas pelo recebimento dos *royalties* decorrentes da exploração do petróleo, e, paralelamente, mostrou a redução da população de São Gonçalo, com 102.971 pessoas se retirando da cidade, em função da longa estagnação socioeconômica vivenciada pelo município, também impactado pelo abandono das obras do antigo Comperj, à semelhança de Itaboraí. As obras foram recentemente retomadas para o término da construção de uma UPGN, em Itaboraí, denominado de Polo GasLub, conectado ao Gasoduto Rota 3, proveniente de Maricá.

A tabela também mostrou a presença de população indígena em todos os municípios da região, e de população quilombola apenas em Niterói e Itaboraí, ausente nos demais municípios.

¹⁷ População residente nos municípios (Censo IBGE 2022).

¹⁸ Variação percentual da população de 2010 a 2022 (Censo IBGE 2022).

¹⁹ População quilombola (Censo IBGE 2022).

²⁰ População indígena (Censo IBGE 2022).

Tabela 6 – Indicadores Socioeconômicos: Renda e Educação - Municípios do Leste Metropolitano

Município	Salário médio (em salários mínimos)	Pessoal ocupado	Pessoal com até ½ salário mínimo ²¹	Abandono escolar ²²
Cachoeiras de Macacu	2,1	16,3%	35,6%	3,6%
Itaboraí	2,3	14,5%	37,7%	5,2%
Maricá	2,4	16,5%	33,8%	8,0%
Niterói	3,1	38,8%	29,3%	5,2%
São Gonçalo	2,0	11,1%	34,5%	5,3%
Tanguá	2,0	12,8%	38,3%	4,7%

Fontes: Panorama Cidades IBGE, 2022 e Perfis Municipais 2024 - Casa Fluminense (Abandono escolar) (Organização: Jacob Binsztok; Daniel Goltara Machado).

A Tabela 6 revela que o salário médio é baixo em todos os municípios da região, com uma pequena superioridade para Niterói, seguramente em consequência da concentração do setor público municipal, estadual e federal localizado na cidade. A título comparativo, constatamos que o salário médio em Macaé, também centralizada pela exploração e produção de petróleo em águas profundas e ultraprofundas, atinge cerca de seis salários mínimos, talvez em função da presença da Petrobras e ainda de uma rede de distribuidores de equipamentos e prestadores de serviços articulados com a cadeia produtiva de petróleo e gás, fato não observado em Maricá, que atua como uma unidade de apoio para o transporte de pessoal para as plataformas do Pré-sal da Bacia de Santos. Cabe a Niterói – e secundariamente a São Gonçalo – a função de suprir equipamentos para essas plataformas, por intermédio do transporte marítimo, geralmente usando bases instaladas em antigos estaleiros ao longo da Baía de Guanabara, como no caso da Ilha da Conceição, que também atua no apoio para reparos de embarcações.

As informações revelam também a presença de uma grande informalidade existente nos municípios, estimada na faixa de 30%, acompanhada também de significativas proporções de abandono escolar, com destaque para Maricá, apesar das políticas públicas implantadas pela Municipalidade, cabendo uma investigação mais

²¹Dados do Censo IBGE 2010.

²²Percentual de alunos que abandonaram a escola no ensino médio da rede pública (Inep, 2022). Abandono escolar é quando o(a) aluno(a) deixa de frequentar a escola sem ter concluído a sua formação.

apurado sobre a ocorrência deste fato, que compromete as perspectivas de desenvolvimento socioeconômico local e regional.

4 CONCLUSÕES

A pesquisa mostrou que existe unanimidade em relação ao caráter relevante e estratégico do Polo GasLub para a cadeia produtiva de petróleo e gás nacional, fluminense e, particularmente, para o Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, pois a região desde os anos de 1970 não é contemplada com uma iniciativa inclusiva e de grande porte, embora seja responsável pela receita de cerca de 40 bilhões de dólares, segundo a Secretaria de Comércio Exterior (SeCEX), gerados anualmente pela exportação de petróleo bruto destinada principalmente à China, aos Estados Unidos e à União Europeia. Neste sentido, o empreendimento abre oportunidades de inovação, produtividade, sustentabilidade e melhoria da qualidade de nossas exportações, atualmente fundamentadas em produtos de baixo valor agregado e sujeitos aos riscos das constantes crises internacionais no caso das guerras na Ucrânia e no Oriente Médio, atuando na formação dos preços dos fertilizantes e dos combustíveis.

A dimensão regional preconizada na proposta poderá se constituir em uma alavanca para a construção de sinergias entre os municípios da região do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro; embora próximos geograficamente, operam em relativo isolamento, produto de rivalidades políticas locais e ausência de uma vigorosa mobilização comunitária.

A elaboração de tabelas revelando indicadores econômicos, sociais e ambientais mostrou um amplo desequilíbrio entre os municípios e também vulnerabilidades que precisam ser mitigadas para que as operações do Polo GasLub possam ser enquadradas como um processo de modernização e, acima de tudo, de uma industrialização inclusiva, e não ancorada na perpetuação de bolsões de pobreza e miséria.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à FAPERJ, por intermédio dos processos:
E-26/200.328/2023 - Programa Cientista do Nosso Estado (CNE) 2022, e
E-26/204.637/2024 - Programa Pesquisador Visitante (PV) 2024.

REFERÊNCIAS

BIENENSTEIN, R.; BIENENSTEIN, G.; GALVÃO, D.; DRUMOND, R. Urbanização dos municípios de São Gonçalo e Itaboraí: impactos a partir de um grande projeto regional. In. **Modernização Fracassada: Dossiê Comperj**. (Org.) BINSZTOK, J.; BARBOSA, J. L. Rio de Janeiro: Consequência - FAPERJ, 2018. p. 37-65.

BINSZTOK, J. *et al.* Considerações sobre o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e sua região. In. **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. (Org.) MONIE, F.; BINSZTOK, J. Rio de Janeiro: Mauad - FAPERJ, 2012.

BINSZTOK, J. Organização das redes de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) no setor de petróleo e gás na cidade do Rio de Janeiro. In. **Modernização Fracassada: Dossiê Comperj**. (Org.) BINSZTOK, J.; BARBOSA, J. L. Rio de Janeiro: Consequência - FAPERJ, 2018. p. 15-36.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

OLIVEIRA, F. G.; CÂNDIDO, D. Investimentos produtivos, territorialidades e gestão do uso do território no leste metropolitano do Rio de Janeiro. In. **Modernização Fracassada: Dossiê Comperj**. (Org.) BINSZTOK, J.; BARBOSA J. L. Rio de Janeiro: Consequência - FAPERJ, 2018. p. 67-95.

ROSS, M. **A maldição do petróleo: como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações**. Porto Alegre: Sanskrito, 2015.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1993.

VASCONCELLOS, B. L. X.; LA ROVERE, R. L.; PEREIRA, R. S. Complexidade econômica regional no Rio de Janeiro como estratégia para mudanças na estrutura produtiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 9, n. 3, p. 47-66, 2021. DOI: <https://doi.org/10.51861/ded.dmvu.9.3.003>. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/issue/view/1815>. Acesso em: 08 mai. 2024.

VASCONCELLOS, B. L. X.; LA ROVERE, R. L.; PEREIRA, R. S. Complexidade da indústria petrolífera na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: As limitações na estrutura produtiva na busca pela sofisticação. **Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 26, 2024. DOI: 10.12957/cdf.2024.83856. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/index>. Acesso em: 08 mai. 2024.

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

AS CAMPANHAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PUBLIC CAMPAIGNS FOR THE PREVENTION OF GENDER-BASED VIOLENCE IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Isadora Vianna Sento-Sé^A

 <https://orcid.org/0000-0003-3579-5969>

Clara Araújo^B

 <https://orcid.org/0000-0002-6773-8582>

Maira Covre-Sussai^C

 <https://orcid.org/0000-0002-2052-4907>

Eduardo Ramos Junior^D

 <https://orcid.org/0000-0001-9016-7418>

Ana Beatriz Dutra^E

 <https://orcid.org/0000-0002-5717-1658>

Correspondência: nuderg.uerj@gmail.com

^{A,B,C,D,E} Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89486

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Nas últimas décadas diversos esforços foram realizados de forma a combater a violência de gênero e convertê-la de uma questão privada para uma questão pública, de modo que a sociedade e organizações assumam sua responsabilidade em preveni-la. Ao fornecer informações sobre ações que os indivíduos poderiam tomar para intervir em nome das vítimas, as campanhas públicas de prevenção à violência de gênero pretendem modificar os comportamentos das testemunhas, desde o silêncio e a tolerância a intervenção e condenação. O trabalho apresenta resultados inéditos de pesquisa sobre iniciativas públicas voltadas para o combate à violência de gênero, lançadas no Rio de Janeiro, entre os anos de 2000 e 2018, de forma a compreender como o fenômeno da violência de gênero é tratado quando se torna objeto de atenção pública e de atenção de setores diversos.

Palavras-chave: campanhas de prevenção; violência de gênero; políticas públicas; lei Maria da Penha; prevenção.



ABSTRACT

In recent decades, various efforts have been made to combat gender-based violence and turn it from a private issue into a public one so that society and organizations assume their responsibility to prevent it. By providing information on actions that individuals could take to intervene on behalf of victims, public campaigns to prevent gender-based violence aim to change the behavior of witnesses from silence and tolerance to intervention and condemnation. The paper presents unpublished research results on public initiatives aimed at combating gender-based violence, launched in Rio de Janeiro between 2000 and 2018, to understand how gender-based violence is dealt with when it becomes the object of public attention and the attention of different sectors.

Keywords: prevention campaigns; gender violence; public policies; Maria da Penha law, prevention.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta resultados inéditos de uma pesquisa sobre iniciativas públicas de combate e prevenção à violência de gênero no estado do Rio de Janeiro, entre 2000 e 2018. O objetivo foi compreender como a violência de gênero é abordada quando se torna objeto de atenção pública e de interesse de diferentes setores. Buscamos identificar os atores mobilizados nessas campanhas, bem como os conteúdos das mensagens, especialmente aquelas direcionadas a grupos historicamente vulneráveis a essa forma de violência, com ênfase nas mulheres. A coleta de dados teve como principal fonte a internet, por meio da busca de materiais disponíveis com base em palavras-chave e na identificação de instituições responsáveis. Ao longo de quatro anos, foram mapeados 410 materiais, incluindo cartazes, vídeos, folders e cartilhas. Este artigo apresenta os resultados da análise específica dos cartazes, coletados e codificados a partir de um protocolo desenvolvido para essa finalidade.

A violência de gênero tem se tornado um tema de crescente relevância global. Nas últimas décadas, diversas legislações foram implementadas para combatê-la, como a Lei Maria da Penha¹, a lei que reformulou o Código Penal de 1940 ao ampliar a definição de estupro para além da “conjunção carnal²”, e a Lei do Feminicídio^{3,4}. Paralelamente, foram

¹Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em janeiro de 2025.

²Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112015.htm. Acesso em janeiro de 2025.

³Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em janeiro de 2015.

⁴Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114994.htm. Acesso em janeiro de 2025.

criados programas de prevenção e promovidas inúmeras campanhas de conscientização pública. O objetivo central dessas iniciativas tem sido transformar a violência de gênero de uma questão privada em um problema de interesse público, atribuindo a toda a sociedade e às instituições o dever de atuar na sua prevenção.

Apesar desses avanços, os índices de violência de gênero permanecem elevados em todo o mundo (UNW, 2017). Nos últimos 20 anos, a pesquisa sobre violência por razões de gênero aprofundou a compreensão de sua dinâmica, causas estruturais, fatores de risco e intervenções em diferentes contextos. Especial atenção tem sido dada à prevenção da violência por parceiro íntimo (VPI), com um deslocamento do foco exclusivo nas vítimas e perpetradores para a responsabilização coletiva da comunidade como um todo (Banyard; Plante; Moynihan, 2004).

As campanhas sociais têm sido um dos veículos de prevenção mais utilizados para esses esforços em toda a comunidade e estão previstas pelo Art. 8º do Capítulo I da Lei Maria da Penha, que determina:

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres (BRASIL, 2006).

Campanhas de mídia de educação e sensibilização pública são usadas para aumentar a conscientização sobre a violência como um problema social e como um crime público, com vistas a mudar as atitudes e normas públicas, a fim de contribuir para a sua prevenção. Ao fornecer informações sobre aquilo que é considerado violência, valores incompatíveis com relações igualitárias e ações que os indivíduos poderiam tomar para intervir em nome das vítimas, essas campanhas também pretendem modificar os comportamentos das testemunhas, desde o silêncio e a tolerância à intervenção e condenação (Cismaru; Jensen; Lavack, 2014). Acima de tudo, elas visam informar mulheres abusadas, ou em risco de sofrerem abusos, sobre recursos institucionais ou comunitários e fornecer estratégias para ajuda e encorajar e apoio. Portanto, a prevenção através de campanhas públicas inclui (i) certas intervenções direcionadas à população em geral, outras voltadas para (ii) aqueles que podem estar em risco de VPI, e outras para as mulheres que atualmente sofrem VPI e precisam de ajuda e, ainda, (iii) informar e educar agressores ou possíveis agressores. Nesse sentido, apesar da importância de se considerar os diferentes tipos de prevenção e de públicos-alvo; como populações que não vivem em

uma situação de violência; aquelas que as vivenciam, mas não sabem disso; e as que vivem em uma situação contínua de maus-tratos - há ainda poucas informações sobre quais os tipos de campanhas e prevenção que mais se destacaram nos últimos anos.

2 VIOLÊNCIA DE GÊNERO E O PAPEL DO ESTADO EM SEU ENFRENTAMENTO

A construção do repúdio público à violência de gênero, amplamente reconhecida como um avanço significativo, foi possibilitada pela atuação dos movimentos feministas e de mulheres em diversas esferas, tanto no âmbito nacional quanto em organizações internacionais (Bandeira, 2014). Esses movimentos impulsionaram a formulação de instrumentos legais que permitiram o reconhecimento da violência de gênero como um problema público, multilateral e articulado, com impactos importantes no contexto brasileiro. Um marco nesse processo foi a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (OEA, 1994), conhecida como Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em 1996. Esse foi o primeiro documento a empregar o termo "gênero" para tratar da violência contra a mulher.

Posteriormente, a promulgação da Lei Maria da Penha representou um avanço decisivo. Em seu artigo 5º, a lei define violência contra a mulher como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. Além disso, ampliou o conceito de “família” ao reconhecer a violência em uniões homoafetivas e inovou ao propor medidas para enfrentar o problema além do endurecimento das penas.

Os debates sobre violência de gênero também estimularam a criação de legislações voltadas à proteção da população LGBTQIA+. Um marco importante foi a aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH-2), em 2002. Outro progresso significativo ocorreu em 2019, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADO nº 26, equiparou homofobia e transfobia ao crime de racismo, garantindo punições mais severas. Entretanto, no que diz respeito à violência motivada por orientação sexual ou identidade de gênero, o Brasil ainda carece de avanços legislativos e políticas públicas eficazes (Corrêa & Kalil, 2020; Mello *et al.*, 2012).

Dessa forma, partimos nesse artigo da noção de violência de gênero como atos de violência ou discriminação dirigidos contra uma pessoa com base em seu gênero,

resultando em danos físicos, psicológicos, sexuais ou sociais. Essa forma de violência está enraizada em estruturas de poder desiguais e normas culturais que perpetuam a desigualdade de gênero, manifestando-se em diversas formas, como violência doméstica, abuso sexual, assédio, feminicídio e violência política. Trata-se de uma violação dos direitos humanos que afeta desproporcionalmente mulheres e pessoas LGBTQIA+, reproduzindo desigualdades históricas e sociais (Saffioti, 1994).

Apesar dos avanços legislativos, pesquisas recentes mostram que, no Brasil, as mulheres permanecem em maior risco de sofrer agressões, xingamentos, ofensas e até serem assassinadas dentro de suas próprias residências. Os principais perpetradores dessas violências são parceiros ou ex-parceiros íntimos, a já mencionada violência por parceiro íntimo (VPI) (Bueno; Martins, 2021; Cerqueira *et al.*, 2021; SPM, 2020). Além dessa alta incidência, estudos apontam para a preocupante persistência da violência de gênero. O aumento expressivo nos números tem alimentado o debate sobre se esse crescimento reflete maior visibilidade e estímulo às denúncias ou se indica, de fato, um agravamento dos casos.

Outro aspecto alarmante é o risco elevado de violência sexual contra meninas e adolescentes, frequentemente praticada por pessoas próximas, como pais, padrastos, familiares e conhecidos (Bueno; Lima, 2021; Cerqueira *et al.*, 2021). Uma pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Bueno & Martins *et al.*, 2021) revelou que, durante a pandemia, 1 em cada 4 mulheres entrevistadas (24,4%) relatou ter sofrido algum tipo de violência ou agressão, sendo que 48,8% desses casos ocorreram dentro de casa.

Os dados também evidenciam a gravidade da violência sofrida pela população LGBTQIA+. O Brasil segue como o país que mais mata pessoas trans no mundo, com mulheres trans e travestis representando a maior parte das vítimas (Benevides, 2022).

Quanto às mulheres, embora a violência de gênero seja mais observável no ambiente doméstico, ela não se restringe a esse espaço. Mulheres também enfrentam ameaças, ofensas e até assassinatos em seus locais de trabalho e em ambientes públicos, reflexo de uma cultura machista e patriarcal profundamente enraizada na sociedade. Trata-se de um fenômeno polissêmico e multicausal que, segundo Bandeira, é:

[...] socialmente persistente, multiforme e articulado por facetas psicológica, moral e física. Suas manifestações são maneiras de estabelecer uma relação de submissão ou de poder, implicando sempre em situações de medo, isolamento, dependência e intimidação para a mulher (Bandeira, 2014: p. 460).

A violência por parceiro íntimo, embora diversa em suas manifestações, continua sendo a mais frequente, como apontado por pesquisas e estatísticas (Campbell; Manganello, 2006). A dificuldade de denúncia por parte das vítimas é agravada pela percepção de que se trata de uma questão privada. Em resposta, estudos mostram que as campanhas têm deslocado o foco das vítimas e perpetradores para a comunidade, buscando responsabilizar todos os seus membros como agentes de mudança (Banyard; Plante; Moynihan, 2004).

Por se tratar de um fenômeno complexo, as políticas públicas para prevenir, combater e erradicar a violência de gênero se diversificaram, abrangendo áreas como assistência social, saúde, justiça, segurança pública e a participação da sociedade civil. A implementação dessas políticas tem exigido ações complementares de sensibilização e acesso à informação, destinadas tanto à sociedade em geral quanto a grupos específicos. Nas últimas décadas, diferentes níveis de governo criaram programas de prevenção à violência e lançaram campanhas públicas de conscientização, além de oferecer suporte a vítimas e seus familiares. Essas iniciativas têm se mostrado estratégicas para prevenir a violência e incentivar denúncias e a busca por apoio. Apesar disso, pouco se sabe sobre o impacto efetivo dessas campanhas na mudança de atitudes e comportamentos.

Os dados apresentados nesse artigo são parte da pesquisa “*Análise de Campanhas Públicas para Prevenir a Violência de Gênero no Brasil (2000-2018)*”, que mapeia e analisa campanhas de prevenção à violência de gênero desenvolvidas no Brasil entre 2000 e 2020. Neste artigo, concentramos nossa análise no estado do Rio de Janeiro com o objetivo de compreender a produção das campanhas de prevenção à violência de gênero, examinando suas mensagens a partir da atuação dos diferentes setores do poder público. Além disso, investigamos a ênfase dada à territorialidade, bem como as escolhas temáticas e estratégias de comunicação adotadas pelas instituições responsáveis.

3 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios e é o terceiro mais populoso do país, apresentando mais de 16 milhões de habitantes (IBGE, 2024). No âmbito político, as últimas décadas foram marcadas por sucessivos escândalos de corrupção envolvendo os governadores: todos os eleitos enfrentaram investigações ou foram presos devido a processos relacionados ao uso indevido do cargo público. Ainda,

neste período o estado sediou megaeventos como as olimpíadas, jogos da copa do mundo de futebol e atravessou diversas intervenções na segurança pública com especial destaque para intervenção federal de 2018.

O Dossiê Mulher 2024, um levantamento de dados oficiais do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), órgão vinculado ao governo do estado, analisando o período de 2014 a 2023, revela que a média anual de registros criminais previstos na Lei Maria da Penha supera 85 mil, com pequenas oscilações ao longo dos anos. Os dados também mostram que mais de 120 mil mulheres são impactadas por essa forma de violência anualmente, sendo que aproximadamente 90% dos casos envolvem violência física, psicológica ou moral (ISP, 2024). Ainda, de acordo com o Dossiê Mulher 2024, 85% das vítimas de estupro de vulnerável tinham até 17 anos de idade, sendo que 46% dos agressores faziam parte do círculo de conhecidos dessas meninas, e 72% dos casos ocorreram dentro de uma residência. Além disso, a violência psicológica foi a forma mais recorrente de agressão, representando 36% dos casos registrados no estado, vitimando 51.019 mulheres, o que equivale a cerca de 140 casos por dia (ISP, 2024). Esses números ressaltam a necessidade de políticas públicas eficazes e de ações preventivas para proteger meninas e mulheres no Rio de Janeiro.

Um levantamento inédito realizado em 2024, que abrangeu 60 comunidades e entrevistou 1.705 pessoas LGBTQIA+, revelou que 48,28% dos participantes já sofreram violência durante abordagens policiais, e 47,80% tiveram suas residências invadidas. Além disso, 23,5% relataram ter sido vítimas de assédio sexual, enquanto 25,5% sofreram abuso psicológico. Notavelmente, 80% das mulheres lésbicas entrevistadas afirmaram ter sido vítimas de assédio sexual, e 60% dos homens gays relataram experiências de assédio moral (Conexão G, 2023).

O reconhecimento da violência de gênero como um problema social se reflete na estruturação de órgãos e políticas específicas nos níveis estadual e municipal da administração pública. Por exemplo, a Secretaria de Estado da Mulher coordena ações de prevenção, proteção e atendimento às vítimas, articulando-se com setores como segurança pública e assistência social. Destacam-se iniciativas como a ampliação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), a criação de centros de acolhimento e o suporte jurídico e psicológico às vítimas. No âmbito municipal, diversas prefeituras possuem Secretarias da Mulher ou órgãos equivalentes, responsáveis por adaptar e executar políticas conforme as demandas locais. Programas como as Casas da Mulher, Patrulhas Maria da Penha e redes intersetoriais buscam integrar atendimento

social, jurídico e policial, contemplando a complexidade do problema; há, contudo, diversos gargalos na efetivação das políticas como a falta de investimento nas estruturas de atendimento psicossocial e a desconfiança da população nas forças de segurança e no sistema de justiça (Sento-Sé, 2022).

Nesse cenário desafiador, o acolhimento das vítimas e a conscientização sobre a violência de gênero são fundamentais para o enfrentamento do problema. Garantir uma rede de proteção articulada e acessível exige não apenas a ampliação dos serviços, mas também o fortalecimento de iniciativas educativas que informem as vítimas sobre riscos, direitos e os recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que promovam uma transformação cultural.

4 METODOLOGIA

Na pesquisa utilizamos um protocolo de busca na internet e registro para mapear instituições de interesse, tanto públicas como privadas e coletamos todas as peças de comunicação (vídeo, imagens, folders, cartilhas, entre outros) que se relacionam com violência de gênero. Essas buscas foram norteadas por um protocolo elaborado na Universidade Complutense de Madri, no Instituto de Psicologia Social⁵ e adaptado para a realidade brasileira no projeto “Análise das campanhas de prevenção à violência de gênero: 2000 – 2018”, realizado pelo Núcleo de Estudos sobre Desigualdades Contemporâneas e Relações de Gênero, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (NUDERG/UERJ). A busca é realizada junto aos *websites* e redes sociais das instituições promotoras. Os termos de busca são: “violência+mulher”; “violência+gênero”; “violência+doméstica”; “maria da penha”; “25 de novembro”; “16 dias de ativismo”; “dia internacional mulher”; “dia laranja mulher”. Depois de finalizadas as buscas, fazemos contato com as instituições confirmando sobre a existências das campanhas e arguindo acerca da existência de outras não mapeadas. O material coletado é sistematizado e analisado considerando a violência retratada, personagens que aparecem, tipos de prevenção ensejados, destinatário da campanha, e outros aspectos que possam surgir.

⁵A pesquisa brasileira se insere numa rede internacional de pesquisa, que contempla também a Espanha, Portugal e Colômbia. O protocolo de busca e análise do material foi elaborado pelo professor Florentino Moreno Martin, do Instituto de Psicologia Social, da Universidade Complutense de Madri.

Quanto aos passos, primeiro foram identificadas as instituições consideradas relevantes em três grupos: Órgãos estatais, Ministérios e Secretarias Nacionais com competências ligadas à prevenção da violência de gênero (Saúde, Educação, Segurança Pública, Trabalho, Cultura, entre outros), nos 27 estados e secretarias específicas dos municípios com 200 mil habitantes ou mais; organizações políticas e sindicais; e organizações não governamentais, fundações, institutos. Essa identificação foi feita através de páginas na internet, endereços postais e redes sociais (Facebook e Instagram). Em seguida, foram realizadas buscas nas páginas oficiais dessas instituições para identificar e coletar as campanhas para prevenir a violência de gênero.

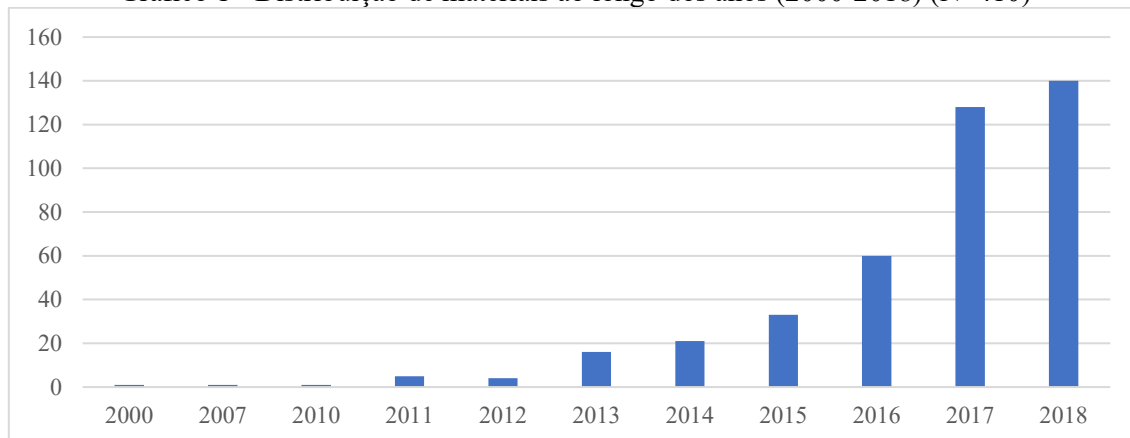
O critério para a coleta de um material foi: (i) tratar de violência de gênero; (ii) ter a logomarca de uma instituição, indicando a autoria do material e (iii) ter sido produzido entre os anos 2000 e 2018. Entre os materiais coletados há campanhas *strictu senso* e ações como chamadas para manifestações, cartazes informativos com dados, leis aprovadas, informações sobre violência de gênero, entre outros.

Para compreender e interpretar o conteúdo manifesto e latente dessas campanhas, compreender significados, padrões e contextos subjacentes, aplicamos o método da análise de conteúdo, conforme definido por Bardin (2011). Portanto, as campanhas foram analisadas com relação ao público-alvo para o qual elas são dirigidas, o objetivo de prevenção, o tipo de violência retratada e as personagens retratadas neste material. Na próxima seção, apresentaremos os resultados obtidos para o estado do Rio de Janeiro, através de estatísticas descritivas.

5 RESULTADOS

Ao buscar as campanhas de prevenção à violência de gênero no Estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2018, foram coletados 410 materiais, que passaram por uma classificação detalhada. Ao observar o gráfico 1 é notório o aumento no quantitativo de materiais ao longo dos anos, sendo marcado por um crescimento ainda mais acentuado a partir do ano de 2017.

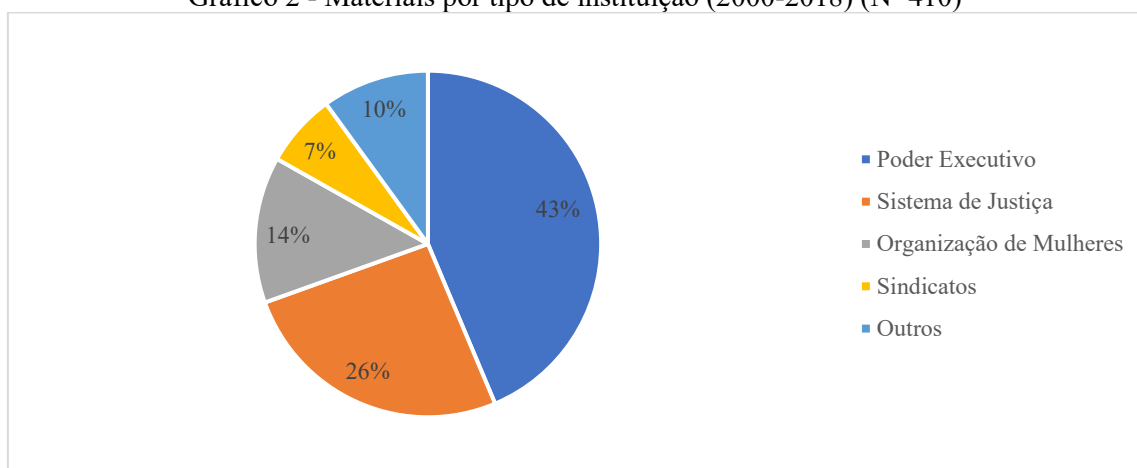
Gráfico 1 - Distribuição de materiais ao longo dos anos (2000-2018) (N=410)



Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Os materiais presentes dentro desse universo foram produzidos por diferentes tipos de instituições, como universidades, movimentos sociais e aquelas pertencentes aos poderes executivo, legislativo e judiciário; o Gráfico 2 apresenta a distribuição de materiais por tipo de instituição. As instituições pertencentes ao poder executivo se destacaram, produzindo 179 cartazes, sendo assim, responsáveis pela produção de 43% dos materiais coletados. Em segundo lugar temos as instituições do sistema de justiça, detentoras de 106 cartazes, sendo seguidas pelas organizações de mulheres, que são responsáveis por 56 cartazes. Assim, a partir dos dados, nota-se que esses três tipos de instituição somam 83% dos materiais produzidos no recorte analisado.

Gráfico 2 - Materiais por tipo de instituição (2000-2018) (N=410)

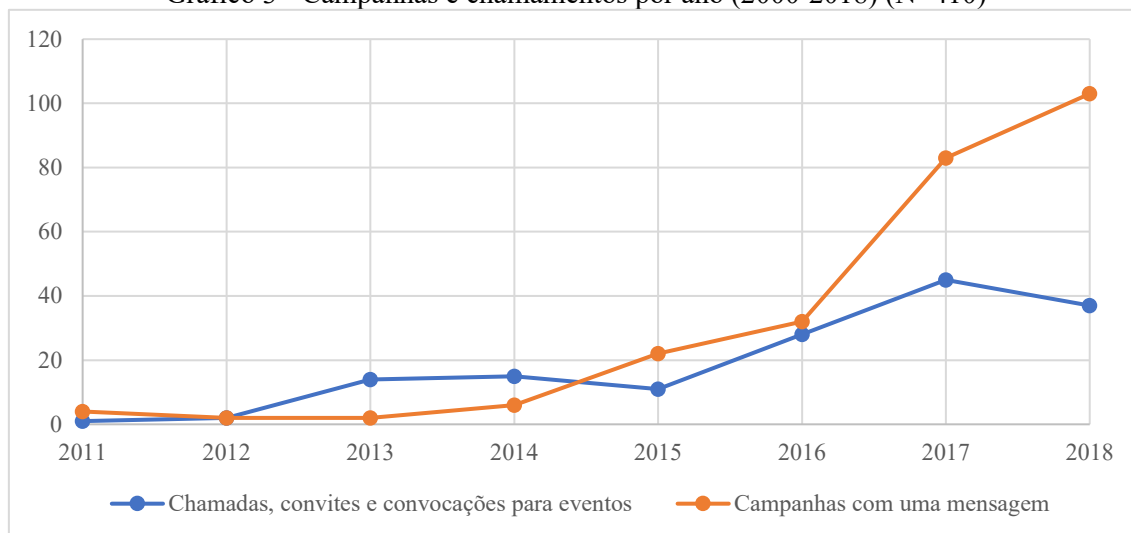


Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Em nossa pesquisa, esses materiais são divididos e categorizados em dois tipos: as campanhas propriamente e o que nomeamos de chamamentos, estes são os materiais

que tem como função convocar o público para eventos – sejam eles recreativos, acadêmicos ou manifestações. O Gráfico 3 representa essa divisão, as campanhas representam o maior número, totalizando 255 materiais, enquanto os outros 155 são chamamentos.

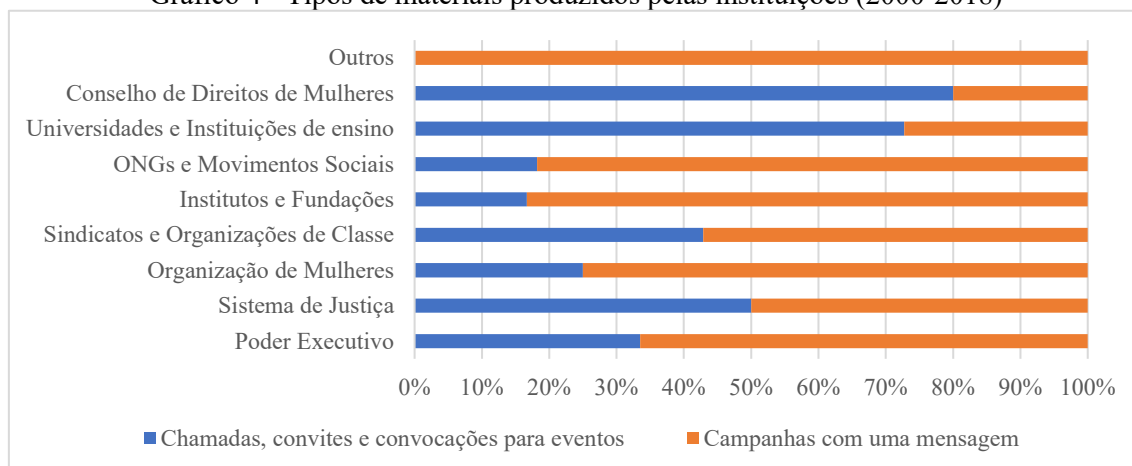
Gráfico 3 - Campanhas e chamamentos por ano (2000-2018) (N=410)



Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Assim, a partir dessa divisão nessas duas categorias – campanha e chamamento – é possível analisar que tipo de material é mais produzido por cada tipo de instituição. Conforme demonstrado no Gráfico 4, os materiais mais produzidos pelas Universidades e Instituições de Ensino e pelos Conselhos de Direitos de Mulheres foram os chamamentos, por sua vez, os materiais produzidos pelo Poder Executivo, pelas organizações de mulheres, pelos sindicatos e organizações de classe, Institutos e Fundações, ONGs e movimentos sociais e por outros tipos de instituições foram majoritariamente campanhas. O sistema de Justiça foi o único tipo de instituição que teve uma produção equilibrada, sendo praticamente 50% de campanhas e 50% de chamamentos.

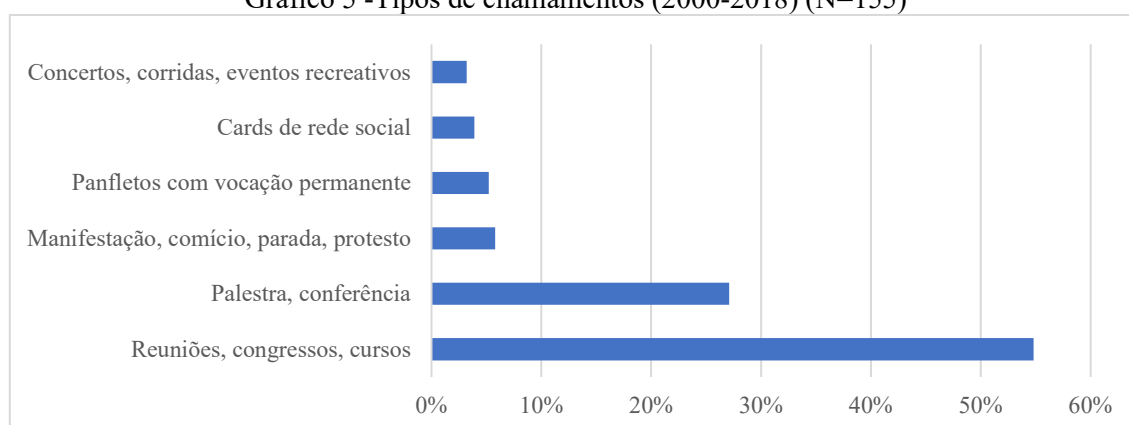
Gráfico 4 - Tipos de materiais produzidos pelas instituições (2000-2018)



Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Dentro do conjunto de 155 materiais de chamamento, buscamos identificar quais eventos mais frequentemente abordam a prevenção da violência de gênero. O Gráfico 5 revela que os convites para reuniões, congressos e cursos são os mais recorrentes, seguidos pelos destinados a palestras e conferências. Em menor quantidade, aparecem as chamadas para manifestações, panfletos com vocações permanentes, convites para eventos sociais e convocações para atividades recreativas, todas em volumes significativamente inferiores às duas primeiras categorias.

Gráfico 5 -Tipos de chamamentos (2000-2018) (N=155)

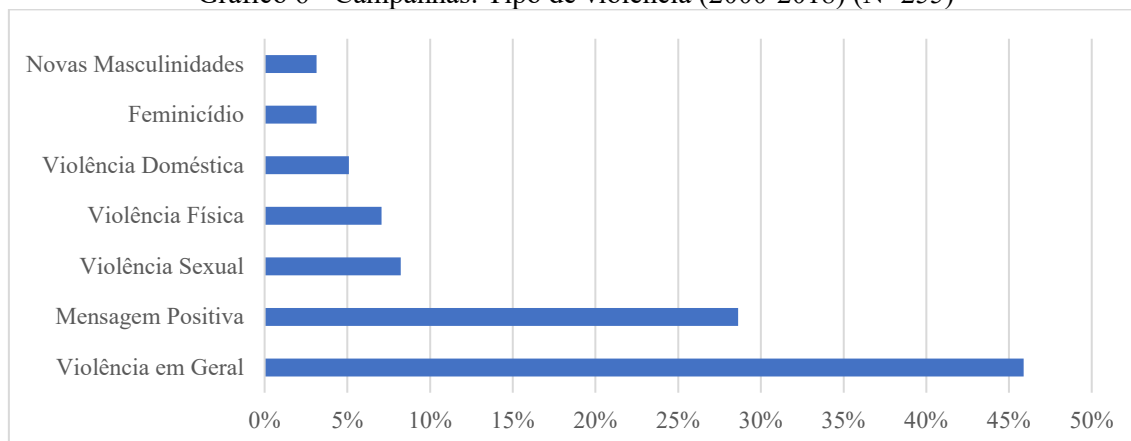


Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Por sua vez, as campanhas também se categorizam pelos diferentes tipos de violências abordadas, vemos essa distribuição no gráfico 6. A análise das campanhas de prevenção à violência de gênero revela que mais de 45% dos materiais abordam a violência em geral, sem focar em um tipo específico, refletindo uma abordagem mais

ampla do problema. Em seguida, cerca de 28% das campanhas são classificadas como “mensagem positiva”, destacando conteúdos voltados à superação e ao empoderamento.

Gráfico 6 - Campanhas: Tipo de violência (2000-2018) (N=255)



Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

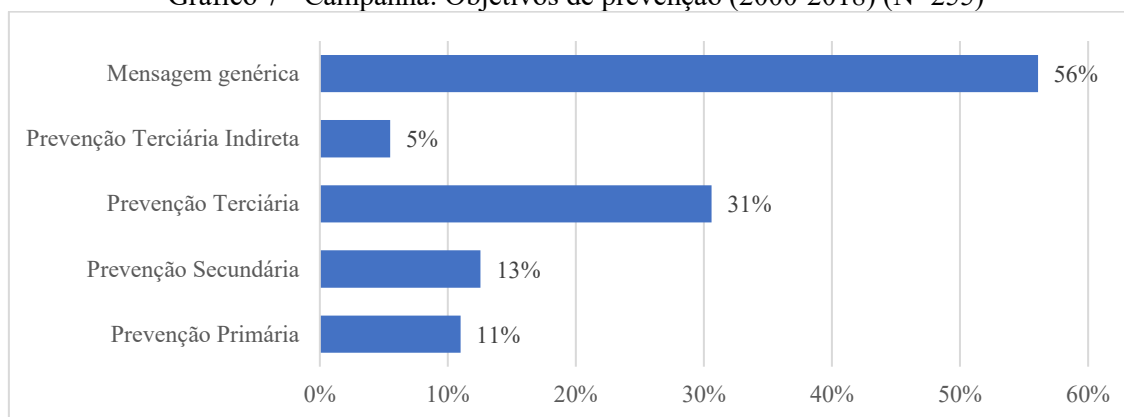
Já os materiais que tratam de formas específicas de violência aparecem em proporções menores, com a violência sexual sendo a mais mencionada, seguida por violência física, violência doméstica e feminicídio. Por fim, a categoria "novas masculinidades", que busca engajar os homens na prevenção da violência de gênero, é a menos representativa, indicando um espaço ainda pouco explorado nas campanhas.

Avaliamos as campanhas de prevenção à violência através de uma classificação que identifica o objetivo de prevenção primário, secundário e terciário e terciário indireto (Moreno et al., 2019). Nesse sentido, chamamos de prevenção primária as campanhas com mensagens direcionadas à eliminação de valores subjacentes ao abuso ou à criação de condições que tornem sua ocorrência improvável – promoção de valores de gênero mais igualitários (De Àvila, 2017). Por sua vez, a prevenção secundária, ou prevenção precoce, trata da descrição de práticas impróprias, a fim de conscientizar potenciais vítimas e agressores, além do entorno, do risco a? que estão submetidos (Branco; Tomanik, 2012). O foco está na identificação e compreensão dos sinais, a fim de deslegitimar e inibir comportamentos de risco que podem evoluir para algo mais grave. Já a prevenção terciária se divide em terciária direta e indireta. A Terciária direta ou de resposta, trata da violência ocorrida ou ainda em curso, incentivando que as partes rompam com esse padrão. São campanhas que comunicam canais de denúncia, mecanismos de coerção e medidas punitivas. Esses dois subtipos foram encontrados em pouco mais de um terço das campanhas.

Há ainda aquelas campanhas que classificamos como “mensagens abrangentes” pois apesar de lidarem com a temática e incentivarem que os indivíduos se opunham à violência, não sugerem como fazer isso. Essas campanhas expressam mensagens mais amplas, sem apontar características inerentes ao tipo de violência retratado. São campanhas que não têm objetivo de prevenção claro, trazem mensagens abstratas, palavras de ordem, datas comemorativas, ou imperativos como “Diga não à violência contra as mulheres”, por exemplo.

O gráfico 7 apresenta as campanhas divididas pelos objetivos de prevenção à violência identificados nas campanhas. Entre os materiais analisados há predomínio de mensagens genéricas (56%), focadas na conscientização ampla, sem direcionamento específico para públicos estratégicos. A Prevenção Terciária (31%), voltada ao atendimento de vítimas e denúncia de agressores, é a segunda mais recorrente, indicando um foco expressivo na mitigação dos danos já causados. Em menor proporção, aparecem a Prevenção Secundária (13%) e a Prevenção Primária (11%), que buscam, respectivamente, a identificação precoce de riscos e a eliminação das causas estruturais da violência. Já a Prevenção Terciária Indireta (5%), que envolve a proteção de grupos de apoio, é a menos frequente.

Gráfico 7 - Campanha: Objetivos de prevenção (2000-2018) (N=255)

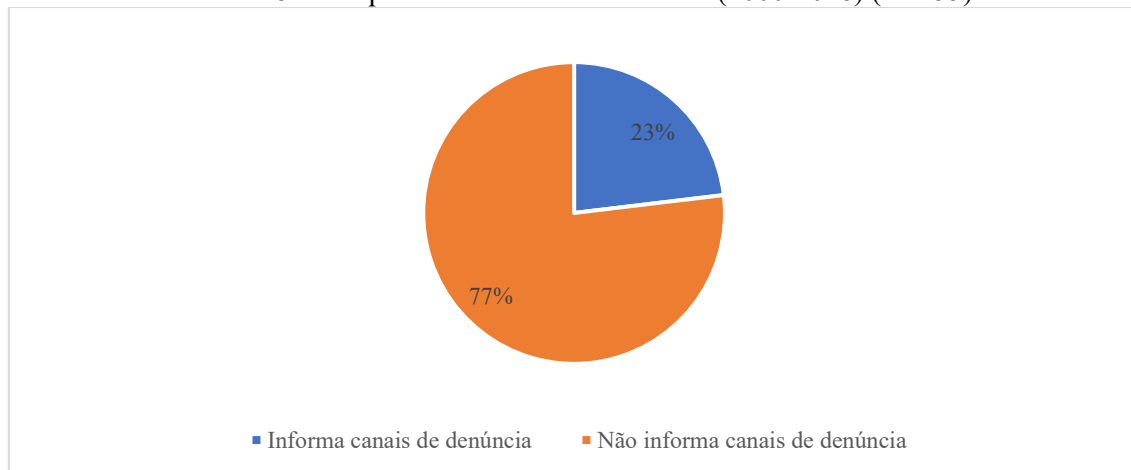


Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

A análise indica que as campanhas priorizam mensagens genéricas e a mitigação da violência já ocorrida, enquanto a prevenção antecipada ainda é pouco explorada. Para maior efetividade, é essencial adotar abordagens mais diretas e direcionadas, ampliando a prevenção primária e secundária para gerar impacto real na redução da violência de gênero (De Ávila, 2017, Branco; Tomanik, 2012).

Outro ponto analisado foi a presença do incentivo à denúncia nos materiais de campanha. O gráfico 8 indica que, em um universo de 255 materiais, somente 23% informam canais de denúncia. Ou seja, mesmo que a temática das campanhas seja a prevenção a violência de gênero, em 77% dos materiais não há orientação sobre o canal adequado para se denunciar casos de violência de gênero.

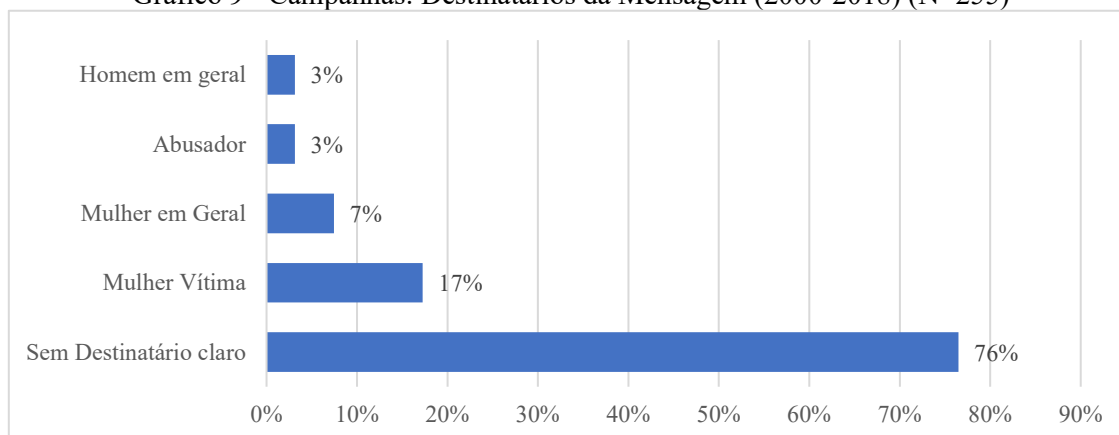
Gráfico 8 - Campanhas: Incentivo à denúncia (2000-2018) (N=255)



Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Ao analisar os materiais de campanha, é possível identificar o público-alvo a que se destinam. O Gráfico 9 evidencia quais interlocutores as campanhas buscam alcançar. A maior parte do material (76%) não define um destinatário específico, optando por abordagens amplas. Dentre as campanhas direcionadas, 17% focam em mulheres vítimas, enquanto apenas 7% têm como público mulheres em geral, o que corrobora com o enfoque maior no acolhimento após a violência do que na prevenção. Além disso, campanhas voltadas para homens em geral e abusadores representam apenas 3% cada, evidenciando a baixa presença de iniciativas direcionadas à conscientização masculina e à responsabilização de agressores.

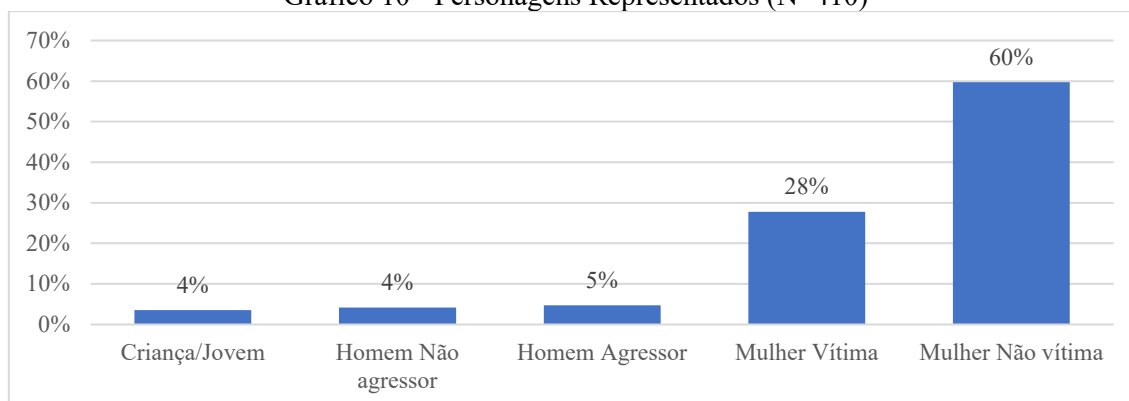
Gráfico 9 - Campanhas: Destinatários da Mensagem (2000-2018) (N=255)



Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Dentro do universo de materiais analisados, tanto de campanhas quanto de chamamentos, 169 deles trazem personagens representados, seja através de fotos ou de ilustrações, o Gráfico 10 indica a distribuição desses personagens. As mulheres, vítimas ou não vítimas, são as mais representadas, somando quase 90% dos personagens presentes nos materiais de prevenção. Por outro lado, a presença masculina é significativamente menor: apenas 5% dos materiais abordam homens agressores, e 4% fazem referência a homens não agressores, o que reforça a constatação da baixa inclusão dos homens no debate sobre a prevenção.

Gráfico 10 - Personagens Representados (N=410)



Fonte: Campanhas de Prevenção à Violência de Gênero no Brasil 2000-2018. NUDERG. Elaboração própria.

Ao todo, 49 cartazes apresentam representações de mulheres vítimas de violência de gênero. Tais representações variam, podendo ser fotos, ilustrações, imagens desfocadas, embaçadas, sombras etc. Além disso, outro fator que varia nessas representações é a raça da mulher, a Tabela 1 apresenta essa distribuição.

Tabela 1 – Representação de Mulheres Vítimas	
Representação	Frequência
Branca	23
Preta	7
Parda	3
Indígena	1
Indeterminada	15

Fica evidente uma diferença significativa na representação racial das vítimas, sugerindo um possível viés na forma como a violência de gênero é visualmente comunicada. Segundo os dados divulgados pelo dossiê mulher 2024, 57,7% das mulheres vítimas de lesão corporal no estado do Rio de Janeiro são negras (pretas e pardas), contra 39,8% de registros para mulheres brancas. Quando analisamos os dados de feminicídio, essa diferença é ainda maior: as mulheres negras representam 61,6% das vítimas na forma consumada e 69,8% na forma tentada. O mesmo acontece com a violência sexual: 55,5% das vítimas de estupro e 59,6% das vítimas de estupro de vulnerável são mulheres e meninas negras.

O predomínio da imagem da mulher branca pode influenciar a percepção social sobre o perfil das vítimas, invisibilizando a vulnerabilidade de mulheres que historicamente enfrentam múltiplas formas de violência. O elevado número de representações indeterminadas de vítimas está em linha com a forma imprecisa com que o tema é tratado. Esses dados ressaltam a importância de uma abordagem mais qualificada e específica nas campanhas de prevenção, garantindo que a pluralidade das experiências das mulheres seja devidamente reconhecida e visibilizada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados ao longo desta pesquisa revelam um crescente volume de campanhas de prevenção à violência de gênero no estado do Rio de Janeiro, alinhado à tendência nacional (Araújo *et al.*, 2023) e indicando uma maior visibilidade do fenômeno no país. Esse aumento na produção de materiais evidencia não apenas um avanço na mobilização institucional e social, mas também reflete transformações nos padrões de sensibilização e conscientização sobre a violência de gênero, tornando-a uma pauta cada vez mais reconhecida na esfera pública.

A maior concentração de materiais nos últimos anos do recorte analisado pode ser atribuída a dois conjuntos de fatores. O primeiro diz respeito a questões metodológicas de fontes, incluindo a ampliação da internet como ferramenta de divulgação, informação e mobilização; a prática de “apagão de dados” em transições de governo, que compromete o acesso a materiais de gestões anteriores devido à troca dos *websites* dos ministérios e secretarias; e a limitação estrutural de algumas organizações para digitalizar arquivos. O segundo conjunto de fatores envolve aspectos políticos e de mobilização, como o reconhecimento da violência de gênero como objeto de política pública e ativismo, a intensificação da visibilidade de temas específicos – como violência política de gênero e feminicídio – após eventos marcantes ou mudanças legislativas, e o papel central desempenhado por movimentos sociais na pressão por respostas institucionais. Além disso, permanece a controvérsia sobre se o aumento da visibilidade decorre de uma maior incidência da violência ou do fortalecimento da percepção e do registro desses crimes.

A análise do perfil dos atores envolvidos na produção das campanhas aponta para um protagonismo do poder público nas ações de prevenção. Enquanto universidades e conselhos de direitos das mulheres⁶ concentram sua atuação em chamamentos para eventos e debates, os poderes executivo e judiciário são responsáveis pelo maior volume de campanhas com mensagens direcionadas à sensibilização da sociedade. Esse dado reforça a relevância do Estado na formulação e implementação de estratégias preventivas, contrariando a noção de sua inércia no enfrentamento da violência de gênero. Ao mesmo tempo, os movimentos de mulheres surgem como os principais atores da sociedade civil nessa mobilização, sendo responsáveis por 27% das campanhas no Rio de Janeiro, o que pode ser explicada pela presença histórica de organizações como a CEPIA, a REDEH e a CAMTRA, que desempenham papel ativo na defesa dos direitos das mulheres e na produção de conhecimento sobre a temática.

O público-alvo das campanhas analisadas revela algumas tendências importantes. A maior parte dos materiais não possui um destinatário claro, sugerindo uma abordagem voltada à sensibilização geral da sociedade, o que pode ser interpretado de duas formas: como um reflexo de um estágio inicial de mobilização, que prioriza a sensibilização

⁶São órgãos colegiados de caráter consultivo e/ou deliberativo, responsáveis por promover a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das mulheres e à equidade de gênero. Esses conselhos atuam como instâncias híbridas de participação social, estabelecendo o diálogo entre o governo e a sociedade civil para a construção de estratégias de enfrentamento às desigualdades de gênero, combate à violência contra as mulheres e ampliação da participação feminina nos espaços de decisão.

coletiva sobre a existência da violência de gênero; ou como uma expressão do deslocamento do foco das vítimas para a sociedade, coerente com tendências apontadas na literatura sobre o tema.

Os dados sugerem ainda uma predominância da violência em geral como o tipo mais abordado nas campanhas, o que está alinhado à prevalência de mensagens genéricas e ao foco na condenação do fenômeno de maneira ampla. Quando analisamos os objetivos preventivos, identificamos que a maioria das campanhas se enquadra na categoria de mensagem genérica, seguida pela prevenção terciária – que incentiva a denúncia e fornece orientações para vítimas após a ocorrência da violência. No entanto, apenas 23% dos materiais apresentam informações sobre canais de denúncia, o que pode indicar uma desarticulação entre campanhas e redes de proteção institucional.

A baixa incidência de campanhas voltadas à prevenção primária também merece destaque. A prevenção da violência de gênero não se limita à contenção dos atos violentos em si, mas exige esforços para a transformação das normas e valores culturais e sociais que sustentam relações de gênero desiguais. O baixo número de campanhas direcionadas a profissionais que atuam diretamente no atendimento às vítimas – especialmente em um estado como o Rio de Janeiro, que possui uma extensa rede de serviços públicos – também pode representar uma lacuna na estratégia de enfrentamento ao problema.

Os achados deste estudo reforçam a importância da continuidade e aprimoramento das campanhas de prevenção à violência de gênero, com maior diversificação de públicos-alvo e expansão de estratégias que alcancem não apenas vítimas, mas também potenciais agressores, profissionais da rede de atendimento e a sociedade em geral. A ampliação da prevenção primária e a maior articulação entre campanhas e redes institucionais podem fortalecer a eficácia dessas iniciativas, promovendo mudanças mais profundas na percepção e no enfrentamento da violência de gênero no estado do Rio de Janeiro e no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara; RAMOS JUNIOR, Eduardo; SENTO-SÉ, Isadora Vianna; COVRE, Maira. Campanhas de combate à violência de gênero no Brasil entre 2000 e 2018: o que dizem e para quem se dirigem? In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 21.**, 2019, Florianópolis. **Anais Eletrônicos do 21º Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia.** Belém do Pará: SBS, 2013. Disponível em:

<https://www.sbs2023.sbsociologia.com.br/anais/trabalhos/anais01#C>. Acesso em: jan. 2025.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, v. 29, p. 449-469, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BANYARD, Victoria; PLANTE, Elizabeth; MOYNIHAN, Mary. Bystander education: Bringing a broader community perspective to sexual violence prevention. **Journal of Community Psychology**, n. 32, p. 61-79, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jcop.10078>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BENEVIDES, Bruna G. (org.). **Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022**. Brasília: Distrito Drag, ANTRA, 2022. Disponível em: <https://antrabrazil.files.wordpress.com/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>. Acesso em: 21 maio 2024.

BRANCO, Marco Antonio de Oliveira; TOMANIK, Eduardo Augusto. Violência doméstica contra crianças e adolescentes: prevenção e enfrentamento. **Psicologia & Sociedade**, v. 24, p. 402-411, 2012.

BRASIL. Lei nº 14.192 de 04 de agosto de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 12.015 de 07 de agosto de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112015.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio (coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. Ano 15, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf> Acesso em: 18 maio 2024.

BUENO, Samira; MARTINS, Juliana (coord.). **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 3. ed., 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf> Acesso em: 18 maio 2024.

CAMPBELL, Jacquelyn; MANGANELLO, Jennifer. Changing public attitudes as a prevention strategy to reduce intimate partner violence. **Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma**, v. 13, n. 3-4, 2006. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J146v13n03_02. Acesso em: 18 jun. 2022.

CERQUEIRA, Daniel; FERREIRA, Helder; BUENO, Samira (Coord.). **Atlas da violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

CISMARU, Magdalena; JENSEN, Gitte E.; LAVACK, Anne M. Using mass media domestic violence campaigns to encourage bystander intervention. *In*: RIFON, N. J.; ROYNE, M. B.; CARLSON, L. (Ed.). **Advertising and violence: concepts and perspectives**. New York: M E Sharpe, p. 197-214, 2014.

CONEXÃO G. **Violação dos direitos e episódios de violência contra pessoas LGBTI+ de favelas**. 2023. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2024-02/lao-dossia_-anual-do-observata_rio-de-viola_ncias-lgbti-em-favelas_0.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

CORRÊA, Sonia; KALIL, Isabela. **Políticas antigênero en América Latina: Brasil – ¿la catástrofe perfecta?** Observatorio de Sexualidad y Política (SPW), proyecto basado en ABIA, 2020. Disponível em: <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Brasil%2020200204.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

DE ÁVILA, Thiago Pierobom. Políticas públicas de prevenção primária à violência contra a mulher: lições da experiência australiana. **Revista Gênero**, v. 17, n. 2, p. 95-125, 2017.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). **Dossiê Mulher 2024**. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2024-12/Dossiê%20Mulher%202024%20%283%29.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, n. 39, p. 403-429, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/YQWsXdYVRgFgWsW9c5w8mnw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 maio 2024.

MORENO, Florentino Martin; CARMONA, Jaime Alberto; OCAMPO, Diego; VARGAS, Ancizar; ALVARADO, Sara Victoria (ed.). **Campañas de prevención de violencia de género en Colombia y España: un análisis desde la psicología social y la publicidad social**. Manizales: Fondo Editorial Universidad de Manizales, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção de Belém do Pará**, 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 18 maio 2024.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM/MMFDH). **Balanco 2019 – Central de Atendimento Ligue 180**. Brasília: MMFDH, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/balanco-anual-ligue-180-registra-1-3-milhao-de-ligacoes-em-2019> Acesso em: 18 maio 2024.

SENTOSÉ, Isadora Vianna. A Patrulha Maria da Penha e a política de prevenção ao feminicídio no estado do Rio de Janeiro – análises preliminares. **Syn(thesis)**, v. 15, n. 1, p. 106-117, 2022.

UN WOMEN. **Progress of the World's Women 2019–2020: Families in a Changing World**. 2019. Disponível em:
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf> Acesso em: 18 maio 2024.

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

A POLÍTICA DO CUIDADO E O DESAFIO PARA AS MULHERES: CONCILIAR A CARREIRA E FAMÍLIA*

THE POLICY OF CARE AND THE CHALLENGE FOR WOMEN: RECONCILE CAREER AND FAMILY

Renata Bastos da Silva

 <https://orcid.org/0000-0001-8259-6968>

Correspondência: renatabastos@ippur.ufrj.br

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

Ricardo Marinho

 <https://orcid.org/0000-0002-0405-9670>

Presidente da CEDAE Saúde, e docente Instituto Devecchi, da Unyleya Educacional e da UniverCEDAE, Rio de Janeiro, Brasil.

Sandra Becker

 <https://orcid.org/0000-0001-7853-1846>

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

DOI: 10.12957/cdf.2025.89490

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

A Política Nacional de Cuidados está em pauta e as mulheres são as protagonistas dos postos de trabalho dessa área. No contexto da pandemia de covid-19 (2020-2023), a importância do cuidado ficou ainda mais evidente: de um dia para o outro, famílias que antes podiam contar com a terceirização de alguma parte do trabalho de cuidado viram-se obrigadas a prestar cuidados em tempo integral a seus membros dependentes. Conciliar a carreira com os cuidados é um desafio para as mulheres e esse é o objeto do livro de Claudia Goldin *Carreira e Família* (2024) no qual a autora afirma que não têm porque as mulheres serem as primeiras que abrem mão de suas carreiras para que a família se estabeleça. Nesse sentido, apresentamos nossa reflexão sobre o tema da carreira da mulher e os cuidados familiares no contexto de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro como uma proposta de pesquisa. Nossa metodologia é a pesquisa bibliográfica sobre o tema do cuidado, bem como a problemática apontada acima, por Claudia Goldin (2024), e por Victoria Camps (2021).

Palavras-chave: política nacional de cuidados (PNC); carreira das mulheres; cuidados familiares.

*Partes deste artigo foram escritas em coautoria com Dhana Bhawan Otto e Yasmin De Oliveira Luiz De Barros graduadas em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The National Care Policy is on the agenda and women are the protagonists of jobs in this area. In the context of the COVID-19 pandemic (2020-2023), the importance of care became even more evident: from one day to the next, families that could previously count on outsourcing some part of the care work found themselves forced to provide full-time care to their dependent members. Balancing career and care is a challenge for women and this is the subject of Claudia Goldin's book *Career and Family* (2024), in which the author states that there is no reason for women to be the first to give up their careers so that the family can be established. In this sense, we present our reflection on the theme of women's careers and family care in the context of the development of the state of Rio de Janeiro as a research proposal. Our methodology is bibliographic research on the theme of care, as well as the problems highlighted above, by Claudia Goldin (2024), and by Victoria Camps (2021).

Keywords: national care policy (PNC); women's careers; family care.

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Cuidados está em pauta e as mulheres são as protagonistas dos postos de trabalho dessa área. No contexto da pandemia de covid-19 (2020-2023), a importância do cuidado ficou ainda mais evidente: de um dia para o outro, famílias que antes podiam contar com a terceirização de alguma parte do trabalho de cuidado viram-se obrigadas a prestar cuidados em tempo integral a seus membros dependentes.

Conciliar a carreira com os cuidados é um desafio para as mulheres e esse é o objeto do livro de Claudia Goldin *Carreira e Família* (2024) no qual a autora afirma que não têm porque as mulheres serem as primeiras que abrem mão de suas carreiras para que a família se estabeleça.

Nesse sentido, apresentamos nossa reflexão sobre o tema de conciliar a carreira da mulher e os cuidados familiares no contexto de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro como uma proposta de pesquisa. Nossa metodologia é a pesquisa bibliográfica sobre o tema do cuidado, bem como a problemática apontada acima, por Claudia Goldin (2024), e por Victoria Camps (2021).

A partir das reflexões das autoras supracitadas, acompanhamos ao longo do ano de 2024, a apresentação do Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil, através da disciplina mista, de ensino e extensão, intitulada Políticas Públicas do Cuidado.

Essas reflexões e atividades nos inspiram a elaborar uma proposta de pesquisa a carreira da mulher e os cuidados familiares no contexto de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro - especialmente em lares de renda média e baixa, quando as mulheres

são as provedoras principais da família; que apresentamos ao I Seminário de Estudos sobre o estado do Rio de Janeiro (I SEERJ) realizado entre os dias 25 e 27 de novembro de 2024, no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) na cidade do Rio de Janeiro.

Neste sentido, em nosso artigo, vamos num primeiro momento apresentar nossa leitura do livro de Claudia Goldin, recentemente lançado no Brasil, *Carreira e Família* (2024), aproximando da leitura de Victoria Camps, em especial seu livro *Tiempo de cuidados* (2021). Ambas as autoras escrevem seus livros no contexto do impacto da pandemia do Covid-19, quando o papel das pessoas responsáveis pelos cuidados se revela no dia a dia, quando estávamos confinados em nossas casas. Aqui cabe o tema da casa, pois Camps nos leva dos cuidados domésticos ao cuidado com nossa Casa Comum, o planeta terra.

Ato contínuo, apresentamos brevemente o debate a respeito do Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil. Em seguida, como entendemos que a Extensão Universitária, sob o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é um processo interdisciplinar educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre a universidade e outros setores da sociedade (FORPROEX, 2010), vamos relatar nossas atividades de ensino, pesquisa e extensão que realizamos no ano de 2024 em parceria com a Secretaria municipal especial das mulheres do município do Rio de Janeiro, SPM - Rio, quando conhecemos, junto às nossas discentes e aos nossos discentes, o desafio da realização de políticas públicas no curso de uma gestão municipal, bem como encontramos, as usuárias dos equipamentos públicos da SPM- Rio. Esse encontro, que nos suscitou a ideia da pesquisa; visto que nos deparamos como mulheres em busca de cursos para retomar ou começar suas carreiras, ao mesmo tempo com o desafio de conciliar a família.

Assim, vamos concluir registrando nossa proposta de pesquisa que só se realizará se conseguirmos formar um grupo de jovens pesquisadoras/os, e encontrarmos viabilidade para nossas investigações.

Cabe ainda ressaltar que nossa metodologia, para abordagem do tema, se baseia nos escritos da professora Maria Odila Leite da Silva Dias (1994) sobre as novas subjetividades na pesquisa histórica feminista: uma hermenêutica das diferenças. Recorrermos às palavras da professora Maria Odila para revelar nossa base para a reflexão:

Não há por que considerar a oposição masculino-feminina tal como se apresenta hoje, com uma carga de definições culturais herdadas do passado, como se fosse necessária ou inata. O estudo das relações de gênero caminha no sentido de documentar as diferenças culturais, de nuança-las, de modo que um dia, eventualmente transformadas, possam se aproximar; neste momento em vez de destacar-se em confrontos de nitidez cultural desnecessária estarão provavelmente nuances em uma multiplicidade de diferenças que não somos capazes de ver hoje. Ser mulher denotará antes o ser gente do que um ser de características biologicamente significativas, porém hoje em dia culturalmente superadas. Trabalhar no sentido de vencer estas polaridades tanto das relações de gênero como de categorias de pensamento implica lidar com os problemas teóricos de mudança, ruptura e descontinuidades históricas. (Dias, 1994).

2 A ECONOMIA DOS CUIDADOS EM TEMPOS DE PANDEMIA

O relatório técnico intitulado Economia dos Cuidados: Marco Teórico-Conceitual, foi publicado, em 2016, pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A equipe técnica responsável pelo referido relatório é composta por Bruna Cristina Jaquetto, Natália de Oliveira Fontoura e Luana Simões Pinheiro¹; sendo Bruna Cristina, a responsável pela elaboração, afirma na apresentação do relatório:

A sociedade brasileira tem passado por inúmeras transformações sociais ao longo das últimas décadas. Entre elas, as percepções sociais a respeito dos valores e convenções de gênero e a forma como mulheres têm se inserido na sociedade estão, indiscutivelmente, no seio destas mudanças. Algumas permanências, porém, chamam atenção, como a delegação quase exclusiva às famílias e, nestas, às mulheres, de atividades relacionadas à reprodução da vida e da sociedade, usualmente denominadas trabalho de cuidados ou *care* (Pereira, 2016, p. 9).

Por conseguinte, nossas questões são resultado de uma pesquisa bibliográfica inicial sobre a Economia dos Cuidados, que está vinculada com nossas ações de extensão: *Políticas Públicas do Cuidado e Vida Pública - os temas republicanos nos espaços escolares e de ensino*. Assim, a partir da reflexão sobre Economia dos Cuidados iniciamos nosso estudo sobre o tema do Cuidado como política pública republicana e democrática.

¹Bruna Cristina Jaquetto Pereira – bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no projeto Economia dos Cuidados: desigualdade e desafios para a redistribuição do trabalho doméstico.

Natália de Oliveira Fontoura – especialista em políticas públicas e gestão governamental, lotada no Ipea.
Luana Simões Pinheiro – técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

Esses estudos se intensificaram com a projeção do trabalho de Esther Duflo ao ganhar o prêmio Nobel de economia em 2019, com suas pesquisas sobre o combate à pobreza a partir de áreas como educação e saúde, tendo como experimento de campo países como Quênia e Índia.

Por outro lado, em 2020 tivemos a oportunidade de registrar a opinião da nossa mais influente economista do Brasil e da América Latina, sobre o papel da mulher e o tema dos cuidados. Nos referimos à Maria da Conceição Tavares (1930-2024), então com 90 anos, estava seletiva com entrevistas. No entanto, ela brindou a revista *Versus* (edição de dezembro de 2020 Nº 7), do Centro de Ciência Jurídicas e Econômicas (CCJE) da UFRJ, aceitando o convite para uma proposta diferente: o envio de questões, elaboradas só por mulheres, para que ela respondesse; foi uma troca de ideias com pesquisadoras da nova geração universitária, envolvidas na vida pública republicana². O objetivo da entrevista foi salientar a importância da liderança feminina em espaços públicos no contexto da Pandemia de Covid 19. Observamos que naquele contexto evidenciava-se o papel da mulher nas ocupações referidas aos cuidados, tanto como profissionais de saúde e assistência social que atuaram na linha de frente da pandemia de covid-19, como no dia a dia do convívio doméstico, devido às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), as quais indicavam manter o distanciamento físico, usar máscara, ventilar bem a casa, evitar multidões³, elaboramos uma questão para aproximar o tema da economia com o tema do cuidado:

Versus: Elinor Ostrom e recentemente Esther Duflo são as únicas mulheres a ganharem o prêmio Nobel em economia. Tendo em perspectiva os seus trabalhos, pergunto: as mulheres estudam mais as políticas públicas de enfrentamento da desigualdade social?
Conceição: Sim. As mulheres são marcadas pela sua socialização e responsáveis pelo cuidado da humanidade.
Versus: Os trabalhos de economia vinculados com a Seguridade Social, ou seja, com a Saúde, Previdência Social e Assistência Social, são mais realizados pelas mulheres?
Conceição: Sim. Elas são socializadas como responsáveis pela vida. São mães de família ou escolhem profissões que são extensões destas tarefas: educação, saúde, serviços sociais,

²As entrevistadoras, convidadas pela revista *Versus* foram: as professoras da UFRJ, Esther Dweck do Instituto de Economia (IE), hoje nossa ministra da Gestão e Inovação em Serviços Públicos; Renata Bastos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR); Eliane Pereira da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC); além de Laura Carvalho, docente da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

³ Disponível em <https://www.who.int/pt/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>
Acesso em 23. abr. 2025.

trabalhadoras domésticas e cuidadoras de idosos, doentes e pessoas com deficiência (Tavares, 2020) ⁴.

Neste sentido, Maria da Conceição Tavares sublinhou o papel das mulheres nas tarefas que são estruturais e fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade, de um país. Nossa renomada economista nos deixou em junho de 2024, mas seu legado fica entre nós, em especial essa sutil e importante colocação. Visto que o tema de conciliar a família e a carreira é um desafio para todas as mulheres, e não somente para as universitárias, objeto da pesquisa, virtuosa, de Claudia Goldin. Professora da universidade de Harvard, Goldin, é a primeira mulher a ganhar sozinha, em 2023, o prêmio Nobel de economia.

Figura 1 – Maria da Conceição Tavares celebra seus 88 anos durante homenagem realizada no Auditório Pedro Calmon



Fonte: Revista Versus do Centro de Ciência Jurídicas e Econômicas (CCJE) da UFRJ.

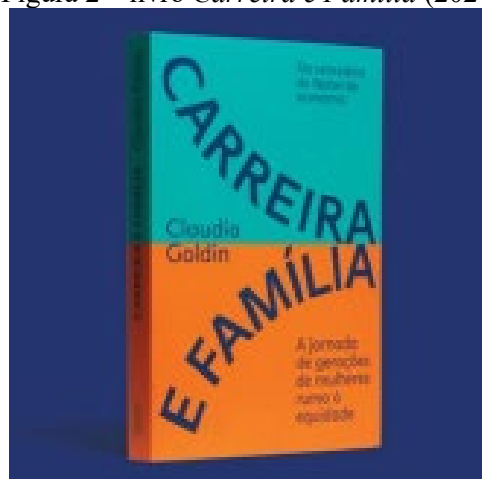
2.1 Conciliar a ocupação na vida pública e os cuidados cotidianos

Conciliar a carreira e/ou emprego com os cuidados é um desafio para as mulheres e esse é o objeto de pesquisa de Claudia Goldin, laureada com o prêmio Nobel de economia em 2023; sendo a terceira mulher premiada, em 54 anos do estabelecimento do Nobel de economia. Goldin sublinha em seu livro, recentemente lançado no Brasil, *Carreira e Família* (2024) que não têm porque as mulheres serem as primeiras que abrem mão de suas carreiras para que a família se estabeleça.

⁴As questões da entrevista que apresentamos foram elaboradas por uma das autoras deste artigo, profa Renata Bastos da Silva.

Goldin salienta o trabalho ganancioso o qual quanto mais horas você trabalha, quanto mais disponível está, maior é o pagamento implícito por hora. Assim, o casal poderia procurar, em comum acordo, empregos equivalentes (os dois mais flexíveis), que permitam que os dois obtenham mais tempo em casa. Isso seria bom para ambos, porque muitos homens que não conseguem ver seus filhos darem o primeiro passo, jogarem futebol, se arrependem mais tarde. Então, a questão é: quanto isso vai custar a eles? Eles poderiam assumir ambos os empregos mais flexíveis? Sublinhamos também, que Goldin considera que a problemática é a mesma a ser enfrentada por casais homo afetivos que desejem ter filhos (Goldin, 2024). Mas, o objeto de seu estudo são as mulheres que obtiveram graduação, ou seja, realizaram os estudos universitários, entre os duas primeiras décadas do século XX e até a atualidades, divididas em 5 grupos que abordaremos adiante, e as respectivas dificuldades de conciliar carreira/emprego e família, tendo filhos ou não.

Figura 2 – livro *Carreira e Família* (2024)



Fonte: Portfolio-Penguin Blog.

De acordo com Goldin (2024):

A ganância do trabalho significa que é bom haver um pouco de especialização nos casais com filhos ou com outras responsabilidades de cuidados. [...] As mulheres ainda se manterão em carreiras desafiadoras. Mas um cônjuge estará de prontidão para atender ao lar, preparado para deixar o escritório o local de trabalho no mesmo instante em que for chamado. Essa pessoa terá um emprego de flexibilidade considerável e normalmente não terá de responder a um e-mail ou a uma ligação às dez da noite. Esse genitor não terá de cancelar sua presença num treino de futebol por causa de uma reunião de fusão e aquisição de empresas. O outro genitor, porém, ficará à disposição da empresa e fará exatamente o contrário, e os ganhos por isso serão evidentes (Goldin, 2024, p. 24 – 25).

Portanto, ao diferenciar o trabalho ganancioso do trabalho flexível, Goldin adverte que se o casal quiser ter filhos, um dos cônjuges terá que assumir, além de sua carreira/emprego, os cuidados com a casa, em especial com a prole. Ela observa que os empregos de maiores demandas de horário prolongado e menor flexibilidade pagam desproporcionalmente mais, por outro lado, as remunerações em outros empregos estão estagnadas (Goldin, 2024). Por conseguinte, a autora problematiza o tema da renda da família, bem como da dificuldade de se alcançar a igualdade salarial entre os gêneros; visto que há uma decisão de escolha da carreira que redundará em maior ganho salarial. Ou seja, de acordo com Goldin (2024) o cônjuge que se ocupar dos cuidados domésticos terá um emprego mais flexível, e ganhos menores. Assim, para que haja paridade salarial do casal, o mesmo terá que estar disposto a perder renda, e dividir as tarefas cotidianas. Pois, a renda de dois salários flexíveis, é menor do que a renda de um trabalho ganancioso e outro flexível (Goldin, 2024).

A autora oferece o exemplo de um casal Lucas e Isabel (que segundo a economista, ela conheceu vários anos atrás), os dois se formaram na mesma graduação de Ciências Humanas e o mesmo curso de Tecnologia da Informação (TI), contratados pela mesma empresa (Goldin, 2024). No entanto, Goldin (2024) adverte que quando o casal têm os filhos as atividades de cuidado recaem sobre Isabel, se a escolha foi um casamento com mais dinheiro, visto que Lucas se mantém no trabalho ganancioso e ela no flexível. Se houvesse uma divisão das tarefas do cuidado, segundo Goldin (2024), seria um casamento de iguais, com jornadas de trabalho flexível, mas empregos que pagam menos, portanto, a renda da família seria menor. Como Lucas, em um comum acordo, optou pelo trabalho ganancioso, Goldin (2024) observa que:

Lucas continuou a receber mais do que Isabel, e o hiato em suas remunerações aumentou ainda mais depois de terem filhos. Ele recebeu promoções; ela não. Para outros casais em posições semelhantes, a diferença na remuneração podia aumentar de forma relevante antes de terem filhos, visto que os casais que planejam formar família muitas vezes se mudam para otimizar as possibilidades de emprego, principalmente as do marido. Esse é um aspecto muito importante da razão pela qual ainda é considerável o hiato salarial entre os gêneros. Para casais homossexuais, não haverá uma disparidade salarial de gênero, mas a paridade conjugal, provavelmente, será deixada de lado pelas mesmíssimas razões que motivaram as decisões de Isabel e Lucas. Num mundo de empregos gananciosos, a paridade conjugal sai caro (Goldin, 2024, p. 28).

Goldin escreveu seu livro no contexto da Pandemia de Covid-19, e o lançou em

2021, mesmo ano em que Victoria Camps também apresentou seu livro *Tiempo de cuidados: outra forma de estar em el mundo* (2021). Antes de adentrarmos no livro de Camps, vamos ressaltar as observações de Goldin (2024) sobre a referida pandemia:

Minha esperança é que, quando você estiver lendo isto aqui, a pandemia – ainda grassando enquanto termino este capítulo – tenha diminuído e tenhamos aproveitado suas duras lições. A pandemia ampliou algumas questões, acelerou outras e expôs ainda mais o que vinha supurando há muito tempo. Mas o cabo de guerra entre cuidar e trabalhar que estamos enfrentando é muitas décadas anterior a essa catástrofe global. Na verdade, a jornada para alcançar e então equilibrar carreira e família está em andamento há mais de um século (Goldin, 2024, p. 17).

Não obstante, Victoria Camps (2021) distingue que:

La pandemia de la covid-19, como todas las crisis, tiene algunos elementos positivos que conviene aprovechar. Yo misma quizá no me hubiera decidido a escribir este libro sobre la ética del cuidado si los varios confinamientos que estamos sufriendo no me hubieran regalado un montón de horas extras con las que no contaba para poder leer y escribir sobre el tema. Un tema que, por otra parte, se ha convertido en más central y perentorio a raíz de la pandemia. La conciencia de fragilidad y vulnerabilidad del ser humano ha sido uno de los rasgos más comentados, debatidos e interiorizados por todos en este tiempo catastrófico que nos ha tocado vivir (Camps, 2021, p. 11).

Figura 3 – livro *Tiempo de cuidados* (2021)



Fonte: Arpa Editores.

Victoria Camps Cervera é de Barcelona, uma filósofa, professora emérita da Universidade de Barcelona. Foi senadora pelo Partido dos Socialistas de Cataluña entre 1993 e 1996, participando da candidatura como independente. Durante esse tempo

presidiu a Comissão de Estudo de conteúdos televisivos do Senado; e desde 1998 é conselheira permanente do Conselho de Estado.

Seu livro é dividido em 12 ensaios, cujos temas revelam o impacto que o contexto da Pandemia de Covid-19 repercutiu na sua escrita, muito marcada pela cuidadosa reflexão de uma professora de ética, mas também está à altura de uma conselheira de Estado. São temas do livro: o trabalho invisível; cuidados indispensáveis; os espaços do cuidado; a justiça e o cuidado; a profissionalização do cuidado; por uma administração cuidadora e cuidadosa e Cuidar da Casa comum.

Logo na introdução Camps (2021) é incisiva quanto a importância do tema do cuidado, e sublinha que as atividades de cuidar são esmagadoramente realizadas pelas mulheres, em âmbito doméstico e público. Pelas palavras da senadora:

Hasta hace apenas cincuenta años a nadie se le había ocurrido pensar que el cuidado fuera un concepto digno de estudio. Los cuidados tenían lugar en el hogar, donde siempre había una o varias mujeres que ejercían el papel que les correspondía de atender a sus hijos, esposos o padres. En los hospitales, las enfermeras asumieron desde que se creó el cuerpo la función auxiliar de cuidar a los enfermos cuyas dolencias más graves eran tratadas por profesionales de la medicina. Los servicios sociales destinados al cuidado de las personas más desamparadas nunca han sido el platô flerte del Estado de bienestar (Camps, 2021, p. 9).

Para a autora as atividades do cuidado tanto são no âmbito doméstico quanto público. É uma obrigação familiar, mas também pública. As políticas públicas do Cuidado são vistas pela autora como complemento do cuidado familiar. Segundo Camps (2021):

Fueron algunas feministas, seguidoras de un estudio de Carol Gilligan que hizo época, las que empezaron a pensar sobre el cuidado como un valor que no podía ser ignorado por más tiempo. Cuidar no era un deber solo femenino, sino democrático. En las familias, los cuidados debían repartirse entre hombres y mujeres porque nada hace a estas últimas especialmente dotadas como cuidadoras. Por su parte, el sector público debía contemplar entre una de sus obligaciones más perentorias la de dispensar directamente o proporcionar instrumentos para que los cuidados pudieran ejercerse, en el ámbito familiar o fuera de él, de forma equitativa y justa para atender a todas las necesidades (Camps, 2021, p. 10).

Na parte do livro que trata do tema do cuidado como indispensáveis, a autora aponta que na verdade todos precisamos de cuidados, logo ao nascer, sobrevivemos porque há cuidados conosco, como por exemplo as vacinas que os bebês recebem para se

ambientar. Destacamos as palavras da senadora:

La realidad que estoy dibujando demuestra que, por mucho que pongamos por delante nuestra vulnerabilidad y tratemos de acabar con el mito de que somos ciudadanos iguales, racionales y autónomos, las necesidades del cuidado son dejadas al arbitrio y buena voluntad de quienes están más cerca, son más sensibles y se hacen más responsables de las mismas, porque son mujeres. No solo siguen siendo las mujeres quienes asumen en primer término la capacidad de responder a los requerimientos del cuidado, sino que, volvemos a fijarnos en la pandemia, vemos cómo los más necesitados de asistencia no fueron los atendidos en primer término (Camps, 2021, p. 46).

Camps (2021) salienta que enquanto o cuidado seja um dever feminino sem discussão, a igualdade dos sexos não deixará de ser uma reivindicação abstrata. A questão para ela é conseguir uma conciliação satisfatória dos deveres familiares e trabalhos é imprescindível para que mulheres e homens possam compartilhar da igualdade de condições de acesso ao mundo do trabalho (Camps, 2021, p. 47).

La democracia exige equidad y la naturaleza del cuidado ha cambiado, lo cual obliga a corregir la idea de que la responsabilidad por cuidado descansa en la división entre lo público y lo privado (Camps, 2021, p. 47).

De acordo com a autora, sem uma concepção mais pública de cuidado é impossível manter a sociedade democrática (Camps, 2021, p. 47). Neste sentido, ao aproximar as duas autoras revelam que é um desafio não só para o casal, mas para a sociedade as atividades do cuidar.

Nessa perspectiva, pretendemos iniciar uma pesquisa sobre esse tema da carreira da mulher e os cuidados familiares no contexto de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Isso é o desdobramento de nossa ação de extensão e disciplina Políticas Públicas do Cuidado, oferecida no curso de graduação de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

3 POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS (PNC)

A Política Nacional de Cuidados (PNC) é uma novidade em nosso país, como também, ainda não distinguimos se há a relevância necessária do tema no mundo. Na

perspectiva dessa discussão as mulheres são as protagonistas dos postos de trabalho que conformam essa área de atuação. No contexto da pandemia de covid-19, a importância do cuidado ficou ainda mais evidente: de um dia para o outro, famílias que antes podiam contar com a terceirização de alguma parte do trabalho de cuidado a instituições públicas ou privadas, à profissionais remuneradas (os) ou à familiares e vizinhas (os) viram-se obrigadas a prestar cuidados em tempo integral à seus membros dependentes.

Nosso ministério do Desenvolvimento Social, através de sua Secretaria Nacional de Cuidados e Família (SNCF/MDS) coordenou a elaboração do Marco do conceitual da política nacional de cuidados no Brasil (2023). Então, foi produzido um documento com objetivo apresentar uma versão do Marco Conceitual para a formulação da Política Nacional de Cuidados e do Plano Nacional de Cuidados (2023). Este foi elaborado como resultado dos debates ocorridos no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial, sendo que o GTI- Cuidados foi instituído em março de 2023, através do decreto federal número 11.460, de 11 de março de 2023.

Os organizadores da discussão foram a SNCF/MDS e a Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Políticas de Cuidados do Ministério das Mulheres (SENAEC/MMulheres). O resultado dos trabalhos do GTI – Cuidados foi publicado no site do Gov.br e aberto às consultas e para recebimento de contribuições, de qualquer cidadão, entre os dias 30 de outubro e 22 de dezembro de 2023; sendo que recebeu ao todo 820 contribuições (BRASIL, 2023).

O presente Marco Conceitual (BRASIL. 2023) evidencia as fundamentais perspectivas conceituais que guiaram a elaboração da Política e do Plano Nacional de Cuidados e está estruturado em cinco segmentos: 1) breve histórico da formulação da Política Nacional de Cuidados no Brasil; 2) conceito de cuidado; 3) transformação do cuidado em objeto de política pública; 4) a Política Nacional de Cuidados no Brasil: componentes e estratégias de ação; e 5) considerações finais. Cada um desses temas merecem uma pesquisa mais cuidados por parte dos pesquisadores das respectivas áreas que compõem o tema do cuidado.

O resultante da aludida consulta pública, foi a elaboração do projeto de lei 2762/2024 que trata de Instituir a Política Nacional de Cuidados, apresentado à Câmara dos deputados pelo poder executivo em 05 de julho de 2024. E em 23 de dezembro de 2024, através da lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024 foi instituída a Política Nacional de Cuidados.

Por isso, nossa intenção com esse artigo é revelar a necessidade da pesquisa que queremos realizar, qual seja examinar os aspectos e limites da conciliação entre carreira e/ ou emprego da mulher e os cuidados familiares no contexto de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro.

Por outro lado, não vamos adentrar na análise, nesse espaço, do Plano nacional de cuidados no Brasil (2024), no entanto, nosso intuito foi de apresentar o tema é de sublinhar que o mesmo foi a base de nossas reflexões para elaborar a disciplina mista Políticas Públicas do Cuidado, ministrada ao longo de 2024, desenhada também como uma atividade de extensão em parceria com a SPM - Rio, como vamos esclarecer no próximo ponto.

3.1 Políticas Públicas do Cuidado

A partir do estudo do Marco Conceitual dos Cuidados no Brasil, preparamos as e os discentes de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, Defesa e Gestão Internacional e Arquitetura, da UFRJ, para acompanhar as discussões iniciais do tema das Políticas Públicas Cuidado em nosso país. Enquanto o projeto de lei 2762/2024, estava em tramitação no Congresso Nacional, como indicamos acima, nós estudamos o tema na aludida disciplina e além disso fomos conhecer de perto a execução das políticas públicas, no município do Rio de Janeiro, voltadas para as mulheres.

Para tal, conhecermos o dia a dia da gestão pública firmamos uma parceria entre a, então, Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Mulher (SPM), da cidade do Rio de Janeiro, que entre 2021 até 2024 as líderes da pasta foram nossas alunas na UFRJ, no curso de Gestão Pública. Consideramos essa parceria frutífera, pois, com a reeleição do atual mandatário do município do Rio de Janeiro, em outubro de 2024, a SPM, se torna Secretaria de Política para Mulheres e Cuidados.

A nossa disciplina teórica e de extensão, intitulada Políticas Públicas do Cuidado, surge a partir das discussões e problemas apresentados acima. Portanto, nós elaboramos a mesma de acordo com a resolução 03/2014 do CEG (Conselho de Ensino de Graduação da UFRJ), a qual define as disciplinas do tipo teórica/prática/extensão. Estas são constituídas por conteúdos teóricos e suas aplicações em trabalhos práticos, definidos na sua ementa, devem estar integrados a atividades caracterizadas como extensão nos termos da aludida resolução CEG 03/2014, a qual autoriza a criação e inserção nos currículos de

graduação da UFRJ de disciplinas de natureza mista. Para tal inserção, de acordo com a aludida resolução é necessário o registro prévio na Pró-reitoria de Extensão do Projeto/Programa de extensão ao qual tais disciplinas estejam vinculadas, conforme previsto no art. 2º da resolução CEG 03/2014. Neste sentido, criamos a disciplina Políticas Públicas do Cuidado que ministramos ao longo do ano de 2024, no primeiro e segundo semestre para as e os discentes da graduação da UFRJ, em especial para o curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Em nossa ação extensão e disciplina Políticas Públicas do Cuidado, na qual firmamos a parceria com a SPM- Rio, com o objetivo de democratizar para a sociedade o tema republicano da Seguridade Social, em especial o tema das Políticas Públicas do Cuidado, temos a oportunidade de conhecer os equipamentos públicos que são oferecidos às mulheres, moradoras da cidade do Rio de Janeiro.

O curso de extensão e disciplina Políticas Públicas do Cuidado está vinculado ao projeto de extensão Vida Pública: os temas republicanos nos espaços escolares e de ensino. Nesse curso discutimos a elaboração de políticas públicas em nosso país, e marco da política dos cuidados, teórico e conceitual, - só muito recentemente foi vinculado ao campo das políticas públicas no Brasil. Cuidados para quem deles necessita. O tema do cuidado abrange os serviços educacionais - como creches, pré-escolas e escolas de ensino básico; das instituições que atendem pessoas idosas ou com deficiência - como os centros-dias, os centros de convivência, as instituições de longa permanência, as habitações inclusivas e os serviços de acolhimento da assistência social; e, ainda, dos hospitais e as Unidades Básicas de Saúde.

Casa da Mulher Carioca, que oferece uma variedade de serviços e atividades destinados a apoiar as mulheres. Entre as ações realizadas, destacam-se palestras e oficinas que proporcionam capacitação profissional e pessoal. Além disso, a equipe de profissionais da SPM- RIO disponibiliza suporte jurídico, social e psicológico para mulheres vítimas de violência, assegurando um apoio abrangente.

Realizamos já duas visitas à Casa da Mulher Carioca Tia Doca, localizada no bairro de Madureira, como uma das atividades de nossa ação de extensão e disciplina Políticas Públicas do Cuidado. Conhecemos a estruturação das atividades desenvolvidas na localidade, mas também, um panorama geral acerca do perfil das mulheres que frequentam a unidade e dos cursos mais procurados.

Figura 4 – Visita à Casa da Mulher Carioca de Madureira, discentes do curso de Gestão Pública conhecem as cursistas do curso de capacitação de eletricitista



Fonte: Luís Felipe Tavares – monitor da disciplina Políticas Públicas do Cuidado

Nesse sentido, os cursos de capacitação objetivam a formação e apoio para engajamento profissional das mulheres cariocas, foram apresentados como um dos grandes enfoques promovidos pela unidade, visando construir ideais de carreira profissional. Um exemplo disso, é a oficina de camareira, que inclui oportunidades de experiência prática em uma rede de Hotéis e, inclusive possibilita a realização de entrevistas para vagas de emprego. Outrossim, também foram estabelecidas parcerias com instituições como SENAC, SENAI, FIRJAN, e com Clínicas da Família, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), ampliando ainda mais a rede de suporte às participantes.

Por outro lado, sublinhamos a grande questão, colocada por Goldin (2024), se tudo avançou tanto, no que tange ao acesso da mulher ao mercado de trabalho, por que o desenvolvimento da carreira de um homem e de uma mulher ainda não está equilibrado? Os culpados não são apenas os indivíduos, mas o mercado de trabalho e a interação.

Portanto, uma proposta de pesquisa sobre a carreira/trabalho da mulher carioca/fluminense, e os cuidados familiares é necessária para vislumbrarmos o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro com a participação das mulheres - especialmente em lares de renda média e baixa, quando as mulheres são as provedoras principais da família.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossas questões, como apontamos anteriormente, são resultado de nossas pesquisas iniciais sobre a Economia do cuidado, que estão vinculadas às nossas ações de extensão: Políticas Públicas do Cuidado e Vida Pública - os temas republicanos nos espaços escolares e de ensino. Nessas, tratamos com profissionais, a maioria mulheres que atuam na área da seguridade social e na área da educação. Portanto, nossa proposta é revelar os pressupostos de nossa pesquisa e nossas ações de extensão na área da Política Pública do Cuidado, em especial da Economia do Cuidado.

Por outro lado, conhecemos através dos equipamentos da SPM-Rio, e dos serviços oferecidos nos mesmos, o dia a dia das mulheres do Rio de Janeiro na busca pela conciliação, apontada por Goldin, entre carreira/trabalho e cuidados com a família. Em nossa hipótese, firmado o Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados no Brasil se revela a importância de aprofundar o tema que Claudia Goldin (2024) coloca em tela, qual seja, como a mulher deve conciliar carreira/trabalho e a família.

Ainda não temos resultados definitivos, mas a discussão está posta: definida a política nacional dos cuidados, em nossa hipótese a lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024 poderia se configurar como uma política republicana e democrática para auxiliar as mulheres no desafio de conciliar a carreira/trabalho com os cuidados com a família. Nos propomos através da metodologia da pesquisa-ação realizar essa investigação, levantando, através de questionários aplicados às moradoras da cidade do Rio de Janeiro (e posteriormente do Estado do Rio de Janeiro) e provedoras principais das famílias, como conciliam trabalho e família.

A pesquisa-ação se caracteriza pelo e no relacionamento de dois tipos de objetivos: o objetivo prático e o objetivo de conhecimento. O objetivo prático é voltado para o levantamento de soluções e possibilidades de ações relacionadas ao objeto de estudo. O objetivo do conhecimento é a obtenção de informações e a ampliação de conhecimento no campo da ciência. Mas só conseguiremos realizar se formarmos um grupo de jovens pesquisadoras/os, e encontrarmos viabilidade para nossas investigações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 11.460, de 11 de março de 2023. **Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar a proposta da Política Nacional de**

Cuidados e a proposta do Plano Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11460.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil (2023).** Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/marco-conceitual-da-politica-nacional-de-cuidados-do-brasil>. Acesso em: 23 jan. 2025.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. Novas subjetividades na pesquisa histórica feminista: uma hermenêutica das diferenças. In. **Pensamento feminista brasileiro: Formação e contexto.** (Org.) Heloisa Buarque de Hollanda. São Paulo: Bazar do tempo, 2020.

DIAS, Maria Odila Leite da. Hermenêutica do Quotidiano na Historiografia Contemporânea. **Projeto História**, São Paulo, v. 17, 1998. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/issue/view/779> Acesso em: 27 jan. 2025.

DIAS, Maria Odila Leite da. Novas subjetividades na pesquisa histórica feminista: uma hermenêutica das diferenças. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 2, n. 2, 1994. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/issue/view/298>. Acesso em: 26 abr. 2024.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. Teoria e método dos estudos feministas: a hermenêutica do cotidiano. In. **Uma questão de Gênero.** (Org.) BRUSCHINI, Cristina; COSTA, Albertina. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1992.

CAMARO, Ana Amélia; PINHEIRO, Luana (ORG). **Cuidar, verbo transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil.** – Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

CAMPS, **Tiempo de cuidados: Outra forma de estar em el mundo.** Barcelona: Arpa & Alfil Editores, S. L, 2021.

GOLDIN, Claudia. **Carreira e Família: a jornada de gerações de mulheres rumo à equidade.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2024.

CORRÊA, G. C. G., Campos, I. C. P. de, & Almagro, R. C. Pesquisa-Ação: Uma Abordagem Prática De Pesquisa Qualitativa. **Ensaio Pedagógicos**, v. 2, n. 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.14244/enp.v2i1.60>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/issue/view/511>. Acesso em: 26 abr. 2024.

TAVARES, M. C. Inteligência e Indignação. **Versus: Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE/UFRJ.** Rio de Janeiro, n 7, p. 10 – 16, 2020. Disponível em: <https://versus.ccje.ufrj.br/edicoes-anteriores-2/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

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

RIO DE JANEIRO: PATRIMÔNIO CULTURAL, MEMÓRIA E REPARAÇÃO*

RIO DE JANEIRO: CULTURAL HERITAGE, MEMORY AND REPARATION

Ana Paula Alves Fernandes

 <https://orcid.org/0009-0006-2653-0829>

Bolsista (pós-doutorado nota 10 - FAPERJ) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Gabriel da Silva Vidal Cid

 <https://orcid.org/0000-0003-0479-041X>

Correspondência: gabrielsvcid@gmail.com

Bolsista (pós-doutorado nota 10 - FAPERJ) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89510

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

No Brasil e no mundo, uma série de questionamentos sobre a escrita de uma história oficial coloca à prova os monumentos da cultura. Através da identificação de alguns lugares de “memória difíceis” – entendidas como as memórias traumáticas e controversas, relacionadas a grupos marginalizados –, nossa comunicação busca chamar a atenção para o apagamento na esfera pública, de importante parcela da história cultural do estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Reparação; Memória coletiva; Memórias Difíceis; Rio de Janeiro; Cultura.

ABSTRACT

In Brazil and around the world, a series of questions about the writing of an official history are putting cultural monuments to the test. By identifying some places of “difficult memory” – understood as traumatic and controversial memories related to marginalized groups – our communication seeks to draw attention to the erasure in the public sphere of an important part of the cultural history of the state of Rio de Janeiro.

Keywords: Repair; Collectivememory; Difficult memories; Rio de Janeiro; Culture.

*Este artigo é uma versão da apresentação escrita para o livro *Lugares de Memórias Difíceis no Rio de Janeiro*. Ver Santos; Fernandes e Cid (2024).



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.

1 INTRODUÇÃO

O sociólogo Maurice Halbwachs (1994; 2006), procurando seguir os passos de Émile Durkheim, notabilizou-se, ainda nas primeiras décadas do século XX, por mostrar que as memórias de fatos passados não eram meramente individuais e se fortaleciam e adquiriam narrativas mais estáveis a partir de sua formação por grupos sociais. O autor, responsável pelo termo memória coletiva, flexibilizou o positivismo de Durkheim, e defendeu a distinção entre memória coletiva e história, separação que foi acompanhada pelos historiadores da época. Para o autor, a memória, embora percebida como atributo individual, seria sempre resultado das interações sociais a partir da adesão afetiva de um grupo. Além de seu aspecto individual, a instabilidade da memória, que se reproduz em grupos tradicionais, tem sido a tônica de diversos estudos contemporâneos. Esta perspectiva pode ser vista nos estudos do historiador francês Pierre Nora (1984), mas que de alguma maneira se vê presente em leituras mais contemporâneas, como em Françoise Hartog (2015).

Há, de fato, uma explosão da temática da memória coletiva nas últimas décadas do século XX, relacionadas à pluralidade e à aceleração do tempo, características das sociedades dinâmicas e individualistas dos tempos atuais (Santos, 2014). Concomitantemente à dissolução de círculos tradicionais, observa-se o recrudescimento do sentimento de insegurança sobre a possibilidade de preservação do passado (Santos, 1993). Esta tem sido a tônica das preocupações da UNESCO na formulação das políticas de patrimônio material e imaterial. Os alemães Jan Assmann (2008) e Aleida Assmann (2011) trabalham com a diferença entre memória de curto prazo, reproduzida entre gerações, e memória cultural, com duração bem mais longa (Assmann, 2011). Segundo Aleida Assmann, a memória associada a locais e suportes culturais adquire permanência ao longo do tempo e ultrapassa a memória restrita a algumas gerações. Seja ela individual ou coletiva, a memória necessita, então, de suportes materiais e imateriais para que as lembranças de um grupo ou nação não caiam no esquecimento.

Com a entrada na modernidade, a “História”, com letra maiúscula, passou a ser definida como ciência objetiva e neutra, enquanto a memória permaneceu associada à capacidade de resgatar eventos do passado a partir de critérios pessoais e de interesses coletivos. Contudo, estudos mais recentes desconstruíram essa dicotomia. A construção da história não é única, mas feita a partir de critérios de investigação. Ainda que não sejam absolutos, estes critérios são oriundos das relações de poder e estão presentes nos diversos

campos do saber, sendo encenados no espaço público. Há um processo contínuo de escrita e reescrita da história que segue os caminhos das disputas e das memórias coletivas constituídas dentro e fora dos círculos acadêmicos. Diversas contribuições teóricas nos ajudam a compreender os limites e entrelaçamentos de conceitos como história e memória, bem como a noção de tempo histórico. A elaboração da história, assim como a reconstrução do passado pela memória são processos contínuos que não implicam necessariamente em apagamento de eventos passados.

Em *Teses sobre o Conceito de História*, de 1940, Walter Benjamin acusou os documentos da cultura de serem resultado da barbárie. Para o autor, o que encontramos no tempo presente são as marcas dos vencedores deixadas para as gerações subsequentes. Os que foram vencidos não tiveram voz, foram silenciados, e seus registros, apagados da história. Podemos, contudo, ampliar a dinâmica entre vencedores e vencidos para diversas formas de dominação e conflito, entre elas, racismo e misoginia, que ocorrem em enorme gama de formas de governo presente na contemporaneidade. Para o sociólogo Michael Pollak (1989), criador do termo “memórias subterrâneas”, as memórias dos excluídos, dos marginalizados e das minorias podem sobreviver e se manter em constante tensão com a memória oficial da nação. Sob repressão direta do Estado, pode acontecer o silêncio sobre o passado, o que não implica o apagamento da história ou a existência de uma sociedade civil impotente. Nessa leitura, lembranças dissidentes podem continuar a ser reproduzidas em redes familiares e de amizades.

2 A MEMÓRIA QUE SE DISPUTA NA CIDADE

Atualmente, a separação entre memória coletiva e história dificilmente encontra sua pertinência. A história pode ser escrita a partir das memórias e dos lugares de memória, como apresentada na coleção reunida por Pierre Nora (1984; 1986; 1992). O historiador Benedict Anderson (2008), em livro que hoje é uma referência, questionando a escrita científica da História, procurou mostrar como a formação das histórias oficiais depende de relações de poder e de processos culturais que envolvem a reiteração das narrativas por comunidades ampliadas. Assim, a celebração de fatos e personagens da história como sendo a “História” reitera o apagamento do que não foi celebrado. A criação de um monumento é a tentativa de formar uma história única em torno de um mito, silenciando com ele os conflitos do passado.

Quando caminhamos pela cidade, raramente prestamos atenção aos monumentos, memoriais, nomes de prédios públicos, bem como de avenidas, viadutos e pontes. Estátuas e monumentos se confundem com a natureza e se tornam invisíveis; No entanto, os lugares por onde passamos em nossas trajetórias diárias não são neutros como parecem; eles nos ajudam a lembrar e atualizar o passado. Além disso, desempenham um papel importante na construção de quem somos e em nossa compreensão do mundo; promovem valores, noções de justiça e de cidadania. Todo esse conjunto de símbolos e significados fará parte de nossa infância, de emoções que nos constitui. Podemos ressignificar o sentido desses nomes mais tarde, mas há um fator memorial e afetivo que permanece. Memórias são pessoais e coletivas, e, nesse imbricamento, situa-se nosso processo de inserção no mundo.

Em diversos países, a profusão de monumentos homenageando ditadores, colonizadores e figuras históricas controversas nas cidades têm sido pichados, derrubados e negados contemporaneamente por movimentos sociais e políticos. Parte da população começa a rejeitar homenagens feitas no passado a heróis que foram consagrados por histórias oficiais, ignorando a violência perpetrada por eles no passado. A mudança de signos no espaço público é um processo contínuo, ela ocorre quando percepções políticas em relação ao passado se modificam. Vimos, em um passado recente, diferentes ações em cidades pelo mundo, em torno do que foi chamado genericamente no Brasil de ‘derrubada de estátuas’ e no cenário internacional de movimentos ‘Rhodes Must Fall’ (RMF), que se denominam como ‘Fallists’¹. Também no Brasil, a história oficial tem sido objeto de contestação. No dia 24 de julho de 2021, em São Paulo, ativistas queimaram pneus ao redor da estátua do bandeirante Borba Gato, criando intenso debate no espaço público (Schwarcz, 2024). O aprisionamento, escravização e extermínio de povos indígenas e quilombolas são práticas que deixam de ser naturalizadas como o mal necessário.

Os exemplos de violência e opressão no Rio de Janeiro são vários, e, embora estejam presentes desde as guerras coloniais de conquista, nem sempre estão aparentes. O cânone atua no ocultamento das diferentes marcas de poder e opressão que atingiram os grupos mais vulneráveis, apresentando uma ordem pacificada, a qual, no entanto, subjuga populações inteiras e suas mais variadas formas de expressão. Vencedores registram sua versão dos fatos em suportes da memória, que podem ser hábitos, costumes,

¹Ver, as reflexões de Vergés (2020), Mirzoeff (2021) e estudos reunidos em Kaminsk e Napolitano (2022) e Meneguello e Bentivoglio (2022).

tradições, documentos, filmes e livros, mas também na história oficializada, que está presente em monumentos, memoriais e nomes de prédios e ruas.

O termo “lugares da memória” foi consagrado por Pierre Nora, ao procurar apresentar a construção da nação francesa a partir de seus símbolos culturais (Nora, 1984, 1986, 1992). Como conceito, “lugares de memória” se refere a bens que são operados na organização de passados comuns a determinados grupos sociais. São símbolos que possuem significados dentro de uma determinada estrutura de sentimentos. Nora está direcionando seu olhar para processos de consolidação do projeto moderno de organização dos estados-nação. Sua interpretação é a de que com a aceleração das relações humanas, oscilações de acontecimentos, na modernidade, produzem uma sensação de “ruptura de equilíbrio”, daí a necessidade de criação de “lugares de memória”. Nora tem como premissa que na modernidade os mecanismos tradicionais de transmissão de memória não são mais possíveis, necessitando a organização, ou eleição, de determinados lugares, dentro da perspectiva da História (em oposição à memória) como narrativa do passado. Trata-se de uma oposição entre uma memória integrada, transmitida e compartilhada no interior dos grupos sociais, com outra baseada em vestígios, marcando trilhas do conhecimento histórico produzido por especialistas em um efeito de revelação de algo que é exterior, mas formativo dos indivíduos e grupos².

Podemos afirmar que tais processos seriam “artificiais”, ou “tradições inventadas”, como na coletânea organizada por Eric Hobsbawm e Terence Hanger (1983). Essas memórias são importantes marcadores identitários e organizam pertencimentos, tendo o modelo de estado-nação moderno ocidental como parâmetro. Problematicar sobre a organização de tais memórias nos leva a desnaturalizar as ditas memórias nacionais. E, por outro lado, reconhecer que tal organização se faz em meio a estruturas de poder que são incorporadas³ de forma muito potente, especialmente quando pensamos na materialização desta memória em suportes materiais nas cidades, na eleição de monumentos e nomeação de ruas, praças e bairros. Embora nem todas assim o façam, muitas das memórias difíceis remetem à problematização da ideia de estado-nação,

²Autores de diversas linhas teóricas vão apontar para a relação entre a organização de narrativas relativamente estáveis de um passado na construção de passados, presentes e futuros comuns, sentimentos de pertencimento de identidades, ver, Anderson (2008), Hobsbawm (1990) Elias (1998), Pollack (1992), Smith (1991) e Gillis (1994).

³A elaboração teórica de Foucault nos permite compreender com precisão como se dá a incorporação de determinadas estruturas de produção de significados, em relação à produção historiográfica e narrativas dos grupos sociais. Ver, em especial, Foucault (1979), *Nietzsche, a genealogia e a história*.

reforçando as violências na organização de uma memória única, organicamente vinculada a um território⁴.

Já possuímos aportes para compreender que os monumentos da cultura expressam a ordem estabelecida. Os vencedores registram sua versão dos fatos e contam com suportes da memória, que podem ser hábitos e costumes, mas também os diversos pontos fixos ou lugares que se espalham pelas cidades. Raramente, há uma problematização dos nomes de ruas e prédios. Estátuas e denominações se confundem com pontos fixos do presente e, com eles, toda a trama da história desaparece. O que se apresenta na morfologia, a fisiognomonia (Bolle, 1994) da cidade como um fato urbano (Rossi, 1995), é uma história única, contada pelos vencedores. Esses aparatos, equipamentos de memória, foram construídos em um passado que os cidadãos não conhecem. Entretanto, os lugares por onde passam em suas trajetórias diárias não são vazios de sentido, estão associados a eventos do passado e muitas vezes homenageiam fatos e personagens. Além disso, esses lugares desempenham um papel importante na construção da identidade de cada um e promovem valores, noções de justiça e de cidadania. O conjunto de símbolos e significados que fazem parte das experiências de infância e das emoções vivenciadas por um indivíduo está presente na formação de sua compreensão de mundo, mesmo que, enquanto adulto, ele possa reconstruir esses significados. Memórias são pessoais e coletivas, e, nesse imbricamento situa-se o processo de inserção social.

Esses objetos espalhados pela cidade fazem parte da “memória coletiva”, termo criado por Maurice Halbwachs, primeiro sociólogo a mostrar como as memórias se fortaleciam e adquiriam narrativas mais estáveis a partir dos processos interativos de grupos sociais (Halbwachs, 2006). O autor, contudo, percebia as interações sociais a partir da adesão afetiva do grupo e do consenso. Enquanto discípulo de Émile Durkheim, o sociólogo não descreveu nem as disputas, nem a coexistência de múltiplas memórias, no interior de cada grupamento ou construção social. Michel Pollak (1989) foi quem contribuiu com o debate ao apontar a permanência de memórias dissidentes das memórias coletivas hegemônicas. Nesses casos, não há apagamento ou esquecimento, nem disputas pela memória, mas, apenas, silenciamento. As “memórias subterrâneas”, as quais o autor se refere, se mantêm circunscritas a certos círculos sociais. Sentimentos diversos como dor, apatia, distância, vergonha e embaraço, estão entrelaçados com memórias que se

⁴Nas últimas décadas, movimentos sociais, especialmente no âmbito de reconhecimento de direitos a imigrantes, vêm tensionando as identidades baseadas na ideia de cidadania vinculada a um Estado. Ver, o debate de Butler e Spivak, em Butler (2018).

mantêm ocultas. Sob repressão direta de um poder hegemônico, o silêncio sobre o passado não implica a existência de uma sociedade civil impotente. O autor descreve como lembranças dissidentes são reproduzidas em redes familiares e de amigos (Pollak, 1989).

O censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indica que no estado do Rio de Janeiro a população de pessoas pretas e pardas soma a maioria da população, 49% (respectivamente 12,1% e 36,9%), enquanto os brancos representam 47,4%. No entanto, a história narrada em equipamentos e suportes de memória não condiz minimamente com a proporcionalidade da população africana e de seus descendentes. A valorização do patrimônio colonial é ainda preponderante. O objetivo de nossa comunicação no *I Seminário de Estudos sobre o Estado do Rio de Janeiro* e *III Seminário de Economia Fluminense*, era apresentar algumas iniciativas de trato de memórias difíceis e das populações negras que estiveram à margem de direitos e dos discursos institucionais. Nossa proposta foi destacar alguns bens que podem ser lidos como suportes de memória dos africanos em diáspora. Em cenário extremamente desfavorável, estas pessoas foram capazes de transmitir memórias, saberes e, com imensa criatividade, reinventaram formas de viver em meio a violências e injustiças. Essas memórias inscritas em suportes materiais e imateriais precisam estar presentes nos imaginários coletivos da história do Brasil. Afinal, a lembrança, quando acompanhada de reflexão e debate, pode evitar a repetição dos erros do passado e contribuir para a construção de um estado menos desigual, violento e injusto.

Estes bens tensionam a narrativa da cidade, ainda que no quadro mais geral seja visível o predomínio e valorização de uma perspectiva entendida como “tradicional”. Nos estudos sobre o patrimônio cultural, se consagrou a expressão “pedra e cal” para ressaltar o privilégio dado nas políticas de patrimônio às construções coloniais, simbolicamente marcadas pelos fortes militares e igrejas católicas. No Rio de Janeiro, a violência do Estado e colonial se repete a cada dia, especialmente nos territórios mais empobrecidos, ela faz parte do cotidiano da cidade.

Em 14 de março de 2018, a vereadora do Rio de Janeiro, Marielle Franco – defensora de direitos humanos, atuante no combate à violência policial e à formação de milícias no estado – foi assassinada junto ao motorista Anderson Gomes. O caso até hoje não foi totalmente solucionado, tendo sido perpetrado por assassinos profissionais, a identidade dos mandantes permanece sob suspeita. Esta morte teve repercussão nacional e internacional, o Instituto Marielle Franco foi criado na procura de justiça, e algumas

iniciativas foram criadas para que seu nome faça parte hoje do cotidiano da cidade. Uma das marcas da cidade associada à Marielle é a placa de rua com seu nome colocada na Praça da Cinelândia, onde se encontra a Câmara de Vereadores. Em 2018, em um comício, candidatos que defendiam o aumento de armamento e repressão policial para combater crimes na cidade, quebraram a placa em um ato simbólico⁵. Desde então, milhares de placas foram produzidas, inundando diversos espaços na cidade e em outras partes do Brasil e do Mundo. A criação da estátua Marielle Franco, em que ela aparece de corpo inteiro e erguendo sua mão direita, em um espaço que fez parte de suas lutas políticas, o Buraco do Lume, no Centro do Rio de Janeiro, é outro aparato urbano que procura deixar viva sua luta por justiça e reparação⁶. As placas de rua com o nome de Marielle têm servido de modelo para outras iniciativas, como acontece com o movimento de mães que lutam por justiça às vítimas de violência do Estado. Instalações urbanas com placas que destacam o nome dos jovens assassinados estão presentes em atos e manifestações. A importância da memória para combate à violência, injustiças e impunidade é uma das questões atuais. A imagem de Rafael Braga, jovem preso injustamente na onda dos protestos de junho de 2013, ficou bastante conhecida. O caso Amarildo também teve grande repercussão (Menezes, 2024).

Como exemplo de violência, podemos citar a Chacina de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, em 29 de agosto de 1993, quando policiais entraram armados em um bar e arredores, atirando e assassinando 21 moradores (Ferraz, 2024). A publicidade alcançada na época não evitou a continuidade de incursões armadas em favelas e outros locais da cidade habitados por trabalhadores de baixa renda. As chacinas, muitas delas ocorridas em operações policiais, são uma constante na cidade do Rio de Janeiro⁷. A morte de crianças é uma constante em favelas cariocas. A presença habitual de corpos estendidos nas ruas leva a traumas diversos para os moradores desses locais, reforçando a sensação

⁵Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/07/rj-candidatos-do-psl-que-quebraram-placa-como-nome-de-marielle-sao-eleitos.htm>. Acesso em 12 de novembro de 2023. Quatro anos depois, dois dos candidatos, agora eleitos, posaram com restos da placa quebrada, emoldurada e exposta em um de seus gabinetes oficiais. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/quatro-anos-depois-dupla-posa-de-novo-com-placa-quebrada-de-marielle>. Acesso em 12 de novembro de 2023.

⁶Gomes e Lânes (2022 e 2024) vêm estudando e acompanhando as diferentes leituras e linguagens pela qual a Placa da Marielle Franco foi apropriada.

⁷O Instituto Marielle Franco disponibiliza uma listagem das chacinas ocorridas. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Linha_do_tempo_das_principais_chacinas_no_Rio_de_Janeiro. Acesso em 12 de novembro de 2023. Ver, também, o relatório *Chacinas Policiais no Rio de Janeiro: Estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade*, elaborado pelo grupo de pesquisa Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF). Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2023/05/Relatorio_Chacinas-Policiais_Geni_2023.pdf. Acesso em 12 de novembro de 2023.

de impotência e negligência do Estado. Os policiais acusados de massacres e genocídios raramente são punidos, os processos arrastam-se por décadas, sem resolução. A repressão e o assassinato de jovens, em sua maioria negros, por policiais são denunciados pelos movimentos de mães que se encontram cada vez mais organizadas. São mulheres que fazem do luto a sua luta, enfrentando a polícia e o Estado, exigindo um trabalho de memória, verdade, justiça e reparação, uma vez que esses crimes são banalizados e caem no esquecimento da população muito rapidamente⁸. Memorializar esta violência é uma tarefa difícil. Em maio de 2021, ocorreu a chacina mais letal da história do Brasil, com 27 pessoas mortas no Jacarezinho, favela do subúrbio carioca (Fernandes; Gomes, 2024). Movimentos sociais e entidades se reuniram na construção de um memorial na forma de uma placa em concreto listando as vítimas da chacina, na qual constava também o nome do policial morto em serviço. Poucos dias após ser inaugurado, o memorial foi destruído em uma operação oficial da Polícia Civil do Rio de Janeiro⁹.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da ideia de nação e de um aparato de Estado no Brasil não é homogênea e pacífica, como sugere a elaboração dos lugares de memória tradicionais¹⁰.

No Brasil, como em diversos países, a história oficial e seus monumentos têm sido objeto de contestação e reconstrução. Considerando a fragilidade da democracia social no Estado brasileiro – em que as desigualdades e dificuldades de acesso aos serviços essenciais prevalecem –, podemos compreender as razões que sustentam o descaso frente às memórias de grupos vulneráveis e suas repetições. O que percebemos é que contradiscursos, contudo, podem surgir, entrelaçados por demanda de justiça e reconhecimento, atrelados às lutas pela memória que se aproximam do tema da dor e da violência extrema. A existência dos lugares de memórias difíceis tensiona as narrativas tradicionais e reaquece a reflexão sobre a importância da crítica às noções de esfera

⁸Ver o trabalho do projeto de pesquisa e extensão *Justiça, Memória e Reparação* (ICS/UERJ). Disponível em: <https://www.instagram.com/jmr.uerj?igsh=dnJ2ZGxueW11Z2Z4>. Acesso em 12 de novembro de 2023.

⁹Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/11/memorial-no-jacarezinho-com-nomes-dos-mortos-na-operacao-mais-letal-do-rj-e-derrubado-pela-policia.ghtml>. Acesso em 12 de novembro de 2023.

¹⁰Os processos de silenciamentos e lembranças privilegiaram a narrativa nacional que valorizou a trajetória colonial portuguesa, em detrimento das experiências dos povos indígenas e africanos. Ver, Guimarães (1988) e Reis (2002) Santos (2013 e 2021).

pública, democracia e justiça. O conceito de esfera pública, como proposto por Habermas (1984) foi seminal para os debates sobre a justiça e a representatividade, ainda que tenha sofrido tantas críticas por se ater exclusivamente à organização burguesa da sociedade¹¹. Uma leitura comum dá conta de que a esfera pública é um espaço de mediação entre a sociedade civil e o Estado, um espaço para se exercer as demandas por reconhecimento e justiça. A leitura de Fraser (2022) nos ajuda a pensar as memórias difíceis ao propor a existência de diversos públicos no âmbito da esfera pública na chave dos “contra-públicos”.

Pretendemos, neste artigo, apresentar algumas ações de memorialização no Rio de Janeiro que se inserem neste fenômeno das disputas pela memória no espaço urbano que, embora com matizes, visões e propostas por vezes distintas, podem ser compreendidas no âmbito do que trabalhamos em uma agenda de pesquisa mais ampla, como memórias difíceis. Estas ações, como pretendemos demonstrar, se dão na disputa pela cidade, em contendas na esfera pública que organizam, dentre outras questões, demandas imputadas pela sociedade civil às políticas de Estado no âmbito da memória. Este jogo entre indivíduos, entidades de representação, movimentos sociais e o Estado organiza uma memória pública, lida, por nós, na chave de “constelações”, como na proposta de Walter Benjamin (2020). A intenção é reforçar que se organiza, na cidade, determinado imaginário e morfologia que impacta na memória coletiva, sempre composta por disputas de ‘memórias’ que são plurais, em relações assimétricas de poder e em movimento. Ou seja, em nossa perspectiva não há uma memória coletiva fixa na cidade, mas uma organização de memórias dispostas em um determinado contexto, em suportes, lembranças e esquecimentos.

O caminho de violência e opressão na construção das cidades, em especial na América Latina, é longo, e, embora esteja presente desde as guerras coloniais de conquista, a violência e a assimetria de poder que marcam o seu território nem sempre estão aparentes. A violência que remonta ao período colonial não é um fato do passado. Ela se atualiza de diferentes formas, expressas no que se compreende como colonialidade do poder (Quijano, 2005), em relações assimétricas na capacidade de produzir signos e significados. Milhares foram dizimados, povos indígenas e africanos foram atacados, com o sequestro, tortura e escravização, no entanto, poucas, ou nenhuma testemunha, pode

¹¹A noção de esfera pública foi retomada, especialmente nos estudos de Fraser (2022) acerca dos limites e avanços promovidos por novos movimentos sociais. Como crítica e adaptações para se pensar o conceito para a América Latina e o Brasil pode ser visto em Costa (2002).

deixar seu relato para gerações futuras. A violência do passado se reproduz no presente sob a forma de genocídio, exclusão e racismo. As narrativas oficiais atuam no ocultamento dos diferentes tipos de violência que atingiram e atingem os grupos mais vulneráveis, a partir de aparatos que procuram expressar uma ordem pacificada, a qual, no entanto, subjuga populações inteiras e suas mais variadas formas de expressão.

A existência das memórias difíceis no espaço urbano reforça o fato da cidade ser uma construção coletiva realizada por diferentes atores que devem ser reconhecidos. A existência de uma esfera pública mais plural só pode ser suposta se a memória pública agregar uma diversidade de atores. Muitos dos temas das memórias difíceis são travados devido às práticas racistas, sexistas e não republicanas de reconhecimento da necessidade de ampliação das políticas de memória para o reconhecimento dos diferentes grupos e trajetórias. Temos por objetivo contribuir para a definição do significado de memórias difíceis, indizíveis ou traumáticas, destacando a importância de seus suportes – também chamados de lugares de memória, e indicar a importância da parceria com os movimentos sociais que procuram por reparação às violências ocorridas. A construção de novos suportes de memórias relacionados aos grupos citados se faz urgente na geografia social e política do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, B. **Comunidades Imaginadas**: Reflexões sobre a expansão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ASSMANN, A. **Espaços de recordação**: Formas e Transformações da Memória Cultural. Campinas: Editora Unicamp, 2011.

ASSMANN, J. Communicative and cultural memory. *In*. **Cultural memory studies: an international and interdisciplinary handbook**. (ed.) ERL, Astrid; NÜNNING, Ansgar. Berlin; New York: De Gruyter, 2008.

BENJAMIN, W.. **Sobre o Conceito de História**. Organização e tradução Adalberto Müller, Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Alameda, p. 74, 2020.

BOLLE, W. **Fisionomia da Metrópole Moderna**: Representação da História em Walter Benjamin. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

BUTLER, J. **Quem canta o Estado-nação**: língua, política, pertencimento. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018.

COSTA, S. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia e configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

ELIAS, E. *Sobre o Tempo*, Rio de Janeiro, ed. Jorge Zahar, 1998.

FERNANDES, A.; GOMES, S. Memórias não monumentais do Jacarezinho. In: **Lugares de Memórias Difíceis no Rio de Janeiro**. (Org) SANTOS, M. S. dos; FERNANDES, A. P.; CID, G. S. V. Rio de Janeiro, Mórula, 2024.

FERRAZ, J. D. A chacina de Vigário Geral In: **Lugares de Memórias Difíceis no Rio de Janeiro**. (Org) SANTOS, M. S. dos; FERNANDES, A. P.; CID, G. S. V. Rio de Janeiro, Mórula, 2024.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FRASER, N. **Justiça interrompida**: reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”. São Paulo: Boitempo, 2022.

GILLIS, J. **Commemorations**: the politics of national identity. Princeton: Princeton University Press, 1994.

GOMES, L. A.; LÂNES, P. Marielle Franco e os suportes de contra memória: centelhas a partir do fogo em Borba Gato. In: 33ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2022, Evento Online. **Anais da 33ª Reunião Brasileira de Antropologia**, 2022. Disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi66IizmcGMAxWvLbkGHaNULjoQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.33rba.abant.org.br%2Ftrabalho%2Fview%3FID_TRABALHO%3D864&usg=AOvVaw0LkCqwZ8g-oXZTsTm9kY_e&opi=89978449. Acesso em: 05 abr. 2025.

GOMES, L. A.; LÂNES, P. Marielle Franco: objetos-semente na luta por justiça e memória. In: **Lugares de Memórias Difíceis no Rio de Janeiro**. (Org) SANTOS, M. S. dos; FERNANDES, A. P.; CID, G. S. V. Rio de Janeiro, Mórula, 2024.

GUIMARÃES, M. L. S. Nação e Civilização nos Trópicos: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma História Nacional. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 1, 1988.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2006 (1950).

HALBWACHS, M. **Les Cadres Sociaux de la Mémoire**. Paris: Albin Michel, 1994 (1925).

HARTOG, F. **Regimes de historicidade**: presentismo e experiências do tempo. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

HOBSBAWM, E; RANGER, T. (ed). **The invention of tradition**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

HOBSBAWM, E. **Nações e nacionalismo desde 1780**: programa, mito e realidade. São Paulo, Paz e Terra, 1990.

KAMINSKI, R.; NAPOLITANO, M. (org). **Monumentos, memória e violência**. São Paulo: Letra e Voz, 2022.

MENEGUELLO, C.; BENTIVOGLIO, J. (org.). **Corpos e Pedras**: estátuas, monumentalidade e história. Vitória: Editora Milfontes, 2022.

MENEZES, P. Amarildo: 10 anos de muitas mortes. *In*. **Lugares de Memórias Difíceis no Rio de Janeiro**. (Org.) SANTOS, M. S. dos; FERNADES, A. P.; CID, G. S. V.. Rio de Janeiro, Mórula, 2024.

MIRZOEFF, N. All the monuments must fall #charlottesville. **The Funambulist**, 2021. Disponível em: <https://thefunambulist.net/magazine/against-genocide/all-the-monuments-must-fall-charlottesville>. Acesso em: 10 nov. 2023.

NORA, P. (ed.) **Les Lieux de Mémoire**. La République.1; La Nation.2; Les France.3. Paris: Éd. Gallimard, 1984; 1986; 1992.

POLLACK, M. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1992.

POLLAK, M. Memória, Esquecimento, Silêncio. **Estudos Históricos**, 2 (3): 3-15, 1989. Disponível em: https://www.uel.br/cch/cdph/arqtxt/Memoria_esquecimento_silencio.pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. (org) Lander E... Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005.

REIS, J. C. **As identidades do Brasil**: de Varnhagen a FHC. Rio de Janeiro, ed. FGV, 2002.

ROSSI, A. **A arquitetura da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SANTOS, M. S. dos. O pesadelo da amnésia coletiva: um Estudo Sobre os Conceitos de Memória, Tradição e Traços do Passado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 23: 16-32, 1993. Disponível em: <https://anpocs.org.br/rbcs/>. Acesso em: 05 abr. 2024.

SANTOS, M. S. dos. **Memória Coletiva e Teoria Social**. São Paulo: Annablume, 2003.

SANTOS, M. S. dos. **Memória coletiva e identidade nacional**. São Paulo, Ed. Annablume, 2013.

SANTOS, M. S. dos. **Memória Coletiva e Justiça Social**. São Paulo: Garamond, 2021.

SANTOS, M. S. dos; FERNANDES, A. P.; CID, G. S. V. (org). **Lugares de Memórias Difíceis no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Mórula, 2024.

SCHWARCZ, L. M. **Imagens da branquitude**: A presença da ausência. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

SMITH, A. **Nationalidentity**. New York: Penguin Books, 1991.

VERGÉS, F. (2020). Déboulonner une statue, quoi de plus légitime?
RévolucionPermanent, 2020. Disponível em
<https://www.revolutionpermanente.fr/Deboulonner-une-statue-quoi-de-plus-legitime>
Acesso em: 10 nov. 2024.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à nossa querida amiga e orientadora Myrian Sepúlveda dos Santos (*in memoriam*), pela parceria nos trabalhos e imersão no tema de pesquisa da memória como um objeto sociológico. Este trabalho se inscreve no prolongamento da temática do livro *Lugares de Memórias Difíceis no Rio de Janeiro*, lançado em agosto de 2024 pela editora Mórula.

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

ESTUDO QUANTITATIVO DAS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO FORMAL E INFORMAL DA CADEIA PRODUTIVA DO CAFÉ NAS REGIÕES SERRANA E ALTO NOROESTE

QUANTITATIVE STUDY OF THE CHARACTERISTICS OF THE FORMAL AND INFORMAL COFFEE PRODUCTION CHAIN IN THE SERRANA AND ALTO NOROESTE REGIONS

Ademário Iris da Silva Junior^A

 <https://orcid.org/0000-0003-2896-4533>

Correspondência: ademario.junior@ifrj.edu.br

Juliana Benício^B

 <https://orcid.org/0000-0003-0976-3146>

Simone Alves^C

 <https://orcid.org/0000-0002-7582-0332>

^{A,B,C} Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89516

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

A delimitação geográfica do presente estudo abrange duas mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro: Alto Noroeste e Serrana. O Brasil é o maior exportador mundial e o segundo mercado consumidor de café, produto tradicionalmente ligado à história e à economia dessas regiões. Compreender as dinâmicas atuais do setor é fundamental para a elaboração de qualquer planejamento estratégico voltado à promoção do desenvolvimento sustentável da cafeicultura e para a valorização do patrimônio agrícola local. O estudo tem como principal objetivo estimar o tamanho do mercado de café, atual e futuro na DG, assim como o grau de especialização desta atividade econômica na região. Trata-se de uma pesquisa exploratória, que utiliza como metodologia os levantamentos bibliográfico e documental para coleta de dados secundários e análise quantitativa. A avaliação do mercado cafeicultor formal atual na DG em estudo, usa como principal indicador proxy, a base de dados administrativos Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho no Brasil, enquanto a delimitação do mercado informal é baseada nos dados de produtores rurais reportados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER-RIO). Os resultados obtidos confirmam a especialização em cafeicultura do APL nessas regiões, comparativamente ao Estado do Rio de Janeiro, obtendo-se Quocientes Locacionais de 13,83 e 25,53, relativos aos estabelecimentos e empregos formais respectivamente. Além disso, as estimativas do tamanho do mercado



associado ao APL da economia cafeeira, confirmam o alto grau de informalidade do trabalho, característico das atividades rurais no Brasil.

Palavras-chave: cafeicultura; Rio de Janeiro; estudo de mercado; economia formal e informal.

ABSTRACT

The geographic boundaries of this study cover two mesoregions in the state of Rio de Janeiro: Alto Noroeste and Serrana. Brazil is the world's largest exporter and second largest consumer of coffee, a product traditionally linked to the history and economy of these regions. Understanding the current dynamics of the sector is fundamental to any strategic planning aimed at promoting the sustainable development of coffee growing and enhancing local agricultural heritage. The study's main objective is to estimate the size of the current and future coffee market in the DG, as well as the degree of specialization of this economic activity in the region. This is an exploratory study, using bibliographic and documentary research as its methodology for collecting secondary data and quantitative analysis. The assessment of the current formal coffee-growing market in the DG under study uses the Brazilian Ministry of Labor's Annual Social Information Database (RAIS) as the main proxy indicator, while the delimitation of the informal market is based on data from rural producers reported by the Technical Assistance and Rural Extension Company of the State of Rio de Janeiro (EMATER-RIO). The results obtained confirm the APL's specialization in coffee growing in these regions, compared to the state of Rio de Janeiro, obtaining Locational Quotients of 13.83 and 25.53, relating to formal establishments and jobs respectively. In addition, the estimates of the size of the market associated with the APL of the coffee economy confirm the high degree of informality of work, characteristic of rural activities in Brazil.

Keywords: coffee culture; Rio de Janeiro; market study; formal and informal economy.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o maior produtor mundial de café. Após chegar ao país, em 1727, o café foi o maior gerador de riquezas e o produto mais importante da história nacional nos séculos XIX e XX. Hoje, o café continua sendo um importante gerador de divisas para o país (US\$2 bilhões anuais, ou 26 milhões de sacas exportadas ao ano), contribuindo com mais de 2% do valor total das exportações brasileiras (Embrapa, 2024).

A Região Sudeste concentra a maior parte da produção do café brasileiro, equivalente a 86,14% do faturamento nacional, que em 2024 atingiu o valor estimado em R\$ 72,25 bilhões, correspondente a um crescimento de 39,77% em relação ao ano anterior, segundo dados do Observatório do Café, coordenado pela Embrapa Café (Embrapa, 2024).

No Estado do Rio de Janeiro, porém, a produção cafeeira (que fechou o ano de 2024, com um faturamento estimado em 2024 em R\$ 401,42 milhões, equivalente a

menos de 1% da produção da Região Sudeste) e a cadeia produtiva do café enfrentam desafios, frente ao protagonismo crescente da produção cafeeira dos estados vizinhos de Minas Gerais e Espírito Santo - o primeiro como maior produtor nacional de café (58,84% da produção da Região Sudeste, em 2024), seguido pelo segundo (28,68% da produção regional em 2024), conforme dados estimados pela Embrapa (Ferreira; Cavaton, 2024). Estes estados já produzem café com registro de Indicação Geográfica (IG), do tipo Denominação de Origem (DO) e de reconhecimento internacional, registro ainda não concedido ao café do Rio de Janeiro.

No Brasil, o registro de Indicação Geográfica (IG) é conferido pelo Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) à:

“produtos ou serviços que são característicos do seu local de origem, o que lhes atribui reputação, valor intrínseco e identidade própria, além de os distinguir em relação aos seus similares disponíveis no mercado. São produtos que apresentam uma qualidade única em função de recursos naturais como solo, vegetação, clima e saber fazer (*know-how* ou *savoir-faire*)” (Brasil, 2023).

O marco legal das IGs no país é a Lei da Propriedade Industrial (Nº 9.279/1996), que determina que a IG se constitui sob duas formas: a Indicação de Procedência e a Denominação de Origem (DO). Conforme definição do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), DO é o “nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos” (Brasil, 2023).

No estado do Rio de Janeiro, as mesorregiões Serrana - especialmente os municípios de Bom Jardim, Duas Barras e São José do Vale do Rio Preto (caracterizada por temperaturas mais amenas e maior umidade) e o Noroeste fluminense - com destaque para os municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Porciúncula e Varre-Sai (região com temperaturas mais altas e clima mais seco) -, representam as regiões de maior produção de café do estado do Rio de Janeiro, estimada em 354,5 mil sacas de café arábica em 2024, representando um crescimento de 15,8% em relação ao ano anterior (CONAB, 2024).

A Cadeia de Valor é uma ferramenta clássica de planejamento estratégico, sendo um modelo conceitual criado por Michael Porter, em 1985 (Porter, 1990), largamente utilizado para gerenciar processos através da análise das atividades que as organizações

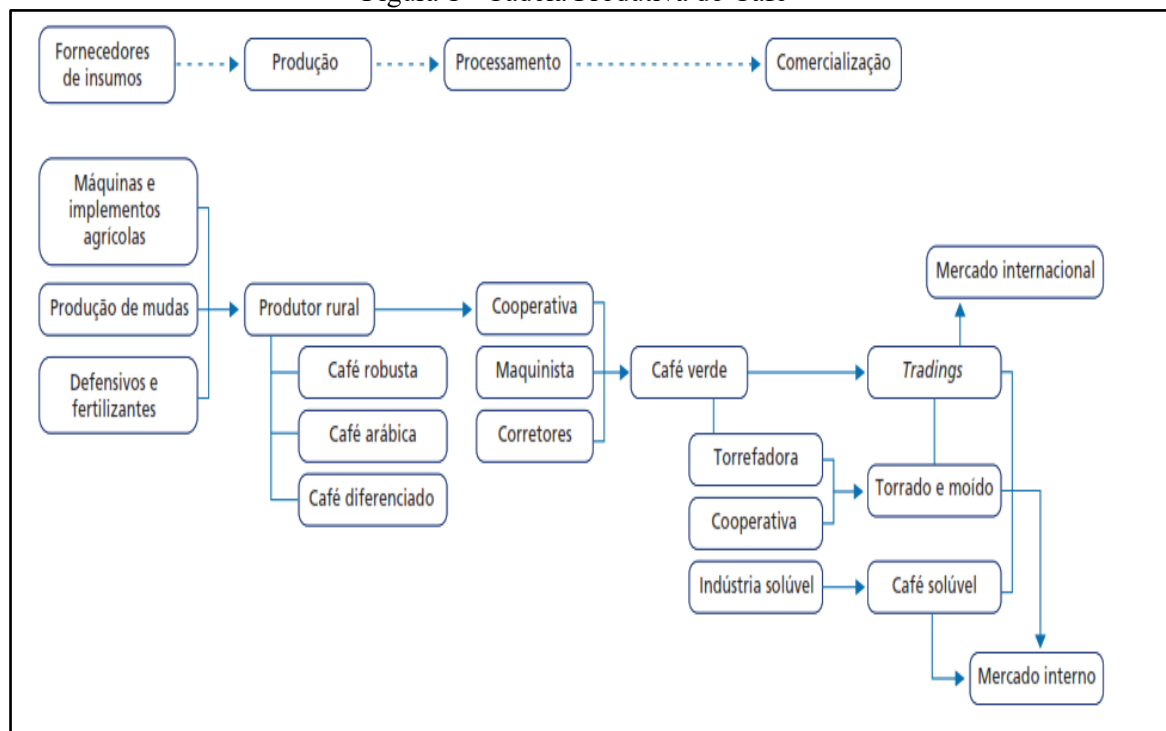
usam para gerar valor aos seus clientes, denominadas atividades de valor. Como pressuposto por Porter, por meio do fortalecimento das interligações entre essas atividades, é possível criar vantagens competitivas para as organizações, favorecendo seu crescimento.

Dessa forma, a Cadeia de Valor da indústria do café descreve o processo global desde o cultivo no campo até o consumo final da bebida pelos consumidores, segundo a ótica do valor transferido ao longo desse processo. Essa cadeia envolve uma série de etapas interligadas e atores, cada um deles adicionando valor ao produto por meio de suas próprias atividades de valor.

Cabe chamar atenção para a diferença entre os conceitos de cadeia de valor e cadeia produtiva. As diferenças do foco de análise de ambas são sutis e muitos profissionais do mercado costumam associá-las como sinônimos. A cadeia produtiva é definida como o conjunto de atividades que contemplam desde a produção até o consumo final de um produto e sua colocação no mercado, ou seja, a partir do foco econômico, relacionando as etapas consecutivas ao longo da produção, onde os diversos insumos são transformados em um bem. Já a cadeia de valor é relacionada ao conjunto de atividades que agregam valor a um produto ou serviço, com foco em cada etapa de produção por um viés mais amplo, focado nos aspectos social, ambiental e econômico (Portal Amazônia, 2023).

Como a análise quantitativa do presente estudo é direcionada à avaliação das atividades econômicas na região da DG, adota-se como foco o conceito da cadeia produtiva do café de forma geral (Figura 1).

Figura 1 - Cadeia Produtiva do Café



Fonte: Silva e Nonnenberg (2023, p. 18).

2 METODOLOGIA

2.1 Objetivos

O presente estudo explora em detalhes a comunidade de cafeicultores e demais profissionais que atuam na cadeia de valor do café, nas mesorregiões Serrana e Alto Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, examinando seu porte, desafios enfrentados e oportunidades de crescimento. O principal objetivo é estimar e analisar a demanda – atual e potencial – do mercado por formação de mão de obra qualificada, para atuação no Arranjo Produtivo Local (APL) associado à cafeicultura nessas mesorregiões.

Assim, o estudo tem dois objetivos específicos:

- i) Descrever o APL e o papel dos principais atores a ele associados e suas respectivas classes na estrutura da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O foco, nesse caso, é mapear o porte e a estrutura da cadeia de valor associados às atividades econômicas relacionadas à indústria cafeicultora na região em estudo, a partir de dados quantitativos

secundários e baseados nas estatísticas oficiais de alocação de pessoal em tais atividades e regiões;

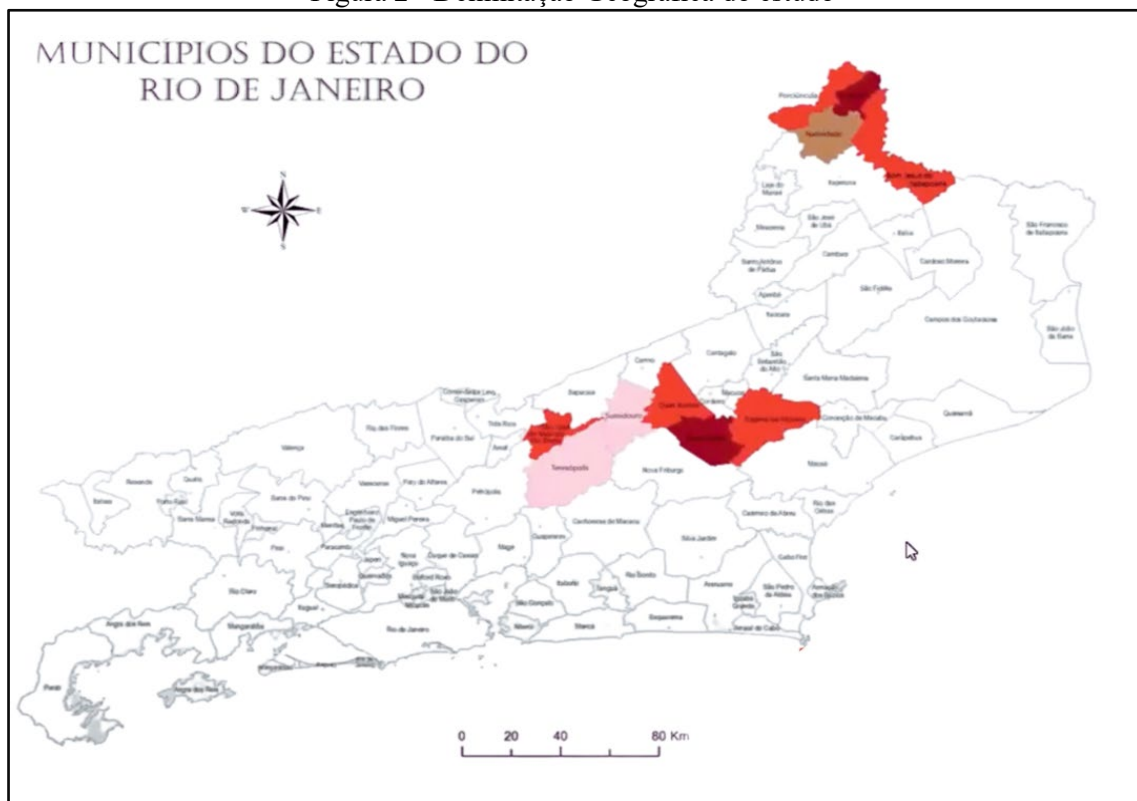
- ii) Classificar o porte do APL a partir do cálculo de seu Coeficiente Locacional (QL) de especialização.

2.2 Delimitação Geográfica (DG)

A região geográfica do Estado do Rio de Janeiro selecionada para estudo, correspondente à duas mesorregiões, é representada por um conjunto de 10 municípios:

- i) Alto Noroeste - incluindo os municípios: Varre e Sai, Natividade, Porciúncula e Bom Jesus do Itabapoana - e, ii) Região Serrana, incluindo os municípios: São José do Vale do Rio Preto, Duas Barras, Bom Jardim, Trajano de Moraes, Teresópolis e Sumidouro, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 - Delimitação Geográfica do estudo



Fonte: Adaptado da base cartográfica do IBGE (2023).

2.3 Estimativa do mercado cafeicultor na DG

O principal indicador proxy para estimar o tamanho do mercado cafeicultor na DG em estudo foi a base de dados administrativos públicos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Trata-se de relatório fornecido anualmente ao Ministério do Trabalho por todo estabelecimento formalizado e sediado no país, sendo instituído pelo Decreto No 76.900, de 23/12/1975. Segundo o próprio Governo Federal, a RAIS tem se tornado a fonte de dados mais confiável de informações sobre o mercado de trabalho formal no Brasil e, por sua abrangência, é considerada um censo (MTE, 2023).

Contudo, diante do alto nível de informalidade das atividades econômicas no Brasil, também foram utilizadas estatísticas da Emater-Rio para subsidiar a interpretação mais real da cadeia produtiva do café na DG em estudo.

2.3.1 Estimativa do mercado cafeicultor na DG

De modo a subsidiar a análise do mercado de café na DG, adotou-se uma metodologia para a caracterização do APL baseada na desagregação a quatro dígitos na classificação CNAE.

A definição conceitual de APL mais usual, adotada pelas instituições técnicas e acadêmicas no Brasil, a descreve como:

“conjunto de agentes econômicos, políticos e sociais localizados em uma mesma região geográfica, que desenvolvem atividades produtivas correlacionadas e que apresentam vínculos relevantes de produção, interação, cooperação e aprendizagem. Em geral, incluem empresas produtoras de serviços finais, fornecedoras de equipamentos e outros insumos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, cooperativas, associações e representações etc. – e instituições voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento” (Chain *et al*, 2016, p. 86).

Foram utilizados os dados da base RAIS como fonte básica de informações para composição do APL, para analisar a concentração de mercado das atividades econômicas selecionadas na DG. Para identificar a existência de uma aglomeração especializada nestas atividades, o critério usado foi o cálculo do Quociente Locacional (QL), indicador relativo ao total de emprego e estabelecimentos na região da DG comparativamente ao

Estado do Rio de Janeiro; adotando-se como base o valor dessas variáveis em cada par de classe CNAE-municípios informados pela RAIS.

O QL é um indicador econômico usado para estimar a concentração relativa de determinado setor da atividade produtiva em uma região geográfica, em comparação com outras regiões de referência (Richardson, 1973). Quanto maior o valor do QL, maior a especialização da região no referido ramo.

$$QL_{N^o\text{estab}} = \left(\frac{\frac{N^o\text{estab}_{\text{setor } i \text{ da DG}}}{N^o\text{estab}_{\text{total da DG}}}}{\frac{N^o\text{estab}_{\text{setor } i RJ}}{N^o\text{estab}_{RJ}}} \right) \quad (1)$$

Onde:

Nº estab = número de estabelecimentos na DG;
Setor i = atividades econômicas selecionadas para estudo;
DG = delimitação geográfica do estudo.

Assim, quando o valor do QL calculado pela equação 1 é maior do que 1, considera-se que há evidências de que a especialização do município “j” nas atividades econômicas selecionadas do setor “i” é superior à especialização do conjunto de municípios nestas atividades do setor.

Sob a mesma lógica, o cálculo do QL para o número trabalhadores formais ativos em uma determinada região é dado por:

$$QL_{N^o\text{emp}} = \left(\frac{\frac{N^o\text{emp}_{\text{setor } i \text{ da DG}}}{N^o\text{emp}_{\text{total da DG}}}}{\frac{N^o\text{emp}_{\text{setor } i RJ}}{N^o\text{emp}_{RJ}}} \right) \quad (2)$$

Onde:

Nº emp = número de empregos formais na DG;
Setor i = atividades econômicas selecionadas para estudo;
DG = delimitação geográfica do estudo

2.3.2 Mapeamento da atividade informal do setor de cafeicultura na DG

A atividade informal em países em desenvolvimento é muito comum e contribui substancialmente para produção e subsistência das famílias, sendo essencial para a economia local e nacional.

Segundo levantamento do Conselho Nacional do Café (CNC), o Brasil contava em 2021 com um total de 330 mil propriedades rurais dedicadas ao cultivo do café, sendo 78% delas da agricultura familiar. Ou seja, 78% dos cafeicultores no Brasil eram pequenos e microempreendedores, cuja gestão da propriedade é compartilhada pela família, bem como a mão-de-obra, e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda, além de terem uma relação particular com a terra, que é seu local de trabalho e moradia (Perfect Daily Grind, 2021).

Além dos aspectos tributários, destaca-se, também, a sazonalidade como um fator contribuinte para a alta informalidade do setor (Sagali, 2021). Muitos dos trabalhadores informais das atividades relacionadas ao cultivo do café tendem a ser contratados apenas na época da colheita. Por ser um trabalho temporário, acaba por não ser formalizado e, portanto, não contabilizado nos registros da RAIS. Além disso, existem os casos da agricultura familiar, na qual os membros da família trabalham no cafezal, mas também não são registrados.

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (Emater-Rio) colabora na execução de programas e projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) junto aos órgãos competentes em âmbito federal, estadual e municipal, oferecendo orientação técnica e capacitação aos agricultores e contribuindo para a melhoria das práticas agrícolas, pecuárias e agroindustriais. Por esse motivo, a Emater-Rio é uma organização que atua muito próxima aos atores do meio rural e, consequentemente, mantém em sua base de dados informações da produção agrícola de produtores formalizados e informais. Sua base de dados subsidia, inclusive, os estudos e estatísticas divulgados pelo IBGE, mostrando, assim, seu aspecto fidedigno.

2.3.3 Estimativa do Crescimento da Produção Cafeeira na DG

Além do mercado ampliado com a inclusão das estimativas do mercado informal da atividade cafeeira na DG, para estimar o mercado potencial em um horizonte de 5 anos,

deve-se também estimar o crescimento da produção de café na região e, a partir dessa estimativa, prever o crescimento do mercado no mesmo período. A avaliação do crescimento da produção cafeeira no estado do Rio de Janeiro é uma ação importante para que se possa avaliar, assim, o mercado potencial da indústria de café na DG.

A técnica utilizada para estimar esse crescimento para os próximos 5 anos foi a regressão logarítmica. A regressão de dados é uma técnica estatística usada para modelar uma função que represente o comportamento de uma variável ao longo do tempo. O objetivo da regressão é entender e estratificar - por meio da função matemática - como a variável tende a se comportar no período analisado, a partir de dados de uma série temporal.

A regressão linear simples dos dados produção cafeeira do Estado do Rio de Janeiro, compilados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), no período de 2001 a 2022, foi feita com o apoio do Microsoft Excel, que utiliza o método dos mínimos quadrados.

Para interpretação da representatividade da equação de regressão obtida, foi calculado o coeficiente de determinação, R^2 (Smith, 2005). O indicador R^2 é uma métrica estatística usada na análise de regressão linear para avaliar o quão bem o modelo de regressão se ajusta aos dados observados. Ele fornece uma medida da proporção da variabilidade na variável de resposta que é explicada pelo modelo de regressão.

O valor de R^2 varia de 0 a 1 e, se o R^2 é igual a 0, o modelo de regressão não explica nenhuma variabilidade nos dados. Por outro lado, se R^2 é igual a 1, o modelo de regressão explica toda a variabilidade na variável de resposta. Ou seja, a reta de regressão se ajusta com perfeição aos dados observados.

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os 10 municípios da DG em estudo apresentaram em 2021, segundo dados do IBGE (2022), a configuração demográfica descrita na Tabela 1.

Tabela 1 - População e Total de pessoas Ocupadas nos municípios da DG (2021)

Municípios do DG	População	Total pessoa ocupadas
Rj-Varre-Sai	10.207	1.241
Rj-Duas Barras	10.980	1.428
Rj-Trajano de Moraes	10.302	1.605
Rj-Sumidouro	15.206	2.127
Rj-Natividade	15.074	2.513
Rj-Porciuncula	17.288	2.529
Rj-Sao Jose do Vale do Rio Preto	22.080	4.184
Rj-Bom Jardim	28.102	5.935
Rj-Bom Jesus do Itabapoana	35.173	6.466
Rj-Teresopolis	165.123	44.571
TOTAL	329.535	72.599

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo a partir de dados do IBGE (2022).

Segundo dados da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - Emater-Rio (2022), a Região do Alto Noroeste é a principal produtora de café do Estado do Rio de Janeiro, com produção de aproximadamente 257 mil sacas de café beneficiado de 60 kg no ano de 2022, o que representa 85% do café produzido no Estado neste ano. Já a Região Serrana do estado produziu, nesse mesmo período, entre 90 e 100 mil sacas de café, representando 15% da produção total de café do Estado em 2022.

A Tabela 2 apresenta os dados por municípios da DG que já realizavam alguma atividade econômica associada diretamente à produção cafeeira no ano de 2022, segundo dados da Emater-Rio (2022).

Tabela 2 - Produção Cafeeira na DG, em 2022

	Municípios do DG	Produção Colhida (t)	Percentual	Total por Região
Região Serrana	Trajano de Moraes	38	0,2%	14,80%
	Duas Barras	540	3,0%	
	São José do Vale do Rio Preto	657	3,6%	
	Bom Jardim	1.453	8,0%	
Alto Noroeste	Natividade	40	0,20%	85,20%
	Bom Jesus de Itabapoana	1.090	6,00%	
	Porciúncula	6.307	34,80%	
	Varre-Sai	8.005	44,20%	
	TOTAL	18.130	100,0%	

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo a partir de dados da Emater-Rio, 2022.

3.1 Atividades centrais da produção de café na DG

Inicialmente, foram mapeadas as atividades econômicas diretamente ligadas ao cultivo e comercialização do café. O estudo se baseou na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que é a oficialmente adotada pelo Sistema Estatístico Nacional (de responsabilidade do IBGE), e pelos órgãos federais gestores de registros administrativos no Brasil.

Foram identificadas sete atividades econômicas relacionadas ao mercado cafeeiro codificadas na CNAE, e selecionado o seguinte conjunto de atividades econômicas para levantamento dos dados da RAIS:

- Cultivo de Café: CNAE: 0113-0/01;
- Beneficiamento de Café: CNAE: 1031-7/01;
- Torrefação e Moagem de Café: CNAE: 1081-9/01;
- Comércio Atacadista de Café em Grão: CNAE: 4631-0/02;
- Comércio Atacadista de Café Torrado, Moído e Solúvel: CNAE: 4631-0/03;
- Fabricação de Produtos à Base de Café: CNAE: 1081-9/02;
- Atividades de Pós-Colheita, Serviço de Preparação de Terreno, Cultivo e Colheita de Café: CNAE: 0161-0/01.

Esse grupo de sete classes de atividades econômicas foi denominado como “Atividades Centrais” da cadeia produtiva do café. A Tabela 3 apresenta a quantidade de estabelecimentos formais encontrados na região geográfica da DG por atividade econômica selecionada, no ano de 2021 - último ano-base com os dados disponibilizados para consulta pública na RAIS¹.

¹O prazo de envio das informações anuais pelos estabelecimentos para a RAIS, referente ao ano-base 2022, foi entre 18 de fevereiro a 5 de abril de 2023.

ARTIGO | Estudo Quantitativo das Características do Mercado Formal e Informal da Cadeia Produtiva do Café nas Regiões Serrana e Alto Noroeste

Tabela 3 - Quantidade de Estabelecimentos na DG, por Atividade Central, em 2021

Município da DG/ Atividades econômicas selecionadas diretamente ligadas a cadeia do café	Cultivo de Café	Serviço de Preparação de Terreno, Cultivo e Colheita	Atividades de Pós-Colheita	Torrefação e Moagem de Café	Comércio Atacadista de Café em Grão	Total em cada município
Rj-Bom Jardim	18	1	0	3	0	22
Rj-Duas Barras	6	0	1	0	0	7
Rj-Natividade	1	0	0	0	0	1
Rj-Porciuncula	1	0	0	1	1	3
Rj-Sao Jose do Vale do Rio Preto	3	1	0	2	0	6
Rj-Teresopolis	0	3	2	0	0	5
Rj-Varre-Sai	9	0	0	2	2	13
Total na DG	38	5	3	8	3	57

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo a partir de dados da RAIS (2021).

Já a Tabela 4 apresenta a quantidade de empregos, representados pelos trabalhadores formais encontrados na RAIS em cada município da DG por atividade econômica selecionada no ano de 2021.

Tabela 4 - Quantidade de Empregos Formais na DG, por Atividade Central, em 2021

Município da DG/ Atividades econômicas selecionadas diretamente ligadas a cadeia do café	Cultivo de Café	Serviço de Preparação de Terreno, Cultivo e Colheita	Atividades de Pós-Colheita	Torrefação e Moagem de Café	Comércio Atacadista de Café em Grão	Total em cada município
Rj-Bom Jardim	115	1	0	18	0	134
Rj-Duas Barras	15	0	6	0	0	21
Rj-Natividade	9	0	0	0	0	9
Rj-Porciuncula	1	0	0	2	0	3
Rj-Sao Jose do Vale do Rio Preto	50	3	0	5	0	58
Rj-Teresopolis	0	8	379	0	0	387
Rj-Varre-Sai	20	0	0	26	2	48
Total na DG	210	12	385	51	2	660

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo a partir de dados da RAIS (2021).

Nota-se que as atividades econômicas de beneficiamento de café; comércio atacadista de café torrado, moído e solúvel; e, fabricação de produtos à base de café; não aparecem nas Tabelas 3 e 4. Isso ocorre porque não há registros na RAIS para o ano de 2021 de atividades de trabalho formais para essas atividades na região em estudo.

O mesmo ocorre com os três municípios da região da DG não incluídos nessas Tabelas (3 e 4), ou seja, Bom Jesus do Itabapoana, Sumidouro e Trajano de Moraes.

Pode-se concluir que, em 2021, não existia nesses três municípios nenhum estabelecimento formalizado (e, portanto, com trabalhadores formais) atuando nessas atividades, uma vez que todos os estabelecimentos inscritos no CNPJ, do Ministério da Fazenda, assim como pessoas físicas que tenham, ou tenham tido, funcionários no ano-base da coleta de dados devem encaminhar seus dados anualmente para a RAIS.

Diante desses resultados, verifica-se que na DG existiam, em 2021, um total de 57 estabelecimentos formais atuando no setor econômico selecionado, distribuídos em 5 tipos de atividades econômicas: Cultivo de Café; Atividades de apoio à agricultura; Atividades Pós-Colheita; Torrefação e Moagem de Café; e, Comércio Atacadista de Café em Grão, contando com um total de 660 trabalhadores formais atuando nos setores econômicos selecionados.

Esses resultados também apontam que as duas mesorregiões em estudo, pelo menos até 2021, tinham a atividade cafeeira formal majoritariamente voltada às etapas iniciais da cadeia de valor, ou seja, até a comercialização do café em grão, não beneficiado, sendo focada, portanto, à produção e comercialização (esta última restrita à mesorregião do Alto Noroeste, nos municípios de Varre-Sai e Porciúncula) do chamado café verde, considerado um insumo básico utilizado pelas indústrias nacionais de café (Barizza *et al*, 2015).

Observa-se também que apenas 8 estabelecimentos na região da DG (14,0% do total) geraram 51 empregos (7,7% do total) e estavam associados à atividade de Torrefação e Moagem de café, sendo tais atividade restritas a 4 dos municípios em estudo. Destacando-se os municípios de Bom Jardim (3 estabelecimentos e 18 empregos, respectivamente, 37,5% e 35,3% do total da atividade), São José do Rio Preto (3 estabelecimentos e 18 empregos), Varre-Sai (2 estabelecimentos e 26 empregos) e Porciúncula (1 estabelecimentos e 2 empregos).

3.2 Quociente Locacional na DG

Substituindo os dados encontrados na base de dados da RAIS para o número de estabelecimentos na DG (apresentados na Tabela 3), o seguinte resultado é obtido:

$$QL_{N^o\text{estab}} = \left(\frac{\frac{57}{7459}}{\frac{145}{262.594}} \right) = \frac{7,64^{-2}}{5,52^{-4}} = 13,83 \quad (3)$$

Além disso, substituindo os valores encontrados na base de dados da RAIS para o número de trabalhadores formais na DG (Tabela 4), o seguinte resultado é obtido:

$$QL_{N^{o}emp} = \left(\frac{\frac{660}{\frac{1.600}{\frac{63.626}{3.938.871}}}}{\frac{41,25^{-2}}{1,61^{-2}}} \right) = 25,53 \quad (4)$$

Dessa forma, observa-se que, em ambas as perspectivas, os Quocientes Locacionais calculados – por número de estabelecimentos (QL = 13,83) e de empregos (QL = 25,53) – foram obtidos valores maiores que 1. Tais resultados apontam para uma concentração econômica na DG nestas atividades cafeicultoras no Estado do Rio de Janeiro.

3.3 Atividade informal do setor de cafeicultura na DG

A produção de café é uma das principais fontes de renda para muitos países em desenvolvimento e sua importância não é menor no interior do Estado do Rio de Janeiro. Mesmo apresentando um QL bem acima de 1, como visto no item 3.1, evidenciando a importância da especialização do setor de cafeicultura na região, sabe-se, a partir de outras bases de dados alternativas à RAIS, que a produção cafeeira, advinda de estabelecimentos não formalizados, é ainda maior.

A Tabela 5 apresenta os dados do número de produtores de café por município na área geográfica (DG) em estudo, segundo dados da Emater-Rio para o ano de 2021.

Tabela 5 - Quantidade de produtores de café na DG, em 2021

Municípios do DG	RAIS 2021	EMATER-RJ 2021
	Estabelecimentos	No de produtores 2021
Rj-Bom Jardim	22	21
Rj-Bom Jesus do Itabapoana	0	317
Rj-Duas Barras	7	18
Rj-Natividade	1	12
Rj-Porciuncula	3	915
Rj-Sao Jose do Vale do Rio Preto	6	6
Rj-Sumidouro	0	0
Rj-Teresopolis	5	0
Rj-Trajano de Moraes	0	2
Rj-Varre-Sai	13	1200
Total na DG	57	2491

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo a partir dos dados da Emater-Rio (2021) e RAIS (2021)

Observa-se, a partir dos resultados ilustrados na Tabela 5, que para a maioria dos municípios da DG analisada, uma grande diferença entre os totais de estabelecimentos formais e de produtores de café, calculados respectivamente através dos dados das bases RAIS e EMATER-Rio.

Em Bom Jardim e em São José do Vale do Rio Preto, por exemplo, essa diferença é irrelevante ou inexistente; o que sugere um maior grau de formalidade do trabalho nestas atividades nestes municípios. Já os municípios de Duas Barras, Natividade e Trajano de Moraes apresentam entre 2 e 20 produtores a mais, possivelmente associados a estabelecimentos informais. Adicionalmente, observa-se maior disparidade entre os dados das duas bases, nos municípios de Bom Jesus de Itabapoana, Porciúncula e Varre-Sai, os três localizados na mesorregião do Alto Noroeste. Esses municípios apresentam mais de 100 produtores a mais do que estabelecimentos formais.

Conclui-se, assim, que na maioria dos municípios da DG, especialmente no Alto Noroeste, a produção cafeeira é executada com elevado grau de informalidade, um padrão da produção agrícola nacional, caracterizada em sua maioria pela agricultura familiar, como já apontado em diversos estudos (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2024).

Como a Emater-Rio disponibiliza dados mais atualizados do que os da RAIS, pode-se comparar a variação da sua base de dados entre os anos de 2021 e 2022 (Tabela 6).

Tabela 6 - Variação no número de produtores entre 2021 e 2022

Municípios do DG	EMATER-RJ		
	No de produtores 2021	No de produtores 2022	Variação
Rj-Bom Jardim	21	21	0%
Rj-Bom Jesus do Itabapoana	317	317	0%
Rj-Duas Barras	18	18	0%
Rj-Natividade	12	12	0%
Rj-Porciuncula	915	992	8%
Rj-Sao Jose do Vale do Rio Preto	6	5	-20%
Rj-Sumidouro	0	0	0%
Rj-Teresopolis	0	0	0%
Rj-Trajano de Moraes	2	6	67%
Rj-Varre-Sai	1200	1210	1%
Total na DG	2491	2581	3%

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo a partir de dados da Emater-Rio (2022).

3.4 Mercado informal da indústria cafeeira na DG

Mensurar trabalhadores informais na produção cafeeira é um desafio devido à natureza, muitas vezes não documentada e sazonal, desse setor. Conforme relatado, não existem dados fidedignos que suportam a mensuração do número de trabalhadores envolvidos na produção cafeeira. Portanto, os dados de emprego formal serão adotados nesse estudo de mercado como âncora para especulação da ordem de grandeza do trabalho informal.

De uma forma bruta, considera-se a hipótese de que a relação entre estabelecimentos formais e número de trabalhadores é a mesma nos estabelecimentos informais. Tal hipótese tem fragilidades que serão trabalhadas posteriormente na pesquisa, tais como sazonalidade da produção, número de familiares que atuam na produção cafeeira e invisíveis na produção formal, e número de trabalhadores informais que estabelecimentos formais contratam.

Dado que nos dados da RAIS a atividade cafeeira apresentou, em 2021, 57 estabelecimentos formais que contrataram 660 trabalhadores, foi estabelecida uma relação de 11 trabalhadores contratados por cada estabelecimento formalizado.

Segundo os dados da Emater-Rio (2023), a atividade cafeeira na DG apresentou, em 2021, 2.491 produtores. Utilizando a relação calculada (11:1), chega-se à uma estimativa de um total de 27.401 trabalhadores atuando na produção cafeeira na DG em 2021.

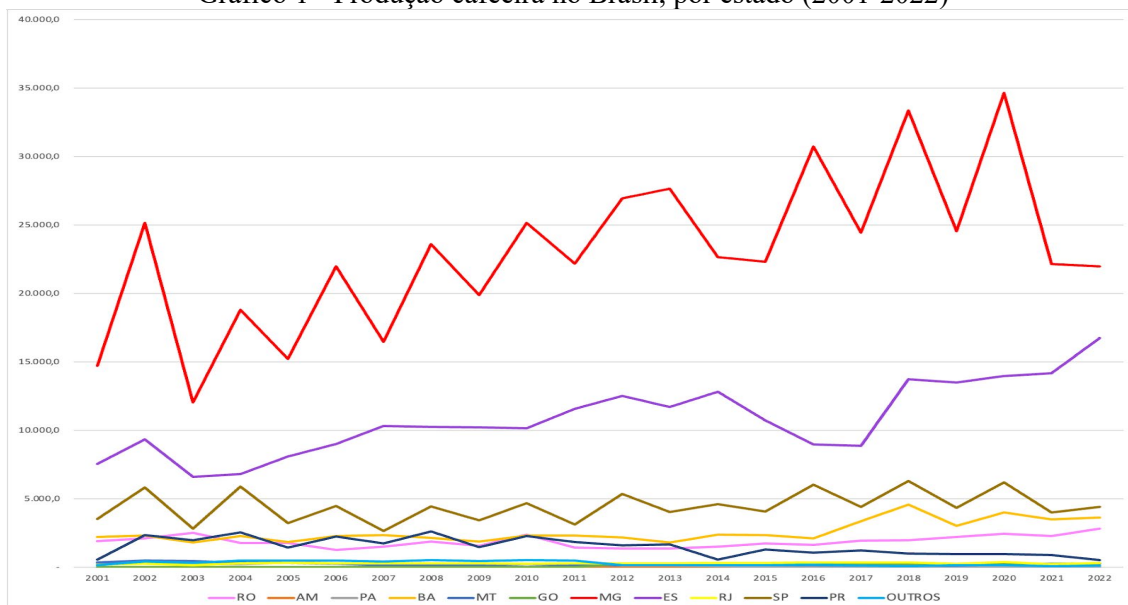
3.5 Estimativa do crescimento da produção cafeeira na DG

Segundo dados da Embrapa (2023), no caso do cultivo do café no Brasil, no período de 1998 a 2018, a produtividade aumentou quatro vezes. Além disso, dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), apontam um crescimento de 39% da produção cafeeira anual no país.

O Gráfico 1 apresenta a produção total cafeeira para os estados brasileiros, expressa em total de sacas anuais, no período de 2001 a 2022 a partir dos dados da Conab (2023), evidenciando a importância dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo na produção cafeeira nacional e sinalizando o crescimento da produção ao longo dos 21 anos analisados.

Já a Tabela 7 destaca a participação relativa dos diferentes estados produtores no ano de 2022, a partir destes dados da Conab (2023).

Gráfico 1 - Produção cafeeira no Brasil, por estado (2001-2022)



Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo a partir de dados da Conab (2023).

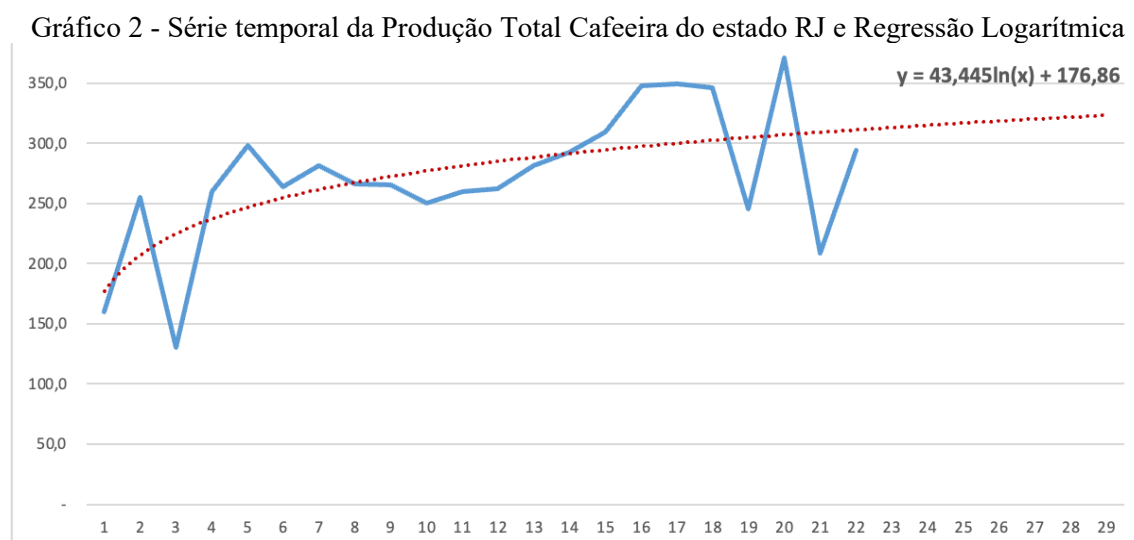
Tabela 7 - Participação dos Estados na Produção Cafeeira Total do Brasil em 2022.

UF Produtores	Percentual
RO	5,5%
BA	7,1%
MT	0,4%
GO	0,5%
MG	43,1%
ES	32,8%
RJ	0,6%
SP	8,6%
PR	1,0%
Outros estados	0,2%

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo a partir de dados da Conab (2023).

Conforme pode ser observado na Tabela 7, a participação do Estado do Rio de Janeiro na produção cafeeira brasileira no ano de 2022 é de apenas 0,6% da produção nacional. Considerando que as extensões territoriais dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo são muito próximas, pode-se concluir que essa produção está bem aquém do seu potencial, já que a produção do Espírito Santo representa 32,8% da nacional.

A série temporal da produção cafeeira total do Estado do Rio de Janeiro, expressa por número de sacas de café produzidas em 21 anos (Gráfico 1), pode ser representada uma equação logarítmica (Gráfico 2), obtida a partir da regressão linear dos dados da Conab (2023), do período de 2001 a 2022.



Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo a partir de dados da Conab (2023).

Como mostra o Gráfico 2, a regressão linear, com os dados de produção em sacas de café transformados logaritmicamente, obtém-se a equação de regressão expressa pela Equação 5.

$$\text{Produção cafeeira anual na DG (y)} = 43,44 \ln (\text{ano } x) + 176,86 \quad (5)$$

O coeficiente de determinação (R^2) calculado na regressão linear dos dados da Conab (Equação 5) foi de 0,3898, o que significa que a reta de regressão estimada pode explicar 38,9% dos dados.

Além do baixo valor R^2 encontrado, vale destacar algumas limitações do método da regressão linear de dados (Smith, 2005):

- A presença de valores atípicos (*outliers*) em séries temporais pode afetar significativamente os coeficientes da regressão e distorcer as previsões.
- É incapaz de modelar diretamente padrões sazonais.

Apesar das considerações elencadas, tais limitações impactam mais as estimativas de curto prazo e que buscam compreender sazonalidades. Por outro lado, ressalta-se que o presente estudo tem como foco entender movimentos de longo prazo e, portanto,

desenhar um padrão de crescimento para a produção do café no estado do Rio de Janeiro. O Gráfico 2 deixa evidente que a regressão logarítmica cumpre esse papel.

Considerando a equação da regressão obtida (Equação 5), em 5 anos, a produção cafeeira estimada para o Estado do Rio de Janeiro deverá ser igual a 323,13/mil sacas. Sabendo que em 2022 a produção do estado foi de 294,3mil sacas, conclui-se que o crescimento esperado para a região deverá ser de 9,7% nesse período de 5 anos.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo estimar o tamanho do mercado de café, atual e futuro em duas mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro: Alto Noroeste e Serrana, assim como o grau de especialização desta atividade econômica na região. Para tal, foi desenvolvida uma pesquisa exploratória, que utilizou levantamentos bibliográfico e documental como metodologia para coleta de dados secundários.

A avaliação do mercado cafeeiro atual na delimitação geográfica (DG) considerada, adotou como principal indicador proxy, dados administrativos da base Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho no Brasil, enquanto a delimitação do mercado informal foi baseada nos dados de produtores rurais reportados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER-RIO).

Os resultados obtidos foram analisados quantitativamente e confirmam o grau de especialização da atividade econômica da cafeicultura no Arranjo Produtivo local (APL) nessas mesorregiões, comparativamente ao Estado do Rio de Janeiro, obtendo-se quocientes locais (QL) nos valores de 13,83 e 25,53, relativos aos estabelecimentos e empregos formais respectivamente.

Além disso, as estimativas do tamanho do mercado associado ao APL da economia cafeeira, confirmam o alto grau de informalidade do trabalho, característico das atividades rurais no Brasil. Mesmo na mesorregião do Alto Noroeste, onde é observado um maior volume de produção, a mão de obra associada à tal produção é caracterizada majoritariamente pela agricultura familiar e informal.

Diante do crescimento potencial da demanda por café no mundo, os autores destacam a importância do desenvolvimento de Políticas Públicas que possam deveria agir no sentido de promover a formalização e profissionalização da cadeia produtiva do

café no Brasil, sobretudo na região analisada. Esse seria o primeiro passo para garantir um crescimento sustentável e de longo prazo do mercado nacional de café no Brasil.

Adicionalmente, à medida que a produção do café ganha valor agregado e protagonismo no consumo mundial, entende-se que, apesar do Estado do Rio de Janeiro historicamente ter sido líder da produção no século XIX, ainda são observados mecanismos incipientes para articular as cadeias produtiva e de valor do café na região, a fim de melhorar a qualidade do produto final e fomentar seu comércio estadual, nacional e internacional. Iniciativas para obter mais e melhores estatísticas para caracterizar esta atividade econômica e orientar esforços para aumentar a produção, o comércio e a qualidade do café são fundamentais para reverter esse cenário.

REFERÊNCIAS

BARIZZA, B.; PASQUALIN, D. C.; PARASSOL, P. G. **Cadeia Global de Valor - Setor da Cadeia de Café Solúvel**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais), Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://ri.espm.br/wp-content/uploads/2018/08/Setor-do-Caf%C3%A9-Sol%C3%BAvel.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **O que é Indicação Geográfica? Como obter o registro?** 12 junho de 2023, Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/indicacao-geografica/o-que-e-indicacao-geografica-ig> . Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **O Brasil que alimenta: Uma celebração à agricultura familiar**. 17 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/o-brasil-que-alimenta-uma-celebracao-a-agricultura-familiar#:~:text=Aproximadamente%2077%25%20dos%20estabelecimentos%20agr%C3%ADcolas,todas%20e%20todos%22%2C%20completa> . Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET)**. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/portal-pdet/o-pdet/portifolio-de-produtos/bases-de-dados.htm>. Acesso em: 15 out. 2023.

CHAIN, C. P.; CARVALHO, F. M.; SANT'ANNA, N. L. S.; CASTRO JR., L.G.; FONTES, R. E. Aglomerações produtivas na indústria do café em Minas Gerais. **Gestão e Regionalidade**, v. 32, n. 94, 2016. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/issue/view/218 Acesso em: 15 out. 2023.

EMPRESA Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). **Panorama Geral Embrapa Café 2019**. Disponível em:

http://www.sapc.embrapa.br/arquivos/consorcio/publicacoes_tecnicas/Panorama_Geral_Embrapa_Cafe_2019.pdf. Acesso em: 19 out. 2023.

EMPRESA Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Produção mundial de café foi estimada em 176,2 milhões de sacas de 60kg para a safra 2024–2025. **Notícias - Produção Vegetal**. 17 de julho de 2024. Disponível em: <https://encr.pw/ZmpKI>. Acesso em: 13 jan. 2025.

FERREIRA, L. T.; CAVATON, T. Valor bruto dos Cafés do Brasil produzidos na Região Sudeste totaliza R\$ 62,24 bilhões no ano-cafeeiro de 2024. Valor Bruto da Produção (VBP) - outubro de 2024, Cafés do Brasil. **Estudos socioeconômicos e ambientais**. 22 de novembro, 2024. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/95585410/valor-bruto-dos-cafes-do-brasil-produzidos-na-regiao-sudeste-totaliza-r-6224-bilhoes-no-ano-cafeeiro-de-2024>. Acesso em: 13 jan. 2025.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2023.

PERFECT Daily Grind. **Raio-X do Café no Brasil**: produção, indústria, consumo, informações relevantes sobre o mercado do país. 24 de maio de 2021. Disponível em: <https://perfectdailygrind.com/pt/2021/05/24/raio-x-do-caffe-no-brasil-producao-industria-consumo-informacoes-relevantes-sobre-o-mercado-do-pais/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

PORTAL AMAZÔNIA. **Cadeia de valor e cadeia produtiva**: descubra as diferenças entre os processos de produção e como eles nos impacta. 13 de setembro, 2023. Disponível em: <https://portalamazonia.com/sustentabilidade/cadeia-de-valor-e-cadeia-produtiva-descubra-as-diferencas-entre-os-processos-de-producao-e-como-eles-nos-impacta> . Acesso em: 14 nov. 2023.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva**: Criando e sustentando um desempenho superior, Rio de Janeiro: Campus, 1990.

RICHARDSON, H. W. **Elementos de economia regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SAGALI, P. **De onde vem o que eu como**: emprego tem retomada no campo, mas informalidade cresce e renda recua. G1, Agro, 17 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://l1nk.dev/ix6DY> . Acesso em: 25 out. 2023.

SILVA, F. A.; NONNENBERG, M. J. B. Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS) e implicações sobre as exportações de produtos do agronegócio – Café. Texto para Discussão (TD) 291, IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12121>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SMITH, J. 2005. **Análise de Regressão: Conceitos e Aplicações**. São Paulo: Editora Estatística Moderna.

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

TERRAS DEVOLUTAS E INSTITUIÇÕES FUNDIÁRIAS FLUMINENSES (1890–2020): UMA HISTÓRIA DE DESCONTINUIDADES

PUBLIC LANDS AND LAND INSTITUTIONS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO (1890–2020): A TALE OF GAPS

Álvaro Mendes Ferreira

 <https://orcid.org/0000-0002-7961-5619>

Correspondência: alvarofigueiro@yahoo.com.br

Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj), Rio de Janeiro, Brasil
Pesquisador associado ao INTC Proprietas.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89523

Recebido em: 01 fev. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

Tratamos sobre as instituições do Estado do Rio de Janeiro que, desde fins do século XIX, tentaram identificar terras devolutas. Constatamos grande descontinuidade administrativa, o que impediu a consolidação dum campo profissional dedicado à pesquisa fundiária. Concluimos que, menos que ineficiência burocrática, como proporião os autores neoinstitucionalistas, as vicissitudes das instituições fundiárias fluminenses estiveram muito mais atreladas a uma contradição entre projetos dentro do âmbito das elites: dum lado, o controle fiscal e cadastral do território pelo Estado e, doutro, os interesses privados dos latifundiários, cujo meio privilegiado de apropriação da terra é a violência. O propósito último da discussão é contribuir para a construção dum modelo sócio-histórico totalizante da dinâmica fundiária no Rio de Janeiro dos séculos XX e XXI.

Palavras-chave: terras devolutas; neoinstitucionalismo; história fundiária.

ABSTRACT

This paper discusses the bureaucratic institutions in the State of Rio de Janeiro that have been involved in finding public lands since the end of the 19th century. There were frequent gaps between them, preventing the consolidation of a professional staff dealing with land issues. We conclude that, instead of mere bureaucratic inefficiency, as neo-institutionalist authors would surmise, land institutions in Rio de Janeiro were much more hampered by a structural contradiction: the desire, on the one hand, for territorial, cadastral and fiscal control by the state and, on the other hand, unchecked land grabbing by the big landowners. The ultimate aim of the discussion is to build a comprehensive socio-historical model of land dynamics in Rio de Janeiro during the 20th and 21st centuries.

Keywords: public lands; neoinstitutionalism; land tenure history.



1 INTRODUÇÃO

Este artigo discute as instituições públicas do Estado do Rio de Janeiro que, desde fins do século XIX, se dedicaram, em maior ou menor grau, à identificação de terras devolutas. Embora o conceito “terra devoluta” tenha envolvido certa polissemia (Petrone, 1975, p. 383; Zenha, 1952, p. 434; Pressburger, 1990, pp. 8, 10; Silva, 2008, pp. 44, 173-179), seu núcleo semântico é *a)* um imóvel dominial que nunca esteve legitimamente em mãos privadas ou *b)*, se esteve, foi abandonado, revertendo ao Estado – a primeira interpretação hoje dominante sobre a segunda, etimológica. O objeto justifica-se por estes motivos: *1)* as terras devolutas como fundamento dos títulos fundiários, uma vez que o direito implantando na Colônia pressupunha todo o território brasileiro como pertencente, por conquista, à Coroa portuguesa, presunção passada à Coroa imperial e, com a República, no geral, aos Estados-membros; *2)* muitos órgãos de controle fundiário, criados para diversos propósitos (colonização, tributação, regularização, reforma agrária etc.), visaram a identificação das terras devolutas; *3)* a deficiência de estudos sobre a história da burocracia fluminense, sobretudo em perspectiva comparada; *4)* a persistência pontual das terras devolutas em conflitos fundiários hodiernos; e *5)* a necessidade de maior reflexão sobre as políticas fundiárias fluminenses para uma gestão pública mais realista e eficiente, inclusive no que extrapola as terras devolutas.

Como temos tentado explorar noutros trabalhos, nosso objetivo geral é descobrir as razões estruturantes para que as instituições fundiárias brasileiras e fluminenses sejam tão ineficientes, inclusive na gestão do patrimônio público – noutras palavras, por que a apropriação e a regulação da terra, urbana e rural, passa, em boa medida, ao largo de mecanismos normativos típicos do capitalismo central e do Estado moderno, não só os burocráticos e legais, mas também até mesmo aqueles do mercado, numa gama de relações sociais que vai desde transações informais de posses e direitos costumeiros até grilagem e massacres. Pelo papel da terra devoluta em nosso direito fundiário, cremos que o estudo da incapacidade bissecular de o Estado em definir, após tantos esforços, seu patrimônio originário serve como bom ponto de partida para tentar construir um modelo que explique a dinâmica entre latifundiários, pequenos posseiros e proprietários, classes médias urbanas, quadros técnicos e aparato burocrático na questão da terra. Este artigo não tem a menor pretensão de exaurir a temática, nem mesmo o aspecto factual, servindo apenas como trabalho preliminar.

Nossos interesses específicos são entender: 1) quais os usos pretendidos para as terras devolutas; 2) quais as técnicas empregadas para a identificação e demarcação; 3) quais as dificuldades aí encontradas; e 4) se haveria continuidade institucional.

Tabela 1 – Instituições estaduais que se dedicaram à identificação e discriminação das terras devolutas

Instituição	Período	Observações
1. Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro	1894–1898	
2. Comissão de Viação Ordinária e Terras Devolutas	1912–1916	
3. Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro	1926–1930	
4. Departamento do Domínio	1934–1959	Oriundo de reforma de órgãos patrimoniais.
5. Departamento Geográfico	1946–1970	
6. Plano de Colonização e Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado	1959–1964	Originalmente nomeado Plano Piloto de Ação Agrária.
7. Comissão de Assuntos Fundiários (Caf)	1983–1986	
8. Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários (Seaf)	1986–1990	Sucede à Caf. Também nomeada Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos
9. Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj)	1990–	Sucede à Seaf. Só oficializado em 1997.

Fonte: Elaboração própria

Algumas considerações terminológicas. Por economia textual, em vez de “terras devolutas” ou “terrenos devolutos”, uso freqüentemente apenas “devoluto(s)” como substantivo. Por “instituição” refiro-me, em regra, ao sentido de órgão administrativo do Estado, seja uma comissão cuja duração se presume datada, uma repartição vinculada ao Executivo, uma autarquia etc. Indicarei os casos em que a palavra se aproximar à noção neoinstitucionalista, mais ampla, de conjunto de regras jurídicas, administrativas e convencionais pelas quais se regem as interações sociais (cf. North, 1990, pp. 3-6). No jargão jurídico, a ação de se achar uma terra devoluta diz-se *discriminar*, donde *discriminação de terras devolutas* e ação *discriminatória*. Como variação estilística, usarei sinônimos, creio, bastante claros: *identificar*, *achar*, *buscar*, *procurar*, *delimitar*, *demarcar* etc.

2 FONTES E HISTORIOGRAFIA

As fontes são heterogêneas, variando de instituição para instituição. De longe, quer pela síntese, quer pela regularidade, nossa principal fonte, sobretudo até meados do século XX, são os relatórios anuais preparados pelo chefe do Executivo ou pelos secretários de governo das pastas às quais as instituições se subordinavam. Tais relatórios se complementam com legislação, estatutos, notícias em periódicos, folhetos de divulgação, processos administrativos e planos de governo. Quase nada se conservou da documentação corrente produzida por funcionários das instituições, o que abriria uma vista mais próxima aos problemas técnicos e burocráticos do dia-a-dia e não tanto o discurso oficial depurado para o consumo das elites políticas. As duas grandes exceções são o acervo da Comissão da Carta Corográfica (conservado em dossiê no Arquivo Público do Estado – Aperj) e o do Iterj (conservado, em parte, no próprio Instituto). Parte do acervo do Plano de Colonização e Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado, mais conhecido como Plano de Ação Agrária, basicamente ofícios remetidos em 1961, só existe porque foi recolhida a título pessoal pelo seu então diretor, o agrônomo Irênio de Matos (material que, após anos desaparecido, acidentalmente localizamos no próprio Iterj em sacos plásticos). A sobrevivência dos acervos burocráticos, a nosso ver, tributa muito menos à importância institucional ou ao volume da papelada do que a um provável descalabro na gestão dos arquivos fluminenses após a Revolução de 1930 e muitos anos além, incluindo-se aí a fusão de 1975: o ambicioso Instituto Fluminense de Fomento e Economia Agrícola, extinto em 1930, não legou aos arquivos públicos um único ofício, um único balancete, um único recibo apesar de ter produzido um substancial material impresso em separatas, preservado no Aperj¹. Conforme exploraremos, a própria lacuna documental dos arquivos institucionais é sócio historicamente eloquente.

Apesar de este artigo propor uma visão de conjunto como enquadramento das problemáticas postas na introdução, a bem da verdade ainda urge, para o Estado do Rio, um estudo minucioso sobre os aspectos legais, políticos e administrativos tanto das instituições fundiárias em sentido geral quanto da discriminação das terras devolutas em sentido específico para que se possam pensar abordagens historiográficas mais sofisticadas, pois mesmo obras de referência, como *Terras Devolutas e Latifúndio* de Lígia Osório da Silva, passam ao largo do Rio de Janeiro republicano. A nosso ver, o

¹ Na biblioteca do Aperj, relatórios e separatas foram reunidos em volumes, cotados sob os números 490, 491, 492, 493 e 589.

melhor apanhado histórico continua sendo o capítulo sobre terras devolutas do *Atlas Fundiário do Estado do Rio de Janeiro* (Seaf, 1992, 151-158). Em *A República na Velha Província*, obra coordenada por Marieta de Moraes Ferreira, há excelente panorama político no qual se afloram algumas instituições anteriores a 1930. Certas instituições receberam estudos mais alongados, monograficamente ou não, tais quais a Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro (Ferreira, 2022), o Instituto Fluminense de Fomento e Economia Agrícola (Freitas Filho, 2013), o Departamento Geográfico e Departamento do Domínio (Biazzo, 2012), o Plano de Ação Agrária (Grynszpan, 1987, passim), Caf e a Seaf (Novicki, 1992).

Como temos feito noutros trabalhos, procuramos manter diálogo crítico com autores neoinstitucionalistas, entre os quais Douglas C. North (1981, 1990), Gary D. Libecap (1986, 2007) e Hernando del Soto (2000). Tal corrente interpretativa, embora estabeleça importantes fatores para a análise, tende a inverter a ordem causal para explicar a (in)eficiência das instituições, relevando relações sociais estruturantes, sobretudo conflitos de classe (ou de frações de classe). A perspectiva teórica pode ser suplementada por autores da Nova História da Propriedade, como Rosa Congost (2007, 2017), ou por autores neoinstitucionalistas mais recentes, como Maureen Brady (2019).

Para não poluir o texto, a referência às fontes é feita preferencialmente em nota de rodapé, reservando-se as referências no corpo do texto à bibliografia secundária. Abreviei os títulos dos relatórios governamentais, pois o impresso no frontispício tendia a variar de ano a ano. Na bibliografia há uma chave para as abreviaturas.

3 AS INSTITUIÇÕES FUNDIÁRIAS FLUMINENSES

Como corolário do federalismo bastante descentralizador que triunfou com a Constituição de 1891, o domínio das terras devolutas, com pequenas exceções, passou do poder central aos novos Estados-membros. Apesar de a Repartição Geral de Terras ter, sob o Império, funcionado por quase trinta anos para supervisionar a venda dos devolutos conforme previsto pela Lei de Terras de 1850 e seu regulamento de 1854, pouquíssimas áreas foram devidamente discriminadas (Lima, 2005, p. 77), quase sempre em zonas ainda marginais do Sul e de São Paulo. Mais raros ainda foram cadastros, mapas e

publicações que consolidassem os trabalhos de discriminação². Na província do Rio de Janeiro, a Repartição encontrou devolutos apenas em Mangaratiba e Parati (Mota, 1998, pp. 162-163), dois entrepostos litorâneos que já experimentavam reversão a uma economia de subsistência.

Apesar da falta de indicações precisas, o Estado fluminense na primeira década republicana investiu na identificação de devolutos no bojo dum projeto modernizante para superar o que se entendia, pelo colapso do escravismo, como crise da lavoura. A preocupação com os devolutos, contudo, parece ter emergido após a percepção das dificuldades fiscais tanto para financiar a imigração subsidiada quanto para adquirir fazendas decadentes e reconvertê-las a núcleos coloniais³. Na esperança de fazer valer seu patrimônio, o Estado buscou inventariar imóveis dominiais (prédios, escolas, cadeias, glebas etc.) e devolutos – esforço reiterado, em vários episódios, ao longo do século XX. Em 1894, criou-se a Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro, cujo propósito primeiro era definir limites interestaduais e elaborar um mapa estadual por métodos trigonométricos, mas também não perdia de vista os aspectos econômicos e fundiários que podiam ser auferidos. Entre eles, ficava implícita a discriminação dos devolutos e mesmo a base duma carta cadastral, instrumento generalizado na Europa e nos Estados Unidos desde começos do século. A Comissão sofreu inúmeros contratempos e, no agravamento da crise fiscal fluminense, foi extinta em 1898.

Esse ano marca um recuo metodológico. Em vez de trabalhos de campo por profissionais ligados à burocracia da capital, enviou-se um questionário às câmaras municipais sobre as condições locais, entre elas a existência de devolutos. O método repetia o adotado pelo Império, transferindo aos potentados municipais a última palavra sobre a existência de devolutos. Conforme o esperado, em regra, esses potentados negavam a existência de devolutos (Petrone, 1975), quer no interesse de grilá-las ou de deter a intromissão do poder central na estrutura fundiária (p. ex., mediante colônias de trabalhadores livres e/ou minifúndio). Ainda assim, surpreendentemente, por contraintuitivo, em 1898 doze municípios confirmaram a presença de devolutos: Campos dos Goitacases, Capivari (atual Silva Jardim), Itaboraí, São Fidélis, São Francisco de

² Uma exceção é o *Mapa Topográfico das Terras Devolutas Medidas e Demarcadas desde 1854 até 1868 na Comarca de Iguaçu e em Parte da da [sic] Capital da Província de S. Paulo*, por Carlos Rivierre, 1872. Disponível na Seção de Cartografia da Biblioteca Nacional pela cota Cartografia - ARC.011,06,005 ex.3.

³ Cf., p. ex., *RSOP*, 1897, pp. 49: “Sou de opinião que as novas escolhas de localidades para a instalação de núcleos devem ser limitadas às terras devolutas, de cuja existência em vários municípios tem o Governo conhecimento.”

Paula, São Gonçalo, Macaé, Mangaratiba, Parati, Petrópolis, São Pedro da Aldeia e Resende. As indicações, contudo, tendiam – eis uma constante – a ser muito imprecisas ou a se situar em áreas pouco vantajosas (p. ex., vales superiores de rios ou alagadiços). Em Parati, o município mais consistentemente apontado como possuidor de devolutos desde meados do XIX, as indicações eram vagas: “Existem terras devolutas nas divisas deste município com o Estado de São Paulo, sua extensão, porém, não podemos calcular por falta de dados. Essas terras são apropriadas à cultura de café e cereais⁴.”

Após algumas medidas normativas na primeira década do século, em 1912 se retoma o esforço mais estruturado com a Comissão de Viação Ordinária e Terras Devolutas. Ainda assim, a Comissão é sintomática das dificuldades de institucionalização da questão fundiária. Como o nome escancara, possuía duas tarefas díspares, “a discriminação tantas vezes tentada das terras devolutas do Estado; e a remodelação da rede de viação ordinária⁵”. Apesar de a parte viária pressupor trabalhos topográficos em campo, após temporadas frustradas no Norte Fluminense por falta de “pessoal técnico” a discriminação dos devolutos limitou-se ao gabinete e, mesmo isso, só a levantamentos de sesmarias no Arquivo Nacional. Pretendia-se historiar as transações fundiárias num Registro Geral das Terras,

com pleno conhecimento dos títulos em que se fundam, de sua origem, tradição e sucessão havidas, desde o primeiro ocupante, elementos essenciais para a classificação das propriedades em suas respectivas categorias e distinção das posses em legítimas e ilegítimas e suas variantes⁶..

Metodologicamente, a proposta só poderia ser tida como trabalho preliminar, pois a mesma falta de pessoal técnico (sobretudo agrimensores) de que os poderes públicos se queixavam na década de 1910 com mais razão era ressentida na elaboração dos registros fundiários anteriores (quando existiam), portanto o mero estudo das cartas de sesmaria e das certidões imobiliárias não asseguraria precisão. Aliás até os dias atuais, em plena era do georreferenciamento, não é raro encontrar registros cartoriais das décadas de 1960 ou mesmo 1970 com marcos e rumos corográficos irrecuperáveis. Os municípios apontados como detentores de devolutos são os mesmos do relatório de 1898⁷. É difícil saber acaso

⁴ *RSOP*, 1898, v. 1, p. 158.

⁵ *RSOP*, 1913, p. 111.

⁶ *RSOP*, 1914, pp. 418-419.

⁷ *RSOP*, 1913, pp. 112-113.

se trata de reconfirmações por novas pesquisas ou mera repetição das informações. Certo parece que, pelo Norte Fluminense, houve, apesar das dificuldades, uma tentativa em precisar as informações definindo limites e indicando possíveis ocupações irregulares⁸.

Em 1916, a Comissão era extinta por não ter obtido “nenhum resultado prático” nem “compensações que ao Estado deveriam advir das despesas realizadas com a exploração das terras devolutas⁹” – demonstração não só de ignorância das dificuldades metodológicas, mas também de imediatismo político como se tamanho levantamento se pudesse fazer, ainda mais nas condições técnicas de então, em poucos anos. A Comissão não deixará sequer o legado dos estudos preliminares (como, p. ex., um fichário das sesmarias).

Nos últimos anos da República Velha, malgrado a escassa menção na historiografia (exceções: Freitas Filho, 2013; Ferreira, 1989, pp. 279, 286-287; Araújo; Melo, 2014, p. 69), surge aquela que talvez tenha sido, no Estado do Rio, a mais ambiciosa instituição fundiária de todos os tempos: o Instituto Fluminense de Fomento e Economia Agrícola. Fundado em 1926, pretendia financiar a lavoura de café e de cana e a extração de sal marinho contra penhor de produtos estocados em armazéns; restringir a exportação de café pelo porto carioca em benefício da economia fluminense; explorar os portos de Angra dos Reis e Niterói (cujas obras lhe eram concomitantes); generalizar dentro de quatro anos o Registro Torrens; promover a estatística e a propaganda agrícola; e discriminar os devolutos¹⁰. Ao contrário das instituições anteriores e mesmo posteriores, o Instituto recebeu ampla cobertura na imprensa, inclusive em periódicos ilustrados como *Fon-Fon*, *O Malho*, *A Revista da Semana*¹¹. Estrategicamente situado no novo porto de Niterói, a sua sede, especialmente projetada¹², foi, durante quase vinte anos, o “arranha-céu” da capital fluminense (Alcântara; Vilaça, 1954). Em 1929, possuía 85 funcionários¹³, uma grande repartição para os padrões da época. Seu primeiro diretor foi Oliveira Viana, que logo viria a ser um dos arquitetos intelectuais do Estado Novo. De

⁸ RSOP, 1913, p. 114. “nos municípios de Santa Maria Madalena e Campos, presume a Comissão que se estendem as terras da Pedra do Desengano e Ribeirão Vermelho, do lado da cidade de Madalena, pelos rios Norte e Mocotó, afluentes do Imbé, e ribeirão do Sossego, tributário do primeiro e vertentes da serra de Macapá até os portos do Cedro e de Babilônia, no rio do Imbé, e compreendendo as serras da Grandeza e Forquilha e as terras denominadas dos Franceses e Muribeca; nos municípios de São Francisco de Paula e Macaé, as terras estão na região chamada do Alto Macabu e as vertentes da serra do Frade.”

⁹ RSOP, 1917, p. 203.

¹⁰ INSTITUTO de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro. *Estatutos do Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1926.

¹¹ *Revista da Semana*, 21/08/1926, p. 19; *Fon-Fon*, 12/10/1929, pp. 62-63; *O Malho*, 19/10/1929, p. 34

¹² COMISSÃO Construtora do Porto de Niterói. *A Construção do Porto de Niterói*, p. 107.

¹³ *Almanaque Laemmert*, 1930, v. 4º, pp. 793-794.

certa maneira, o Instituto de Fomento e Economia Agrícola tinha características (para empregar categorias hodiernas) menos de autarquia que de sociedade de economia mista, pois, além de dotação própria e certa autonomia financeira em face do Governador, parte da diretoria deveria ser eleita pelos “lavradores” (isto é, o proprietário quite com o imposto rural do último exercício, o número de votos a que teria direito variando pelos múltiplos da cota mínima de 2\$000).

Embora a questão dos devolutos não fosse, por si, central ao Instituto, isso se explica por estar subsumida dentro duma proposta mais abrangente de cadastro rural. A partir de 1930, só poderiam transacionar com o Instituto os proprietários com imóveis inscritos no Registro Torrens (modalidade com exigências técnicas mais robustas e presunção absoluta de domínio). Para facilitar a sua difusão, o próprio Instituto se incumbiria da feitura das plantas e dos processos judiciais.

A criação do Instituto coincide com a publicação duma obra singular: entre 1927 e 1930, o Governo estadual editou um cadastro rural e industrial das propriedades privadas. O primeiro volume abrangia 4.335 propriedades rurais avaliadas em mais de 20 contos de réis tabulando-lhes proprietário, área, localização por distrito, atividade econômica, valor venal estimado etc.¹⁴ Após o tomo sobre as indústrias, a terceira etapa editorial deveria abarcar as demais 59.661 propriedades rurais, mas aparentemente a obra nunca foi ao prelo, presumimos pelas rupturas institucionais da Revolução de 1930¹⁵.

Embora róis de propriedades públicas aparecessem desde os relatórios provinciais, com a extinção do Instituto de Fomento e Economia Agrícola em 1930 e a reformulação dos serviços de patrimônio, sem dúvida pelos solavancos do colapso da República Velha, só a partir de 1934 o Departamento do Domínio (um órgão patrimonial e vinculado à Secretaria de Fazenda) passa a se incumbir dos devolutos, fazendo mesmo, pouco tempo depois, 136 levantamentos topográficos. As investigações concentravam-se em São Francisco de Paula e Parati. O principal objetivo do levantamento era a venda em lotes para pequena propriedade rural. Além de reorganizar o cadastramento dos próprios estaduais, o Departamento do Domínio também tentou impor arrendamento aos

¹⁴ ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Estatística. *Propriedades Agrícolas*.

¹⁵ ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Indústria e Comércio. *Propriedades Industriais*, Introdução de Valdemar Pina, chefe do Serviço de Indústria e Comércio, ao Diretor de Agricultura: “Quanto à terceira e volumosa obra relativa ao cadastro das 59.661 propriedades agrícolas do Estado, de valor venal inferior a Rs. 20.000\$000, os seus originais apenas aguardam as vossas ordens para serem levadas ao prelo.”

ocupantes irregulares, multiplicando dramaticamente as receitas de 328\$000 para 14:480\$200¹⁶.

Na década seguinte, ocorre curiosa sobreposição institucional. Em 1946, logo após o fim do Estado Novo, é criado, dentro do organograma estadual, o Departamento Geográfico, responsável por planejar e executar serviços técnicos conexos ao Diretório Regional de Geografia do Estado do Rio de Janeiro, este, porém, sob a alçada federal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Figuravam atribuições diversas: o primeiro mapa triangulado fluminense, limites interestaduais, planos de urbanização, planos-diretores, levantamentos cadastrais, o *Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro* e até um dicionário geográfico. O Departamento Geográfico contava com uma Divisão de Terras encarregada de discriminar os devolutos e colonizá-los. Seu foco foi Sodrelândia (Trajano de Moraes), onde, havia quase vinte anos, o Governo estadual tentava implantar um núcleo colonial, agora destinado a pracinhas¹⁷. As sobreposições entre os departamentos estaduais não passaram despercebidas como geradoras de desentrosamentos: “Ainda confunde-se com as atribuições do Domínio do Estado as responsabilidade afetas à Comissão de Terras do Departamento Geográfico, anomalia já observada e que, no corrente ano, deverá ter definitivo remédio¹⁸.”

Conforme os conflitos rurais se agravavam durante a década de 1950, sobretudo na Baixada Fluminense, nem o Departamento do Domínio nem o Departamento Geográfico tinham condições de responder à pauta fundiária que, cada vez mais, se radicalizava, abandonando a bandeira da colonização em prol da reforma agrária. Os pequenos agricultores, posseiros e empregados rurais organizavam-se em fóruns e em associações para resistir a grileiros e para exigir terra. Em 1959, o Executivo foi assumido pelo Roberto Silveira, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), no lugar de Miguel Couto Filho, quem, como Amaral Peixoto, ambos do Partido Social Democrático (PSD), se alinhava aos interesses dos grandes proprietários. Num contexto em que governos como o gaúcho, o pernambucano e o paulista tentavam tomar a dianteira às agitações no campo criando instituições e projetos que propunham alguma reforma agrária (Medeiros, 1989, p. 61), o Executivo fluminense enviou à Assembléia Legislativa um Plano Piloto de Ação Agrária. Perante a resistência política, logo foi rebatizado como Plano de Colonização e

¹⁶ *RGov*, 1935, pp. 28; anexo 2, p. 30; *RGov*, 1937, pp. 67-69.

¹⁷ *RGov*, 1928, p. 166; *O Jornal*, 28/04/1948, p. 4. Também se chegou a falar numas poucas famílias francesas. *RSOP*, 1952, p. 115.

¹⁸ *RGov*, 1953, p. 202.

Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado – título longo, pedante e anódino que, por si só, procurava dissipar a suspeita de interferência na propriedade privada e cravar os limites da ação estatal. Em certo sentido, o Plano seguia a pauta moderada da Sociedade Nacional de Agricultura, que advogava o parcelamento das terras devolutas da União como diretriz para a reforma agrária (Mendonça, 2010, p. 39).

Pela perspectiva ambiciosa, integrando o agrário e fundiário, o Plano possuía pontos de contato com o Instituto de Fomento e Economia Agrícola. Em colaboração com o Departamento Geográfico e a Divisão do Domínio, o Plano cadastraria todas as propriedades rurais, avaliando a legitimidade dos títulos, e elaboraria pesquisas socioeconômicas para guiar as políticas públicas¹⁹. Por meio de convênios, sobretudo com o Governo Federal, pretendia cartografar o uso das terras agrícolas em escala de 1:50.000, isentar de impostos as pequenas propriedades policultoras, adotar tributos regressivos, adensar a população rural em agrovilas a fim de facilitar a assistência técnica e social, sanear e irrigar as zonas de planície, criar um instituto agrônomo, elaborar mapa geológico entre outras iniciativas²⁰. Como as demais terras públicas ociosas, os devolutos seriam divididos em lotes de 10 a 15 hectares a se vender em até 180 prestações mensais, proposta que ainda concordava com os anseios das organizações camponesas mais hegemônicas por uma reforma agrária mediante venda a preços e a condições acessíveis. Embora a colonização nacional tenha sido uma tônica do discurso político e público no Rio de Janeiro desde as primeiras experiências malogradas de atração do imigrante, o Plano talvez seja a primeira instância, no âmbito burocrático, a usar o tropo do “retorno do homem ao campo”, ou seja, a reversão do êxodo rural. A lei que criou o Plano favoreceria o “aproveitamento de nacionais favelados”, formulação mitigada pelo decreto regulatório para “trabalhadores que, embora residindo nas cidades e povoados, desejarem retornar à atividade agrícola, nela fixando-se definitivamente com sua família²¹”. Apesar da perspectiva mais integral sobre o campo, o Plano sofreu com o período conturbado às vésperas do Golpe de 1964, anos marcados, ademais, pela morte súbita de Silveira e pela centralização federal da pauta da reforma agrária sob João Goulart. Fora isso, persistiam os problemas de gestão burocrática: se antes havia sobreposição institucional entre os Departamentos Geográfico e do Domínio, agora havia

¹⁹ Decreto Estadual Nº 6.682 de 05/08/1959, art. 7º.

²⁰ Fundo Irênio de Matos Pereira – IV Reunião de Governadores, Estado do Rio de Janeiro, Temário 6: Atividades agrícolas, produção pastoril, riquezas naturais, assistência ao homem do Campo.

²¹ Lei Nº 3.951 de 24/06/1959, art. 1º, IV; Decreto Nº 6.682 de 05/08/1959, art. 5º.

cisão, pois o levantamento de devolutos cabia não ao Plano, mas ao Departamento de Patrimônio; mais sintomático ainda das limitações, o diretor do Plano teve de pedir emprestado ao presidente da companhia estadual de turismo um mapa para plotar as terras devolutas e os próprios estaduais²². Desvelando que, no fim das contas, o horizonte possível era a conciliação de classes, a dotação requerida pelo Plano em 1961 se voltava, em peso, para desapropriações (69%) e não para o fomento do pequeno agricultor (10%)²³.

Na Ditadura Militar, a política fundiária foi mais centralizada ainda e, mediante repressão, o campo fluminense, um dos principais focos de agitação, submergiu dos holofotes exceto por tímidas iniciativas de assentamento rural pelo Incra e ocasionais denúncias de grilagem no Sul Fluminense. Em 1975, com a fusão entre o velho Estado do Rio e a Guanabara, feita no intuito de modernizar tanto a periferia metropolitana carioca quanto a própria gestão estadual, sugeriram órgãos de planejamento como a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) e Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (Fiderj). Essas fundações realizaram aerofotografias e publicaram monografias sobre vários municípios. Contudo, nada indica que investigassem os devolutos.

A partir da Abertura, em fins da década de 1970 os conflitos e os movimentos sociais voltam à tona, primeiro na cidade e logo no campo, inclusive com ocupações organizadas. O período entre 1983 e 1987 é marcado pelo mandato de Leonel Brizola, o primeiro governador eleito por voto direto em mais de vinte anos. Brizola tivera carreira política anterior ao Golpe de 1964 bastante comprometida com a reforma agrária – como governador sul-rio-grandense, apoiara ocupações de fazendas e fundara o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (Igra), do qual, aliás, até traria antigos quadros. Querendo, agora no Palácio Guanabara, emergir como o grande nome da esquerda brasileira, Brizola tentou realçar seu histórico de liderança popular, para o que a questão fundiária não só urbana mas também rural era vista como basilar (Novicki, 1992, p. 12). Apesar de rugas com o Governo Federal, que até 1988 ainda legalmente monopolizaria a pauta da reforma agrária, a busca por maior protagonismo estadual persistiu ao longo da década, mesmo sob o mandato mais centrista de Moreira Franco (1987–1991), mediante progressivo

²² Fundo Irênio de Matos – Ofício N° 345/61 à Câmara Municipal de Parati, 28/12/1961; Ofício N° 182/61 a Ibany da Cunha Ribeiro, Presidente da Flumitur, 28/07/1961.

²³ Fundo Irênio de Matos – Ofício N° 110/61 a Jorge Bedran, Secretário do Trabalho e Serviço Social, 06/06/1961.

robustecimento institucional: Comissão de Assuntos Fundiários (Caf) em 1984; Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários (Seaf) em 1986; e, a partir de 1990 (embora só estatuído como tal em 1997), uma autarquia, o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj).

Na documentação – legal, burocrática e institucional – é bastante explícita a importância atribuída aos devolutos. No plano de governo de 1983, a primeira diretriz explícita da política agrária era a discriminação de terras devolutas para assentar pequenos agricultores, com prioridade para os posseiros já instalados²⁴. No decreto que criou a Caf, reiterava-se a identificação dos devolutos bem como a importância de se promoverem ações discriminatórias (ação judicial na qual o Estado argúi que certa terra lhe pertence como devoluta)²⁵. Embora as normas relativas à Seaf não mencionassem os devolutos, provavelmente à espera do novo ordenamento constitucional, na Constituição Estadual, de 1989, a questão é tratada logo no primeiro inciso do artigo que cria o Iterj (atualmente art. 248). Ademais, atribui-se ao Iterj a capacidade de adjudicar as ações discriminatórias mediante a sua Procuradoria, decerto para acelerar os trâmites processuais ao se fundir numa só instância a dimensão técnica e jurídica. Nos anos seguintes, a importância dos devolutos continuará sendo frisada em materiais de divulgação institucional.²⁶ E mesmo nos casos concretos das ações discriminatórias, quando se confessavam as dificuldades técnicas e processuais, reconheciam-nas como expediente menos oneroso ao erário do que a desapropriação²⁷.

Esforços muito sólidos de identificação dos devolutos foram empreendidos pela Seaf mediante pesquisa sistemática dos Registros Paroquiais de Terras, relatórios governamentais e outras fontes por jovens historiadores que viriam a se tornar referência em estudos agrários e fundiários. A culminância dos trabalhos, que envolveram uma grande equipe multidisciplinar, foi a edição do *Atlas Fundiário*, talvez até hoje o trabalho mais sofisticado já publicado entre todas as instituições fundiárias fluminenses e só comparável ao recenseamento de 1925–1927.

²⁴ GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1984/1987*, p. 96.

²⁵ Decreto Nº 6.854, 01/11/1983.

²⁶ LOUREIRO, Vicente de Paula. “O desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro e a questão fundiária”, p. 2.

²⁷ Processo Administrativo E-02/150.614/03 – Comunicação Interna de Marco Aurélio Bezerra de Melo, defensor público e técnico assistente do Iterj, ao Diretor Técnico, 26/01/1999: “a discriminação de terras devolutas estaduais é o mecanismo de arrecadação mais árduo, mas também o menos custoso para o Estado”.

Ainda assim, apenas duas ações discriminatórias seriam movidas pelo Estado, ambas em Parati: uma na Praia do Sono em 1988 e outra na Fazenda São Gonçalo em 2003. Antes que a arrecadação das terras ao patrimônio estadual, as ações pretendiam proteger os direitos dos caiçaras que, há muito tempo, sofriam violências por grileiros (no caso da Fazenda São Gonçalo, tão bem sucedidos que praticamente se extirpou a comunidade). Nenhuma delas até hoje foi concluída²⁸.

Ao longo da década de 1990 e sobretudo a seguinte, o Iterj, cada vez mais, desenfatizará a zona rural em prol da urbana, quer pelo reconhecimento de quão insignificante a agricultura fluminense se tornara (ainda mais, pelo arrefecimento das tensões no campo), quer pelas perspectivas de ganhos eleitoreiros a baixo custo com a regularização fundiária em favelas e bairros populares.

4 UMA INTERPREÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FUNDIÁRIAS

Como a tabela 1 explicita, por vezes duas ou mesmo três instituições simultaneamente estiveram encarregadas dos devolutos. É possível que tal sobreposição tenha gerado disputas de competências entre elas ou, pelo contrário, tenha fornecido pretextos para que uma e outra se evadissem da tarefa. A hipótese de disputa parece certa no caso do Iterj, que teve sua capacidade postulatória para as ações discriminatórias fulminada pela Procuradoria-Geral do Estado, que impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 241) contra o artigo 248 da Constituição Estadual já no ano seguinte à sua promulgação. No entanto, algo bem mais crítico do que desentrosamentos e disputas foram as sucessivas descontinuidades entre as instituições – não só em termos organizacionais, mas também, sobretudo, de quadros e acervos.

Rarissimamente os órgãos legaram arquivos de qualquer natureza, mesmo, conforme mencionamos, a documentação rotineira. Vimos que parte dos ofícios do Plano de Ação Agrária, marco na política fundiária fluminense e mesmo brasileira, só se conservaram, em parte, porque foram recolhidos por um dos seus diretores como arquivo pessoal. A Comissão da Carta Corográfica já lastimava, em 1895, a perda de documentos sobre divisas interestaduais e propriedades públicas mencionados durante o Império²⁹. Os

²⁸ Sobre essas ações, cf. nosso trabalho inédito, “Terras Devolutas e Ações Discriminatórias – experimentos em reparação fundiária em Parati”.

²⁹ *RSOP*, 1895 – SOUSA, Pedro Luís Soares. Relatório da Comissão da Carta Corográfica, p. 7.

volumes do cadastro de 1925–1927 que abrangeriam quase 60.000 médias e pequenas propriedades não apenas nunca foram publicados, como também sumiram as planilhas que teriam fundamentado a edição. Talvez o caso mais dramático seja o do Departamento Geográfico. Na elaboração do mapa estadual, o Departamento Geográfico empregou o sistema *trimetrogon*, o estado-da-arte em aerofotografia estereoscópica em fins da década de 1940³⁰. Embora a carta tenha sido concluída³¹, todas as 2.500 chapas aerofotográficas desapareceram. Essas aerofotografias permitiriam hoje – fora outros documentos do Departamento – constatar impactos ambientais, mudanças nos usos do solo, formas de assentamentos, em suma auxiliar inúmeros trabalhos técnicos atinentes a questões ecológicas, fundiárias, urbanas e rurais.

A descontinuidade institucional atrapalhou estimativas confiáveis sobre as terras devolutas, uma vez que os trabalhos tinham de ser sempre refeitos a partir de informações muito esparsas. Em começos do século XX, para o Norte Fluminense (Campos, Santa Maria Madalena, Macaé, São Francisco de Paula), a Comissão de Viação Ordinária e Terras Devolutas estimou 20.000 alqueires geométricos (96.800 hectares) de devolutos, cerca de 2,2% do território estadual, sem, contudo, explicar quais as bases documentais ou hipotéticas para o cômputo (que, talvez, existissem no arquivo burocrático...). Em começos da década de 1950, em meio a trabalhos de campo para se implantar um núcleo colonial em Sodrelândia, admitiram-se como bastante infladas as estimativas anteriores. A área presumida de 1.500 alqueires geométricos (6.720 hectares) reduzia-se a um décimo “quando devidamente apurada pelos competentes levantamentos³²”. É difícil saber se as estimativas vão decrescendo ao longo do tempo porque as áreas vinham sendo griladas ou porque, de fato, se partiu de premissas demasiado otimistas sobre a extensão dos devolutos. Provavelmente, os dois fenômenos ocorreram. Tampouco é de se excluir o conluio dos próprios funcionários das instituições com a grilagem de devolutos³³.

Na falta dos estudos preliminares, não é de se excluir que se formou uma “tradição fundiária” sobre os devolutos, que se comunicava não documental, mas oralmente

³⁰ INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística, *Boletim Geográfico*, set. de 1948, p. 640; *RGov*, 1954, p. 253

³¹ A *Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro*, de 1953, pelo Conselho Nacional de Geografia e Departamento Geográfico Estadual, mostra, em detalhe, as faixas dos aerolevantamentos de 1949 e 1950 em 1:100.000, complementados pelos feitos na mesma escala sob o Ministério da Viação e Obras Públicas entre 1935 e 1942 no Norte e Noroeste Fluminense.

³² *RGov*, 1956, p. 122.

³³ Cf. GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social*, 1984/1987, p. 97.

conforme as instituições eram recriadas³⁴. Enquanto o Estado não conseguia robustecer suas pretensões a devolutos, os grileiros ao longo do tempo iam acumulando, embaralhando e sobrepondo títulos fraudulentos e legítimos junto a certidões de compra e venda, carnês de pagamento de impostos e outros documentos cartoriais e públicos que reforçavam o esbulho com as tintas de legitimidade e atrapalhavam cada vez mais a discriminação (FERREIRA, 2002 B, pp. 57-59). Cremos que a escolha de Parati como foco das duas ações discriminatórias se explique não apenas pela notória onda de grilagem desencadeada a partir da década de 1960, mas também pela presença duma fortíssima tradição fundiária sobre abundantes estoques de devolutos no município, admitidos até por membros das elites locais: em 1949, um deputado estadual, em aparte na Assembléia Legislativa, afirmou que dois terços da área municipal seriam devolutos³⁵.

Conforme o uso pretendido para os devolutos, os órgãos poderiam ser agrupados em três fases: 1) 1891 até meados da década de 1950 – colonização, nacional ou estrangeira, por venda subsidiada de lotes para agricultura familiar; 2) meados da década de 1950 até o Golpe de 1964 – colonização nacional subordinada a projeto de reforma agrária mais amplo; 3) meados da década de 1980 até começos da década de 2000 – resolução de conflitos fundiários alternativa à desapropriação. Essas fases apresentam certos trânsitos. A primeira fase, já em fins do século XIX, começa a descrever da imigração estrangeira (que, aliás, ocorrerá apenas de forma espontânea, esporádica e fora de núcleos coloniais por chacareiros e hortelãos portugueses e, em menor grau, espanhóis, italianos e japoneses). Também se percebe, sobretudo com os Departamentos Geográfico e do Domínio, o interesse fiscal em discriminar os devolutos para a cobrança de arrendamento. A terceira fase, embora de partida presumisse os devolutos como um patrimônio mais ou menos suficiente para promover assentamentos em larga escala, logo se apercebeu que o estoque já se exaurira ou que os custos (financeiros, mas também políticos) excediam o expediente, donde o seu uso muito pontual em ações discriminatórias em Parati.

Sob um olhar duro, a questão dos devolutos parece que acabou servindo, ideologicamente, para mascarar a necessidade de intervenção estatal na grande propriedade privada, como se houvesse um pacto tácito entre os latifundiários e os

³⁴ Essa é uma observação que deriva da minha experiência como servidor público estadual. Muita informação, até a trivial, só é recuperável “de boca”. Pela falta de bancos de dados, sumários e instrumentos de pesquisa, a alternativa, quando existe, equivale a um laborioso levantamento. Portanto, não só o contato pessoal é um atalho para se obter rapidamente a informação, mas, em certos casos, é o único meio. Sem dúvida, a tentativa de reter a informação é uma tática de sobrevivência num serviço público, como o é o fluminense, que até hoje dá um peso desproporcional aos cargos comissionados em múltiplos níveis.

³⁵ VASCONCELOS TORRES. *Problemas do Município de Parati*, p. 29.

diversos governos, mesmo os mais à esquerda. Se de fato o Estado possuísse vastas terras a arrecadar, então os latifundiários poderiam apontar que os diversos problemas que afligiam o campo (falta de mão-de-obra, pobreza, êxodo, colonização, difusão da policultura e da agricultura familiar etc.) se resolveriam às expensas desses terrenos incultos. Encerrava-se uma miragem e um paradoxo. Pelas próprias características geográficas e históricas do Rio de Janeiro, já em fins de século XIX não devia haver muitos devolutos – para padrões brasileiros, o Estado era minúsculo, de povoamento antigo e denso, dispunha de boa rede viária e, com poucas exceções, já tinha as melhores terras ocupadas. Essa é a miragem: que a estrutura fundiária se pudesse mudar a partir dos devolutos, reputados abundantes. Similar à desapropriação, bem ou mal a identificação dos devolutos não deixou de assumir caráter de conciliação de classe. Provavelmente, entre parte dos quadros técnicos, da classe política e dos movimentos sociais, o desejo por reforma sem conflito desabrido deve ter ajudado a sustentar por muito tempo uma crença algo voluntarista, algo otimista de que ainda restaria um patrimônio fundiário estatal oculto grande o suficiente para abalar, por ondas de choque, o latifúndio.

O paradoxo é que, perante o caos registral brasileiro, se o Estado fosse realmente capaz de discriminar os devolutos, ele teria de montar alguma instituição fundiária tão eficiente e complexa que ela poderia vir não só a contestar os esbulhos sofridos pelo patrimônio público, mas também, mais importante, a exercer controle tributário e mesmo político sobre as grandes propriedades (tivessem ou não títulos legítimos pelo prisma estritamente jurídico). A identificação dos devolutos não poderia se fazer sem uma pesquisa rigorosa multidisciplinar que esquadrihasse uma miríade de títulos imobiliários para chegar à definição de quem realmente é dono do quê e sob quais termos. Noutras palavras, um cadastro fundiário. E o cadastro fundiário seria o umbral para uma tributação condizente à área e ao tipo de exploração. Por mais que o controle público da propriedade rural pela via tributária seja o mecanismo mais banal e conservador de política fundiária, ele, como mostra a história brasileira, sempre foi combatido pelas elites agrárias. Além disso, o cadastro, ao reforçar o poder estatal sobre a propriedade rural pela fiscalização tributária, poderia restringir formas típicas de expansão do latifúndio (grilagem, esbulhos, violência, expulsões, geralmente contra pequenos posseiros ou proprietários, mas também às vezes entre os próprios latifundiários). Num plano institucional mais amplo (no sentido neoinstitucionalista), a resistência histórica dos latifundiários em se sujeitar a controles externos explica, a nosso ver, o próprio atraso da agrimensura no Brasil. A propriedade

sem limites precisos só poderia parecer vulnerável quando essa mesma falta de limites deixava de significar justamente a possibilidade de expansão indefinida. A medição de terras só ocorria episodicamente, em função dum cálculo, específico e incomum, de correlação de forças entre potentados rurais quando desejavam evitar ou mitigar conflitos. A baixa demanda por agrimensores, por seu lado, retardou a formação dum campo profissional conexo às tarefas de medição e registro, o que afetarà, por diversas vezes, as instituições públicas incumbidas de problemáticas fundiárias. Os custos institucionais (no sentido neoinstitucionalista) de medição e registro da terra, pública ou privada, serão, conseqüentemente, sempre elevados; os quadros técnicos, escassos.

A ineficiência na discriminação dos devolutos é só um aspecto da ineficiência institucional de o Estado controlar a terra, como já constatarem alguns estudiosos (Medeiros, 2018, p. 58; Fisher, 2008, p. 219). Num plano conexo, ela aparece na balbúrdia dos cadastros dos imóveis estaduais – situação que, de certa forma, persiste até hoje. Em 1937, o Departamento do Domínio lastimava que tivera de organizar um cadastro dos 304 imóveis estaduais pois “nada a respeito exista organizado” e o “Estado desconhecia, portanto, quais as suas propriedades³⁶”. Quase meio século depois, em 1983, a organização pretendida pelo Departamento do Domínio já se tinha desbaratado: “Os diversos órgãos contam com um extenso patrimônio em termos de imóveis, lotes, fazendas e glebas de terras em situações diversas, sobre o qual não existe sequer um cadastro completo³⁷”. Se o Estado não tem clareza sobre o patrimônio de que deveria estar fruindo, muito menos terá sobre aquele de que *pode vir a fruir* (os devolutos) e, pior ainda, sobre a propriedade privada.

Por que então as elites rurais patrocinavam instituições estatais de controle fundiário se elas rechaçam a ingerência nas suas propriedades? Cremos que a resposta tem a ver com as contradições da estrutura fundiária e sua inserção no capitalismo periférico, reiterando constantemente uma tensão no seio das elites agrárias entre os seus projetos e ambições ora como classe, ora como agentes individuais. Como classe, essas elites precisam de instituições fundiárias eficientes para se beneficiar da economia capitalista: delimitação territorial e fronteiras seguras, jazidas minerais e florestais, cursos hídricos, melhores trajetos para rotas viárias e redes elétricas, melhores situações para portos, pântanos a sanear, terras férteis a arrotear, solos aptos a receber cultivos com saída

³⁶ RGov, 1937, p. 67.

³⁷ GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1984/1987*, p. 16.

nos mercados internacionais – um conjunto de operações que, além, de lucros tendem a assegurar a intermediação do Estado como instrumento de dominação em favor das elites não só ao reduzir os conflitos intraclasse (p. ex., o robustecimento dos direitos proprietários e rebaixamento dos custos de transação), mas também ao racionalizar as potencialidades duma logística repressiva (a ser usada, inclusive, contra revoltas internas, sobretudo populares). Todavia, os ganhos como classe que as instituições estatais promovem podem ameaçar o poder fundiário no plano individual, sobretudo num contexto no qual as formas privilegiadas de acesso à terra passam pela violência, inclusive, quando conveniente, contra membros da própria classe (membros esses que poderiam desequilibrar o jogo ao se apropriarem de instituições fundiárias estatais eficientes).

É bem ilustrativo o caso do Instituto de Economia e do Fomento Agrícola. O registro fundiário ficou atrelado ao papel de credor agrícola do Instituto. Para ter acesso aos empréstimos e direito a voto na diretoria do Instituto, o fazendeiro deveria preencher duas condições: ter a propriedade no Registro Torrens e estar quite com o imposto territorial. Ou seja, o ímpeto para registrar as terras teria de partir dos próprios fazendeiros, não duma política impositiva do Estado, pois, esperava-se, os incentivos (crédito e voto) superariam os desincentivos (maior controle estatal sobre a terra, a começar por impostos). E, ainda assim, o Instituto foi combatido por parte dos fazendeiros (Ferreira, 1989, p. 287)³⁸. A lógica ultraliberal, quase contratualista, revela a percepção dos riscos sentidos pelas elites agrárias em tudo aquilo que é um arranjo que subordina a terra ao controle estatal (mesmo quando esse Estado seja controlado, por sua vez, pelas elites agrárias).

Essa relação conflitiva com o caráter regulatório do Estado (que, frise-se, atua sobretudo como mecanismo de dominação de classe) sem dúvida tributa a como o campo brasileiro se formou durante a Colônia e, em boa medida, persistiu: brutal desigualdade social; baixo nível técnico e educacional; agricultura predatória e, a bem dizer, jamais bem adaptada às condições tropicais (mesmo o minifúndio); falta de cooperação horizontal entre as empresas; grande disponibilidade de terras para ampliar a fronteira

³⁸ Cf. INSTITUTO de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro, *O Café Fluminense e o Instituto de Fomento e Economia Agrícola*, p. 15: “Em algumas localidades do interior, os adversários gratuitos do Instituto têm chegado a convencer os lavradores de que as visitas dos fiscais e os seus questionários visam obrigá-los ao pagamento do imposto sobre a renda!... Outros supõem que o verdadeiro objetivo é a criação de um imposto novo por pé de café ou o aumento do imposto territorial... E os lavradores, ao invés de melhor se informarem, ao invés de indagarem do Instituto tudo quanto lhes convenha saber, deixam-se levar, de boa fé, pela corrente maldosa desses improvisados conselheiros.”

agrícola. Em contextos, nos quais, entre vários fatores, a distribuição de terras era mais igualitária (ao menos, entre os colonos) e/ou o arranjo intraclasse mais estável, instituições fundiárias eficientes puderam surgir. Assim, ao longo do século XVIII, na Nova Inglaterra os colonos criaram mecanismos de agrimensura e registro fundiário mais claros e seguros que os metropolitanos (Cole; Wilson, 2016); na Áustria identificaram-se diversos terrenos sem dono; na Suécia e na Dinamarca, criou-se um corpo público de agrimensores; diversos países europeus começaram a elaborar cadastros (Jones, 2016, p. 38; Kain; Baigent, 1992). Em começos do século XIX, tal era o desenvolvimento das instituições fundiárias em certos países europeus que não só o erário era apoiado nos impostos territoriais (68% e 88% das receitas da Bavária e de Braunschweig), mas também até promoviam intervenções tais na estrutura das propriedades que se podiam qualificar como reforma agrária (Kain; Baigent, 1992, p. 146).

5 CONCLUSÃO

O fracasso sucessivo, parcial ou integral, das instituições que pretendiam identificar as terras devolutas do Estado do Rio de Janeiro pode ser entendido menos como problema de “má” gestão, conforme gostariam certos neoinstitucionalistas, do que como o resultado do conflito de interesses entre elites. Se, por um lado, o Estado, como instrumento de dominação social (usualmente em prol das elites), precisa desenvolver mecanismos universais de controle burocrático, inclusive os fundiários, parte das elites teme que tais mecanismos venham a restringir a forma privilegiada de reprodução do acesso à terra: a grilagem, o esbulho e a violência. Assim a ineficiência dos órgãos estudados reflete a contradição entre formas modernas (ou capitalistas) de dominação totalizante como projeto de classe por um lado e, por outro, formas pré-modernas (ou pré-capitalistas) de dominação sobre a terra como projeto de fração de classe ou mesmo de horizonte individual. Essas contradições são agudizadas onde e quando o controle fundiário do Estado é uma condicionante para políticas que visem superar depressões e mesmo crises nas bases econômicas e sociais das elites.

Com as atuais tecnologias (bancos de dados digitais, *blockchain* para certidões imobiliárias, sensoriamento remoto, digitalização dos arquivos etc.), a identificação das terras devolutas é bastante factível do ponto de vista meramente *técnico*, mas isso exigiria

mudar os rumos da política fundiária fluminense, baseada numa ótica ora assistencialista, ora episódica, ora mesmo eleitoreira.

Um estudo mais aprofundado consideraria o contexto político em sentido largo, dotações orçamentárias, quadros técnicos e sua formação, políticas de Estado e de Governo, debates parlamentares e na imprensa, paralelos com outros Estados brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Nilton Brasil; VILAÇA, Gastão Bastos; REIS, Marcos Waldemar de Freitas. **Niterói: a capital fluminense**. São Paulo: Habitat, 1954.

ARAÚJO, Vítor Leonardo de; MELO, Hildete Pereira de. “O processo de esvaziamento industrial em São Gonçalo no século XX: auge e declínio da ‘Manchester Fluminense’”. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, nº 4, maio 2014, pp. 65-87. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/index>. Acesso em: 17 fev. 2025

BIAZZO, Pedro Paulo. “Trajetórias Institucionais e as Regionalizações Oficiais do Estado do Rio de Janeiro”. **Revista Ensaios de Geografia**, v. 1, 2012, pp. 91-114. Disponível em: https://periodicos.uff.br/ensaios_posgeo/article/view/36236/20935. Acesso em: 17 fev. 2025

BRADY, Maureen E. “The Forgotten History of Metes and Bounds”. **The Yale Law Journal**, v. 128, n. 872, 2019, p. 872-953. Disponível em: <http://bit.ly/3XvAhSc>. Acesso em: 17 fev. 2024.

COLE, George M.; WILSON, Donald A. **Land Tenure, Boundary Surveys, and Cadastral Systems**. Boca Raton: Taylor & Francis, 2016.

CONGOST, Rosa. **Tierras, Leyes, Historia: estudios sobre “la gran obra de la propiedad**. Barcelona: Crítica, 2007.

CONGOST, Rosa; GELMAN, Jorge; SANTOS, Rui. **Property Rights in Land: issues in social, economic and global history**. Londres: Routledge, 2017.

FERREIRA, Álvaro Mendes. Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro (1894-1898): os limites da técnica e das instituições. In: **IX Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica e IV Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica**, 2022, São Paulo, 2022, v. 9. p. 28-34. Disponível em: <https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/assets/docs/CadernoResumo4SLBCH4SBCH.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025

FERREIRA, Álvaro Mendes. Expulsões e Resistência em Parati (1960-2020): repertórios de conflitos fundiários. Anais Eletrônicos do IV Encontro Nacional GT História e Marxismo: textos completos de comunicações. João Pessoa, 2022 B, p. 54-68. Disponível em: <https://cchla.ufpb.br/cchla/contents/eventos/iv-encontro-nacional-gt-historia-e-marxismo>. Acesso em: 17 fev. 2025

FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). **A República na Velha Província: oligarquias e crise no Estado do Rio de Janeiro (1889–1930)**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

GRYNSZPAN, Mário. **Mobilização Camponesa e competição Política no Estado do Rio de Janeiro (1950–1964)**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: https://nmssp.net.br/arquivos/para_leitura/conflitos_no_campo_no_rj/Mobilizacao%20camponesa%20e%20competicao%20politica%20no%20estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%201950-1964.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025

JONES, Peter M. **Agricultural Enlightenment: knowledge, technology, and nature, 1750–1840**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

KAIN, Roger J. P. Maps and Rural Land Management in Early Modern Europe. IN: WOODWARD, David (org.). **The History of Cartography**. Chicago: Chicago University Press, 2007, v. 3, p. 705-718. Disponível em: https://press.uchicago.edu/books/hoc/HOC_V3_Pt1/HOC_VOLUME3_Part1_chapter28.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025

LIMA, Rui Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5ª ed. Goiânia: Editora da Universidade Federal de Goiás, 2002.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **História dos Movimentos Sociais no Campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Transformações nas áreas rurais, disputa por terra e conflitos sociais no Estado do Rio de Janeiro (1946–1988). In: MEDEIROS, Leonilde Servolo (org.). **Ditadura, Conflito e Repressão no Campo: a resistência camponesa no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018, p. 49-91.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964–1993)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

MOTA, Márcia Maria Menendes. Nas Fronteiras do Poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Vício de Leitura / Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVICKI, Vítor de Araújo. **O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro: primeiro Governo Brizola (1983 - 1987)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1992.

PETRONE, Maria Teresa Schorer. Terras Devolutas. Posses e Sesmarias no Vale do Paraíba Paulista em 1854. **Revista de História**, Nº 103, v. LII, jul.-set. de 1975, p. 375-399. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/133157>. Acesso em: 17 fev. 2025

SILVA, Lúcia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SOTO, Hernando de. **The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. Nova York: Basic Books, 2000.

ZENHA, Edmundo. Terras Devolutas – a Lei Nº 601, de 1850. **Revista de Direito Administrativo**, v. 28, 1952 p. 432-446. Disponível em: file:///C:/Users/ggrangeiro/Downloads/admin,+terras_devolutas.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025

Fontes

1.1 Relatórios de Governo

RGov: Relatórios dos Presidentes/Governadores do Estado do Rio de Janeiro

RSOP: Relatórios dos Secretários de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro.

1.2. Arquivísticas

Fundo Irênio de Matos – Arquivo do Iterj

Dossiê Comissão da Carta Cartográfica – Aperj – PE.0.0.SAO.DO.CR.10

1.3. Impressos

COMISSÃO Construtora do Porto de Niterói. **A Construção do Porto de Niterói**: publicação feita sob a direção de engenheiros da Comissão Construtora do porto de Niterói e Saneamento da Enseada de S. Lourenço – Niterói, 21 de dezembro de 1927. Rio de Janeiro: A Encadernadora, [1927/1928].

ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Estatística. **Propriedades Agrícolas: volume 1: propriedades valor venal igual ou superior a 20:000\$000, 1925-1926**. Rio de Janeiro: Marques Araújo & Cia, 1927.

ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Indústria e Comércio. **Propriedades Industriais: natureza da indústria, nome do proprietário, município, distrito, endereço para a correspondência postal – 1925-1927**. Rio de Janeiro: Papelaria Americana, 1930.

ESTATUTOS do Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1926.

GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. **Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1984/1987**. Setembro de 1983.
INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Boletim Geográfico**, set. de 1948, ano VI, Nº 66.

LOUREIRO, Vicente de Paula. “O desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro e a questão fundiária”, **Dito&Feito**, ano 2, N. 9, janeiro de 1991.

VASCONCELOS TORRES. **Problemas do Município de Parati**. Niterói: Imprensa Estadual, 1949, p. 29.

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

OS DESAFIOS DO REARRANJO FERROVIÁRIO NO RIO DE JANEIRO: ENTRE INTERESSES PRIVADOS E O PLANEJAMENTO ESTATAL PARA A INTEGRAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DOS TRILHOS

THE CHALLENGES OF RAILWAY REORGANIZATION IN RIO DE JANEIRO: BETWEEN PRIVATE INTERESTS AND PUBLIC PLANNING FOR INTEGRATION AND RAIL DEMOCRATIZATION

André Luiz do Nascimento Germano

 <https://orcid.org/0000-0003-4265-4320>

Correspondência: andreabcgermano@gmail.com

Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com bolsa CAPES, e Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGGEO) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

DOI: 10.12957/cdf.2025.88767

Recebido em: 20 dez. 2024 | **Aceito em:** 16 jan. 2025

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as recentes movimentações públicas relacionadas ao rearranjo ferroviário no estado do Rio de Janeiro, com foco no Plano Estratégico Ferroviário e nos impactos do Novo Marco Legal das Ferrovias. Como desdobramento imediato da nova legislação, a pesquisa também discute o projeto de ligação ferroviária de alta velocidade entre Rio de Janeiro e São Paulo, evidenciando os conflitos entre os interesses privados e as necessidades coletivas de mobilidade, integração e desenvolvimento no estado. A análise crítica apresentada destaca os desafios e as oportunidades da infraestrutura ferroviária no Rio de Janeiro, levando em conta as implicações socioeconômicas, a desarticulação de projetos e as pressões da globalização, que demandam aceleração dos fluxos econômicos e a compressão do espaço-tempo. Nesse contexto de aceleração, as redes de transporte tornam-se fundamentais para a circulação global de mercadorias, pessoas e informações. No entanto, observa-se uma contradição no Rio de Janeiro: enquanto as ferrovias são eficientes para a exportação de commodities, persistem problemas de mobilidade urbana e integração dos sistemas de transporte regionais, por falta de planejamento estatal. Essa situação reflete a lógica neoliberal predominante, que prioriza o rodoviarismo para o transporte interno e as ferrovias para atender aos interesses exportadores, negligenciando a democratização dos trilhos, a integração inter-regional, a mobilidade urbana e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população e o direito à circulação.

Palavras-chave: circulação; ferrovias; democratização dos trilhos; novo marco legal das ferrovias.



ABSTRACT

The article aims to analyze the recent public movements related to the railway rearrangement in the state of Rio de Janeiro, focusing on the Strategic Railway Plan and the impacts of the New Legal Framework for Railways. As an immediate consequence of the new legislation, the research also discusses the high-speed railway connection project between Rio de Janeiro and São Paulo, highlighting the conflicts between private interests and the collective needs for mobility, integration, and development in the state. The critical analysis presented emphasizes the challenges and opportunities of railway infrastructure in Rio de Janeiro, considering the socioeconomic implications, the disarticulation of projects, and the pressures of globalization, which demand the acceleration of economic flows and the compression of space-time. In this context of acceleration, transport networks become crucial for the global circulation of goods, people, and information. However, a contradiction is observed in Rio de Janeiro: while railways are efficient for commodity exports, urban mobility issues and the integration of regional transportation systems persist due to a lack of state planning. This situation reflects the predominant neoliberal logic, which prioritizes road transportation for internal movement and railways to serve export interests, neglecting the democratization of railways, inter-regional integration, urban mobility, and, consequently, the population's quality of life and the right to circulation. **Keywords:** circulation; railways; democratization of railway access; new railway legal framework.

1 INTRODUÇÃO

As redes técnicas são uma intrincada teia de infraestruturas que abrange uma ampla gama de elementos, desde complexos sistemas de comunicação com cabos de fibra ótica e satélites até extensas estruturas de transporte, como portos, pontes, rodovias e ferrovias, que se estendem por todo o planeta. Esses sistemas interligados desempenham um papel fundamental no que Marx (2014) denominou como "indústria dos transportes", possibilitando a fluidez e a eficiência da circulação do capital. Essa fluidez espacial é essencial para concretizar o circuito do capital em suas diversas fases, garantindo a rápida circulação das mercadorias e de pessoas. Portanto, é imprescindível reconhecer que as redes técnicas desempenham um papel crucial na interconexão global e na dinamização da economia globalizada do século XXI.

A globalização, caracterizada pela crescente integração e interdependência das economias mundiais, foi impulsionada, em grande parte, por essa aceleração dos fluxos possibilitados pelas redes técnicas. Esses avanços expandiram a lógica e a velocidade do capital por todo o globo, promovendo a compressão do espaço-tempo (Harvey, 2008). Inovações científicas e tecnológicas permitiram uma maior conectividade global e a formação de uma rede de interações comerciais e financeiras. Autores como Milton

Santos (2014) e David Harvey (2016) destacam as transformações espaciais e temporais que marcam esse novo contexto, enfatizando as implicações dessas dinâmicas para a organização do espaço. As redes técnicas emergem, assim, como centrais no processo de mundialização da economia, intensificando os fluxos e ampliando o circuito do capital.

No estado do Rio de Janeiro, localizado na chamada Região Concentrada (Santos e Silveira, 2014) do Brasil, essa integração de redes logísticas revela uma contradição. Enquanto enfrenta graves problemas de mobilidade urbana, falta de integração e articulação, suas ferrovias são altamente eficientes para o transporte de *commodities* voltadas à exportação, especialmente de minério de ferro¹. Essa lógica econômica, historicamente favorecida no Brasil, a partir de interesses privados, prioriza o rodoviarismo e a exportação de produtos de baixo valor agregado nos chamados corredores de exportação, resultando em investimentos limitados na infraestrutura ferroviária voltada ao transporte interno de passageiros e mercadorias (Castilho, 2020).

Observando essa contradição, que na prática impede investimentos industriais estratégicos e melhorias na qualidade de vida, percebe-se que o Rio de Janeiro enfrenta sérios problemas de infraestrutura e logística, em grande parte devido à ausência de um planejamento coordenado pelas autoridades estaduais. Estas, por sua vez, são frequentemente guiadas por políticas transitórias de governos, em vez serem estruturadas por políticas públicas consistentes de ordenamento territorial e planejamento estratégico (Oliveira, 2022). Essa desarticulação reflete as dinâmicas do neoliberalismo, que predomina no país desde os anos 1990, comprometendo a estabilidade econômica a longo prazo e prejudicando o desenvolvimento do estado. Apesar do potencial existente no território fluminense, a falta de integração e planejamento entre os setores e agentes essenciais impede o aproveitamento pleno dessas oportunidades, algo que deveria ser promovido com centralidade pelo poder estatal, com foco no bem-estar coletivo e no ordenamento territorial.

Assim, este trabalho, fundamentado em uma análise crítica pautada na economia política e na geografia econômica, examina o possível rearranjo ferroviário no Estado do Rio de Janeiro a partir de 2021, com foco nas recentes movimentações públicas. Aborda também as implicações socioespaciais desse processo e a pressão exercida por empresários sobre os governos e legislações para modernizar a infraestrutura ferroviária e atender às crescentes demandas por circulação de mercadorias, em especial de

¹ANTF – Associação Nacional dos Transportes Ferroviários. **Informações Gerais**, 2024. Disponível em: <https://www.antf.org.br/informacoes-gerais/>. Acesso em: 08/07/2024.

commodities, em contraste com a baixa integração voltada para a mobilidade metropolitana e a garantia do direito à circulação.

2 PLANO ESTRATÉGICO FERROVIÁRIO DO RIO DE JANEIRO: UMA PROVOCAÇÃO A PARTIR DO OESTE METROPOLITANO

Recentemente, por toda demanda por circulação em escala mundial, as questões ferroviárias têm ganhado destaque em diversas instâncias do Estado brasileiro, e não é diferente no Rio de Janeiro. Um exemplo relevante foi a apresentação do Plano Estratégico Ferroviário (PEF)², conduzida pela Secretaria de Estado de Transportes do Rio de Janeiro. Este plano foi exposto durante o evento intitulado “1º *Workshop* - Plano Estratégico Ferroviário (PEF) do Rio de Janeiro”, no qual tivemos a oportunidade de participar, elaborando perguntas ao então Secretário de Transportes, Delmo Pinho. O evento reuniu representantes do governo, empresários, técnicos, pesquisadores e outros interessados no futuro das ferrovias fluminenses e nacionais.

Durante o *Workshop*, foram apresentados diversos projetos logísticos e ferroviários voltados para diferentes regiões do estado. A iniciativa foi amplamente elogiada por representantes governamentais e empresariais, que destacaram a ausência de planejamento estratégico desse porte em décadas. Como resultado, foi produzido um documento final³ – que era seu objetivo fim e consolidava as propostas apresentadas e debatidas no evento.

Dentre os projetos destacados no documento, sobressaiu-se o PROCARGA, um conjunto de 27 projetos voltados para a circulação de cargas, abrangendo principalmente a circulação de *commodities*. Entre os projetos de maior relevância, destacam-se melhorias no Corredor Ferroviário Rio-São Paulo da MRS Logística, a modernização das ferrovias que atendem ao complexo portuário de Itaguaí e a implantação do Tramo Atlântico da EF-354, que conectaria o Pacífico ao Atlântico por meio da Ferrovia Transoceânica. Outro projeto é a EF-118, este muito significativo, que visa ligar o Oeste Metropolitano Fluminense ao Espírito Santo.

²1º Workshop - Plano Estratégico Ferroviário (PEF) do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://abrir.link/oPuyX>. Acesso em 10/12/2024.

³Plano Estratégico Ferroviário Do Estado Do Rio De Janeiro. Disponível em: <https://abrir.link/PDeMi>. Acesso em 24/11/2021.

EF-118 tem gerado debates intensos, especialmente pela pressão de entidades como a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que defende a execução desse projeto como contrapartida à devolução da malha ferroviária da Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) pela concessionária VLI. Recentemente, em julho de 2024, o Governo do Estado do Espírito Santo recebeu o projeto básico de engenharia da ferrovia Kennedy, o primeiro trecho da Estrada de Ferro 118 (EF-118), que conectará Anchieta a Presidente Kennedy, na divisa com o Rio de Janeiro⁴. Cedido pela mineradora Vale S.A, a partir de decisões judiciais, o projeto detalha 92,8 km de extensão da ferrovia, que será interligada à malha ferroviária federal, conectando-se ao Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país.

Entretanto, para que o projeto atenda plenamente às demandas logísticas e sociais, é fundamental que sua extensão fluminense não seja negligenciada. Restrito ao Porto do Açu, no Norte do Estado, o traçado atenderia prioritariamente aos interesses da Vale na exportação de minérios, sem trazer benefícios significativos para a população do Rio de Janeiro como um todo. Por outro lado, uma interligação ferroviária que conecte o Espírito Santo ao Porto do Açu e ao Porto de Itaguaí passaria por diversas cidades do Rio, cortando inclusive o Oeste Metropolitano, e poderia gerar impactos econômicos e sociais⁵. Essa expansão, aliás, ampliaria a integração com a malha da MRS Logística, beneficiando o complexo portuário-industrial de Itaguaí. Além disso, ao incorporar trens de passageiros, o projeto poderia democratizar o acesso aos trilhos, integrar o estado, melhorando a circulação na metrópole e além, favorecendo populações locais e garantido direito de mobilidade.

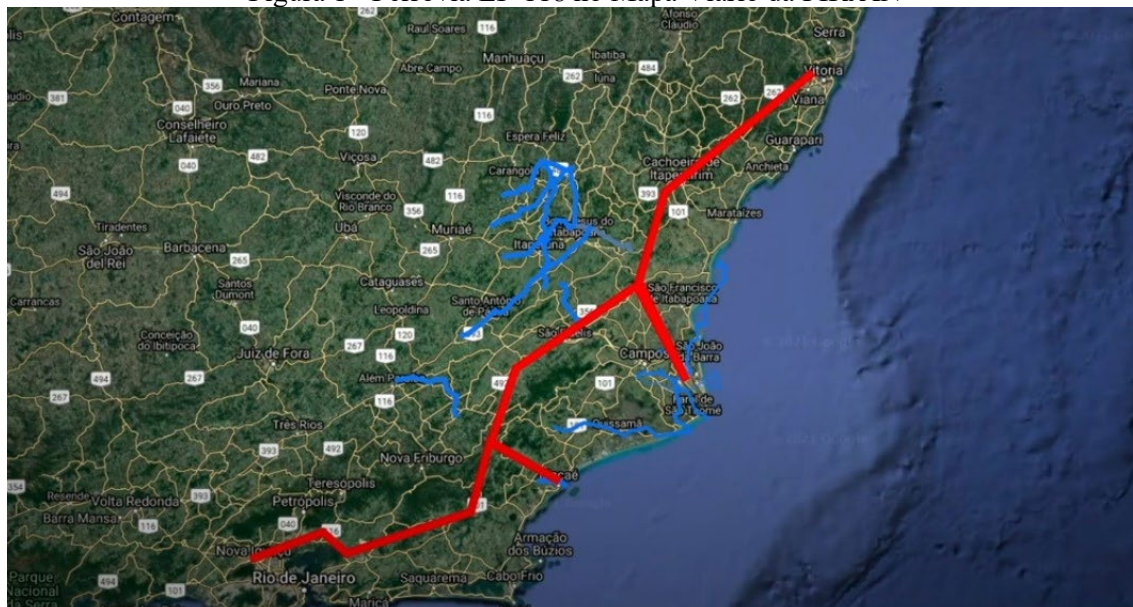
Observe a figura a seguir, que destaca a EF-118 no Mapa Viário do Norte e do Noroeste Fluminense, da FIRJAN.

⁴JB NEWS. Firjan: ferrovia abandonada no RJ poderá viabilizar projeto da Estrada de Ferro 118 no Porto do Açu. Disponível em: <https://abrir.link/pAHyt>. Acesso em 11/12/2024.

⁵Nos traçados divulgados da EF-118, observa-se que evita-se atravessar os perímetros urbanos, afastando-se deliberadamente das áreas mais densamente povoadas. Essa escolha, embora facilite a circulação do capital e a logística de cargas, acaba por restringir o acesso da população aos trilhos, comprometendo uma integração mais ampla entre as cidades e reduzindo o potencial de conexão urbano-metropolitana.

ARTIGO | Os Desafios do Rearranjo Ferroviário no Rio de Janeiro: Entre Interesses Privados e o Planejamento Estatal para a Integração e Democratização dos Trilhos

Figura 1 - Ferrovia EF-118 no Mapa Viário da FIRJAN



Fonte: FIRJAN. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HXOzqZM249c>.

Além do PROCARGA, o Plano Estratégico Ferroviário também apresentou o PROMOB, composto por sete projetos voltados para a mobilidade urbana, com destaque para iniciativas como os trens regionais de passageiros da EF-118, a ligação ferroviária entre Santa Cruz e Itaguaí, a conexão ferroviária entre Duque de Caxias, Honório Gurgel e Deodoro, e o trem de passageiros entre Macaé e Campos dos Goytacazes. Outro programa destacado foi o PROMTREM, que incluía 22 iniciativas relacionadas ao turismo ferroviário, como a possível reativação do antigo Ramal Santa Cruz em direção a Mangaratiba, atualmente utilizado apenas para o transporte de minério de ferro. Apesar de os projetos não terem sido organizados em ordem de prioridade ou relevância, conforme admitido pelos organizadores, o evento e seu consequente plano apresentado representou um esforço de reposicionar o Rio de Janeiro no cenário ferroviário nacional, estabelecendo um ponto de partida para a integração econômica e territorial por meio de estratégias logísticas planejadas poder do Estado.

Após a apresentação dos representantes do governo, o evento abriu espaço para perguntas do público, que se concentrou especialmente na disparidade entre os projetos voltados para a circulação de cargas e aqueles destinados à mobilidade urbana. A integração metropolitana, atualmente realizada de forma desarticulada e com infraestrutura insuficiente para atender à demanda, foi um ponto amplamente debatido. Houve questionamentos sobre a necessidade de uma maior integração ferroviária em todas as regiões do estado, com destaque para o Norte Fluminense, em função dos debates

sobre a impactante EF-118, e o Extremo Oeste Metropolitano Fluminense (Oliveira, 2015), frequentemente citado durante as intervenções.

Nesse contexto, apresentamos uma provocação voltada para a integração da borda oeste metropolitana por meio de um sistema ferroviário que conectasse os municípios de Paracambi, Japeri, Seropédica, Itaguaí, Mangaratiba e Santa Cruz. Essa integração poderia ter uma estação estratégica em Seropédica, onde está localizada a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). A sugestão foi embasada em nossa vivência prática com a circulação rodoviária na região e no histórico ferroviário local, atualmente voltado quase exclusivamente para o transporte de minério de ferro pela MRS Logística. Chamamos atenção para a ferrovia que atravessa a UFRRJ e segue em direção ao complexo portuário-industrial de Santa Cruz e Itaguaí – este que já aparecia no Plano e que poderia ser adaptada para atender também à mobilidade de passageiros, aliviando os gargalos da circulação rodoviária, especialmente no transporte público⁶.

Reativar o transporte de passageiros por trilhos seria essencial para a região oeste da metrópole, resgatando um modelo de mobilidade que já existiu e garantiria o direito de se deslocar com dignidade. A proposta – ver figura a seguir – conectaria as linhas ferroviárias de Japeri e Santa Cruz, hoje desarticuladas após a Estação de Deodoro, criando um eixo de integração que atenderia diretamente os trabalhadores das áreas industriais, ao mesmo tempo em que reduziria os custos do transporte rodoviário para os empreendimentos locais. Além disso, ao proporcionar uma alternativa eficiente e acessível ao transporte rodoviário – marcado por sobrecarga e precariedade – o projeto reforçaria a circulação de pessoas e ampliaria a funcionalidade da mobilidade na borda metropolitana, promovendo maior integração e qualidade de vida para a população.

⁶O próprio O Plano Estratégico Ferroviário ressaltou que o Distrito Industrial de Santa Cruz abriga duas importantes siderúrgicas conectadas à malha ferroviária da MRS Logística por um ramal de 16 km em bitola larga (1,60 m). Esse trecho, no entanto, opera em via singela, sem sinalização, com capacidade limitada para 5,43 pares de trens diários e uma taxa de ocupação de 78%, e, segundo os representantes do estado presentes, demanda modernização. O ramal, ligado à Mangaratiba pelo pátio de Brisamar, desempenha um papel estratégico ao conectar as siderúrgicas aos mercados. Entre esses destinos estão a Zona da Mata, o Quadrilátero Ferrífero e a Região Metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, passando por Seropédica, Japeri e Paracambi; o Médio Paraíba e os portos do Rio de Janeiro e Itaguaí; além do Vale do Paraíba, a Região Metropolitana de São Paulo e a Baixada Santista.

Figura 2 - Por uma Integração no Extremo Oeste Metropolitano Fluminense (traçados ilustrativos)



Fonte: Elaboração própria, a partir do Google Earth

Em sua resposta à provocação, disponível na gravação do evento no YouTube⁷, o então Secretário de Transportes, destacou-se a relevância e a viabilidade da provocação apresentada. No entanto, sua abordagem limitou-se ao trecho entre Santa Cruz e Itaguaí, sugerindo a possível instalação de um Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT), sem avançar na discussão sobre a conexão com Paracambi, Japeri e Seropédica. Delmo Pinho desviou o foco da integração de todo o Extremo Oeste Metropolitano

Fluminense, mencionando apenas a reativação das linhas ferroviárias na área como parte dos compromissos da MRS Logística no processo de renovação de sua concessão.

Em sua explicação, o Secretário priorizou detalhar a liberação de uma faixa de domínio ferroviário entre o Distrito Industrial de Santa Cruz, Itaguaí e a Estação de Brisamar, ressaltando os desafios do trecho – este já aparecia no Plano Estratégico Ferroviário apresentado. Ele apontou problemas como a ocupação irregular das áreas ferroviárias, especialmente em Santa Cruz, onde parte da faixa de domínio foi transformada em habitações. Apesar dessas dificuldades e das barreiras burocráticas, afirmou que estudos já haviam sido conduzidos para viabilizar o VLT nesse trecho. O modelo proposto seria mais simples, integrando-se ao tráfego local, de forma distinta do sistema utilizado na Avenida Rio Branco, no Centro do Rio de Janeiro.

^{71º} Workshop - Plano Estratégico Ferroviário (PEF) do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://abrir.link/oPuyX>. Acesso em 10/12/2024.

Após o evento organizado pela Secretaria de Transportes do Governo do Estado, diversas matérias publicadas na imprensa do Rio de Janeiro destacaram a importância estratégica da ligação ferroviária de passageiros entre Itaguaí e Santa Cruz, mesmo que por VLT⁸. Essa conexão foi considerada essencial não apenas para beneficiar os moradores da região⁹, mas também para fortalecer o complexo portuário-industrial de Itaguaí e Santa Cruz, facilitando a chegada de trabalhadores industriais e impactando positivamente outras cidades ao redor¹⁰.

No contexto do evento, Leandro Dias de Oliveira, professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRRJ), que também participou como ouvinte, levantou a questão da implantação de uma estação ferroviária em Seropédica. Juntamente com Heitor Soares de Farias e Tiago Badre Martino, já em 2023, Oliveira elaborou um artigo (2023) propondo a criação de uma linha ferroviária de passageiros conectando Seropédica à Estação Japeri. Com aproximadamente 15 km de extensão, o projeto sugere a construção de um trecho paralelo à ferrovia de carga operada pela MRS Logística e o aproveitamento do ramal Japeri-Paracambi. O estudo destaca a importância dessa conexão para ampliar a acessibilidade da população local e da comunidade acadêmica da UFRRJ, promovendo maior integração territorial e fortalecendo a mobilidade urbana na Baixada Fluminense.

Essa proposta dos pesquisadores da UFRRJ reflete uma continuidade prática da discussão iniciada no evento, respondendo à lacuna deixada pelo então Secretário de Transportes, que se ateve apenas no trecho entre Itaguaí e Santa Cruz. Ao apresentar um mapa demonstrando a viabilidade do projeto neste trecho específico entre Japeri e Seropédica, Oliveira, Farias e Martino (2023) reforçam a necessidade de uma articulação metropolitana que contemple a circulação de pessoas, indo além das demandas logísticas voltadas para a exportação de *commodities* pelos portos e dos interesses privados normalmente considerados nesses projetos como prioridades máximas.

⁸REVISTA FERROVIÁRIA. Trem entre Itaguaí e Santa Cruz volta a ser mencionado como solução urbana para a região. Disponível em: <https://abrir.link/LLQcJ>. Acesso em 19/05/2021.

⁹ATUAL. Governo do Estado lista desafios para volta da ligação ferroviária entre Itaguaí e Santa Cruz. Disponível em: <https://abrir.link/ITBbo>. Acesso em 10/12/2024.

¹⁰BAND. Reativação de trens Itaguaí X Santa Cruz é discutida no Governo do Rio. Disponível em: <https://abrir.link/CWVJJ>. Acesso em 10/12/2024.

3 NOVO MARCO LEGAL DAS FERROVIAS BRASILEIRAS

Pouco tempo após o evento de divulgação do Plano Estratégico Ferroviário do Rio de Janeiro, em 2021, a Medida Provisória do Novo Marco Legal das Ferrovias brasileiras foi aprovada¹¹ e, em 2022, recebeu aprovação definitiva¹².

Este novo marco legal refletiu um foco das instâncias do Estado brasileiro no setor ferroviário, respondendo ao cenário global de fluxos intensificados e grandes investimentos, especialmente chineses, em projetos para atender à crescente demanda do capital na economia globalizada (Germano, 2023). Conforme destacado pelo então Governo brasileiro¹³, a medida provisória “desburocratiza o procedimento de autorização para a construção de novas ferrovias e facilita a atração de investimentos privados para o setor”. Isso resultou em uma grande movimentação de projetos visando aprimorar a capacidade de circulação de mercadorias e impulsionar o crescimento ferroviário no país, despertando inclusive projetos no Estado do Rio de Janeiro.

O Novo Marco Legal das Ferrovias trouxe atenção crescente ao setor ferroviário no Brasil, mesmo em meio a desafios políticos e econômicos e às contradições inerentes. Diversas iniciativas foram desencadeadas em diferentes regiões do país. Com o novo marco, o poder público não precisa mais organizar leilões para selecionar operadores; basta que uma empresa apresente um projeto e o governo o autorize. Segundo Castilho (2020), como as principais concessionárias do país têm priorizado os eixos troncais, que são corredores de exportação, o novo marco visa revitalizar os ramais menores que estão inativos. As grandes concessionárias terão mais liberdade para planejar e executar a ampliação de suas linhas, graças ao regime de autorização, promovendo uma autorregulação que tende a acentuar ainda mais a concentração de poder e a especialização das linhas ferroviárias do país, portanto, dos territórios.

O papel central do Estado na construção e gestão da infraestrutura de transporte no Brasil é claro, a partir de uma economia dependente (Oliveira, 2003; Fernandes, 2009) marcada pela espoliação (Harvey, 2013), refletindo os interesses das frações burguesas que dominaram a produção de políticas públicas historicamente. Como Raffestin (1993) explicou, as redes não são apenas uma exibição de poder, mas são moldadas à imagem

¹¹BRASIL. Medida Provisória Nº 1.065, De 30 De Agosto De 2021. Disponível em: <https://abrir.link/cZUgw>. Acesso em: 09/07/2024.

¹²BRASIL. O Novo Marco Regulatório das Ferrovias Brasileiras. Disponível em: <https://abrir.link/GjCHp>. Acesso em 09/07/2024.

¹³BRASIL. Presidente Bolsonaro institui o novo marco legal do transporte ferroviário. Disponível em: <https://abrir.link/qpQQz>. Acesso em 25/11/2021.

do poder. Economia, política, técnica e normatização do território são instâncias necessárias para entender a circulação em todas suas nuances. Arroyo (2015) contribui para essa compreensão, destacando que a construção de certas infraestruturas e normas para garantir fluidez e regular a porosidade do território envolve tanto empresas quanto governos no comércio internacional, participando ativamente nos processos de competição, cooperação e controle territorial. Essa análise ressoa com as discussões de Milton Santos (2014) sobre o território nacional na economia internacional, destacando as lógicas da globalização sobre os territórios.

“A porosidade territorial refere-se àquela qualidade dos territórios nacionais que facilita sua relação com o exterior, a partir de uma base institucional e normativa incumbida de regulação do movimento” (Arroyo, 2015, p.45). Existe um conjunto de instituições que desenha normas operacionais, às vezes estimulando, outras vezes obstruindo a abertura do território, uma ação política exercida nos diferentes níveis da escala nacional, tanto por governos quanto por empresas. Isso ocorreu desde o século XIX, com a primeira lei sobre ferrovias, até o atual marco regulatório das ferrovias no Brasil. Arroyo (2015) destaca que houve ações institucionais públicas que, por meio de leis, regras, medidas, programas, acordos e estratégias, facilitaram a relação do território nacional com o mercado externo. Simultaneamente, houve ações institucionais privadas, exercidas em câmaras empresariais, associações setoriais e práticas de lobby, muitas vezes interagindo com ações públicas e formulação de legislações. “Ora como norma, ora como ações institucionais diretas, essa base criada pelos agentes públicos e privados tem uma participação ativa nos processos de competição, cooperação e controle do território” (Arroyo, 2015, p.45).

4 O TREM DE ALTA VELOCIDADE ENTRE RIO E SÃO PAULO E A ESTAÇÃO TERMINAL NO RIO DE JANEIRO: DESARTICULAÇÃO

Diante da crescente atenção voltada para o setor ferroviário no país, claramente materializado pelo Novo Marco Legal das Ferrovias¹⁴, mesmo em meio a desafios políticos e econômicos, com todas as contradições inerentes, iniciativas começaram a se destacar. Entre elas, a apresentação de um novo projeto ferroviário – que é desarticulado

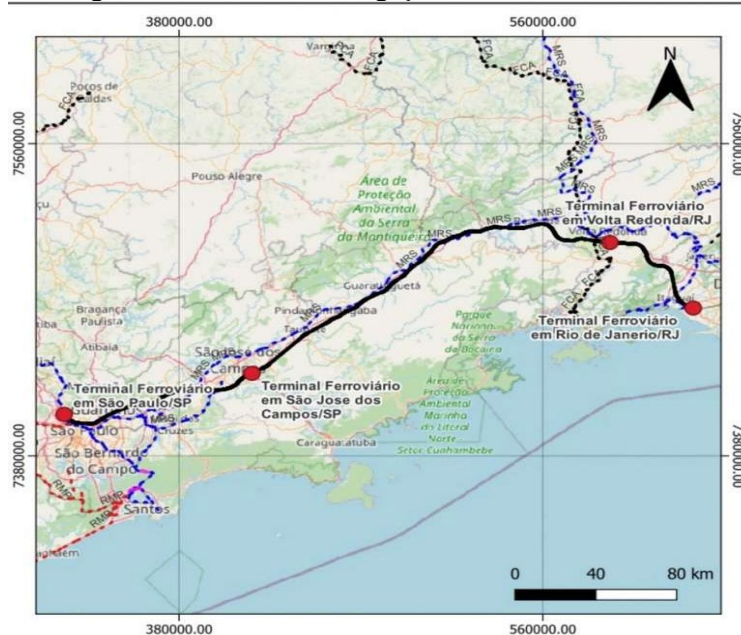
¹⁴BRASIL. Presidente Bolsonaro institui o novo marco legal do transporte ferroviário. Disponível em: <https://abrir.link/qpQQz>. Acesso em 25/11/2021.

ARTIGO | Os Desafios do Rearranjo Ferroviário no Rio de Janeiro: Entre Interesses Privados e o Planejamento Estatal para a Integração e Democratização dos Trilhos

dos anteriormente apresentados no Plano Estratégico Ferroviário fluminense – com o objetivo de conectar o Rio de Janeiro a São Paulo, em alta velocidade.

Após a promulgação da lei do novo marco ferroviário, a Empresa Brasileira de Trens de Alta Velocidade (TAV Brasil)¹⁵ submeteu e recebeu a autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para a construção e exploração por 99 anos do trecho Rio x São Paulo, o que pode ser uma importante conexão entre duas das metrópoles nacionais do Brasil¹⁶ (ver figura a seguir). O requerimento da empresa foi submetido ao Ministério dos Transportes e, em fevereiro de 2023, início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores), foi aprovado pela ANTT¹⁷, marcando este momento de busca por melhorias nas conexões da megaregião Rio de Janeiro e São Paulo (Lencioni, 2015).

Figura 3 - Trecho de divulgação em fevereiro de 2022



Fonte: TAV Brasil.

Essa autorização dada pela ANTT ressuscitou a ideia do trem-bala, originalmente idealizado durante o primeiro mandato do presidente Lula da Silva (PT), porém

¹⁵A TAV Brasil foi fundada em fevereiro de 2021 e tem capital social de R\$ 100 mil. Seus sócios são: Marcos Joaquim Gonçalves Alves, João Henrique Sigaud Cordeiro Guerra e as empresas Global Ace e Infra S.A Investimentos e Serviços. Apesar do nome, essa última empresa não é a estatal vinculada ao Ministério dos Transportes.

¹⁶G1. ANTT autoriza que empresa TAV Brasil construa e explore trem de alta velocidade entre SP e RJ. Disponível em: <https://abrir.link/RKHiu>. Acesso em: 21/05/2023.

¹⁷TERRA. Trem-bala SP-Rio está previsto para 2032. Disponível em: <https://abrir.link/odUnM>. Acesso em: 02/09/2024.

interrompido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) devido à inviabilidade econômica e controvérsias, inclusive ambientais, em torno do então projeto orçado em R\$ 50 bilhões, com previsão de conclusão em 2014. O Ministro dos Transportes do Governo Federal, Renan Filho, em fevereiro de 2023, explicou que, após a aprovação da agência reguladora, a empresa teria até três anos para elaborar um projeto de engenharia e obter as necessárias licenças, incluindo as ambientais, para tornar o projeto ferroviário uma realidade.

Segundo explicações do ministro em entrevista aos meios de comunicação, a nova legislação possibilitou diretamente que a TAV Brasil obtivesse essa autorização, pois concede ao setor privado a autonomia para construir suas próprias linhas de ferro e explorar os serviços ferroviários por um período específico¹⁸. Portanto, a construção será feita por meio do modelo de autorização viabilizado pelo novo marco regulatório das ferrovias brasileiras.

O projeto divulgado em fevereiro de 2023 tinha previsão para iniciar as operações ferroviárias em junho de 2032 – ver cronograma oficial na figura a seguir – e traçava sua rota por várias cidades, incluindo a Zona Norte de São Paulo (SP), Guarulhos (SP), São José dos Campos (SP), Guaratinguetá (SP), Resende (RJ), Volta Redonda (RJ), Itaguaí (RJ), Seropédica (RJ) e Rio de Janeiro (RJ), tendo sua estação terminal no bairro carioca de Santa Cruz, na borda oeste da Metrópole fluminense, que tem sua zona industrial conurbada com o complexo portuário-industrial de Itaguaí. Aliás, embora seja destinado à circulação de pessoas e não de cargas, o trajeto demonstra conexões com as demandas econômicas da região. Nota-se, por exemplo, que o percurso interliga regiões com atividades industriais de relevância para ambos os estados da federação envolvidos, uma vez que as paradas ocorrem precisamente em trechos com adensamento industrial.

¹⁸O GLOBO. 'Não temos interesse no momento', diz Renan Filho sobre projeto de trem-bala SP-Rio. Disponível em: <https://abrir.link/hncRa>. Acesso em: 27/05/2023.

ARTIGO | Os Desafios do Rearranjo Ferroviário no Rio de Janeiro: Entre Interesses Privados e o Planejamento Estatal para a Integração e Democratização dos Trilhos

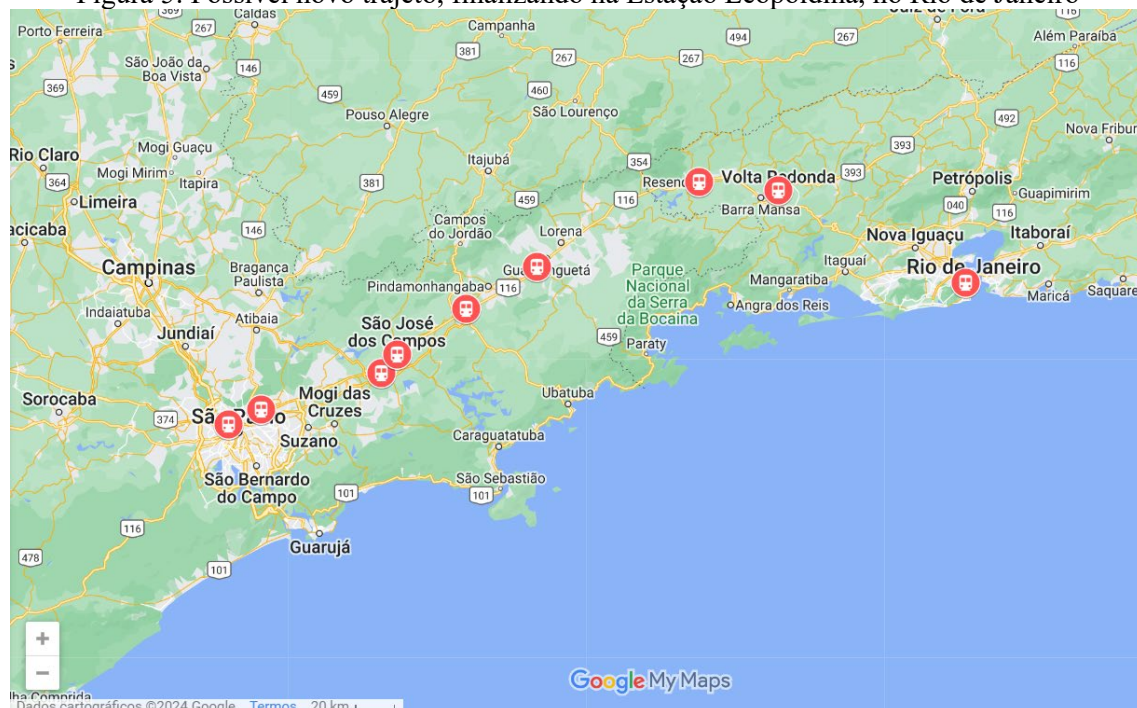
Figura 4 - Cronograma físico previsto para implantação do empreendimento

Lote 06 - km 238+251 - km 280+000	dez/31	Descrição	Data limite (mês/ano)**
Lote 07 - km 280+001 - km 329+200	dez/31	Estudos, Licenças e Desapropriações	dez/24
Lote 08 - km 329+201 - km 378+910	dez/31	Estudos e Projetos	Estudos - 12/2024
Superestrutura Ferroviária	dez/31	Projetos - 12/2024	
Lote 01 - km 0+000 - km 48+000	dez/31	Licença Prévia - LP	jun/25
Lote 02 - km 48+001 - km 96+000	dez/31	Licença de Instalação - LI	jun/26
Lote 03 - km 96+001 - km 143+000	dez/31	Licença de Operação - LO	jun/32
Lote 04 - km 143+001 - km 191+000	dez/31	Desapropriações	dez/25
Lote 05 - km 191+001 - km 238+250	dez/31	Execução das Obras*	jun/32
Lote 06 - km 238+251 - km 280+000	dez/31	Infraestrutura Ferroviária	dez/31
Lote 07 - km 280+001 - km 329+200	dez/31	Lote 01 - km 0+000 - km 48+000	dez/31
Lote 08 - km 329+201 - km 378+910	dez/31	Lote 02 - km 48+001 - km 96+000	dez/31
Terminais / Estações	dez/31	Lote 03 - km 96+001 - km 143+000	dez/31
Início das Operações Ferroviárias	jun/32	Lote 04 - km 143+001 - km 191+000	dez/31
		Lote 05 - km 191+001 - km 238+250	dez/31

Fonte: Adaptado de Documento oficial de Solicitação de Autorização para Implantação da Ferrovia de Passageiros de Alta Velocidade entre São Paulo e Rio de Janeiro.

No entanto, após um ano à frente do projeto, a empresa TAV Brasil informou ao Poder360¹⁹ que avançou amplamente nos estudos para o início das obras e firmou acordos para a captação dos recursos necessários para viabilizar o empreendimento. Durante o primeiro ano de autorização, a empresa afirmou que não houve mudanças em seu cronograma, apesar de divulgar alterações no trecho e nas estações planejadas (ver figura a seguir). Assim, o prazo para a operação do trem permanece previsto para 2032, com início das obras programado para 2027.

Figura 5: Possível novo trajeto, finalizando na Estação Leopoldina, no Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado a partir da entrevista da TAV Brasil concedida ao blog Melhores Destino.

¹⁹PODER360. Saiba como está o projeto do trem bala entre Rio e São Paulo. Disponível em: <https://abrir.link/cEIip>. Acesso em 02/09/2024.

A TAV Brasil forneceu informações ao site Melhores Destino²⁰ esclarecendo que foram estabelecidas novas estações intermediárias para o projeto, incluindo cinco cidades no estado de São Paulo e duas no Rio de Janeiro. A escolha dessas localidades foi baseada em um estudo de demanda e em consultas com as prefeituras dos municípios ao longo do trajeto. Segundo a empresa nesta entrevista, "o estudo de demanda teve como ponto de partida o Plano Nacional de Logística, que analisou a demanda total de passageiros no país. Os dados foram aprimorados por meio de pesquisa de preferência declarada com os usuários de todos os modos de transporte". A extensão total da ferrovia será de 417 quilômetros, conforme a TAV Brasil, diferindo dos 378 km inicialmente divulgados. As estações planejadas incluem Água Branca (SP), São Paulo (SP), Guarulhos (SP), Jacareí (SP), São José dos Campos (SP), Taubaté (SP), Aparecida (SP), Resende (RJ), Volta Redonda (RJ) e Estação Leopoldina, no Rio de Janeiro (RJ).

Recentemente, a União e a Prefeitura do Rio de Janeiro celebraram um acordo para restaurar a Estação Leopoldina²¹, prevista para ser o novo ponto de chegada do Trem de Alta Velocidade (TAV) na capital fluminense, conforme estas novas informações. No entanto, a empresa TAV Brasil esclareceu ao site Melhores Destinos que o acordo da Prefeitura com a União contempla exclusivamente a parte histórica da estação, e a utilização desse espaço pelo TAV ainda não foi definida. "Atuaremos na área não utilizada da Leopoldina, incluindo o pátio e as oficinas abandonadas, que não possuem valor histórico, bem como nas áreas adjacentes."

Essa possível mudança da estação terminal de Santa Cruz, na Zona Oeste, para a Leopoldina, embora ainda não oficial, é o aspecto mais notável dessa entrevista. Embora Santa Cruz seja uma região de adensamento industrial, relevante para atividades empresariais de destaque no âmbito estadual e nacional, se encontra a cerca de 60 km do Centro do Rio de Janeiro. Embora haja uma conexão ferroviária suburbana fornecida pela Supervia, a viagem é lenta, durando aproximadamente uma hora e trinta minutos – sem contar o tempo de espera – o que, evidentemente, tornaria inviável o projeto do Trem de Alta Velocidade com parada nesse bairro. Aliás, são 34 estações de Santa Cruz à região central do Rio.

²⁰MELHORES DESTINOS. Projeto de trem de alta velocidade entre Rio e São Paulo prevê estações em 9 cidades. Disponível em: <https://abrir.link/xsdNp>. Acesso em 17/12/2024.

²¹G1. Obra na Estação Leopoldina inclui 'museu' com trens quase centenários; gare e vagões serão recuperados. Disponível em: <https://abrir.link/ZDgAb>. Acesso em 02/09/2024.

A escolha da histórica Estação Leopoldina, caso confirmada, parece ser uma solução mais apropriada que o bairro Santa Cruz. No entanto, é fundamental considerar o contexto da cidade e da região metropolitana do Rio de Janeiro de forma integrada, especialmente no que se refere ao transporte público. É importante contemplar a integração dos diferentes modais, incluindo o rodoviário, ferroviário (como metrô e trens), hidroviário e aeroviário. Atualmente, a Estação Leopoldina é acessível apenas por ônibus ou táxi – incluindo serviços de transporte por aplicativo. Para atender adequadamente aos usuários do TAV, é necessário estabelecer uma conexão eficiente com o metrô ou trem suburbano, ou, ao menos, um serviço similar ao BRT que ligue o Terminal Gentileza ao Aeroporto Galeão. Isso requer uma abordagem que transcenda os interesses privados que novo marco legal ferroviário evoca, garantindo uma circulação inter-regional e urbana que atenda às necessidades coletivas de mobilidade, rompendo com a lógica de controle corporativo do território e priorizando o interesse público pelo poder estatal.

Fato é que TAV Brasil, responsável pelo projeto, está em fase final de elaboração dos estudos de viabilidade, que devem ser submetidos à ANTT ainda em dezembro de 2024. Somente após essa submissão o traçado oficial será divulgado, com a expectativa de que incorpore as alterações mencionadas pelo site Melhores Destinos. Devido à alta velocidade prevista, o traçado precisa ser reto ou conter curvas suaves, o que implica na necessidade de obras substanciais para transpor a Serra do Mar, incluindo viadutos e túneis. Embora as novas tecnologias possam mitigar esses desafios, os obstáculos ambientais e sociais permanecem significativos, além dos elevados custos envolvidos.

A empresa está buscando investidores para viabilizar essas obras. De acordo com o site Poder360, a TAV Brasil já firmou seis acordos com empresas interessadas em financiar o projeto, com um enfoque declarado no desenvolvimento imobiliário para lidar com os altos custos. Conforme reportado pelo site MetroCPTM²², a TAV Brasil promete a expansão de estruturas anexas, como estacionamentos, shoppings, hotéis e espaços de convivência, utilizando o direito de laje, o que evidencia a tentativa de transformar as estações em centros regionais de comércio e serviços e impulsionar os mercados imobiliários, o que também merece ser acompanhando com atenção e criticidade.

²²METRÔ CPTM. Trem de Alta Velocidade entre Rio e São Paulo deve ter estudo de viabilidade finalizado em 2024. Disponível em: <https://abrir.link/IbNGX>. Acesso em: 02/09/2024.

Figura 6 - Slide de apresentação na 29ª Semana de Tecnologia Metroferroviária sobre direito de laje



Fonte: Foto de Jean Carlos (METROCPTM)

Até o momento, as informações divulgadas e os procedimentos adotados indicam que delegar essa tarefa ao mercado resulta claramente na marginalização do interesse social. Os responsáveis pelo empreendimento estão focados na viabilização de negócios, quando o transporte inter-regional por trilhos deveria ser uma questão estratégica a ser planejada e gerida pelo Estado brasileiro, em conexão com outros projetos ferroviários e logísticos da região. Essa contradição nos remete ao debate sobre as condições gerais de produção, discutido por Sandra Lencioni (2007). A autora argumenta que a gestão e a produção dos equipamentos técnicos que facilitam a fluidez do capital, seja por meio do Estado ou de empresas privadas, trazem diversas consequências para as dinâmicas socioespaciais, mas tendem a ser elaborados a partir da lógica do lucro capitalista.

A prioridade invariavelmente recai sobre o objetivo de garantir a fluidez e gerar mais valor, em detrimento de demandas sociais ou de condições gerais indiretamente conectadas à geração do lucro. Na nova onda neoliberal do século XXI, particularmente no Brasil, observa-se uma tendência de priorizar a aceleração da circulação de mercadorias, mesmo que isso seja inteiramente confiado à iniciativa privada. Paralelamente, há cortes significativos nos gastos públicos essenciais e uma renúncia ao planejamento coletivo de longo prazo, com efetividade para além de planos que são facilmente esquecidos. Esse imediatismo desarticulado, orientado pelo lucro empresarial isolado, acaba ditando o ritmo dos acontecimentos, enquanto os impactos sociais são negligenciados e a busca por soluções coletivas é comprometida – o que pode ser

percebido pela questão ainda não decidida da Estação terminal do Trem de Alta Velocidade no Rio de Janeiro.

5 PLANEJAMENTO ESTATAL E INTEGRAÇÃO: CONSIDERAÇÕES

Ao longo da história, as decisões sobre as redes de transporte no Rio de Janeiro e no Brasil têm sido guiadas por uma lógica de acumulação por espoliação, priorizando interesses econômicos específicos em detrimento das demandas sociais mais amplas. Essa dinâmica, marcada pelo controle privado das infraestruturas, persiste como elemento central das políticas públicas, moldando o território de maneira a atender principalmente aos grandes conglomerados econômicos. No caso das ferrovias fluminenses, empresas como MRS Logística e VLI concentram suas operações no transporte de *commodities* agrícolas e minerais, ligando regiões interiores aos principais portos e deixando de lado demandas locais de mobilidade e integração territorial.

Essa configuração reflete escolhas políticas e econômicas que não apenas consolidam a circulação de capitais específicos, mas também aprofundam desigualdades territoriais e prejudicam a qualidade de vida da população. O controle concentrado dessas redes, frequentemente dominadas por grandes corporações como a mineradora Vale S.A., exemplifica a influência desproporcional do poder econômico sobre as decisões de infraestrutura e mobilidade. Nesse contexto, o Novo Marco Legal das Ferrovias, ao flexibilizar o regime de concessões e permitir que empresas privadas proponham projetos diretamente ao governo, agrava esse cenário. Embora traga agilidade aos investimentos, essa abordagem autorregulatória reforça a concentração econômica e territorial, especializando as ferrovias no transporte de cargas, geralmente voltada à exportação, e negligenciando seu potencial contribuição para a mobilidade integrada da população.

Conforme Raffestin (1993), as redes não apenas refletem relações de poder, mas também as reproduzem e intensificam. Nesse sentido, Arroyo (2015) observa que a construção de infraestruturas resulta de articulações complexas entre empresas e governos, gerando dinâmicas que moldam o território por meio da competição, cooperação e controle. Os projetos analisados neste trabalho deixam evidente como a expansão das redes técnicas, especialmente das redes ferroviárias, ainda é pautada pela aceleração da circulação de capitais específicos, frequentemente orientados para o mercado externo e desarticulados de um planejamento integrado e inclusivo.

Para superar essas limitações, é imprescindível reativar e fortalecer o sistema ferroviário como elemento estruturante do território fluminense, guiado por um planejamento público que democratize o acesso aos trilhos e promova a integração inter-regional. É imprescindível que os projetos ferroviários sejam concebidos a partir de uma visão integrada, que considere não apenas os interesses econômicos imediatos, mas também os impactos socioeconômicos e territoriais a longo prazo. Somente assim será possível atender às crescentes demandas de circulação em um mundo cada vez mais marcado pela compressão do espaço-tempo, sem comprometer o bem-estar coletivo e o direito fundamental à mobilidade.

No caso do Rio de Janeiro, como destaca Oliveira (2022), o desenvolvimento econômico e social depende de um planejamento estatal robusto e estratégico. Embora o Plano de Recuperação Fiscal e o aumento da arrecadação com royalties representem avanços, na visão do autor, esses fatores são insuficientes sem uma atuação consistente do Estado em áreas como infraestrutura, logística e ordenamento territorial. O modelo neoliberal, que privilegia decisões de mercado e minimiza o papel do planejamento estatal, é inadequado para enfrentar os desafios estruturais da economia fluminense, como fica evidente ao perceber a desarticulação dos projetos ferroviários.

Cabe ao Estado identificar gargalos econômicos, investir em setores estratégicos e assegurar as condições gerais de produção, promovendo a integração logística e social no território. Aliás, as questões ferroviárias e os gargalos logísticos do Rio de Janeiro evidenciam a necessidade de tratar as políticas públicas como funções permanentes do Estado, e não como instrumentos transitórios de governos. Sendo assim, apenas um planejamento territorial estratégico, por parte do Estado fluminense, comprometido com a democratização do uso das ferrovias e capaz de romper com a predominância de interesses privados vinculados à lógica de exportação de *commodities*, poderá renovar as perspectivas para um Rio de Janeiro mais justo, assegurando o direito à circulação não só às empresas ligadas às exportações.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. Redes e circulação no uso e controle do território. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. de C. A. da (Org.). **Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização**. São Paulo: Annablume, 2015. p. 37-50.

CASTILHO, Denis. Rede ferroviária brasileira e inovação seletiva. In: GOMES, M. T. S.; TUNES, R. H.; OLIVEIRA, F. G. (Org.). **Geografia da Inovação: Território, redes e finanças**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. p. 237-261.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. rev. São Paulo: Editora Globo, 2009.

GERMANO, André Luiz do Nascimento. Circulação do capital e redes técnicas: as ferrovias no capitalismo contemporâneo. **Revista Continentes**, n. 23, 2023. Disponível em: <https://revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/451>. Acesso em: 12 mai. 2024.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2008 [1989].

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

LENCIONI, Sandra. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. **Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2475028>. Acesso em: 12 mai. 2024.

LENCIONI, Sandra. **Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro. e-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 22, 2015. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002782127>. Acesso em: 12 mai. 2024.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro II: o processo de circulação do capital**. Edição Friedrich Engels; tradução e seleção de textos extras Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Uma agenda para o desenvolvimento do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 22, edição especial, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf>. Acesso em: 12 mai. 2024.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. A emersão da região logístico-industrial do Extremo Oeste Metropolitano fluminense: reflexões sobre o processo contemporâneo de reestruturação territorial-produtiva. **Espaço e Economia [online]**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 7, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/1814>. Acesso em: 12 mai. 2024.

OLIVEIRA, Leandro Dias de; FARIAS, Heitor Soares de; MARINO, Tiago Badre. O projeto de implantação da linha ferroviária de passageiros Seropédica (UFRRJ) x Japeri: uma contribuição da geografia à mobilidade urbana. **Revista Continentes**, n. 23, 2023. Disponível em: <http://revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/478>. Acesso em: 12 mai. 2024.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 8. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

ARTIGO | Os Desafios do Rearranjo Ferroviário no Rio de Janeiro: Entre Interesses Privados e o Planejamento Estatal para a Integração e Democratização dos Trilhos

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 18. ed. São Paulo: Record, 2014 [2001].

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

O VALOR DE UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA: QUAL É O RETORNO DA UERJ À SOCIEDADE FLUMINENSE

THE VALUE OF A PUBLIC UNIVERSITY: WHAT IS THE RETURN OF UERJ TO THE SOCIETY OF RIO DE JANEIRO

Bruno Sobral

 <https://orcid.org/0000-0003-0288-1246>

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

Bruno Cabral

 <https://orcid.org/0000-0003-1870-3866>

Correspondência: bruno.cabral@ppge.ie.ufrj.br

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

DOI: 10.12957/cdf.2025.89435

Recebido em: 30 jan. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

RESUMO

O artigo aborda a relevância das universidades públicas brasileiras, com foco na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e seus impactos indiretos na sociedade fluminense. O estudo é motivado pela crise financeira que abalou o estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2016, causando cortes orçamentários severos na UERJ. A pesquisa busca calcular a produtividade adicional dos trabalhadores em função do tempo e da qualidade do estudo oferecido por essa instituição de ensino. Para avaliar o impacto econômico da UERJ, são utilizados cálculos econométricos que medem a produtividade dos trabalhadores formados pela instituição. Os resultados indicam que a UERJ contribui significativamente para o crescimento econômico e social do Rio de Janeiro. A conclusão do estudo destaca que a UERJ não impõe custos à sociedade fluminense, mas sim promove crescimento e desenvolvimento.

Palavras-chave: produtividade; universidade pública; desenvolvimento; Rio de Janeiro; crise financeira.

ABSTRACT

The article discusses the relevance of Brazilian public universities, focusing on the State University of Rio de Janeiro (UERJ), and its indirect impacts on the society of Rio de Janeiro. The study is motivated by the financial crisis that affected the state of Rio de Janeiro between 2014 and 2016, leading to severe budget cuts at UERJ. The research aims to calculate the additional productivity of workers based on the time and quality of education provided by this institution. To assess the economic impact of UERJ, econometric calculations are used to measure the productivity of graduates from the institution. The results indicate that UERJ significantly contributes to the economic



and social growth of Rio de Janeiro. The study concludes that UERJ does not impose costs on the society of Rio de Janeiro but rather promotes growth and development.

Keywords: productivity; public university; development; Rio de Janeiro; financial crisis.

1 INTRODUÇÃO

A universidade no Brasil foi instituída em um modelo vertical de cima para baixo e sistematicamente sofre com o desprestígio tanto por parte da sociedade, quanto pelo governo. Sem perceber os retornos indiretos produzidos, é comum o ataque às instituições públicas de ensino superior a partir da alegação de enormes custos à sociedade que poderiam estar sendo investidos em outras áreas. É, portanto, o intuito deste artigo mensurar esses efeitos indiretos produzidos pelas universidades públicas brasileiras, especificamente para o caso da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) que devido à crise financeira a qual atingiu o estado com maior intensidade, entre 2014 e 2016, sofreu um dos maiores cortes orçamentários que causaram a paralisação de suas atividades por falta de recursos para manter o funcionamento, como pagamento de serviços de limpeza, assessoria, salários de técnicos administrativos e docentes. O drama vivido pela universidade e seus funcionários gerou instabilidade e um certo receio acerca da importância desta para a sociedade fluminense.

O principal efeito que o ensino superior produz é o da formação de pessoal qualificado para adentrar no mercado de trabalho e, assim, estar preparado para atividades produtivas mais complexas e, portanto, de maior geração de valor adicionado. A ideia de que a universidade gera apenas custos é limitada, uma vez que ela está diretamente ligada ao potencial de crescimento econômico. O artigo se propõe a calcular a produtividade inerente ao trabalhador que é proporcionada pelo tempo e qualidade do estudo oferecido pela instituição, nesse caso, da UERJ.

Assim, o presente artigo foi estruturado em cinco seções. Após esta introdução, a segunda é dedicada para elaborar a trajetória da universidade no Brasil e no Rio de Janeiro e então descer para traçar a relação Estado x Universidade, para entender como a universidade é concebida. A análise visa identificar a forma como o estado do Rio de Janeiro pensa na educação superior, confirmando-se a ideia de que ela não é uma prioridade para o estado. Na terceira seção, será feita uma breve revisão da literatura a fim de identificar os mecanismos presentes no mercado de trabalho e estabelecer a

identidade fundamental deste artigo, que é a proxy entre salários e produtividade. Na quarta seção são discutidos os resultados do cálculo econométrico e é feita uma análise qualitativa dos mesmos em relação à economia fluminense. Por fim, a conclusão do artigo defende a tese de que a UERJ não gera custos para a sociedade fluminense, mas crescimento e desenvolvimento econômico e social.

2 UNIVERSIDADE E O ESTADO NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO

2.1 A universidade no Brasil

O caso brasileiro de educação superior remonta desde a chegada da família Real ao Brasil – se formos considerar a educação de forma geral, vemos que vem desde a nossa colonização, com as missões Jesuítas. Entretanto, é a partir da República que a universidade como conhecemos nos moldes atuais começa a se transformar. Vemos, portanto, que o Estado é o responsável pela introdução da universidade no Brasil, logo, suas características acabarão por espelhá-lo.

No país onde mudanças acontecem sem que demandas populares fossem levadas em consideração; em que o Estado é o grande formulador das políticas públicas; em que as elites têm papel fundamental na construção da história, a versão republicana que vingou foi a positivista, suportada pelo poder das forças armadas, especialmente o Exército. Mas ela jamais representou um efetivo compromisso com a educação, particularmente com a educação das massas populares, visando privilegiadamente atender aos interesses fundamentais das próprias elites (Romeo; Ferreira; Weber, 2017, p.23).

É no governo Vargas que nasce o Estatuto das Universidades Brasileiras (decreto-lei nº 19.851) e se define como devem se organizar as universidades no Brasil. Assim como a República, a instituição da universidade segue o molde de uma estruturação por cima com a exclusão da participação das camadas populares do processo, como denuncia Silva (2017):

Em uma sociedade de analfabetos, sem sistema educacional ordenado e principalmente sem uma cultura universitária de pesquisa, extensão e ensino tal processo mostra uma estruturação pelo alto sem nenhuma negociação com a comunidade acadêmica e científica do período. Neste momento a preocupação era de fazer aparecer as universidades como equipamento e visível para a sociedade (Silva, 2017, p. 33).

A relação entre o Estado e a universidade pode ser entendida sob um prisma pendular, onde há momentos em que o Estado incentiva a educação e a pesquisa e outros onde assume políticas privatistas e excludentes. Entretanto, apesar deste movimento, houveram políticas públicas voltadas aos interesses das universidades (Romeo; Ferreira; Weber, 2017, p. 23), o que nos lega, atualmente, universidades com enorme prestígio social e de concorridíssima procura pelo acesso.

A universidade é objeto de análise das mais diversas áreas do conhecimento devido ao seu enorme impacto no cotidiano das pessoas e consequentemente em suas relações interpessoais. A sua função, apesar de comumente ser vista como um mero agente de “transferência de conhecimento”, vai muito além de suas atividades básicas de ensino e é importante demarcar isto, pois sua contribuição é importante na geração e na difusão do conhecimento e de novas tecnologias (Vidican, 2009). Visto por outro ângulo, a universidade também desempenha um importante papel junto à comunidade em geral com a extensão, onde ela devolve parte do conhecimento e técnicas ali desenvolvidas para a sociedade, ou seja, é um serviço prestado às pessoas. Além disso, podemos citar os hospitais universitários que, além das funções expostas acima, também participam ativamente do sistema de saúde da região em que o hospital funciona (dependendo de seu tamanho e capacidade de atendimentos) e estão à disposição do Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, a ideia de que a universidade está restrita apenas ao ensino é falaciosa.

2.2 A universidade no Brasil

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) não é uma exceção. Segundo o Ranking Universitário Folha (RUF), do jornal Folha de São Paulo, em 2019 a UERJ ocupava a 13ª posição entre as melhores universidades do Brasil. Apesar do enorme destaque, tanto no cenário estadual, quanto no nacional, a instituição sofre de um desprestígio advindo da administração central que a controla – o governo estadual.

A educação superior não é vista como uma prioridade para o estado do Rio de Janeiro e isto pode ser visto pela escolha de financiamento das universidades estaduais, em que seu orçamento é definido pelo governo estadual e aprovado na Assembleia Legislativa. Nesta modalidade, o orçamento de cada órgão é definido em uma espécie de “balcão” onde os órgãos competem por frações desse orçamento; assim, o estado decide quais são suas prioridades a cada ano. Diferente do modelo escolhido pelo Estado de São

Paulo, que reserva uma porcentagem específica da arrecadação do seu ICMS para o financiamento de suas universidades estaduais, concebendo a estas um status diferenciado aos demais órgãos, onde seu orçamento não depende da prioridade momentânea do governo, mas sim, exclusivamente do cenário econômico do estado. É uma forma simples de conferir prioridade para a educação pública superior, independentemente da estrutura governamental.

A tabela 1 explicita a importância que o Rio de Janeiro confere à educação superior. Apesar de a educação ser a quarta função que mais recebe recursos, em 2015, vemos que as subfunções que mais recebem recursos são os segmentos iniciais da educação – ensino fundamental e médio – enquanto, no mesmo ano, o gasto per capita com ensino superior era R\$ 25,80; em 2018, a cifra diminuiu para R\$ 16,61, sendo uma redução expressiva face ao leve aumento na educação.

Obviamente, o intuito deste artigo não é discutir a alocação de recursos, per si, mas sim, identificar a prioridade do estado no que concerne à sua atuação, suas consequências e sua relação com o ensino superior. A área da segurança no estado é uma das que mais recebe recursos; entretanto, também é interessante notar que o serviço da dívida interna é mais bem servido do que a educação superior no Rio de Janeiro.

Tabela 1 – Execução da despesa por funções selecionadas no RJ, 2015 e 2018 (em R\$)

Rio de Janeiro Conta	2015		2018	
	Valor	Valor Per Capita	Valor	Valor Per Capita
TOTAL	87.379.763.942	5.308,23	84.242.908.757	5.063,89
Segurança Pública	9.853.691.828	598,60	11.060.857.901	664,88
Policiamento	516.397.047	31,37	576.519.245	34,65
Defesa Civil	216.742.907	13,17	224.403.618	13,49
Informação e Inteligência	22.603	0,00	3.500	0,00
Assistência Social	747.807.597	45,43	570.394.282	34,29
Previdência Social	13.783.714.167	837,35	26.454.931.418	1.590,22
Saúde	5.714.185.837	347,13	6.727.947.076	404,42
Trabalho	29.669.356	1,80	38.481.485	2,31
Educação	7.013.403.996	426,06	7.465.383.328	448,75
Ensino Fundamental	1.346.344.629	81,79	987.091.734	59,33
Ensino Médio	2.153.610.364	130,83	2.565.025.976	154,19
Ensino Profissional	103.727.243	6,30	471.293.408	28,33
Ensino Superior	424.667.420	25,80	276.366.174	16,61
Educação de Jovens e Adultos	3.316.442	0,20	13.966.390	0,84
Educação Especial	6.681.189	0,41	15.203.690	0,91
Cultura	230.492.393	14,00	188.263.994	11,32
Ciência e Tecnologia	354.873.366	21,56	252.890.236	15,20
Desenvolvimento Científico	51.650.366	3,14	1.798.324	0,11
Des. Tecnológico e Engenharia	151.565.273	9,21	13.279.646	0,80
Encargos Especiais	21.340.286.070	1.296,40	3.067.445.118	184,39
Refinanciamento da Dívida Interna	4.818.252.399	292,70	15.394.278	0,93
Serviço da Dívida Interna	3.310.007.391	201,08	552.236.880	33,20
Serviço da Dívida Externa	499.981.753	30,37	5.000	0,00

Fonte: Elaboração própria/PREO.

O processo orçamentário é definido pelos representantes eleitos democraticamente em cada estado; dessa forma, podemos colocar que a prioridade para a sociedade fluminense está na segurança pública – mais especificamente no policiamento, visto que o gasto com inteligência é quase insignificante. Já a previdência podemos entender como necessária ao funcionamento da máquina pública; por outro lado, a dívida é uma questão mais complexa que envolve fatores externos à sua análise os quais não pretendemos abordar neste artigo.

Comparando-se a execução da despesa no estado do Rio de Janeiro com a do estado de São Paulo, vemos que as estratégias adotadas pelos estados diferem em alguns pontos, especialmente em sua concepção da educação superior. A tabela 2 mostra a despesa de São Paulo, em 2015 e 2018, onde podemos perceber a enorme disparidade na alocação de recursos, principalmente no tocante à segurança pública que, por um lado é altamente valorizada e, pelo outro, é visto como algo menos importante. até a forma como ambos lidam com esta área é diferente – enquanto São Paulo decide utilizar mais inteligência na segurança de seu estado, o Rio descarta esta possibilidade.

Tabela 2 – Execução da despesa por funções selecionadas em SP, 2015 e 2018 (em R\$)

São Paulo Conta	2015		2018	
	Valor	Valor Per Capita	Valor	Valor Per Capita
TOTAL	237.909.256.766	5.402,69	253.892.403.730	5.673,61
Segurança Pública	11.614.810.893	263,76	11.884.380.402	265,57
Policiamento	9.903.733.674	224,90	10.163.787.467	227,13
Defesa Civil	55.187.658	1,25	36.687.752	0,82
Informação e Inteligência	407.937.255	9,26	319.253.117	7,13
Assistência Social	921.885.601	20,94	749.186.090	16,74
Previdência Social	29.652.426.123	673,38	36.805.098.729	822,47
Saúde	22.200.107.179	504,14	24.511.797.700	547,75
Trabalho	213.083.420	4,84	326.808.971	7,30
Educação	33.416.760.339	758,86	34.089.980.081	761,79
Ensino Fundamental	18.313.014	0,42	25.181.415	0,56
Ensino Profissional	1.206.519.663	27,40	1.462.166.852	32,67
Ensino Superior	5.472.692.074	124,28	5.440.692.622	121,58
Educação de Jovens e Adultos	29.052.063	0,66	4.296.137	0,10
Educação Especial	223.287.520	5,07	249.214.712	5,57
Educação Básica	14.960.113.994	339,73	14.393.490.415	321,64
Cultura	815.857.986	18,53	819.762.648	18,32
Ciência e Tecnologia	1.768.787.041	40,17	1.826.965.179	40,83
Desenvolvimento Científico	1.149.017.951	26,09	1.086.487.996	24,28
Des. Tecnológico e Engenharia	157.900.823	3,59	245.149.003	5,48
Encargos Especiais	62.787.065.065	1.425,83	63.946.717.670	1.428,99
Serviço da Dívida Interna	15.878.026.332	360,57	-	-
Serviço da Dívida Externa	1.154.624.525	26,22	15.389.553.314	343,90

Fonte: Elaboração própria/PREO.

O gasto per capita com educação superior em 2015 e 2018 é, respectivamente, 4,8 e 7,3 vezes superior em São Paulo, mas não apenas isso: o ensino superior é um dos itens mais valorizados na própria área da educação em São Paulo. A ciência e tecnologia também é um ponto de divergência entre os estados que vale a pena ser notado, uma vez que essa área também engloba parte do escopo das universidades.

A instituição da Conta Única no estado do Rio de Janeiro, a partir do decreto nº 22.939/1997, estabeleceu que os órgãos da administração direta e indireta, assim como as fundações públicas, não mais administrariam seus recursos. A conta única foi pensada como um instrumento de unificação dos recursos financeiros do estado, a fim de colaborar para uma padronização na execução orçamentária e aprimorar as ações de controle interno e externo, assim como de conferir maior transparência das contas públicas. Na prática, a medida serviu para centralizar a administração pública e diminuir a autonomia dos órgãos estaduais frente ao governo do estado, ou seja, a UERJ, perdeu seu poder de discricionariedade na administração de seus recursos. Apesar de a Emenda Constitucional nº 71/2017 ter garantido os duodécimos de volta para a UERJ, ou seja, a retomada da autonomia financeira da universidade sobre seus recursos, ela ainda não foi implementada. Dessa forma, a instituição continua na mesma situação.

As lentes da austeridade fiscal fazem com que o gestor público enxergue a educação superior como um gasto para o estado que deve ser executado com eficiência, a fim de se melhorar a qualidade deste serviço oferecido à população. A ideia por trás dessa chamada “eficiência” é que, ao se conter os gastos, ou seja, reduzir o espaço fiscal para a instituição, o gestor será incentivado a tomar decisões com maior cautela e, portanto, escolher a melhor opção. Entretanto, o que se vê é a diminuição do poder de tomada de decisão do estado que decide por inaniar parte de seus membros sem planejamento e ver-se inerte diante da falência dos mesmos.

Assim, o quadro geral que se apresenta é o de desfinanciamento da universidade pública, no Rio de Janeiro, a UERJ foi pioneira nesta modalidade e experimentou uma de suas mais severas crises no biênio 2016-2017, que chegou a paralisar suas atividades por falta de repasses da verba pública pelo estado, reflexo de uma profunda crise financeira que vivenciava o estado, o qual optou por canalizar os efeitos da crise no setor da educação superior. As soluções apontadas para superar a crise que a UERJ viveu demonstraram a real intenção para com a universidade, como é o caso do artigo vinculado ao jornal O Globo de autoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, o qual sugeriu a adoção de um novo modelo de financiamento da

universidade pública onde ex-alunos contribuíssem para a manutenção da instituição, de forma que “o orçamento público tem de ser, prioritariamente, para o ensino fundamental e médio. A universidade brasileira vai ter de aprender a viver com recursos próprios, só contando com dinheiro público para alguns projetos específicos” (Barroso, 2017). A partir desta matéria, se ascendeu ao debate a ideia de cobrança de mensalidades para alunos com situação financeira mais elevada, a fim de se corrigir a concentração de renda no país e solucionar o problema que a UERJ vivia até então, entretanto, é importante reiterar que a medida é inconstitucional e para enfrentar este “problema”, atualmente, contamos com a PEC 206/2019 que prevê a cobrança de mensalidades nas universidades públicas.

3 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

A teoria neoclássica que explica o funcionamento do mercado de trabalho é uma das mais correntes na literatura econômica; ela se assenta sobre as teorias de oferta de trabalho e de demanda por trabalho, assim, pretendemos demonstrar que os salários podem ser entendidos como uma proxy da produtividade do trabalhador. Primeiramente, devemos entender o que fundamenta a decisão de uma pessoa em oferecer uma quantidade de horas de seu limitado tempo para atividades laborais, para depois entender como as empresas definem a quantidade de trabalho que será necessário para elaborar suas atividades e, por fim, identificar a formação dos salários.

3.1 Oferta de trabalho

A teoria da oferta de trabalho vem do clássico problema do consumidor que deve escolher entre consumir bens ou consumir lazer – que pode ser entendido como tempo não gasto em atividades laborais. O processo de escolha é fundamentado em uma propriedade muito importante nesta análise: a preferência. As pessoas possuem *preferências* de um bem sobre o outro e, assim, cabe a cada um decidir a proporção de bens e lazer a serem consumidos. Àquelas proporções onde o consumidor obtém a mesma satisfação é dado o nome de *curva de indiferença* e possui importantes propriedades, que

podem ser consultadas em Varian (1992) e Mas-Colell *et al.* (1995), mas destaca-se, principalmente:

- Quanto mais longe da origem se situa a curva de indiferença, maior será sua utilidade. Portanto, os consumidores vão preferir curvas de indiferença mais afastadas.
- As curvas de indiferença não se intersectam.
- As curvas de indiferença são negativamente inclinadas e a inclinação da curva define a taxa marginal de substituição, ou seja, a quantidade de bens que o consumidor troca por uma hora a mais de lazer.
- Conforme aumenta a quantidade de horas dedicadas ao lazer, o indivíduo se torna menos propenso a trocar bens por lazer. (*apud* Cahuc; Carcillo; Zylberberg, 2014, p. 14-15).

Entretanto, a decisão de consumir bens está atrelada à restrição orçamentária do indivíduo, que é composta pela renda obtida em suas atividades laborais acrescidas da renda ganha fora do mercado de trabalho (como aluguéis, investimentos, transferências). Também podemos expressar a restrição orçamentária como a renda potencial do indivíduo, que pode ser alcançada dedicando todo o seu tempo disponível em atividades laborais mais a referida renda externa. Deste ponto de vista, o salário corresponde igualmente ao preço e ao custo de oportunidade do lazer. As quantidades ótimas de tempo dedicado ao lazer e ao consumo se tornam um problema de maximização da utilidade deste consumidor sujeito à sua restrição orçamentária. O resultado é a escolha da cesta cuja utilidade tangencia sua restrição orçamentária. Neste ponto, cabe destacar, a cesta deve se situar acima da renda externa, pois só desta forma o indivíduo decidirá por entrar no mercado de trabalho.

3.2 Demanda por trabalho

O trabalho é apenas um dos componentes dos fatores de produção e, logo, a sua demanda é afetada, também, por fatores externos ao custo do trabalho. No curto-prazo, a empresa controla a quantidade de trabalho que será utilizada enquanto o estoque de capital é dado. Contudo, quando se trata do longo-prazo, a empresa passa a ter flexibilidade para substituir o capital por certas categorias de trabalho, o que gera mudanças na estrutura da

demanda por trabalho. Desta forma, podemos distinguir essas características da demanda pela teoria estática da demanda por trabalho e teoria dinâmica por trabalho.

Partindo da teoria estática, como o volume de trabalho é mais flexível que o estoque de capital, podemos depreender que a demanda pelo trabalho depende do salário real e do poder de mercado que a empresa exerce – este pode ser verificado pela condição de mercado em que atua, ou seja, se ela está atuando em um mercado de concorrência perfeita ou imperfeita. Os fatores de produção compõem um campo abrangente, que simplificamos como *capital e trabalho*.

O trabalho, por sua vez, é um fator que atua tanto na função de produção quanto na função custo, logo, atua tanto na geração de receitas como na de despesas devendo a empresa escolher a quantidade de trabalho que vai maximizar os seus lucros. O ponto que equilibra o mercado de trabalho é aquele em que o salário real equivale à produtividade marginal do trabalho. Por fim, podemos estabelecer a *proxy* em que o salário dos indivíduos pode ser mensurado pela sua produtividade.

3.3 Demanda por trabalho

A partir desta relação podemos estabelecer um parâmetro para medir a produtividade, tornando possível quantificar e ordenar a produtividade individual dos trabalhadores. O intuito, portanto, é medir apenas a produtividade do fator trabalho. Para aferir a produtividade de forma mais eficiente, pode ser utilizado um indicador mais completo, como a Produtividade Total dos Fatores (PTF). Normalmente, o cálculo da PTF é realizado estimando-se dois fatores: trabalho e capital. Não há um consenso na literatura a respeito da medição da produtividade do trabalho, porém, segundo Bonelli e Fonseca (1998):

Um procedimento freqüentemente [sic] adotado no que se refere aos insumos de mão-de-obra consiste em corrigir o indicador representativo dos insumos desse fator por um índice (geralmente sob a forma exponencial) que reflita o aumento da escolaridade usualmente aceita como proxy para melhora no conhecimento e qualidade da força de trabalho: por exemplo, o número médio de anos de educação formal (Textos para Discussão nº 557, IPEA, 1998).

É, portanto, uma alternativa medi-la pela educação alcançada pelo indivíduo. Entretanto, não empregaremos uma quantidade formal de anos médios que uma pessoa

estudou. É plausível que a quantidade média de anos estudados influencie na produtividade de um trabalhador, contudo, isso não explica tudo: ainda há o fato que pessoas com a mesma escolaridade apresentam níveis de produtividade diferentes. O objetivo deste estudo, portanto, é analisar uma das condições que afetam o fator de produção mão de obra: a qualidade do nível superior cursado. Sabe-se que o ensino não é homogêneo, portanto, diferentes métodos e instituições conferem diferentes níveis de produtividade que, associado à prévia formação de cada indivíduo, resultará na qualificação final de cada trabalhador. Entretanto, cabe ressaltar que fatores pessoais inerentes ao trabalho não são considerados em nossa análise, como a satisfação de uma pessoa em relação à sua atividade, à empresa em que atua ou ao posto hierárquico assumido dentro da organização – tais fatores, apesar de serem importantes para a produtividade, são mais flexíveis que a produtividade inerente à formação individual.

4 METODOLOGIA E RESULTADOS

Baseado no estudo do Núcleo de Economia Rural e Urbana da USP (NEREUS)¹ que visa identificar a produtividade gerada pela instituição nos seus egressos comparado com os de outras universidades, o mesmo estudo foi replicado para o caso da UERJ.

Comumente, a teoria econômica entende que comparar salários equivale a comparar produtividade, como já descrito anteriormente. É evidente que existe uma certa rigidez nos salários, além de um piso mínimo (geral e para certas profissões), mas o pensamento é o de que um indivíduo só conseguirá obter salários mais elevados se apresentar alta competência e bons resultados (traduzindo-se em produtividade). A ideia geral do estudo é avaliar qual o efeito que uma educação superior de qualidade gera na carreira de seus egressos.

Para realizar a pesquisa, foi utilizada a base de microdados da RAIS Identificada do último ano que tínhamos disponível, o de 2018. A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)² é um instrumento de coleta de dados elaborado pelo Ministério da Economia, onde todos os empregadores devem declarar, anualmente, informações sobre os seus trabalhadores. Apesar de só contar com vínculos de trabalho formal, excluindo-

¹As Três Universidades Públicas Paulistas Valem o que Custam? – Carlos R. Azzoni, Moisés Vassallo e Eduardo A. Haddad.

²Em 2020 a RAIS e o CAGED foram substituídos pelo Novo CAGED, declarado anualmente pelas empresas através do e-Social, que teve alterações metodológicas em seus cálculos.

se, por exemplo, médicos, advogados e outros profissionais liberais que abrem seus próprios escritórios, clínicas, consultorias e empresas, a comparação continua sendo válida, pois será feita somente entre trabalhadores formais.

Esse trabalho poderia ter sido realizado apenas comparando a média salarial entre egressos da UERJ e de outras instituições; contudo, ocorre que esse tipo de análise está associado ao viés de variável condicional omitida, o que acontece, pois, a instituição de ensino não é o único fator que determina o salário de um indivíduo. Sabe-se que o gênero, a idade, o estado onde trabalha, o setor em que atua, dentre outros fatores influenciam diretamente na quantia recebida – claro, quem recebe um salário mínimo, o recebe da mesma forma independente de qualquer outra coisa, em qualquer lugar do Brasil. Assim, para identificar o efeito isolado que a UERJ causa nos indivíduos, é necessário identificar e controlar esses outros determinantes.

Para chegar ao resultado, devemos elencar aqueles fatores que são determinantes. Com isso, a metodologia escolhida foi aquela em linha com a literatura: equações mincerianas, onde os níveis salariais estão associados às características pessoais dos indivíduos e dos estabelecimentos em que eles trabalham, genericamente descrito pela equação (Neri):

$$\ln \ln \text{Salário}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{educação}_i + \beta_2 + \beta_3 \exp^2_i + \gamma' x_i + \varepsilon_i$$

Foram definidos, para cada indivíduo, como determinantes da produtividade, primeiramente as suas características individuais: a sua *idade* – inserindo duas variáveis: idade_i , idade^2_i , de acordo com a relação quadrática vista na equação acima; a hipótese é que o salário cresce com a idade até certo ponto, depois tende a cair; o *tempo de emprego*, que visa medir a experiência com o acúmulo de tempo naquela função; uma variável *UERJ* que identifica a produtividade dos egressos oriundos desta instituição; vetores com controle de variáveis binárias de *educação*, com 11 níveis de educação; *sexo*, definido a partir do gênero masculino; *etnia*, com 5 classificações distintas; e também foram inseridas variáveis com características do emprego do indivíduo (conforme o modelo minceriano), que são o *setor*, com base nos 25 subsetores definidos pelo IBGE; *vínculo* que abraça os 19 tipos de vínculos possíveis no Brasil; *estado* que está associado ao fato que existem diferenças salariais de estado para estado, compreendendo as 27

unidades federativas, e a *ocupação* – aqui foi utilizado o CBO (Classificação Brasileira de Ocupações) detalhada em uma extensa lista com 2.751 ocupações.

Para isolar cada uma destas variáveis, a fim de medir seus efeitos no salário, foi realizada uma regressão multivariada. A partir desse cálculo, podemos evidenciar o quanto o ensino da UERJ proporcionou – isoladamente – no salário de seus egressos e, ao utilizarmos a forma *log-linear*, conseguimos medir o diferencial percentual da produtividade. Entre 2009 e 2018, a UERJ formou 31.921 pessoas e, a partir da base de dados da RAIS, foram encontrados 18.751 egressos com vínculo empregatício no mercado de trabalho brasileiro.

Dessa forma, o estudo foi dividido em três blocos: no primeiro foi realizado uma regressão apenas com os trabalhadores de nível superior e os egressos da UERJ para verificar a diferença na produtividade de uma pessoa com graduação em relação a uma que não a possui, analisando o quanto muda caso essa graduação tenha sido cursada na UERJ, ou seja, uma comparação entre os graduados – graduados de outras instituições de ensino superior e os da UERJ. Os resultados foram que um trabalhador que cursou faculdade ganha em torno de 86% a mais que um não formado e caso esse diploma seja da UERJ, adiciona-se mais 21% a essa produtividade, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 3 – Efeitos de Produtividade da UERJ.

	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3
Efeito do Curso Superior	0,86***	0,56***	0,57***
Efeito da UERJ	0,21***	0,096***	0,12***
Características Individuais	Desativadas	Ativadas	Ativadas
Tempo no Emprego	-	0,002***	0,002***
Idade	-	0,03***	0,03***
Níveis de Educação	-	11 níveis	11 níveis
Características do Emprego	Desativadas	Ativadas	Ativadas
UF	-	27 níveis	27 níveis
Tipo do Vínculo	-	19 níveis	19 níveis
Setor IBGE	-	25 níveis	21 níveis
Ocupação	-	2.751 níveis	2.751 níveis
Graus de Liberdade - Total	55.210.202	55.207.644	55.207.648
Graus de Liberdade - Resíduo	55.210.200	55.210.202	55.210.202
R ²	0,238	0,629	0,623
F	8.617.883***	36.558***	35.781***

*** Significativo

Fonte: Elaboração própria.

Já no segundo bloco, foram adicionadas as características individuais e as do emprego, formalizando o modelo proposto, e fica evidente a mudança provocada pela adição das demais variáveis explicativas; o efeito que a UERJ causa nos seus egressos reduziu-se para 9,6%, porém continua positivo e próximo ao encontrado por Azzoni; Vassalo; Haddad (2020) pelas universidades estaduais paulistas (USP – 29%, UNICAMP – 27% e UNESP – 15%). Considerando a estabilidade financeira, localização em um estado com uma economia mais dinâmica e maior atratividade de alunos de excelência do país, a diferença de produtividade entre as instituições evidencia o grande efeito que a UERJ proporciona aos seus alunos.

O bloco 3 apresenta um questionamento de alguns que consideram que o setor público tem características distintas do setor privado (como estabilidade no emprego ou progressão de carreira, que reflete uma progressão no salário) e que, portanto, não dá para mensurar a produtividade. Então, retirou-se da análise os vínculos com esse setor, restando unicamente trabalhadores do setor privado e o resultado acusou um aumento na produtividade proporcionada pela UERJ para 12%.

4.1 Outras considerações

O salário médio de uma pessoa com nível superior (em qualquer instituição), em 2018, era aproximadamente R\$4.400 maior que uma pessoa analfabeta; o salário médio de uma pessoa cuja formação é da UERJ era de R\$5.352,55, ou seja, 21% maior que o diferencial proporcionado pelo nível superior (a UERJ gera um acréscimo de R\$952 em relação a quem já possui ensino superior em outras instituições). Computando-se 13 pagamentos mensais (todos os meses mais o décimo terceiro salário), cada egresso da UERJ teve um acréscimo anual de R\$12.380. Considerando que a carreira desses egressos deve estender-se por, pelo menos, 40 anos (expectativa de tempo de trabalho mínima de um recém-formado até a sua aposentadoria), é possível calcular quanto cada um desses egressos retorna para a sociedade ao longo da sua vida útil laboral. Evidentemente, a cada ano que passa, é verificado esse diferencial; logo, deve-se calcular todo o diferencial que um trabalhador pode gerar, mas como não é possível saber quanto tempo cada indivíduo ficará ativo, trabalharemos com o mínimo. Utilizando-se os 3.546 formados em 2018 (média de alunos formados por ano entre 2009 e 2018), o retorno que a UERJ trouxe para a sociedade foi de R\$1.547.995.200 – essa é a quantia que apenas o diferencial de

produtividade gerado pela UERJ proporciona à sociedade ao longo da carreira desses ex-alunos formados em 2018. Ao mesmo tempo, o montante verificado no orçamento da UERJ, em 2018, foi de R\$1.111.741.689,88, nesse sentido a UERJ cobre em 39% os seus dispêndios, apenas com o diferencial de produtividade. Trazendo esses 40 aumentos de produtividade para valor presente, a uma taxa de desconto real de 2% a.a.³, chega-se à cifra de R\$1.201.154.716,69. Em outras palavras, os formados em 2018 retornaram à sociedade 8% a mais que o valor despendido pelo governo fluminense, apenas com a diferença de produtividade proporcionada pela UERJ; e, caso fosse considerado o valor cheio que os formados da UERJ trazem de retorno, esse valor seria aproximadamente 5 vezes maior.

Esse, no entanto, é o retorno bruto da produtividade. Para chegar ao valor líquido, é necessário refazer os cálculos acima considerando todas as outras variáveis que influenciam na produtividade; como o diferencial é de 9,6%, portanto, chega-se ao valor de R\$ 695.826.296,09, representando 62,6% daquilo reportado pela UERJ. Entretanto, esse valor corresponde apenas à graduação. Admitindo que o diferencial de produtividade dos pós-graduados também é de 9,6%, podemos acrescentá-los a esse efeito.

O salário médio de um mestre e de um doutor formado pela UERJ, em 2018, era de, respectivamente, R\$7.337,22 e R\$7.731,95, perfazendo um acréscimo de produtividade anual (considerando os mesmos 9,6%) de R\$9.156,85 e R\$9.649,47. Multiplicando esse acréscimo pelo número de mestres (930) e doutores (429) que se formaram naquele ano e multiplicando pela vida útil laboral de 35 anos (tempo mínimo de trabalho que um mestre ou doutor recém-formados têm até sua aposentadoria), chegamos a R\$316.369.906,84, equivalente a 28,5% do dispêndio. Ou seja, o retorno líquido que a UERJ oferece à sociedade fluminense é de 91% - isso considerando apenas a educação e excluindo a pesquisa, extensão e os demais serviços prestados pela universidade.

4.2 As consequências para a economia Fluminense

Ainda, de acordo com o PL 4.673/21, que propunha a extinção da UERJ, um dos seus fundamentos é que o gasto mensal com cada aluno é de R\$4.523. Ora, se se gasta

³Comumente, utiliza-se esta taxa, além de ser a mesma no estudo de Azzoni, Vassalo e Haddad (2020).

isso para gerar R\$5.352,55 por aluno formado, a UERJ está gerando um “lucro” de R\$830 por formado para a sociedade fluminense. Porém, esse é o salário médio de 2018, e o cálculo do PL foi feito com base em valores de 2019. Refazendo esses cálculos para valores de 2018, dividindo-se o orçamento deste ano pelos 30.102 alunos – da graduação e da pós – e dividindo por 12 meses, temos que o gasto mensal por aluno na UERJ, em 2018, foi de R\$3.077,71. Logo, o “lucro” seria de R\$2.274,84 por formado, o que nos dá uma “margem de lucro” de 42,5% sobre cada aluno. Comumente, encontra-se que a margem de lucros ideal para o setor de serviços situa-se entre 20% a 30%.⁴ Para entender essa pequena abstração, é útil pensar na UERJ como uma empresa privada maximizadora de lucros e que cada aluno formado é um “produto” que será transacionado no mercado de trabalho e quem ganha esse lucro são os “acionistas” da UERJ, ou seja, quem a financia; assim, a sociedade fluminense, nesse exemplo, é um negócio bastante rentável. Portanto, nesse sentido, é mais vantajoso manter os alunos para que a cada ano se forme mais pessoas. Este exemplo serve apenas como uma ilustração, mas a ideia principal é de que o retorno social produzido pelo ensino da universidade é muito superior ao gasto social.

Portanto, a ideia de que a UERJ é ineficiente e só gera gastos para o estado é vazia. A alocação de recursos na educação superior se concretiza em um ciclo virtuoso de investimento pois a UERJ gera maior produtividade e, por sua vez, entrega trabalhadores mais qualificados ao mercado enquanto gera inclusão social – nesse ponto, excluindo-se a categoria “brancos”, o salário médio do trabalhador formal oriundo da UERJ era 10,6% maior que o de pessoas de outras instituições de ensino superior no país – e, por fim, adere maior valor agregado ao produto final, ou seja, aumento na renda global, a qual retornará aos cofres públicos, por meio de impostos sobre a renda e pelo subsequente aumento do consumo. O modelo do ciclo virtuoso do investimento pode ser esquematizado da seguinte forma:

⁴De acordo com matéria do blog de gestão Nex.

Figura 1 – Modelo de ciclo virtuoso do investimento na educação superior pública



Fonte: Elaboração própria.

5 CONCLUSÃO

Por fim, a ideia de ineficiência das universidades públicas é completamente falaciosa e não encontra veracidade nas relações formais da realidade. Por se tratar de um discurso vazio e meramente político utilizado por grupos que visam a desestruturação da educação superior pública, o estudo se mostra de extrema importância para reforçar a ideia que o investimento universitário corrobora para o desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro. Desta forma, a estratégia utilizada para sair da crise que assolou o estado se mostra ineficaz, e lançamos luz à soluções alternativas para saídas de crises: o investimento público na educação superior.

A UERJ, por meio da produtividade proporcionada aos seus alunos, os quais posteriormente a aplicação no mercado de trabalho, supre os gastos públicos com o orçamento da instituição. Dessa forma, o raciocínio não deveria ser o de desestruturar a universidade, mas sim o de melhorar a sua qualidade. Um dos pontos fundamentais vistos é o de que o salário obtido pelos egressos possui um superávit em relação ao custo unitário por estudante. Assim, dever-se-ia pensar em formas de maximizar a permanência desses estudantes e de se reduzir a evasão escolar para que, a cada ano, mais profissionais oriundos da UERJ estejam disponíveis no mercado de trabalho. Desta forma, seria possível melhorar o aparelho produtivo que opera no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AZZONI, C. R.; VASSALO, M; HADDAD, E. A. **As três grandes universidades públicas paulistas valem o que custam?** São Paulo, Texto para discussão nº10-2020, NEREUS, 2020.
- BARROSO, L. R. Por um novo modelo para financiar a universidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano XCII, nº. 30.476, 14 jan. 2017. Edição Matutina, Primeiro Caderno, p. 8.
- BONELLI, R. e FONSECA, R. **Ganhos de produtividade e eficiência: novos resultados para a economia brasileira.** Rio de Janeiro, Textos para discussão nº 557, IPEA, 1998.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n. 206, de 28 de nov. de 2019. Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas. **Diário da Câmara dos Deputados**: Seção 1, Brasília, DF, 2019. disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- CAHUC, P; CARCILLO, S; ZYLBERBERG, A. **Labor Economics**. 2ª edição. Cambridge, Massachusetts. The MIT Press. 2014.
- Chernavsky, E. Salário e produtividade: uma análise inter-setorial da indústria brasileira. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39, 2011, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos**, Niterói: Anpec, 2011. Disponível em: <https://en.anpec.org.br/previous-editions.php?r=encontro-2011>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- FREIRE, S. M.; MURAD, L. C.; BATALHA, A. M. A. Universidade em tempos de radicalização da crise: aportes ao debate. **(SYN)THESIS**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 9-21, jan./jun. 2017. <https://doi.org/10.12957/synthesis.2017.47108>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/index>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- MACARI, E. **Margem de lucro**: o que é, qual a função e como calcular. *In*: Nex - Programanex. 03 nov. 2021. Disponível em: <https://www.programanex.com.br/blog/margem-de-lucro#:~:text=Com%C3%A9rcio%2C%20Ind%C3%BAstria%20e%20Servi%C3%A7os%20operam,entre%2020%25%20e%2030%25>. Acesso em: 08 nov. 2024.
- MULS, L. M. A teoria do Capital Humano, as teorias da segmentação e a literatura institucionalista: proposições de políticas públicas e implicações sobre a distribuição de renda. *In*: IV Encontro Nacional de Economia Política, 1999, Porto Alegre. **Anais do IV Encontro Nacional de Economia Política**, 1999.
- NERI, M. C. **Equação Minceriana de Salários**. Centro de Políticas Sociais da FGV. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2011/pdf/BES_EquacaoMinceriana.pdf. Acesso em: 08 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 22.939**, de 30 de janeiro de 1997. Implanta o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios no âmbito da administração direta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em : <https://encurtador.com.br/tXLof>. Acesso em: 08 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO. **Emenda Constitucional nº 71 21**, de dezembro de 2017. Acrescenta dispositivo ao artigo 309 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://encurtador.com.br/8DnYc>. Acesso em: 08 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 4.673**, de 25 de maio de 2021. Dispõe sobre a extinção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e a transferência da oferta de vagas de ensino superior às instituições privadas. Disponível em: <https://encurtador.com.br/VjEon>. Acesso em: 06 out. 2024.

ROMEO, C. I. M.; FERREIRA, L. P.; WEBER, R. B. A construção social do ensino superior do Brasil. De que forma começamos e como estamos hoje? (SYN)THESIS, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 22-30, jan./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/synthesis.2017.47109>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/index>. Acesso em: 06 out. 2024.

RUF – Ranking Universitário Folha. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, SP. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/>. Acesso em: 14 jul. 2022.

SILVA, J. S da. Universidade Brasileira: avanços e retrocessos históricos. (SYN)THESIS, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 31-40, jan./jun. 2017. DOI: 10.12957/synthesis.2017.47110. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/index>. Acesso em: 06 out. 2024.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **DataUERJ 2019**: anuário estatístico base de dados 2018. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www2.datauerj.uerj.br/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

VIDICAN, G. The role of universities in innovation and sustainable development. **Sustainable Development and Planning IV**, Vol. 1, p. 131-139, 2009. Disponível em: <https://www.witpress.com/books/978-1-84564-424-6>. Acesso em: 08 nov. 2024.

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

ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO PRODUTIVA DO SUDESTE BRASILEIRO

ANALYSIS OF THE PRODUCTIVE CONCENTRATION IN THE BRAZILIAN SOUTHEAST

Débora Cristina André Nestor Leal^A

 <https://orcid.org/0009-0004-8010-3866>

Correspondência: deboranestorleal@gmail.com

Manoela de Matos Alves Invernici^B

 <https://orcid.org/0009-0007-6074-2136>

Correspondência: manoelamatosalves@gmail.com

Marcela Lima da Silva^C

 <https://orcid.org/0009-0000-4007-0108>

Correspondência: cela.nina@hotmail.com

Joilson de Assis Cabral^D

 <https://orcid.org/0000-0002-6304-0195>

Correspondência: cabraljoilson@gmail.com

A,B,C,D Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento - PPGER/UFRRJ, Seropédica, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.89520

Recebido em: 31 jan. 2025 | **Aceito em:** 20 fev. 2025

RESUMO

O trabalho buscou investigar a concentração produtiva nas principais capitais do sudeste brasileiro: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Para alcançar o objetivo proposto, foi utilizado o Método de Extração Hipotética (MEH) de Insumo-Produto, a pesquisa busca avaliar a importância de cada capital para suas economias estaduais e regionais. O MEH possibilita mensurar a importância produtiva das regiões por meio da simulação da retirada hipotética das atividades produtivas, revelando as contribuições de cada capital e região adjacente para o PIB estadual. Os resultados mostraram que São Paulo possui resiliência econômica devido à sua diversificação. O Rio de Janeiro, em contraste, mantém uma economia mais concentrada na capital, refletindo alta centralização produtiva. Quando o estado de Minas Gerais foi analisado, percebeu-se que as atividades produtivas são mais desconcentradas no território apresentando menor dependência produtiva da Capital Belo Horizonte. A diversificação produtiva do interior do estado reflete um modelo menos centralizado, impulsionando um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo. O estudo sugere que se crie políticas públicas para reduzir desigualdades regionais e estimular a



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.

descentralização, especialmente no Rio de Janeiro. Em Minas Gerais, a expansão econômica fora da capital oferece um modelo de desenvolvimento mais sustentável. Como contribuição acadêmica, o artigo reforça a importância de políticas adaptadas a cada estado, promovendo um crescimento regional inclusivo e equilibrado.

Palavras-chave: concentração produtiva; desenvolvimento regional; matriz insumo-produto; método de extração hipotética.

ABSTRACT

The study investigates economic concentration in the major capitals of southeastern Brazil, São Paulo, Rio de Janeiro, and Belo Horizonte, using the Hypothetical Extraction Method (HEM) applied to the Input-Output Matrix to assess the importance of each capital to their respective state and regional economies. Together, these capitals account for approximately 53% of Brazil's GDP, underscoring their central role in the country's economic development. Simulations reveal the impact of hypothetically removing regions, highlighting each capital's and adjacent areas' contributions to the gross value of state production. São Paulo demonstrates economic resilience through diversification, while Rio de Janeiro remains highly centralized, reflecting greater productive concentration in its capital. Minas Gerais, by contrast, shows a more balanced scenario, with substantial contributions from regions outside the capital, reflecting a decentralized model that fosters regionalized and balanced development. The study advocates for public policies to reduce regional inequalities and promote decentralization, particularly in Rio de Janeiro, while emphasizing the sustainability of Minas Gerais' less centralized development model. As an academic contribution, the article reinforces the need for state-specific policies to achieve inclusive and balanced regional growth.

Keywords: economic concentration; input-output matrix; hypothetical extraction method.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura produtiva dos estados do Sudeste do Brasil tem um papel central no desenvolvimento econômico do país. A atividade produtiva destas capitais foi responsável por aproximadamente 53% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2021 (IBGE, 2022). Este desempenho pode ser entendido pelo fato destas capitais serem pólos industriais, financeiros e de serviços, influenciando diretamente o desempenho econômico nacional. Compreender as dinâmicas produtivas dessas capitais é essencial para a análise da desigualdade regional e da concentração de atividades produtivas, fatores que afetam o desenvolvimento equilibrado do Brasil.

De acordo com Haddad (1989), a concentração de atividades produtivas em certas áreas do espaço geográfico e político-administrativo de um país se torna uma preocupação para políticos e planejadores. Estudar as causas da concentração produtiva é essencial, pois elas refletem disparidades nos níveis de desenvolvimento e intensificam os desafios

urbanos causados pelo rápido crescimento socioeconômico. Esses desafios são considerados questões centrais para o desenvolvimento socioeconômico.

Para North (1977), a especialização pode gerar vantagens absolutas, com ganhos internos e externos de escala quando a área especializada exporta a produção de um ponto de partida para o desenvolvimento das regiões periféricas. Já para Arrais (2008) os desafios na gestão de pequenas e médias cidades dentro de regiões metropolitanas vão além das questões demográficas relacionadas à sua localização. Essas cidades enfrentam problemas como violência urbana, a oferta insuficiente de serviços de educação e saúde, questões de saneamento básico, desemprego e a concentração de renda. A dinâmica política em áreas interligadas por uma densa rede urbana apresenta desafios institucionais comuns.

Silveira (2005) aponta que uma estrutura produtiva diversificada associada a uma interação econômica pode contribuir para um desenvolvimento regional equitativo, sendo de grande importância para as regiões em estágios iniciais do desenvolvimento. Assim, resultados como uma melhor distribuição de renda e empregos, qualidade de vida e competição mercantil regional serão alcançados.

Diante do exposto e da concentração produtiva existente no sudeste do país, este trabalho tem como objetivo investigar a existência de concentração produtiva e regional nas economias dos três principais estados do sudeste, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Cabe apontar que o estado do Espírito Santo não pode ser analisado por falta de disponibilidade dos dados. Para alcançar o objetivo proposto, será utilizado o método de extração hipotética de insumo-produto. A metodologia é compatível com a análise proposta, uma vez que a Matriz Insumo-Produto (MIP) mapeia as interações entre setores produtivos, destacando suas conexões e interdependências. Já o Método de Extração Hipotética (MEH) simula a retirada de setores/regiões específicos(as) para avaliar sua importância na estrutura econômica setorial ou regional.

A originalidade deste artigo está em i) na utilização da base de dados de Matriz Inter-regional de Insumo-Produto dos arranjos populacionais do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Minas Gerais para extração hipotética e arranjo regional; ii) analisar as interações setoriais que indicam desigualdades na capacidade de resiliência econômica entre São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Assim, este trabalho busca contribuir para a discussão sobre como as dinâmicas produtivas nas principais capitais do Sudeste afetam o desenvolvimento regional e as desigualdades no Brasil, oferecendo subsídios

para a formulação de políticas que incentivem um crescimento mais equilibrado e sustentável nos estados analisados.

O presente artigo está dividido da seguinte maneira: Na seção 2 é discutido o impacto da concentração produtiva na região Sudeste do Brasil, focando nas interdependências econômicas entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, utilizando a Matriz Inter-regional de Insumo-Produto (MIP-APCUR) para analisar a geração de renda e as relações comerciais; Na seção 3 é apresentado a metodologia; Já na seção 4 são apresentados a base de dados, resultados, discussão da aplicação do método de extração hipotética (MEH). Por fim, na seção 5 são realizadas as considerações finais e conclusão.

2 EFEITOS DA AGLOMERAÇÃO PRODUTIVA

A aglomeração produtiva refere-se à concentração geográfica de atividades econômicas e indústrias em uma área/região específica, promovendo aumentos de produtividade e inovação. Esse fenômeno é impulsionado por fatores como a disseminação de conhecimento, economias de escala e o acesso a recursos e mão de obra especializados. O conceito está estritamente ligado à ideia de que empresas localizadas próximas a outras, assim como a instituições de pesquisa e infraestrutura complementares, se beneficiam dessa proximidade, o que promove colaboração, competição e troca de conhecimento.

Esse processo desempenha um papel fundamental na elevação da competitividade das indústrias e regiões, criando sinergias, incentivando a inovação e elevando os níveis gerais de produtividade. Com o tempo, essas dinâmicas podem formar clusters industriais especializados em determinados setores, impulsionando tanto o crescimento econômico quanto o avanço tecnológico (Steingraber; Gonçalves, 2015). Além disso, Crocco *et al.* (2006) destacam que a proximidade espacial e cognitiva facilita a cooperação entre empresas, resultando em economias de escala, compras conjuntas de insumos e uso compartilhado de máquinas e capacidades produtivas.

No entanto, o crescimento das cidades também traz desafios. À medida que as cidades se expandem, a diversidade de habilidades entre os trabalhadores aumenta. Cidades maiores tendem a atrair uma força de trabalho mais qualificada e diversificada, o que pode agravar as desigualdades de renda, pois os trabalhadores altamente

qualificados se beneficiam desproporcionalmente das economias de aglomeração. Estudos indicam que cidades com renda per capita superior a 20.000 dólares e populações acima de 1,5 milhão apresentam maiores níveis de desigualdade de renda, sugerindo que os benefícios da aglomeração não são distribuídos de maneira equitativa (Castellis-Quintana *et al.*, 2020).

Além disso, a concentração de atividades produtivas impacta o desenvolvimento regional, ao permitir que planejadores identifiquem áreas que mobilizem atividades econômicas de forma mais eficiente. No entanto, essa concentração pode agravar as desigualdades regionais, exacerbando disparidades entre as regiões. A concentração de recursos e oportunidades em algumas áreas pode esgotar os recursos em outras, prejudicando o crescimento econômico equilibrado (Santos *et al.*, 2004; Roxo *et al.*, 2011; Costa *et al.*, 2021).

O estudo de Vale *et al.* (2021) sobre a interdependência produtiva e a geração de renda no Arranjo Populacional de Curitiba reflete sobre essa questão. Utilizando a Matriz Inter-regional de Insumo-Produto para o Arranjo Populacional de Curitiba (MIP-APCUR), os autores analisaram as interações econômicas entre Curitiba e suas regiões vizinhas, destacando a interdependência setorial e regional. A análise revelou uma forte interdependência entre a capital e o Restante do Arranjo Populacional de Curitiba (RAPCWB), com fluxos expressivos de comércio de insumos intermediários e bens finais entre essas regiões, refletindo uma robusta dinâmica econômica. Curitiba se destaca como principal fornecedora de insumos para si mesma, respondendo por 23,91% de sua demanda, enquanto o RAPCWB depende de 23,96% de insumos locais. Contudo, a predominância econômica de Curitiba também resulta em uma transferência de renda associada ao comércio inter-regional, podendo acentuar as desigualdades de renda ao longo do tempo.

Por outro lado, a desconcentração econômica apresenta-se como uma estratégia alternativa para mitigar os impactos negativos da aglomeração excessiva. Segundo Li e Bai (2024), a descentralização econômica contribui para um crescimento urbano mais sustentável, promovendo melhor distribuição de investimentos e infraestrutura entre diferentes regiões. Esse processo fortalece polos produtivos fora dos grandes centros urbanos, reduzindo desigualdades espaciais e ampliando as oportunidades econômicas em diversas localidades.

A desconcentração também desempenha um papel essencial na redução da pressão sobre infraestruturas urbanas sobrecarregadas, mitigando problemas como

congestionamentos e deficiências nos serviços públicos. Além disso, ao diversificar as atividades produtivas e estimular a inovação em diferentes territórios, o desenvolvimento econômico torna-se mais resiliente e menos dependente de poucos centros econômicos dominantes (Albuquerque *et al.*, 2013).

Torres (2012) destaca ainda que a descentralização produtiva favorece o crescimento econômico de cidades menores e médias, aliviando desigualdades regionais e gerando oportunidades de emprego mais próximas das populações locais. Isso contribui para um desenvolvimento mais equilibrado e evita o agravamento de problemas urbanos em metrópoles superlotadas.

Portanto, embora a aglomeração produtiva traga ganhos significativos em termos de eficiência e inovação, é essencial considerar também as estratégias de desconcentração econômica para garantir um desenvolvimento regional mais equitativo e sustentável. A formulação de políticas que incentivem um equilíbrio entre aglomeração e desconcentração pode proporcionar um crescimento mais inclusivo, minimizando desigualdades e promovendo maior dinamismo econômico em diferentes regiões do país.

3 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

3.1 Metodologia

A análise de insumo-produto inter-regional, fundamentada na abordagem desenvolvida por Leontief (1951), oferece uma representação detalhada das interações econômicas entre setores e regiões, evidenciando a interdependência produtiva e comercial entre diferentes localidades. Nesse modelo, a produção de um setor em uma região pode se tornar insumo para setores de outras regiões, estabelecendo um sistema de fluxos inter-regionais de bens e serviços (Cabral; Cabral; Silva, 2016).

Silveira (2005) examina os níveis de concentração e especialização geográfica da atividade industrial no Brasil. Através de uma abordagem histórica, o autor fornece evidências sobre a especialização geográfica e a concentração regional da indústria, fundamentando sua análise em uma perspectiva econômica nacional. O autor enfatiza a relevância das políticas públicas na desconcentração e discute como os retornos crescentes de escala e os custos de transporte afetam os níveis e os movimentos de concentração geográfica da indústria brasileira.

A construção de uma matriz de insumo-produto inter-regional é essencial para quantificar essas interações, permitindo avaliar como variações na demanda final impactam a produção, o emprego e a renda em diferentes setores e localidades. Esse modelo possibilita a mensuração dos efeitos de políticas econômicas e choques externos sobre a economia regional e inter-regional, tornando-se uma ferramenta fundamental para estudos de impacto econômico (Miller; Blair, 2009). Além disso, a análise facilita a modelagem das interações econômicas, proporcionando uma base sólida para a formulação de políticas públicas eficazes, especialmente no contexto de choques econômicos e mudanças estruturais (Perobelli *et al.*, 2010).

A equação chave de insumo-produto de Leontief é representada por:

$$X$$

Onde X é o vetor do valor bruto da produção dos setores em cada região; I é a matriz identidade; A é a matriz de coeficientes técnicos inter-regionais, que expressa as relações de dependência produtiva dentro e entre regiões; e, Y é o vetor de demanda final inter-regional.

No modelo inter-regional de insumo-produto, a matriz de coeficientes técnicos A é estruturada para representar as interdependências produtivas dentro e entre as economias de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Essa modelagem é essencial para entender a concentração produtiva e regional, pois permite mensurar como cada estado contribui para a dinâmica econômica da região e quais efeitos sua retirada hipotética teria sobre o sistema produtivo como um todo.

A matriz A pode ser representada como:

$$A = \begin{bmatrix} & & A_{R1,R1} & A_{R1,R2} & A_{R1,R3} & A_{R1,R4} & A_{R2,R1} & A_{R2,R2} & & \\ A_{R2,R3} & A_{R2,R4} & A_{R3,R1} & A_{R3,R2} & A_{R3,R3} & A_{R3,R4} & A_{R4,R1} & A_{R4,R2} & A_{R4,R3} & A_{R4,R4} \end{bmatrix} \quad (2)$$

Onde $A_{R1,Rx}$, representam os coeficientes técnicos intra-regionais, ou seja, as relações produtivas dentro de cada estado. Essa estrutura permite simular a retirada de um setor ou mesmo de um estado inteiro para avaliar seu papel dentro da estrutura econômica regional.

Para aprofundar a compreensão das interações entre setores e regiões, o Método de Extração Hipotética (MEH) emerge como uma ferramenta complementar relevante. O MEH quantifica os impactos da retirada hipotética de um setor/região da economia,

evidenciando os efeitos diretos e indiretos dessa extração. Essa técnica é essencial para identificar setores/regiões estrategicamente importantes para o desenvolvimento econômico, além de esclarecer as interdependências entre vendedores e compradores em diferentes níveis (Gabriel *et al.*, 2023).

O MEH, aplicado na análise de insumo-produto, mensura as dependências intersetoriais e avalia a relevância de um setor/região na estrutura produtiva de uma economia. Essa abordagem oferece uma compreensão abrangente das interações econômicas, ao revelar como setores influenciam a atividade econômica global (Cunha, 2023).

No contexto deste estudo, a aplicação do método de extração à matriz de insumo-produto inter-regional identifica quais regiões apresentam maiores e/ou menores níveis de concentração produtiva, evidenciando a interdependência econômica de algumas regiões para com outras.

Para analisar a concentração produtiva nas capitais dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, este estudo adota a abordagem de insumo-produto, especificamente o Método de Extração Hipotética (MEH). A técnica permite avaliar a importância econômica de setores ou regiões por meio da simulação de sua remoção da estrutura produtiva.

A aplicação do MEH neste estudo segue a formulação de um modelo fechado, no qual a linha e a coluna da matriz de coeficientes técnicos A correspondentes ao setor ou região analisada são zeradas, isolando suas dependências internas e permitindo quantificar seu impacto sobre a economia (Cabral; Cabral; Silva, 2016). Assim, o impacto total da remoção de uma região é definido como:

$$T_j = VBP_{original} - VBP_{sem\ região}(3)$$

Onde T_j representa o impacto econômico da retirada da região j , $VBP_{original}$ é o Valor Bruto da Produção considerando todas as interações setoriais e regionais, e $VBP_{sem\ região}$ é o Valor Bruto da Produção recalculado após a remoção da região j . Quanto maior a diferença observada, maior a relevância da região para a economia analisada, refletindo sua interdependência produtiva.

Em segundo lugar, a perda percentual agregada na produção pode ser expressa como:

$$Perda\ Percentual = \frac{T_j}{VBP_{original}} \times 100 \dots \dots \dots (4)$$

Essa métrica indica a proporção de perda na produção total, quantificando o quanto a retirada do setor afeta a economia em termos percentuais.

3.2 Base de Dados

Neste trabalho será utilizado como base de dados as Matrizes Inter-regional de Insumo-Produto para o Arranjo Populacional de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro disponibilizada por Haddad, Araújo e Perobelli (2020). Estas matrizes possibilitam analisar o grau de concentração produtiva de cada capital do sudeste e suas interrelações com as demais regiões do estado analisado. Como disposto no Quadro 1, as matrizes possuem 22 setores produtivos.

Quadro 1 – Setores produtivos do Sistema de Contas Nacionais (SCN) (Continua)

ID	DESCRIÇÃO
S1	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
S2	Indústrias extrativas
S3	Produtos alimentares
S4	Máquinas e equipamentos
S5	Outras indústrias de manufatura
S6	Eletricidade e gás
S7	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação
S8	Construção
S9	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas
S10	Transporte, armazenagem e correio
S11	Alojamento e alimentação
S12	Informação e comunicação
S13	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados
S14	Atividades imobiliárias
S15	Atividades científicas, profissionais e técnicas
S16	Atividades administrativas e serviços complementares
S17	Administração pública, defesa e seguridade social

S18	Educação
S19	Saúde humana e serviços sociais
S20	Artes, cultura, esporte e recreação
S21	Outras atividades de serviços
S22	Serviços domésticos

Fonte: Haddad; Araújo; Perobelli (2020).

A identificação dos setores produtivos do Sistema de Contas Nacionais (SCN), conforme apresentado no Quadro 1, fornece uma base sólida para a análise da concentração produtiva nas capitais do Sudeste. Esses setores, distribuídos entre atividades primárias, industriais e de serviços, desempenham papéis estratégicos na dinâmica econômica regional.

Além das matrizes possuírem 22 atividades produtivas, estas atividades estão distribuídas para 4 regiões dentro dos arranjos populacionais do sudeste estudados. As Tabelas 1, 2 e 3 apresentam um resumo esquemático das quatro regiões estudadas para cada um dos três estados analisados.

Tabela 1 - Estrutura do arranjo da matriz de Minas Gerais

ID	Nome da RA/RM	Municípios	PIB (2015)	PIB (%)	População (2015)	População (%)
R1	Município de Belo Horizonte	1	87.309.968	1,46%	2.502.557	1,22%
R2	Restante do Arranjo Populacional de Belo Horizonte	22	81.763.972	1,36%	2.586.648	1,27%
R3	Restante do Estado de Minas Gerais	830	350.257.273	5,84%	15.779.896	7,72%
R4	Restante do Brasil	4.717	5.476.455.785	91,34%	183.580.948	89,79%
	Total	5.570	5.995.786.998	100,00%	204.450.049	100,00%

Fonte: IBGE (2015).

Tabela 2 - Estrutura do Arranjo da Matriz do Rio de Janeiro

ID	Nome da RA/RM	Municípios	PIB (2015)	PIB (%)	População (2015)	População (%)
R1	Município do Rio de Janeiro	1	320.186.615	5,34%	6.476.631	3,17%
R2	Restante do Arranjo Populacional do Rio de Janeiro	20	155.768.577	2,60%	5.813.305	2,84%
R3	Restante do Estado do Rio de Janeiro	71	183.183.760	3,06%	4.260.088	2,08%
R4	Restante do Brasil	5.478	5.336.648.046	89,01%	187.900.025	91,91%
	Total	5.570	5.995.786.998	100,00%	204.450.049	100,00%

Fonte: IBGE (2015).

Tabela 3 - Estrutura do Arranjo da Matriz de São Paulo

ID	Nome da RA/RM	Municípios	PIB (2015)	PIB (%)	População (2015)	População (%)
R1	Município de São Paulo	1	653.646.991	10,90%	11.967.825	5,85%
R2	Restante do Arranjo Populacional de São Paulo	36	402.452.645	6,71%	9.063.980	4,43%
R3	Restante do Estado de São Paulo	608	883.802.268	14,74%	23.364.679	11,43%
R4	Restante do Brasil	4.925	4.055.885.094	67,65%	160.053.565	78,28%
	Total	5.570	5.995.786.998	100,00%	204.450.049	100,00%

Fonte: IBGE (2015).

De acordo com as informações das Tabelas acima, a Primeira Região (R1): Corresponde à região capital de cada estado (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais). A análise de extração hipotética para essa região simulará qual seria o impacto econômico caso toda a produção da capital fosse extraída ou reduzida. Esse impacto é importante para avaliar a dependência econômica das capitais no valor bruto da produção do estado. A Segunda Região (R2): Representa a região metropolitana de cada estado. No caso do Rio de Janeiro, a Região Metropolitana inclui áreas ao redor da capital e representa uma parte significativa tanto da população quanto do PIB estadual. A extração hipotética dessa segunda região permite analisar como uma redução de sua produção impactaria o valor bruto da produção total do estado, dada sua relevância econômica e populacional. A Terceira Região (R3): Abrange o restante do estado (o interior), excluindo a capital e a região metropolitana.

4 RESULTADOS

A extração hipotética dessa região possibilita entender a importância econômica do interior para o valor bruto da produção do estado, mesmo que sua contribuição ao PIB e à população possa ser menor que a das áreas metropolitanas.

A análise da extração hipotética para os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais revela como a centralização ou descentralização da produção impacta as economias estaduais. No Rio de Janeiro, R1 exerce uma influência substancial sobre o VBP estadual, com 48,34% de impacto, evidenciando uma forte centralização econômica. Setores como S2, S5, e S9 a S15 apresentam valores elevados em R1, indicando uma concentração significativa de atividades produtivas na cidade. Esse resultado evidencia a

centralidade da produção econômica no estado, com a capital desempenhando o papel de principal motor econômico do Rio de Janeiro.

Quando analisamos R2, apresenta uma redução de 30,91% de impacto no VBP, percebe-se que ela completa a economia da capital, com um papel de apoio, redistribuindo algumas atividades produtivas e ampliando o impacto econômico gerado pela capital. A extração hipotética da região metropolitana, contudo, não é suficiente para compensar a ausência de produção em outras áreas do estado, destacando sua importância, mas também a vulnerabilidade da economia estadual, que depende fortemente da capital. Já R3, com 32,80% de impacto, mostra um papel secundário, com uma contribuição menor, o que reforça a ideia de que a economia do Rio de Janeiro é pouco diversificada e ainda fortemente concentrada na capital e região metropolitana. Essa configuração sugere que o estado poderia se beneficiar de políticas de descentralização e desenvolvimento de regiões fora da capital, criando uma economia mais equilibrada e resiliente.

No estado de São Paulo, a distribuição do VBP é mais equilibrada, com R1 apresentando 31,62% de impacto. Embora ainda importante, a capital não lidera como no Rio de Janeiro, refletindo a descentralização da economia paulista. R2, com 24,09% de impacto, é a principal responsável pela produção econômica, destacando-se especialmente em setores como S8 e S9, que refletem atividades industriais e de serviços avançados. A análise de R3, com 57,10% de impacto, evidencia um modelo de economia descentralizada, onde o interior do estado se torna um pólo de desenvolvimento robusto, especialmente em setores como agricultura e indústria. O interior contribui significativamente para o VBP estadual, o que confirma a diversidade econômica de São Paulo, uma característica fundamental para sua resiliência e competitividade no Brasil.

Em Minas Gerais, o cenário é também caracterizado pela descentralização, com o interior dominando o VBP, enquanto R1, tem uma contribuição menor com 15,20% de impacto. R2 contribui com 20,50%, destacando-se em setores industriais e de serviços, mas ainda sem uma participação de liderança. Já R3, com 70,30% de impacto, concentra a maior parte da produção, especialmente em setores de mineração e agricultura, o que sugere um modelo econômico descentralizado, mas com grandes desigualdades regionais. O interior de Minas Gerais exerce um papel estratégico, sendo responsável pela maior parte da produção econômica, ao contrário do que ocorre no Rio de Janeiro, onde a capital centraliza a maior parte da atividade econômica.

Tabela 4 - Impacto da extração hipotética no VBP

ID	Nome da RA/RM	Municípios	Simulação MEH	
			VBP	Impacto Percentual
R1	Município do Rio de Janeiro	1	555.726	48,34%
R2	Restante do Arranjo Populacional do Rio de Janeiro	20	743.273	30,91%
R3	Restante do Estado do Rio de Janeiro	71	722.880	32,80%
R1	Município de São Paulo	1	2.271.335	31,62%
R2	Restante do Arranjo Populacional de São Paulo	36	2.521.674	24,09%
R3	Restante do Estado de São Paulo	608	1.425.006	57,10%
R1	Município de Belo Horizonte	1	774.690	15,20%
R2	Restante do Arranjo Populacional de Belo Horizonte	22	726.891	20,50%
R3	Restante do Estado de Minas Gerais	830	271.674	70,30%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do NEREUS.

Na análise de extração hipotética para os estados observa-se uma variação significativa na distribuição da produção econômica entre as regiões, refletindo as diferenças estruturais de cada estado. O estado do Rio de Janeiro possui a maior concentração produtiva em sua capital, já o estado de São Paulo e Minas Gerais apresentam economias mais descentralizadas. Para o estado fluminense a dependência da capital é antiga, que, de acordo com Silva (2004), a centralização da produção na capital é uma característica marcante da economia fluminense, com a cidade preservando estruturas que remontam ao período colonial e, até hoje, enfrentando desafios relacionados à concentração de renda e emprego. A falta de diversificação nas demais regiões do estado revela uma vulnerabilidade a flutuações econômicas centralizadas, o que sugere a necessidade de políticas de descentralização e de incentivo ao desenvolvimento de áreas fora da capital para criar uma economia mais equilibrada e resiliente (Silva, 2004; Sobral, 2017).

No estado de São Paulo, a análise de extração hipotética revela uma distribuição mais equilibrada do VBP entre a capital, a região metropolitana e o interior. A cidade de São Paulo, embora ainda significativa, não é mais o único polo econômico do estado, refletindo um processo de desconcentração produtiva que tem se intensificado nas últimas décadas. Segundo Lencioni (2008), São Paulo continua sendo o principal centro financeiro e industrial do país, mas a diversificação das atividades econômicas no interior do estado tem sido um fator chave para o desenvolvimento de uma economia mais equilibrada e descentralizada. Essa característica descentralizada desempenha um papel crucial na economia paulista, com setores industriais e de serviços avançados em todo

estado. Sendo assim, o estado de São Paulo apresenta um pólo de desenvolvimento econômico robusto, com setores como a agricultura, a indústria e o comércio contribuindo significativamente para a economia. De acordo com Diniz e Campolina (2007), a dispersão produtiva no interior tem ajudado a consolidar o estado de São Paulo como um dos mais diversificados economicamente no Brasil, com forte presença de indústrias de alta tecnologia e serviços financeiros.

A estrutura econômica de Minas Gerais, por sua vez, é caracterizada por uma concentração de atividades produtivas no interior, especialmente nos setores de mineração e agricultura. Belo Horizonte, a capital do estado, desempenha um papel importante na economia de Minas, mas sua contribuição é menos expressiva se comparada com os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, refletindo uma economia mais descentralizada. Como apontado por Leão *et al.* (2021), o setor de serviços, especialmente os serviços empresariais intensivos em conhecimento, tem ganhado destaque em Belo Horizonte, com a cidade desempenhando um papel cada vez mais relevante em áreas como inovação, pesquisa e educação superior. Contudo, a maior parte da produção econômica do estado vem do interior, onde a mineração e a agricultura dominam a economia local.

A comparação entre os três estados evidencia diferenças na distribuição das atividades econômicas. No Rio de Janeiro, a capital ainda concentra a maior parte da economia, enquanto a Região Metropolitana desempenha um papel complementar. Em contraste, São Paulo apresenta uma estrutura mais descentralizada, com um interior economicamente dinâmico que complementa sua metrópole. Já Minas Gerais se destaca pela força de seu interior, ressaltando a relevância de estratégias voltadas para um desenvolvimento regional mais equilibrado.

5 CONCLUSÃO

Este estudo analisou a concentração produtiva nos três estados do Sudeste do Brasil, evidenciando seus impactos no desenvolvimento regional. Além de ampliar as desigualdades regionais, a concentração produtiva nas áreas centrais também limita as oportunidades de desenvolvimento sustentável, inclusivo e equilibrado nas áreas periféricas. Cabe destacar, contudo, que o nível de concentração produtiva varia entre as capitais analisadas, sendo mais acentuado no Rio de Janeiro.

A concentração produtiva presentes nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte impacta de maneira significativa o desenvolvimento econômico das regiões periféricas ao criar um desequilíbrio na distribuição de recursos e oportunidades. A hipótese central é que São Paulo, devido à sua maior diversificação econômica, tem maior resiliência a choques externos em comparação ao Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que dependem de setores extrativos. Portanto, políticas públicas voltadas para a diversificação das economias dessas capitais podem promover um desenvolvimento regional mais equilibrado.

Contudo, algumas limitações devem ser reconhecidas. A dependência da Matriz Inter-regional de Insumo-Produto, especificamente estimada para São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, pode restringir a generalização dos resultados. As economias das três capitais apresentam diferentes graus de vulnerabilidade e diversificação. O Rio de Janeiro, com forte dependência da capital, revela maior vulnerabilidade e concentração produtiva, sendo assim uma oportunidade de desenvolvimento de políticas públicas que priorizem a desconcentração para as demais regiões do estado. São Paulo, por sua vez, apresenta uma economia mais diversificada, e menos suscetível a oscilações, sendo um modelo a ser seguido por outros estados. Minas Gerais, é o que apresenta a menor concentração produtiva em sua capital, sendo a região metropolitana e interior mais expressivo economicamente, o que para um crescimento futuro gera benefícios com a desconcentração produtiva.

O estudo destaca a importância de políticas econômicas adaptadas a cada estado, com foco na diversificação para o Rio de Janeiro, expansão para Minas Gerais, e na inovação para São Paulo. Além disso, enfatiza a necessidade de um planejamento econômico regional estratégico para promover crescimento, resiliência e sustentabilidade. Diante do cenário de alta concentração e vulnerabilidade econômica, é essencial que as políticas públicas sejam reformuladas, com um direcionamento claro para a redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da governança democrática.

A pesquisa inova ao combinar a Matriz Insumo-Produto (MIP) e o Método de Extração Hipotética (MEH), permitindo uma análise mais profunda das interdependências produtivas setoriais e seus impactos. Essa abordagem revela a importância estratégica de certos setores para o desenvolvimento regional e destaca a necessidade de diversificação produtiva e resiliência econômica. O impacto acadêmico do estudo reside em seu potencial como referência para investigações futuras sobre

concentração produtiva e interações intersetoriais, beneficiando também países da América Latina com desafios semelhantes.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, P. H. et al. Aglomeração econômica e migração: Uma análise para o caso Brasileiro. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea**, Brasília, dez 2013. 1-47.

ARRAIS, T. A. **Economia regional e urbana: teoria e métodos**. Goiânia: Ed. UFG, 2008.

BELO HORIZONTE: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Desenvolvimento Econômico e Inovação**. Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011. p. 1-76. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2011/forum_democratico/index.html. Acesso em: 05 dez. 2024.

CABRAL, J. D. A.; CABRAL, M. V. D. F.; OLIVEIRA, D. R. D. Análise do conteúdo tecnológico das exportações brasileiras sob a lógica estruturalista-kaldoriana. **Nova Economia**, [S. l.] v. 27, n. 2, may-aug 2017. 157-184. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3060>. Acesso em: 05 dez. 2024.

CABRAL, J. D. A.; CABRAL, M. V. D. F.; SILVA, T. M. K. Impactos Econômicos Regionais e Inter-regionais dos Megaeventos Esportivos no Estado do Rio de Janeiro. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 34, n. 66, p. 343-373, set. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/issue/view/2754>. Acesso em: 05 dez. 2024.

CASTELLS-QUINTANA, D.; ROYUELA, V.; VENERI, P. Inequality and city size: An analysis for OECD functional urban areas. **Papers in Regional Science**, 99, 2020. 1045-1064.

COMIN, A.; AMITRANO, C. Economia e emprego: a trajetória recente da região metropolitana de São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, 53-76 jul 2003.

COSTA, J. E. A. B.; ESPERIDIÃO, F.; MISSIO, F. J. **Concentração Produtiva dos Estados Brasileiros: uma análise através do índice de Herfindahl-Hirschman**. Associação Brasileira de Estudos Regionais. [S.l.]: [s.n.]. 2021. p. 1-20.

CROCCO, M. A. et al. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 16, n. 2, maio-agosto 2006. 211-241.

CUNHA, G. A. C. **A Importância da construção civil para a economia brasileira: a partir de uma abordagem insumo-produto**. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Brasília, 2023. p. 41.

- CUNHA, G. A. C. *et al.* Estimating the Importance of Civil Construction for the Brazilian Economy Through Hypothetical Extraction of the Input-Output Matrix. **Applied Economics and Finance**, julho 2023. 1-10.
- DINIZ, C. C.; CAMPOLINA, B. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. **Eure**, Santiago, 33, n. 98, mai 2007. 27-43.
- GABRIEL, L. F.; VALÉRIO, V. E. M.; CAPAZ, R. S. Uma Análise Insumo-Produto da Indústria Manufatureira por Meio de Extração Hipotética. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 67, 28 fev. 2023. 151-171. Disponível em: <https://www.review-rper.com/index.php/rper/issue/archive>. Acesso em: 5 dez. 2024.
- GARCÍA, L. T. *et al.* A new approach to the hypothetical extraction method: regional full extraction. **Economic Systems Research**, 36, n. 2, 2024. 292-318. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/taf/ecsyst/v36y2024i2p292-318.html>. Acesso em: 5 dez. 2024.
- GUILHOTO, J. J. M. **Análise de Insumo-Produto: teoria e fundamentos**. MPRA Paper No. 32566. [S.l.]. 2011.
- Haddad, P. R. **Economia regional: teorias e métodos**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989.
- JAYME JR., F. G.; CAMPOLINA, B.; FILHO, F. S. Economia mineira em um mundo em transformação: atraso tecnológico e dilemas recentes. **Nova Economia**, 33, n. 3, 2023. 569-600. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/issue/view/414>. Acesso em: 05 dez. 2024.
- LEÃO, L. *et al.* **KIBS em Minas Gerais (MG): uma análise a partir da matriz de insumo-produto do Arranjo Populacional de Belo Horizonte (APBH)**. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos. [S.l.]: [s.n.]. 2021. p. 1-20.
- LENCIONI, S. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografia Norte Grande**, Santiago, n. 39, 2008. p. 7-20. Disponível em: <https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/42519>. Acesso em: 04 dez. 2024.
- LEONTIEF, W. W. Input-Output Economies. **Scientific American**, 185, n. 4, outubro 1951. 15-21.
- LI, Y.; BAI, L. Economic Decentralization and High-Quality Urban Development: Perspective from Local Effect and Spatial Spillover in 276 Prefecture-Level Cities In: China. **Economic and Business Aspects of Sustainability**, 16, n. 22, p. 1-33, 2024. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/22/9874>. Acesso em: 26 dez. 2024.
- MILLER, R. E., BLAIR, P. D. **Input-Output Analysis: Foundations and Extensions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NORTH, D. C. Alguns problemas teóricos a respeito do crescimento econômico regional. **Revista Brasileira de Economia**, n. 3, p. 25-38, set. 1961. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe>. Acesso em: 26 abr. 2025.

NORTH, D. C. Location Theory and Regional Economic Growth. **Journal of Political Economy**, LXIII, June, 1955.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. Demanda Efetiva, Exportações e Desenvolvimento Regional. (ou: Smith, Kalecki e North e os fundamentos de uma teoria do desenvolvimento de regiões periféricas em transição para o capitalismo). In: **IX Encontro Nacional de Economia Política**, 9., 2004. Anais. Sociedade Brasileira de Economia Política, Uberlândia, jun. 2004.

PEROBELLI, F. S. *et al.* Estrutura de interdependência inter-regional no Brasil: uma análise espacial de insumo-produto para os anos de 1996 e 2002. **Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE**, Rio de Janeiro, 40, n. 2, p. 281-325, 2010. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe>. Acesso em: 5 dez. 2024.

PEROBELLI, F. S. *et al.* Structural Interdependence among Colombian Departments. **Economic Systems Research**, 2014. 279-300. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09535314.2010.510467>. Acesso em: 26 abr. 2024.

RIBEIRO, L. C. S.; MONTENEGRO, R. L. G.; PEREIRA, R. M. Estrutura econômica e encadeamentos setoriais de Minas Gerais: uma contribuição para as políticas de planejamento. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 41, p. 261-290, 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/310>. Acesso em: 26 abr. 2024.

ROXO, L. A. T.; SANTAROSSA, E. T.; BERTOTTI, G. **Aglomerados produtivos e concentração**: uma análise teórico-conceitual. Associação de Pesquisadores em Economia Catarinense. Florianópolis: [s.n.], 2011. p. 1-20. Disponível em: <https://apec.org.br/anais/v-eec/anais/12-EEC%202011.PDF>. Acesso em: 26 abr. 2024.

SANTOS, G. A. G. D.; DINIZ, E. J.; BARBOSA, E. K. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, 11, n. 22, dezembro 2004. 151-179. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8176>. Acesso em: 26 abr. 2024.

SILVA, R. D. **Estrutura industrial e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro (1990-2008)**. – Campinas, SP: [s.n.], 2009. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=490588>. Acesso em: 26 abr. 2024.

SILVA, R. D. **Rio de Janeiro**: Crescimento, Transformações e sua Importância para a Economia Nacional (1930-2000). – Campinas, SP: [s.n.], 2009. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/324649>. Acesso em: 26 abr. 2024.

SILVEIRA, R. Concentração industrial regional, especialização geográfica e geografia econômica: evidências para o Brasil no período 1950-2000. **Revista Econômica do**

Nordeste, Fortaleza, 36, n. 2, 2005. 189-208. Disponível em:
<https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/732>. Acesso em: 26 abr. 2024.

SOBRAL, BRUNO LEONARDO BARTH. **Desconcentração produtiva regional no Brasil**: análise do estado do Rio de Janeiro: 1970/2006. 2007. 162p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/408330>. Acesso em: 26 abr. 2024.

STEINGRABER, R.; GONÇALVES, F. D. O. A influência da aglomeração e da concentração da indústria sobre a produtividade total dos fatores das empresas industriais brasileiras. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 25, n. 2, maio-agosto 2015. 349-368. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/neco/a/nVvRwHds8JjB668jTNXgKKn/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 26 abr. 2024.

TORRES, H. D. G. Afinal, a desconcentração produtiva é ou não relevante? A cidade de São Paulo no olho do furacão. **Novos Estudos - CEBRAP**, 94, nov 2012. 69-88. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/cKgdbVWptHjQc47Bc4T5vVC/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

VALE, V. D. A.; PEROBELLI, F. S.; ALBERTI, T. M. Fluxos Intrarregionais e Inter-regionais de Comércio e Geração de Renda: uma análise do Arranjo Populacional de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, 42, jan/jun 2021. 141-158. Disponível em:
<https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/1171>. Acesso em: 26 abr. 2024.

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

A ESCRITA DA HISTÓRIA REGIONAL E OS USOS DO PASSADO: CULTURA HISTÓRICA E AMARALISMO (DÉC. 1930-1950)

WRITING REGIONAL HISTORY AND USES OF THE PAST: HISTORICAL CULTURE AND AMARALISM (DEC. 1930-1950)

Rui Aniceto Nascimento Fernandes

 <https://orcid.org/0000-0002-2940-3941>

Correspondência: ruianiceto2@gmail.com

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

DOI: 10.12957/cdf.2025.89641

Recebido em: 09 fev. 2025 | **Aceito em:** 11 fev. 2025

RESUMO

O Amaralismo se constituiu como corrente política fluminense entre os anos de 1930 e 1960. Nesse período instituiu-se uma cultura política que mantinha práticas do período precedente, mas que incorporava novas dinâmicas específicas do seu período. O conceito de cultura política incorpora uma leitura do passado, que conota positiva ou negativamente períodos, personagens, eventos, textos referenciais e, principalmente, uma narrativa do próprio passado. Nesse sentido, estudar uma cultura política, trabalhar com a sua formação e divulgação, é buscar compreender como uma certa interpretação do passado é produzida e consolidada, integrando-se ao imaginário ou à memória coletiva de grupos sociais. Este artigo objetiva analisar a relação firmada entre o projeto político amaralista, a escrita da história e os usos do passado entre as décadas de 1930 e 1950, no Estado do Rio de Janeiro. Os discursos sobre o passado então produzidos associavam-se aos projetos de soerguimento do estado no cenário nacional.

Palavras-chave: historiografia; usos do passado; cultura política; amaralismo.

ABSTRACT

Amaralism was constituted as a political current in Rio de Janeiro between the 1930s and 1960s. During this period, a political culture was established that maintained practices from the previous period, but incorporated new dynamics specific to its period. The concept of political culture incorporates a reading of the past, which positively or negatively connotes periods, characters, events, referential texts and, mainly, a narrative of the past itself. In this sense, studying a political culture, working with its formation and dissemination, is seeking to understand how a certain interpretation of the past is produced and consolidated, integrating itself into the imagination or collective memory of social groups. This article aims to analyze the relationship established between the Amaralist political project, the writing of history and the uses of the past between the 1930s and 1950s, in the State of Rio de Janeiro.



The speeches about the past produced then were associated with projects to uplift the state on the national scene.

Keywords: historiography; uses of the past; political culture; amaralism.

1 INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 1930 e 1960 o estado do Rio de Janeiro teve no amaralismo sua principal corrente política. Esta constituiu-se a partir na nomeação de Ernani do Amaral Peixoto como Interventor local, em 1937. O início da década de 1930 foi marcado pela instabilidade política. A queda de Washington Luís, presidente do país, e de Manuel Duarte, seu aliado no estado – como desfecho do movimento que se consagrou como Revolução de 1930 –, e a fragilidade dos antigos nilistas, gerou um cenário de fragmentação e desarticulação da elite política local. Entre outubro de 1930 e dezembro de 1931 foram nomeados quatro interventores para o Estado, todos estranhos à política local e indicados pelo Executivo Nacional de maneira independente às correntes políticas estaduais (Ferreira, 1989, p. 300-301). Apenas com a nomeação de Ary Parreiras (1931-1935) é que a política local conheceu uma certa estabilidade. Em 1935 foi convocada a Assembleia Constituinte Estadual que, após a promulgação da Carta Magna fluminense, se autoproclamou Assembleia Legislativa e elegeu o Almirante Protógenes Guimarães governador do estado. Esta administração foi marcada pela instabilidade gerada pelas constantes licenças médicas do governador e pelo fracasso da sua *política de pacificação*, a tentativa de anulação das diferenças partidárias na Assembleia com vistas à governabilidade e ao atendimento das municipalidades (Costa, 2005).

Neste cenário, Ernani do Amaral Peixoto foi nomeado interventor do Estado do Rio de Janeiro um dia antes da instauração do Estado Novo e mantido no cargo durante todo esse período. Ao assumir a direção do estado, inicialmente aproximou-se do grupo liderado por José Eduardo de Macedo Soares, remanescente dos nilistas, que lhe proporcionaria uma mínima sustentação política para a governabilidade. Amaral Peixoto, no entanto, não se deixou controlar pelos macedistas, aproximando-se de outras lideranças e grupos visando constituir suas próprias bases políticas no estado. Iniciou uma política de alianças com os líderes locais consolidada através de visitas realizadas ao interior fluminense, em especial ao norte, e rompeu com o macedismo (Gurgel, 1950). Associada a essa prática, o interventor adotou um discurso e ações práticas no sentido de projetar a recuperação econômica local abalada desde 1929.

A política econômica implementada por Amaral Peixoto não previa a intervenção direta nas atividades produtivas. Estabeleceu-se um programa de incentivos fiscais e de obras de infraestrutura, que visava a recuperação econômica do Estado. Investiu-se na abertura e no recapeamento de rodovias e em um plano de eletrificação de algumas regiões, mormente do norte do Estado. Estas medidas eram tomadas objetivando a recuperação das atividades agropastoris da região, consideradas como a base da economia local. Uma outra estratégia empregada foi a realização de uma ampla reforma administrativa, que objetivava agilizar a captação de recursos tributários e criar um corpo técnico capaz de implementar os planos de viabilização de uma infraestrutura que pudesse desenvolver a economia estadual, privilegiando as áreas rurais.

O projeto amaralista afirmava-se como um regenerador da história do estado, pois seria aquele capaz de recuperar o lugar de destaque outrora ocupado pelo Rio de Janeiro no concerto nacional. As diretrizes desse grupo, firmadas nas décadas de 1930 e 1940, tiveram continuidade nos anos cinquenta. O amaralismo fixava seu projeto político e econômico tendo como alicerces as práticas tradicionais do estado: as políticas clientelistas e as atividades agropecuárias. Suas alianças políticas foram firmadas com grupos locais ligados às atividades agrícolas e pecuárias. Projetava-se a recuperação econômica e política do estado através do investimento nos setores agrícolas.

Nesta direção, os discursos políticos construíram para o grupo em questão, especialmente para Amaral Peixoto, uma imagem de defensor da história e das tradições do Estado. Tal construção era realizada nos departamentos governamentais, em especial, de educação e de cultura; mas também em movimentos e associações culturais de Niterói. Da tradição à história foi um instante. As narrativas enfatizavam uma retomada do desenvolvimento da história fluminense. Assim é necessário a análise daquelas associações culturais que investiam na construção de uma interpretação acerca da história do estado e de suas relações com a administração estadual.

Nesse sentido cultura política e cultura histórica possuem relações inerentes. O conceito de cultura política incorpora sempre uma leitura do passado – histórico, mítico, ou ambos –, que conota positiva ou negativamente períodos, personagens, eventos, textos referenciais e, principalmente, um enredo – uma narrativa – do próprio passado (Bernstein, 1998; Gomes, 2005). Nesse sentido, estudar uma cultura política, ou melhor, trabalhar com a sua formação e divulgação – quando, quem, através de que instrumentos –, é buscar compreender como uma certa interpretação do passado (assim como, do presente e do futuro) é produzida e consolidada, integrando-se ao imaginário ou à

memória coletiva de grupos sociais, inclusive os nacionais, tanto através da produção historiográfica, como através da cultura histórica escolar, que inclui a produção de materiais didáticos, a elaboração de — livros de leitura, a criação de legislação relativa ao ensino da história. Não é demais lembrar que o estudo do passado ou das relações com o tempo é constitutivo das práticas historiográficas em diferentes épocas. A historiografia tem chamado a atenção para a existência de um renovado interesse pela temporalidade no mundo contemporâneo, assim como, pela história da historiografia (Hartog, 2003; Malerba, 2006), pelas relações entre história e memória (Catroga, 2001), pelas comemorações e rememorações (Hartog, 1996; Nora, 1993; Rodrigues, 2002) e pela construção de patrimônios (nacionais ou da humanidade, materiais e imateriais) e monumentos (Abreu, Chagas, 2003). Enfim, interesse por fenômenos capazes de expressar diferentes modos de lidar com o tempo ou promover usos do passado.

2 A “VOCAÇÃO” E A “TRADIÇÃO” LOCAL: O ALICERCE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO E DO PATRIMÔNIO CULTURAL

No campo educacional/cultural, as iniciativas da interventoria seguiram as orientações que buscavam convergir com as articulações políticas e com as ideias econômicas implementadas pelo interventor. O alvo era a região agropecuária do Estado. As ações educacionais voltavam-se para a educação rural, considerada a base do sistema estadual. Em um discurso de 1938, o interventor apresentou os objetivos do ensino rural:

O caráter de escolas elementares agrícolas, nem de simples escolas alfabetizantes, por isso que se destinavam a um papel de maior transcendência — o de formação dos nossos futuros homens do campo sob todos os aspectos — técnico, moral, físico e intelectual — inculcando-lhes o amor patriótico ao seu habitat ao mesmo tempo que lhes dariam os conhecimentos indispensáveis ao trabalho do engrandecimento nacional a que se dedicam, tirando-lhes, por outro lado, a concepção hereditária em que vivem — de colonos dentro da sua própria terra. (Falcão, 1946, p.23).

O objetivo da educação rural seria civilizar os hábitos do homem do campo, torná-lo um novo homem que auxiliasse no engrandecimento do estado e do país. Não se buscava afastá-lo do campo, mas sim enraizá-lo em sua região. A zona rural era idealizada como o espaço detentor das raízes e da identidade fluminenses. A escola não deveria formar os alunos das zonas rurais com uma ideologia urbana, mas sim criar o “amor

patriótico a seu habitat”. Instruir não apenas as crianças, mas também os adultos, com iniciativas que extrapolassem a escola regular.

Neste sentido era necessário instituir com conjunto de docentes capacitados a participar deste projeto. Para tal realizaram-se diversos cursos de capacitação e assim como interviu-se na formação inicial, reformulando-a através da Lei Orgânica do Ensino Normal, de 1938 (Falcão, 1946, p. 93-96). Nas Escolas Normais estaduais, o ensino era, contudo, pautado segundo valores urbanos e as professoras não estavam aptas a atuar nas escolas rurais. Travou-se, então, um debate sobre a formação das Escolas Normais Rurais, que originou a de Cantagalo (Figueiredo, 1991). Estas escolas seriam espaços privilegiados para formar o magistério que atuaria nas zonas rurais.

O ensino nas regiões interioranas deveria ser diferenciado. Eram necessários estabelecimentos específicos de ensino: as Escolas Típicas Rurais. Estas unidades escolares não eram criações da administração de Amaral Peixoto. Regulamentadas legalmente em 1936, durante a direção de Nóbrega da Cunha no Departamento de Educação e Iniciação ao Trabalho, permaneceram letra morta, sendo efetivadas a partir de 1938, pois se associavam às diretrizes da política estadual (Falcão, 1946, p. 22).

O método de ensino empregado nas escolas urbanas também buscava manter valores interioranos. Um exemplo desta prática eram os Clubes Agrícolas das escolas. O poder público fornecia sementes, adubos, ferramentas e casais de animais, entre outros, para que fossem feitas as hortas e a criação de pequenos animais. Isto “*demonstra que as atividades ditas agrícolas são de inteira oportunidade na nossa vida urbana, podendo contribuir para a economia e a beleza do lar*” (Falcão, 1946, p. 64).

Não foi apenas pela via da educação formal que a administração estadual buscou intervir nas regiões rurais. Uma outra iniciativa merece menção: as *Missões Culturais*, realizadas entre 1944 e 1945. Inspiradas nas missões educacionais mexicanas e chilenas, tinham como objetivos centrais conhecer e transformar hábitos e costumes das populações interioranas (Falcão, 1946, p. 127-131; 1951, Heers, 2000).

A primeira missão ocorreu entre 19 de abril e 2 de maio de 1944. Percorreu os municípios de Maricá, Saquarema, Araruama, São Pedro d’Aldeia e Cabo Frio e foi coordenada pelo pedagogo Paulo de Almeida Campos. A segunda missão dirigiu-se para o sul do estado, percorrendo os municípios de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati, entre 8 e 27 de agosto de 1944, coordenada pelo médico César Leal Ferreira. O norte fluminense recebeu a última missão, entre 2 e 17 de maio de 1945, que percorreu as localidades de Campos dos Goytacazes e São João da Barra. Elas eram compostas de

pedagogos, médicos, técnicos agrícolas, assistentes sociais e membros da Legião Brasileira de Assistência. A dinâmica de atuação dos “missionários” seguia um padrão. Eles chegavam às cidades e procuravam as professoras e os responsáveis pelo posto médico local. Inteiravam-se das condições médicas, educacionais e socioeconômicas da região. Sem criar um cerimonial pomposo, passavam a realizar pequenas palestras informais para os grupos locais, ensinando-lhes hábitos de higiene, novas técnicas pesqueiras e agrícolas e elementos de instrução formal. A estratégia para atração da população era a exibição de filmes e canções educativas e folclóricas, a distribuição de folhetos e a prática de jogos. Nas palestras, utilizava-se uma linguagem simples e direta, que atingisse a comunidade local. Verdadeiras *bandeiras de penetração*, segundo Rubens Falcão: “*através das Missões Culturais muita coisa pode ser feita. O desajustamento em que vive a maior parte das populações do interior é, por si só, um problema em equação. Observá-lo, examiná-lo, estudar-lhes as causas e procurar corrigi-las representa uma contribuição das mais importantes e sérias* (Falcão, 1946, p. 130). Não era apenas valorizar a realidade rural local, mas intervir, modernizá-la, sem, no entanto, urbanizá-la.

O Departamento de Educação possuía a seu encargo o Serviço de Difusão Cultural responsável por inúmeras iniciativas de incentivo e divulgação das artes no estado (Falcão, 1946, P. 111-116). Uma das principais ações empreendidas, por esse órgão, foi a criação do Museu Antônio Parreiras, tida como o ícone das ações da inteventoria no sentido da preservação da cultura local. O Museu foi criado em 24 de janeiro de 1941, pelo decreto-lei nº 219, a partir da desapropriação do conjunto de construções pertencentes à família Parreiras, no bairro do Ingá, Niterói. Antônio Parreiras (1860-1937) era considerado a maior expressão fluminense no mundo da pintura. Dedicou-se a diversas temáticas, entre elas a pintura histórica. Com estas obras, inseriu-se no debate sobre a constituição da nação brasileira (Tavares, 2009). Morto em 17 de outubro de 1937, consolidou-se a imagem de Antônio Parreiras como um dos ícones da intelectualidade fluminense e, em especial, a niteroiense, (Parreiras, 1926).

O Museu Antônio Parreiras passou a ser um dos órgãos responsáveis pelo Salão Fluminense de Belas Artes e um espaço de incentivo à produção de obras que tivessem como temática central aspectos fluminenses, além de instituir-se como lócus de formação de novos artistas plásticos. Em meados de 1942, para o Salão daquele ano – o segundo a realizar-se –, o governo estadual instituiu prêmios para os expositores que apresentassem “*trabalhos sobre assuntos fluminenses*” e, a partir daí, as telas premiadas seriam incorporadas ao acervo do Museu (Anais, 1953, p. 153-158). Jefferson d’Ávila Júnior,

seu diretor, foi um dos responsáveis pela criação do Curso de Belas Artes, em 1945, para a formação de jovens artistas e que visava, assim, criar um grupo de pintores, e escultores, e capaz de, através das tintas, exaltar a identidade do estado do Rio.

3 OS PROMOTORES DE UMA CULTURA HISTÓRICA AMARALISTA

O mundo literário e político de então mantinha íntimas relações. O livre trânsito dos membros das academias literárias nos departamentos oficiais do governo conformou o pensamento de uma geração de intelectuais que buscava resgatar a Velha Província de um certo ostracismo político, econômico e cultural em que se encontrou desde o advento da República (Ferreira, 1994). Este resgate das supostas tradições locais levava-os a se dedicar aos que seriam os mantenedores das raízes da região: os homens do campo. E para conhecê-los voltavam-se para a história. Foi nesse momento que foram editadas várias obras sobre as localidades. A história colaboraria no processo de criação/consolidação da identidade da região. Uma identidade geralmente valorizada, em que se destacavam as especificidades e o pioneirismo local, com vistas a demonstrar que o fluminense era um grupo de destaque na constituição da história, da nação e da identidade nacional. Essa história, no entanto, não era alvo apenas daqueles que faziam seus estudos particulares. Ela era incentivada e divulgada através de instituições e movimentos intelectuais, como os três exemplos que serão analisados, que contavam com o apoio da administração pública para suas iniciativas.

3.1 Diretório Regional de Geografia/Departamento Estadual de Geografia

O Diretório Regional de Geografia do estado do Rio de Janeiro configurou-se, para o período em questão, como uma das principais instituições promotoras de estudos da história regional. Foi criado em março de 1938, após o surgimento do IBGE e do Conselho Nacional de Geografia (Anuário, 1953, p. 87), órgãos que expressavam a institucionalização dos estudos geográficos no Brasil (Costa, *S/d.*, Penha, 1993). Apesar de ser uma instituição sob jurisdição federal, seu efetivo funcionamento coube à administração estadual (Anuário, 1949, p. 166). O Diretório ficou a cargo da Secretaria de Viação e Obras Públicas. Seu presidente era o Secretário titular da pasta. Luiz de

Souza, então diretor do Departamento de Engenharia, foi nomeado secretário do Diretório e era quem respondia pela presidência, na impossibilidade do titular.

O Diretório montou uma estrutura de atuação em todo o Estado, com a criação de diretórios municipais e com a nomeação de informantes distritais (Anuário, 1948, p. 243). Uma das suas primeiras iniciativas foi a realização de um plano de investigação sobre aspectos geográficos, com vistas a estabelecer os marcos limítrofes dos municípios e do estado. Tais levantamentos serviriam de base para a constituição de uma nova Carta Geral do Estado e para tal foi criado um departamento específico. Também foram criadas divisões administrativas que orientavam os planos de urbanização e de colonização do interior. Tais ações demonstram que o Diretório seguia os preceitos que norteavam a administração amaralista do estado: diagnosticar a realidade local e intervir em sua direção sem, no entanto, alterar seu perfil agrário. As ações do Diretório objetivavam civilizar o espaço urbano das cidades interioranas e fixar o homem em sua terra.

Em 1946, a Secretaria de Viação e Obras Públicas criou o Departamento Estadual de Geografia (Anuário, 1948, p. 264) e Luiz de Souza foi nomeado seu diretor. O DEG desvinculou uma série de atribuições do Diretório Geográfico, que se manteve como a instituição representativa do IBGE no Estado. A geografia era tida como um dos conhecimentos primordiais para a promoção do desenvolvimento nacional e regional. Nesse momento, o diretor de ambas instituições, propagandeava as principais iniciativas nesse sentido: os planos de recuperação econômica da Baixada Fluminense – orientando as populações locais sobre as “modernas” técnicas agrícolas e direcionando a colonização do interior – e de “urbanização das cidades e vilas fluminenses”.

Outras duas estratégias de fomento da produção de conhecimento sobre as localidades eram os concursos de monografias e a publicação do *Anuário*.

Em 1941, o Diretório deu início ao *Concurso de Monografias de Aspectos Municipais*. Estes concursos atraíam a participação de homens de letras de todo o estado, com trabalhos sobre as diversas regiões. Com sua divulgação “notou-se um movimento de aplauso à iniciativa, pois, na realidade, vários estudiosos aguardavam uma oportunidade para revelar certos conhecimentos geográficos especiais adquiridos, e daí, sentirem-se satisfeitos com ensejo que lhes foi oferecido” (Anuário, 1948, p. 250)

O primeiro número do *Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro* foi lançado em 1948 “para que fiquem assinalados os acontecimentos históricos de cunho geográfico de interesse, relacionados, sempre que possível, com a vida política, social e geográfica fluminense” (Anuário, 1949, p. 205). O *Anuário* era o veículo de divulgação

do “*movimento geográfico*” fluminense. Além de artigos resultantes de pesquisas desenvolvidas por geógrafos e historiadores, o periódico publicava os relatórios anuais do Diretório apresentados ao Conselho Nacional de Geografia, as deliberações por ele aprovadas; discursos de posse dos presidentes do IBGE, textos sobre Congressos Geográficos nacionais e internacionais e listagens de fontes e bibliografia.

Os artigos dedicados à história fluminense abrangiam quatro temáticas: toponímia, colonização, biografias e municipalidades. Neles observamos que a história local não se fazia descolada dos elementos geográficos. A história local só era passível de ser construída a partir da associação desses dois elementos: o meio (geografia) e o passado (história). Esses estudos colocavam-se uma questão de maior envergadura: como a localidade em análise poderia atuar no processo de revitalização política e econômica que então se desenvolvia. E para respondê-la um leque de dados eram reunidos, destacando, nesses casos, a história. Ela era compreendida como aquela capaz de dignificar o local, pois no ordenamento cronológico dos fatos, nas sinopses biográficas dos filhos ilustres, apresentava-se o que ela fora outrora. Que em tempos idos aquela faixa do território do estado dera sua contribuição para a construção de um tipo específico, o fluminense, e que colaborara no esplendor imperial. Era a história que podia apresentar as vocações locais onde seriam investidos os recursos do estado para que o dado município pudesse integrar-se no processo de revitalização que se implementava. Nesse sentido é mestra da vida, pois exemplar. Por outro lado, a narrativa realçava um processo que estabelecia continuidades entre o passado e o presente, projetando-se para o futuro. A história demonstraria assim um sentido progressivo. O presente se configurava pelo passado, mas não se confundia com ele. O presente forma-se pelo passado, mas caminhava em um sentido progressivo. A narrativa cronológica evolutiva, demarcando fases e períodos superados, indicava que o presente era mais uma etapa do devir venturoso.

3.2 A Faculdade Fluminense de Filosofia e o Curso de Estudos Fluminenses

Estudos Fluminenses foi o nome de batismo de um curso de extensão promovido pela Faculdade Fluminense de Filosofia entre novembro de 1953 e janeiro de 1956. Não se tratava de um curso de História do estado, mas, na verdade, de um fórum de discussão sobre a situação socioeconômica e a cultural local. Apesar de não ser um curso de história,

esta fazia parte do conjunto das preocupações daqueles que ali desenvolveram suas conferências. O *Curso de Estudos Fluminenses* materializava os esforços da Faculdade em se firmar como um espaço privilegiado de reflexão sobre o estado em um momento em que os discursos políticos e intelectuais locais afirmavam como sendo de recuperação, de soerguimento da terra fluminense no cenário político-econômico nacional. Nesse contexto, a história e a identidade regional se colocavam como pontos de pauta entre aqueles que projetavam a construção de um novo estado e de um novo homem fluminense. Entre os debates que então se travavam, a constituição de uma universidade local era tida como elemento importante para esses novos tempos. Os primeiros debates sobre o tema remontam aos anos de 1930, durante a elaboração da constituição estadual de 1936 (Constituição, 1936, p. 39).

As primeiras instituições de ensino superior na capital fluminense foram a Faculdade de Farmácia e Odontologia (1912), a Faculdade Livre de Direito (1912) e a Faculdade de Medicina (1926). Inicialmente surgidas como instituições privadas, foram sendo oficializadas, ou seja, passaram a cargo do governo estadual, nas décadas de 1910 e 1920 (Pereira, 1970, p. 10-15). A década de 1920 foi também um momento de intensos debates sobre a formação de uma universidade brasileira, materializada na criação da Universidade do Rio de Janeiro, que congregava as escolas superiores da capital do país (Nagle, 1976, p. 134-188). Em 1931, o então ministro da educação, Francisco Campos, legislou sobre o ensino superior e a formação de universidades. Neste plano, priorizava-se a criação de uma faculdade de educação, ciências e letras que promoveria a integração do ensino superior e tornava sua existência obrigatória para a concretização da formação das Universidades e para a formação das elites dirigentes do país (Paim, 1982; Costa, Bomeny, Schwartzman, 1982)

Durante a Primeira Semana de Ação Social Diocesana de Niterói, ocorrida em julho de 1946, Durval Pereira expôs a ideia de se organizar uma faculdade de filosofia. Em finais daquele ano, organizou-se a Sociedade Cooperativa Mantenedora da Faculdade Fluminense de Filosofia Limitada que possibilitaria a obtenção dos recursos necessários.

Nos anos de 1950, a Faculdade Fluminense de Filosofia já era uma instituição consolidada no cenário intelectual fluminense. O reconhecimento de seus cursos ocorreu em 1951 e 1954. O papel de instituição formadora dos professores e dos bacharéis, que atuavam nas escolas e em diversas instituições, era ressaltado como uma de suas funções na valorização da cultura fluminense. No entanto, não era apenas pelos seus cursos de graduação que a FFF se tornara *locus* privilegiado de formação pois formara seu Instituto

de Pesquisas que seria responsável por desenvolver pesquisas, conferências, cursos entre outras atividades. (Anuário, 1957, p.9-8)

Dentre os cursos realizados estava o Curso de Estudos Fluminenses, que teve suas atividades desenvolvidas entre novembro de 1953 e janeiro de 1956 com a realização de cinco conferências. (Anuário, 1957, P. 63-208) Elas foram publicadas no *Anuário* comemorativo ao primeiro decênio de existência da faculdade, acrescida de um estudo de Lourenço Filho realizado em 1943 a pedido do governo do estado: “*O grupo fluminense na cultura brasileira*”. O curso foi coordenado por Marcos Almir Madeira, jurista e sociólogo, discípulo de Oliveira Vianna e catedrático de sociologia da Faculdade.

Os estudos ali apresentados deveriam então ter um caráter prático: apontar soluções para os problemas enfrentados. Mas, para que tal fosse possível era necessário inventariar, diagnosticar a realidade, especialmente, a geoeconômica do estado. Todos os conferencistas eram unânimes em afirmar que suas falas eram um “*levantar questões*” para estudos futuros que a Faculdade desenvolveria. Nestes inventários a questão econômica ganhava relevância, em consonância com as proposições amaralistas. Edgard Teixeira Leite realizou um estudo sobre as potencialidades de desenvolvimento econômico do estado; Orlando Valverde dissertou sobre as regiões econômicas, mesmo caminho seguido por Celso Kelly ao apresentar o tema *Ecologia Fluminense*.

Por outro lado, a proposta desenvolvida no curso estava em consonância com os *Estudos Brasileiros*, movimento de reflexão intelectual sobre o Brasil em voga no período. Nas décadas de 1930 e 1940, configurou-se um vasto campo de reflexão de contornos pouco rígidos, herdeiro dos anseios modernistas, que procurava “(re)descobrir” o país (Gonçalves, 2003, p. 202). Desse grupo participavam, entre outros, Alice Canabrava, Caio Prado Júnior, José Honório Rodrigues, Gilberto Freyre, Otávio Tarquínio de Souza e Sérgio Buarque de Holanda, que se envolveram na produção do *Manual Bibliográfico de Estudos Brasileiros*, dedicando-se aos balanços historiográficos da produção existente. Reinventando a história do país, esses autores “*redescobriam*” os clássicos da historiografia nacional e destacavam as coletâneas documentais publicadas e os acervos inexplorados, ressaltando assim o muito que ainda havia por ser feito.

Redescobrir o estado do Rio de Janeiro também era o objetivo desse grupo. Redescobrir no sentido de inventariar, conhecer e propor soluções para as questões vivenciadas localmente. Esses autores partiam da ideia de que o estado do Rio de Janeiro estava em processo de recuperação econômica o que nos levou à constatação de que encaravam o período que imediatamente os precedeu, a Primeira República, como um

momento de estagnação ou de decadência. É emblemático o título da palestra de Edgard Teixeira Leite nesse sentido: “*A Velha Província. Terra do Futuro*”.

Através da análise histórica buscava-se constuir a especificidade local. Celso Kelly afirmava que o fluminense seria o elemento de integração nacional por possuir, em seu território, além uma variada gama de regiões geoclimáticas, uma tradição de união entre os povos migrantes, configurando assim o espaço privilegiado de brasilidade.

Apresenta-se a evolução histórica da capitania e província ressaltando-se ser nesses períodos que foram constituídas as bases da “vocação” econômica local. Identifica-se o período imperial como o auge do poderio econômico e do prestígio político fluminense. Idealizava-se essa fase como a Idade de Ouro a ser resgatada, por isso necessária de ser conhecida.

A história tinha assim uma função prática. Apresentar a tradição local, reafirmar valores tidos como vocacionais do estado, aqueles “*sólidos*” caminhos para o desenvolvimento futuro da região. A história sozinha, no entanto, de nada serviria – como afirmava Edgard Leite, “*o que importa não é o registro cronológico*” – mas ela comporia um campo de reflexão que possibilitaria o estabelecimento de projetos para a recuperação econômica do território fluminense. Daí a Velha Província ser a terra do futuro e não do passado.

3.3 Nossa terra, Nossa gente. A história em um jornal literário

Ao analisar o Diretório Regional de Geografia do Estado do Rio de Janeiro e o Curso de Estudos Fluminenses, percebemos que a história era uma temática importante na composição das reflexões sobre o estado. No caso do primeiro há, em grande medida, a subordinação da história à geografia. Já no segundo, ela compunha o leque de interesses daqueles que se propunham a conhecer e intervir na realidade local. Passemos agora a analisar um terceiro espaço de produção e valorização da história local que integrou esse cenário amaralista. Durante quase um ano o jornal *Letras Fluminenses* manteve uma coluna sobre a história dos municípios que compunham o estado.

O primeiro número de *Letras Fluminenses* foi lançado em julho de 1950. O grupo fundador propunha que este fosse um jornal diferente daqueles que até então se publicavam na capital do estado. Este seria um jornal dedicado à “*divulgação dos valores da terra, a decantada Velha Província de todos os tempos, cujas reservas no domínio da*

cultura são de molde a encorajar-nos no empreendimento” (Letras, 1950, p.1.). Um jornal literário, enfim. Mas a publicação de um periódico exclusivamente literário não era novidade. Niterói contava, desde o princípio do século XX, com inúmeras revistas do gênero (Ipanema, Ipanema, 1984; Whers, 2002; Monteiro, 2008). Naquele momento, os dois principais jornais da cidade – *O Fluminense* e *O Estado* – contavam com páginas ou suplementos literários (Ipanema, Ipanema, 1988). Seu diferencial seria ser um jornal. Era uma nova forma de divulgação das ideias. O grupo fundador era composto por Althayr Guimarães, Geir Campos, Horácio Pacheco, Luiz Magalhães, Luiz Palmier, Maurílio de Gouveia e Renato de Lacerda. Esse conjunto manteve-se à frente do jornal até o nono número (abril de 1953), quando foi reformulado, ficando Luiz Magalhães com a direção geral até 1991, quando veio a falecer. Dos poucos dados biográficos que localizamos sobre esse personagem consta que ele foi o responsável pelo Suplemento Literário do jornal *O Estado* na década de 1950. Este jornal era porta-voz do governo estadual. Durante a interventoria, Amaral Peixoto adquiriu a maior parte das ações do jornal e tornou a administração estadual seu principal proprietário.

O jornal seguia o padrão estético do período, com seis colunas de texto, em cada página, entremeadas por fotos e manchetes das reportagens ou charges e versos. Não possuía uma rígida padronização em relação ao número de páginas, quanto ao papel utilizado para circulação ou em relação às colunas temáticas. Apesar disso, houve uma certa regularidade em algumas colunas nos cinco primeiros números, que abrangeram o período de julho de 1950 a fevereiro de 1951. Foram elas: *Educação*, *Nossa Terra Nossa Gente*, *Folclore*, *Artes*, e *Livros Nossos Amigos*. O sexto número, de julho de 1951, foi dedicado a Oliveira Vianna, saquaremense que vivia em Niterói e que era considerado um ícone da intelectualidade fluminense, falecido naquele ano. A partir do sétimo número as colunas foram substituídas por *Fatos*, *Livros e Revistas*, e *Poesia e Teatro*.

Entre as primeiras colunas, duas constaram nos cinco números: *Folclore*, e *Nossa Terra Nossa Gente*, a cargo de Luís Antônio Pimentel e Luiz Palmier respectivamente.

O folclore era um tema caro à intelectualidade niteroiense de então, ocupando um lugar de relevo no debate sobre a identidade fluminense desenvolvido entre as décadas de 1940 e 1950. Foi em 1950 que se organizou, no estado do Rio de Janeiro, uma instituição especificamente a ele dedicada, seguindo um contexto nacional de valorização da temática: a Comissão Fluminense de Folclore (Fernandes, 2004). Luís Antônio Pimentel dela fez parte a partir de 1953, quando Luiz Palmier passou a ser seu secretário geral. Em

sua coluna abordou: a bola de gude, os cantos do Pinchanchão, a figura do João Curutu – de tradição indígena – Guru ou Três Marias e Oca ou Roda.

Luiz Palmier era responsável pela coluna sobre as histórias das municipalidades do estado. Natural de Sapucaia, onde nasceu em fins do século XIX, desenvolveu sua trajetória médica, política e intelectual no eixo Niterói-São Gonçalo. Já formado em Farmácia, pela Faculdade de Ouro Preto, transferiu-se em 1914 para Niterói a fim de cursar medicina na cidade do Rio de Janeiro. Em 1918, recém-formado, chegou a São Gonçalo para combater a gripe espanhola. Estabeleceu-se na cidade e desenvolveu uma reflexão sobre a formação da criança, que o levou a se associar aos projetos varguistas nas décadas de 1930 e 1940. Exerceu mandatos de vereador (1930), deputado constituinte do Rio de Janeiro (1935) e deputado estadual (1936-1937). A partir da década de 1940 intensificou sua produção intelectual, especialmente ligada à história (Reznik, 2003).

Entre julho de 1950 e julho de 1951, Palmier publicou artigos sobre São João Marcos, Sapucaia, São Pedro da Aldeia, Itaboraí e Saquarema. A análise dos textos nos permite observar alguns elementos constantes tidos como relevantes na composição da narrativa histórica sobre os municípios fluminenses. A identificação desses elementos não significa, contudo, que havia uma fórmula padronizante de construção textual em que os elementos eram simplesmente enquadrados.

Havia uma preocupação em definir geograficamente aquela unidade territorial a que se referia o texto. Tal definição incluía os limites fronteiriços da municipalidade, as sub-unidades (distritos e freguesias) que a formavam e a identificação dos elementos naturais que a compunham. São João Marcos, por exemplo, que teve seu território submerso pelas águas para instalação da represa da Light, teve seus limites associados à sua evolução político-administrativa (PALMIER, 1949).

Essa temática, a evolução político-administrativa, sinalizava que a história local era marcada por um ritmo próprio, tinha uma cronologia diferente daquela que pautava a História Pátria (Colônia – Império – República). O tempo da localidade era ditado pela sua evolução político-administrativa, que variava de local para local. Uma rápida mudança de status administrativo significava um sinal de progresso.

O patrimônio histórico também era valorizado. Eles representavam as marcas do passado no presente, símbolos de uma era de fausto que resistiam às intempéries do tempo e às ações do homem como monumentos a fazer lembrar o que outrora aquele município já representara. São Pedro da Aldeia, que fora um importante entreposto comercial no século XIX, ainda possuía “velhos casarões” e os:

Armazéns de proporções gigantescas. Atestado de maior valia e dos mais patentes, desse passado de glórias e desse fausto de tão gratas recordações continuam ainda, à margem da rodovia Niterói- Campos, as ruínas dos velhos casarões, que foram outrora outros tantos ricos armazéns de proporções gigantescas, alguns com mais de uma dezena de portas (Palmier, 1950, p. 10).

Patrimônio que poderia ser até mesmo o natural como a “*árvore grande*” que, tal qual uma coluna secular, resistia ao tempo na praça central de Sapucaia, a lembrar a seus moradores que aquela região fora um importante ponto de pouso das tropas que faziam a ligação das Minas Gerais com a capitania do Rio de Janeiro (Palmier, 1950, p. 7)

Outro patrimônio local eram os filhos ilustres que a terra dera ao estado e ao país. Um patrimônio moral. Relacioná-los significava conferir aos locais de origem uma dignidade de progenitores dos homens e mulheres que construíram a história da nação.

Narrar a história local era mostrar o lugar que aquela localidade desempenhava no conjunto do estado. Cada qual, ao seu modo, contribuíra outrora com o esplendor da Província e, por isso, eram os guardiães das tradições locais. São João Marcos e Rio Claro, são descritos como “*repositórios dos mais valiosos das tradições da terra fluminense. Guardam, por isso mesmo, uma tradição de cultura, de civismo, de opulência*” (Palmier, 1950, p. 4). O que não diferia, por exemplo, de Saquarema berço de Francisco José Oliveira Vianna, um dos maiores intelectuais fluminenses da primeira metade do século XX, e que, no período imperial, tornara-se, inclusive, alcunha do partido conservador que dirigira os destinos nacionais em boa parte do II Reinado. (Palmier, 1950, p.8)

Sapucaia surgia, assim, como um dos grandes bastiões da preservação das tradições locais que Palmier descrevia:

Essas glórias do passado, o presente grandioso e as possibilidades de promissor futuro, de que tanto e tão justamente se orgulham os sapucaenses, lídimos depositários e defensores ciosos detentores e conservadores desse valoroso patrimônio, assim constituído dessa e de tantas outras floriosas tradições sapucaenses, fluminenses, brasileiras (Palmier, 1950, p. 7).

Um futuro promissor... Esta era outra das características marcantes na produção de Luiz Palmier, a ideia de um futuro progressista e faustoso. Mas um futuro construído a partir desse conhecimento do passado, pois seria ele que daria o norte seguro, perdido, por exemplo, por Itaboraí. “*Essa mesma terra, com marcantes afirmativas, pelos esforços do seu povo e dos administradores, no sentido de pretenderem redimir-se dos muitos*

erros de várias gerações, reiniciando caminhada segura pelas estradas do progresso”(Palmier, 1950, p. 9).

Conhecer a história e as potencialidades físicas locais era o meio de garantir o progresso. Luiz Palmier elaborava seus textos visando construir uma imagem progressista para a região. Cada localidade possuiria uma especificidade que conformaria o conjunto fluminense e, por isso, cada qual podia ser considerada guardiã da tradição local. Por outro lado, construía-se um discurso no qual há uma espécie de *continuum* evolutivo em que a localidade estava caminhando sempre para o progresso. A história apontava esse caminho. Reconhecê-lo fazia-se mister e por isso era necessário conhecer a municipalidade. Analisar seu processo histórico para que a marcha não esmorecesse. Era necessário também conhecer as potencialidades geográficas, pois estas conformariam novas perspectivas. Explorar as riquezas naturais seria um caminho possível para imprimir maior agilidade a esse progresso.

4 O LUGAR DA HISTÓRIA NOS TEMPOS DE AMARAL

Pudemos observar que as décadas de 1940 e 1950 constituem-se em um rico momento para os estudos históricos fluminenses. As perspectivas governamentais associavam um discurso de construção de uma nova situação local à recuperação do lugar do estado no cenário nacional perdido no pós-proclamação da República. Ao se configurar o projeto político de Amaral Peixoto para o estado, este se alicerça nas tradicionais atividades agropastoris. Há uma opção pelo agrário. Mas um agrário que deveria ser modernizado, imprimindo-se novas técnicas produtivas e novas orientações às populações rurais. As ações implementadas no campo educacional e cultural, na interventoria de Amaral Peixoto e no seu governo de 1951-1954, colocam-no como defensor das tradições e da história local e seu regenerador. Tal perspectiva era compartilhada pelo mundo literário da capital fluminense. Os três exemplos destacados – o Diretório Regional de Geografia, a Faculdade Fluminense de Filosofia e o jornal *Letras Fluminenses* – são modelares nesse sentido.

O primeiro fora um departamento ligado à administração estadual que lhe municiaava com dados geográficos e projetos de modernização do campo. Aqui, a história compunha o leque de dados relevantes nos inventários e estudos realizados, pois lhes

apresentavam os caminhos já trilhados, expressando uma certa concepção de história exemplar que dava lições e que por acertos ou erros sinalizava um rumo a seguir.

Já a Faculdade Fluminense de Filosofia inseria-se no rol das instituições culturais de Niterói que contavam com dotações do governo para sua existência. Observamos também que a busca por uma constante aproximação com o governo estadual não ocorria apenas em relação à sua existência financeira. Muitos de seus professores também exerciam cargos em departamentos da administração estadual. Apenas a título de exemplo podemos citar Luiz Lamago, professor da Faculdade e consultor do Diretório Regional de Geografia, em 1956. A FFF procurava colocar-se como um *locus* privilegiado de reflexão e de direcionamento das ações políticas de recuperação do estado.

Curso de Estudos Fluminenses, nesse sentido, é revelador das iniciativas da faculdade. Nele buscava-se inventariar a realidade local e propor soluções práticas para sua reconstrução. Eram chamados a ministrar palestras filhos ilustres que possuíam projeção em suas áreas de especialização. Aí a história compunha o leque de preocupações no mesmo sentido que lhe era dado pelo Diretório e pelo Departamento Geográfico do Estado do Rio de Janeiro, como o instrumento para revelar a natureza local.

A coluna de Luiz Palmier no jornal *Letras Fluminenses* cristalizava esses ideais dispersos nas outras associações. As municipalidades eram apresentadas com os guardiães das tradições locais. Suas histórias revelariam a vocação do estado e serviriam como norte nesse processo de recuperação política e econômica do projeto amaralista. O jornal em si erguia-se como um divulgador do pensamento intelectual fluminense que deveria ser ouvido e que se fazia ouvir pela rede de sociabilidade em que estava imerso. Seu diretor estava no jornal oficial do estado, *O Estado*. Luiz Palmier era Vice-Presidente do Conselho Estadual de Serviço Social e membro do Diretório de Geografia.

As redes de sociabilidades que uniam esse universo político e intelectual fluminense das décadas de 1940 e 1950 não eram o único elemento que justificava essa interação. Elas conformavam o pensamento, a investigação e a análise sobre o local. A história, nesse contexto, era o fio condutor das análises. Era o conhecimento que permitia diagnosticar as vocações, o que era inerente ao estado; onde se deveria intervir e agir. Os estudos históricos então permitiam revelar a identidade fluminense.

REFERÊNCIAS

- MUSEU ANTÔNIO PARREIRAS. **ANAIS do Museu Antônio Parreiras**. v. 1, 1952-1953. Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica Editora, 1953.
- FACULDADE FLUMINENSE DE FILOSOFIA. **ANUÁRIO da Faculdade Fluminense de Filosofia**. Niterói: Gráfica Falcão, 1957.
- RIO DE JANEIRO (Estado). **Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro**. N 1-16, 1948-1965. [S. l.: s.n.], [s.d.].
- CAMARGO, Aspásia *et alli*. **Artes da política**. Diálogo com Amaral Peixoto. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira/CPDOC-FGV, Niterói: EDUFF, 1986.
- RIO DE JANEIRO (Estado). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. [S. l.: s.n.], 1936.
- FALCÃO, Rubens. **Missões Culturais**. Niterói: Imprensa Oficial, 1951.
- FALCÃO, Rubens. **Novos caminhos na educação fluminense**. Niterói: Imprensa Nacional, 1946.
- GURGEL, Heitor. **O governo Amaral Peixoto (1937-1945)**. Rio de Janeiro: s/ed., 1950.
- LETRAS Fluminenses**. Niterói: [s.n.], [déc. 1950].
- PALMIER, Luiz. Centenário de Itaverá. *In*: RIO DE JANEIRO (Estado). **Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio. 1949. n.2, p. 39.
- PALMIER, Luiz. Comemorações centenárias: São João Marcos e Itaverá. *In*: **Letras Fluminenses**, Ano I, n. 1, jul. 1950, p. 4 e 9.
- PALMIER, Luiz. História antiga de Itaboraí. *In*: **Letras Fluminenses**, Ano I, n. 5, jan./fev. 1951, p. 9.
- PALMIER, Luiz. Oliveira Viana e Saquarema. *In*: **Letras Fluminenses**, Ano I, n. 6, mar./jul. 1951.
- PALMIER, Luiz. São Pedro da Aldeia. *In*: **Letras Fluminenses**, Ano I, n. 4, nov./dez. 1950, p. 10.
- PALMIER, Luiz. Sapucaia através dos séculos. *In*: **Letras Fluminenses**. Ano I, n. 2, ago./set. 1950, p. 7; Ano I, n. 3, out. 1950, p. 7.
- ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (Orgs). **Memória e Patrimônio**. RJ: DP&A, 2003.

BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: RIOUX, Jean-Pierre, SIRINELLI, Jean-François (dir.). **Para uma história cultural**. Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p. 349-363.

CASTRO, Silvia Pantoja. **Amaralismo e Pessedismo Fluminense**. O PSD de Amaral Peixoto. Tese Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 1995.

CATROGA, Fernando. **Memória, história e historiografia**. Lisboa: Quarteto, 2001.

COSTA, Rafael Navarro. **A política fluminense no pós-30: uma análise da interventoria de Ari Parreiras e do governo de Protógenes Guimarães (1932- 1937)**. Monografia Graduação em História. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2005.

COSTA, Rafael Navarro. **Tecendo as redes da política: articulações e projetos na construção do amaralismo**. dissertação Mestrado em História. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA Vanda, SCHWARTZMAN, Simon, BOMENY, Helena Bomeny. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra/Edusp, 1982.

FERNANDES, Rui Aniceto Nascimento. **Construindo o folclore fluminense: intelectuais, educação e política no Estado do Rio de Janeiro. 1949-1961**. 2004. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

FERNANDES, Rui Aniceto Nascimento. **Historiografia e a identidade fluminense: a escrita da história e os usos do passado no Estado do Rio de Janeiro entre as décadas de 1930 e 1950**. 2009. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FERREIRA, Marieta de Moraes. **Em busca da Idade de Ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República (1889-1930)**. RJ: Ed. UFRJ/Tempo Brasileiro, 1994.

FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). **A República na Velha Província**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

FIGUEIREDO, Haydée da Graça Ferreira de. **Curso Normal Rural de Cantagalo: uma experiência fluminense na história da formação de professores**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 1991.

FONSECA, Márcio. Faculdade Fluminense de Filosofia (1946-1961). Monografia (Graduação em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1997.

GOMES, Ângela. História, historiografia e cultura política no Brasil. In: BICALHO, Maria; GOUVÊA, Maria, SOIHET, Rachel (Orgs). **Culturas políticas**. Ensaios de história cultura, história política e ensino de história. RJ: Mauad, 2005.

GONÇALVES, Márcia. **Em terreno movediço**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2009.

HARTOG, François. **O século XIX e a história**: o caso Fustel de Coulanges. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

HARTOG, François. **Tempo e História**: como escrever a história da França hoje? História Social. Campinas: Unicamp, n. 3, 1996.

HEES, Martha Pereira das Neves. **As Missões Culturais no Estado do Rio de Janeiro**: jornadas educacionais entre o assistencialismo religioso e o missionarismo político. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2000.

IPANEMA, Cybelle de; IPANEMA, Marcelo de. **Imprensa fluminense**: ensaios e trajetos. Rio de Janeiro: Instituto de Comunicação Ipanema, 1984.

IPANEMA, Cybelle de; IPANEMA, Marcelo de. **Catálogo de periódicos de Niterói**. RJ: Instituto de Comunicação Ipanema, 1988.

MALERBA, Jurandir (Org.). **A história escrita**. SP: Contexto, 2006.

MONTEIRO, Evelyn Morgan. **A Revista**: modernismo e identidade fluminense (1919-1923). Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2008.

MOREIRA, Regina da Luz. **Tempos de Amaral**. Niterói: Imprensa Oficial do ERJ, 2005.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. São Paulo/Rio de Janeiro: EPU/Fundação Nacional de Material Escolar, 1976.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. **Projeto História**, São Paulo, n. 10, 1993. Edição Revisitada. Programa de Estudos Pós-Graduandos em História, Departamento de História, PUC-SP.

PARREIRAS, Antônio. **História de um pintor contada por ele mesmo**. Niterói: Typographia Dias Vasconcellos & C., 1926.

PENHA, Eli Alves. **A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

PEREIRA, Durval Batista. **Contribuição para a história da Universidade Federal Fluminense**. Niterói: s/n, 1970[?].

PERREIRA, José Veríssimo da Costa. A Geografia no Brasil. In: AZEVEDO, Fernando de (Org.). **As ciências no Brasil**. Vol. 1. São Paulo Melhoramentos, s/d. p. 315-412.

REZNIK, Luís (Org.). **O intelectual e a cidade**: Luiz Palmier e a São Gonçalo Moderna. Rio de Janeiro: Eduerj/São Gonçalo Letras, 2003.

RODRIGUES, Helenice de Souza. **Rememoração/ comemoração**: as utilizações sociais da memória. Revista Brasileira de História. SP: ANPUH/ Humanitas, v. 22, n. 44, 2002.

TAVARES, Renato Vieira. **O Museu Antônio Parreiras**: memória e história de um pintor na administração de Jefferson D'Ávila Júnior. Dissertação (Mestrado em história). - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2009.

VIEIRA, José Ribas. **A Universidade Federal Fluminense**: de um projeto adiado à sua consolidação institucional. Niterói: Imprensa Universitária da UFF, 1986[?].

WEHRS, Carlos. **Capítulos da memória niteroiense**. 2 ed. Niterói: Niterói Livros, 2002.

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

ABOLIÇÃO E SOCIABILIDADES DIPLOMÁTICAS: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA ABOLICIONISTA NA PETRÓPOLIS DE 1888

ABOLITION AND DIPLOMATIC SOCIABILITIES: REFLECTIONS ON THE ABOLITIONIST EXPERIENCE IN 1888 PETRÓPOLIS

Lucas Ventura da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-4052-0241>

Correspondência: lucasventura1998@hotmail.com

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil e
Instituto Histórico de Petrópolis (IHP), Petrópolis, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2025.87309

Recebido em: 16 set. 2024 | **Aceito em:** 26 nov. 2024

RESUMO

Este texto está inserido nos debates associados ao que foi, grosso modo, o abolicionismo e o fim da escravidão no Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente, no alto da serra fluminense, em Petrópolis. A proposta é discutir os momentos finais da escravidão na cidade, atentando para as movimentações abolicionistas de 1888, e às dinâmicas mobilizadas pelas elites na legitimação e manutenção do poder. A partir de fontes de tipologias variadas, sob a guarda do Museu Imperial e Fundação Biblioteca Nacional, percorreremos as festas, concertos e bailes ocorridos em Petrópolis em prol da abolição, com o foco na presença de diplomatas e nos interesses em torno disso. Abordaremos, portanto, o que significou a sociabilidade diplomática nos momentos finais da ordem escravista em Petrópolis.

Palavras-chave: Petrópolis; abolição; abolicionismos; sociabilidade; relações internacionais.

ABSTRACT

This text is part of the debates associated with what was, roughly speaking, abolitionism and the end of slavery in the state of Rio de Janeiro, more specifically in the highlands of Rio de Janeiro, in Petrópolis. The aim is to discuss the final moments of slavery in the city, paying attention to the abolitionist movements of 1888 and the dynamics mobilized by the elites to legitimize and maintain power. Using various types of sources held by the Imperial Museum and the National Library Foundation, we will look at the parties, concerts and balls that took place in Petrópolis in support of abolition, focusing on the presence of diplomats and the interests surrounding this. We will therefore look at what diplomatic sociability meant in the final moments of the slave order in Petrópolis.

Keywords: Petrópolis; abolition; abolitionisms; sociability; international relations.



1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo discutir questões relacionadas à experiência abolicionista na Petrópolis de 1888, tendo por foco as sociabilidades diplomáticas. A temática da pesquisa surgiu a partir do contato com a documentação sob a guarda do Arquivo Histórico do Museu Imperial, onde, deparamo-nos com um documento que muito nos inquietou: a ata da solenidade de entrega dos títulos de remissão¹ aos “últimos” escravizados de Petrópolis, datada de 1º de abril de 1888². Partindo dela, encontramos uma série de outros documentos que nos mostrou uma movimentação intensa, articulada pelas elites, no ano da abolição na cidade e que merecia a devida atenção. Essas experiências e o contato com a documentação gestou a pesquisa apresentada.

O documento é um manuscrito que contém duas folhas duplas. Na parte superior esquerda, possui o carimbo da instituição à qual pertence, Arquivo Histórico do Museu Imperial. Traz no cabeçalho uma breve descrição do item e por quem foi lavrado, o conselheiro José da Silva Costa. Da primeira página até a metade da segunda, é texto corrido e, logo após, as assinaturas de alguns dos presentes na solenidade, começando com os membros da família imperial.

Nessa sequência de autógrafos, vários pontos chamam a atenção, em especial, a presença de sete representantes de legações estrangeiras, seis ministros plenipotenciários e um *chargé d'affaires* (encarregado de negócios). Com o desenrolar da pesquisa, vimos que o 1º de abril era a culminância de um processo que já estava em andamento na cidade. Após isso, por meio da análise da documentação produzida pela imprensa local da época, identificamos que quase dois meses antes da solenidade da abolição, no dia 14 de fevereiro, foi oferecido pela princesa regente, no Hotel Orleans, um baile para a diplomacia que se achava na cidade. Esses dois pontos são fundamentais para trabalharmos as relações entre abolição e escravidão com o lugar que o Brasil ocupava no cenário mundial do período, marcando Petrópolis como um espaço privilegiado no jogo político do Império. Nessa direção, inserir a diplomacia nas movimentações para a abolição não era um mero detalhe, mas, importante e estratégico, uma vez que nesse

¹Podemos dizer que um título de remissão consistia num tipo de carta de liberdade. Do ponto de vista do Direito, remissão é a forma de extinguir uma obrigação previamente estabelecida, posto isso, aquele que recebia um título deixava sua condição de “escravo”, passando à condição de liberto. Assim, não tendo mais a “obrigação” de servir ao “senhor”.

²I-DMI-01.04.1888-IB.at. Museu Imperial/Ibram/Ministério da Cultura.

momento estava no horizonte de expectativas³ dos dirigentes imperiais a continuidade da Monarquia, tendo a princesa Isabel como imperatriz no possível Terceiro Reinado⁴.

Norteados pelo paradigma indiciário, proposto pelo historiador italiano Carlo Ginzburg (1989, p. 143), lançamos mão de outros itens documentais, além da ata de 1º de abril. Do acervo do Museu Imperial foram: as atas da Câmara Municipal de Petrópolis⁵; o programa da batalha de flores⁶, realizada no contexto dos festejos do carnaval de 1888, contendo toda a movimentação do evento; e o *Diário e notas autobiográficas* de André Rebouças, publicado em 1938, nele é registrada boa parte da movimentação abolicionista em Petrópolis no ano da abolição.

Além disso, foram de suma importância três periódicos disponíveis na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional⁷. São eles: *Almanak Laemmert*, tendo sua primeira edição datada de 1844, o periódico divulgava as condecorações, titulações, administração imperial, legações, indicador alfabético com residências, entre outros, fundamental para compreendermos a organização da Corte e o movimento das elites; *Correio Imperial*, gazeta de notícias editada pelos filhos da princesa Isabel com o auxílio de seu preceptor barão de Ramiz Galvão, publicado nos anos de 1887 e 1888, onde trouxeram toda a cobertura dos festejos de cunho abolicionista na Petrópolis de 1888; e o *Mercantil*, jornal local de caráter abolicionista, que registrou o que estava na pauta pública da época, noticiando alforrias, festas, concertos e bailes abolicionistas na cidade.

A seguir analisaremos processo de extinção da escravidão no Brasil, desde as primeiras tentativas de proibição do tráfico de escravos, passando por toda pressão estrangeira e o movimento abolicionista, até as últimas leis inseridas na lógica da abolição gradual. Logo após, discutiremos parte dos resultados da análise das fontes documentais, construindo e percorrendo as movimentações para a abolição em Petrópolis.

³Sobre a categoria de análise espaço de experiência e horizonte de expectativas, ver: KOSELLECK, Reinhart. "Espaço de experiência e horizonte de expectativa: duas categorias históricas". In: _____. **Futuro Passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Tradução: Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira; revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto-Ed. PUC-Rio, 2006. p. 305-327.

⁴Esse debate é verticalizado no terceiro capítulo da dissertação: SILVA, Lucas Ventura da. **Movimentando a abolição**: sociabilidades, emancipação e liberdade na Petrópolis imperial (1884-1888). 2023. 156f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023.

⁵Atas da Câmara Municipal de Petrópolis. Museu Imperial/Ibram/Ministério da Cultura.

⁶I-DLC-[12.02.1888]-CI.BR.d. Museu Imperial/Ibram/Ministério da Cultura.

⁷Hemeroteca Digital. **BNDigital**. Disponível em: <http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>

2 A PRESSÃO INTERNACIONAL E O PROCESSO DE ABOLIÇÃO NO BRASIL

Falar sobre o processo de extinção da escravidão no Brasil traz uma série de implicações. A abolição não veio por meio de um único segmento, muito pelo contrário, foram vários os polos de reivindicação e contestação que condicionaram o seu fim legal mediante a Lei Imperial nº 3.353, de 13 de maio de 1888, a Lei Áurea. Podemos destacar a dinâmica de revoltas e fugas escravas, as estratégias políticas e judiciais, o movimento abolicionista propriamente dito e toda a pressão estrangeira sobre o Brasil em face ao contexto internacional de decadência do sistema escravista. Os dois últimos pontos terão importância particular em nossa análise.

Podemos afirmar que o início do processo de abolição da escravidão no Brasil, do ponto de vista legal, está intimamente ligado ao contexto internacional, onde a escravidão vinha perdendo legitimidade. A transição do século XVIII para o XIX foi um momento importante, onde o sistema colonial tradicional entrou em crise e as antigas formas de dominação e explosão foram perdendo espaço. A historiadora Emília Viotti da Costa (2010), em seu livro *Da Monarquia à República: momentos decisivos*, defende que “nos países em que se processou a Revolução Industrial os novos grupos ligados ao capitalismo industrial que passaram a influenciar a política condenaram a escravidão” (Costa, 2010, p. 274). O sistema escravista, portanto, foi pouco a pouco perdendo lugar no ambiente internacional.

Na primeira metade do século XIX, o país que mais pressionou e exigiu respostas de Portugal e, posteriormente, do Brasil sobre o problema da escravidão, nesse momento mais especificamente a proibição do tráfico, foi a Inglaterra. “Depois de vinte anos de luta, a Inglaterra tinha abolido o tráfico escravo atlântico em 1807 e adotou imediatamente uma política de promover a abolição internacional” (Bethell, 2012, p. 135). Ainda na primeira década do Oitocentos, no contexto da transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, Portugal firmou com os britânicos, por meio do Tratado de Aliança e Amizade, limitar o tráfico em seus territórios e a contribuir com a campanha contra o comércio de escravos, comprometendo-se realizar novas ações para a sua extinção completa. Após esse primeiro compromisso, outras tratativas vieram nesse mesmo intuito. Segundo o historiador inglês Leslie Bethell (2012):

Em 1815, num tratado assinado durante o Congresso de Viena, Portugal declarou ilegal o tráfico escravo acima do Equador. E em 1817, numa

convenção adicional ao tratado de 1815, Portugal concedeu à Marinha britânica o direito de combater o tráfico ilegal em alto-mar – principalmente o “direito de busca”, o direito de deter navios suspeitos de transportar escravos ilegalmente e enviá-los a julgamento em “tribunais de comissão mista” anglo-portugueses, constituídos especificamente para este fim, em Freetown, Serra Leoa e Rio de Janeiro (Bethell, 2012, p. 135).

Esse período, décadas de 1810 e 1820, foi marcado por forte efervescência nos campos político, social, econômico e cultural no Brasil. Foram uma série de acontecimentos e de mudanças significativas num curto período de tempo: no início do século, em 1808, a Corte portuguesa é transferida para o Rio de Janeiro; em 1815, Brasil é elevado a Reino de Unido de Portugal, Brasil e Algarves; em 1821, d. João VI volta para Portugal no contexto da Revolução Liberal do Porto, deixando d. Pedro como príncipe regente; e em 1822, é proclamada a Independência do Brasil.

A partir de 1822, deu-se início ao processo de reconhecimento da independência e para que o novo império fosse reconhecido pela Inglaterra, o Brasil tinha que se submeter a algumas negociações e, certamente, a abolição do tráfico atlântico seria uma delas. Com isso, em 1826, foi firmado o Tratado Anglo-Brasileiro, onde o Brasil comprometia-se em extinguir o comércio de escravos dentro de três anos.

No entanto, abolição definitiva do tráfico de escravos não era uma ideia bem vista por parte dos parlamentares. Um dos principais nomes que fazia oposição a proposta era o deputado Raimundo José da Cunha Matos. Os argumentos giravam em torno, principalmente, da defesa da soberania nacional, por conta da pressão britânica, e que aquele momento não era o adequado para extinção da “importação de escravos”, como era denominado, pois contrariava os interesses nacionais, sobretudo, daqueles que mais se beneficiavam com os altos lucros do tráfico⁸.

Com o Tratado Anglo-Brasileiro, o comércio de escravos se tornaria ilegal em março de 1830, já que o acordo determinava um prazo de três anos após sua ratificação, que aconteceu em 1827, para o Brasil extinguir o tráfico. “O governo brasileiro se viu imediatamente sob intensa pressão britânica para cumprir sua obrigação de criar e colocar em vigor leis proibindo a importação de escravos no Brasil” (Bethell, 2012, p. 142-143). Foi nesse momento, no contexto da Regência, que foi aprovada a Lei de 7 de novembro

⁸Para saber mais, ver: PARRON, Tâmis. **A política da escravidão no Império do Brasil, 1826-1865**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011; QUEIROZ, Bianca Martins. **Raimundo José da Cunha Matos (1776-1839): “A pena e a espada a serviço da pátria”**. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

de 1831, também conhecida por Lei Feijó, que declarava livres os escravos vindos de fora do Império e impunha penas aos importadores.

A expressão popularmente conhecida “lei para inglês ver”, isto é, a que não pegou, estava associada diretamente com a lei de 1831, uma vez que tinha relação com a pressão britânica e ao persistente contrabando nos períodos seguintes. Há intenso debate na historiografia sobre o assunto. Historiadores como Emília Viotti da Costa (2010), Leslie Bethell (2012) e José Murilo de Carvalho (2019) seguem a linha da lei que não foi posta em prática, destacando a falta de medidas mais concretas para sua implementação, visto que de 1831 a 1850 mais de 500.000 africanos foram traficados para o Brasil para serem escravizados. No entanto, historiadores como Tâmis Parron (2011), Beatriz Mamigonian (2017) e Keila Grinberg (2018) caminham em sentido oposto, defendem a lei como um importante instrumento de articulação nos debates antiescravistas. Ressaltam que, do ponto de vista jurídico, após 1831 o comércio passa a ser ilegal, nesse sentido, os africanos que entrassem no Brasil após isso eram legalmente considerados livres. Levando em conta que a lei nunca deixou de estar em vigor, foi com base nesse argumento que Luiz Gama, por meio de ações de liberdade, libertou, a partir da década de 1860, centenas de africanos que foram ilegalmente escravizados.

A persistência da entrada de africanos no Brasil, principalmente a partir do período marcado pela reação conservadora (1837-1840), fez com que a Inglaterra pressionasse ainda mais as autoridades brasileiras, chegando o parlamento inglês em 1845, por meio da Lei Alberdeen, considerar o tráfico brasileiro como pirataria. “Prosseguir no tráfico era desafiar os ingleses” (Costa, 2010, p. 286).

Em meio a um ambiente de fortes discussões políticas, em um Império que ainda estava se consolidando, o tráfico ilegal de africanos, foi conseguindo aos poucos, ser controlado. Dezenove anos depois da lei de 1831, foi aprovada a Lei nº 581 de 4 de setembro de 1850, conhecida também por Lei Eusébio de Queirós, que estabelecia medidas para a repressão do tráfico de africanos.

Tendo em vista que as pessoas escravizadas, nesse contexto, apresentavam baixos índices de natalidade e mortalidade elevada, impedir, de fato, o tráfico era um passo importante a ser dado. Portanto, a eliminação do contrabando de africanos, inserido numa lógica de abolição gradual, anunciava no horizonte um fim para a escravidão.

2.1 Após o controle do tráfico de escravos

Outro ponto importante para nosso debate, e fundamental para pensar o antiescravismo pós-proibição do comércio escravo, está no processo de formação do movimento abolicionista brasileiro, este por sua vez inserido também num contexto da experiência internacional.

No texto, *Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-88)*, a socióloga Angela Alonso (2015) defende que, a partir da década de 1860, existia um ambiente favorável, uma dinâmica interna e externa que condicionou o princípio da formação de um movimento social no Brasil, o abolicionista.

Alguns fatores foram fundamentais para que tivesse início o movimento, entre eles a própria conjuntura internacional de revoltas e contestação da escravidão. Podemos afirmar que o Brasil tinha ampla companhia escravista até o século XVIII, no entanto, a partir da primeira metade do século XIX, o contexto foi modificado. Grande parte das colônias espanholas nas Américas fizeram sua emancipação nesse período. Era o momento abolicionista. Nas décadas de 1850, 1860 e 1870, em vários países a escravidão foi extinta, entre eles, Argentina, Peru, Havaí, Venezuela, Moldávia, Jamaica, Colômbia, Estados Unidos e Cuba. Assim sendo, o ambiente que cercava o Brasil colocava-o em lugar de desprestígio por ainda persistir no escravismo (Alonso, 2015, p. 30).

Esse momento de movimentação mundial, a contestação da ordem escrava deu lugar a uma circulação de experiências políticas em prol do fim da escravidão no âmbito internacional. Alonso (2015, p. 30-31) afirma a existência de uma rede mundial antiescravista espalhada pela Europa, América e África. O abolicionismo brasileiro, por sua vez também estava inserido nessa rede. Os integrantes do movimento tinham contato e respaldo político transnacional, fundamental para sua consolidação, e dois nomes foram importantes nesse sentido: Abílio César Borges e Joaquim Nabuco. Ambos acreditavam que a luta pela abolição só lograria êxito com o apoio internacional. Bethell (2012) argumenta que Nabuco vai até a Europa a fim de mobilizar a opinião pública internacional em prol da abolição no Brasil.

Ele se reuniu com líderes abolicionistas portugueses em Lisboa, com os abolicionistas espanhóis, cubanos, porto-riquenhos e filipinos em Madri, e com os abolicionistas franceses em Paris. Mas sua meta principal era Londres. Chegando em fevereiro de 1881, ele contactou imediatamente a Sociedade Contra a Escravidão Britânica e Estrangeira, que fora fundada em 1839, depois da libertação dos

escravos no Império britânico, justamente para promover a abolição da escravidão em todo o mundo, e que Nabuco considerava de longe a mais importante de todas as associações abolicionistas mundiais (Bethell, 2012, p. 147).

Nessa perspectiva, a experiência cosmopolita de formas de organização experimentadas por outros movimentos apresentou-se como importante subsídio antiescravista para o abolicionismo brasileiro.

O movimento abolicionista no Brasil foi organizado e articulado. As estratégias de mobilização e manifestação eram diversas. Alonso (2015, p. 429) afirma que, de 1878 a 1888, pode-se contabilizar um total de 296 associações, grupos e instituições organizados no movimento, espalhados pelo Império. Sustenta ainda que, a respeito do repertório de estratégias políticas, o abolicionismo brasileiro foi significativo, pois foram 2.214 tipos e formas de estratégias e manifestações do movimento, de 1868 a 1888, divididos em: 200 ações institucionais; 646 manifestações públicas em espaço fechado; 189 manifestações públicas em espaço aberto; 442 ações de difusão; 89 ações simbólicas; 407 ações diretas e 71 ações de confrontação.

A chamada “questão servil” foi se tornando pauta de discussão pública, sendo debatida no parlamento e fora dele. No entanto, os parlamentares que representavam os interesses de grandes proprietários, latifundiários, não tinham apreço pela discussão e a postergavam sempre que possível.

Com a Guerra do Paraguai, conhecida também como Guerra da Tríplice Aliança, o problema da emancipação se tornou mais intenso. Pela alta demanda de homens para servirem o Brasil na guerra, no dia 6 de novembro de 1866 foi decretada a liberdade gratuita aos escravizados da nação que tivessem condições de servir ao exército, estendendo-se o benefício às suas esposas⁹. A decisão foi alvo de uma infinidade de discussões, tanto entre ministros e parlamentares quanto na opinião pública. Foram colocadas em pauta duas grandes questões para o Brasil naquele momento: a guerra e a escravidão. A participação de escravizados nos conflitos ofereceu novas questões aos que lutavam pela emancipação. É nesse contexto, décadas de 1860 e 1870, que a campanha em prol da abolição se fortificou¹⁰.

Nas décadas de 1870 e 1880, os debates sobre a questão escrava tornaram-se pauta de primeira ordem, a propaganda abolicionista e as possibilidades de liberdade tornaram

⁹Decreto nº 3.725, de 6 de novembro de 1866. Em virtude da Guerra do Paraguai, concedia liberdade gratuita aos escravos da Nação designados para o serviço do exército.

¹⁰Para saber mais, ver: COSTA, Emília Viotti da. **A abolição**. 5ª ed. São Paulo: Global, 1994.

o cativo mais difícil de suportar.

Um ponto importante que devemos abordar sobre a morosidade na extinção da escravidão no Brasil é a ideia, largamente defendida pela classe senhorial, do princípio da propriedade privada. Para o historiador Sidney Chalhoub (2011) a defesa dessa proposta, de certa forma, garantia a continuidade da escravidão.

Esse é um dos eixos fundamentais do debate a respeito do encaminhamento político que se devia dar à “questão servil” na segunda metade do século XIX. Afinal, discutir a liberdade de escravos significava interferir no pacto liberal de defesa da propriedade privada e, além disso, era a própria organização das relações de trabalho que parecia estar em jogo (Chalhoub, 2011, p. 121).

O artigo 179 da Constituição do Império do Brasil, de 1824 – o qual versava sobre a inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos, tendo por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade – era amplamente acionado nas discussões a respeito da abolição. Podemos afirmar, assim, que a opção por uma extinção gradual se deu muito em função da defesa, quase irrestrita, do direito de propriedade privada.

O período a partir da década de 1860 é importante para pensarmos a institucionalização da proposta de abolição gradual. Nesse sentido, antes da Lei Áurea, foram aprovadas duas medidas significativas: Lei do Ventre Livre e Lei dos Sexagenários. As duas, por sua vez, foram votadas em meio a um clima de apreensão das classes senhoriais, funcionando como uma espécie de medida protelatória, uma resposta às pautas abolicionistas.

A lei de 1871, ficando conhecida por Ventre Livre por conta de seu artigo 1º, deixava clara a recusa do Brasil por uma emancipação imediata e a opção pela abolição gradual. No entanto, “significativamente, essa lei, que declarava livres os filhos de escravas nascidos a partir daquela data, marcava o começo do desmantelamento oficial do escravismo” (Cunha, 1986, p.125).

Mais adiante, na década seguinte, os anos de 1880 passaram os momentos mais intensos do processo de contestação da escravidão no Brasil. No ano de 1884 duas províncias do Império, Ceará e Amazonas, não tinham mais escravizados.

Com a queda do ministério liberal de Manoel de Souza Dantas, José Antônio Saraiva assumiu a presidência do Conselho de Ministros em maio de 1885 e renunciou ao cargo em agosto do mesmo ano. Com a renúncia de Saraiva, o Imperador chamou o conservador João Maurício Vanderlei, o barão de Cotegipe, para formar um novo

gabinete. Com isso, em meio a um ambiente de turbulência e contestação, foi aprovada a Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885, conhecida também por Lei Saraiva-Cotegipe ou Lei dos Sexagenários (Costa, 1994).

Mostrando-se controversa, a lei de 1885 reafirmou a extinção gradual da chamada “questão servil”, determinou nova matrícula de escravos, ampliou e definiu novos critérios de alforria pelo Fundo de Emancipação¹¹, obrigou o forro que quisesse ficar na fazenda a prestar serviços compatíveis com sua força, entre outras ações. Nesse sentido, a lei não trazia nada de revolucionário; apresentou-se como uma resposta, um tanto retrógrada, à opinião pública e ao próprio movimento abolicionista, uma vez que no ano de 1884, as capitais Fortaleza e Manaus haviam decretado o fim da escravidão nas respectivas províncias, dando mais vigor ao movimento.

É importante ressaltar que, além de sua forma calcada na ideia de uma abolição gradual, ambas as leis foram de fundamental importância para o processo de emancipação no Brasil.

Pouco depois dos Sexagenários, a escravidão já se mostrava uma instituição falida. Os escravizados em massa deixavam as fazendas, e as autoridades pareciam ter perdido o controle da situação. Assim, após a queda do gabinete Cotegipe em março de 1888, João Alfredo Corrêa de Oliveira, um conservador pró-abolição, como presidente do Conselho de Ministros, assumiu o compromisso de aprovar o projeto da Lei Áurea e, em 13 de maio de 1888, por meio da Lei nº 3.353, foi extinta a escravidão no Brasil¹².

Pensar esse período não é uma tarefa simples. Discutir sobre abolição nos faz pensar em nossa própria trajetória e na relação entre escravidão e liberdade, mais escravidão do que liberdade, em que foram colocados nossos antepassados. Nessa perspectiva, é importante dizer que a abolição não veio, e se veio, por um único segmento, pois a resistência escrava e suas manifestações, a organização do movimento abolicionista, as estratégias políticas, a experiência internacional e o lugar que o Brasil ocupava no cenário mundial foram indispensáveis para o fim legal do sistema.

É fundamental para nossa discussão, portanto, pensar esse contexto mais amplo do processo de abolição, destacando, sobretudo, a pressão internacional e o movimento

¹¹Criado pela Lei nº 2.040, Lei do Ventre Livre, e aprimorado pela Lei nº 3.270, Lei dos Sexagenários, o Fundo de Emancipação consistia em recursos com o objetivo de promover a emancipação gradual, por meio de indenização aos respectivos senhores proprietários de escravos, de acordo com os critérios de classificação estabelecidos.

¹²Para saber mais, ver: MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. Legislação emancipacionista, 1871 e 1885. In: SCHWARCZ, Lília Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (Orgs.). **Dicionário da escravidão e liberdade**: 50 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 277-284.

abolicionista, visto que as movimentações que ocorreram em Petrópolis no ano de 1888 integram essa historicidade. A experiência abolicionista petropolitana, que será abordada adiante, não pode ser encarada como um fato isolado, é necessário, desse modo, que seja diretamente inserida na conjuntura dos debates mobilizados neste tópico.

3 A “CORTE” ENTRE FLORES E FESTAS: ESTRATÉGIA POLÍTICA E DIPLOMACIA NA PETRÓPOLIS DE 1888

No primeiro contato com os documentos do acervo do Museu Imperial, principalmente, a ata da solenidade de libertação e as atas da Câmara Municipal, poderíamos supor que o festejo de 1º de abril de 1888, data da abolição em Petrópolis, seria resultado de um processo que já estava em curso. Dessa maneira, buscamos outras fontes que pudessem nos ajudar a pensar o contexto petropolitano, sobretudo, nas agitações anteriores a abril. Para nossa surpresa, a partir da documentação produzida pela imprensa, tivemos contato com uma efetiva dinâmica abolicionista na cidade no ano de 1888, dinâmica essa que trazia outros interesses e que estavam além do *ethos* da sociedade de Corte, tendo a solenidade de emancipação como a culminância desse processo.

As movimentações evoluíram uma série de agentes e entidades, como a família imperial, com a princesa Isabel, conde d’Eu e seus filhos; autoridades locais; comissão emancipadora¹³; imprensa; instituições de ensino e comércio; e – ponto que toca diretamente as discussões trazidas neste trabalho – representantes de legações estrangeiras presentes na cidade em 1888.

Uma nota publicada da edição nº 3 do *Correio Imperial*, de 11 de janeiro, deu início aos movimentos de 1888. Nesse texto, escrito por Benjamin Franklin Ramiz Galvão, barão de Ramiz Galvão, preceptor dos filhos da princesa Isabel, propôs para o carnaval de Petrópolis um programa distinto de anos anteriores que se diferenciava do entrudo: a Batalha de Flores, festejo inspirado no carnaval das cidades de Nice e Cannes na França. Consistia em uma festa que envolvia arquibancadas, carros enfeitados de flores e, certamente, o que dá nome ao evento, a batalha de tiros com pequenos ramalhetes de flores. Esta edição nº 3 apenas propõe o evento para o carnaval daquele ano, ainda não

¹³A comissão emancipadora ou libertadora foi o grupo responsável pela organização e administração dos recursos angariados nos eventos de 1888.

fazendo menção ou quaisquer referências a emancipação na cidade, essa relação só aparecerá posteriormente.

A edição nº 6, de 26 de janeiro de 1888, foi a primeira que o *Correio Imperial* fez relação direta da Batalha de Flores e a abolição em Petrópolis. O mesmo número trouxe também o primeiro programa do carnaval que veio, posteriormente, sofrer algumas alterações. Esse cronograma previa um baile no sábado, dia 11 de fevereiro, ainda sem referência ao local; a Batalha de Flores no domingo, dia 12; e um baile para crianças na segunda-feira.

É interessante identificar que, pelos indícios no texto, foi a pedido dos assinantes do periódico que o festejo fosse voltado à causa abolicionista.

A BATALHA DE FLORES

As toscas linhas que dedicamos no nº 3 a este assunto acharam eco no espírito de vários ilustres assinantes desta folha.

Mas, pondera-nos alguém, não poderíamos aliar o folgueto ao exercício de uma santa virtude?

Certo que sim. Façamos uma dupla festa: a das flôres e da caridade. Dando algumas horas à diversão aliviemos dores crueis, tornemos outros felizes, quebrems os duras algemas aos pobres cativos de Petrópolis.

Não é justo que nesta risinha cidade sofra ainda alguém a privação deste bem supremo – a liberdade –.

Batalharemos portanto com flôres, e a marcha trinunfal dos vencedores seja um apelo aos sentimentos caridosos de todos, para que se quebre aqui o derradeiro grilhão de escravo.

Seja divisa dos combatentes:

A emancipação em Petrópolis

R[amiz] G[alvão]¹⁴

No entanto, um dia antes do nº 6 do *Correio Imperial*, o *Mercantil* publicou em seu nº 5, de 25 de janeiro de 1888, nas suas duas primeiras colunas as transcrições de edições do *Correio Imperial* que falavam sobre a Batalha de Flores e um texto indicando a relação do carnaval com a causa da abolição.

[...] Mas desejamos também que por um outro motivo tivesse de, mais tarde, ser lembrado o carnaval de 1888.

[...] Nada para eles mais agradável seria que saberem que, ao ferir-se em Petrópolis a primeira batalha de flores, no campo da peleja erguia-se em plena pujança a arvore da Liberdade.

Para conseguir-se a libertação da cidade ou mesmo do município, basta um impulso de generosidade: limitadíssimo é o número de escravizados aqui existentes.

¹⁴**BNDigital:** Correio Imperial (1887-1888), ed. 6, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/8>. Acesso em: 10 mai. 2023.

Pronuncia-se, pois, a vontade em favor de boa causa, e Sua Alteza a Sra. Princesa Regente poderá comunicar a seus augustos pais que, em testemunho de afeto aos bons amigos ausentes, Petrópolis restituiu a liberdade aos seus cativos.

Th[omas] C[ameron]¹⁵

Com o apoio da regente, a ideia foi ganhando força e se apresentando como uma realidade e diante disso começaram os preparativos para os festejos do carnaval. O nº 7 do jornal dos príncipes, de 31 de janeiro de 1888, trouxe uma nota dizendo que no dia 29 do mesmo mês a Comissão Emancipadora havia se reunido na Câmara de Vereadores para discutir sobre as festas da emancipação. Isso indica para nós que a comissão de Petrópolis esteve envolvida com as comemorações do carnaval e veremos, mais adiante, que tiveram participação em todo o processo.

No dia 1º de fevereiro de 1888, tanto o *Correio Imperial* quanto o *Mercantil*, trouxeram o programa do carnaval e o roteiro da Batalha de Flores, decidido na reunião da comissão. As festas foram previstas da seguinte maneira: dia 11 de fevereiro, sábado, baile no salão do Hotel Bragança, frequentado pela elite da Corte e local da época; dia 12, a Batalha de Flores; e na terça-feira, dia 14, o baile de crianças no Palácio de Cristal. Na edição nº 8 do *Correio Imperial* é possível identificar que estavam também previstos dois concertos, sem data marcada, apresentados por eminentes músicos da época, como Cécile Silberberg, Arthur Napoleão e o cubano Joseph White.

BATALHA DE FLORES
Esta batalha preclara,
De flores de mil matizes,
Grandes venturas prepara
A sorte dos infelizes.
Com ardor é pelejada
Por uma fila de bravos,
Sob os auspícios da Fada
Que se condoê dos escravos
Esta batalha de flores
É também da Liberdade.
Aos piedosos lutadores
Abençoa a Divindade!

F[ranklin] D[ória, barão de Loreto]¹⁶

¹⁵ **BNDigital**: Mercantil (1872-1892), ed. 5, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/376493/4392>. Acesso em: 11 mai. 2023.

¹⁶ **BNDigital**: Correio Imperial (1887-1888), ed. 8, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/10>. Acesso em: 10 mai. 2023.

A partir do dia 8 de fevereiro de 1888, o *Mercantil*, em seu nº 9, publicou mais um evento que foi inserido na programação do carnaval, um baile popular, segunda-feira, dia 13 no Salão da Floresta, custando 1\$000 (mil réis) a entrada.

O Museu Imperial possui em seu acervo o programa da Batalha de Flores contendo toda a movimentação do evento. Segundo o documento, os bilhetes das arquibancadas custaram 2\$000 (dois mil réis) por pessoa¹⁷.

Passadas as comemorações, vários foram os balanços na imprensa sobre as movimentações do carnaval. No nº 11 do *Mercantil*, Thomas Cameron escreveu:

[...] A grandeza das festas, a nossos olhos, foi representada unicamente pelo fim social a que eram destinadas.

A majestade de que elas foram revestidas teve para nós um alcance especial.

Aplaudimos primeiro a ideia que presidia o movimento – libertar os escravos existentes nesta cidade, para que, do centro de uma população em sua mór parte de livres consagrados ao trabalho, fosse excluída a pequena parcela do elemento escravo, e não por banimento, por separação que motivasse ódios, mas sim por um chamado amistoso, por uma igualdade de condições que fizesse nascer o estima [...]

O fim a que foram destinadas essas festas, merece-nos aplauso [...]

Th[omas] C[ameron]¹⁸

Foi possível identificar, ainda no nº 11 do *Mercantil*, que no dia 14 de fevereiro de 1888, além do baile de crianças no Palácio de Cristal, ocorreu também outro baile, esse no Hotel Orleans, por iniciativa da princesa Isabel. Ali foi recebida uma pequena parte da sociedade e o corpo diplomático presente na cidade. Esse é um ponto fundamental na nossa discussão, nesse sentido, precisa ser pensado e posto em questão.

Como vimos no tópico anterior, do ponto de vista legal, o processo de extinção da escravidão no Brasil teve seu início, na década de 1830, muito em função do lugar de desprestígio que o Império ocupava no cenário internacional, onde a escravidão vinha perdendo sua força. Certamente, muita coisa havia mudado entre as décadas de 1830 e 1880, e o fim desse tipo de exploração do trabalho estava próximo; portanto, era importante mostrar para outras nações que o Brasil estava fazendo sua abolição.

Dessa maneira, era estratégico e simbólico receber os representantes de outros países, uma vez que o Brasil se apresentava como a única nação nas Américas que ainda

¹⁷ I-DLC-[12.02.1888]-CI.BR.d. Museu Imperial/Ibram/Ministério da Cultura.

¹⁸ **BNDigital**: *Mercantil* (1872-1892), ed. 11, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/376493/4416>. Acesso em: 11 mai. 2021.

permanecia escravista nesse contexto, e, com isso, a pressão internacional era intensa. Receber a diplomacia em um evento inserido nos festejos em prol da abolição numa cidade que se destacava como o microcosmo da Corte, não pode passar como sendo mera formalidade.

Com os dados e informações trazidas nos periódicos, podemos dizer que existia um forte marcador de classe nas festividades do carnaval. O baile do dia 11 de fevereiro no Hotel Bragança, por exemplo, as poucas vezes que foi divulgado na imprensa já indicavam a uma parte seleta da sociedade. Ao contrário do baile popular do dia 13, este foi largamente divulgado, sempre ocupando espaço significativo com letras garrafais nas edições do *Mercantil*. Além do mais, é possível perceber que no baile de 13 de fevereiro o público foi diversificado e surpreendeu as elites. É interessante o que escreveu Ramiz Galvão:

[...] Foi considerável a concorrência, e as danças animadíssimas como quase sempre naqueles bailes. Havia muito com que alegrar os olhos na curiosa mescla de raças, nas atitudes originais dos bailarinos, e requebros indizíveis de alguns descendentes de Cam. A coreografia tem ali que aprender certamente.

Entre outros pares engraçadíssimos que despertaram geral atenção, creio dignos que nota: dois filhos da sonhadora pátria de Hermann e Dorothea que em êxtase sublime e romântica rodopiavam ajustando face com face, e outros dois da cor da noite que no delírio da valsa moíam os ossos, lembrando os desconjuntados movimentos de infrene cateritê. Singular antítese de pigmentos e de ademanes [...]

(R[amiz] G[alvão]¹⁹).

Os festejos do carnaval foram fundamentais para o caixa da comissão emancipadora. O baile de 11 de fevereiro no Hotel Bragança gerou a receita de 2:155\$000 (dois contos, cento e cinquenta e cinco mil réis) e despesa de 320\$000 (trezentos e vinte mil réis); a Batalha de Flores, receita de 514\$790 (quinhentos e quatorze mil e setecentos e noventa réis), a despesa não foi possível identificar; o baile popular do Salão da Floresta, receita de 513\$080 (quinhentos e treze mil e oitenta réis) e despesa de 43\$100 (quarenta e três mil e cem réis); o baile das crianças no Palácio de Cristal, receita 796\$500 (setecentos e noventa e seis mil e quinhentos réis) e despesa de 138\$500 (cento e trinta e oito mil e quinhentos réis); o baile no Hotel Orleans 594\$000 (quinhentos e noventa e quatro mil réis) e despesas de 250\$000 (duzentos e cinquenta mil réis). Os eventos

¹⁹**BNDigital**: Correio Imperial (1887-1888), ed. 10, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/12>. Acesso em: 12 mai. 2021.

totalizaram 3:821\$770 (três contos, oitocentos e vinte e um mil e setecentos e setenta réis), sem contar os donativos avulsos, em prol da emancipação em Petrópolis. Vale dizer que esse valor é apenas dos festejos de carnaval²⁰.

É necessário pensar como figuraram os festejos do carnaval de Petrópolis de 1888 no campo político da Corte. Sobre isso, o historiador Eduardo Silva (2003), em *As camélias do Leblon e a abolição da escravatura: uma investigação em história cultural*, defende que as festas do carnaval petropolitano indicou o apoio da regente pela abolição imediata. Além disso, discute a repercussão da Batalha de Flores relacionando-a com a queda do gabinete Cotegipe.

As batalhas de flores sinalizavam o apoio pessoal da princesa à proposta da abolição imediata e sem indenização aos proprietários. O escândalo não podia ser maior, tanto que o barão de Cotegipe, o último baluarte do regime, atribuía sua queda, em março de 1888, não ao movimento abolicionista em si, que o barão classificava como mera “arruaça”, mas ao apoio da princesa Isabel ao movimento abolicionista, o que o barão se refere, muito sutilmente, como “batalha de flores”. “Dizem que as *arruaças* fizeram cair o Ministério. Em parte têm razão, porque se não foram a causa, foram o *pretexto*.” E resumindo com toda a clareza: “A causa real vem da *batalha das flores* e tudo se liquidará em tempo oportuno” (Silva, 2003. p. 39-40).

Mais adiante, Silva (2003) sinaliza a ligação da solenidade de 1º de abril com a batalha, já nos indicando que os dois acontecimentos faziam parte do mesmo processo²¹.

Se o barão de Cotegipe caiu por causa das “batalhas de flores”, seu sucessor, o conselheiro João Alfredo, teve lugar no Palácio de Cristal, no dia 1º de abril de 1888, quando a princesa, auxiliada pelos pequenos príncipes (Pedro, de doze anos, Luiz, de dez, e Antônio, de seis anos), fez a entrega de 103 títulos de liberdade (Silva, 2003. p. 40).

Podemos dizer, nesse sentido, que as movimentações em Petrópolis naquele período deixaram em evidência que a abolição em nível nacional estava próxima. “As camélias de Leblon e as batalhas de flores simplesmente jogaram por terra a situação conservadora. Como o apoio da princesa, a alta-roda em peso queria ser abolicionista e libertar seus escravos” (Silva, 2003, p. 40-41).

²⁰ *BNDigital*: Correio Imperial (1887-1888), ed. 20, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/20>. Acesso em: 07 ago. 2021.

²¹ É relevante dizer que *As camélias do Leblon* foi o único livro que encontramos que faz referência à solenidade de entrega das cartas de liberdade em Petrópolis em abril de 1888 com base na ata que estamos trabalhando.

3.1 Depois do carnaval

As festas em prol da abolição não pararam por aí. No nº 11 do *Mercantil*, estava previsto para o dia 19 de fevereiro apostas no Hipódromo Petrópolis, sendo todos os lucros destinados à emancipação. Já o nº 13, do mesmo periódico, publicou um convite para um baile popular no Salão da Floresta, com entrada a 1\$000 (mil réis), dia 26 de fevereiro, com a mesma finalidade, marcando a presença da princesa regente. O baile deu receita de 171\$400 (cento e setenta e um mil e quatrocentos réis) e despesa de 66\$400 (sessenta e seis mil e quatrocentos réis)²².

Vale destacar uma nota publicada no jornal dos príncipes em sua edição nº 11.

EMANCIPAÇÃO.

A distinta população de Petrópolis correspondeu até agora com gentileza a ideia de livrar esta cidade da nódoa da escravidão. Por sua parte alguns particulares deram já o salutar exemplo de aproveitar esta ocasião para o mesmo fim, libertando sem ônus escravos seus; assim bem mereceram os dignos herdeiros do comendador Fialho e o senhor Carlos Xavier do Amaral residente em Iguassú.

Para coroar esta bela obra falta somente que os senhores de escravos, inspirando-se em sentimentos generosos, facilitem por seu lado a emancipação diminuindo ao menos o valor dos libertandos desta cidade.

Que muito que façam em pequeno sacrifício, quando todos nós pagamos mais ou menos diretamente o tributo pela resolução do magno problema?

É do concurso da boa vontade e do patriotismo de todos que depende este grandioso cometimento, em que o Brasil se prepara para dar ao mundo um admirável exemplo: fazer com flores e no meio de bênçãos o que a outros custou o sangue de seus filhos [...].

R[amiz] G[alvão]²³

É possível ler no fragmento acima três pontos que precisam ser pensados. O primeiro deles é que partir do início da campanha abolicionista em Petrópolis em 1888 com o carnaval, alguns senhores começaram a libertar seus escravizados. Outro ponto interessante é o apelo feito para a diminuição do valor das liberdades. O terceiro, fica claro no texto a vontade por uma abolição pacífica e sem conflitos. Não podemos, assim, perder de vista o latente receio presente nas elites por experiências no Brasil como as que

²²BNDigital: Correio Imperial (1887-1888), ed. 20, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/20>. Acesso em: 12 mai. 2021.

²³BNDigital: Correio Imperial (1887-1888), ed. 11, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/13>. Acesso em: 14 mai. 2023.

ocorreram no Haiti, com a Revolução do Haiti (1791-1804) e nos Estados Unidos, como a Guerra de Secessão (1861-1865)²⁴.

Conceder cartas de alforria a essa altura, passou a se apresentar como símbolo de distinção social, era uma prática fácil de ser encontrada em 1888 entre as elites. “Ser abolicionista, que até então era uma posição de sacrifício, virou uma espécie de coqueluche da moda” (Silva, 2003, p. 41).

No número 14 do *Mercantil*, de 29 de fevereiro, verificamos que no dia 26 do mesmo mês aconteceu, além do baile popular no Salão da Floresta, o primeiro concerto para a abolição no salão do Hotel Bragança. Pela nota, a princesa Isabel e o conde d’Eu estavam presentes. O programa contou com a participação de músicos renomados da época. O maestro Joseph White ficou responsável pelo programa e violino, Cécile Silberberg no piano, Niederberger no violoncelo, Duque Estrada Meyer e Cavalier-Darbilly na flauta. No nº 12 do *Correio Imperial*, é possível sabermos até algumas das músicas apresentadas. O concerto deu receita de 1:515\$000 (um conto, quinhentos e quinze mil réis) e despesa de 378\$500 (trezentos e setenta e oito mil e quinhentos réis) com arranjos do salão, tablado e transporte do piano²⁵.

Os números 17 e 18 do *Mercantil*, trouxeram datas de mais dois eventos. No dia 14 de março uma festa no salão Pique-Nique em comemoração ao aniversário da imperatriz d. Teresa Cristina, sendo o valor das entradas aplicadas à libertação de escravizados; e no dia 10 de março o segundo concerto no Hotel Bragança. Este último não veio a acontecer no dia 10 em função do falecimento do imperador da Alemanha Guilherme I, sendo remarcado para dia 17 do mesmo mês²⁶. Também é possível, pelo *Correio Imperial*, saber do programa de músicas apresentadas no segundo concerto, sob regência de Joseph White²⁷. O evento deve 1:355\$000 (um conto, trezentos e cinquenta e cinco mil réis) de receita e 77\$500 (setenta e sete mil réis) de despesas²⁸.

No número 19 do *Mercantil* observamos que também no dia 17 de março estava marcado um baile emancipador, como divulgado, no salão Pique-Nique. Deste evento, a

²⁴ Cf. AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. **Onda Negra Medo Branco**: o negro no imaginário das elites do século XIX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

²⁵ **BNDigital**: Correio Imperial (1887-1888), ed. 20, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/20>. Acesso em: 12 mai. 2023.

²⁶ **BNDigital**: Correio Imperial (1887-1888), ed. 13, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/15>. Acesso em: 12 mai. 2023.

²⁷ **BNDigital**: Correio Imperial (1887-1888), ed. 15, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/17>. Acesso em: 12 mai. 2023.

²⁸ **BNDigital**: Correio Imperial (1887-1888), ed. 20, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/20>. Acesso em: 12 mai. 2023.

receita foi de 195\$960 (cento e noventa e cinco mil e novecentos e sessenta réis) e despesa de 69\$960 (sessenta e nove mil e novecentos e sessenta réis)²⁹.

Por meio da análise dos periódicos, especificamente o nº 21 do mesmo jornal citado no parágrafo anterior, por iniciativa das escolas públicas e subvencionadas de Petrópolis, foi organizado para dia 26 de março recolhimento de donativos, por parte dos estudantes, destinados à emancipação na cidade. O evento gerou a receita de 96\$240 (noventa e seis mil e duzentos e quarenta réis)³⁰ e contou com participação expressiva de alunos e professores e uma banda de música.

Com toda essa movimentação em prol da abolição, aproximava-se o momento de entrega das alforrias. Foi em 21 de março de 1888 que pela primeira vez a imprensa divulgou o dia 1º de abril como a data da emancipação na cidade. Mas, além disso, junto com a nota foi publicado que ainda faltavam escravizados para serem matriculados por seus senhores.

Sabemos que no dia 1º de abril próximo não haverá mais cativos nesta cidade, e estamos autorizados a convidar os possuidores de escravos a irem conferenciar com a comissão, dirigindo-se à rua de Joinville nº 2. Consta-nos que existem mais de vinte escravos nesta cidade, que aqui se acham irregularmente, sem terem sido matriculados na respectiva coletoria.

Sabemos, ainda, que já têm sido conseguidas diferenças em preços³¹.

Passadas as festas e comemorações em prol da abolição em Petrópolis, o tão esperado dia, a entrega das alforrias finalmente aconteceu. A solenidade de entrega dos títulos de liberdade de 1º de abril de 1888 teve intensa repercussão na imprensa local e da Corte.

A FESTA DA LIBERTAÇÃO

Em nossa vida, já de não curta duração poucas vezes nos temos conhecido agitado por júbilo comparável ao que nos dominou ao assistirmos a festa efetuada nesta cidade a 1º do corrente.

Descrevê-la como a apreciamos no fora impossível; e, portanto, limitarmos-nos a simples narrativa.

Pouco depois de uma hora da tarde desfilaram no Salão da Floresta, precedidos pela banda de música alemã e empunhando bandeiras brasileiras, os que iam receber os seus títulos de libertação [...].

²⁹**BNDigital**: Correio Imperial (1887-1888), ed. 20, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/813222/20>. Acesso em: 12 mai. 2023.

³⁰*Ibid.*

³¹**BNDigital**: Mercantil (1872-1892), ed. 20, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/376493/4453>. Acesso em: 10 mai. 2023.

Já o pavilhão da associação Hortícola e Agrícola de Petrópolis [Palácio de Cristal], vistosamente ornado de sedas e flores³² [...]

Para compreendermos esse momento, algumas fontes foram indispensáveis. Além dos periódicos que citamos ao longo do texto, existe outro documento que, já citado, foi direcionador de nossa pesquisa: a ata da solenidade lavrada pelo conselheiro José da Silva Costa. A partir desses documentos, principalmente das assinaturas da ata, percebemos que a sociedade de Corte, o “núcleo duro” da elite social e política estava presente. São eles: princesa Isabel, conde d’Eu e seus filhos d. Pedro (príncipe do Grão Pará), d. Luiz e d. Antônio (na época, com sete anos de idade, não sabia escrever e assinou apenas com a inicial de seu nome); ministros plenipotenciários das legações estrangeiras; figuras importantes que integravam o movimento abolicionista do período, André Rebouças e José do Patrocínio; o presidente do Conselho de Ministros, que viabilizou a aprovação da Lei da abolição poucas semanas depois, conselheiro João Alfredo Corrêa de Oliveira; o ministro de Negócios do Império, conselheiro José Fernandes da Costa Pereira Júnior; o ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que apresentou o projeto da Lei da abolição no Senado e assinou juntamente com a princesa regente, conselheiro Rodrigo Augusto da Silva, entre outros.

Encontramos novamente a participação do corpo diplomático na abolição em Petrópolis. Além dos nomes acima citados, assinaram também a ata de 1º de abril os representantes das legações estrangeiras. Com isso, a evidência reforça a ideia que defendemos anteriormente sobre o que significava para o Império do Brasil, nesse contexto, a presença dos ministros plenipotenciários.

Assinaram a ata, Enrique B. Moreno, da legação da Argentina; Luis Del Castillo y Trigeiros, da Espanha; Ernesto Martuscelli, da Itália; Thomas J. Jarvis, dos Estados Unidos; Duarte Gustavo Nogueira Soares, de Portugal; Emilio Crisolo Varas, do Chile; e Hugh Gough, da Inglaterra.

Sobre as cartas de alforria entregues no dia 1º de abril, é difícil chegarmos a um número exato, visto que cada fonte traz uma quantidade diferente. A ata da solenidade menciona 103 cartas; o *Correio Imperial*, em seu nº 17, um total de 127, mais adiante no nº 22 publicam ter sido 115 (91 pagas e 24 gratuitas); o nº 23 do *Mercantil*, 101 cartas (50 mulheres e 51 homens, sendo 11 gratuitas e 90 pagas). Todavia, o nº 20 do jornal dos

³²**BNDigital**: Mercantil (1872-1892), ed. 23, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/376493/4465>. Acesso em: 10 mai. 2023.

príncipes, trouxe uma importante tabela de receitas e despesas, levando-nos a crer que foi pago o valor de 24:495\$000 (vinte e quatro contos, quatrocentos e noventa e cinco mil réis) por 91 alforrias, dando em média 269\$176 (duzentos e sessenta e nove mil e cento de setenta e seis réis) por escravizado. Com isso, pelo menos houve 91 títulos custeados pelos valores arrecadados pela comissão emancipadora, mais os gratuitos, os quais não foi possível chegarmos a um número exato.

Outro ponto que merece atenção é a ideia do 1º de abril como a data de libertação dos “últimos” escravizados de Petrópolis. No início do processo de pesquisa, estávamos convencidos disso, a ata da solenidade e a imprensa local da época defenderam e divulgaram largamente essa ideia. No entanto, analisando o nº 24 do *Mercantil*, edição que publicou transcrições de periódicos do Rio de Janeiro sobre a abolição em Petrópolis, identificamos que o *Jornal do Comércio*, em 2 de abril de 1888, colocava em questão se todos os escravizados presentes na cidade na época foram de fato libertos. Segundo o jornal, “quase todos os libertos são do município de Petrópolis, não se podendo infelizmente declarar este livre por falta de acordo com três proprietários de escravos”³³. Apenas encontramos essa informação na transcrição do *Jornal do Comércio*, por isso não podemos afirmar se de fato faltaram acordos. Todavia, como já mostramos, houve resistência por parte de proprietários, uma vez que dias antes do 1º de abril ainda restavam mais de 20 escravizados para serem matriculados.

Para entrarmos em contato com os eventos em prol da abolição na cidade aqui apontados, olhamos, principalmente, para os periódicos da imprensa local do período. Todavia, além das datas e comemorações que trouxemos, no processo da pesquisa, encontramos outros eventos que valem ser citados. No balanço de receitas e despesas, já referenciado, no nº 20 do *Correio Imperial*, aparecem outros dois momentos não indicados em edições anteriores. São eles, “Teatro no Salão da Floresta” e “Teatro de bonecos”, o primeiro com receita de 54\$000 (cinquenta e quatro mil réis) e o segundo 15\$000 (quinze mil réis), ambos sem data. Além disso, nos diários de André Rebouças (1938, p. 310-311), que também assinou a ata da solenidade de 1º de abril, é possível encontrar mais um evento, no dia 11 de março, a primeira conferência sobre abolição no Hotel Bragança com a presença do ministro das Relações Exteriores do Império, Antônio Prado.

³³ *BNDigital*: *Mercantil* (1872-1892), ed. 24, 1888. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/376493/4469>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Foram 17 manifestações públicas para a abolição, entre festas, bailes, teatros e concertos no ano de 1888, de fevereiro a abril, em Petrópolis (ver anexo). É importante dizer que a cidade não estava, como nada na história, deslocada no tempo. Por isso, é necessário incluí-la em um contexto mais amplo de contestação da ordem que já ocorria com intensidade, desde a formação do movimento abolicionista, no final da década de 1860.

Em virtude do que desenvolvemos até aqui, fica marcado que Petrópolis passou por uma efetiva experiência abolicionista no ano de 1888. As movimentações ocorridas na cidade foram bastante simbólicas, como mostramos, para o processo abolicionista, sobretudo se olharmos para a repercussão da Batalha de Flores no campo político da Corte, sendo um dos motivos, como mostrou Eduardo Silva (2003), relacionados à queda do gabinete Cotegepe.

Não podemos perder a dimensão que nesse período estava no horizonte de expectativas da Monarquia o terceiro reinado, tendo Isabel na condição de imperatriz. Nesse sentido, as dinâmicas abolicionistas que ocorreram em Petrópolis, deste a sociabilidade diplomática até a realização de festas, concertos e bailes com a pompa da sociedade de Corte, indica-nos como um de conjunto de estratégias de legitimação e manutenção do regime. Se considerarmos que a nação, segundo Benedict Anderson (2008), é uma comunidade política imaginada, podemos afirmar que era necessário nesse momento imaginar outro Império, esse por sua vez, sem escravos.

Desse modo, a partir de nossa pesquisa, defendemos que as movimentações na cidade estão para além das formalidades de Corte, e sim inseridas numa lógica de estratégia política, onde o horizonte era a manutenção da ordem monárquica. É fundamental, portanto, destacar a complexidade das relações na sociedade imperial que se manifestou no Brasil do século XIX, a qual atuou na abolição em Petrópolis no ano de 1888.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sempre um desafio falar de escravidão e abolição no Brasil, principalmente quando trabalhamos essas experiências numa cidade onde ainda hoje pouco discute sobre seu passado escravista. Os debates trazidos no texto partiram do contato que tivemos com a documentação sob guarda do Museu Imperial, especificamente a ata da solenidade de

entrega de títulos de remissão a escravizados de Petrópolis, datada de 1º de abril de 1888. A ata é um documento dotado de diversas possibilidades e potencialidades de pesquisa, o que nos permitiu traçar algumas questões.

Como destacamos, a partir da análise do documento, vários pontos nos chamaram a atenção, em especial a presença de sete representantes de legações estrangeiras na solenidade. No decorrer da pesquisa, com a consulta nos periódicos do período, vimos que dois meses antes da abolição em Petrópolis ocorreu um baile, promovido pela princesa Isabel, para a diplomacia presente na cidade. Como mostramos no texto, são dois pontos que precisam ser pensados e problematizados, uma vez que estavam para além das formalidades, figurando como estratégia política naquele contexto.

Para entendermos essas dinâmicas em Petrópolis, é necessário pensar, principalmente, no que estava acontecendo fora da cidade, em outras experiências. Vimos que o início do processo de abolição da escravidão no Brasil, do ponto de vista legal, esteve diretamente ligando ao contexto internacional. Portugal e, posteriormente, o Brasil foram incessantemente pressionados pela Inglaterra para que fosse abolido o tráfico de escravos, visto que a escravidão já estava perdendo sua força. Com isso, após uma série de negociações, embates e discussões, o comércio de escravos conseguiu finalmente ser extinto após 1850.

Com a formação no movimento abolicionista brasileiro a contestação da escravidão tornou-se intensa, nas décadas de 1860-1870. Nessa direção, a experiência petropolitana não pode ser encarada como um fato isolado, é fundamental que seja inserida nos debates que já estavam acontecendo em pleno vapor. Dessa maneira, ressaltamos a necessidade de problematizar o processo de abolição em Petrópolis em perspectiva histórica.

Portanto, retomando o que foi argumentado no texto, tendo em vista o engajamento das elites e a participação de membros da Corte, defendemos que as movimentações para a abolição ocorridas na cidade em 1888, estavam intimamente ligadas a um horizonte de expectativas que trazia consigo a continuidade da Monarquia, tenho a princesa Isabel como imperatriz no possível terceiro reinado. Bailes, festas e recepção para diplomacia não figurava apenas como formalidades da Corte, existindo, assim, outras questões por trás do que vimos acontecer em Petrópolis.

Como mostramos, o início do processo de abolição da escravidão no Brasil, com a proibição do tráfico de escravos, começou com pressão internacional. Portanto, receber representantes de legações estrangeiras em festas e solenidades, numa cidade que se

apresentava como um microcosmo da Corte, era importante e estratégico para a Monarquia.

Sobre o que vimos até aqui, esses são alguns passos de um trabalho que pretende ser ampliado. A pesquisa precisa continuar. Muito ainda temos para descobrir e discutir sobre outras questões, problemáticas e meandros do processo de abolição na Petrópolis Imperial.

REFERÊNCIAS

ALMANAK LAEMMERT. Hemeroteca digital/BNDigital.

ALONSO, Angela. **Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-88)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ANDERDON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. Tradução: Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ATAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. Museu Imperial/Ibram/Ministério do Turismo.

BERTRAND, Michel. “Elites y configuraciones sociales em Hispanoamérica colonial”. In: **Revista de história**, n.13, I Semestre 1999. Instituto de história de Nicaragua y Centroamerica.

BETHELL, Leslie. “O Brasil no mundo”. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **A construção nacional: 1830-1889**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012, p. 131-178. (Coleção História do Brasil Nação: 108-2010).

BOURDIEU, Pierre. “Campo do Poder, Campo Intelectual e Habitus de Classe”. In: _____. **A economia das trocas simbólicas**. Tradução: Sergio Miceli. 8ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 183-202.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: DIFEL/Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CAMPOS, Sérgio Matos. “Nação”. História Conceptual no Mundo Luso-brasileiro. **Ler História** (Lisboa), v. 55, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/lerhistoria/2249>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CERQUEIRA, Bruno Antunes de; ARGON, Maria de Fátima Moraes. **Alegrias e Tristezas**: estudos sobre a autobiografia de d. Isabel do Brasil. São Paulo: Linotipo Digital, 2019.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da Liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na corte**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravidão no Brasil: 1850-1888**. 2ª ed. Tradução: Fernando de Castro Ferro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

CORRÊA DO LAGO, Luiz Aranha. **Da escravidão ao trabalho livre: Brasil, 1550-1900**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CORREIO IMPERIAL (1887-1888). Hemeroteca digital/BNDigital.

COSTA, Emília Viotti da. **A abolição**. São Paulo: Global, 1994.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. São Paulo: UNESP, 2010.

COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia**. 5ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CUNHA, Manuela Carneiro da. “Sobre os silêncios da lei: lei costumeira e positiva nas alforrias de escravos no Brasil no século XIX”. In: _____. **Antropologia do Brasil**: mito, história, etnicidade. São Paulo: Brasiliense/EDUSP, 1986, p. 123-144.

ELIAS, Norbert. **A sociedade de corte**: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

GINZBURG, Carlo. “O nome e o como: troca desigual e mercado historiográfico”. In: _____. **A micro-história e outros ensaios**. Tradução: Antônio Narino. Rio de Janeiro: Bertran Brasil/DIFEL, 1989. p. 169-178.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas e sinais**: morfologia e história. Tradução: Federico Carotti. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GRIMBERG, Keila; MUAZE, Mariana (Orgs.). **O 15 de Novembro e a queda da monarquia**: relatos da princesa Isabel, de baronesa e do barão de Muritiba. São Paulo: Chão Editora, 2019.

GRIMBERG, Keila; MAMIGONIAN, Beatriz Gallotti. “Lei de 1831”. In: SCHWARCZ, Lília Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (Orgs.). **Dicionário da escravidão e liberdade**: 50 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 285-291.

HOBBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismos desde 1780**: programa, mito e verdade. 9ª Ed. Tradução: Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

I-DLC-[12.02.1888]-CI.BR.d. Programa da [1ª] Batalha de Flores em Petrópolis a ser realizada no domingo de Carnaval [12/02/1888]. Museu Imperial/Ibram/Ministério da Cultura.

I-DMI-01.04.1888-IB.at. Ata da solenidade de entrega dos títulos de remissão dos estados-livres de Petrópolis, lavrado pelo Dr. José da Silva Costa. Petrópolis, 01/04/1888. Museu Imperial/Ibram/Ministério da Cultura.

KOSELLECK, Reinhart. "Espaço de experiência e horizonte de expectativa: duas categorias históricas". In: _____. **Futuro Passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Tradução: Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira; revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto-Ed. PUC-Rio, 2006. p. 305-327.

MACHADO, Maria Helena Pereira Toledo. **O plano e o pânico**: os movimentos sociais na década da abolição. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2010.

MAMIGONIAN, Beatriz Gallotti. **Africanos livres**: a abolição do tráfico de escravos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

MATTOS, Hebe. **Das cores do silêncio**: os significados da liberdade no sudeste escravista – Brasil, século XIX. 3ª ed. Campinas: Editora UNICAMP, 2013.

MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. **Entre a mão e os anéis**: a lei dos sexagenários e os caminhos da abolição no Brasil. 2ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

MERCANTIL (1872-1892). Hemeroteca digital/BNDigital.

PARRON, Tâmis. **A política da escravidão no Império do Brasil, 1826-1865**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

PINHO, Wanderley. **Salões e damas no Segundo Reinado**. 5ª ed. São Paulo: GRD, 2004.

PITZER, Renato Rocha. "Produção e reprodução: as famílias escravas na agricultura fluminense (1835-1885) - uma perspectiva comparativa". **Revista Arrabaldes**: por uma história democrática, Rio de Janeiro, ano I, nº 1, p. 30-48, maio/agosto 1988.

QUEIROZ, Bianca Martins. **Raimundo José da Cunha Matos (1776-1839): "A pena e a espada a serviço da pátria"**. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

REBOUÇAS, A. **Diário e notas autobiográficas**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.

ROSENTAL, Paul-Andre. "Construir o 'macro' pelo 'micro': Fredrik Barth e a 'microstoria'". In: REVEL, Jacques (org.). **Jogos de Escala**: a experiência da microanálise. Tradução: Dora Rocha. Rio de Janeiro: Editora FGV: 1998. p. 151-172.

SILVA, Eduardo. **As camélias do Leblon e a abolição da escravatura**: uma investigação de história cultural. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SILVA, Lucas Ventura da. **Movimentando a abolição**: sociabilidades, emancipação e liberdade na Petrópolis imperial (1884-1888). 2023. 156f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023.

SILVA, Lucas Ventura da. “Sociabilidade intraelite imperial na Petrópolis abolicionista: estratégias políticas e o ‘horizonte de expectativa’ para o Terceiro Reinado”. **Anuário do Museu Imperial**, v. 3, p. 209-229, 2022.

SILVA, Lucas Ventura da. “Abolição e liberdade na Petrópolis oitocentista: a ata de 1º de abril de 1888”. **Anuário do Museu Imperial**, v. 1, p. 239-252, 2020.

SILVA, Lucas Ventura da. “Patrimônio documental sobre escravidão: o elemento servil na Petrópolis do oitocentos”. **Manduarisawa - Revista Eletrônica Discente do Curso de História da Universidade Federal do Amazonas**, v. 4, p. 153-172, 2020.

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

Anexo – Cronologia

Data:	Evento:
11/02/1888	Baile no Hotel Bragança (sábado de carnaval).
12/02/1888	Batalha de Flores 2\$000 (domingo de carnaval).
13/02/1888	Baile popular – Salão Floresta 1\$000 (segunda-feira de carnaval).
14/02/1888	Baile de crianças (terça-feira de carnaval).
14/02/1888	Baile no Hotel Orleans para a diplomacia (terça-feira de carnaval).
19/02/1888	Apostas em Hipódromo em favor da emancipação.
26/02/1888	Baile popular.
26/06/1888	Primeiro concerto em prol da abolição (Hotel Bragança).
10/03/1888	Segundo concerto em prol da abolição (Hotel Bragança) – Não aconteceu em função da morte de Guilherme I, imperador da Alemanha.
11/03/1888	Primeira conferência sobre abolição (Hotel Bragança).
14/03/1888	Baile em comemoração ao aniversário da imperatriz, d. Tereza Cristiana, no salão <i>Pique-Nique</i> . As entradas foram aplicadas na libertação dos escravos.
17/03/1888	Baile no salão <i>Pique-Nique</i> .
17/03/1888	Segundo concerto no Hotel Bragança que não pode acontecer no dia 10/03.
26/03/1888	Arrecadação de donativos com alunos e alunas de escolas públicas e subvencionadas de Petrópolis.
01/04/1888	Solenidade de entrega dos títulos de remissão (Pavilhão Hortícola/Palácio de Cristal).
S/D	Teatro no Salão da Floresta.
S/D	Teatro de bonecos.

Fonte: CORREIO IMPERIAL (1887-1888). Hemeroteca digital/BNDigital; MERCANTIL (1872-1892). Hemeroteca digital/BNDigital; REBOUÇAS, A. Diário e notas autobiográficas. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.

MOEDAS SOCIAIS, BANCOS COMUNITÁRIOS E FINANCEIRIZAÇÃO: IMBRICAÇÕES COM O CASO DA MOEDA ARARIBOIA EM NITERÓI

SOCIAL CURRENCIES, COMMUNITY BANKS AND FINANCIALIZATION:
INTERCONNECTIONS WITH THE CASE OF MOEDA ARARIBOIA IN
NITERÓI

João Camilo Sevilla

 <https://orcid.org/0000-0001-9307-3628>

Correspondência: joaocevill@hotmai.com

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

DOI: 10.12957/cdf.2025.90430

Recebido em: 08 mar. 2025 | **Aceito em:** 26 mar. 2025

RESUMO

O texto tem como objetivo abordar características das moedas sociais, instrumento que tem adquirido considerável espaço no Brasil nos últimos anos. No contexto de crescimento das moedas sociais, é tarefa significativa trazer à luz aspectos e considerações sobre a economia solidária, bem como se mostra necessário realçar a função nevrálgica que desempenham moedas sociais e bancos comunitários no combate à exclusão financeira. Entretanto, é dever que cabe a esta pesquisa tecer críticas e salientar que bancos comunitários e moedas sociais não se mostraram capazes de subverter a lógica do dinheiro imposta por um capitalismo cada vez mais financeirizado. O caso da Moeda Social Arariboia se revela, então, um exemplo adequado para exhibir as limitações inerentes a moedas sociais e bancos comunitários, que têm se transformado, gradativamente, em mecanismos de política de transferência de renda.

Palavras-chave: moeda social; banco comunitário; economia solidária; Moeda Arariboia; financeirização.

ABSTRACT

The text aims to address characteristics of social currencies, an instrument that has gained remarkable space in Brazil in recent years. In the context of the growth of social currencies, it is a significant task to bring to light aspects and considerations about the solidarity economy, as well as the necessity of highlighting the main role that social currencies and community banks play on combating financial exclusion. However, it is the duty of this research to criticize and highlight that community banks and social currencies have not been capable of subverting the logic of money imposed by an increasingly financialized capitalism. The case of Moeda Social Arariboia thus proves to be a suitable example to demonstrate the limitations inherent to social currencies and



community banks, which have gradually transformed into income transfer policy mechanisms.

Keywords: social currency; community bank; solidarity economy; Arariboia Currency; financialization.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende colaborar no que tange ao entendimento e compreensão do conceito de moeda social, que é uma noção fundamental para construção e desenvolvimento deste texto. Entende-se que é essencial apresentar características relativas à origem e ao papel dessa moeda, que faz parte da engrenagem da economia solidária. Entrelaçada com as moedas, estão os bancos comunitários, atores fundamentais aos quais se pretende recorrer a fim de tecer apontamentos e considerações sobre instrumentos tão representativos dentro do escopo da economia solidária. É inevitável discorrer acerca da relevância da economia solidária, que se etiqueta como prática econômica alternativa à economia capitalista, estabelecendo, assim, um elo inquebrantável com as moedas sociais. Este trabalho visa abordar, também, a dinâmica financeirizada do capitalismo como elemento promotor de dificuldades para as finalidades projetadas pelas supracitadas moedas sociais. Com o propósito de iniciar a discussão em torno desse ator ao qual pesquisadores e catedráticos têm se referido como “moeda social”, é necessário se debruçar sobre o que representaria, do ponto de vista teórico e prático, a tal “moeda social”. Urge destrinchar as origens e os objetivos das moedas sociais, bem como se mostra essencial um exercício voltado para sua conceituação. Os bancos comunitários também emergem como um objeto de pesquisa valioso e merecem um espaço robusto voltado a analisar seu papel. Contudo, não se pode marginalizar a existência de um emaranhado complexo entre as moedas sociais e o panorama de financeirização acelerado a que estas se veem ligadas.

Quando o tema financeirização é lançado à cena, com argumentos que costuram dissensos e consensos, percebe-se que esse assunto tem, paulatinamente, conquistado mais relevância junto a economistas, especialistas, catedráticos e curiosos. Segundo Braga (1997), a financeirização é o padrão sistêmico da riqueza no capitalismo contemporâneo.

Trata-se de um padrão sistêmico porque a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista,

entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral. Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores - o capital bancário, os rentistas tradicionais - mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionando a operação das finanças e dispêndios públicos, modificando a dinâmica macroeconômica. Enfim, tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado (Braga, 1997, p. 196).

Nos últimos tempos, as expressões “moeda social” e “banco comunitário” têm arrebanhado cada vez mais estudiosos, pesquisadores, ativistas e interessados na sua gênese e no seu suposto potencial transformador. A criação de moedas sociais e bancos comunitários em diferentes cantos do território brasileiro propiciou um alargamento do debate público em torno das características e particularidades a que se vinculam ambos, afinal tanto a moeda social quanto o banco comunitário se apresentariam como uma alternativa à lógica capitalista a que a sociedade tem, progressivamente, se submetido.

O presente texto tem por objetivo, igualmente, problematizar a lógica financeirizada que se revela um impeditivo para as moedas sociais cumprirem a finalidade principal para qual teriam sido elaboradas: oferecer uma alternativa que proporcione uma dinâmica radicalmente diferente da que é estabelecida pela economia capitalista vigente. Em contrapartida, as moedas sociais promovem uma inclusão financeira aos seus usuários e aos territórios onde circulam, o que merece atenção e investigação. Com esse intuito, este artigo visa trazer à luz a importância da implantação das moedas sociais no território nacional, sem obliterar a presença de bancos comunitários aos quais essas moedas complementares estariam atreladas. Por último, mas não menos importante, o caso da Moeda Social Arariboia é abordado a fim de promover o alargamento da discussão em torno do impacto que essa moeda alternativa produz no território em que é usada. Essa moeda social usada em Niterói também proporciona reflexões acerca da sua implementação enquanto política de transferência de renda.

O presente artigo se serve de pesquisa bibliográfica para se debruçar acerca das moedas sociais, bancos comunitários e financeirização a fim de estabelecer um nexo entre o trio e o programa Moeda Social Arariboia, iniciativa criada pela prefeitura de Niterói em 2021. Mediante análise documental, este texto se abastece de referências teórico-conceituais para tentar alargar o debate acerca das moedas sociais e bancos comunitários, problematizando o impacto da financeirização em ambos e trazendo à luz o programa Moeda Social Arariboia em Niterói.

2 MOEDA SOCIAL: ANÁLISE SOBRE SEU USO E SUAS ORIGENS

A moeda social vem sendo descrita como uma alternativa local à moeda oficial e tem sido utilizada como tática exitosa pelos bancos comunitários, componente sobre o qual o presente artigo discorrerá mais à frente. Como a própria nomenclatura sugere, essa moeda, tida como alternativa local à moeda oficial, dispõe de caráter social e procura fomentar a economia em determinada localidade, estimulando dessa forma o consumo solidário. A dinâmica, a priori, não é nem um pouco complexa: o uso da moeda social ampliaria comportamentos desejados, como a permanência da riqueza circulando dentro de território de uma comunidade e o consumo local (Cernev; Proença, 2016).

A moeda social carrega consigo a possibilidade de captar o quanto uma ação de economia solidária é capaz de englobar toda uma área urbana (e não somente um pequeno agrupamento de adeptos). Pode-se destacar o quanto moedas sociais poderiam configurar uma capacidade de extensa cobertura e adesão pela população de determinada localidade na medida em que estas conseguem viabilizar a conformação de um significativo clube de trocas em toda a área delimitada como alvo de atendimento do banco comunitário (Resgala, 2017). Em outras palavras, as moedas sociais têm força e potencial para expandir sua utilização nas zonas em que foram implementadas caso cativem e alcancem um número maior de pessoas dentro dos territórios atendidos pelo banco comunitário a que se vinculam tais moedas alternativas.

Urge reforçar que a moeda social é, sim, uma moeda paralela à moeda oficial. Ela foi criada por comunidades e agrupamentos de regiões periféricas por intermédio de Clubes de Trocas ou de Bancos Comunitários. O objetivo da moeda paralela é direto e muito claro: fomentar o circuito de trocas locais que se percebe fragilizado diante da carência de dinheiro provocada pela falta de liquidez nessas regiões. A moeda social é encarada como complementar à moeda oficial, o que significa que ela não é tida como concorrente, ao contrário do que poderia se supor. Afinal de contas, a moeda social se encontra circunscrita ao território das comunidades em que é usada, bem como é lastreada na moeda oficial do país, ou seja, seu lastreamento é em Reais. Isso ocorre porque existe um acordo subentendido, por isso sem nenhuma formalização, realizado entre o poder público e a Rede Brasileira de Bancos Comunitários: cada unidade monetária de moeda social impressa necessita ter seu lastro equivalente em Reais.

No que tange ao uso da moeda social, pode-se afirmar que existe um paralelo entre ela e os tickets alimentação. O ticket alimentação pode ser considerado uma moeda

paralela que demarca o escopo do consumo do usuário. De maneira semelhante, a moeda social tem como finalidade estabelecer que seus usuários acessem somente as mercadorias dos comerciantes e produtores locais a fim de expandir o chamado efeito multiplicador da economia. Ao pressionar em prol do crescimento da demanda por produtos locais, constata-se um aumento na renda dos moradores de, por exemplo, um bairro. Esse recrudescimento da renda dos moradores de um bairro alimentaria um ciclo virtuoso, que impactaria repetidamente as vendas e produção locais mediante aumento da renda em moeda social (Regatieri, 2010).

É fundamental apontar que a moeda social é vista como um dispositivo monetário de desenvolvimento local, que, geralmente, está anexado a uma política de geração de renda e trabalho através de capacitações de trabalhadores desempregados ou subempregados. A moeda social também é considerada como uma ferramenta monetária

ligada a políticas de concessão de crédito¹ e assistência técnica². A política em que a moeda social se vê inserida é, comumente, formulada e monitorada por associações de bairros que obtêm, na maioria dos casos, suporte e assessoria do poder público e/ou de organizações não governamentais (ONGs) para introduzirem bancos comunitários ou clubes de trocas.

Urge ressaltar que essas moedas sociais são elaboradas e administradas pelas suas próprias comunidades, o que promove a expansão da sua influência política e desencadeia o crescimento da inclusão social (Primavera, 1998). São, costumeiramente, as associações de bairro que se encarregam da criação e gerenciamento da circulação da moeda social dentro dos limites territoriais determinados. Esse esquema favorece o fortalecimento da relação de confiança nas entidades locais, já que a aceitação dessas moedas sociais aponta para uma crença na palavra e no poder de tais moedas alternativas (Soares, 2006).

Cabe salientar que existe o entendimento de que a moeda social carrega consigo certa rebeldia, afinal ela trilharia uma rota oposta à da corrente hegemônica, que é a de aumentar os espaços de circulação das moedas, desnacionalizando-as, como se constata na União Europeia com as moedas dos mercados comuns. A moeda social abriga em si o

¹A política de crédito se baseia em um conjunto de normas que estabelece as condições necessárias para a concessão de crédito a clientes. Tal política determina quem está habilitado para o recebimento de crédito, os prazos de pagamento, os limites de compra e, também, os processos de cobrança. É importante sinalizar que empresas se valem de informações que julgam negativas ou positivas para a criação da política de crédito. São características fundamentais para ter acesso à política de crédito: atrasos e inadimplências, histórico de pagamento e assiduidade.

²A assistência técnica é considerada como um serviço destinado a produtores a fim de orientá-los e ajudá-los na direção de seus empreendimentos. O produtor, em tese, pode escolher se contrata ou não o serviço, mas o financiador ou a regulamentação podem obrigar que a contratação seja feita (Galletti, 1974).

projeto de valorização local, com uma de suas premissas principais orientando seus usuários a privilegiar o que é produzido ali no território dessas moedas, o que demonstra que a moeda alternativa cumpre, também, papel pedagógico ao trazer à tona a questão do consumo crítico para as localidades em que ela é usada. Desse modo, atacando os problemas relativos ao consumo consciente e proporcionando benefícios a produtores e comerciantes locais, a moeda social se distingue também como agente estratégico do fortalecimento dos laços comunitários. A cartilha do PACS (Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul) descortina essa faceta basilar de reforçar os laços e solidariedade entre vizinhos nas regiões onde circulam as moedas sociais.

Conforme consta na cartilha do PACS (2005), “é muito importante entender as vantagens de ter relação de trocas com o vizinho ao invés de comprar de uma grande empresa capitalista. Viver com a produção do vizinho permite sustentar a comunidade e criar laços de proximidade e de cuidados” (op.cit, p. 8). Além disso, há também a ideia, muito presente no movimento de economia solidária, de que a moeda social encarna a crítica à essência do dinheiro na sociedade capitalista com sua terceira determinação; mas isso será melhor apresentado na próxima seção (Regatieri, 2010, p. 32).

No que concerne ao desenvolvimento de relações mais sólidas e humanas entre vizinhos buscando o robustecimento dos afetos nas dinâmicas de trocas em comunidades locais, faz-se necessário sublinhar o papel desempenhado pelo PACS. Criado em 1986 por economistas latino-americanos que retornavam da condição de exílio depois de um longo período de ditaduras empresariais-militares, o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul se apresenta como uma organização da sociedade civil. O trabalho a que se dedica o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul se concentra, principalmente, na discussão em torno de “modelos de desenvolvimento”. O PACS aponta para a urgência de elaboração de políticas socioeconômicas alternativas à dinâmica capitalista³.

Se as moedas sociais são um exemplo de moeda paralela ou complementar à moeda oficial nacional que é estabelecida e gerenciada pelo seu próprio conjunto de usuários (Mauriel, 2022), é preciso reconhecer que elas têm origem na esfera privada e usualmente circulam em uma rede local, ostentando, dessa maneira, uma vocação tida como não comercial (leia-se: não se torna reserva de valor, já que não funciona via aplicação de juros). Nesse sentido, cabe realçar que “a razão para a denominação ‘social’ diz respeito ao fato de elas estarem a serviço das comunidades que as criam e

³Cf. <https://pacs.org.br/nossa-historia/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

implementam, no intuito de apoiarem na resolução dos seus problemas sociais e econômicos” (Rigo; Filho; Leal, 2015, p. 6). Por essas razões, as moedas sociais são vistas por seus simpatizantes, apoiadores e adeptos como dispositivos de “finanças solidárias”⁴, pois, sob esse prisma, colaborariam para a promoção da inclusão financeira, processo que diz respeito à parcela populacional que acessa os serviços financeiros. É considerado serviço financeiro todo tipo de operação bancária: poupança, pagamentos, seguros e crédito (Mauriel, 2022).

Os aspectos concernentes à inclusão financeira e à relação entre moedas sociais e “finanças solidárias” serão abordados mais à frente neste texto, pois ambas as questões dialogam com características positivas e negativas que a dinâmica das moedas alternativas tem revelado até os dias de hoje.

No que se refere à moeda social, urge sublinhar seu elo com uma prática da qual é impossível se distanciar: a chamada “economia solidária”. A moeda aludida anteriormente é utilizada por meio de ações imbricadas com a prática e a defesa do projeto de economia solidária, que, por sua vez, teria como mote central elaborar e representar uma crítica à forma de organização social capitalista. Esse ideal vislumbrado pela economia solidária, que almeja se colocar como opção frente ao capitalismo, é identificado através das ideias articuladas por seus autores. Os formuladores do conceito de economia solidária lançaram mão do repertório de viés marxista para fundamentar seu modelo teórico e projeto político (Paulani, 1991).

3 A RELEVÂNCIA DO BANCO COMUNITÁRIO

Um banco comunitário se caracteriza como uma organização local que tem por finalidade promover o desenvolvimento do território onde atua. Geralmente, estão inseridos em zonas de baixa renda. Os dispositivos e serviços financeiros empregados pelos bancos comunitários objetivam as seguintes metas: estimular a produção e o consumo local e manter a riqueza ali identificada em constante circulação na comunidade.

⁴A expressão “finanças solidárias” foi utilizada entre aspas porque se trata de uma noção considerada controversa do ponto de vista teórico. A primeira explicação se baseia em torno da suposição de que as finanças poderiam transmitir algo de positivo nesse cenário de financeirização mundializado; a segunda controvérsia reside na própria ideia de solidariedade, que suscita um debate ético-social questionável no mundo capitalista (Barbosa, 2007).

Os Bancos Comunitários representam serviços financeiros de natureza solidária, em rede, de viés associativo e comunitário, destinados à geração de trabalho e renda sob a perspectiva de reconfiguração das economias locais que se abastece de valores da Economia Solidária. Seu propósito é possibilitar a zonas de baixa renda seu amplo desenvolvimento por meio de incentivo à criação de redes locais de consumo e produção. Fundamenta-se no apoio a projetos da economia popular e solidária em suas diferentes frentes. No que diz respeito às várias iniciativas referentes à economia popular e solidária, destacam-se: a de pequenos empreendimentos produtivos, a de prestação de serviços, a de apoio à comercialização e a do vasto campo das pequenas economias populares⁵.

O banco comunitário geralmente emerge em uma comunidade insatisfeita com suas condições sociais, econômicas e/ou financeiras, e que passa a exigir mudanças por parte dos diversos atores sociais, inclusive governos, na forma de ações e iniciativas que a ajudem a melhorar as condições de vida dos seus integrantes. Portanto, é a partir da movimentação e cooperação interna em uma comunidade que um banco de caráter predominantemente social pode emergir. Assim nasceu, no estado do Ceará, o Banco Palmas, o primeiro banco comunitário do Brasil. Por exigência do Banco Central do Brasil, o “Banco Palmas” foi proibido de usar a denominação “banco”, por não fazer parte do sistema bancário formal, sendo, então, constituído juridicamente como Instituto Palmas. Todavia é conhecido nacional e internacionalmente da forma como é apresentado neste caso (Cernev; Proença, 2016, p. 3).

É imprescindível reforçar como a insatisfação com as condições econômicas e sociais atua como mola propulsora para as mudanças em prol de melhorias para as comunidades afetadas, o que se verifica com a criação do primeiro banco comunitário do Brasil, o Banco Palmas.

O que carece de minuciosa atenção é a importância de haver pessoas capazes e comprometidas com a transformação social para tocar um projeto desse naipe, pois a criação de um banco comunitário exige uma responsabilidade e uma dedicação hercúleas. Entretanto, apenas indivíduos capacitados e compromissados com o desejo de mudar a sociedade não é o suficiente, é necessário haver recursos financeiros disponíveis para tirar do papel e colocar o projeto de pé e caminhando, o que está longe de ser uma tarefa simples. Somado a tudo isso, mostra-se necessário o deslocamento de instrumentos de gestão e da metodologia para um outro banco comunitário, movimento que a Rede Brasileira de Bancos Comunitários – outro empreendimento com colaboração do Banco

⁵Cf. <https://www.institutobancopalmas.org/o-que-e-um-banco-comunitario/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

Palmas – estipulou como objetivo (Cernev; Proença, 2016). Um banco comunitário funciona sob a égide dos valores da economia solidária. São alguns deles: a cooperação, a autogestão, a valorização das pessoas e o consumo solidário.

Os bancos comunitários são organizações locais que têm como base a economia solidária, capazes de acolher as demandas dos lugares onde estão inseridos, criando suas políticas de crédito ou não creditícias a partir das necessidades locais. Utilizam um instrumento monetário que é a moeda local de papel, e recentemente alguns bancos passaram a utilizar uma plataforma digital, a plataforma E-Dinheiro, que oferece serviços digitais, entre eles a troca monetária. Com relação à topologia desses bancos comunitários no Brasil em 2021 – inspirados na regionalização de Milton Santos e Maria Laura Silveira –, as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia são as que mais concentram bancos comunitários (73 em números absolutos), e ao mesmo tempo englobam 43% da população absoluta (Pupo, 2024, p. 66).

A Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC) conta com coordenadores e integrantes que ajudam a construir um corpo de bancos comunitários preocupados com os anseios e demandas das comunidades para as quais prestam serviços financeiros. É cabível registrar a notoriedade de três figuras destacadas que chegaram ao cargo de coordenação: Leonora Mol⁶, do Banco Bem, do Espírito Santo; Marivaldo Vale⁷, do Banco Tupinambá, situado no Pará; e Joaquim Melo, do Banco Palmas, localizado no Ceará.

As moedas locais dos bancos comunitários simbolizam ferramentas monetárias. Cada banco espalhado pelo país dispõe de sua própria moeda, com características decididas pela própria comunidade, componente fundamental para que ela seja aceita, pois isso confere maior grau de confiabilidade junto à população local. Além de manifestar paridade com o real, essas moedas têm sua circulação restrita, o que indica que elas são aceitas em estabelecimentos e locais que constam nos cadastros dos bancos comunitários, auxiliando, dessa forma, no desenvolvimento local (Pupo, 2022).

Com uma nova regra (Lei nº12.865/2013) aplicada em território nacional em 2013, surge a oportunidade de instituições de pagamento participarem do sistema de pagamento brasileiro e, sobretudo, regularizarem o uso de moedas eletrônicas. Graças à normativa, a Rede Brasileira de Bancos Comunitários enxerga a plataforma E-Dinheiro como uma opção de uso pelos bancos comunitários para alcançar a autossustentabilidade

⁶ Cf. <https://resistentes.org/a-historia-do-banco-bem-com-leonora-mol/>. Acesso em: 13 jan. 2025

⁷ Cf. <https://www.acesa.com/economia/2022/11/112391-banco-comunitario-cria-seu-proprio-e-dinheiro-no-para.html>. Acesso em: 13 jan. 2025.

financeira. Nesta perspectiva despontam os “bancos comunitários digitais”, que se servem da plataforma E-Dinheiro. É preciso salientar que o usuário da plataforma não necessita sequer estar conectado a uma rede de internet para efetuar a transação em E-Dinheiro, é unicamente o receptor da moeda (dono do estabelecimento ou local) que carece da Internet para receber a moeda eletrônica. Essa circunstância de ser digital não delimita uma zona restrita de uso, situação diferente do que acontece com as cédulas em papel usadas por essas organizações locais. Cabe registrar que, na taxa transacionada de 2%, 1% é endereçado à Rede Brasileira de Bancos Comunitários com a finalidade de manter seu funcionamento, enquanto o 1% restante é destinado para o banco comunitário no qual consta o cadastro do usuário.

A plataforma não consiste apenas na troca de moeda (meio de pagamento digital), pois há um leque de outras funcionalidades. De acordo com dados de 2021, a mais utilizada é o pagamento de boletos. É possível que os usuários realizem transferências entre eles sem custo operacional. Há também a função de recarga de celular, depósito e pagamento de benefícios sociais, esta última vinculada principalmente a bancos comunitários municipais. Esses bancos municipais são criados a partir de normas municipais e se articulam com políticas públicas já existentes, ou novas, para pagamento de benefícios (Pupo, 2024, p. 67).

4 FINANCEIRIZAÇÃO E INCLUSÃO FINANCEIRA? VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS MOEDAS SOCIAIS

Nesta seção, o presente artigo pretende se concentrar nas características inequívocas relacionadas à moeda social: a financeirização e a inclusão financeira. A escolha pela abordagem desses aspectos, aparentemente imanentes às moedas sociais, se dá por conta da necessidade de frisar que há nitidamente pontos positivos com sua criação, porém existem, sim, dilemas com os quais as moedas complementares têm se deparado.

O termo financeirização se refere a um modo de operação da economia no qual a dinâmica de acumulação e valorização do capital se estabelece predominantemente mediante dispositivos vinculados ao sistema financeiro, e não através de investimentos em atividades produtivas (Almeida, 2020). Nota-se que a liquidez elevada, a alta rentabilidade e, na maior parte dos casos, o baixo risco acabam por desencorajar o investimento produtivo e dão lugar a um comportamento rentista, ampliando, desse jeito, a prevalência do setor bancário-financeiro na orientação da política econômica. Essa predominância do setor bancário-financeiro, além de abalar de forma nítida as atividades

produtivas, exemplifica os efeitos da financeirização na economia. Embora o advento da moeda social se coloque como ferramenta disposta a subverter essa lógica de acumulação do capital via mecanismos associados ao sistema financeiro, é imperioso apontar que a realidade da qual ela faz parte está estreitamente relacionada à dinâmica do dinheiro, mercantil e financeirizada.

A financeirização é a tradução do modo contemporâneo de definir, gerir e realizar riqueza no capitalismo. Entende-se financeirização como dominância financeira, que é um fenômeno no qual se pode observar que todas as corporações, até as tipicamente industriais, como as do ramo metalmeccânico e eletroeletrônico, apresentam em seus investimentos financeiros, sejam os de caixa ou de lucros retidos, uma peça-chave na dinâmica de acumulação de riqueza. Com esse cenário, os departamentos financeiros têm obtido cada vez mais relevância estratégica perante os setores de pesquisa e desenvolvimento, o que lhes tem conferido o status de bancos-não bancos, anexos às empresas (Braga, 2016).

O processo de financeirização da riqueza capitalista a que a sociedade tem assistido nas últimas décadas é fruto da intrincada junção entre crédito, moeda e patrimônio. Essa complexa combinação envolvendo esses três elementos compõe a base de uma dinâmica que não tem oferecido mais estabilidade ao sistema monetário internacional. Nos últimos tempos, nota-se que esse sistema tem passado por diversas transformações, o que tem provocado incertezas e, por isso, criado numerosas ondas de instabilidade. Tal inconstância pode ser creditada justamente à lógica da financeirização.

É a instabilidade estrutural com dominância financeira, como já foi dito, que é a marca desse capitalismo contemporâneo. Nesta concepção teórica, o movimento é formado por flutuações conjunturais de perfis mutáveis e por uma tensão estrutural entre expansão e crise, decorrentes da forma de interação entre acumulação de capital em geral e demanda efetiva, própria da financeirização e da gestão de riqueza na macroestrutura financeira. Isto é, a dinâmica não mais deriva prioritariamente do cálculo capitalista sobre o ajuste de investimento ao estoque de capital produtivo tal como nos modelos de ciclo. Não é pertinente, portanto, pensar o movimento através das fases repetitivas do ciclo – auge, recessão, depressão, recuperação, auge (Braga, 2016, p.46).

A moeda social não evita que o caráter social dos trabalhos privados seja encoberto e que a luta entre o social e o privado seja pacificada. A necessidade social de reproduzir a vida material permanece sendo preenchida pela autonomização privada, que

já se identifica na moeda. A antítese característica da mercadoria entre valor de uso e valor é conservada, portanto, na moeda social, e esta, assim como o dinheiro, segue enquanto um “objeto contraditório”, afinal a contradição entre mercadoria e dinheiro está posta como resposta à contradição envolvendo valor de uso e valor (Regatieri, 2010).

Para alterar esse panorama no qual a lógica da moeda social se assemelharia à lógica do dinheiro, sugere-se uma mudança na formação política de organizadores e usuários dessas moedas complementares. A expressão formação política emerge nesse contexto porque se percebe que o nexos entre formação do dinheiro e a produção de mercadorias não se distancia muito do papel cumprido pelas moedas sociais na sua relação com as mercadorias. Ademais, a moeda social, embora não se encarregue sempre de circular o capital dentro das comunidades onde circula, executa, junto com o dinheiro oficial, a função de mediação entre mercadorias, agilizando, quando implementada com sucesso, essa circulação ao propiciar que pessoas pobres complementem sua renda. Todavia, esse fenômeno ocorre muito mais devido à precariedade a que são jogadas essas comunidades do que por conta de qualquer outro motivo apresentado. A renda complementar acessada pelas pessoas pobres não se deve necessariamente ao fato de a moeda social se abastecer de uma lógica diferente da que se vale o dinheiro (Regatieri, 2010).

A lógica do dinheiro é inerente à lógica da moeda social. O sujeito que habita e trabalha no território de um bairro comunitário, pequeno comerciante, por exemplo, faz o cálculo se fica com moeda social ou se vai até o banco comunitário fazer o câmbio entre moeda social e Real, dependendo das necessidades do seu empreendimento e do mercado. Se precisar acessar a circulação de capital, opta facilmente por trocar suas moedas sociais por Reais, como era de se esperar. Tal tipo de conduta é resultado de necessidades postas socialmente que não desaparecem por encanto nos territórios onde circula a moeda social (Regatieri, 2010, p. 37).

A economia solidária e sua proposta de representar uma outra forma de produção de valores também carece de abordagens que lhe reservem as críticas e reflexões necessárias para que esta se afirme verdadeiramente como resposta à economia capitalista. De acordo com certas vertentes como a de Singer (2002), um outro modo de produção de valores se torna possível mediante trabalho coletivo e através de repartição igualitária e justa do produto relativo ao trabalho humano, com a organização de cooperativas, derrubando, desse jeito, a produção de mais valia. Contudo, a circulação de mercadorias idealizada pela moeda social no âmbito da economia solidária não

reestabelece as condições materiais relativas à sua reprodução. Afinal, se o circuito econômico foi aquecido, os comerciantes e pequenos produtores terão que entrar no circuito do capital. Dessa maneira, tomando como verdade que:

[...] a imposição de juros no meio circulante [no dinheiro] é uma posição eminentemente política do capitalismo vigente. No contexto das trocas [solidárias, realizadas com a moeda social], ela é descartada. Isto é, nas trocas de nada adianta acumular moeda: a sua função enquanto reserva de valor é de certo modo descartado (PACS, 2005, p. 20)

Por mais que essa citação compartilhada pelo Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul evidencie uma faceta da moeda social antagônica ao modelo capitalista altamente financeirizado em vigor, isso não é o bastante para romper a dinâmica imposta pelo setor bancário-financeiro. Aliás, não impede que a circulação de mercadorias, movimentação à qual a moeda social deveria se limitar, se converta em circulação de capital.

Embora este texto tenha listado limitações referentes às moedas complementares, explicitando sua dificuldade no enfrentamento à lógica financeirizada do capitalismo, é impreterível admitir uma virtude nítida da moeda social: ela se coloca como uma alternativa à exclusão financeira. Trata-se de um dispositivo poderoso no que se refere à inclusão financeira para pessoas desfavorecidas.

Nesse sentido, o uso da moeda social está atrelado à exclusão financeira de que são vítimas seus usuários, o que escancara a exclusão econômica e social a que são lançados os usuários sem o devido acesso a serviços financeiros. A moeda social adquire, então, papel fundamental no resgate dos excluídos, possibilitando, assim, a inclusão de uma parcela significativa da população no sistema bancário-financeiro. Para as pessoas excluídas, a moeda social é uma medida para abrandar suas condições de vida. Dessa forma, essa moeda se encaixa como parte da implementação de medidas desenvolvimentistas em comunidades carentes, reduzindo as desigualdades acentuadas provocadas pelo processo de globalização. Por isso, as moedas sociais seriam então uma resposta à globalização (Menezes, 2007).

A exclusão financeira se dá pela inacessibilidade completa a serviços bancários e financeiros com que territórios geográficos e pessoas desfavorecidas se deparam, seja por conta da dificuldade no acesso devido à burocracia e alto custo requisitados, seja pela falta por completo desses serviços em áreas de baixa renda e superpovoadas. Um retrato disso seriam os moradores de ocupações em situação irregular que não seriam capazes

sequer de abrir uma conta no banco porque não dispunham de comprovante residencial (eles não conseguiriam também ter acesso a crédito). Para as instituições que compõem o sistema financeiro dito convencional, lidar com a classe baixa poderia ter como tradução trabalhar com riscos considerados elevados, devido à ausência de colaterais, aos altos custos referentes à transação e à dificuldade de conseguir informações (por conta da carência de comprovantes, como os de renda e de residência). Desse modo, as forças de mercado teriam a propensão de provocar exclusão financeira (Menezes, 2007). Diante dos desafios e dificuldades que pessoas pertencentes às classes mais baixas precisariam superar, Menezes (2007) sugere a constituição de uma “cidadania financeira” na qual o acesso a serviços bancários e financeiros constaria como um direito universal.

No cenário atual de globalização, ou seja, no panorama em que existe uma expansão das relações estabelecidas entre o local e o global, onde predominam efeitos desiguais e heterogêneos em que o estado de bem-estar vai nitidamente se esfarelando, bem como a cultura e identidade locais, as instituições financeiras que agem localmente e as moedas sociais, que põem no espaço local o controle monetário, transformam-se em resistência frente aos interesses do capital. Em polo oposto ao global emerge o local, como conceito de diversas facetas com características dimensionais, de particularidades, nível de autonomia, entre outros (Regatieri, 2010).

Entre críticas e aplausos à criação e implementação de moedas complementares em áreas periféricas do território brasileiro, é preciso admitir que, mesmo diante da difícil queda de braço contra a dinâmica financeirizada do capitalismo vigente, as moedas são um marco indelével na economia do Brasil.

Mas, o centro da argumentação e a compreensão da radicalidade da moeda social, para Menezes, estão na possibilidade contida nela de ruptura, sobretudo, com a exclusão financeira à qual estão submetidas as regiões periféricas de um território nacional, por meio da descentralização da emissão e do controle monetário. Isso, na visão da autora, não prejudicaria a política monetária nacional, pois, em primeiro lugar, o volume das transações locais em moedas sociais é ínfimo perante as transações com moeda nacional, e, em segundo lugar, essas moedas são completamente lastreadas na moeda oficial (Regatieri, 2010, p. 51).

5 O CASO DA MOEDA SOCIAL ARARIBOIA

Um estudo realizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) calcula que existem 189 moedas sociais circulando em território brasileiro, criadas por comunidades ou grupos, com fluxo em áreas limitadas⁸. Apresentado em setembro de 2023, o Projeto de Lei 4476/239, de autoria do deputado Caio Vianna (RJ), institui a definição de moedas sociais, assim como regula a sua emissão e transação por meio de tecnologia digital, a fim de que sejam lastreadas e indexadas à moeda corrente usada no Brasil. De acordo com as ideias expressas pelo projeto, a administração pública disporia da autorização para efetuar a contratação de serviços de bancos comunitários para a implementação de políticas públicas, em consonância com a regulamentação específica.

A Moeda Arariboia é uma das quase 200 moedas sociais que circulam em território brasileiro em dezembro de 2024. Ela é uma moeda complementar que, assim como outras moedas alternativas, carrega consigo suas próprias características e particularidades, afinal a moeda social é um instrumento que estampa as singularidades e marcas da comunidade em que é usada e do território restrito onde circula. São esses traços que demarcam dessemelhanças tão nítidas e antagônicas à moeda oficial, são essas etiquetas que revelam o caráter social da moeda circulante (moeda social) frente à moeda oficial impregnada pela lógica financeirizada do capitalismo dos dias atuais.

A “moeda social” Arariboia é um benefício cujo valor mensal inicial destinado ao primeiro beneficiário é de R\$ 250,00. A partir do momento em que o valor entregue ao primeiro contemplado é registrado, cada membro familiar desse beneficiário pode receber R\$ 90,00. Esse auxílio de renda pode ser conferido a até seis membros de uma mesma família, com o valor máximo estipulado em R\$ 700,00 (Mauriel, 2022). O Programa Moeda Social Arariboia começou a ser pago no mês de dezembro de 2021, movimentando mais de R\$ 125 milhões na economia de Niterói no intervalo entre dezembro de 2021 e dezembro de 2022 e contemplando aproximadamente 31 mil famílias¹⁰.

⁸Cf <https://www.agenciacidades.com.br/reportagens/moeda-social-resgata-cidadania-financeira/517/#:~:text=Levantamento%20do%20Servi%C3%A7o%20Brasileiro%20de,circula%C3%A7%C3%A3o%20em%20um%20territ%C3%B3rio%20restrito>. Acesso em: 13 jan. 2025.

⁹ Cf. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387875>. Acesso em: 13 jan. 2025.

¹⁰Cf. <https://odia.ig.com.br/niteroi/2023/01/6554162-moeda-social-da-prefeitura-recebe-credito-nesta-quinta-feira-12.html>. Acesso em: 13 jan. 2025

Em julho de 2021, a prefeitura de Niterói estabeleceu o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Niterói. No seio da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza, ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária, aparece a execução do Programa Moeda Social Arariboia. São componentes desse programa: o pagamento da moeda complementar a cargo de Bancos Comunitários de Niterói e o foco dado as famílias de renda mais baixa que podem ou não morar em áreas onde o município esteja articulando medidas de segurança alimentar e nutricional (Mauriel, 2022).

O Programa Moeda Social Arariboia se vale do CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais) do governo federal como referência para definir as famílias e os beneficiários contemplados e tem como objetivo fornecer um auxílio de renda complementar para o benefício do Programa Bolsa Família ou para outro benefício dito de transferência monetária estadual, caso seja viável (Prefeitura de Niterói, 2021). Nesse sentido, é possível assegurar que se observam casos em que as moedas sociais se caracterizam como programas de transferência de renda e não se concentram na transformação social por meio de uma outra forma de produzir valores e afetos. A Moeda Social Arariboia não é, seguramente, o único exemplo de moeda complementar que não rompe a lógica da economia capitalista e tampouco se arvora fielmente nos princípios da economia solidária idealizados por Paul Singer e outros estudiosos. A Moeda Social Mumbuca, em Maricá, o Programa Moeda Social Itajuru, em Cabo Frio, e a Moeda Social Pedra Bonita, em Itaboraí, parecem reproduzir a mesma dinâmica da Moeda Social Arariboia, ou seja, funcionam como programas de transferência de renda¹¹.

De modo diferente do que se pode averiguar no caso do Conjunto Palmeiras, área geográfica onde a população local havia expressado sua insatisfação por conta da falta de serviços básicos que lhe eram negados e, assim, desencadeado a criação de uma moeda social e de um banco comunitário, verifica-se em Niterói um arranjo significativamente diferente na criação de sua moeda social: o projeto foi desenhado pela própria prefeitura local, como ocorreu em sua vizinha Maricá. Aliás, a Moeda Social Arariboia tem como grande e maior referência a Moeda Social Mumbuca, que foi criada no ano de 2013¹². A

¹¹Cf. <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/transferencia-de-renda-com-moeda-social-em-cabo-frio-itaborai-niteroi-e-marica-alivio-da-pobreza-ou-renda-basica/?srsId=AfmBOooLyBF9Oa8EFCjf0Q6pD8jbokNABo2AVhPBhAga6krhuEbYLk5b>. Acesso em : 13 jan. 2025

¹²Cf. <https://www.marica.rj.gov.br/noticia/moeda-social-mumbuca-11-anos-garantindo-dignidade-em-marica/>. Acesso em : 13 jan. 2025.

decisão de criar a Mumbuca, moeda social que circula em Maricá originalmente coisificada sob a forma de um cartão magnético de débito, passou pelo anseio de promover a política de incentivo e desenvolvimento através de transferência de renda condicionada para beneficiários de renda baixa e oferta de microcrédito produtivo voltada a empreendedores locais (Cernev; Proença, 2016). Desse modo, tanto a parte da oferta quanto a parte do consumo seriam cobertos por essa mesma política pública. Pode-se asseverar que as moedas sociais representam mecanismos complementares à moeda oficial e podem ser usados como ferramentas de políticas públicas de “finanças solidárias” para abrandar os desdobramentos da escassez de dinheiro em poder do público (Freire, 2011).

A Moeda Social Arariboia se notabiliza por ser totalmente digital e sua circulação é feita através de cartões (como um cartão de débito comum). A operacionalização da Moeda Social Arariboia cabe ao Banco Arariboia, que conta com agências espalhadas por Niterói. O Banco Arariboia está incumbido de distribuir os cartões para os beneficiários e registrar comerciantes e prestadores de serviços locais para que eles possam receber seus pagamentos.

A infraestrutura digital abarca as seguintes atividades: a disponibilização e o monitoramento de ambientes financeiros digitais; o pagamento de benefícios sociais determinados pelas prefeituras; a administração do banco comunitário e o cadastramento e o acompanhamento financeiro de comerciantes e prestadores de serviços. Essas atribuições são realizadas por uma *fintech* brasileira chamada de Instituto E-dinheiro, que as executa em parceria com as prefeituras¹³.

6 O CASO DA MOEDA SOCIAL ARARIBOIA

A implantação de uma moeda social provoca o aumento da velocidade de circulação da base monetária da localidade e, por conta disso, haveria igualmente o aumento da renda. Sob a condição de circulante local em uma determinada comunidade, a moeda social sugere a volta do sentido do dinheiro no que compete ao modo e ao procedimento determinante de hábitos e valores sociais, que sustentam a lógica de funcionamento de uma sociedade. Além de gerar o desenvolvimento de tipo endógeno na

¹³ Cf. <https://rendabasica.com.br/a-inovacao-das-moedas-sociais-digitais-que-circulam-em-marica-e-niteroi-por-ariana-britto-fernando-freitas-e-fabio-waltenberg/>. Acesso em : 13 jan. 2025.

economia local, o uso da moeda social, com viés de continuidade e acolhimento, fortalece a proximidade entre os indivíduos ao estreitar laços construídos por meio de reciprocidade e confiança.

As moedas sociais, através dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, por sua vez, surgem como um instrumento alternativo para dinamizar a economia local/regional e para viabilizar a inclusão dos marginalizados socioeconomicamente. A reflexão converge na direção de que, tanto as experiências que aumentam a base monetária local, quanto as que aceleram a velocidade de circulação da moeda, potencializam os efeitos diretos, indiretos e induzidos na economia local, por estimular a produção de bens e serviços e a geração de renda. Essas não têm o papel de resolver por completo as dificuldades de economias empobrecidas, porém conferem mais um instrumento para ações de intervenção, com vistas ao desenvolvimento endógeno (Maturana; Kohler, 2018, p. 14).

Entretanto, é necessário apontar para a dificuldade enfrentada pelo projeto de que fazem parte economia solidária, moedas sociais e bancos comunitários. A aceitação da moeda complementar nem sempre se dá por um caminho sem obstáculos: alguns comerciantes, sobretudo os mais novos que não estão habituados à moeda paralela, mostram, de vez em quando, certo ceticismo no que se refere à perenidade do uso da moeda social. Há outros que consideram o uso dessa moeda uma medida político-assistencialista, como ocorre em Maricá e outras cidades (Cernev; Proença, 2016).

Urge rememorar que todas essas experiências de implementação da transferência de renda por meio de “moeda social” necessitam de estudos pormenorizados, mas já confirmam que sua relevância é indubitável, seja pelo seu crescimento acelerado, seja pelo número de beneficiários alcançados pelos programas ou seja nas dinâmicas inerentes à gestão do trabalho informal local. Essa importância conferida ao caráter monetarista da moeda social costuma frisar que ela se apresenta como objeto que consegue reunir transferência monetária e pressupostos ideológicos em si. Os apoiadores das moedas sociais a colocam como resposta ao sistema bancário-financeiro oficial, atribuindo-lhe função complementar, justificada pela sua não agregação de valor e por esta não ser portadora de juros. Logo, as moedas sociais são instrumentos de intercâmbio para valores de uso, moldando um meio de troca voltado para a produção coletiva local apoiada na solidariedade, que mesmo municiando o mercado capitalista, teria sua produção baseada no valor de uso.

Com isso, é possível observar a tendência de expansão da monetarização das relações sociais e financeirização da assistência social por trás do recebimento dos benefícios de transferência monetária, com redirecionamento dos fundos municipais para ativar bancos comunitários e fomentar negócios, ao mesmo tempo em que se abrem mercados junto a consumidores locais, corroborando análises que afirmam que tais ações coadunam com as necessidades de valorização capitalista, mesmo quando se tratam de situações limites de aquisição de produtos e serviços para subsistência, como no caso dos programas sociais de transferência monetária local (Mauriel, 2022, p. 14).

Quando há uma organização local consolidada, com valores específicos potentes, como são os da economia solidária, o território dá a sua resposta. Todavia, se o banco comunitário não dispõe desta base valorativa profundamente arraigada na sua forma de atuar, existe a possibilidade de o banco e sua moeda complementar se tornarem alvos de fácil cooptação. É imperioso destacar que as comunidades, territórios, bancos comunitários e moedas sociais não são idênticos, eles são únicos. É por isso que se faz necessário se deslocar até cada lugar para achar o que é único em cada um deles (Pupo, 2022).

É legítimo creditar à moeda social o potencial de promover novas relações sociais. Ela é considerada, em certas situações, como portadora de uma outra dinâmica política pelo movimento de economia solidária. Ela é vista como ferramenta para romper com o fetichismo do dinheiro. Todavia, é perceptível que a lógica contida na moeda social não se difere da lógica do dinheiro e que o exercício de politização associado à moeda social se verifica no movimento político orientado pelos ativistas e militantes da moeda social e da economia solidária.

Os méritos da moeda social não estão em sua constituição enquanto “uma moeda explicitamente politizada” (Soares, 2006, p. 134), mas na capacidade de desenvolvê-la como um instrumento para a inserção de comunidades de pobres, contribuindo com o desenvolvimento local por meio da interligação entre políticas de fomento à geração de renda e trabalho e a maior liquidez nesses locais, bem como a atração de investimentos com as demais ações, como, por exemplo, a dos bancos comunitários (Regatieri, 2010, p.82).

É válido afirmar que a moeda social e os bancos comunitários são agentes da economia solidária que contribuíram para a inclusão financeira de muitas pessoas de baixa renda, assim como é legítimo assegurar que ambos possibilitaram o desenvolvimento de territórios periféricos por meio de políticas de incentivo ao consumo

local e à manutenção da riqueza dentro das zonas onde circulam essas moedas complementares (moedas sociais). Em contrapartida, moeda social e banco comunitário não se mostraram capazes de se diferenciar da lógica do dinheiro, tampouco se colocaram como reais alternativas ao acelerado processo de financeirização do capitalismo. É essencial apontar para a armadilha de se cair no fetichismo da moeda social, atribuir-lhe o papel de subversiva que não é o seu. Isso é comprovado através do caso da Moeda Social Arariboia, que não se posiciona enquanto dispositivo de uma outra dinâmica de intercâmbio de mercadorias, tampouco se notabiliza por ser um instrumento de uma outra produção de valores e de afetos. A Arariboia, assim como outras moedas sociais, tem na política de transferência de renda o seu grande propósito de existência.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Vítor Robaina de. **O processo de financeirização e evolução recente da economia brasileira**. 2020. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, 2020.
- BARBOSA, R. N. de C. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRAGA, J. C. S. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 2, n. 1, p. 25–57, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643298>. Acesso em: 13 jan. 2025.
- BRAGA, J. C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. São Paulo: Vozes, 1997. p. 195-242.
- CERNEV, Adrian Kemmer; Proença, Bruna Auad. Mumbuca: a primeira moeda social digital do Brasil. GV casos - **Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração**, v. 6, p. 15, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvcasos/article/view/61805/63200>. Acesso em: 13 jan. 2025.
- FREIRE, Marusa Vasconcelos. **Moedas sociais: contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil**. 2011. 374 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- GALLETTI, Aldous Albuquerque. "Crédito rural no Brasil e a sua conjugação com a assistência técnica," **RAE - Revista de Administração de Empresas**, FGV-EAESP

Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Brazil), v.14, n. 5, set. 1974.
Disponível em: <https://ideas.repec.org/s/fgv/eaerae13.html> . Acessado em: 13 jan. 2025.

MATURANA, André V. K.; KOHLER, R. Moeda social como instrumento de desenvolvimento local: um levantamento das práticas realizadas no Território Nacional. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, v. 1, p. - 1-13, 2018. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/10536/9215>. Acesso em: 13 jan. 2025.

MAURIEL, A. P. O. O USO DE MOEDAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA SOCIAL LOCAL: CASOS DE MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO. CONEXÃO POLÍTICA - **Revistas Eletrônicas da UFPI**, v. 11, p. 7-30, 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/6128> Acesso em: 24 abr. 2025.

MENEZES, Melissa Silva. **Moedas sociais: uma investigação exploratória sobre seus potenciais como alternativa à exclusão financeira a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ ES**, 2007. 128f. Belo Horizonte: Tese (mestrado no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional) - Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/AMSA-72JJ5Q> Acesso em: 24 abr. 2025.

PACS – Instituto Políticas Alternativa para o Cone Sul (Org.). **Moeda Social e Trocas Solidárias: experiências e desafios para ações transformadoras**. Rio de Janeiro: PACS, 2005.

PAULANI, Leda. **Do Conceito de Dinheiro e do Dinheiro como Conceito**. São Paulo: Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000734459> Acesso em: 24 mai. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. **Lei Nº 3.621**, DE 30 DE JULHO DE 2021.

PRIMAVERA, Heloísa. Moeda Social. In: A Cattani (org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz, 2003.

PUPO, Carolina Gabriel de Paula. Capítulo 3 – Bancos Comunitários e Moedas Locais: estratégias do circuito inferior para a sobrevivência. In: ARROYO, M. M.; BALBIM, R.; SANTIAGO, C. **Brasil Popular, Circuitos da Economia Urbana e Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024. v. 1. 314 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14482> Acesso em: 24 mai. 2025.

PUPO, Carolina Gabriel de Paula. **Finanças solidárias no Brasil. Bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-15062022-191912/pt-br.php>. Acesso em: 24 abr. 2025.

REGATIERI, Rebeca Regina. **Moeda Social: uma perspectiva marxista**. São Paulo :USP –. nov. 2010. Monografia. Disponível em: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=DIBkUYQAAAAJ&citation_for_view=DIBkUYQAAAAJ:2osOgNQ5qME C. Acesso em: 24 abr. 2025.

RESGALA, GUSTAVO. A moeda social e o fortalecimento do espaço diferencial nas periferias. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 19, p. 267, 2017. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5336/pdf>. Acesso em: 13 abr. 2025.

RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C de; LEAL, L. P. Moedas Sociais nos Bancos Comunitários de Desenvolvimento: a Experiência das Conchas em Matarandiba/BA. **RIGS - revista interdisciplinar de gestão social**, v.4 n.2 maio / ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/9053/11567>. Acesso em: 13 jan. 2025.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, C.L.B. **Moeda Social: Uma análise interdisciplinar de suas potencialidades no Brasil contemporâneo**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. 252 f. Disponível em: [https://dspace.unila.edu.br/bitstream/123456789/548/1/Tese%20de%20Doutorado_Clau dia%20Lucia%20Bisaggio%20Soares.pdf](https://dspace.unila.edu.br/bitstream/123456789/548/1/Tese%20de%20Doutorado_Clau%20dia%20Lucia%20Bisaggio%20Soares.pdf). Acesso em: 24 abr. 2025.

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 Pesquisas: estudos estratégicos para o futuro do Rio de Janeiro

Edição Eletrônica
Número 29



jan./jun. - 2025
ISSN: 2317-6539