

# RIO, CAPITAL DO BRASIL



CHRISTIAN EDWARD CYRIL LYNCH,  
ELIZEU SANTIAGO DE SOUSA (ORGS.)





# RIO,

*Capital do Brasil*

*Ensaio sobre a Capitalidade*



# RIO,

*Capital do Brasil*  
*Ensaaios sobre a Capitalidade*

**Christian Lynch,  
Elizeu Santiago (orgs.)**

*Antonio Edmilson M. Rodrigues,  
Aspásia Camargo, Eduardo Paes, Flávio Valle,  
Guilherme Pires de Mello, Igor Abdalla,  
Leonam Liziero, Lucas Padilha, Luciene Carris,  
Luiz Ramiro, Maíra Martins Moraes,  
Marcelo Calero, Marieta de Moraes Ferreira,  
Marly Motta, Maurício Ciaravolo Martins,  
Pedro Marreca, Rafael Lisbôa S. Pinha  
e Rafael Martins*

© Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2025

© Jaguatirica, 2025

Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou armazenada, por quaisquer meios, sem a autorização prévia e por escrito da editora e do(s) autor(es).

*editores* Paula Cajaty, Marcel Lopes

*editor científico* Pedro Marreca

*projeto gráfico* Marcel Lopes, Bookxpress

*preparação de texto e revisão editorial* Hanny Saraiva

*revisão técnica* Andrei L. de Souza, Luciene Carris, Vinícius Albuquerque

*pesquisa iconográfica* Conrado Werneck, Pedro Marreca, Rafael Martins

*imagem da capa* Ricardo Stuckert/PR

*imagens* Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Avelludo, Beth Santos, Instituto Moreira Salles, Odjair Baena, Wikimedia Commons

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

R452

Rio, capital do Brasil : ensaios sobre a capitalidade / organização Elizeu Santiago de Sousa, Christian Edward Cyril Lynch ; [autores] Antonio Edmilson M. Rodrigues [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Jaguatirica, 2025. 590 p.

ISBN 978-85-5662-385-0

1. Rio de Janeiro (RJ) - História. 2. Brasil - Capital - Transferência. 3. Brasil - Capital - Transferência - Aspectos sociais. 4. Brasil - Capital - Transferência - Aspectos políticos. I. Santiago de Sousa, Elizeu. II. Lynch, Christian Edward Cyril. III. Rodrigues, Antonio Edmilson M.

25-101795.

CDD: 981.53

CDU: 94(815.3)

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

13.11.2025

17.11.2025

## **JAGUATIRICA**

avenida Rio Branco, 185, sala 805  
20040-007 Centro Rio de Janeiro RJ  
tel. [11] 97794-3000, [21] 99999-0639  
editora@editorajaguatirica.com.br  
editorajaguatirica.com.br

Parceria Institucional:

**MultiRio**



**FICHA INSTITUCIONAL**

**Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro**  
Eduardo Paes

**Vice-Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro**  
Eduardo Cavaliere

**Secretário Municipal de Cultura**  
Lucas Padilha

**Presidente do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**  
Elizeu Santiago de Sousa



Cultura

Arquivo  
Geral da  
Cidade



# SUMÁRIO

---

<b>Apresentação .....</b>	<b>11</b>
<i>Eduardo Paes</i>	
<i>Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro</i>	
<b>Prefácio .....</b>	<b>17</b>
<i>Lucas Padilha</i>	
<i>Secretário Municipal de Cultura</i>	
<b>Introdução .....</b>	<b>21</b>
<i>Christian Edward Cyril Lynch</i>	
<i>Elizeu Santiago de Sousa</i>	
<b>Uma democracia, duas capitais: Brasília e o problema da capitalidade no Brasil contemporâneo .....</b>	<b>30</b>
<i>Christian Edward Cyril Lynch</i>	
<b>O retorno da VELHACAP: o problema nacional fluminense e a proposta de um segundo Distrito Federal no Rio de Janeiro .....</b>	<b>88</b>
<i>Christian Edward Cyril Lynch</i>	
<b>Cabeça da nação, teatro do poder: Rio <i>cidade-capital</i> como objeto de investigação histórica .....</b>	<b>143</b>
<i>Marly Motta</i>	

<b>A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política</b>	<b>170</b>
<i>Marieta de Moraes Ferreira</i>	
<b>Em algum lugar do passado: cultura e história na cidade do Rio de Janeiro</b> .....	<b>217</b>
<i>Antonio Edmilson M. Rodrigues</i>	
<b>O espírito do Rio e seu destino manifesto – a eterna capital de martírio e de glória</b> .....	<b>262</b>
<i>Aspásia Camargo</i>	
<i>Flávio Valle</i>	
<b>Rio, a ETERNACAP da cultura brasileira: entre o estrangulamento político e a resiliência de sua capitalidade histórica</b> .....	<b>330</b>
<i>Marcelo Calero</i>	
<i>Guilherme Pires de Mello</i>	
<b>Rio de Janeiro, ensaio de saberes</b> .....	<b>375</b>
<i>Maíra Martins Moraes</i>	
<i>Maurício Ciaravolo Martins</i>	
<b>Rio de Janeiro: a capital da saúde pública do Brasil</b> .....	<b>385</b>
<i>Guilherme Pires de Mello</i>	
<b>Soberania em disputa: o colapso do Estado e a guerra urbana no Rio de Janeiro</b> .....	<b>397</b>
<i>Luiz Ramiro</i>	
<b>Fundamentos para uma federação assimétrica no Brasil: o caso do Rio de Janeiro e a reformulação do pacto federativo</b> .....	<b>424</b>
<i>Leonam Liziero</i>	

<b>Ainda está aqui – Rio, capital honorária do Brasil.....</b>	<b>456</b>
<i>Igor Abdalla</i>	
<b>Heranças urbanísticas e arquitetônicas da capitalidade carioca: um panorama histórico.....</b>	<b>488</b>
<i>Pedro Marreca</i>	
<i>Rafael Martins</i>	
<i>Luciene Carris</i>	
<b>Índice das imagens.....</b>	<b>538</b>
<b>Rio, capital do mundo: dois séculos de história.....</b>	<b>541</b>
<i>Lucas Padilha</i>	
<i>Elizeu Santiago de Sousa</i>	
<b>Rio, cidade global: o legado intangível dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.....</b>	<b>566</b>
<i>Rafael Lisbôa Salgado Pinha</i>	
<b>Biografias dos Organizadores e Autores.....</b>	<b>584</b>



## APRESENTAÇÃO

---

*Eduardo Paes*<sup>1</sup>

*Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro*

Este livro, editado pelo Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro e organizado pelos professores Christian Lynch e Elizeu Santiago, retrata o Rio em algumas de suas facetas essenciais: uma cidade historicamente pujante, capital nacional por excelência, imagem do Brasil para o mundo e objeto central de estudo para se compreender a formação histórica e contemporânea de nosso país.

Nossa cidade sucedeu Lisboa como capital do Império português com a chegada de Dom João VI e sua Corte em 1808. A partir daquele momento, o significado do que é ser brasileiro, nossa nacionalidade, passou a se constituir em torno do Rio, que serviria não apenas como sede do poder político do país, mas como sua capital simbólica e, portanto, nacional. Nas virtudes e nos vícios de suas ruas, de suas paisagens, de sua gente, o rosto da nação cristalizou-se no Rio de Janeiro, que, em 1822, tornou-se capital do Império Brasileiro e, em 1889, da República. Esse papel nacional moldou o perfil cívico da cidade pelas décadas e séculos sem jamais tê-la abandonado.

Apenas em 1960, o papel de capital formal do Brasil passou a ser exercido por Brasília, cidade criada exclusivamente para esse fim. A mesma Constituição de 1946, emendada para determinar a capitalidade de Brasília, serviu também para transformar a cidade do

---

<sup>1</sup> Advogado, formado em Direito pela PUC-RJ e especialista em Políticas Públicas e Governo pela UFRJ. Eleito vereador em 1996 (o mais votado da cidade) e deputado federal por dois mandatos (1998-2006), é o mais longo prefeito da história do Rio de Janeiro (2009-2016; 2020-), cargo que atualmente ocupa.

RIO DE JANEIRO – ANTIGA CAPITAL DO BRASIL

Rio de Janeiro – antiga capital – em nova cidade-estado, o estado da Guanabara. Na prática, a Guanabara continuou exercendo as funções de um típico Distrito Federal, sediando Ministérios, inúmeras repartições públicas federais e até mesmo um Palácio Presidencial, o Palácio das Laranjeiras.

A ditadura militar foi quem encerrou, de fato, o processo de mudança da capital para Brasília, já na década de 1970. Acuado pela crescente pressão de uma sociedade civil enraizada no Rio de Janeiro, o regime autoritário protegeu-se de instabilidades ao impor a transferência imediata de todas as embaixadas e sedes ministeriais para Brasília. Não tardou para que, ainda em 1975, os generais sumissem com a cidade-estado da Guanabara, fundindo-a ao antigo estado do Rio de Janeiro, cuja capital era Niterói. Sem qualquer tipo de consulta à população carioca, fluminense ou guanabarina, a intervenção militar foi executada até com requintes de crueldade simbólica, como a demolição da sede do Senado, o histórico Palácio Monroe.

A retirada da capital do Rio de Janeiro (1960), seguida pela forçada fusão da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro (1975), é considerada pela literatura especializada o fator determinante de sua decadência econômica e histórica. Entre os motivos, a falta de compensação pela perda dos fundos constitucionais que custeavam os serviços básicos da cidade.

Graças à vitalidade de sua sociedade e à criatividade de seu povo, porém, o Rio se reinventou. No plano internacional, a cidade consolidou-se nos últimos 50 anos como sede dos grandes eventos internacionais realizados no Brasil, tradição iniciada ainda em 1906, quando o Rio de Janeiro recebeu a Terceira Conferência Pan-Americana. Desde então, o município foi berço das principais organizações da arquitetura de política ambiental internacional, nascidas na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ECO-92), dos Jogos Olímpicos de 2016, da Cúpula de Chefes de Estado do G20 e, em 2025, da Cúpula de Chefes de Estado dos BRICS. Organizações internacionais de impacto global escolhem o Rio de

Janeiro como sede de seus escritórios regionais, como o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e a Comissão Jurídica Interamericana da Organização dos Estados Americanos (CIJ-OEA).

No plano interno, mesmo após a transferência da capital para Brasília, permanecem no Rio cerca de 300 órgãos públicos, autarquias e fundações federais, responsáveis por 180 mil empregos federais na cidade – aproximadamente 20% do total dos empregos federais. Mais de 500 empresas públicas e sociedades de economia mista, como a Petrobras, mantêm suas sedes no Rio, gerando quase 100 mil empregos. A cidade também é sede da Marinha, guardando enorme contingente militar.

Como resultado, a cidade do Rio segue como um município singular na federação brasileira. A roupagem jurídica é de município comum e capital de estado, entulho autoritário da ditadura militar. Mas seu perfil cívico e administrativo segue sendo o que sempre foi: uma cidade federal, capital simbólica e internacional de um país – com todos os ônus e bônus desta condição.

O caso do Rio de Janeiro, apesar de peculiar, não é único no mundo. Muitos países mantêm capitais administrativas oficiais sem prejuízo do reconhecimento de outras capitais por sua importância política, cultural ou econômica. Na Alemanha, por exemplo, a mesma lei que designou Berlim capital da República alemã reunificada, garantiu à cidade de Bonn – antiga capital ocidental que até hoje dá nome à Constituição alemã – papel complementar de dignidade. Até hoje, um terço das instituições e ministérios do Estado alemão permanecem em Bonn, em benefício do equilíbrio regional.

A fusão arbitrária da Guanabara com o antigo estado do Rio de Janeiro, obra da ditadura militar no seu apogeu, quis apagar da memória coletiva a singularidade da cidade do Rio que, no entanto, seguiu capital nacional.

É chegado o tempo de reconhecer a especificidade do Rio de Janeiro na federação brasileira. Um reconhecimento formal do papel

do Rio pelo governo federal seria um primeiro passo para recuperar essa história, retirando a cidade do varejo dos conflitos distributivos. É do interesse de toda a República que sua cidade mais famosa e representativa tenha um *status* jurídico compatível com seu papel de berço da nacionalidade e símbolo maior de sua cultura.

É por essas razões que propus que a Presidência da República reconheça ao Rio como cidade federal e lhe conceda o título de *capital honorária* do Brasil. Trata-se de um primeiro e generoso passo para reparar o estado de coisas criado pela ditadura. Afinal, como capital simbólica nacional, a Cidade Maravilhosa segue como a segunda capital de todos os brasileiros e a primeira de todos os cariocas.

Ao longo das próximas páginas, o leitor se debruçará sobre a trajetória desta nossa cidade que, há dois séculos, é a cara e a alma do Brasil no mundo, seu sangue e espírito. Boa leitura!





## **PREFÁCIO**

---

*Lucas Padilha<sup>2</sup>*

*Secretário Municipal de Cultura*

Há duzentos anos, o Rio é a cara e a alma do Brasil. Da política às artes, aqui nasceram as nossas mais importantes utopias. A cidade, que abrigou um império europeu, foi a casa da monarquia e da república brasileira. Cinco das sete cartas constitucionais do país foram elaboradas no Rio. Apoteose da cultura nacional, as suas ruas e morros inspiraram a utopia literária de Machado e Lima Barreto, e o samba de Cartola e Noel Rosa. Desde sempre, o Rio é a cidade mais escrita, filmada e cantada do Brasil.

Ao longo dos séculos, seu porto foi a principal porta de entrada para gerações de brasileiros de todos os cantos e cores. A grande aventura do povo brasileiro, contada por Darcy Ribeiro, teve as terras cariocas como palco por excelência de um exitoso experimento que combina as culturas milenares dos habitantes originários, dos peninsulares lusitanos e da diáspora africana. Estima-se que mais de dois milhões de escravizados tenham desembarcado ao largo do litoral carioca. Dona do maior entreposto negreiro das Américas, a cidade expandiu-se com o sangue e o suor desses trabalhadores, cuja opressão não impediu a construção de uma rica e diversa tradição cultural e religiosa.

---

2 Advogado e gestor público, bacharel em Direito pela FGV Direito SP e mestre em Estudos Chineses pela Universidade de Pequim. Foi secretário do Meio Ambiente, secretário-chefe da Casa Civil do Rio de Janeiro, coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura do Rio e presidente do Comitê Municipal de Organização do G20. Atualmente, é secretário municipal de Cultura da cidade do Rio de Janeiro.

O Rio é o berço das mais representativas manifestações artísticas e culturais do país. Do colonial ao moderno, do samba à bossa nova, do remo ao futebol, o povo carioca projetou a imagem do Brasil no mundo. Cidade nacional por excelência, foi a ponta de lança de novas tecnologias que mudariam para sempre a rotina dos brasileiros: a eletricidade, o automóvel, o rádio, o cinema. Metonímia do Brasil, abriga três símbolos de nossa brasilidade, os templos do futebol (o Maracanã), do samba (a Marquês de Sapucaí) e da literatura (a Academia Brasileira de Letras).

Mesmo após a formal transferência da capital para Brasília em 1960, a cidade nunca deixou de ser a sala de visitas e o principal centro de repercussão nacional. O Rio abrigou as principais feiras e exposições universais nos séculos XIX e XX, a final de duas Copas do Mundo, a realização dos Jogos Pan-Americanos e dos Jogos Olímpicos de Verão, além de importantes cúpulas internacionais, tais como a Rio-92 e a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012. Em 2024, sediou o G20, o mais importante fórum da governança global contemporânea.

*Está claro: capital do país, porto de mar, o Rio tem um internacionalismo ingênito* – a visão clara de Mário de Andrade se renova, ainda hoje, em um sonho intenso: fazer o Brasil no Rio, fazer o mundo no Brasil, à nossa maneira. Muitas gerações receberam e aceitaram este convite. Não por acaso, é a segunda casa de todo o brasileiro, lar adotivo de milhões de visitantes que se encantam com esta terra.

O Rio de Janeiro não é só uma paisagem deslumbrante. É também a cidade dos *think thanks*, das universidades, dos centros de pesquisa e das academias nacionais, cidade epicentro que reúne um vasto capital humano com vocação inata para as artes, a ciência e a inovação.

As páginas que os leitores terão o prazer de percorrer mostram não apenas esta cidade que é a cara e alma do país, verdadeira capital das nossas utopias, mas, sobretudo, uma cidade que vive e resiste como vitrine e vitraço do Brasil.

*Rio, Capital do Brasil* chega em boa hora. Editado pelo Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro – a casa da memória carioca – o

livro se insere nas celebrações do *Rio Capital Mundial Livro*, título outorgado pela UNESCO que reforça o compromisso da cidade com a promoção da leitura, da diversidade cultural e da inclusão social.

Trata-se, pois, de uma síntese em forma de livro dos nossos desafios e potencialidades. Como diria o poeta: *Brasil, tua cara ainda é o Rio de Janeiro*. O Rio continua sendo – vibrante, resiliente e inspirador.

Desejo a todos uma ótima e enriquecedora leitura!



# INTRODUÇÃO

---

*Christian Edward Cyril Lynch*<sup>1</sup>

*Elizeu Santiago de Sousa*<sup>2</sup>

## Rio de Janeiro, a capital eterna – e problemática – do Brasil

O Rio de Janeiro é, por excelência, a cidade do destino interrompido. Desde o momento em que, em 1763, a Coroa portuguesa decidiu transferir a sede do vice-reino de Salvador para a Guanabara, a cidade deixou de ser apenas um porto estratégico do Atlântico Sul e converteu-se na cabeça política da colônia americana. Quando, em 1808, a família real aqui aportou fugindo de Napoleão, o Rio tornou-se a única cidade

- 
- 1 Cientista político, jurista e historiador, doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, 2007). Atualmente é professor associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa e colunista do Canal Meio. Foi presidente do Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD), coordenador da área de Teoria Política da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), e lecionou na Universidade Federal Fluminense (UFF) e na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Publicou *Da Monarquia à Oligarquia* (2014), *Interpretações do Brasil: uma nova história do pensamento político* (2020) e *Fundações do pensamento político brasileiro* (2022).
  - 2 Internacionalista, cientista político, economista e historiador, doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ (2017). É professor de Ciência Política e Relações Internacionais do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) e presidente do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ). Foi Visiting Fellow na Harvard University, coordenador adjunto de Relações Internacionais do Centro Universitário IBMR e docente nas universidades Estácio de Sá e Veiga de Almeida. Autor de *Formação do pensamento internacional brasileiro: liberais e conservadores na construção diplomática do Brasil (1822–1889)* (2025) e coorganizador de *Pensamento Político Brasileiro: Temas, Problemas e Perspectivas* (2019).

extraeuropeia a sediar um império ocidental. A partir daí, fez-se sede de reino, de Império e, por mais de sete décadas, de República. Por quase duzentos anos, concentrou o poder político, definiu o gosto artístico, moldou a língua culta, centralizou a diplomacia, administrou as finanças públicas, representou a nação perante o mundo. Foi o teatro onde se encenaram os atos decisivos de nossa história política: a Independência, a Abolição, a Proclamação da República.

Essa trajetória, no entanto, não se encerrou com a inauguração de Brasília em 1960, como gostariam os mitos fundadores da modernização desenvolvimentista. Ao contrário: o Rio, amputado de sua função oficial, manteve por duas décadas a condição de capital de fato, como estado da Guanabara. Presidentes despachavam no Palácio das Laranjeiras, ministérios resistiam à mudança para o Planalto, embaixadas conservavam suas sedes no bairro do Flamengo. Brasília era a capital de terça a quinta-feira; o Rio, de sexta a segunda. A fusão de 1975, imposta pela ditadura militar, pretendia encerrar esse dualismo ao dissolver a Guanabara num arranjo artificial com o velho estado do Rio de Janeiro. Em vez de solução, produziu um monstro federativo: um estado sem identidade, governado por elites desenraizadas, condenado à falência financeira, à instabilidade política e à violência social.

Desde então, a história fluminense é a história de uma anomalia. Tentou-se reduzir a antiga capital a um ente federativo comum, comparável a Goiás ou Sergipe, quando tudo em sua trajetória a destinava a outro lugar. O resultado foi a decadência de uma cidade que nunca se adaptou ao rebaixamento. A mutilação da capitalidade não é apenas questão simbólica: ela está na raiz do colapso das finanças públicas, da fragilidade das instituições locais, da crise crônica da segurança. Sem uma função nacional reconhecida, o Rio tornou-se ingovernável. Sua crise é, pois, um problema brasileiro, e não meramente regional.

Esse paradoxo torna-se ainda mais evidente quando observamos como outros países lidaram com situações semelhantes. A Alemanha reunificada não hesitou em devolver a capital a Berlim, custando

mais de meio trilhão de euros e três décadas de investimentos. A Rússia manteve São Petersburgo como cidade federal, com autonomia própria, mesmo após Moscou reassumir a centralidade política. Os Estados Unidos equilibram a artificialidade administrativa de Washington com a centralidade cultural, econômica e simbólica de Nova York. Barcelona, dentro da Espanha, e Edimburgo, dentro do Reino Unido, conservam funções capitais que transcendem o âmbito regional. Nenhuma dessas nações ousou amputar o braço simbólico de sua história. Só o Brasil julgou que poderia apagar o Rio de Janeiro – e paga até hoje o preço desse equívoco.

Não é de espantar que a imagem internacional do Brasil continue indissociável do Rio. Para o mundo, é o Cristo Redentor, Copacabana, o Pão de Açúcar, o Carnaval, a Bossa Nova, o Maracanã. Brasília, com sua monumentalidade modernista, não conseguiu substituir essa simbologia. Quando a ditadura militar demoliu o Palácio Monroe, dissolveu a Guanabara e tentou esvaziar os signos da antiga capital, a resposta veio da própria cultura popular, que manteve a cidade como referência nacional e internacional. A capitalidade carioca não se extinguiu; apenas passou a viver num limbo institucional, nem plenamente reconhecida, nem totalmente abolida.

É por isso que a crise do Rio deve ser compreendida como problema nacional. Não se trata apenas de corrupção ou incompetência administrativa: trata-se de uma questão de desenho federativo e de memória política. Ao amputar a cidade de sua capitalidade, o Brasil rompeu um pacto não escrito de sua própria história constitucional. Desde a primeira constituinte republicana até a Carta de 1946, admitia-se implicitamente a coexistência de duas capitais: a administrativa e a simbólica. A ditadura quebrou esse equilíbrio. Desde então, o Rio se debate numa condição esquizofrênica: é município, mas não é; é estado, mas não consegue sê-lo; é capital simbólica, mas sem reconhecimento formal.

## A capitalidade do Rio de Janeiro em desfile

O volume deste livro abre com Christian Lynch em *Uma democracia, duas capitais: Brasília e o problema da capitalidade no Brasil contemporâneo*. O ensaio revisita o momento da transferência da capital para Brasília, examinando as justificativas geopolíticas e modernizadoras que a sustentaram, mas sobretudo suas consequências não previstas para a democracia. Brasília, erguida como símbolo do futuro, produziu uma distância física e simbólica entre representantes e representados, acentuando a alienação da política. O Rio, por contraste, funcionara sempre como cidade-síntese, onde a pluralidade nacional se encontrava. A tese do capítulo é clara: a democracia brasileira exige enfrentar o problema de sua capitalidade, reconhecendo que Brasília não bastou. No capítulo seguinte, *O retorno da Velhacap: o problema nacional fluminense e a proposta de um segundo Distrito Federal no Rio de Janeiro*, também de Christian Edward Cyril Lynch, o foco recai sobre a especificidade do Rio enquanto problema federativo. A fusão de 1975, que extinguiu a Guanabara, é interpretada como um expediente autoritário que gerou um ente sem identidade, incapaz de funcionar como estado comum. O autor sustenta que o Rio só encontrará estabilidade ao ver sua função nacional reconhecida. Daí a proposta de recriar um Distrito Federal na cidade, convivendo com Brasília, à semelhança de arranjos assimétricos em outros países. É um capítulo que inaugura a dimensão propositiva do livro.

Em *Cabeça da nação, teatro do poder*, Marly Motta traz a perspectiva historiográfica. A autora mostra como a condição de capital moldou a identidade política do Rio e sedimentou a percepção da cidade como centro natural da vida nacional. Longe de ser mero palco, o Rio foi ator, construindo símbolos, rituais e memórias que se confundem com a própria história do Brasil. O texto de Motta insere a capitalidade no campo da história política e cultural, revelando-a como experiência coletiva estruturante, e não apenas função administrativa.

Marieta de Moraes Ferreira, em *A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política*, dissecou um dos episódios mais

decisivos da história fluminense recente. A autora analisa a fusão de 1975 como projeto autoritário de reengenharia federativa, voltado a diluir a oposição e reconfigurar os equilíbrios políticos do país. A fusão, longe de promover integração, produziu artificialidade institucional e instabilidade duradoura. O capítulo mostra como a engenharia da ditadura impactou a transição democrática e legou ao Rio um estado estruturalmente frágil.

*Em algum lugar do passado*, Antonio Edmilson Rodrigues propõe uma leitura da modernidade carioca a partir da literatura e da cultura. O autor recupera o Rio do *fin-de-siècle* como espaço de experimentação estética, social e política, onde se forjava uma identidade própria no diálogo com o cosmopolitismo e com a tradição. O texto mostra que a capitalidade carioca não foi apenas política: ela também se enraizou na cultura e nas formas de imaginar o Brasil.

No capítulo *O espírito do Rio e seu destino manifesto*, Aspásia Camargo e Flávio Valle exploram a dimensão simbólica da capitalidade. Para eles, o Rio carrega um *geist* próprio, uma vocação histórica de representar a nação perante si mesma e perante o mundo. A fusão teria amputado esse espírito, mas não o extinguiu. Ao contrário, o destino da cidade — ora de martírio, ora de glória — continua a manifestar-se, exigindo reconhecimento político e cultural. É um capítulo que confere densidade filosófica à noção de capitalidade.

Marcelo Calero e Guilherme Pires de Mello, em *Rio, a Eternacap da cultura brasileira*, sustentam que, se a cidade perdeu funções administrativas, manteve e até ampliou sua centralidade cultural. O Rio é a “Eternacap” porque segue como polo de produção simbólica: na música, no teatro, no cinema, nas artes visuais, no Carnaval. O ensaio revela como a capitalidade cultural prolonga e compensa, em certa medida, a perda do estatuto político.

Em *Rio de Janeiro, ensaio de saberes*, Maíra Martins e Maurício Ciaravolo propõem uma reflexão inovadora: a cidade como espaço pedagógico. Para além da política formal, o Rio é lugar onde se aprende, nas ruas, nos morros, nas escolas, na convivência entre

classes e culturas. O texto mostra como a pluralidade carioca, suas tensões e misturas, geram formas de conhecimento que a tornam insubstituível. É uma contribuição que introduz a dimensão antropológica ao debate.

No capítulo *Rio de Janeiro: a capital da saúde pública do Brasil*, Guilherme Pires de Mello resgata uma dimensão menos lembrada, mas fundamental: o protagonismo da cidade na saúde pública. Do combate às epidemias à organização sanitária, o Rio construiu tradição científica e institucional que o mantém como referência nacional e internacional. A centralidade carioca também se expressa, portanto, na ciência e na saúde coletiva.

Em *Soberania em disputa: o colapso do Estado e a guerra urbana no Rio de Janeiro*, Luiz Ramiro examina a crise de segurança pública no Rio de Janeiro como um sintoma da perda de sua capitalidade e da fragilidade federativa intensificada pela fusão de 1975. Através de uma análise das intervenções federais, como as GLOs e a Intervenção Federal de 2018, o autor destaca o avanço do crime organizado e a erosão da soberania estatal, propondo a federalização da cidade como um segundo Distrito Federal para enfrentar o colapso da autoridade pública. O capítulo posiciona o Rio como um espelho das contradições nacionais, exigindo uma resposta estrutural para sua crise.

Leonam Liziero, em *Fundamentos para uma Federação assimétrica no Brasil*, amplia o horizonte institucional. O autor mostra como o federalismo brasileiro, ao tentar homogeneizar, gerou distorções. Propõe, em contraponto, um modelo assimétrico, que reconheça diferenças históricas e culturais. O Rio é apresentado como caso exemplar dessa necessidade: um estado que não pode ser tratado como outro qualquer. O capítulo insere o debate carioca no problema maior da reforma federativa.

Em *Ainda está aqui: Rio, capital honorária do Brasil*, Igor Abdalla traz uma proposta de natureza simbólica e política. Reconhecer formalmente o Rio como capital honorária seria medida capaz de reconciliar o país com sua história e de oferecer à cidade um estatuto condizente com sua função real. O autor mostra que nenhuma ditadura é capaz de

apagar símbolos que se tornaram indissociáveis da nacionalidade.

Pedro Marreca, Rafael Martins e Luciene Carris, em *Heranças urbanísticas e arquitetônicas da capitalidade carioca*, exploram a materialidade da capitalidade. Os edifícios, as praças, os palácios não são apenas pedras: são lugares de memória que testemunham séculos de centralidade política e cultural. O capítulo mostra como a paisagem urbana do Rio inscreve sua história e mantém viva sua vocação de capital.

Em *Rio, capital do mundo*, Lucas Padilha e Elizeu Santiago narrram a vocação internacionalista da cidade. O Rio foi, desde a colônia, entreposto atlântico, porta de entrada e saída do Brasil. No século XXI, tornou-se palco de grandes eventos globais – da Rio-92 ao G20 de 2024. O capítulo argumenta que a identidade internacional do Brasil continua a se confundir com a do Rio, que permanece sendo “capital do mundo” no imaginário global.

Por fim, Rafael Lisbôa encerra o volume com *Rio, cidade global: o legado intangível dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016*. O autor mostra como as Olimpíadas, além da infraestrutura, deixaram um legado simbólico e diplomático, consolidando a cidade como ator paradiplomático e global. O Rio, mesmo em meio à crise, demonstrou capacidade de projetar-se internacionalmente e de dialogar de igual para igual com outras metrópoles mundiais.

## Conclusão

O que emerge da leitura conjunta destes quatorze capítulos – a que se somará ainda um décimo quinto, completando o mosaico – é a constatação de que o Rio de Janeiro não é apenas um objeto da história brasileira, mas uma questão de sua própria constituição política. A cidade que foi cabeça de Império e coração da República não pode ser reduzida a uma província sem identidade. Todos os ensaios aqui reunidos, cada um a seu modo, demonstram que a crise carioca é inseparável da crise nacional, e que o destino do Rio é também o destino do Brasil. O livro mostra que a capitalidade não é um título honorífico, mas uma condição histórica e simbólica que atravessa a

política, a cultura, a arquitetura, a diplomacia, a saúde, a pedagogia urbana. Ao reunir interpretações históricas, diagnósticos institucionais e propostas de futuro, a coletânea reivindica para o Rio um lugar que não é privilégio, mas reconhecimento. Reconhecimento de sua singularidade, de sua função agregadora, de sua vocação para representar a nacionalidade.

Tal como Berlim, São Petersburgo, Nova York, Barcelona ou Edimburgo, o Rio de Janeiro encarna uma capitalidade que não se extingue por decreto. A ditadura tentou apagá-la; Brasília tentou substituí-la. Mas o Rio continua a ser, para os brasileiros e para o mundo, a imagem mais forte do Brasil. É isso que este volume quer recordar e reafirmar. Se a democracia brasileira quiser ser fiel à sua própria história da construção e de sua identidade simbólica e cultural, terá de se reconciliar com essa verdade. O Rio de Janeiro ainda está aqui – e continuará, para sempre, a ser, de algum modo, a capital do Brasil.



# **UMA DEMOCRACIA, DUAS CAPITALS: BRASÍLIA E O PROBLEMA DA CAPITALIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO<sup>1</sup>**

---

*Christian Edward Cyril Lynch*

## **Crise da democracia, crise da capital**

Quando o regime soviético começou a fazer água e afinal ruiu, entre 1986-1991, a euforia foi grande nos arraiais da democracia liberal. Não foi só a época em que se julgou que a história teria acabado, segundo o célebre argumento de Francis Fukuyama. Outro famoso politólogo americano, Samuel Huntington, escreveu um livro no qual explicava e celebrava a terceira onda democrática que, a partir da Revolução dos Cravos, teria se espalhado pela Europa Oriental e pela América Latina. A democracia, restrita acerca de 35 países em torno de 1970, passara a ser o regime de mais de 110 países em 2014. A Primavera Árabe de 2011 parecia confirmar a tendência de expansão global da democracia, agora também pelo norte da África e pelo Oriente Médio. O entusiasmo, porém, parece ter cessado ultimamente.

A emergência de governos de tendência autoritária, ou abertamente autoritária, também qualificada como “populista de direita”, corresponde à ressaca daquela mesma globalização que, acelerada nos anos 1990, gerou a euforia a respeito da vitória última da democracia. A eleição de Trump à presidência dos Estados Unidos pareceu coroar o processo enquanto o mal do populismo nacionalista teria chegado ao coração do país que, para muitos, seria a materialização do ideal democrático. As razões que os especialistas têm buscado

---

<sup>1</sup> Adaptação de artigo originalmente publicado na revista *Insight Inteligência*, n. 78, p. 14-41, 2017.

para explicar a tal crise da democracia são inúmeras. Para ficar apenas no diagnóstico relativo aos países chamados em desenvolvimento, nos quais a democracia é recente, como o Brasil, alega-se com frequência que a causa do descontentamento reside principalmente na dificuldade de promover avanços, não quantitativos ou formais, mas qualitativos ou substantivos do procedimento democrático.

Em artigo publicado em 2015, intitulado *Por que a democracia anda com o desempenho tão ruim?*, o já referido Fukuyama, por exemplo, arriscava a hipótese de que a institucionalização democrática não teria sido suficiente, nas jovens democracias, para acompanhar “as demandas populares por *accountability* democrática”, entendida como instrumento por meio do qual “o governo aja de acordo com os interesses de toda a comunidade, em vez de simplesmente de acordo com os interesses do governante”. Em outras palavras, sustenta-se a hipótese de que a democracia não consegue gerar governos “republicanos” cujos governantes e administradores, a despeito de democraticamente eleitos, sejam capazes de superar a maldita herança do “Estado patrimonial” que teria marcado a ordem política anterior à institucionalização formal da democracia.

As jovens democracias seriam caracterizadas por um “Estado neopatrimonial”, ou seja, por governos cleptocráticos comandados por políticos que, por meio da corrupção, dividiriam os recursos do Estado com suas redes de apoiadores, patrocinando o clientelismo generalizado. A crise da democracia, nesses países, decorreria da incapacidade dos governos em atender à demanda dos cidadãos por serviços ou bens públicos básicos de qualidade – como segurança, saúde, educação e infraestrutura –, em aparente contraste com o que se passaria em regimes autoritários como a China ou Cingapura. Segundo Fukuyama, uma democracia não passaria sem *accountability*, isto é, republicanism, com severa observância da lei por parte do governo e combate sistemático à corrupção: “Sem que haja capacidade para governar bem, novas democracias desapontarão as

expectativas de seus eleitores e serão deslegitimadas”.<sup>2</sup>

No caso brasileiro, não há dúvidas de que desde há pelo menos quatro anos o sistema político vem sofrendo uma crise aguda no que tange à sua legitimidade. Seu marco eloquente foram as jornadas de 2013, que teve por estopim protestos contra a má qualidade dos serviços públicos, a corrupção administrativa, os privilégios corporativos do alto funcionalismo, a impunidade da classe política. Elas foram essenciais para legitimar, principalmente, a operação Lava-Jato, que a partir do ano seguinte adquiriu foros de uma verdadeira Revolução Judiciária que, em nome do combate à corrupção sistêmica da política brasileira, tornou-se a principal causa de instabilidade política do país.

Mas a atual crise da democracia também tem por evidência a democratização da política que, por meio das redes sociais, passou a mobilizar um contingente da população até então relativamente apartada dos debates públicos, e cuja polarização ideológica passou a marcar o debate público, com cenas explícitas de intolerância e radicalidade. Ao indagar sobre as causas da crise, os especialistas naturalmente não convergem e, em certa medida, espelham suas próprias filiações ideológicas à esquerda e à direita. Todos, porém, reconhecem o déficit de “democracia” substantiva, em termos de participação e de *accountability* – isto é, “republicanismo” – como uma das deficiências do atual regime brasileiro em crise.

Essas seriam as principais causas da atual frustração com o regime democrático, a legitimar a “Revolução Judiciária” contra a classe política. Segundo José Álvaro Moisés, a Operação Lava-Jato teria revelado “a existência em décadas recentes de um quadro de verdadeira captura do Estado pelo poder econômico conluiado com líderes de partidos políticos e burocratas públicos”. E reitera que “as questões relativas aos conceitos de *accountability* (vertical, horizontal e social) e responsividade são centrais para as premissas teóricas

---

2 Fukuyama, Francis. Why democracy is performing so poorly? In: *Journal of Democracy*, v. 26, nº 1, janeiro de 2015.

da abordagem da qualidade da democracia. E a percepção pública do funcionamento do regime é essencial para a compreensão da dimensão da crise que se refere à sua legitimidade”.<sup>3</sup>

Também Leonardo Avritzer, em sua obra *Os impasses da democracia no Brasil*, reconhece a necessidade de reforçar a dimensão “republicana” da democracia brasileira, aprofundando a política de tolerância zero com a corrupção. Ele se refere aos mecanismos insuficientes de participação política, e à necessidade de aprofundar a democracia, por meio de reformas capazes de restabelecer a confiança da sociedade, principalmente no Congresso, que é o poder, de todos, o mais desmoralizado atualmente.

A despeito de suas divergências (a respeito, notavelmente, da questão da regulamentação da mídia), ambos convergem ainda no reconhecimento da falência do modo por que o presidencialismo de coalizão que sustentou a democracia brasileira desde 1994 foi gerido, com “crescentes custos de fragmentação partidária, desorganização administrativa gerada pela distribuição dos cargos no governo e a propensão à corrupção gerada por sua distribuição”.<sup>4</sup>

O reconhecimento por parte da ciência política do “déficit” republicano da democracia brasileira e da necessidade de aprofundar a democracia, através de maior fiscalização e participação da sociedade civil nos mecanismos decisórios, leva naturalmente a indagar em que medida a localização da cidade que serve de capital de um país pode contribuir ou não para o desenvolvimento da democracia. Este é o propósito do presente artigo: indagar de que modo a localização da capital federal na cidade de Brasília pode contribuir para a democracia brasileira.

---

3 Moisés, José Álvaro. *A crise e suas implicações para a qualidade da democracia brasileira*. Disponível em: <https://qualidadedademocracia.com.br/a-criese-suas-implica%C3%A7%C3%B5es-para-a-qualidade-da-democracia-brasileira-6067ab9f1ca0>. Acesso em: 13 jun. 2025.

4 Avritzer, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016, p. 4.

Desde sua construção, Brasília vem sendo examinada por um sem número de acadêmicos, que a consideram do ponto de vista urbanístico e arquitetônico, mas raramente sob o ângulo político. Uma pesquisa preliminar revela uma convicção quase unânime, à direita e à esquerda, de que a concentração dos poderes públicos na capital, devido às suas características específicas, prejudica o bom funcionamento da democracia. Entre os liberais, ao despedir-se do mandato parlamentar, Roberto Campos disse que não sentiria falta de Brasília, “cidade que considero um bazar de ilusões e uma oficina de déficits”.<sup>5</sup> Também o jornalista Carlos Sardenberg atribui à presença da capital em Brasília a falta de “republicanismo” político da administração pública e seu imenso ônus para o país, obrigado a sustentá-la e ao seu exército de funcionários públicos: “Tudo considerado, Brasília foi um programa de governo, destinado a eleger JK cinco anos depois da inauguração, e que deixou um imenso ônus para o país. Foi tão insensato quanto seria hoje levar a capital para o Norte, para proteger e desenvolver a Amazônia”.<sup>6</sup> Stephen Kanitz também acusou recentemente a alienação da classe política em relação às classes produtoras do país e defende em artigo: “É preciso mudar a capital de Brasília, já”.<sup>7</sup>

Do campo da esquerda, a crítica veio de marxistas como Marshall Berman e se refere à forma antidemocrática por que o modernismo concebeu a organização do espaço público de Brasília: “São enormes espaços vazios em que o indivíduo se sente perdido, tão sozinho como um homem na Lua”.<sup>8</sup> Mais recentemente, Dom Reginaldo Andrietta, Bispo de Jales, da CNBB, queixou-se que “a capital federal foi transferida do Rio de Janeiro em 1960, com a finalidade de distanciar a sede de decisões políticas dos grandes centros de mobilização e manifestação

---

5 Diário da Câmara dos Deputados, sessão de 29 de janeiro de 1999.

6 Sardenberg, Carlos. *Brasília: um equívoco caro*. O Globo, 22 de abril de 2010.

7 Kanitz, Stephen. *É preciso mudar a capital de Brasília, já*. Disponível em: <http://blog.kanitz.com.br/mudar-a-capital/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

8 Berman, Marshall. *Tudo o que é sólido desmancha no ar*. Tradução de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 15.

popular”.<sup>9</sup> Um líder da esquerda anarquista, André Zanardo, preconizou uma medida radical para resolver o problema: “Brasília precisa acabar: isolada, antidemocrática, praticamente um clubinho do poder, essa é a nossa capital federal”.<sup>10</sup> Talvez seja hora de se perguntar, a sério, mas de forma mais serena, em que medida Brasília como capital do Brasil pode ser parte do problema democrático brasileiro e, em caso positivo, o que pode ser feito de modo prático para amenizá-lo e produzir uma política mais comprometida com a coisa pública.

### **Arquitetura, poder e espaço decisório: a questão da capital no contexto periférico pós-colonial**

Ao contrário do que possa parecer, a questão da localização da capital é de alta relevância, sobretudo em um tempo em que se atribui ao déficit de *accountability* e participação política a principal causa da crise da democracia brasileira. Desde seus primórdios, por meio de autores como Platão, Aristóteles, Maquiavel e Montesquieu, a ciência política tem reconhecido o espaço físico onde o poder se acha localizado como uma variável relevante para o desempenho do governo em geral e da democracia em particular.

De acordo com Gore Therborn, o lugar onde a ação política acontece é fundamental para o exercício do poder: ele modela o comportamento dos atores, serve de compasso ao sentido de suas ações, é o palco onde elas ocorrem e afeta suas consequências e resultados.<sup>11</sup> Segundo Michael Minkenberg, a politização da arquitetura e do espaço urbano pode ser identificada em três grandes níveis: o da

---

9 Andrietta, Dom Reginaldo. *Ecoar em Brasília clamores populares*. Disponível em: <http://cnbb.net.br/ecoar-em-brasilia-clamores-populares/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

10 Zanardo, André. Brasília precisa acabar. In: *Mídia Ninja*. São Paulo, 30 abr. 2017. Disponível em: <http://midianinja.org/andrezanardo/brasilia-precisa-acabar/>. Acesso em: 4 abr. 2025.

11 Therborn, Gore. Why and how place matters. In: Robert Goodin and Charles Tilly. *The Oxford Handbook of Political Analysis*. Oxford University Press, p. 512.

arquitetura como símbolo da identidade nacional; como expressão de um regime político; e como resultado do desenvolvimento político e processos correlatos.<sup>12</sup>

As capitais nacionais, em especial, são espaços de poder relevantes por excelência, onde decisões políticas cruciais de um país são tomadas. Seu ambiente arquitetônico ou urbanístico pode favorecer ou prejudicar a fiscalização ou contestação por parte da sociedade civil, contribuindo ou favorecendo a expressão da democracia.<sup>13</sup> José William Vesentini lembra que, por ser um aspecto visível, material, espacial das relações e imbricações entre o Estado e a sociedade, a capital não pode ser estudada isoladamente de seu contexto histórico, das condições sociais e econômicas e políticas onde se situa.<sup>14</sup> Também Lawrence Vale, em obra clássica, mostra como arquitetura e desenho urbanos foram instrumentos a serviço da política, visando sancionar o exercício do poder pelo líder e promover a contínua subordinação ou aquiescência dos excluídos.<sup>15</sup>

De acordo com Vale, os desenhos dos espaços dedicados ao poder em uma capital, assim como sua própria localização, esclarecem as estruturas de poder dentro das sociedades em que elas se acham situadas. Haveria três tipos de capitais modernas.

A primeira delas seria a “evolucionária”, ou seja, das cidades que se desenvolveram e se tornaram capitais de modo mais ou menos orgânico, como Londres, Paris, Viena e Berlim. Devido às suas complexas histórias, elas seriam policêntricas, não concentrando os edifícios representativos do poder em um único lugar.

---

12 Minkenberg, Michael. *Power and architecture: the construction of capitals and the politics of space*. New York, Berghman, p. 9.

13 Auyero, Javier. Spaces and places as sites and objects of politics. In: Robert Goodin and Charles Tilly. *The Oxford Handbook of Political Analysis*. Oxford University Press, p. 570.

14 Vesentini, José William. *A capital da geopolítica*. São Paulo: Ática, 1986, p. 15.

15 Vale, Lawrence. *Architecture, power and national identity*. 2<sup>nd</sup> edition. Yale University Press, 2008.

O segundo tipo de capital seria o da cidade que deixou de ser capital e voltou a sê-lo, como Roma, Moscou e Atenas. Nesse caso, a remodelação arquitetônica e urbanística da cidade remete à sua condição anterior de capital.

O terceiro padrão de capital é aquele que, por uma ruptura com a evolução, resulta da decisão de construir uma nova cidade como sede do poder nacional, como Washington ou Camberra. Quase sempre relacionada com a necessidade de exprimir uma identidade nacional, a decisão de constituir um novo capitólio é reveladora da relação política entre governantes e governados. No contexto dos países pós-coloniais do século XX, os líderes dos países recém-independentes ou em busca do desenvolvimento buscaram frequentemente empregar a arquitetura para exprimir um ideal de identidade ou unidade nacional. Capitais desenhadas e seus edifícios públicos, construídas nesse contexto, são erigidas para servir e simbolizar a nação como um todo. Entretanto, tendo em vista que o seu lugar e aparência são sempre produtos da decisão de um chefe político, e não da população, o resultado dificilmente reflete ou se parece com uma identidade nacional verdadeira. Ao fazê-lo, porém, eles quase sempre reiteraram conjuntos arquitetônicos que reforçavam os padrões herdados do colonialismo, de dominância e submissão.<sup>16</sup>

A intuição de Lawrence Vale a respeito das capitais criadas em contexto pós-colonial está ligada à secular autoimagem nutrida pelas elites de seus países como periférica e atrasada, como decorrência do colonialismo. Assimilada como um esquema de ordem e sentido progressivos, organizador dos lugares das diversas nações ao longo do tempo, a filosofia da história criada pelo colonialismo europeu explicava o papel dos diversos povos escalonados em um processo “universal” de “civilização”.

Orientadas para um futuro de paz, riqueza, liberdade e igualdade, haveria nações no “centro” do mundo, “mais adiantadas”, “civilizadas”, que marchavam à frente, produzindo ciência, arte e verdade.

---

16 *Idem, ibidem*, p. 1197.

RIO CAPITAL DO BRASIL

Outras, porém, eram “atrasadas” e “bárbaras”, devendo seguir os exemplos e os modelos das primeiras para se “adiantarem”. No caso ibero-americano, a crença colonialista na superioridade da cultura europeia foi assimilada pelos colonos europeus que transpuseram o Atlântico para aqui se estabelecerem. A independência política não rompeu com essa lógica. As elites dos novos países passaram a brandir a superioridade da cultura europeia de que eram representantes para justificar seu poder sobre o conjunto da população e promover uma modernização social orientada por critérios europeus, como forma de reação ao profundo mal-estar com sua própria realidade periférica.

Do ponto de vista da temporalidade, o imaginário político é todo arrastado para o futuro. O passado é visto como um fantasma a ser exorcizado. O futuro será a época da redenção dos males da colonização e do atraso. Por isso, o desenvolvimento passou a ser o principal objetivo das elites dirigentes dos países que se julgavam atrasados, subordinando os demais pontos da agenda política.

Liberdade, igualdade ou democracia só são plenamente valoradas enquanto favorecem, ou pelo menos não colidem com o imperativo modernizador. O povo atual, devido aos seus defeitos, verdadeiros ou supostos, é colocado em segundo plano, em prol de um povo futuro, idealizado, despido de defeitos.

A modernização deveria ser perseguida pela transposição para a América Ibérica da cultura dos países reputados modelos da modernidade ou da civilização almejada. Essa transposição cultural começava pela importação das instituições europeias e norte-americanas para a nossa realidade. Na periferia, o papel das instituições não seria o de refletir o estado social, que seria atrasado, e sim o de agir sobre ele, a fim de modificá-lo em sentido progressista. Antes que houvesse substâncias políticas e sociais modernas, a importação cultural se destinava a criar as formas jurídicas, institucionais ou culturais que deveriam introduzi-las entre nós.

No caso brasileiro, as elites estiveram sempre divididas em torno da

melhor estratégia relativa à promoção da ansiada modernização: o autoritarismo burocrático ou federalismo oligárquico. O primeiro é tributário do absolutismo ilustrado e do projeto imperial acalentado pelos fundadores do Império. Ela parte de um diagnóstico negativo da formação nacional brasileira, marcada pela inorganicidade, pela pobreza, pela ignorância, pelo caudilhismo e pela ausência de vínculos de solidariedade nacional. Propõe, como remédio político, o Estado autônomo como motor do desenvolvimento, através da centralização do poder na capital e o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo; de outro, como remédio econômico, o apelo ao planejamento econômico e à nacionalização de setores estratégicos da economia.

Já o federalismo oligárquico, como estratégia de modernização, tinha orientação liberal e deslocava a centralidade do Estado para colocar em seu lugar a sociedade civil e o mercado como motores do desenvolvimento do país. Aspirava-se por um Estado que operasse com plena transparência frente à sociedade e vigiado por ela, característica que, do ponto de vista político-institucional, exprimiam-se pela predileção por fórmulas de dispersão do poder, seja pelo federalismo, seja pelo municipalismo, bem como pela criação de mecanismos antimajoritários, como a jurisdição constitucional e o parlamentarismo. A dimensão oligárquica desse federalismo não estava tanto em si enquanto ideário, quanto nos propósitos daqueles que o mobilizavam. Quase sempre, o “povo” em cujas mãos a “democracia” funcionava eram os “coronéis”, os senhores de escravos, os grandes empresários.

Como ficava a democracia nessa situação? Ora, o governo do povo pelo povo é um ideal muito complicado na periferia ibero-americana. Como o diagnóstico parte sempre de que a sociedade é inorgânica, ou a nação não existe, ou precisa ser tutelada, o sistema representativo e a democracia são praticados, quando o são, de modo formalista ou deficiente. O conceito ideológico de povo é em larga medida ficcional. Ele não corresponde ao povo concreto, mas àquilo que ele deveria ser, segundo as elites esclarecidas. Raramente ele corresponde às imagens idealizadas acalentadas tanto à direita quanto à esquerda: combativo,

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

mobilizado, solidário, consciente da opressão, ou letrado, proprietário, orientado pelo ideal do mérito e da honestidade. Daí certo desrespeito que parte significativa das elites de esquerda e de direita ostentam a respeito do povo real, em seu comportamento político efetivo.

Como se partilha de um pressuposto mais ou menos generalizado de que o povo não tem agência própria, os vencidos quase sempre atribuem a própria derrota à manipulação da vontade do eleitorado por parte do adversário, seja pela grande mídia, seja pelo “demagogo”. Em semelhante quadro, em que o povo presente é visto sistematicamente como relativamente incapaz pelas elites políticas e culturais, a democracia não tem como deitar raízes profundas no solo nacional. Ela fica sempre na dependência das partes identificarem o comportamento efetivo do povo como correspondente aos seus respectivos ideais de conduta e modernidade. É nesse contexto ideológico da modernização periférica brasileira, oscilando entre o autoritarismo burocrático e o liberalismo oligárquico, que se deve compreender o modo por que se lidou com o tema da mudança da capital até a subida de Juscelino Kubitschek ao poder.

### **O problema das capitais no Brasil: o mudancismo entre o autoritarismo burocrático e a oligarquia federativa**

Governado o Brasil desde Lisboa desde os primórdios da colonização, a partir de 1808, em virtude da transmigração da Corte, o Rio de Janeiro tornou-se a primeira capital do Brasil propriamente dito. Nessa qualidade, ela exerceu um papel fundamental na construção do imaginário de unidade nacional, simbolizando o país como um todo. Na condição de principal porto e centro comercial do país, o Rio era uma típica capital do primeiro tipo declinado por Lawrence Vale: uma cidade que evoluíra para se tornar uma capital, como Paris, Londres e Lisboa, na Europa, ou como a Cidade do México, Buenos Aires e Santiago, na América Latina.<sup>17</sup> Entretanto, o processo de cres-

---

17 *Idem, ibidem*, p. 576 e 622.

cente europeização do país, desencadeado com a chegada da Corte imperial, suscitava já expressões de desgosto pela realidade brasileira.

Uma de suas expressões mais típicas foi o “mudancismo”, ou seja, o desejo de transferir a sede do governo para outro sítio. A presença da população mestiça e negra, o clima quente e úmido do Rio de Janeiro, sua arquitetura colonial, que eram a imagem mesma do Brasil, incomodavam frequentemente o ideal eurocêntrico das elites dirigentes. Era nesse contexto que, esporadicamente, agentes isolados sugeriam a mudança da capital.<sup>18</sup> Por óbvio, a ideia nada tinha de democrática.

Neste ponto, é preciso ver de mais perto quais eram as opiniões políticas de estadistas sempre mencionados nas mitológicas “histórias de Brasília” como profetas que prenunciavam a futura mudança da capital, a fim de transmitir a ilusão de sua inevitabilidade. Estadistas típicos do autoritarismo burocrático, como José Bonifácio de Andrada e Silva (1763- 1838) e Francisco Adolfo Varnhagen (1816-1878), citados como predecessores do mudancismo, eram abertamente elitistas e antidemocráticos. Bonifácio prometia jamais se alistar sob “as bandeiras esfarrapadas da suja e caótica democracia” e atacava os democratas como uma “facção oculta e tenebrosa de furiosos demagogos e anarquistas”; um ajuntamento de “iluminados, carbonários, radicais”, que “ameaçam o sossego de todos os povos e a estabilidade dos governos”.<sup>19</sup> Ao seu juízo, o Brasil ainda não tinha povo, mas uma população de etnias dispersas a ser modelada pelo Estado: “O legislador, como o escultor faz de pedaços de pedras estátuas, faz de brutos homens”.<sup>20</sup>

Já Varnhagen foi o publicista mais autoritário que o Brasil teve no

---

18 Moreira, Vânia Maria Losada. *Brasília: a construção da nacionalidade – um meio para muitos fins (1956-1961)*. Vitória: EDUFES, 1998, p. 38.

19 Lustosa, Isabel. *Insultos Impressos: A Guerra dos Jornalistas na Independência 1821-1822*. Anais da Assembleia Constituinte Brasileira, sessão de 17 de maio de 1823. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 261.

20 Silva, José Bonifácio de Andrada e. *Projetos para o Brasil*. Organização de Miriam Dohnnikoff. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 174.

século dezenove, que sugeria o extermínio dos índios bravos e a conversão dos escravos em servos da gleba, caso não se os pudesse devolvê-los à África.<sup>21</sup> Esses “predecessores de Brasília”, longe de preocupações democráticas, orientavam-se por razões de Estado típicas do absolutismo. Vendo o Brasil como um imenso mapa a ser ocupado e explorado, consideravam o problema da localização pelo ângulo puramente geopolítico: ela deveria estar localizada no centro do território para melhor garantir o controle da população e as fronteiras contra os vizinhos. A geopolítica, como é sabido, era a expressão geográfica da razão de Estado que orientava a política absolutista e, como tal, encarava “o espaço como disposição, disciplina, organização hierárquica, desde a escala mundial até a estrutura espacial das cidades”.<sup>22</sup> O próprio nome sugerido por Varnhagen para a futura capital – *Imperatória* – exprimia bem o ideal autocrático de sua geopolítica.

Com o golpe militar da República, o mudancismo pela primeira vez adquiriu foros de possibilidade, por ocasião da Constituinte republicana de 1890-1891. Mais uma vez, não se encontra neles nenhuma preocupação com a expressão democrática do regime. Muito pelo contrário: o autoritarismo burocrático como ideário modernizador antidemocrático havia sido substituído por um federalismo oligárquico que temia a capital que, com seus 700 mil habitantes (1890), era a única urbe brasileira onde havia “multidão”. Como consequência, surgiu nas primeiras sessões da Constituinte Republicana a ideia de

---

21 Guimarães, Lucia Maria Paschoal, GLEZER, Raquel (org.). *Varnhagen no caleidoscópio*. Rio de Janeiro: Fundação Miguel de Cervantes, 2013, p. 256.

22 Vesentini, *op. cit.*, p. 52. Ainda: “A geopolítica pensa o espaço – no território, na disposição dos homens e das coisas, na natureza e suas relações com o social – sob o prisma de um Estado nacional: a suas relações com os demais Estados, a sua “segurança” tanto externa como interna, a sua ação (vista claramente como política) sobre o (re)-arranjo espacial dos recursos, de contingentes humanos, das cidades, das vias de comunicações e transportes etc. Não se escruta sobre os grupos sociais hegemônicos no Estado, nem sobre as contradições da sociedade, mas se considera, por princípio, o Estado como o ‘representante natural’ da “nação”, vista como “povo indiviso” e seu território”.

mudar a capital para um lugar menos perigoso. Parecia-lhes inconveniente que a sede do novo governo estivesse localizada “no meio da multidão da vasta cidade, por sua natureza agitada e eventualmente algum tanto revolucionária”.<sup>23</sup> O fantasma da multidão também assombrava o republicano baiano Virgílio Damásio:

As condições da população aglomerada nesta cidade são as mais contrárias à existência de uma grande capital e de uma grande federação, como é a nossa. Além disso, em uma cidade populosa, onde avulta a lia social constituída por massas, nas quais, infelizmente, a instrução não penetrou ainda, nem a mínima educação cívica; onde se encontram muitos, falemos a verdade, que, inteiramente fora da comunhão do povo laborioso e honesto, vivem entre a ociosidade e os manejos ou expedientes pouco confessáveis; essa grande massa de homens é uma arma, uma alavanca poderosíssima em mãos de agitadores.<sup>24</sup>

O motivo central da mudança da capital resultava, assim, da necessidade de garantir o regime federativo contra a influência de uma poderosa e populosa capital sobre o governo federal: “Nem a pressão da multidão, nem a dependência de um governo local convém às livres e calmas deliberações dos representantes da soberania popular”, sustentava o deputado Tomás Delfino. Só numa cidade “de vida quieta, singela, sossegada”, o governo brasileiro estaria “firme, sem vacilação alguma, e o seu Congresso, livre e sem qualquer peia”.<sup>25</sup> O exemplo positivo que tinham era Washington, inócua capital da federação americana, pequena, administrativa e politicamente irrelevante, ao passo que Paris era o exemplo negativo, protagonista de todas as revoluções francesas.

Mas as veleidades mudancistas desses isolados representantes

---

23 Anais do Congresso Constituinte da República, sessão de 13 de dezembro de 1890.

24 *Idem*, sessão de 15 de dezembro de 1890.

25 *Idem*, sessão de 13 de dezembro de 1890.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

não prosperaram. Durante o período monárquico, as elites eurocêntricas não deram ouvidos aos autoritários burocráticos mudancistas e buscaram amenizar seu desconforto por meio de soluções mais razoáveis. Durante o Império, o incômodo foi resolvido pela construção de Petrópolis. Criaram, no ponto mais alto da serra fluminense, uma capital de veraneio, para a qual a Corte subia em dezembro e voltava apenas em março ou abril. Movida pelo horror à realidade social brasileira, Petrópolis foi caracteristicamente toda desenhada de costas para o Brasil. Na intenção declarada de se parecer uma estação de águas alemã, como Baden-Baden, o governo imperial contratou para desenhar a cidade um major alemão, Julius Koeler, povoou-a com imigrantes alemães e batizou seus bairros com nomes alemães, como Bingen, Ingelheim, Mosela, Nassau, Palatinato, Renânia, Siméria, Vestefália, Darmstadt, Woerstadt e Worms.<sup>26</sup> Também na República, o mudancismo federalista oligárquico não passou de letra-morta.

Para além de Petrópolis, que continuava como capital de veraneio, a presidência Rodrigues Alves (1902-1906) atacou o “mal” das multidões cariocas, expulsando, por meio de uma remodelação do centro da cidade, os milhares de pobres que nele residiam. A fim de tornar a capital da República um espaço de representação de uma sociedade moderna e civilizada, cumpria apagar suas feições portuguesas e africanas, com suas vielas e cortiços, substituindo-lhes por feições parisienses, com amplos bulevares e edifícios ecléticos e *art-nouveau*. Para tanto, o governo da República conferiu poderes ditatoriais ao prefeito da cidade, Francisco Pereira Passos, que lhe permitiram pôr abaixo dezenas de cortiços, a fim de expulsar para a periferia “uma multidão indômita, composta de aventureiros, mestiços, negros e imigrantes

---

26 Rabaço, Henrique José. *História de Petrópolis*. Petrópolis: Instituto Histórico de Petrópolis, 1985. Santos, Paulo César. *Petrópolis: história de uma cidade imperial*. Petrópolis: Sermograf, 2000. Abad, Vera. *Petrópolis, cidade imperial*. Petrópolis: Prazer de Ler Editora, 2009.

pobres”.<sup>27</sup> A modernização incluía a europeização forçada da população, combatendo as festas profanas e sagradas populares, como “o Carnaval, a serenata, a boêmia e o candomblé”, dando também fim à mendicância, aos mangas-em-camisa e aos descalços da cidade.<sup>28</sup>

Após 1922, porém, com os progressivos protestos da população contra o regime oligárquico, recomeçaram as manifestações de incômodo de parte da classe política. Inconformada com a derrota do candidato opositorista à presidente da República, Nilo Peçanha, a população carioca recebeu o ultraconservador Artur Bernardes, que chegava para a posse no Rio de Janeiro, com “uma vaia colossal” na Avenida Rio Branco.<sup>29</sup>

O episódio foi percebido pela classe política como de imensa gravidade, ressurgindo com força o fantasma das multidões irracionais incensadas pela imprensa subversiva e manipuladas pelos demagogos.<sup>30</sup> Sem familiaridade com o ambiente democrático da capital, habituado ao ambiente diferente e acanhado da província, Arthur Bernardes cercou o Palácio do Catete de arame farpado e sugeriu ao Congresso, por mensagem, a transferência da sede do governo para o interior. A novidade no argumento mudancista foi de somar, ao argumento mudancista oligárquico, o outro, autoritário, burocrático, referente à necessidade de desenvolver o interior:

---

27 Sevckenko, Nicolau. *A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Cosac Naify, 2010, p. 80.

28 Benchimol, Jaime. “Reforma Urbana e Revolta da Vacina na Cidade do Rio de Janeiro”. In: Jorge Ferreira e Lucília de Almeida Neves Delgado (org.). *O Brasil Republicano: O tempo do liberalismo excludente – da proclamação da República à Revolução de 1910*. Volume I. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 264.

29 Gabaglia, Laurita Pessoa Raja. *Epitácio Pessoa (1865-1942)*. 2 vol. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951, p. 491.

30 A filha do Presidente Epitácio Pessoa descreveria o incidente como obra de “uma multidão alucinada” por “capangas vindos de Niterói, o pessoal dos jornais de oposição (...) e representantes das classes armadas”. Em suma, “uma manifestação de verdadeira selvageria”. *Idem, ibidem*, p. 491.

O Governo Nacional devia desenvolver a sua ação em um centro, do qual podia auscultar o sentimento nacional, com exatidão e calma, sem a visão alterada por um local impróprio de observação, sem a reflexão perturbada pelo tumulto de uma grande cidade cosmopolita e onde a segurança material dos representantes dos poderes públicos se achasse fora do alcance de ataques externos e de atentados internos. No interior do país, a capital seria um laço de conexão entre as diversas unidades federadas e poderia irradiar para todas as direções as vias de transporte e comunicação e outros elementos de progresso da alçada da União e, em emergência de defesa nacional, a atuação do governo seria mais segura e eficiente.<sup>31</sup>

Como se depreende da leitura da passagem transcrita, a novidade ficava por conta da ressurreição do autoritarismo burocrático, desta vez aliado ao federalismo oligárquico. Bernardes opunha um “autêntico” povo brasileiro, extraído do imaginário oligárquico de uma população rural, interiorana e ordeira, à imagem ameaçadora de um povo-multidão, mobilizável por demagogos em uma capital artificial e estrangeirada. O desenvolvimento do “sertão” se daria em benefício da “Nação” entendida como federação oligárquica, em detrimento da “multidão” da capital litorânea, que não passava de uma “parcialidade” excêntrica no país.

Foi dessa fonte cruzada antidemocrática do autoritarismo burocrático e do federalismo oligárquico, criada por Arthur Bernardes na República Velha, que Juscelino Kubitschek beberia na década de 1950 para, por meio da mudança da capital para um ponto isolado do território, isolar as elites políticas da convivência com as “massas” e colocá-la a salvo das pressões da sociedade civil.

---

31 Brasil, Presidente, 1923-1926 (A. Bernardes). *Mensagens Presidenciais*; presidência Arthur Bernardes, 1921-1926. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, p. 529.

## Quando o autoritarismo burocrático encontrou o federalismo oligárquico: a democratização da política no eixo Rio/São Paulo e a decisão de transferir a sede do governo para Goiás

Diz-se comumente que o regime da Terceira República, estabelecido em 1946, era democrático. Mas a verdade é que, para além da moldura constitucional, tratava-se ainda de um regime oligárquico que ensaiava os primeiros passos no caminho da democratização substantiva. Setenta por cento da população brasileira ainda vivia em 1950 em zonas rurais e em cidades com menos de dois mil habitantes, em condições precárias.<sup>32</sup> Se as eleições presidenciais desde 1988 têm se caracterizado por índices de participação eleitoral próximos a 50% da população brasileira, nas eleições de 1946, quando o regime se inaugurou, votaram apenas 11%. Era um índice inferior àqueles ostentados meio século antes pela Grã-Bretanha (14%), França (16%) e Estados Unidos (19%), quando tais países estavam em trânsito para uma sociedade democrática.<sup>33</sup>

Oriundas da República Velha e do Estado Novo, os caciques dos principais partidos que inauguravam o regime – a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Social Democrático (PSD) nunca tinham experimentado a democracia empírica. Tinham acerca dela uma concepção jurídica e abstrata e estavam habituados a conjugar discurso democrático e prática oligárquica. No entanto, essa classe política foi pega pelo contrapé, a partir de 1951, pelo processo de modernização da sociedade, devido à industrialização e à urbanização. Seu epicentro estava nas duas maiores cidades do país: a capital federal, Rio de Janeiro, e São Paulo, distante apenas 500 km, cujo crescimento

---

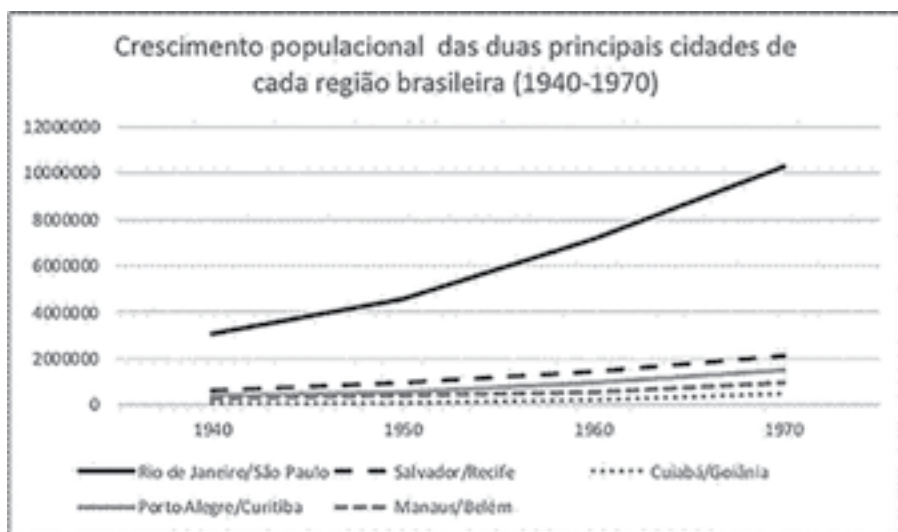
32 Moreira, *op. cit.*, p. 173.

33 Lynch, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro*. São Paulo: Alameda, 2014, p. 112. RAMOS, Alberto Guerreiro. *A crise do poder no Brasil: problemas da revolução nacional brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

demográfico se processava em taxas superiores às das demais capitais.

A modernização periférica ali ocorria com seu habitual rosário de problemas: adensamento urbano, congestionamentos, favelização. Serviços como transportes públicos, água e iluminação pública não conseguiam acompanhar o crescimento das cidades. Ao mesmo tempo, a política se tornava um fenômeno de massas.

Do ponto de vista político, a mobilização social das classes médias e dos trabalhadores das indústrias favoreciam o socialismo, seja na modalidade trabalhista do PTB ou comunista do PCB. Os movimentos de contestação e de democratização crescente da política nas grandes capitais foram canalizados por Ademar de Barros, Carlos Lacerda e João Goulart, cuja prática política se caracterizava pelo apelo direto ao eleitorado urbano.



Fonte: IBGE.

Entretanto, as mudanças democráticas no comportamento do eleitorado no eixo Rio-São Paulo não encontravam equivalência nas demais regiões do país, onde ainda se obedecia aos padrões oligárquicos. A emergência da política das massas, referida pejorativamente

como “populismo”, representava um desafio às lideranças tradicionais, que eram obrigadas a abandonar a política ou a ela se adaptarem. Especialmente depois das eleições presidenciais de 1951, quando pela primeira vez na história do Brasil o candidato apoiado pelo governo federal perdeu as eleições presidenciais e teve de ceder lugar a um candidato da oposição – Getúlio Vargas –, a política nacional entrou num vórtice de instabilidade.

As demonstrações públicas em reação ao suicídio de Vargas, em 1954, marcadas por multidões revirando carros e atacando sedes dos partidos oposicionistas na capital federal, o Rio de Janeiro, haviam enchido de pânico a classe política tradicional.<sup>34</sup> A distância crescente entre o teatro cada vez mais democrático e, portanto, conflituoso da política nacional – o Rio de Janeiro – e suas próprias bases eleitorais do interior, que ainda obedeciam aos padrões oligárquicos, era percebida como crescentemente ameaçadora para muitos dos diretores da política nacional.

Foi nesse contexto que emergiu a candidatura presidencial de Juscelino Kubitschek, por parte do partido conservador do regime, o PSD. Como Bernardes, com a diferença do discurso democrático, o ex-governador conjugava o discurso da modernidade desenvolvimentista, atraente aos setores progressistas da capital federal, com a mais profunda ojeriza ao “populismo” do eixo Rio-São Paulo e estava comprometido com uma agenda que mantivesse o domínio da política tradicional sobre o Brasil. Em outras palavras, Kubitschek dominava a arte de verter vinho velho em barril novo, suscitando por isso o entusiasmo da ala moça de seu partido.<sup>35</sup>

Foi a título de cumprir a determinação constitucional e promover o desenvolvimento do interior que Juscelino se dispôs a remover a capital

---

34 Lynch, Christian Edward Cyril. “A multidão é louca, a multidão é mulher”: a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. In: *Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos* [online], 2013, vol. 20, n. 4, p. 1491-1514.

35 Moreira, *op. cit.*, p. 160.

para um lugar mais seguro. Com exceção do pensamento geopolítico dos militares, ocupados com a questão da segurança nacional, até 1955 a questão mudancista havia ocupado um lugar periférico da reflexão nacional.<sup>36</sup>

Conforme o figurino ensaiado por Arthur Bernardes na República Velha, a medida combinou argumentos do repertório autoritário tecnocrático e conservador oligárquico. Para os intelectuais orgânicos do regime, reunidos no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), desenvolvimento era sinônimo de industrialização que, segundo eles, permitiria ao Brasil superar a fase semicolonial em que se encontrava e ascender ao patamar dos países desenvolvidos.

Todas as consequências negativas da modernização no Rio de Janeiro eram elencadas por um deles, Roland Corbisier, como razões para dela se retirar a sede do governo: a presença dos grupos de pressão, a fiscalização da imprensa que influenciava a opinião pública, as favelas, o congestionamento.<sup>37</sup> A cidade mais populosa e industrializada do país – e mais moderna e democrática, portanto – era desqualificada como um símbolo do passado colonial, ao passo que a futura capital, instalada em meio a um vazio demográfico, sem uma única fábrica ou operário, era vendida como símbolo de um futuro industrial e autônomo do país como potência mundial.<sup>38</sup>

A lógica geopolítica do autoritarismo burocrático via o povo brasileiro como um organismo ainda incompleto. Como o Brasil era antes um território do que um povo, a ser criado demiurgicamente no futuro, a capital da República não deveria estar no centro da mancha demográfica, conforme uma lógica democrática, mas ao contrário, dela insulada, no centro do mapa, no meio do vazio, como uma capital imperial.

Se o autoritarismo burocrático desprezava a democracia real em nome de um ideal de nacionalidade que pouco tinha de ver com o povo

---

36 *Idem, ibidem*, p. 25.

37 *Idem, ibidem*, p. 54.

38 Corbisier, Roland. *Brasília e o desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960, p. 35-36.

existente, ainda menos interesse por ele tinham os representantes do federalismo oligárquico, que pensavam a democracia, não como um conjunto de cidadãos, mas como um conjunto de estados-membros, cada qual com sua respectiva oligarquia e direito de serem tratados pelo governo federal em igual dignidade, independentemente de suas disparidades de população ou nível. Nesse caso, a presença da capital em um lugar adiantado, desenvolvido e populoso como o Rio de Janeiro era percebida não só como uma injustiça, mas como uma ameaça.

A pretexto de desenvolver o interior, a capital deveria estar localizada num lugar demograficamente deserto, asséptico e irrelevante, de ambiente rural e oligárquico como eram os seus. De fato, as principais forças políticas que apoiavam o projeto de mudança da capital eram as forças do ruralismo coligadas dos estados de Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais, ainda escassamente urbanizadas. As oligarquias daqueles estados estavam interessadas principalmente em novas facilidades para o escoamento e a comercialização da produção, valorização das terras e a chance de ampliar as fronteiras do agronegócio.<sup>39</sup>

O mudancismo de Juscelino não contemplava projetos de colonização, como o de Getúlio, ou de reforma agrária, como o do PTB. Estava, ao contrário, comprometido com o padrão latifundiário de ocupação da terra. Por isso, a mudança da capital era uma oportunidade de ouro para retirar o governo do ambiente industrial e democrático do eixo Rio-São Paulo, encapsulando-os aos interesses oligárquicos dos ruralistas e mantendo o poder da política tradicional.

Para tanto, essas elites mobilizaram intensamente a concepção democrática do federalismo oligárquico. Os problemas sociais das regiões mais adiantadas em matéria democrática não eram considerados “nacionais” porque “nacional” seria só o governo que atendesse com igual atenção os estados ruralistas e oligárquicos – porque, afinal, a “igualdade democrática” era pensada apenas como igualdade entre os Estados.

---

39 Moreira, *op. cit.*, p. 180.

O governador de Goiás, Pedro Ludovico, aliado de primeira hora de JK, insistia que “instalado no centro, o governo federal poderá, indiscutivelmente, atender às necessidades da comunidade nacional, em todos os quadrantes do país”.<sup>40</sup> Também José Osvaldo Meira Penna, “ilustre diplomata” fartamente citado por Kubitschek<sup>41</sup>, exigia a sede do governo numa pequena e inócua cidade do interior: “O Brasil não será um verdadeiro estado federal enquanto não trocarmos a metrópole monstruosa por um órgão especializado que tenha a nação inteira como objeto de seus cuidados. A democracia regional é uma característica essencial do sistema federal. Federalismo é descentralização.”<sup>42</sup>

O deputado goiano Emival Caiado, tio do atual senador Ronaldo Caiado, líder da União Democrática Ruralista (UDR), alegava ser impossível ao governo ver a integralidade dos interesses do país – leia-se: do ruralismo oligárquico – no Rio de Janeiro, “onde é grande a influência dos grupos industriais e das massas urbanas, de que se faz porta-voz a grande imprensa”.<sup>43</sup> Argumentos racistas transpareciam da argumentação de Meira Penna: “Uma grande cidade, com suas influências, suas paixões, os exageros de uma imprensa por vezes leviana e os perigos constantes que podem surgir de uma população mestiça, altamente emotiva, num ambiente irritante de estufa, não parece ser a sede mais indicada para uma administração eficiente, capaz de se exercer com âmbito nacional”.<sup>44</sup>

Noutro livro, *A Nova Capital*, o goiano Peixoto da Silveira seguiu a mesma senda: “O Rio tende a ser cada vez mais uma cidade de vida difícil e conseqüentemente um foco de inquietação social (...). O governo supremo do país precisa funcionar num ambiente mais

---

40 *Idem, ibidem*, p. 189.

41 Kubitschek, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975, p. 15.

42 Meira Penna, José Osvaldo. *Quando Mudam as Capitais*. Prefácio de Israel Pinheiro. Rio de Janeiro: IBGE, 1958, p. 308.

43 *Idem, ibidem*, p. 191.

44 Meira Penna, *op. cit.*, p. 308.

tranquilo”.<sup>45</sup> Era preciso, portanto, segundo os ruralistas, reassentar a sede do governo federal no centro-oeste, em “um novo centro político sem operários, estudantes, imprensa e com poucos militares”.<sup>46</sup> Daí porque “Brasília não foi apenas a nova Marcha para o Oeste, mas sobretudo a marcha oligárquica para o Oeste”.<sup>47</sup>

### **A oposição da opinião pública à mudança da capital e o “desenvolvimentismo demofóbico” de Kubitschek**

Como se percebe, o projeto de mudança da capital pode ter sido alimentado por diversas razões, mas a democracia nunca foi uma delas. Muito ao contrário. A mudança da capital foi providenciada às pressas por Juscelino justamente quando a democracia começava a despontar no eixo Rio-São Paulo e como reação a ela. O planejamento e a promoção das medidas conducentes à mudança da capital para o coração do ruralismo oligárquico, o estado de Goiás, tiveram como precedente a tradição autoritária da reforma urbana do Rio por Pereira Passos. Assim como Rodrigues Alves concedera a Passos poderes ditatoriais, eximindo o exame de seus atos pelos poderes legislativos, Kubitschek obteve para o presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP), Israel Pinheiro, carta-branca para levar a cabo a tarefa, eximindo-a da fiscalização ou ingerência política por parte do Congresso Nacional, a pretexto de que a mudança da capital não era assunto político, mas meramente técnico.<sup>48</sup>

Pinheiro repetia o mantra do federalismo oligárquico: “Uma cidade como o Rio, pela sua amplitude e pela sua adiantada industrialização, com a conseqüente concentração das grandes massas”, desviava a atenção do governo federal dos “problemas nacionais”. Ao seu

---

45 Silveira, Peixoto. *A Nova Capital*. Prefácio de Juscelino Kubitschek. 2ª edição. Rio de Janeiro: Pongetti, 1957, p. 27.

46 Moreira, *op. cit.*, p. 194.

47 *Idem, ibidem*, p. 186.

48 Kubitschek, Juscelino. *Por que construí Brasília*. p. 41. MOREIRA, *op. cit.*, p. 38.

juízo, “as agitações sociais de caráter grave fermentam, de preferência, nos grandes centros, insufladas por elementos de indisciplina e de desordem, os quais têm aí as condições ideais para a subversão”.<sup>49</sup>

Em Goiás, Pinheiro exercia um poder despótico sobre uma população de dezenas de milhares de pessoas que trabalhavam no canteiro de obras. Julgando que a observância das leis trabalhistas impediria que as obras de Brasília se concluíssem a tempo para que Kubitschek pudesse inaugurá-la pessoalmente, o presidente da NOVACAP transformou a região em um vasto estado de exceção, sem juízes ou tribunais, deixando as dezenas de milhares de trabalhadores “subjugados, sem representação, à autoridade da NOVACAP e das empresas de construção civil”.<sup>50</sup> A rapidez da construção, obtida por meios semelhantes, suscitou o espanto de André Malraux que, desconfiado, perguntou a Juscelino como conseguira fazer tudo aquilo em um regime formalmente democrático: “Obras como Brasília só são possíveis em plena ditadura”.<sup>51</sup>

A necessidade de criar um fato consumado, acelerando as obras em ritmo frenético contra todas as exigências trabalhistas aumentava na medida em que a transferência da capital encontrava forte resistência na opinião pública. Pesquisa feita pelo IBOPE em janeiro de 1958 nas dez maiores cidades brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Campinas, Santos, Belo Horizonte e Curitiba) revelava que cerca de 60% da população se opunha tanto à mudança da capital como à forma por que JK a promovia. O estado que mais se opunha à mudança era, evidentemente, aquele que era o mais desenvolvido e urbanizado do país: São Paulo.

A oposição à mudança da capital atingia 77% em Campinas, 66% em Santos e 64% na capital do estado.<sup>52</sup> A impopularidade da

---

49 Kubitschek, Juscelino. *A Marcha do Amanhecer*. São Paulo: Bestseller, 1962, p. 61-62.

50 Houlston, James. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. Tradução de Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 235-237.

51 Moreira, *op. cit.*, p. 195.

52 Moreira, *op. cit.*, p. 69.

mudança da capital suscitava igualmente a resistência expressiva da classe média liberal representada por Carlos Lacerda (UDN) e pelos trabalhadores sindicalizados representados por João Goulart (PTB). Os dois líderes do Brasil democrático da época eram precisamente os maiores adversários de Juscelino.

Lacerda denunciava o propósito acalentado por Juscelino de “ilhar, isolar o governo, amarrá-lo entre as paredes de uma exposição de arquitetura em tamanho natural, que é o que se faz em Brasília, e separar a grande massa popular que nasce para a vida democrática daquela fonte de seu poder”.<sup>53</sup> E, ridicularizando o argumento federativo-oligárquico relativo à necessidade de desenvolver o Centro-Oeste, ele propunha a criação de uma “capital itinerante” para percorrer todas as regiões do Brasil que careciam de progresso econômico e social.<sup>54</sup>

Quanto a Jango, JK queixava-se de que ele se opunha à mudança da capital para Goiás porque tinha medo de perder sua influência sobre o governo, por sua capacidade de mobilizar os trabalhadores para pressioná-lo: “O PTB, em sua maioria, sempre fora contrário à mudança da capital”, escreveu JK. “Julgava que a localização do governo numa cidade ainda em formação seria um desastre para a agremiação que não poderia dispor, como acontecia no Rio, de volumosa massa de trabalhadores para mobilizá-la, a fim de pressionar as autoridades e o Congresso”.<sup>55</sup>

Para JK, a massificação da política somada à crescente urbanização criada pela industrialização, com seus conflitos sociais e favelas, no Rio de Janeiro e em São Paulo, com o crescimento do nacionalismo e do movimento de esquerda, ameaçava as bases oligárquicas e tradicionais da democracia formalista a que estava afeito. Era o que justificava a mudança da sede do governo para um lugar isolado:

---

53 *Idem, ibidem*, p. 213.

54 *Idem, ibidem*, p. 211

55 Kubitschek, Juscelino. *Por que construí Brasília. op. cit.*, p. 224.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

A presença daquela crescente massa e trabalhadores nos centros populosos despertaram a ambição eleitoreira dos políticos. Fundaram-se partidos, cujos objetivos eram de fundo nitidamente trabalhista. Os sindicatos [...] transformaram-se aos poucos em focos de efervescência partidária [...]. Esse novo tipo de político fortalecia-se através de apelos diretos ao povo e sua pregação obtinha sempre grande receptividade [...]. Entretanto, as massas já politizadas, mas ainda não educadas para a compreensão da realidade nacional, aceitavam aquela argumentação capciosa [...] e instintivamente se afastavam da esfera de influência dos partidos tradicionais. O país vivia então a era do populismo, que era uma mistura de nacionalismo e esquerdismo, e que hábil e inescrupulosamente poderia levar o país a renunciar ao regime democrático.<sup>56</sup>

Era esta a razão mais imediata e fundamental para a transferência da capital, conforme reconheceu Juscelino: subtrair o governo federal da pressão da população do Rio de Janeiro, onde seu tipo de política tradicional não surtia mais efeito. Testemunhos de seus colaboradores, como Costa Couta, confirmam o pânico que Kubitschek nutria pelo ambiente massificado da política na capital federal, que o fazia sentir intensamente vulnerável na presidência da República, diante de adversários como Lacerda e Goulart. JK chegava ao ponto de acreditar que “uma greve de bonde no Rio de Janeiro pode derrubar o Presidente da República”.<sup>57</sup> Daí a necessidade de “fugir dali, sair o mais depressa possível”.<sup>58</sup>

Em suas memórias, Kubitschek revelava sem meias-palavras o medo que lhe incutia a imensa população do Rio de Janeiro, com sua inclinação à esquerda e frequente hostilidade em relação a ele:

---

56 Kubitschek, Juscelino. *Por que construí Brasília. op. cit.*, p. 339.

57 Costa Couto, Ronaldo. *Brasília Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 195.

58 *Idem, ibidem*, p. 199.

O povo carioca é desinibido e incapaz de recalcar sua espontaneidade. Além do mais, a campanha em sentido nacionalista, desencadeada por elementos exaltados, havia contagiado a opinião pública. Daí a razão de minha apreensão.<sup>59</sup>

Para completar, o inseguro Juscelino também queria fugir da fiscalização e da pressão exercida contra o seu governo pela grande imprensa do eixo Rio-São Paulo – a saber, *O Globo*, *a Folha de São Paulo*, *o Estado de São Paulo* e *o Correio da Manhã*: os donos dos jornais. Para ele, Orlando Dantas, Roberto Marinho, Edmundo Bittencourt, Júlio de Mesquita e Otávio Frias não passavam de “tiranetes da imprensa”.<sup>60</sup> A reinstalação do governo federal no meio rural de Goiás, em pleno vazio demográfico, resolveria todos os “problemas” causados ao governo federal pela irrupção da sociedade civil como ator relevante da vida política nacional. Ele fortaleceria a autoridade do Presidente da República e seus tecnocratas contra o Congresso Nacional, contra a imprensa, contra a classe média liberal, contra os sindicatos trabalhistas, contra as associações de estudantes – em síntese, contra tudo o que havia de democrático na vida política brasileira.

O autoritarismo demofóbico de Juscelino Kubitschek foi satisfeito com o êxito do projeto mudancista por ele patrocinado a todo o custo, conforme várias declarações suas depois que deixou o poder. Ao aplaudir o golpe parlamentarista que resolveu a crise desencadeada pela renúncia de Jânio Quadros, em 1961, retirando os poderes

---

59 *Idem, ibidem*, p. 253.

60 “JK dizia, parece-me que era um chiste, que faria a nova capital para reduzir o poder de quatro senhores: Dantas, Roberto Marinho, Bittencourt e Mesquita. Eu o ouvi falar nisso uma vez, numa tarde talvez de depressão. Ele disse que o Brasil tinha quatro ditadores que mereciam ser reduzidos à proporção de tiranetes de província. E Brasília fá-los-ia diretores apenas de jornais de província. Citava o Roberto Marinho, com *O Globo*; Orlando Dantas (*sic*), com o *Diário de Notícias*, do Rio de Janeiro; o Frias (*sic*), com a *Folha de São Paulo*; e o Júlio Mesquita, com o *Estado de S. Paulo*”. *Idem, ibidem*, p. 246.

presidenciais de Goulart, Juscelino declarou que o Congresso nunca teria conseguido adotar semelhante providência no Rio de Janeiro: “Foi Brasília fator preponderante na manutenção do clima de ordem e confiança que permitiu ao Congresso reunir-se com a necessária liberdade de movimentos e deliberar sem agitações e pressões de massa. Brasília, só por isso, já estaria justificada”.<sup>61</sup>

Os diferentes estilos de política adotados por JK e seus adversários na questão mudancista se fizeram manifestar logo depois que ele deixou o poder. Enquanto Lacerda e Brizola se fizeram eleger governador e deputado federal pelas “multidões” da antiga capital, tornada Estado da Guanabara, Juscelino se fizera eleger senador pelo ruralismo de Goiás, em um pleito arranjado à boa e velha moda oligárquica, conforme confessou o governador daquele estado: “Posso dizer, sem modéstia, que quem elegeu o Juscelino Kubitschek senador, aqui por Goiás, fui eu. Não saí; não fui a nenhuma cidade, a nenhum município. Foi dentro do meu gabinete que eu elegi o senador Juscelino Kubitschek. Eu gostava dele, achava que ele merecia por ter construído Brasília”.<sup>62</sup>

Tudo leva a crer, portanto, que o objetivo de Brasília não era “desenvolver” o interior do país. Haja vista que, na linguagem dos isebianos, desenvolvimento era sinônimo de industrialização e urbanização, a nova capital só poderia desempenhar aquele papel se contasse com um distrito industrial pesado para dinamizar a economia da região. Mas, ao contrário, o que o governo queria era justamente uma cidade sem indústrias, à prova de populismo, operários e contestação social.

Desde o início estava claro que, aos olhos do governo, Brasília deveria ser apenas uma cidade de funcionários públicos, calma e ordeira, perfeitamente planejada e controlada. Buscando a todo o custo garantir a “segurança” do governo em Brasília, Juscelino mandou elaborar uma lei orgânica para o novo Distrito Federal, na qual o governador e os juízes seriam nomeados pelo presidente da República,

---

61 Kubitschek, Juscelino. *A Marcha do Amanhecer*. *Op. cit.*, p. 65.

62 Moreira, *op. cit.*, p. 197.

e a função legislativa seria assumida por uma comissão de senadores. Conforme explicava a exposição de motivos do projeto de lei, o necessário “clima de tranquilidade” da nova capital exigia que a cidade não tivesse representantes próprios.

O caráter de Brasília, como uma cidade administrativa “com predominância absoluta de servidores públicos e suas famílias – não contrabalançados por interesses industriais, comerciais ou outros existentes no Distrito Federal [*i.e.*, o Rio de Janeiro] – tornaria o seu eleitorado ou uma força perigosa e atuante no sentido de obtenção de favores especiais ou presa fácil de campanhas demagógicas, com promessas de satisfação de suas reivindicações imediatas”.<sup>63</sup> Em outras palavras, o desenvolvimento, entendido como industrialização do Brasil, deveria ser promovido de Brasília, mas não em Brasília. O único desenvolvimento que Brasília deveria promover era o do agronegócio da região centro-oeste, ficando o governo federal inteiramente cercado pelos interesses do ruralismo. As novas estradas escoariam sua produção e serviriam, eventualmente, para reprimir movimentos populares que tivessem lugar nas grandes cidades, de uma distância suficientemente segura.

Como se percebe, o autoritarismo burocrático conservador de JK não diferia substantivamente daquele que inspirava os militares que dariam o golpe de 1964. Na verdade, Castelo Branco, Costa e Silva e Médici não apenas compraram o projeto então periclitante de Brasília, como determinaram por lei, três anos depois, a mudança de todos os órgãos da administração direta que permaneciam no Rio: era preciso blindar o governo nacional das pressões e contestações crescentes da sociedade cada vez mais democrática que se encontrava no eixo Rio-São Paulo, promovendo, de longe, a modernização autoritária e excludente do país. Não foi acaso do destino que o primeiro presidente da República a governar o país de Brasília tenha sido o general Emílio Garrastazu Médici. A transferência da capital

---

63 *Apud* Houlston, *op. cit.*, p. 276.

para Brasília já havia sido, à sua maneira, um golpe branco contra a democracia brasileira.

### **Brasília como materialização do ideal autocrático-oligárquico de democracia**

Frequentemente se elencam como exemplos anteriores de capitais desenhadas antes de Brasília os casos de Washington e Camberra. As capitais dos Estados Unidos e da Austrália surgiram em contextos pós-coloniais, em virtude da necessidade de resolver rivalidades entre os diferentes estados da federação recém-formada. Este não foi o caso de Brasília, cuja construção obedeceu a razões mais semelhantes às de capitais do terceiro mundo saídos da colonização no século XX. Neste caso, arquitetura e planejamento foram empregados para reinventar uma identidade nacional moderna, em detrimento daquela que efetivamente existia na sociedade e se rejeitava como fruto do atraso, devendo desaparecer com a modernização.<sup>64</sup> Da mesma forma, a retórica pode ser de unidade, mas, na verdade, os símbolos escolhidos para representá-la refletem as concepções políticas da elite governante sobre o que seja, ou deveria ser, a nacionalidade ou a democracia. É nesse contexto que se tem debatido igualmente o que seria um desenho urbano ou arquitetônico próprio para democracias. O debate foi travado a partir da década de 1990, com o retorno da capital da Alemanha reunificada para Berlim e a necessidade de adaptá-la às novas funções. A discussão que se instalou e se desenvolveu na academia passou a girar em torno da importância da arquitetura e do urbanismo para criar sedes de governo que favorecessem o surgimento de espaços públicos onde se pudessem desenvolver o diálogo e, eventualmente, a contestação. Extensas discussões foram travadas a respeito do que seria uma arquitetura “democrática”, que evitasse a monumentalidade autoritária que marcara os edifícios públicos da cidade durante o Império e o Terceiro Reich. A premissa, mais ou menos óbvia, é de que uma

---

64 Vale, *op. cit.*, p. 129.

democracia, na medida em que é o governo do povo pelo povo, precisava dar visibilidade a esse poder, e que cabe à capital de um país que se repute democrático priorizar essa dimensão.<sup>65</sup> A dimensão democrática referente especificamente às capitais que surgiram de deliberação dos governantes precisa ser considerada segundo dois critérios: o do lugar escolhido e o do desenho arquitetônico-urbanístico.

Embora não sejam completamente dependentes, as relações entre arquitetura e poder não são inocentes porque refletem os anseios mais autoritários ou democráticos dos governantes. Todas as capitais aspiram assim a possuir um “capitólio”, ou seja, um lugar que, reunindo alguns ou todos os edifícios do governo, sirvam de centro efetivo e simbólico do poder. A localização dos edifícios representativos do poder (o “capitólio”) é sempre uma declaração espacial de controle político. Como se viu, o projeto modernista de Brasília, tocada pelo desenvolvimentismo de JK, foi concebido e inspirado por uma concepção autoritária e oligárquica de democracia. A democracia era pensada e sentida a partir da experiência da política tradicional e rural das regiões menos desenvolvidas do país. A conformação da nova capital refletiu esse anseio.

Assim como a Constituição de 1946 precisava ser formalmente democrática, exprimindo antes aspirações do que realidade, também a nova capital, Brasília, deveria servir de símbolo de uma modernidade a que se aspirava, mas que não se tinha. A capital restringiria a composição do “povo soberano” que poderia residir na cidade a um círculo de políticos e funcionários de classe alta e média alta. Neste sentido, o modernismo urbanístico do capitólio de Brasília por parte de Lúcio Costa é a expressão arquitetônica do formalismo democrático que vigorava na Terceira República, e que mal ocultava a força dos elementos autoritários, burocráticos e federativos oligárquicos.

Conforme ensina Lawrence Vale, “quanto mais a democracia se acha estabelecida, menos necessidade há de simbolizá-la em um único lugar eminente. Ao contrário, ao longo do tempo, as

---

65 Minkenberg, *op. cit.*, p. 5.

instituições do governo democrático e os edifícios que contêm aspectos da cultura nacional vão se dispersando ao longo da cidade”.<sup>66</sup>

No Brasil, aconteceu o oposto. Enquanto no Rio de Janeiro, os órgãos públicos – presidência, câmara, senado e tribunal supremo – dispersavam-se pelo centro da cidade, havendo apenas uma praça que reunia o Supremo Tribunal e o Senado (a Cinelândia), em Brasília todos os edifícios foram concentrados em um único lugar eminente. Obedeceu-se ao formalismo da Constituição de 1946, que proclamava a existência de três poderes independentes e harmônicos entre si, construindo uma praça de idêntico nome, contendo os palácios modernistas de todos eles.

Toda a estrutura da praça e do eixo monumental, porém, seguiam planos que, na prática, desmentiam o propósito de criar um ambiente favorável à expressão da vida cívica, com seus amplos espaços vazios restritos, na prática, à circulação de burocratas e políticos, inteiramente inóspitos aos pedestres ou às manifestações públicas. As enormes distâncias entre os edifícios, a ausência de calçadas, os imensos gramados descampados impossibilitam a circulação da região que concentra a administração direta a pé, impondo a locomoção por automóvel e dificultando toda a espécie de mobilização política.

A baixa densidade populacional e a grande distância entre os edifícios servem como óbvio desestimulante para a manifestação popular. Não há um centro definido, como se cada edifício fosse ele mesmo um centro. Neste sentido, uma estrutura urbana de natureza cívica completamente aberta como a de Brasília acaba produzindo o mesmo efeito socialmente desmobilizador que teria o de um aparato governativo cercado de fortificações. O formalismo do conceito de democracia mobilizado pela classe dirigente se legitimava invocando o nome do povo soberano, mas pouco ou nada fazia que lhe permitisse materializar-se na capital.

A expressão empregada por Lúcio Costa, urbanista encarregado do projeto, para designá-lo – uma “Versalhes do povo” – é expressiva

---

66 Vale, *op. cit.*, p. 151.

da confusão simbólica, que acreditava desenhar uma democracia empregando, na verdade, concepções extraídas de capitais de regimes autocráticos do passado”.<sup>67</sup> Da mesma forma, só um ato falho pode explicar o fato de que, tendo colocado no centro da praça o edifício do Congresso, Niemeyer tenha projetado um edifício pequeno e mesquinho para sediar as câmaras de deputados e senadores, dando toda a ênfase, porém, às duas torres que, por detrás dele, na forma de anexos, servem para sediar a sua numerosa e aparatosa burocracia, e que do alto dominam a cidade.<sup>68</sup>

Da mesma forma, em contraste com as antigas residências da presidência, como as do Catete, Guanabara ou Rio Negro (este em Petrópolis), que dialogavam com o ambiente urbano, a residência presidencial foi localizada em aprazível ambiente, praticamente rural, mais se assemelhando a uma chácara ou à sede modernista de fazenda. A suposta “autenticidade” do urbanismo modernista em que o projeto da cidade foi vazado exprimia assim o desejo de retorno a formas anteriores ao conturbado período urbano e democrático do país, ou seja, a um idílico período de ordem e harmonia, quando não havia massas, congestionamentos de trânsito e contestação política.

Os resultados da mudança da capital promovida por JK com o apoio dos setores mais atrasados da política nacional, bancada ainda com cooptação de parte substantiva da classe política que se mostrava reticente, também foram catastróficos para a qualidade republicana da democracia brasileira. Os governantes e políticos se

---

67 Holston, *op. cit.*, p. 80.

68 Em larga medida, muitos complexos governativos pós-coloniais são, como as antigas cidadelas, mais um refúgio para governantes do que um veículo para dividir poder político. Nesse sentido, um complexo político-administrativo (um “capitólio”) pode não promover nenhuma identidade nacional: seu propósito é o de promover o poder e a autonomia do governo como instituição. Quando confrontado com um edifício parlamentar monumental, é impossível não perceber o quão tênue é a linha que divide o orgulho nacional do sentimento de insegurança do governo (Vale, *op. cit.*, p. 140).

habituarão ao isolamento e à segurança gerada pelo desenho quase rural de Brasília, e concebem dificilmente as poucas manifestações mais acentuadas que lá tiveram lugar sem entrarem em pânico. Tanto assim que o Congresso não se pejou de, diante de uma manifestação um pouco mais alentada, construir um lago à sua volta, à moda de um fosso, para desestimular a aproximação da população.

Os funcionários e políticos, que viviam no Rio exclusivamente em imóveis particulares, alugados ou próprios, em Brasília passaram a receber cobertura para os gastos com mudança, salários em dobro, apartamentos funcionais e mobiliados, verbas de representação, carros oficiais. No Rio, apenas o presidente da República tinha residência oficial. João Goulart, vice-presidente de JK, residia em um apartamento próprio em Copacabana. Em Brasília, passaram a ter seus respectivos palacetes oficiais, com toda a infraestrutura, além do presidente, o vice-presidente, os presidentes da Câmara e Senado e os ministros de Estado, na famosa “península dos ministros”.

Da mesma forma, enquanto no Rio a elite convivia cada vez mais com as classes populares, em Brasília, o espaço urbano foi utilizado como instrumento para segregar e controlar a população, afastando-a da sede de empregos e poder, o Plano Piloto. A área residencial de Brasília foi pensada para ser uma reprodução da zona sul do Rio nos anos 50, em versão modernista. Com seu lago artificial no lugar da Lagoa Rodrigo de Freitas; com suas superquadras desenhadas a partir do modelo residencial do Parque Guinle, em Laranjeiras; com seus dois eixos planejados à semelhança do Aterro do Flamengo, a área residencial de Brasília era uma versão modernista da idílica zona sul do Rio, que começava então a agonizar debaixo dos golpes da modernização periférica, que trazia suas favelas e seu adensamento populacional.

Como Petrópolis imperial e o Rio afrancesado da República Velha, Brasília não simbolizaria aquilo que o Brasil era, mas aquilo que o autoritarismo burocrático e o federalismo oligárquico gostariam que ele viesse a ser: moderna, ordeira, com um povo civilizado, dócil, que partilhasse os valores da classe alta. Neste sentido, a empreitada

pós-colonial de Brasília ocultava um propósito verdadeiramente colonial – era produto de um colonialismo interno, disfarçado por uma retórica imperial de ‘missão civilizadora’.<sup>69</sup>

Conforme verificado por Holston, “o desenvolvimento da sociedade brasiliense não apenas reproduziu as ordens sociais do meio circundante em sua capital exemplar, mas também exagerou as distorções presentes no resto do país [...]. O êxito da ‘ordem’ em Brasília depende, em grau significativo, do fato de se manterem as forças da ‘desordem’ fora da capital e na periferia”.<sup>70</sup>

A concepção modernista de Brasília, equivalente estético do desenvolvimentismo, seguia uma lógica utópica de ruptura com o país real e, nessa qualidade, não partia de padrões estabelecidos da população brasileira. O povo real, suas cidades, seu caráter, sua cultura – tudo isso servia como base de crítica e não de ponto de partida.<sup>71</sup>

O problema é que todo projeto de uma utopia radical, que envolve a ruptura radical com a ordem, envolve sempre um paradoxo, porque ela só pode ser realizada através de materiais extraídos da mesma ordem que ela pretende romper.<sup>72</sup> Então, quanto mais radical o projeto utópico, maiores chances ele tem de produzir o seu contrário, ou seja, uma distopia. Foi o que aconteceu com Brasília. Embora ela tenha sido concebida para servir de protótipo de uma sociedade democrática moderna, foi uma sociedade atrasada, autoritária e oligárquica que a construiu e a ocupou.

Assim como o projeto de Brasília se destinava a isolar a oligarquia dirigente do Brasil das multidões que emergiam nas sociedades democráticas do Rio e de São Paulo, o cinturão verde ao redor do Plano Piloto criava um segundo isolamento, desta vez em relação à periferia situada nas cidades satélites, a mais de 14 quilômetros de distância. A renda dos moderadores do Plano Piloto, onde reside a elite política nacional

---

69 *Idem, ibidem*, p. 1460.

70 Holston, *op. cit.*, 36.

71 Vale, *op. cit.*, p. 142.

72 Holston, *op. cit.*, p. 17.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

e os setores abastados da capital, chega a ser 19 vezes superior à região da Estrutural, favela situada a aproximadamente 20 quilômetros do centro da cidade. No Plano Piloto, onde 60% dos moradores trabalham no serviço público, 52% das pessoas utilizam os postos de saúde em sua própria vizinhança. Na Favela Estrutural, esse percentual chega a 92%, mostrando as dificuldades de locomoção dos moradores.

No quesito plano de saúde, a proporção é ainda mais desigual. No Plano Piloto, 84,4% da população possui plano de saúde, enquanto na Estrutural essa taxa não passa de 5,6%.<sup>73</sup> Enquanto o Plano Piloto é um oásis do alto e médio funcionalismo público, todo o segmento de classe baixa situado nas cidades satélites é obrigado a deslocar-se diariamente mais de dez quilômetros, “pagando as tarifas mais elevadas de transporte do país”.<sup>74</sup> Centro de elite rodeado por um largo fosso, Brasília se tornou a capital nacional da segregação e do controle social. Daí o comentário desabonador de Lawrence Vale, para quem o urbanismo modernista de Brasília é francamente antidemocrático:

Para mim, quaisquer que tenham sido as intenções políticas de seus promotores ou as potenciais epifanias estéticas, esse complexo político-arquitetônico não passa de outro privilegiado santuário para o governo. Isolado de qualquer propósito residencial, comercial ou recreativo, o centro administrativo de Brasília está nas nuvens. Por mais belas que sejam aquelas nuvens em certos dias, os edifícios públicos de Brasília transmitem uma mensagem mais duradoura sobre como deve ser a relação entre governo e governados. Tendo em vista as intimidadoras distâncias envolvidas e a necessidade de transporte privado para lá chegar, o

---

73 Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/pesquisa-aponta-que-brasilia-esta-entre-as-cidades-com-maiores-indices-de-desigualdade-do-brasil-03122016>. Acesso em: 20 fev. 2024.

74 Gouveia, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social – uma avaliação da ação governamental na área de habitação*. São Paulo: Annablume, 1995, p. 12.

uso público da praça está assentado antes de tudo no privilégio. Como em Chandigarh, a própria abertura dessa árida praça [dos Três Poderes] é uma forma de fechamento político. Quaisquer que tenham sido os princípios igualitários de seus arquitetos e planejadores, as realidades econômicas e políticas desta capital iconicamente moderna servem apenas para servir a um tema antigo: afastar as massas da sede do poder da Corte.<sup>75</sup>

### **Capital isolada, capital corrupta: Brasília como obstáculo ao aprofundamento da democracia brasileira**

Tudo isso é um capítulo da história do Brasil, em que a busca pelo desenvolvimento e o medo da democracia emergente se aliaram para construir Brasília. O resultado foi uma distopia: uma capital burocrática, sustentada quase exclusivamente pelo Estado, insulada da sociedade civil e caracterizada pela maior disparidade socioeconômica do Brasil. O que cumpre hoje é perguntar se, no atual capítulo da nossa história, comprometida com o aprofundamento da democracia, é possível avançar com o que Brasília é hoje como capital do país.

As razões positivas por que a cidade foi construída como capital – desenvolver o agronegócio do Centro-Oeste e integrar o país por uma rede de estradas – já foram cumpridas. Resta saber se ela está à altura do atual desafio do Brasil, que é a de melhorar a qualidade de sua democracia.

A atual literatura de ciência política conseguiu nos últimos anos estabelecer uma relação entre o grau de isolamento das capitais e a má qualidade do governo em termos de democracia e *accountability*: quanto mais isolada a capital, mais corrupta tende a ser a administração. Esta foi a conclusão de Filipe Campante, professor da Universidade de Harvard, com seus associados no Instituto de Ciências Políticas de Paris (Quoc-Anh Do) e da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Bernardo Guimarães), em sua recente pesquisa (2013) denominada

---

75 Vale, *op. cit.*, p. 306.

“Capitais isoladas e desgoverno: teoria e evidência”. De acordo com Campante e seus associados, o lugar onde se encontram as capitais não é sem interesse para a ciência política. Partem da ideia de que a distribuição espacial da população em um determinado país influencia o desempenho político, e que a capital, como sede do poder político, é um lugar importante nessa configuração. Eles sustentam que a maior proximidade ou afastamento geográfico dos governantes em relação às regiões mais densamente povoadas do país afetam positiva ou negativamente os incentivos que eles possuem para agir em determinado número de questões. Em outras palavras, o maior ou menor isolamento da capital em relação ao resto do país modela o contexto institucional de que emergirá o bom ou o mau governo em termos democráticos.<sup>76</sup>

Campante parte da hipótese de que o temor das multidões, ou da contestação política, obriga as elites a atenderem as demandas dos setores insatisfeitos ou excluídos e, dessa forma, governar de modo menos arbitrário e dividir de forma mais equânime a riqueza do país. Ao contrário, quanto mais distante dos grandes centros urbanos, mais a elite política tende a se apropriar de uma porção mais ampla do orçamento, por falta de incentivos republicanos para agirem de modo contrário. Em outras palavras, capitais isoladas estão associadas a menor partilha do poder, maiores prêmios de bonificação desfrutados pelos habitantes da capital e menores níveis de despesas militares gastas pelas elites governantes.<sup>77</sup>

A mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília obedecia ao interesse estratégico de promover a modernização do país sem pôr em risco as bases do poder oligárquico que dirigia o país. A única forma de seguir com a industrialização, mantendo o poder nas mãos dos políticos tradicionais, passava por retirar a sede do governo das regiões mais desenvolvidas, com seus grandes centros urbanos e de

---

76 Campante, Filipe R.; Do, Quoc-Anh; Guimarães, Bernardo. *Isolated Capital Cities and Misgovernance: theory and evidence*. REAP – Rede de economia aplicada. Working paper 049, 2013, p. 5.

77 *Idem, ibidem*, p. 1.

sua caótica vida democrática, assentando-o em regiões mais atrasadas e desabitadas, essencialmente rurais, que estariam identificadas ideologicamente com o “verdadeiro” Brasil.

Livre de pressões, em um lugar seguro, o centro decisório da política nacional ficaria imune aos efeitos colaterais da modernização que sacudiam o Rio e São Paulo. Sem a presença das “massas”, as bravatas dos Lacerdas e Brizolas cairiam no vazio, e eles seriam obrigados a fazer o jogo da política tradicional.

O propósito de criar uma capital eminentemente burocrática, incapaz de se manter por economia própria, criou para Brasília uma situação de completa dependência do setor público para sobreviver. A participação da administração pública na economia do Distrito Federal, medida por cabeça pelo seu valor adicional bruto, é simplesmente cinco vezes maior do que o da antiga capital, o Rio de Janeiro, onde permanece um terço da administração federal e dez vezes superior a São Paulo, Recife ou Belo Horizonte. O isolamento permite aos habitantes da capital apropriarem-se de uma fatia da riqueza pública superior à que conseguiriam em uma capital menos isolada:<sup>78</sup>



Fonte: Deepask

78 Dados do DEEPASK.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

Ao estudarem especificamente as cidades construídas para serem capitais, ou que passaram a sê-lo por deliberação do governo, Campante e seus associados concluíram que as transferências obedeciam quase sempre a propósitos antidemocráticos: as novas capitais eram sempre muito menores que as anteriores e sempre instaladas em lugares mais isolados. A partir de uma metodologia que reuniu indicadores referentes ao Estado de direito, participação e *accountability*, efetividade governamental, qualidade regulatória, controle da corrupção e estabilidade política, os autores desenvolveram um modelo capaz de medir a qualidade do governo em um determinado país, tendo por critério o modo por que a concentração espacial mede a influência da cidade capital sobre outros pontos do país.

Ao final de sua pesquisa, Campante concluiu que, em um *ranking* dos países de 156 países, Brasília era uma das capitais mais isoladas de todo o mundo, em 12º lugar. Apenas a título de comparação, Buenos Aires, que se saiu como uma das menos isoladas, estava em 140º lugar. Em seu artigo, Campante cita o receio que JK tinha da pressão da antiga capital, explicando, a partir desse fato, que Brasília se tornou “uma capital muito mais isolada dos principais centros de população e atividade econômica do país do que o Rio de Janeiro”.<sup>79</sup> Em suma, percebe-se que o fato de estar a capital do Brasil isolada no centro-oeste, distante dos principais centros urbanos do Brasil, pesa de forma considerável na má qualidade da democracia brasileira. Ele é taxativo ao afirmar que “países cujas capitais se acham em lugares isolados têm governos menos eficientes, menos responsáveis, mais corruptos e menos capazes ou desejosos de sustentar o Estado de direito”. Ao seu juízo, “capitais isoladas estão de fato associadas com menos distribuição de poder porque neles o governo tem

---

79 Campante, Filipe. *Political instability and economic performance as seen from Brasília and Buenos Aires*. Artigo para Séries de conferências EESP 2009 – crescimento econômico EESP-FGV, November 2009, p. 12.

menos constrangimentos e a extensão da competição política é mais reduzida”.<sup>80</sup>

A única consequência positiva do isolamento da capital é a estabilidade política, aquilo que buscaram os políticos que, nas décadas de 1950 e 1960, assustados com a crescente “agitação do Rio de Janeiro”, construíram Brasília a toque de caixa, como Kubitschek, Costa e Silva e Médici. A questão é que uma capital que serve apenas à ordem não serve para um regime democrático, que pressupõe contestação, fiscalização e pressão sobre o governo. Essa pressão serve “como uma forma de freios e contrapesos, que pode faltar em regimes fracamente institucionalizados”, como é, infelizmente, o Brasil atual.<sup>81</sup>



Fonte: Campante, Do e Guimarães, *op. cit.*, p.3.

De acordo também com o cientista político de Harvard, devido ao maior isolamento, os governos instalados em tais capitais apresentam piores índices de qualidade de governança democrática e facilitam a perpetuação das desigualdades econômicas e sociais. Por isso mesmo, continua Campante, “a mudança da capital para Brasília coincidiu com um aumento da desigualdade no Brasil”.<sup>82</sup> Pior ainda, as pesqui-

80 Campante, Do e Guimarães, *op. cit.*, p. 3.

81 *Idem, ibidem*, p. 17.

82 *Idem, ibidem*, p. 18.

sas mostram que, de todos os 14 processos de mudança da capital que ocorreram ao longo do século 20, aquele que removeu a sede do governo federal brasileiro foi, em todo o planeta, o mais desastroso em termos de incentivo para o bom governo e a *accountability*. Em nenhum caso estudado, como o da transferência da capital, do Rio de Janeiro para Brasília, o Executivo conseguiu ficar mais desembaraçado para agir de modo autônomo ou autoritário em relação à sociedade; da mesma forma, em nenhuma daquelas mudanças a participação democrática junto ao poder ficou tão prejudicada quanto no Brasil.

Por aí se pode apurar como a presença do governo federal em uma capital isolada como Brasília torna muito mais difícil desembaraçar o governo das despesas com as empreiteiras, comprometendo-se, com baixa resistência, a construir obras faraônicas para as sedes dos edifícios públicos; a resistir ao contínuo aumento de despesas para manutenção dos próprios políticos e de sua numerosa assessoria legislativa, assim como as remunerações exorbitantes dos magistrados e do ministério público, várias vezes acrescidas por gratificações e outros penduricalhos. Também não há incentivo à extinção das mordomias que a União assegura a um sem número de funcionários e políticos, como apartamentos funcionais e remunerações em dobro, como incentivos a ficarem na cidade – incentivos que não existiam no Rio e foram criados por JK para favorecer a mudança, mas que não só se incorporaram à cultura política da cidade, como serviram de modelo para o resto do país.

Seu isolamento favorece igualmente, pela falta de fiscalização, de sociedade civil organizada, de endogenia político-burocrática, a proliferação da corrupção, a lógica concurseira, os conchavos entre os poderes, a lógica arraigada da cooptação como forma de obter favorecimentos. Tudo isso está assim no DNA político de Brasília e deriva do autoritarismo burocrático e do federalismo oligárquico que a criou. Se o isolamento favorece assim a autonomia das corporações burocráticas, especialmente as de alto gabarito, por outro lado, ele impõe pesados custos aos demais setores da sociedade civil que desejem manifestar-se junto ao governo federal, obrigados a um longo e custoso

planejamento que lhes permita organizar “caravanas” para atravessar os milhares de quilômetros que separam o Distrito Federal das grandes cidades do país. Entretanto, tendo em vista como o “capitólio” brasileiro foi organizado deliberadamente em espaços abertos, avessos à circulação de pedestres e às manifestações de massas, o resultado é quase sempre pífio, porque não há multidão que consiga vencer as dificuldades impostas pelo plano urbanístico do eixo monumental.

E, a esta altura, é preciso pensar especificamente em que medida a transferência do Congresso Nacional para Brasília também não contribui para que a representação nacional oscile sempre aos olhos da população entre a posição de passivo cooptado pela presidência ou de epicentro da oligarquia brasileira. Em países que se percebem como periféricos, como o Brasil, as instituições têm um valor relativo: só servem na medida em que produzem “progresso”. Do contrário, perdem rapidamente legitimidade.

Nessa circunstância, a situação do Congresso é sempre muito delicada perante a opinião pública, porque ele não representa o que se gostaria que o país fosse, e sim o que ele é efetivamente e tanto incomoda a opinião ilustrada do país: atrasado, analfabeto, oligárquico, hierárquico. O Congresso funciona como um espelho invertido de Narciso. Por isso, existe uma percepção difusa, oriunda do autoritarismo burocrático, de direita ou de esquerda, de que o Executivo, como promotor do progresso, deve sempre submeter e conduzir o Legislativo, reduto do atraso. Então, a própria condição “periférica” do Brasil já cria incentivos para a subalternidade do Congresso perante outros poderes.

Meu argumento, aqui, é o de que o funcionamento do Congresso em Brasília torna o seu disfuncionamento ainda mais dramático. A nova capital foi construída por Juscelino com o propósito autoritário e oligárquico de esvaziá-lo como foro democrático e deixá-lo à mercê de um Executivo poderoso, armado de todos os instrumentos de formação de clientelas, favores e dependências. Essa também foi um dos propósitos conscientes da mudança da capital: enfraquecer a capacidade de fiscalização do governo por parte do Legislativo, fortalecer o

autoritarismo presidencial:

A mudança de cenário prejudicara, de fato, a UDN. Quando Adauto Lúcio Cardoso discursou na Câmara, exigindo o cumprimento da promessa, feita pela maioria, de que daria número para a constituição de uma CPI – logo após a inauguração de Brasília – contra a NOVACAP, sentiu que sua eloquência se perdera no vazio. Onde está o tumulto das memoráveis sessões no Palácio Tiradentes? Onde estão as “crises nacionais”, provocadas pela Oposição, quando a imprensa contrária ao governo fazia coro com a Banda de Música udenista? A tranquilidade da atmosfera do Planalto não era propícia aos arroubos tribunícios.<sup>83</sup>

Por isso, desde 1960, nunca mais o Congresso Nacional atingiu o nível de protagonismo e eficiência que teve no Rio de Janeiro entre 1945-1960. À falta de pressão popular em seu entorno, ele passou a sofrer de crescente paralisia decisória até colapsar com o golpe de 1964 e tornar-se um poder quase decorativo durante a ditadura militar que consolidou Brasília. O protagonismo recuperado no final da década de 1980 deveu-se a fatores excepcionais de ilegitimidade do poder presidencial que logo cessaram quando a presidência se recuperou. Daí a pergunta: até que ponto a subordinação do Legislativo ao Executivo, por meio do presidencialismo de cooptação que comprometeu o regime de 1988, deixando-o corromper-se continuamente, primeiro ao autoritarismo burocrático de Dilma Rousseff, depois ao federalismo oligárquico de Michel Temer, não é consequência de uma falta persistente de legitimidade que ele apresenta como poder democrático, imposta por seu funcionamento em Brasília?

Em *Tudo o que é sólido se desmancha no ar*, Marshall Berman se refere ao modo autoritário por que o modernismo de Brasília modelou a cidade e que prejudica todos os esforços no sentido de melhorar a

---

83 Costa Couto, *op. cit.*, p. 245.

qualidade da democracia no país:

São enormes espaços vazios em que o indivíduo se sente perdido, tão sozinho como um homem na Lua. Há uma ausência deliberada de espaços públicos em que as pessoas possam se reunir e conversar, ou simplesmente olhar para a outra e passar o tempo. A grande tradição do urbanismo latino, em que a vida urbana se organiza em torno de uma grande praça, é rejeitada de modo explícito. O projeto de Brasília talvez fizesse sentido para a capital de uma ditadura militar, comandada por generais que quisessem manter a população a certa distância, isolada e controlada. Como capital de uma democracia, porém, é um escândalo. Para que o Brasil possa ser democrático, ele precisa de espaços públicos democráticos onde pessoas vindas dos quatro cantos do país possam convergir e reunir-se livremente, conversar umas com as outras e dirigir-se aos seus governantes – porque numa democracia, afinal de contas, o governo pertence às pessoas – para discutir suas necessidades e desejos, e manifestar sua vontade.<sup>84</sup>

### **Necessidade de um corretivo: recriando o Rio de Janeiro como segunda capital do Brasil**

Após 57 anos – ou 47, se a datarmos do período em que efetivamente se tornou capital, debaixo do governo do general Médici – a condição de Brasília como capital do Brasil precisa ser reavaliada. Pode-se objetar que muitos dos males de que a política brasileira padece existiriam se a capital no Brasil ainda estivesse no Rio de Janeiro. A assertiva não é verdadeira porque o espaço não é neutro. Embora ele não determine os acontecimentos, ele oferece obstáculos para certas ações e favorece outras.

---

84 Berman, Marshall. *Tudo o que é sólido desmancha no ar*. Tradução de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 15.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

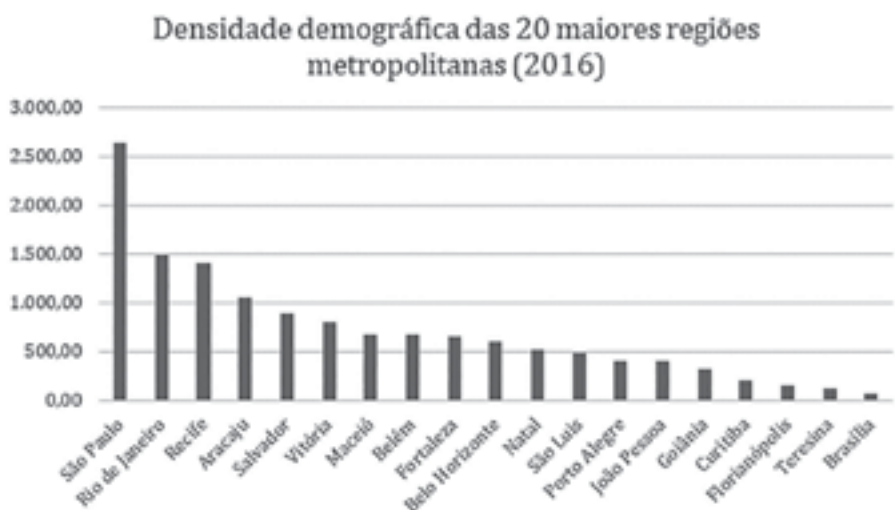
Não há dúvida de que, embora não seja responsável pelos males do governo federal, Brasília agrava-os todos, como sua capital. Ela se ajustou bem aos desígnios coligados do autoritarismo burocrático e do federalismo oligárquico de preservar a classe política nacional, o tanto quanto possível, apartada da sociedade civil e dos movimentos sociais – ou seja, do “povo” que, na democracia, é o titular da soberania.

O Brasil democrático carecia de ter uma capital em uma grande metrópole vibrante, cosmopolita, de economia dinâmica e variada, culturalmente rica. Brasília não preenche nenhum desses requisitos. Em primeiro lugar, no conjunto das capitais brasileiras, Brasília é uma cidade relativamente pequena. Diz-se que ela é a terceira do Brasil, mas a afirmativa é enganosa, já que ela compara a população do Distrito Federal com a dos municípios das capitais, sempre muito menores em dimensão territorial. Quando se compara a população do Distrito Federal com as regiões metropolitanas das demais capitais, o que se percebe é que ela ocupa o décimo lugar, atrás inclusive de Campinas. Mais importante do que o número absoluto de habitantes, todavia, é a medição da densidade demográfica, essencial para que se possa aquilatar a presença da população junto aos órgãos públicos, ou seja, averiguar a facilidade de trânsito e de manifestação. Nesse quesito, no *ranking* das regiões metropolitanas, Brasília aparece na vigésima posição, à frente apenas de capitais como Macapá, Cuiabá, Boa Vista, Manaus e Palmas.

É o caso de se perguntar se o desenvolvimento de Brasília não poderia torná-la uma capital mais amigável à democracia. De fato, o isolamento da capital pode ser reduzido na medida em que ela se transforme em um polo de atração, aumentando a densidade populacional, criando uma sociedade civil autônoma em relação ao Estado. O problema é que nada disso pode acontecer em Brasília.



Fonte: IBGE.



Fonte: IBGE.

O tombamento urbanístico de Brasília impossibilita o adensamento populacional no Plano Piloto. Da mesma forma, o enorme cinturão verde nele incluído impõe manter o elevadíssimo grau de segregação social entre a elite político-administrativa e os bairros populares que se encontram a 15 quilômetros de distância. Os impedimentos ou desestímulos à industrialização a mantém, igualmente, como uma capital essencialmente de pouca diversificação socioeconômica, visceralmente dependente do Estado. Ou seja, não importa o quanto a periferia cresça, Brasília é e sempre será principalmente

o Plano Piloto, com seus 250 mil habitantes de funcionários públicos de alto e médio escalão e suas famílias.

Não há dúvida de que se trata de uma cidade muitíssimo atraente para os políticos, juízes, promotores e outros funcionários que habitam as bucólicas quadras do Plano Piloto, ou às margens do belo açude que é o lago Paranoá. É, também, o que mantém sua qualidade de vida e explica em larga medida o amor que muitos de seus habitantes lhe devotam e à mitologia modernista e desenvolvimentista que a criou, bem como o orgulho que tem de viver em lugar privilegiado.

Por outro lado, está claro que tudo aquilo que torna Brasília atraente aos seus habitantes a torna péssima para o restante do país. O autoritarismo burocrático e o federalismo oligárquico forjaram uma cidade na qual jamais haverá sociedade civil plural ou fortalecida, equilíbrio entre setor público ou privado, ou pressão popular àquela que existe no Rio de Janeiro ou em São Paulo.

Os políticos e altos funcionários da República terão sempre favorecida a visão geopolítica do país, ou seja, do Brasil como mapa e não como povo, e como seus principais estímulos externos, o corporativismo estatista e o ruralismo oligárquico. As ideologias políticas que comovem o país de alto a baixo, por mais distintas que sejam, sempre serão reinterpretadas nos corredores de Brasília pela ótica do federalismo oligárquico ou do autoritarismo burocrático, de que ela carece para subsistir. Seu isolamento geográfico, sua baixa densidade populacional, seu caráter visceralmente administrativo-estatal, na ausência de sociedade civil, não tem como conferir aos poderes do Estado a dimensão democrática que o país hoje exige.

Não há projeto sério de refundação da República para aprofundar o sentido democrático da vida política brasileira que não recoloque no centro da discussão o obstáculo representado pela atual sede do governo nacional. Nunca haverá em Brasília nada que sirva de incentivo para aprofundar a democracia ou a dimensão republicana da vida pública brasileira. A demofobia que a gerou e que se cristalizou

urbanisticamente a impede de produzir democracia. Seu ambiente só produz oligarquia ou autocracia.

O que cumpre, hoje, é buscar, a todo custo, enfraquecer as tendências autoritárias e oligárquicas do Estado brasileiro, reforçando suas frágeis dimensões democráticas. Essa providência passa, inevitavelmente, por deixar de ver o povo como massa informe ou manipulável, e aproximar dele os centros decisórios de poder. Aproximar seus órgãos da população, da sociedade civil é medida essencial desse processo.

Uma vez que Brasília nunca será adequada ao papel de representação democrática, torna-se imperativo corrigir suas negatividades, o quanto possível. O papel de uma capital democrática não pode se resumir em integrar o território de parte do país nem servir de terreno neutro às oligarquias estaduais. Sem dúvida, não é possível, tampouco desejável, ceder à histeria de quem acha possível acabar com Brasília. Mas é perfeitamente possível, não só interromper sua carreira de contínua concentração burocrática de órgãos, como promover um movimento contrário, de descentralização no âmbito político-administrativo, a fim de corrigir a distorção antidemocrática operada por Brasília.

Não há outra maneira de fazê-lo senão invertendo a lógica do regime militar. Então, se a lógica desenvolvimentista do autoritarismo burocrático e o federalismo oligárquico, na década de 1950, impunha a marcha para o Oeste, a lógica republicana e democrática dos dias de hoje, de crise de aprofundamento da democracia, impõe a marcha no sentido contrário, de volta ao eixo Rio-São Paulo, com suas cidades enormes, suas demandas e contradições, sua sociedade civil vibrante e conflituosa, com suas fábricas, favelas e engarrafamentos, suas associações, sindicatos e movimentos sociais.

A principal medida que se impõe adotar, nesse sentido, é criar um contraponto à Brasília, alterando-se a Constituição para declarar o Rio de Janeiro como segunda capital do Brasil, recriando-se o antigo Distrito Federal, com as devidas adaptações e ampliações. Embora já não seja a primeira cidade do Brasil, tendo perdido o posto para São Paulo, ela continua muito à frente das demais e oferece algumas

vantagens práticas em relação a São Paulo.

Antiga capital do Brasil e mais prejudicada pelas violências que se seguiram à transferência do poder federal para Brasília, que incluíram uma fusão imposta com o estado homônimo, a cidade do Rio de Janeiro continua a ser a cidade símbolo da nacionalidade dentro e fora do país. Além disso, ele exerce na prática o papel de um Distrito Federal oficioso, já que continua a sediar mais de 1/3 dos órgãos da administração federal e ainda hoje contendo mais servidores federais do que Brasília.

A cidade do Rio de Janeiro possui o segundo maior índice de densidade demográfica do Brasil e, na condição de antiga capital, mantém as antigas instalações dos ministérios, das sedes dos poderes, além de cerca de 1200 imóveis federais, parte substantiva deles subaproveitados. Em outras palavras, o Rio de Janeiro deve ser elevado formalmente à condição de segunda capital do Brasil, porque, é, na prática, esta segunda capital, e a medida se limitaria a reconhecer esse fato preexistente e dele tirar proveito.

O Rio é um meio-termo entre o mundo da burocracia, que é Brasília, e o mundo do mercado e da iniciativa privada, que é São Paulo. O Rio possui um índice de concentração demográfica mais de dez vezes superior a Brasília e é seguramente a menos segregada socialmente das grandes capitais brasileiras. Trata-se de uma verdadeira metrópole, possuindo alta densidade demográfica, com um centro ativo de milhares de escritórios, sedes de bancos, sindicatos, universidades e associações, que lhe conferem massa crítica e o conteúdo democrático que Brasília não tem, no coração de uma região metropolitana de 12 milhões de habitantes. Providências como o retorno de parte dos ministérios e, sobretudo, do Congresso Nacional, bem como a obrigação constitucional do presidente da República de aí residir e despachar parte do ano, já detalhadas por mim em artigo anterior, ajudaria a recuperar a credibilidade do Congresso Nacional e corrigir o déficit democrático de Brasília, criando condições de *accountability* indispensáveis à melhoria do padrão governativo e administrativo do país.

De acordo com os dados de Campante, as potencialidades de um

funcionamento mais democrático e republicano dos órgãos federais no Rio de Janeiro são quatro vezes superiores às de Brasília. De um total de 156 países, o Rio de Janeiro ficaria em 47º lugar – um saudável meio-termo entre o extremo isolamento de Brasília e o exagerado centralismo de Buenos Aires.<sup>85</sup> Com duas capitais, Rio de Janeiro e Brasília, ficaríamos como a Alemanha, cujo governo se divide entre Bonn e Berlim; como a Rússia, onde ele hoje se divide entre Moscou e São Petersburgo; como o Chile, com os poderes divididos entre Santiago e Valparaíso. Não há qualquer elemento de necessidade histórica que torne fatal ou irreversível a condição de Brasília como única capital do Brasil: “Cidades não resultam de inevitabilidade biológica; elas decorrem de escolhas”.<sup>86</sup>



Fonte: Campante, Do e Guimarães, 2009.

Um país continental como o Brasil precisa de uma capital que seja uma síntese, uma miniatura do país, que nela reúna os órgãos da sociedade civil, representações de classe, sindicatos, movimentos sociais, capazes de manifestar seus interesses para além de escritórios de *lobbies* e advocacia administrativa. Entretanto, só confederações

85 Campante, 2009, p. 17.

86 Vale, *op. cit.*, p. 359 e 351.

patronais, empreiteiras, políticos e funcionários públicos têm adequada representação em Brasília, porque nela a presença de uma sociedade civil autônoma é pífia, e a organização dos trabalhadores privados também. Daí os altíssimos custos de mobilização impostos para semelhantes setores, obrigados a arcar com caravanas milionárias, lutando para obter doações, para conseguir deslocar manifestantes até Brasília por ônibus, atravessando uma distância média de mil quilômetros, para se fazer ouvir. É uma estranha democracia, de fato, essa em que o “povo” precisa se organizar e atravessar desertos e distâncias para exprimir sua força soberana diante dos governos que, em tese, seriam representantes seus. No Rio de Janeiro, o problema desaparecerá.

Ademais, todas as grandes capitais latino-americanas, como Cidade do México, Buenos Aires e Santiago, são assemelhadas ao Rio de Janeiro: cidades vastas e antigas, de grande densidade política, cultural, social e econômica, que estruturam e irradiam o pensamento e o sentimento de uma nacionalidade. Apesar de sua excelente universidade, Brasília ainda fica muito a desejar nessa matéria, tendo pouca massa crítica comparativamente ao Rio e a São Paulo. Além disso, do ponto de vista simbólico, trata-se de uma capital que, por sua concepção modernista, fez questão de não possuir nada ou quase nada da história, da arte e da arquitetura brasileira anteriores ao período de sua criação. Por todos esses motivos, a ideia de duas capitais complementares também assume um significado cultural muito importante para o Brasil.

Seria um reconhecimento de que a história e a cultura do Brasil não datam de 1960; nem sua arte e arquitetura se limitam ao modernismo oficial de Athos Bulcão, Ceschiatti, Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. Ela data de muito antes, de Tiradentes e Dom João VI, e inclui o barroco do Mestre Valentim, o neoclássico de Grandjean de Montigny, José Maria Jacinto Rebello, Victor Meirelles, Pedro Américo, o ecletismo dos irmãos Bernardelli, Décio Vilares, Morales de los Rios, Joseph Gire e Arquimedes Memória; o modernismo dos irmãos Roberto e de Afonso Eduardo Reidy. Seriam assim, Brasília e Rio de Janeiro, duas capitais perfeitamente complementares em seus

significados e propósitos, representando dimensões paralelas e harmoniosas da cultura e da história brasileira.

### **Conclusão: o Rio como a verdadeira utopia brasileira**

Desde que a Corte imperial se transferiu para o Brasil e, conforme descreve Gilberto Freyre em *Sobrados e Mocambos*, começou o processo de re-europeização do Brasil, duas ideologias modernizadoras têm arrebatado corações e mentes das elites brasileiras: o autoritarismo burocrático dos nacionalistas e o federalismo oligárquico dos liberais. Ambas têm se alternado e se equilibrado ao longo da história brasileira, buscando a modernidade, mas deixando em segundo plano o povo tal qual ele efetivamente era.

Em 1988, o movimento sofreu uma importante inflexão, pela incorporação mais expressiva do elemento democrático. Mas à época a Constituinte não pôde deixar de sofrer os influxos daquelas duas ideologias, o que limitou as potencialidades democráticas do regime.

A crise atual da democracia, iniciada em 2013 no eixo Rio-São Paulo e depois irradiada para o restante do país, corresponde à crise da concepção autocrático-oligárquico de política. Ela se caracteriza pela politização generalizada da vida, que atingiu gente de todas as idades, à direita e à esquerda. O avanço da democratização da sociedade sempre provoca crises nos seus marcos institucionais, que não estavam preparados para absorver mudanças e por isso quero crer que, a despeito do pessimismo geral, a crise da democracia brasileira é uma crise de crescimento. Nesse sentido, é preciso pensar, pragmaticamente, meios de aprofundar a democracia, tornando-a mais participativa, republicana e consciente enquanto nacionalidade. A única saída é reduzir a oposição entre os pendores autoritário-burocráticos e federativo-oligárquicos de nossa política e injetar-lhes mais conteúdo democrático. Não podemos mais pensar a nação à maneira feudal, como ajuntamento de províncias soberanas, nem à maneira absolutista, como um território cuja população se deve controlar.

É preciso recuperar o sentido nacional da nossa vida pública. Nós

RIO CAPITAL DO BRASIL

vivemos uma era de fragmentação completa do sentido da vida coletiva brasileira: fragmentação partidária, polarização política, dispersão ideológica, lutas regionais e estaduais. Para que as partes possam se desenvolver livremente e de modo saudável, é preciso haver um sentimento subjacente de unidade, de totalidade, que as informe que elas estão unidas, apesar das diferenças. Enfim, é preciso recuperar uma certa ideia de Brasil que se perdeu. O abandono do Rio de Janeiro como capital da República enfraqueceu o sentido de unidade do país, de identidade nacional. A fantasia de uma nacionalidade composta da fusão de diversas etnias, cujas classes sociais vivem em harmonia e informalidade, onde pobres e ricos se misturam, conformando uma população mestiça, cordial e amável, em um cenário de beleza luxuriante, é uma ideia fluminense de Brasil.

Nesse quadro, o Rio tem um papel importante a desempenhar. Se Brasília foi um projeto utópico que terminou em distopia de segregação social, insulamento burocrático, oligarquia e autoritarismo, o Rio de Janeiro pode ser capaz de galvanizar o imaginário nacional em torno da utopia mais realista que, tomando o povo como ele é, o torna um país mais democrático, mais republicano, mais igualitário. Devolver-lhe formalmente a condição de segunda Capital do Brasil seria o símbolo e, por que não dizer, a meta-síntese desse grandioso programa.

### Referências

- ABAD, Vera. *Petrópolis, cidade imperial*. Petrópolis: Prazer de Ler Editora, 2009.
- ANAIS da Assembleia Constituinte Brasileira de 1823.
- ANAIS do Congresso Constituinte da República de 1890-1891. ANDRIETTA, Dom Reginaldo. *Ecoar em Brasília clamores populares*. Disponível em: <http://cnbb.net.br/ecoar-em-brasilia-clamores-populares/>.
- AUYERO, Javier. "Spaces and places as sites and objects of politics". In: *Robert Goodin and Charles Tilly. The Oxford Handbook of Political Analysis*. Oxford University Press, p. 570.

- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016.
- BENCHIMOL, Jaime. *Reforma Urbana e Revolta da Vacina na Cidade do Rio de Janeiro*. In: Jorge Ferreira e Lucília de Almeida Neves Delgado (org.). *O Brasil Republicano: O tempo do liberalismo excludente – da proclamação da República à Revolução de 1930*. Volume I. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- BERMAN, Marshall. *Tudo o que é sólido desmancha no ar*. Tradução de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- BRASIL, Presidente, 1923-1926 (A. Bernardes). *Mensagens Presidenciais; presidência Arthur Bernardes, 1923-1926*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.
- CAMPANTE, Filipe. *Political instability and economic performance as seen from Brasília and Buenos Aires*. Artigo para séries de conferências EESP 2009 – crescimento econômico EESP-FGV, novembro de 2009.
- CAMPANTE, Filipe R.; DO, Quoc-Anh; GUIMARÃES, Bernardo. *Isolated Capital Cities and Misgovernance: theory and evidence*. REAP – Rede de economia aplicada. Working paper 049, 2013.
- CORBISIER, Roland. *Brasília e o desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- COSTA COUTO, Ronaldo. *Brasília Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- DIÁRIOS da Câmara dos Deputados, sessão de 29 de janeiro de 1999.
- FUKUYAMA, Francis. “*Why democracy is performing so poorly?*” *Journal of Democracy*, volume 26, nº 1, janeiro de 2015.
- GABAGLIA, Laurita Pessoa Raja. *Epitácio Pessoa (1865-1942)*. 2 vol. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.
- GOUVEA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social – uma avaliação da ação governamental na área de habitação*. São Paulo: Annablume, 1995.
- GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal, GLEZER, Raquel (org.). *Varnhagen no caleidoscópio*. Rio de Janeiro: Fundação Miguel de Cervantes, 2013.

- HOULSTON, James. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. Tradução de Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- KANITZ, Stephen. *É preciso mudar a capital de Brasília, já*. Disponível em: <http://blog.kanitz.com.br/mudar-a-capital/>. Acesso em: 20 fev. 2024.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. *A Marcha do Amanhecer*. São Paulo: Best-seller, 1962.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.
- LUSTOSA, Isabel. *Insultos Impressos: A Guerra dos Jornalistas na Independência 1821-1823*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. “A multidão é louca, a multidão é mulher”: a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. In: *Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos* [online]. 2013, vol. 20, n. 4. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro*. São Paulo: Alameda, 2014.
- MEIRA PENNA, José Osvaldo. *Quando Mudam as Capitais*. Prefácio de Israel Pinheiro. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.
- MINKENBERG, Michael. *Power and architecture: the construction of capitals and the politics of space*. New York, Berghan.
- MOISÉS, José Álvaro. *A crise e suas implicações para a qualidade da democracia brasileira*. Disponível em: <https://qualidadedemocracia.com.br/a-crise-e-suas-implica%C3%A7%C3%B5es-para-a-qualidade--da-democracia-brasileira-6067ab9f1ca0>.
- MOREIRA, Vânia Maria Losada. *Brasília: a construção da nacionalidade – um meio para muitos fins (1856-1861)*. Vitória: EDUFES, 1998.
- RABAÇO, Henrique José. *História de Petrópolis*. Petrópolis: Instituto Histórico de Petrópolis, 1985.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A crise do poder no Brasil: problemas da revolução nacional brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- SARDENBERG, Carlos. *Brasília: um equívoco caro*. O Globo, 22 de abril de 2010.
- SANTOS, Paulo César. *Petrópolis: história de uma cidade imperial*. Petrópolis: Sermograf, 2000.
- SEVCENKO, Nicolau. *A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

- SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Projetos para o Brasil*. Organização de Miriam Dohnnikoff. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- THERBORN, Gore. “*Why and how place matters*”. In: Robert Goodin and Charles Tilly. *The Oxford Handbook of Political Analyses*. Oxford University Press.
- VALE, Lawrence. *Architecture, power and national identity*. Second edition. Yale University Press, 2008.
- VESENTINI, José William. *A capital da geopolítica*. São Paulo: Ática, 1986.
- ZANARDO, André. *Brasília precisa acabar*. Disponível em: <http://midianinja.org/andrezanardo/brasil-precisa-acabar/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

# **O RETORNO DA VELHACAP: O PROBLEMA NACIONAL FLUMINENSE E A PROPOSTA DE UM SEGUNDO DISTRITO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO<sup>1</sup>**

---

*Christian Edward Cyril Lynch*

## **Introdução – Rio de Janeiro, um problema nacional**

No auge da euforia do segundo mandato do presidente Lula, em 2009, a revista inglesa *The Economist* estampou na capa de um de seus números a célebre imagem do Rio de Janeiro visto do alto do Corcovado, com a estátua do Cristo Redentor em primeiro plano, levantando voo como um foguete: era o Brasil que “decolava”, afinal.<sup>2</sup> Quatro anos depois, quando já se prenunciavam os sinais da crise econômica que se avizinhava, a revista repetiu a imagem do Rio de Janeiro, com o Cristo em primeiro plano. Agora a estátua se comportava como um foguete avariado: teria o Brasil “estragado tudo”?<sup>3</sup>

Em um longo casamento de quase mais de dois séculos anos com a nacionalidade, o Rio de Janeiro tem servido ao Brasil como seu maior símbolo em todas as circunstâncias: na alegria e na tristeza, na saúde e na doença. É sua principal cidade turística; a segunda em renda e população; seu principal polo universitário e de ciência e tecnologia. Por isso, tem sido sempre escolhida como “sala de visitas” do país nos mais importantes eventos internacionais por ele sediados,

---

1 Adaptação de artigo originalmente publicado na revista *Insight Inteligência*, n. 76, p. 18-43, 2017.

2 “Brazil takes off: now the risk for Latin America’s big success story is hubris”. *The Economist*. Nov. 12th 2009.

3 “Has Brazil blown it? A stagnant economy, a bloated state and mass protests mean Dilma Rousseff must change course”. *The Economist*. Sep. 27th 2013.

como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco 92), em 1992; os Jogos Pan-Americanos, em 2007; a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), em 2012; foi sede do comitê organizador da Copa do Mundo de 2014, abrigando a partida final e a cerimônia de encerramento; por fim, a integralidade dos Jogos Olímpicos de 2016.

Mas nem tudo é felicidade na sala de visitas da nação. Sua beleza não esconde a decadência de sua mobília, nem as rachaduras da vitrine. Desde a década de 1980, a cidade passou a se notabilizar pelos arrastões nas praias e vias expressas, equipamentos públicos sucateados, favelização descontrolada, insegurança pública, domínio territorial de comunidades carentes pelo tráfico de drogas, esvaziamento provocado pela transferência de órgãos públicos para Brasília e a fuga de importantes empresas para São Paulo.

Embalado pelo frenesi petroleiro, o Rio de Janeiro de Sérgio Cabral parecia ter revertido as expectativas negativas: as contas públicas estavam em dia; a estrutura da máquina estatal se renovara; a capacidade de investimento fora recuperada. Do ponto de vista do mercado, a bonança generalizada tinha por símbolo o empresário Eike Batista, dono de um vasto conglomerado econômico que, chamando a si a responsabilidade social de investir na cidade e em sua combatida autoestima, se apresentava como o sucessor de uma plêiade de empresários beneméritos do Rio. Era o novo Guinle, Paula Machado, Rocha Miranda, Mayrink Veiga, Azevedo Antunes ou Larragoyti. Hoje se sabe como a aventura da recuperação do Rio terminou.

As fotografias de Cabral e Eike de cabelo raspado e vestidos de detentos no presídio de Bangu falam por si mesmas. O governante que redimira o estado e chegara a ser cogitado para a presidência da República não passava de um cleptocrata que nada devia a ditadores africanos, com seu estilo de vida nababesco, composto por dúzias de contas no exterior, centenas de diamantes e outras joias, ternos italianos, latrinas polonesas e, suspeita-se, até um iate de 75 pés. Já o império do novo Guinle desmoronou como um castelo de cartas, antes

que se descobrisse ter sido ele cúmplice do ex-governador e fosse fazer-lhe companhia atrás das grades.

Atualmente, é no Rio de Janeiro que a mais grave crise política, econômica, social e fiscal da história do Brasil revela seus contornos mais dramáticos. A decretação do estado de calamidade foi o reconhecimento público da ressaca dos anos de bonança: bibliotecas e universidades fechadas; salários de servidores e prestadores de serviços por pagar; falência do projeto de segurança pública, com as taxas de criminalidade voltando a disparar e, com elas, a rotina das balas perdidas, das favelas dominadas por traficantes de droga; dos turistas e cidadãos baleados ou esfaqueados à luz do dia; de estudantes sequestrados em estacionamentos de universidades. A cidade acaba de ser objeto de nova reportagem da revista *The Economist*, alusiva ao longo declínio por ela atravessado, e que os jogos olímpicos não teriam sido capazes de reverter.<sup>4</sup>

Tais considerações se fazem necessárias diante dos estreitos limites por que o debate atinente à crise fluminense vem sendo tratado pelo governo federal. O presidente da República e seu ministro da Fazenda sustentam que, no contexto da atual crise, o Rio precisa ser tratado como “um estado como outro qualquer”. Aos seus olhos, cuida-se tão somente de uma crise fiscal pontual, que será resolvida pela venda de uma estatal, a suspensão de algumas dívidas e a contratação de outras.

A verdade, porém, é outra. O estado apresenta uma crise específica, muito mais profunda e duradoura. Suas causas são históricas e não apenas econômicas, mas também políticas. Se pretendemos compreender por que o Rio parece enfiado em uma crise crônica e não pontual, incapaz de comportar-se como “um estado como outro qualquer”, é preciso ir fundo na questão: o que deu errado? Quais as causas desse declínio? Ele é reversível? Que saídas políticas definitivas podem ser pensadas para reverter esse quadro?

É o que o presente artigo pretende discutir. A situação do Rio de

---

4 “Rio’s long decline: the Olympic games will not revive the host’s fortunes”. *The Economist*. Aug. 2nd 2016.

Janeiro interessa a todo o Brasil. Na condição de vitrine da nacionalidade, tudo o que nela se passa ecoa no restante do país e afeta sua imagem no mundo. Se Brasília é hoje a capital federal, entendida como um espaço neutro em relação ao conjunto de estados que compõem a União, o Rio segue sendo percebida como a única capital nacional do Brasil. Não está identificada com uma parte ou região do país, perfeitamente definida em sua identidade, como São Paulo, Porto Alegre, Belém ou Recife. Também não se limita à condição de campo neutro entre elas, como Brasília. Trata-se, diversamente, de um lugar onde aquelas partes se reúnem para produzir uma unidade, na forma de uma síntese do conjunto. Por esse motivo, sua crise específica não se limita a um problema estadual ou municipal. Trata-se do problema nacional fluminense e, como tal, será tratado aqui.

### **De Distrito Federal a capital do novo Estado do Rio de Janeiro: a produção de uma institucionalidade fracassada (1955-1975)**

Nesta primeira parte do trabalho, desejo mostrar que o problema fundamental do Rio de Janeiro, que o impede de comportar-se como os outros estados da federação, é que ele não é “um estado como outro qualquer”. Ele tem uma história e uma cultura política muito particulares, que tornam seu funcionamento mais complexo e disfuncional, fato que ajuda a explicar sua decadência econômica e política.

#### *Rio de Janeiro: dois séculos de capital do Brasil*

A atual capital do estado do Rio de Janeiro foi capital do Vice-Reino de 1763 a 1808; do Reino Unido de 1808 a 1822; do Império de 1822 a 1889; da República de 1889 a 1960. Por 203 anos foi capital oficial do Brasil e, até muito recentemente, sua única “metrópole nacional”. Sua centralidade decorreu do fato de sempre ter sido, desde a origem,

porto, centro de logística e de articulação política e cultural nacional.<sup>5</sup> Desse fato decorreu seu atributo único e não compartilhado por nenhuma outra cidade brasileira até a consolidação de Brasília: aquele de “capitalidade”, ou seja, “de função de representar a unidade e síntese da nação, que ainda hoje é o elemento fundamental da identidade política do Rio de Janeiro”.<sup>6</sup> Essa “capitalidade” se exprime por meio de determinada cultura política, devido à presença material dos símbolos do poder e por um imaginário ideológico de representação da totalidade da nação. Ajudou na composição específica daquela “capitalidade” a geografia peculiar da cidade, que remetia à natureza luxuriante do país. Tudo isso contribuiu para que o Rio de Janeiro se tornasse desde a chegada de Dom João VI a vitrine da nação.

Existe uma lenda, inventada pelos defensores da mudança da capital para Goiás, durante o governo JK, segundo a qual o Rio seria uma espécie de capital do Brasil provisória, encarregada de guardar o tesouro do governo nacional, enquanto não se erigisse a capital verdadeira e definitiva. De acordo com essa narrativa fantástica, porque vista em sonhos por beatos estrangeiros, ou cogitada a cada 50 anos por um ou outro político ou historiador isolado, Brasília teria supostamente existido em potência cerca de dois séculos antes que ela existisse de fato. Seu “espírito” teria somente aguardado o momento em que o herói destinado pela Providência – Juscelino – nascesse para cumprir o seu destino e construí-la.

A verdade é que o Rio de Janeiro era uma capital nacional plena, sem sombras e sem medos, e como tal foi tratada pelo Brasil e por seus governos. Durante o Império, a mudança da capital jamais foi levada a sério por nenhum gabinete da monarquia; nem nunca foi mencionada em qualquer *Fala do Trono*.<sup>7</sup> O fato de que as constituições republica-

---

5 Lessa, Carlos. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 128.

6 Motta, Marly. *Rio de Janeiro: de cidade-capital ao Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 17.

7 N. do Ed.: Fala do Trono é uma cerimônia que ocorre em monarquias, quando o soberano lê um discurso para a sessão do parlamento, apresentando a

nas de 1891 e 1934 previssem liricamente a mudança da capital pouco ou nada significava de concreto. As constituintes só serviam para que as oligarquias estaduais manifestassem seu desejo demofóbico de subtrair o governo federal às injunções da única metrópole brasileira daquele tempo, pondo-a a salvo em um ponto diante, “neutro” e “seguro”.<sup>8</sup> Mas os muxoxos oligárquicos não eram levados a sério.<sup>9</sup>

Quinze presidências de três regimes sucessivos os ignoraram solenemente. A Primeira República investiu pesadamente na organização da antiga Corte tendo em vista sua condição de capital do Brasil. Os palácios do Itamaraty e do Catete foram comprados para servirem à Presidência, respectivamente, em 1890 e 1897, quando o primeiro passou a sediar o Ministério das Relações Exteriores. O novo palácio do Supremo Tribunal Federal foi inaugurado na Avenida Rio Branco, recém-construída em 1909; o Palácio Guanabara, antiga residência da princesa Isabel, foi reformado para se converter em residência presidencial, em 1922. O Legislativo também recebeu novas acomodações: o Palácio Monroe foi luxuosamente adaptado para servir ao Senado

---

agenda do governo para a próxima sessão do ano legislativo.

- 8 Motta, 2001, *op. cit.*, p. 38-51; Lynch, Christian Edward Cyril, “A multidão é louca, a multidão é mulher”: a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. In: Lynch, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro*. São Paulo: Alameda, 2014.
- 9 O desejo de subtrair a ação do governo da presença das massas era assim a razão determinante para a mudança da capital, como ainda é em países em que a ideia oligárquica persiste, mas não vingou, como na Argentina do “projeto Patagônia. Em 2016, o ministro da Justiça argentino relançou a ideia de levar a capital de Buenos Aires para Viedma com as mesmas razões que a lançaram no Brasil: na cidade de Buenos Aires, há “*una cosa muy exacerbada en relación a todo*”. Caso algum dia a ideia vingue, também não faltará quem sustente que, porque um ou outro caudilho cogitou da ideia em 1813, Buenos Aires não seria a capital “legítima do país” e que esta seria uma “antiga aspiração nacional”. Disponível em: [https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto\\_Patagonia](https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_Patagonia). Acesso em: 17 jun. 2025. <http://www.lacapitalmdp.com/el-gobierno-reflota-la-idea-de-trasladar-la-capital-a-viedma/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Federal, em 1925; no ano seguinte, a Câmara dos Deputados inaugurou sua nova sede, o Palácio Tiradentes. A reforma do Itamaraty, com a construção do monumental edifício da Mapoteca, se concluiu em 1930.

Isto sem falar nos investimentos na reforma ou construção de outras repartições e equipamentos culturais como o Museu Nacional (1892), o Silogeu Brasileiro, sede do Instituto Histórico e Geográfico e da Academia Brasileira de Letras (1905); a Escola Nacional de Belas Artes (1908), a Biblioteca Nacional (1910), o Museu Histórico Nacional (1922) e o Banco do Brasil (1926).

Ao longo das décadas de 1930 e 1940, o investimento na capitalidade do Rio de Janeiro republicano continuou célere. O eclipse do sistema oligárquico-federativo em 1937 levou o nacionalismo do Estado Novo a suprimir o dispositivo mudancista em sua nova Constituição. Getúlio Vargas decidiu transformar a Esplanada do Castelo em bairro ministerial. Fez concursos de arquitetura para construir os novos palácios destinados a abrigar os ministérios do Trabalho, da Aeronáutica, da Fazenda e da Educação – este, símbolo primeiro da arquitetura modernista no Brasil. Fez igualmente erigir, nas cercanias, as igualmente monumentais sedes dos ministérios da Marinha e do Exército. Construiu a Escola de Educação Física do Exército, na Urca; a Escola de Saúde do Exército, no Centro; e a Escola do Estado-Maior, na Praia Vermelha. Fez construir a Cidade Universitária, a Estação Dom Pedro II da Estrada de Ferro Central do Brasil; o Entrepasto de Pesca; a nova Alfândega; a nova sede da Imprensa Nacional.<sup>10</sup> O Palácio das Laranjeiras foi adquirido para servir de residência a visitas estrangeiras ilustres em 1947 e logo se tornou residência oficial.

Tudo isso foi feito com ânimo definitivo por quem acreditava que o Rio de Janeiro era a capital definitiva do Brasil. Os palácios ministeriais e as sedes das mais importantes repartições federais estavam

---

10 Esta última é hoje a sede da Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro. - Reis, Márcio Vinicius. A obra getuliana nas páginas da Revista do Serviço Público. *Pós*, v. 22, n. 37. São Paulo, junho de 2015. p. 58-77.

estalando de novos quando Juscelino tirou da cartola a ideia de abandoná-los para recomeçar a construí-los pelo sertão de Goiás.

### *A mudança da capital e a ilusão da autossuficiência*

A obsessão federalista de mudança da capital, esquecida pelo nacionalismo do Estado Novo, foi lembrada na Constituinte de 1946 por Arthur Bernardes, velho oligarca da Primeira República hostilizado durante seu mandato presidencial pela população carioca. A ideia voltara depois ao costumeiro banho-maria quando resgatada por Juscelino Kubitschek, do Partido Social Democrático (PSD). Ele calculava que a mudança da capital poderia atrair a simpatia dos estados do Norte e do Centro-Oeste, além de consolidar sua posição em Minas.

Para conquistar o eleitorado de São Paulo, onde sua votação havia sido pouco expressiva, Juscelino acenava com a criação do primeiro polo metalomecânico do Brasil, no ABC. Preferiu investir, portanto, fora do Rio, cuja cultura “populista” propendia a polarização entre a esquerda trabalhista e a direita udenista e seu partido, que era o mais oligárquico e tradicional dos três, nunca gozara de “grande densidade eleitoral, sempre tendo que disputar espaço com uma miríade de pequenos partidos, alguns mais e outros nem um pouco relevantes”.<sup>11</sup>

Para convencer o mundo político e a sociedade brasileira da necessidade da mudança, Juscelino angariou uma rede de propagandistas. Alguns argumentos, como a necessidade de desenvolver o interior do país, visavam a angariar prosélitos à sua esquerda, junto ao nacionalista Partido Trabalhista Brasileiro. Outros eram de natureza geopolítica: levar a capital para um lugar mais seguro em caso de guerra. Este era um argumento destinado a convencer os militares, sem o qual nada era possível (o “partido militar”). As razões de fundo, porém, eram as mesmas de sempre e calavam fundo no seu próprio

---

11 Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional. Rio de Janeiro: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, no 3, 2013, p. 481.

partido, o conservador Partido Social Democrático: era preciso subtrair o governo federal da pressão do “populismo” da capital federal, ao qual Juscelino, político mineiro e afeito aos métodos tradicionais, tinha verdadeira alergia.

Sendo o Rio de Janeiro a mais cosmopolita das cidades brasileiras, polo de atração junto aos demais estados por suas ideias renovadoras, era visto pelos governantes federais como um lócus sobre o qual o controle político deveria ser mantido. (...) A população carioca nem sempre se mostrou ‘ordeira’ e, volta e meia, explodia em manifestações de violência e protesto que podiam ser consideradas ameaçadoras. Assim, a justificativa para o exercício do controle sobre a cidade destaca-se no seu papel de capital do país.<sup>12</sup>

Um jovem diplomata encarregado pelo governo Juscelino de fazer a defesa da mudança argumentava em 1958:

Uma grande cidade, com suas influências, suas paixões, os exageros de uma imprensa por vezes leviana e os perigos constantes que podem surgir de uma população mestiça, altamente emotiva, num ambiente irritante de estufa, não parece ser a sede mais indicada para uma administração eficiente, capaz de se exercer com âmbito nacional.<sup>13</sup>

Dos grandes partidos, apenas o favorito da classe média urbana oposicionista, a União Democrática Nacional (UDN), torceu o nariz para a ideia. Mas deixou o barco seguir viagem, na esperança de que

---

12 Ferreira, Marieta de Moraes; Dantas, Camila Guimarães. “Os apaziguados anseios da Terra Carioca: Lutas autonomistas no processo de redemocratização pós-1945”. In: Ferreira, Marieta de Moraes. (coord.). *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 85.

13 Penna, José Osvaldo Meira. *Quando Mudam as Capitais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1958, p. 308.

ele adernasse, e com ele, o timoneiro. A torcida do “quanto pior melhor” acabou servindo também de incentivo para não obstar a medida.

No nível do antigo Distrito Federal parece também não ter havido grande resistência à ideia. Por quê? Em primeiro lugar, os políticos cariocas estavam mais preocupados com a autonomia do então Distrito Federal, cujos governantes eram desde 1891 nomeados pelo Presidente da República e cujos vereadores eram tutelados pelo Senado Federal.<sup>14</sup>

Para o grosso da opinião pública, a mudança não se efetivaria e, caso se efetivasse, além de lenta, nunca seria definitiva. Seria impossível que órgãos que dependiam da interação com a sociedade civil e o mercado, como bancos estatais, comissões mobiliárias, bibliotecas e museus de arte e história, sobrevivessem em Brasília.

Na condição de principal, mais rica e populosa cidade do país, “coração do Brasil”, o Rio de Janeiro continuaria como capital de fato. Além disso, naqueles anos de euforia, ninguém imaginava que a cidade fosse dependente da presença federal na escala que se revelou depois. Havia difusa a percepção de que o Rio era tão autossuficiente que permaneceria em relação a Brasília como Nova York em relação a Washington. Por isso mesmo, a Lei San Tiago Dantas (3.752/1960), que determinou a conversão do antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara, suprimiu o subsídio federal que contribuía para o sustento dos órgãos de justiça e segurança pública e mandou que o Estado da Guanabara passasse a arcar sozinho com toda a despesa.<sup>15</sup>

---

14 Ferreira, Marieta de Moraes. “A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política”. In: Abreu, Alzira. *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006, p. 174.

15 “Artigo 3º. Serão transferidos ao Estado da Guanabara, na data de sua constituição, sem qualquer indenização, os serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, os servidores neles lotados e todos os bens e direitos neles aplicados e compreendidos. § 1º Os serviços ora transferidos e o pessoal neles lotado, civil e militar, passam para a jurisdição do Estado da Guanabara, e ficam sujeitos à autoridade estadual, tanto no que se refere à organização desses serviços, como no que respeita às leis que regulam as relações entre esse Estado e seus servidores. Incluem-se nesses serviços a

O governo federal também não previu à cidade do Rio de Janeiro qualquer espécie de indenização, nem simbólica, nem financeira, pelo golpe mortal que lhe vibrava.

Da mesma maneira que é um erro acreditar no providencialismo da propaganda mudancista, segundo a qual o Rio teria sido uma capital provisória durante mais de duzentos anos, esperando pacientemente a materialização de Brasília, também é erro supor que a cidade teria deixado de sediar o poder federal no dia 21 de abril de 1960. Conforme o previsto, a nova Cidade-Estado passou a fazer as vezes de Distrito Federal oficioso, ao lado do oficial, transferido para Goiás. Eram duas capitais e assim, imaginava-se, continuaria a ser:

Os poderes legislativo e judiciário se instalaram, de fato, na nova capital e aqui passaram a funcionar, desde o primeiro dia. Já o Poder Executivo era o grande ausente. Ministros de Estado vinham aqui [ao novo D.F.] apenas despachar com o Presidente e, às vezes, nem vinham, ficando semanas fora de Brasília, despachando de seus gabinetes no Rio, onde os ministérios mantinham suas instalações e a maior parte do seu pessoal. O próprio presidente Juscelino passou grande parte do resto do seu mandato – oito meses – fora de Brasília.<sup>16</sup>

Durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, o ritmo da transferência da capital foi quase paralisado. A política democrática que se disseminava entre os novos políticos udenistas e petebistas exigia a presença das massas, e isto era precisamente o que não havia na NOVACAP. Dífíceis e incertos foram tais tempos para Brasília.

A grande imprensa do Rio e de São Paulo e nomes de destaque da

---

Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, os estabelecimentos penais e os órgãos e serviços do Departamento Federal de Segurança Pública, encarregados do policiamento do atual Distrito Federal”.

16 Mendes, Manuel. *O cerrado de casaca*. Brasília: Thesaurus, 1995, p. 26.

vida nacional defendiam, abertamente, o retorno da capital para o Rio de Janeiro.<sup>17</sup> A perspectiva da eleição presidencial de 1965 também era pouco auspiciosa. Juscelino enfrentaria Leonel Brizola (PTB) e Carlos Lacerda (UDN), líderes populares sem interesse no projeto de Brasília. Mesmo Juscelino teria dificuldade em consolidar a cidade, tendo em vista o dramático cenário econômico marcado por uma inflação galopante e era devido, em grande medida, à execução atabalhoada e improvisada do seu Plano de Metas – e sobretudo a construção de Brasília, sua “meta-síntese”.

O resultado foi que, na prática, o Brasil continuou sendo governado do antigo Distrito Federal, tornado oficialmente Estado da Guanabara, sede formal e real do BNDE e real do Banco do Brasil e do Banco Central.<sup>18</sup> Por isso, quando eclodiu o movimento militar de abril de 1964, as tropas do General Mourão não se dirigiram para Brasília, mas para o Rio.

Quatro anos depois, a reunião ministerial de que resultou a edição do sinistro Ato Institucional nº 5 pelo General Costa e Silva não teve lugar no Palácio do Planalto, mas no das Laranjeiras. Daí que a célebre previsão do tempo publicada no dia seguinte pelo *Jornal do Brasil*, alusiva ao evento, referia-se à temperatura política nas duas capitais: “Tempo negro. Temperatura sufocante. O ar está irrespirável. O país está sendo varrido por fortes ventos. Máxima de 38°C em Brasília. Mínima de 5°C nas Laranjeiras”.<sup>19</sup>

Entretanto, com a supressão do regime democrático e a cassação de suas principais lideranças “populistas”, o projeto periclitante de Brasília ganhou uma aliada inesperada: a ditadura militar. Orientada por uma mentalidade autoritária e tecnocrática, que impunha uma redistribuição do espaço territorial brasileiro a partir de um centro decisório

---

17 Mendes, *op. cit.*, p. 27.

18 Osório, Mauro. *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: SENAC, 2005, p. 217.

19 *Jornal do Brasil*, edição de 14 de dezembro de 1968.

insulado por razões de “segurança nacional”, a ditadura decidiu investir pesadamente na transferência da administração para Goiás.

O artigo 183 da Constituição de 1967, enviado ao Congresso para meta chancela, determinava que, dentro de seis meses, o governo lhe enviaria “projeto de lei regulando a complementação da mudança, para a Capital da União, dos órgãos federais que ainda permaneçam no Estado da Guanabara”. Com a promulgação da Lei nº 5.363/1967, assinada pelo General Costa e Silva, a maior parte dos novos edifícios ministeriais brasilienses começou a ser construída a toque de caixa. A decisão coincidia com o recrudescimento da contestação ao regime pela sociedade civil e pela guerrilha urbana, cujo evento emblemático foi o episódio do sequestro do embaixador americano, na saída de sua residência, em Botafogo, em 1969.

Eventos como esses só reforçavam o desejo do governo de providenciar a saída do Rio de Janeiro o mais rápido possível, na busca do máximo de isolamento social. O milagre econômico aliado ao autoritarismo político criava o ambiente propício para que a mudança se processasse sem protestos e em uma velocidade de deixar o próprio Juscelino pasmado.

Assim, Brasília se consolidou justamente no governo Médici, época do apogeu da repressão, do milagre econômico e da desconfiança crônica com a sociedade brasileira: o Ministério das Relações Exteriores deixou a Guanabara em 1970; os Ministérios da Fazenda e do Exército, assim como o Tribunal Superior do Trabalho, em 1971; o Ministério da Justiça e o Superior Tribunal Militar, em 1972. A primeira reunião do Banco Central em Brasília se daria em 1970, embora a nova sede só ficasse pronta em 1981. Começou então a remoção de órgãos da administração indireta, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), que resistiu no Rio até 1975, e o Instituto Rio Branco, até 1976<sup>20</sup>:

---

20 Os dados foram colhidos dos sítios eletrônicos de tais instituições.

O fechamento do regime a partir de 1968 apontou para um processo de investimento na capitalidade de Brasília (...). Não foi por acaso que, no período correspondente ao governo do General Médici (1969-1974), se realizou a transferência dos principais órgãos decisórios do estado [da Guanabara] para o novo Distrito Federal.<sup>21</sup>

*A fusão da Guanabara com o antigo  
Estado do Rio: um ato imperial*

Mas a ditadura militar não se satisfaz em esvaziar a Guanabara dos centros decisórios do poder. Como vimos, com o golpe militar, a “ex-capital da República, sua polarização ideológica e sua influência sobre a política nacional tornaram-se alvos preferenciais de intervenção do novo regime autoritário”.<sup>22</sup> Durante o governo Médici, o esforço passou a girar em torno dos meios de despir a Guanabara de sua cultura de capital a fim de enquadrá-la em uma lógica “estadualista”. Daí a relação ambígua mantida com Chagas Freitas, governador que, embora pertencesse ao MDB, era considerado colaborador pelo regime preocupado em impedir o retorno da oposição “populista”.<sup>23</sup>

Sob o governo Geisel, a ditadura resolveu dar um passo além. Preocupados com a influência excessiva de São Paulo no conjunto da federação, os mandarins do regime entenderam ser necessário mobilizar a máquina da União para fortalecer os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, a fim de servir-lhes de contrapeso. Em consonância com esse pensamento, o II Plano Nacional de Desenvolvimento deliberou criar em Belo Horizonte um segundo polo metalomecânico

---

21 Motta, *op. cit.*, p. 262.

22 Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano, *op. cit.*, p. 481.

23 Ferreira, *op. cit.*, p. 171-174. Chagas orientava sua administração conforme uma lógica “estadualista”, diversa daquela que marcara as administrações anteriores de Lacerda e Negrão de Lima, que davam sequência à ideia de um “estado-capital”. Motta, Marly. *Guanabara, o estado capital*. In: Ferreira, Marieta de Moraes. (coord.). *op. cit.*, p. 128-129.

capaz de rivalizar com o de São Paulo. Ao Rio de Janeiro seria destinada a missão de sediar indústrias novas e atividades tecnológicas de ponta, como a nuclear.<sup>24</sup>

A estratégia geopolítica da segurança nacional exigia, porém, uma medida preliminar: a eliminação do estado da Guanabara. O general Geisel e seu círculo íntimo, encabeçado por Golbery do Couto e Silva, consideravam a Cidade-estado uma “aberração” no quadro federativo. Argumentava-se que a Guanabara era uma cabeça sem corpo, e o estado do Rio, um corpo sem cabeça. O depoimento é do próprio 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 se aprofundou o estudo. Golbery [do Couto e Silva], Heitor [Ferreira] e Petrônio [Portela] preparam a solução. Estudou-se como se tinha de fazer e preparou-se a legislação.<sup>25</sup>

Praticamente ausente em 1960, em meio à euforia desenvolvimentista do governo JK e à ilusão de autossuficiência da cidade do Rio de Janeiro, o tema da decadência ou do esvaziamento já então dava o ar de sua desgraça. A Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (FIEG) e o Centro Industrial do Rio de Janeiro (CIRJ) se manifestaram favoráveis à fusão. Cientes de que a Guanabara vinha sofrendo um esvaziamento econômico desde a transferência da capital, atribuíam-no, todavia, ao fato de que a Cidade-Estado carecia de um “espaço vital” para o consumo de seus produtos. Já a Associação Comercial e Industrial do antigo Estado do Rio se opunha à fusão, alegando que, se Niterói deixasse de ser a capital, as empresas fluminenses se transfeririam imediatamente para o Rio, repetindo em escala menor

---

24 Lessa, Carlos. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 349.

25 Castro, Celso; D’Araújo, Maria Celina (org.). *Ernesto Geisel*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1997, p. 385.

o que acontecera com a transferência do Distrito Federal para Goiás, aprofundando a decadência da velha província. O economista liberal Eugênio Gudín demonstrou longamente, pelas páginas dos jornais, o desastre que seria a fusão de um estado do Rio empobrecido com uma Guanabara já combalida. Ela não traria nenhum benefício ao primeiro e terminaria de esmagar a segunda.<sup>26</sup>

A ideia da fusão entre a Guanabara e o antigo estado do Rio não era nova, mas sempre encontrara resistência e havia sido derrotada em ambiente de discussão democrática.<sup>27</sup> O líder da oposição, o deputado Ulysses Guimarães, chamara a medida de “ato imperial” e se movimentou no sentido de consultar as populações afetadas (*idem, ibidem*, p. 148).<sup>28</sup> Mas, para a União Federal refestelada em Brasília, tratava-se de caso encerrado: “Reclamam de eu não ter feito um plebiscito”, comentou Geisel. “Ia ser dispendioso e eu não pretendia mudar a minha opinião”.<sup>29</sup>

Imposta do alto, a fusão foi acertada pela lei complementar nº 20 de 1975. Para executá-la, Geisel escolheu um interventor militar, o Almirante Faria Lima, encarregado de não prestar contas a ninguém senão ele mesmo. Era conforme o depoimento de Ronaldo Costa Couto, admirador de Brasília, mas auxiliar do novo interventor: “Estávamos em pleno regime militar, e o presidente Geisel mandava e desmandava”.<sup>30</sup>

---

26 Ferreira, Marieta de Moraes; Grynzspan, Mario. *A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro*. In: Ferreira, Marieta de Moraes (coord.), *op. cit.*, p. 144.

27 “Ao longo de nossa história republicana, sempre que dependeu do livre jogo dos agentes políticos, de suas articulações e alianças, a questão da separação ou incorporação da cidade ao estado do Rio de Janeiro tendeu à primeira alternativa. Foi apenas a partir do regime militar que aqueles que se batiam pela fusão puderam ver seus anseios atendidos”. *Idem*, p. 140.

28 *Idem*, p. 148.

29 Castro, Celso; D’Araújo, Maria Celina (org.), *op. cit.*, p. 385.

30 Motta, Marly; Sarmiento, Carlos Eduardo (org.). *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 119.

RIO CAPITAL DO BRASIL

Em quinze anos, a cidade do Rio, de Distrito Federal, descera à condição de estado para terminar como “um município como outro qualquer”. Pela segunda vez, a União não indenizava a região fluminense pelas decisões que lhe impunham e comprometiam o seu futuro. Tal qual se passara com a criação do Estado da Guanabara, a lei complementar que regulou a fusão não concedeu qualquer compensação ou indenização a nenhum dos lados. Houve fartas promessas de investimentos, naturalmente descumpridas – fato que provocou um incidente entre Faria Lima e o então ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, que os levou quase à ruptura.<sup>31</sup> Ao mesmo tempo, o governo federal prosseguia transferindo os órgãos da administração direta e indireta para Brasília.

Mas a política de esvaziamento do Rio também passava por desvalorizar e apagar os símbolos de sua “capitalidade”. A decisão de mandar demolir o Palácio Monroe, antiga sede do Senado Federal, foi tomada pessoalmente pelo general Geisel. A opinião pública se sentiu afrontada, porque o estado já o havia tombado e nada seria construído em seu lugar. Diversas associações e o próprio município, que nascera sem imóvel nenhum, solicitaram sua cessão. Tudo em vão: o venerando palácio foi posto abaixo, e seus objetos decorativos, vendidos a preço vil como ferro-velho. O mesmo destino teve o antigo edifício do Ministério da Agricultura, de grande solidez e em perfeito estado de conservação. Geisel também mandou demoli-lo, para que em seu lugar se construísse outra praça vazia:

A partir do governo Geisel, a transferência da capital para Brasília estava definitivamente consumada. A fusão e o desejo de transformar o Rio em ‘um município como outro qualquer’ aprofundavam a política de esvaziamento da cidade como tradicional vitrina do país. O processo de municipalização, que implicou a subordinação do poder local ao governo do estado e a irracional redistribuição

---

31 Motta e Sarmiento, *op. cit.*, 2001, p. 76.

dos bens e serviços da ex-Guanabara (o estádio do Maracanã e o Teatro Municipal ficaram, por exemplo, sob a responsabilidade da administração estadual), expressa as contradições do projeto da fusão, ao querer retirar da antiga capital a simbologia de cartão postal do país, mas ao mesmo tempo concebê-la como um dínamo incumbido de levar energia para o novo estado. A fusão, em nome de um projeto de desenvolvimento nacional, implementou estratégias políticas de disciplinarização da cidade do Rio e de diluição de uma identidade ancorada num passado de capital do país.<sup>32</sup>

O projeto geopolítico da ditadura, de equilibrar o poder paulista pela criação de um novo Estado do Rio foi tão bem-sucedido quanto aquele outro mais famoso, o da Transamazônica. É o que veremos a seguir.

### *Uma decadência cada vez menos elegante*

Há mais de vinte anos, os estudiosos da história econômica do Rio de Janeiro vêm apontando para a existência de uma crise específica no estado, cuja causa eficiente teria sido a transferência da capital, seguida pela fusão sem indenizações ou compensações, como reconheceu Ronaldo Costa Couto: “Para o Rio foi horroroso. Deixou de ser o Distrito Federal, perdeu órgãos públicos, investimentos, renda, *status*. Mas não perdeu nenhum problema nem ganhou renda alguma”.<sup>33</sup>

Em primeiro lugar, era ilusória a ideia, difundida pelo governo JK, de que a cidade do Rio “tiraria de letra” a saída da administração federal. O Distrito Federal perdera a condição de nau capitânia da industrialização brasileira para o estado de São Paulo na década de 1920, mas mantivera a posição de sede da mais importante, rica e populosa cidade do Brasil. Foi precisamente quando Juscelino tirou da manga a ideia de transferi-lo para Brasília – nem antes, nem depois

---

32 Ferreira, *op. cit.*

33 Motta, Marly. Sarmiento, Carlos Eduardo. *op. cit.* 2001, p. 110.

– que a cidade de São Paulo ultrapassou o Rio de Janeiro como maior cidade do país.

Período	População do Rio de Janeiro (DF-GB)	População de São Paulo (SP)
1920	1.157.873	579.033
1940	1.764.141	1.326.261
1950	2.377.451	2.198.096
1960	3.307.163	3.825.351
1970	4.315.746	5.978.977

*Fonte: IBGE.*

Foi assim um duplo golpe que JK desfechou sobre a VELHACAP: com uma mão, providenciou a retirada da administração federal; com a outra, ignorou a necessidade de compensá-la e mandou instalar os complexos metalomecânicos e eletroeletrônicos no ABC paulista. Esta última medida determinou a centralidade de São Paulo como principal centro irradiador da industrialização brasileira, criando uma diferenciação estrutural em relação ao Rio que se revelou irreversível dali por diante.<sup>34</sup>

Igualmente ilusória era a ideia de que a cidade do Rio poderia se sustentar sozinha. A condição de capital federal lhe assegurava a condição de sede de “serviços sofisticados, como o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo portal de visitantes nacionais e estrangeiros, alimentado por contínuas e crescentes injeções de gasto público”.<sup>35</sup> A dependência das atividades do governo federal se estendia ao antigo Estado do Rio. A predisposição da União, desde a Revolução Constitucionalista de 1932, de criar um contraponto ao fortalecimento vertiginoso do estado de São Paulo, atraiu

34 Lessa, *op. cit.*, p. 348.

35 Lessa, *op. cit.*, p. 237-238.

para a “velha província” – que orbitava política e economicamente em torno do Distrito Federal – uma série de grandes investimentos, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Nacional de Álcalis e a Refinaria Duque de Caxias (REDUC). Esses investimentos contribuíram para que a atual região fluminense acompanhasse o crescimento econômico da região Sudeste como um todo (6,7% a.a.).

Os governos do Estado da Guanabara e, depois, do novo Estado do Rio de Janeiro, não foram capazes de suprir o vazio deixado pela ausência crescente da União. A crise ficou longamente maquiada, graças à demora da efetiva transferência da capital e ao “milagre econômico”, que propiciou investimentos como a Ponte Rio-Niterói e o Metrô.<sup>36</sup> A decadência só ficou visível na década de 1980, quando a crise que atingiu a região fluminense desarticulou seus setores mais tradicionais, como a indústria de transformação e o setor têxtil.

Por um lado, percebeu-se o fracasso da estratégia industrializante dos governos da Guanabara e do novo Estado do Rio; por outro, “patenteou-se o efeito corrosivo da transferência da capital. A expressão ‘esvaziamento do Rio’ tornou-se lugar comum”.<sup>37</sup> Começou então o êxodo do setor financeiro para São Paulo, sangria equivalente na economia àquela operada por Brasília no campo político. Até então, os bancos sediados no Rio representavam 66% dos créditos fornecidos ao público do país. A superioridade da Bolsa carioca se manteve até o final da década de 1970 e daí em diante começou a ceder até quebrarem-na em 1987.<sup>38</sup> Em apenas cinco anos, de 1980 a 1985, a participação do Rio no setor financeiro nacional caiu 37,4% enquanto a queda em São Paulo foi de apenas 2,3%.<sup>39</sup>

---

36 Osório, *op. cit.*, p. 95.

37 Lessa, *op. cit.*, p. 351.

38 Osório, *op. cit.*, p. 245. Percursos econômicos do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos\\_sem\\_peq/texto1009.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto1009.pdf). Acesso em: 15 mar. 2017. 2013, p. 3.

39 Pereira, André da Silva. A economia do Estado do Rio: ontem e hoje. *Teoria*

RIO DE JANEIRO  
CAPITAL DO BRASIL

A região metropolitana do Rio de Janeiro, ao invés de atrair indústrias, perdeu importantes unidades industriais. A Fábrica Nacional de Motores encerrou suas operações; o mesmo fez a Standard Electric. A indústria de construção naval, desfinanciada, penetrou numa crise setorial que se estende até os nossos dias. A indústria têxtil mudou de endereço (...). Acabou-se a indústria de computadores: a Cobra fechou as portas. Foi desativado o programa da Nuclebras. A generosidade federal com os programas de ciência e tecnologia se converteu, nas décadas seguintes, num sufoco humilhante. Ao mesmo tempo, continuou a transposição das funções sediadas no Rio para Brasília. O Rio, considerada capital turística do país, assistiu inerte à transferência da Embratur para Brasília. A representação política do Rio não foi capaz de impedir esta violência, (...) o setor financeiro contraiu-se desde 1970, tendo hoje reduzida a menos da metade sua participação no PIB regional. Dos 50 maiores bancos brasileiros, nove tinham sede no Rio em 1970; em 1991, só restavam cinco<sup>40</sup>.<sup>41</sup>

A decadência econômica pode ser medida em números. O Estado do Rio de Janeiro foi aquele em que sofreu a maior perda reativa no PIB total do país: passou de uma participação de 16,7% em 1970 para 10,8% em 2010. Nesse meio tempo, a participação de São Paulo reduziu-se muito menos, passando de 39,43% para 33,34%. Da mesma forma, de maio de 2004 a maio de 2005, sua região metropolitana apresentava uma taxa de crescimento ridícula, comparada às demais capitais brasileiras: 0,99%, quando Porto Alegre, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Recife, respectivamente, apresentaram taxas de 5,63%, 5,45%, 5,40%, 4,62% e 2,22%.<sup>42</sup> Mesmo a forte ampliação da extração

---

*e evidência econômica*, ano 3, número 5, maio de 1995, p. 145-179, 1995, p. 165.

40 Hoje, em 2017, só restam dois: BNDES e BTG Pactual.

41 Lessa, *op. cit.*, p. 350.

42 Osório, *op. cit.*, p. 25.

de petróleo em alto-mar não aumentou a participação da economia fluminense na brasileira, porque os demais setores econômicos do estado se mantiveram com uma taxa de crescimento muito inferior à do país.<sup>43</sup>

A que os economistas atribuem semelhante decadência? Segundo estudo de André Pereira, no que diz respeito ao estado do Rio, o declínio data da perda de importância da agricultura, desde a abolição da escravatura sem indenização decretada pelo Império. Quanto à transferência da capital, ele afirma: “A sua economia estava profundamente marcada pela existência da capital do país, fato que acabou por diferenciar a *cidade-capital* do interior fluminense”.<sup>44</sup>

A transferência do Distrito Federal para Brasília acarretou o abandono da cidade do Rio de Janeiro, como centro econômico-financeiro do país, marcando-a profundamente quanto à queda nos investimentos, anteriormente canalizados para a região, retirados de órgãos públicos federais, e deterioração da relação agricultura-indústria-serviços. O Rio de Janeiro (Distrito Federal), na verdade, absorveu notáveis fluxos de investimentos enquanto Capital Federal, porém, após a transferência da capital para Brasília, não soube de onde tirar tal quantidade de investimentos, extremamente necessários para a região.<sup>45</sup>

Mauro Osório, ex-presidente do Instituto Pereira Passos, resumiu os fatores da decadência da economia fluminense. Das cinco principais causas elencadas, três delas podem ser imputadas ao governo federal. As duas primeiras e mais fatais foram de JK: transferir a capital e instalar o polo metalomecânico em São Paulo. O Rio ficou privado dos investimentos federais na escala a que estava habituado e perdeu a oportunidade de garantir sua posição industrial. A terceira decisão foi de Geisel, que após ordenar a fusão da Guanabara com o antigo estado do Rio determinou a instalação do segundo polo

---

43 Osório, *op. cit.*, p. 5.

44 Pereira, *op. cit.*, p. 154.

45 Pereira, *op. cit.*, p. 166.

metalomecânico em Belo Horizonte. A região fluminense ficou assim especialmente suscetível ao impacto da reestruturação produtiva internacional na virada da década de 1970 para a de 1980:

A partir dos anos 1970 e 1980, a região fluminense apresenta a mais baixa taxa de crescimento do PIB regional entre todas as unidades da federação, fato que se pode associar a um conjunto de fatores: a) a consolidação do processo de transferência da capital para Brasília (década de 1970); b) a crise econômico-fiscal brasileira (década de 1980), que atinge mais fortemente essa região, dadas as características históricas marcadas pela conformação militar, pelo grande peso das indústrias voltadas para o mercado interno e pela presença expressiva de serviços públicos e funcionários ativos e inativos; c) a crescente importância, na economia brasileira, dos complexos metalomecânico, eletrônico e químico, a partir da retomada do crescimento em 1968, os quais se encontravam, nesse período, instalados, sobretudo, em São Paulo e, a partir dos anos 1970, também em Minas Gerais; d) a reestruturação produtiva da economia internacional, que ocorre a partir de meados dos anos 1970 e atinge mais fortemente indústrias como a naval, a siderúrgica e a têxtil, com significativo peso na economia da região fluminense; e) a falta de estratégias regionais adequadas ao desenvolvimento econômico-social.<sup>46</sup>

A decadência do Rio de Janeiro não se deu somente no nível econômico, mas também político. Embora uma não decorra automaticamente da outra, elas certamente se inter-relacionam. Essa decadência política pode ser aferida pela queda expressiva da participação de cariocas e fluminenses no governo federal. Fabiano Santos e Octavio Amorim Neto levantaram dados referentes à participação de cariocas e fluminenses nos ministérios da Terceira República (1946-1964),

---

46 Osório, *op. cit.*, p. 24-25.

da ditadura militar (1964-1985) e da Nova República (1985-2013), incluindo comparações com outros estados. O resultado é estarrecedor:

O dado mais impressionante é o declínio da participação ministerial do Rio de Janeiro. Em 1946-1964, o ex-Distrito Federal e os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara ficaram com 15,7% das nomeações ministeriais, abaixo apenas de São Paulo, com 20,7%. Sob o regime militar, o antigo Estado do Rio de Janeiro e o então recente Estado da Guanabara (até 1974) e o novo Estado do Rio de Janeiro (a partir de 1975) receberam uma percentagem consideravelmente menor de nomeações ministeriais, 5,3%. No período de 1985 a 2010, o peso médio do Rio nos gabinetes presidenciais caiu novamente, para 4,6%, muito próximo ao nível do Paraná (4,0%) e de Pernambuco (3,9%).<sup>47</sup>

Embora a participação de outros estados também tenha oscilado ao longo dos três períodos, Amorim Neto e Fabiano Santos mostram que apenas o Rio caiu de modo constante ao longo de todos. Comprovam, também, que a região carioca/fluminense foi o estado que sofreu a mais drástica redução em sua presença nos gabinetes presidenciais entre a primeira experiência democrática (1946-1964) e a atual (1985-2013). O declínio da participação política do Rio na composição dos ministérios se inicia na mesma época da decadência econômica, isto é, quando os órgãos federais são transferidos em massa para Brasília.

O ponto de inflexão que inaugura o declínio político do Rio de Janeiro foram as presidências de Médici e Geisel, pois, a partir desses 10 anos, nunca mais o Rio viria a ter uma cota do Executivo federal comparável aos picos que se observam entre 1946 e 1968.<sup>48</sup>

Em síntese, a decadência da cidade e do estado do Rio têm como causas eficientes decisões diretas da União Federal. A administração

---

47 Amorim Neto, Octavio. In: Santos, Fabiano, *op. cit.*, p. 475.

48 *Idem*, p. 472-474.

Juscelino Kubitschek optou por consolidar a primazia econômica de São Paulo em detrimento do Rio e privou-lhes dos investimentos federais ao transferir a capital para Goiás, sem qualquer compensação. O declínio fluminense se tornou irreversível com a consolidação de Brasília promovida pelo general Médici, seguida pela fusão entre a Guanabara e o antigo Estado do Rio, imposta por Geisel a fim de transformar a cidade em “um município como outro qualquer” e o novo ente federativo, em “um estado como outro qualquer”.

Para além da responsabilidade do governo federal, não haverá também uma parcela específica de responsabilidade das elites fluminenses nesta assombrosa decadência? É certo que muito se deve à sua incompetência estratégica e sua inépcia política e administrativa. No período posterior a 1960, não foram desenvolvidas estratégias consistentes de desenvolvimento regional, nem políticas setoriais consistentes que empregassem as potencialidades e vantagens comparativas disponíveis.<sup>49</sup> Apostou-se que o futuro estava em competir pela vanguarda da industrialização e que o problema da Guanabara estava na falta de terrenos disponíveis e na infraestrutura.<sup>50</sup> Tratava-se de uma estratégia mimética e desfocada, incapaz de compensar a perda ocorrida a partir da transferência da capital. No último período de bonança, durante o governo Cabral, também houve a notória falta de coordenação e estratégia na aplicação de renda do petróleo, de que era amostra a dilapidação dos recursos do petróleo em obras suntuárias na Costa Verde.

O que o reconhecimento da incompetência gerencial das elites estaduais não explica é a sua longa duração. É que ela é consequência estrutural da proximidade e da longa experiência de dependência do Rio em relação ao governo federal. Ela nos leva a duvidar de que o estado nascido em 1975 possa algum dia cumprir as expectativas de tornar-se “um estado como outro qualquer”, como São Paulo ou Minas Gerais. São duas as principais razões desta descrença.

---

49 Osório, *op. cit.*, p. 64.

50 *Idem*, p. 157-159.

*Razões da anomalia federativa (1): a persistência da cultura política de “capital nacional”*

O fato de ter o Rio de Janeiro sido capital do Brasil orientou o seu desenvolvimento e modelou sua identidade de modo irreversível. O processo data da chegada de Dom João VI, quando a cidade se tornou sede do Império Português. Separada da antiga província do Rio (1834), a cidade homônima, tornada Corte, foi submetida a um duradouro regime destinado a diferenciá-la das demais províncias e subordiná-la ao governo central. Na República, o Rio foi convertido em Distrito Federal e passou a ser governado por prefeitos nomeados pela presidência da República. A cidade dispunha, é certo, de uma Câmara Municipal, mas as decisões dos vereadores não eram terminativas e ficam sujeitas à confirmação do Senado. Criou-se assim uma cultura cívica marcada pela presença do poder federal e por sua interferência contínua no jogo municipal.

Esse tipo de imbricação fez com que o espaço político local sofresse um processo de diminuição social de relevância, inversamente proporcional àquele concedido ao espaço político nacional. O Rio se habituou a ser tutelado por um prefeito nomeado pelo presidente da República e nunca valorizou o voto para vereador. A cidade viu seus interesses serem atendidos sempre subordinados à função política maior da nação. Da mesma forma, centro da política nacional, não precisando disputar investimentos com os estados, o Rio pôde se dar ao luxo de desenvolver uma cultura política nacional, centrada exclusivamente na “luta ideológica”.

Cariocas e fluminenses estavam também acostumados a serem administrados por elites recrutadas em todo o país. A condição de centro da política nacional atraía para o Rio políticos das mais variadas procedências, que se faziam aqui eleger com plataformas que nada tinham de municipais ou estaduais. Na eleição de 1958, por exemplo, as eleições para senador do Distrito Federal foram disputadas por um mineiro (Afonso Arinos de Melo Franco, candidato da UDN) e um gaúcho, Lutero Vargas (filho de Getúlio, pelo PTB). Nas eleições da

Guanabara, em 1962, alguns dos principais candidatos eram perfeitos forasteiros: Aurélio Vianna, alagoano; Juracy Magalhães, baiano; e Leonel Brizola, gaúcho.

O processo de construção da “capitalidade” do Rio de Janeiro também se fazia sentir sobre a política do antigo estado homônimo, que servia de caixa primeira de reverberação das decisões federais, com seus governadores e deputados trabalhando em Niterói, do outro lado da Baía de Guanabara. Parte significativa de suas lideranças também possuía dimensão nacional, e não estadual. O fenômeno seguiu até a década de 1950, quando estavam no primeiro plano da política nacional figuras como Prado Kelly, Raul Fernandes, os dois Macedo Soares (José Eduardo e Edmundo), todos ministros de Estado várias vezes.<sup>51</sup> Era a “lógica nacional”, ideológica, programática, que orientava a política carioca/fluminense.

Esse histórico de sede do poder federal por séculos, gozando de todos os privilégios e males a ele inerentes, imprimiu nas elites cariocas/fluminenses uma mentalidade política que lhes trouxe uma série de dificuldades quando de sua redução forçada à condição de “qualquer”. A mudança de *status* lhes impunha que passassem a se comportar, não mais como centro, mas como parte ou periferia, articulando a defesa de seus interesses a partir dessa nova premissa. Mas isso não aconteceu.

Seus deputados continuam deixando de lado os interesses estaduais em prol dos nacionais, ou a fazer a mais miserável das políticas de clientela local. Seus governadores continuaram a oscilar entre dois papéis básicos: ou o de “opositor radical e candidato à presidência”, inaugurado por Lacerda e seguido por Brizola e Garotinho, ou o de “prefeito nomeado”, retomado por Chagas Freitas e seguido por Moreira Franco, Marcello Alencar e Sérgio Cabral.<sup>52</sup> O ex-deputado

---

51 Osório, *op. cit.*, 2005.

52 Nas décadas que se seguiram à abertura da ditadura militar, permaneceu o ciclo vicioso do oposicionismo crônico nas relações entre o Rio de Janeiro e o governo federal, instalado desde a época de Lacerda. Esse círculo vicioso

José Talarico deixou um notável testemunho a respeito das consequências deletérias da persistência da cultura política “de capital” no novo estado do Rio:

Parece que os cariocas e os fluminenses não se deram conta de que o Rio deixou de ser capital da República. O carioca até agora continua pensando no Rio de Janeiro como capital do Brasil, como capital cultural, como capital de irradiação, e ainda não se deu conta de que nos tornamos uma província, uma região, um estado que tem que disputar com os outros 22. E não temos a experiência da luta regional que os outros estados obtiveram durante todos esses anos. Anteriormente, e até agora, exatamente pelas invenções que o governo federal continua fazendo aqui no Rio de Janeiro, não disciplinamos uma política regional, não disciplinamos uma administração regional, não sabemos até como postular, como reivindicar determinadas vantagens e proventos que são dados aos estados. Enfim, o carioca e a fluminense estão carecendo de uma definição regional. Ainda não houve assim o convencimento de que passamos a estado ou passamos a província.<sup>53</sup>

Nem se imagine que este seja um fenômeno puramente político. Até hoje, a despeito da multiplicidade de universidades em seu território, o estado não dispõe de nenhum programa oficial de pesquisa

---

contribuiu a um substancial declínio da presença do Rio nos gabinetes presidenciais, dificultando o respectivo entrosamento e, no limite, à queda nas transferências orçamentárias da União para o estado. “Este resultado, por sua vez, acabou por justificar, em ‘bases objetivas’, uma quase permanente disposição oposicionista no seio de eleitores e líderes cariocas fluminenses para com o governo federal, aumentando mais ainda a distância entre o Rio e Brasília”. Cf. Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano, *op. cit.*, p. 480.

53 Talarico, José. Depoimento ao CPDOC, 1999. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/1002030/jos%C3%A9-gomestalarico-i--funda%C3%A7%C3%A3o-getulio-vargas>. Acesso em: 10 mar. 2017. p. 122.

permanente em economia regional, ao contrário do que se passa nos estados limítrofes.<sup>54</sup> Quando indagado, na década de 1990, por que o empresariado carioca pensava apenas em termos nacionais, o antigo interventor Faria Lima respondeu:

Mas isso não é exclusividade do empresariado. Ninguém dá bola para o estado. Os jornais, como O Globo e o Jornal do Brasil, são nacionais, ninguém faz campanha pelo estado. Na Bahia, não se fala em petroquímica sem dizer quem é o pai: a briga lá é saber se é o Antônio Carlos Magalhães ou o Luís Viana Filho. Aqui no Rio de Janeiro, a gente fala de indústria petroquímica e ninguém dá bola.<sup>55</sup>

Assim, diferentemente dos outros estados, o Rio de Janeiro não tem como ser ou se comportar como outro qualquer, porque nenhum outro Estado ou capital da federação passou pela experiência que o diferenciou. O estado do Rio não desenvolveu oligarquias autônomas, estruturadas em torno da defesa dos interesses regionais. Seja no estilo “combativo-ideológico”, seja no de “política de bica d’água”, tudo continua a girar em torno do governo federal. Essa incapacidade de articular a defesa dos interesses estaduais no nível federal, decorrente de sua conformação histórica de capital, é uma das maiores responsáveis pela sua decadência do Rio. Basta imaginar, analogicamente, ao que ficaria reduzida Brasília se a capital fosse hoje removida de lá e entregue aos seus governadores, figuras tais como Joaquim Roriz, Paulo Octávio e José Roberto Arruda, que nada ficam a dever aos seus equivalentes fluminenses, como Anthony Garotinho e Sérgio Cabral. Imagine-se, por fim, caso Brasília se tornasse capital de Goiás, o que seria de Goiânia. Estaria como Niterói, reduzida, também ela, à condição de município “como outro qualquer”.

---

54 Osório, Mauro. *op. cit.*, p. 8.

55 Motta, Marly. Sarmiento, Carlos Eduardo. *op. cit.* 2001, p. 60-61.

*Razões da anomalia federativa (2): o Rio de Janeiro ainda é um Distrito Federal disfarçado de capital estadual*

É o caso de se perguntar, a esta altura, se o desenvolvimento de uma mentalidade estadualista na região fluminense não seria mera questão de tempo. Para que os agentes políticos e econômicos fluminenses se comportassem de modo análogo às oligarquias mineiras, paulistas ou capixabas, seria preciso esperar um pouco mais.

É claro que o futuro é insondável. Mas o certo é que, mantidas as atuais condições, a probabilidade de que o Rio perca sua “capitalidade” é nenhuma. A experiência estadual já dura 65 anos, contados da mudança oficial da capital, ou de 50, contada da fusão. O problema não é de tempo, pois este já foi o bastante.

O Rio não perdeu sua condição de capital simbólica, cultural, ou cidade síntese do Brasil. Não perdeu e, bem se vê, não a deixam perder. Não foi por outra razão que ela foi escolhida pela própria União Federal – no lugar de Brasília ou São Paulo – para servir de sede das primeiras Olimpíadas organizadas na América do Sul. Para que a perda da “capitalidade” ocorresse, seria preciso acontecer com o Rio o cataclisma que aconteceu com Ouro Preto no final do século XIX: perder a condição de capital, cair num abismo de decadência econômica e no completo esquecimento de tudo e de todos.

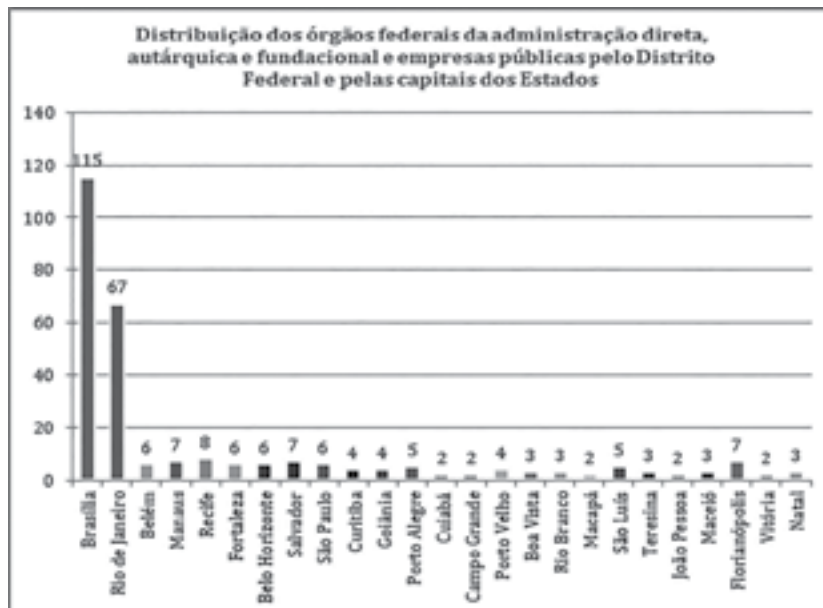
Ainda que assim não fosse, a mentalidade estadualista é virtualmente impossível de ser adquirida em uma região que de estado só tem o nome. A despeito do esvaziamento gerado pela transferência de todos os órgãos políticos dos três poderes e de todos aqueles da administração direta, o Rio de Janeiro continua a ser um Distrito Federal disfarçado de capital de estado. A União continua sendo a maior proprietária da cidade, com mais de 1.200 imóveis<sup>56</sup>, entre as quais equipamentos icônicos de sua identidade, de grande densidade simbólica e cultural, como a Floresta da Tijuca, a Ferrovia do Corcovado e os

---

56 Dados da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

antigos palácios ministeriais do Itamaraty, do Exército, do Trabalho, da Educação e Cultura, da Fazenda e da Marinha.

No atual município do Rio e arredores, ainda se assentam dezenas de autarquias, fundações e empresas públicas federais de pelo menos 14 ministérios, além de quatro universidades federais. Os dados são impressionantes, porque demonstram que, no *ranking* das capitais estaduais que mais sediam órgãos federais, o Rio de Janeiro está disparado na frente, possuindo oito vezes mais do que Recife, a segunda colocada.<sup>57</sup>

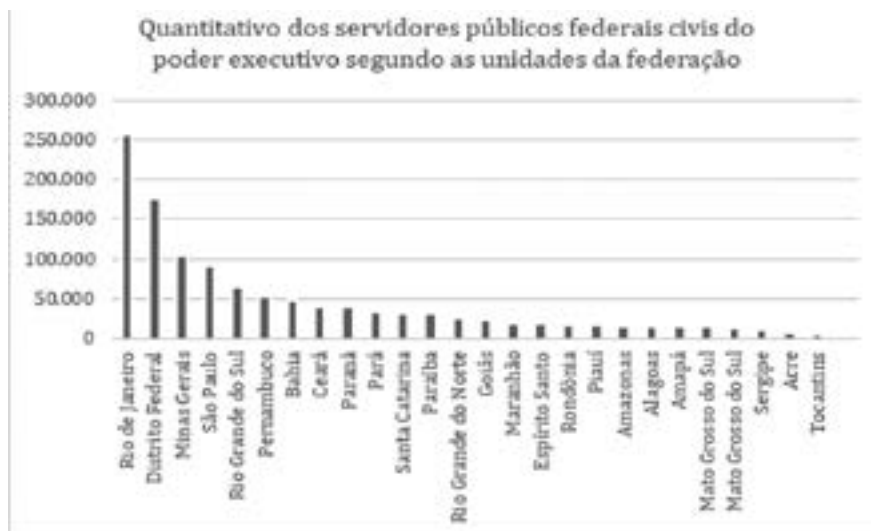


Fonte: SISP.

Da mesma forma, surpreende o fato de que o Rio de Janeiro continue sendo o estado da federação com o maior número de servidores

<sup>57</sup> Os dados acima, referentes às empresas públicas, foram colhidos da lista de dirigentes e endereços elaborada para o ano de 2013, disponível no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento. Aqueles referentes, por sua vez, aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, foram fornecidos pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP. Disponível em: <http://www.sisp.gov.br/ct-gcie/lista-orgaos-sisp>. Acesso em: 13 jun. 2025.

públicos civis federais do Poder Executivo, aí incluso o próprio Distrito Federal!<sup>58</sup> Os dados abaixo não contemplam ainda o imenso contingente de militares lotados no Rio de Janeiro, que no começo do século XXI correspondiam a cerca de 60% dos servidores da Marinha, 38% da Aeronáutica e 28% daqueles do Exército.<sup>59</sup>



Fonte: IPEA.

Mais espantoso ainda é verificar que o Rio de Janeiro é o único estado da federação cujo número de servidores federais nele lotados supera o próprio número dos servidores estaduais. O perfil do Rio, no tocante à presença do funcionalismo federal, é idêntico ao do atual Distrito Federal, nada tendo de ver com aquele de estados limítrofes como São Paulo e Minas Gerais.<sup>60</sup>

58 Dados extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o mês de maio de 2016.

59 Lessa, *op. cit.*, p. 354.

60 Dados extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o mês de maio de 2016 e do sítio eletrônico do Jornal *O Estado de São Paulo*.



Fonte: IPEA.

Esse peso extraordinário do governo federal no Rio de Janeiro torna o estado completamente anômalo no conjunto da federação. O fato de que a antiga Guanabara, em particular, continue a ser um verdadeiro Distrito Federal disfarçado de capital estadual elimina qualquer esperança de que a região fluminense possa em qualquer tempo perder a “capitalidade” que alimenta sua cultura política. Como se percebe, é impossível exigir que o Rio se comporte como um “estado como outro qualquer”, pela razão muito elementar de que ele não é “um estado como outro qualquer”.

Por outro lado, essa presença maciça de servidores públicos federais, empresas públicas e fundações ou autarquias, muitíssimo superior às demais capitais estaduais, se revela, porém, insuficiente do ponto de vista de sustentação e ordenamento da região conforme o figurino estadual em que a União a enfiou na década de 1970. Sua decadência tem obrigado o governo federal a cada vez mais frequentes “intervenções brancas” para resolver problemas locais.

---

Disponível em: <http://blog.estadaodados.com/veja-quais-estados-tem-mais-e-melhores-funcionarios-publicos/>. Acesso em: 17 mar. 2017.

Assim foi quando das crises nos hospitais municipalizados, que tiveram de voltar em 2006 à esfera federal<sup>61</sup>, para amenizar crises de segurança pública decorrentes do domínio de extensas áreas da cidade pelo tráfico de drogas e pela perspectiva de anarquia em época eleitoral. Hoje estamos assistindo a mais uma intervenção velada, com o governador implorando aos poderes federais por mais dinheiro e mais tropas. Isto sem falar em empréstimos ou transferências de renda para embelezar a cidade e maquiagem os problemas urbanos mais agudos por ocasião dos eventos internacionais que a própria União resolve sediar no Rio de Janeiro. O resultado dessa incapacidade para o autogoverno municipal e estadual foi aquele descrito há dez anos pelo segundo prefeito do Rio, Israel Klabin:

O que vejo hoje é uma cidade amedrontada com a violência, desesperada com a falta de serviços básicos, marcada muito mais pela favela e pela queda da qualidade de vida do que por uma esperança de vida melhor. As diferenças sociais são gritantes e, pior, o Rio não é mais o centro da elite pensante do país.<sup>62</sup>

---

61 O episódio aconteceu em 2005. Quatro hospitais públicos federais que haviam sido municipalizados seis anos antes tiveram de ser refederalizados em virtude da incapacidade da gestão da prefeitura do Rio de Janeiro. Crise nos hospitais provocou intervenção do governo federal. Leia mais sobre esse assunto em: [http://oglobo.globo.com/rio/crise-nos-hospitais-provocou-intervencao-do-governo-federal-460\\$\\$\\$30#ixzz4bQyoyFTf](http://oglobo.globo.com/rio/crise-nos-hospitais-provocou-intervencao-do-governo-federal-460$$$30#ixzz4bQyoyFTf). Acesso em: 10 fev. 2024.

62 Motta e Sarmento, *op. cit.*, p. 206.

## **A solução lógica do problema nacional fluminense: o reenquadramento jurídico do município do Rio de Janeiro como segundo Distrito Federal**

### *Uma solução realística e pragmática*

Na primeira parte deste trabalho, buscamos mostrar que a crise fluminense não decorre apenas de uma “crise fiscal”. Trata-se de uma crise específica que tem sua principal causa na decisão da União de remover a capital para Goiás e que acarretou a perda de centralidade, de um lado, para São Paulo (a econômica), e de outro, para Brasília (a política). Essa crise foi agravada pelas tentativas posteriores da União de esvaziar, domar ou disciplinar a cidade pelo seu enquadramento em uma lógica estadual na qual nunca conseguiu funcionar de modo satisfatório. Habitado à tutela federal, ele não dispõe de uma cultura política “estadual”, nem de oligarquias próprias, consertadas e harmonizadas, habituadas a lutar pelos interesses regionais como os demais estados, como São Paulo e Minas Gerais.

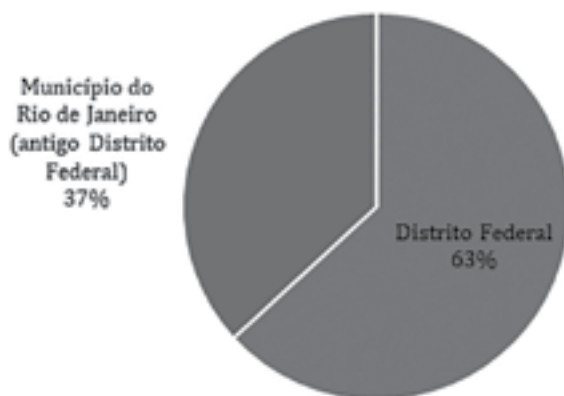
Também não há expectativa de que o Rio venha no futuro a se comportar “como os demais”. A cidade continua a se ver e a ser vista, pela própria União Federal, como a cidade nacional do Brasil. Além disso, a presença do governo federal na região continua estratosférica quando comparada aos demais estados, tendo mais servidores federais do que o próprio governo estadual. Essa presença tem sido insuficiente, porém, para reverter seu acentuado declínio. A consequência é que o Rio se tornou uma vitrine nacional cada vez mais deteriorada, a exigir crescentes intervenções do poder federal que a abandonara. Nesta segunda parte do artigo, gostaríamos de propor medidas políticas e jurídicas, capazes de contribuir realisticamente para a resolução do “problema nacional fluminense” a partir das informações e materiais.

O primeiro ponto passa por admitir o fracasso do modelo do estado do Rio criado em 1975, que é impraticável. O propósito da ditadura de criar um estado poderoso contraposto a São Paulo foi um

completo fiasco e o novo estado do Rio elege mal e se administra pior. Mas que fazer então com a região fluminense? Devido ao caráter autocrático da fusão, volta e meia aventa-se a hipótese de desfazê-la. É duvidoso, porém, que a medida fosse capaz, por si só, de reverter uma decadência preexistente à fusão, provocada pela remoção do polo irradiador de dinamismo econômico causado pela presença da capital. Por outro lado, uma solução realista não pode admitir a possibilidade de reverter a transferência da capital de Brasília, que é um fato largamente consumado. Ainda que assim não fosse, a hipotética remoção da administração pública em bloco de volta para o Rio só faria repetir o erro monstruoso de 1960, despindo um santo para vestir o outro.

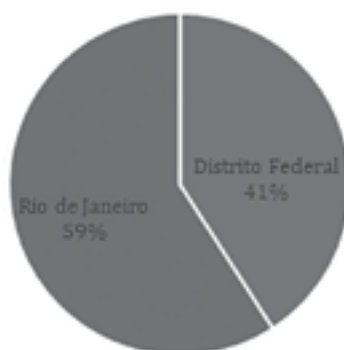
Ora, se a causa da decadência do Estado do Rio de Janeiro foi a mudança da capital para Brasília, efetuada sem compensação; se o novo ente federal fluminense, criado por ato ditatorial, claudica invariavelmente em suas tentativas de agir conforme uma lógica estadualista, devido à persistência da cultura de “capitalidade”; se um terço da administração federal continua lotada no estado, cujo número de funcionários ainda é inferior ao da própria União; se, por fim, o município do Rio de Janeiro ainda é, por si, um verdadeiro Distrito Federal disfarçado de capital estadual, contando com mais servidores públicos federais do que a própria Brasília, só existe uma única solução lógica, do ponto de vista político e jurídico, ao problema nacional fluminense: elevar o Rio de Janeiro à condição formal de um segundo Distrito Federal, na qualidade de segunda cidade capital do Brasil. Haveria assim dois distritos federais, o de Brasília, no Centro-Oeste, e o do Rio de Janeiro, no Sudeste do país. A medida faria com que o epicentro da região fluminense voltasse a ficar sob a tutela permanente da União, como outrora, sob o mesmo regime hoje vigente em Brasília.

### Distribuição dos órgãos federais e empresas públicas entre o município do Rio de Janeiro e o Distrito Federal



---

### Quantitativo dos servidores públicos federais civis do poder executivo divididos entre o Distrito Federal e o Rio de Janeiro



Quais seriam os benefícios decorrentes dessa mudança de estatuto para a cidade e o Estado do Rio de Janeiro?

O governo do Distrito Federal do Rio de Janeiro (GDF-RJ) elegeria seu governador, tal como o município escolhe hoje seu prefeito, e teria uma câmara distrital, tal como hoje a tem de vereadores. Mas

as competências legislativas e tributárias do GDF-RJ, ao exemplo do que se passa em Brasília (GDF-BSB), compreenderiam aquelas de nível municipal e estadual.

A oficialização do município do Rio como o que é de fato – um segundo Distrito Federal – acabaria com o famoso “jogo-de-empurra” entre estado e município, decorrente da fusão.<sup>63</sup> Ela capitalizaria enormemente a cidade, que passaria a dispor da receita decorrente, não apenas os impostos municipais, como o imposto predial (IPTU), o sobre serviços (ISS) e o de transmissão de bens imóveis (ITBI), mas também dos estaduais, no perímetro de seu território: o de transmissão *causa mortis* e doação, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e aquele que recai sobre a propriedade dos veículos automotores (IPVA). A cidade voltaria a dispor do numerário necessário às suas necessidades de ordenação urbana, provendo principalmente a manutenção do seu patrimônio, o investimento em educação pública e, principalmente, em política habitacional. Estaria mais bem equipada para promover políticas essenciais à reversão de sua decadência econômica, garantindo a segurança pública e política de reforma urbana de natureza habitacional, voltada para urbanização de favelas.

Além do patrimônio herdado do atual município do Rio de Janeiro, o futuro GDF-RJ passaria a administrar também o patrimônio do hoje Estado do Rio situado em seus limites. As escolas públicas de ensino médio se integrariam às de ensino fundamental na rede pública distrital. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a UEZO (Universidade Estadual da Zona Oeste), hoje paralisadas e

---

63 Equipamentos tipicamente municipais, como o Teatro Municipal e o Estádio do Maracanã, pertencem ao governo do Estado. Há quase meia dúzia de hospitais federais que levam o Ministério da Saúde a ter um departamento só para geri-los. O controle do trânsito ficou superposto entre a Companhia de Trânsito, municipal, e a Polícia Militar, estadual. A maioria esmagadora ainda pertence à União Federal, o município do Rio e o estado têm poucos imóveis. A responsabilidade pelos serviços públicos é absolutamente indefinida no Rio, embaralhando-se tudo numa entidade vaga e indefinida: “o governo”.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

falidas, passariam também à órbita do GDF-RJ, tornando-se a única Universidade do Distrito Federal do Rio de Janeiro (UDFRJ). O mesmo aconteceria com todos os equipamentos culturais e esportivos do Estado do Rio situados no atual perímetro do município: o Teatro Municipal, a Casa de Cultura Laura Alvim, o Museu da Imagem e do Som, a Sala Cecília Meireles, o Estádio do Maracanã, o Teatro Gláucio Gil etc. Toda a rede hospitalar ficaria na esfera distrital e federal. O novo Distrito Federal acumularia a cobrança de impostos municipais, como impostos de transmissão de prioridade e o ISS, com os estaduais, como o IPVA, heranças e ICMS.

A criação de um segundo Distrito Federal no Rio de Janeiro converteria a atual situação de intervenção intermitente da União por uma intervenção definitiva. Conforme disposto no art. 21 XIII e XIV da Constituição, a União Federal ficará encarregada, como ocorre hoje em Brasília, de organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública no Distrito Federal do Rio de Janeiro, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar. Deverá prestar assistência financeira por meio de fundo próprio, previsto na lei nº 10.633/2002, e que alcança ainda assistência financeira para execução dos serviços públicos de saúde e educação.

Em 2016, através desse fundo, o governo federal beneficiou Brasília com cerca de treze bilhões de reais – quase metade de todo o orçamento previsto pela prefeitura do Rio de Janeiro para o seu município para aquele mesmo ano, que possui mais que o dobro de toda a população de todo o Distrito Federal. O Fundo Constitucional do Distrito Federal do Rio de Janeiro serviria de contrapartida do governo federal pelo uso rotineiro e gratuito que ele vem fazendo da cidade como sua segunda capital oficiosa há mais de meio século, além compensá-la e à sua região por todos os prejuízos advindos da mudança da capital e pela fusão imposta em 1975. É preciso lembrar que a Lei San Tiago Dantas (3.752/1960), que determinou a conversão do antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara não só retirou aquele fundo como não previu nenhuma compensação ao Rio de Janeiro.

Enquanto isso, na Alemanha, a pequenina cidade de Bonn foi regiamente recompensada pela transferência da capital oficial da Alemanha para Berlim: recebeu, por determinação legal, nada mais nada menos do que 1,5 bilhão de euros e o direito de continuar a sediar dois quintos de todos os ministérios, que lá permanecem até hoje. Além disso, a mudança foi lenta, e o Parlamento levou quase dez anos para funcionar em Berlim.<sup>64</sup>

A reconversão da cidade do Rio de Janeiro em capital federal não beneficiaria apenas o atual município, mas, como outrora, o conjunto da região fluminense. No que tange ao Estado do Rio, as vantagens recaem principalmente sobre Niterói, cidade que sofreu com a fusão imposta pela ditadura militar, voltando a sediar o governo estadual, recebendo seus órgãos decisórios e administrativos. O governo estadual voltaria a gozar dos benefícios da proximidade da parte do poder federal restabelecido na cidade do Rio e deixaria de arcar com as despesas que drenam verbas de saúde e segurança do interior. A separação político-administrativa formal, restabelecendo a situação anterior a 1960, não acabaria com a sinergia econômica hoje existente na região metropolitana, e que só se tornaria mais positiva na medida em que melhorasse o ambiente de negócios do novo Distrito Federal, decorrente dos investimentos em saúde, educação e segurança pública. Por fim, há maior esperança de funcionalidade na gestão estadual, na medida em que a maioria esmagadora dos servidores públicos federais ficaria fora de sua jurisdição territorial, do outro lado da Baía de Guanabara, como ocorria até 1975. O perfil administrativo do Estado do Rio se aproximaria assim daquele dos demais entes federativos.

Em síntese, a proposta de conversão do atual município do Rio de Janeiro em um segundo Distrito Federal é uma solução realista e lógica, que transforma em vantagem aquilo que até agora tem sido desvantagem.

---

64 Informação retirada do sítio da emissora oficial, *Deutsche Welle*. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/o-dia-em-que-bonn-foi-derrotada-por-berlim/a-19344019>. Acesso em: 10 jun. 2025.

RIO CAPITAL DO BRASIL

Ela reconhece a sua situação de cidade que permanece como emblema da nacionalidade; que possui mais servidores federais que Brasília e que ainda sedia um terço de sua administração pública. A realidade político-administrativa volta a coincidir com a moldura jurídica. Assume-se o Distrito Federal como oficial, de modo a regularizar de modo definitivo a tutela administrativa e financeira até agora intermitente e oficiosa da União. A medida interromperia a sangria de órgãos públicos para Brasília e serviria de reparação material e moral pelos prejuízos decorrentes da mudança da capital e pela fusão imposta pela ditadura.

O reconhecimento do Rio de Janeiro como segunda capital do Brasil contribuiria para atenuar e reverter os efeitos da decadência de toda a região fluminense, especialmente a metropolitana – aí incluída Niterói, nova capital do estado do Rio. Por fim, a medida exigiria uns poucos acertos e não hostilizaria a posição de Brasília como principal centro administrativo do país.<sup>65</sup>

### **Por que não duas capitais? Exemplos estrangeiros**

A ideia de duas capitais foi sugerida à época dos debates sobre o que se fazer com a cidade do Rio de Janeiro, diante da iminência da transferência da capital, pelo então deputado José Talarico (PTB-DF):

Possa o Rio de Janeiro, mesmo com a transferência da capital da República para Brasília, continuar como Distrito Federal. Não há incompatibilidade, nem proibição, nem veto, na Constituição relativamente à existência de dois Distritos Federais na comunidade brasileira.<sup>66</sup>

---

65 Os dados referentes às empresas públicas foram colhidos da lista de dirigentes e endereços elaborada para o ano de 2013, disponível no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento. Aqueles referentes, por sua vez, aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, foram fornecidos pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP. Disponível em: <http://www.sisp.gov.br/ct-gcie/lista-orgaos-sisp>. Acesso em: 13 jun. 2025.

66 Motta, *op. cit.*, p. 87.

A ideia não é amalucada. Há no mundo pelo menos quinze países espalhados por todos os continentes que possuem mais de uma capital oficial. No Chile, Santiago é sede dos poderes executivo e judiciário, permanecendo Valparaíso como sede do legislativo. Na Bolívia, Sucre é a capital constitucional e sede do judiciário, ficando La Paz como sede do executivo e do legislativo. Na Holanda, Amsterdã é sede da monarquia, mas a administração funciona em Haia. No pequeno Montenegro, Podgorica é a capital oficial, mas Cetinje é a capital histórica e sede da presidência da República. Na África, o caso mais notório é o da África do Sul que, saído do regime de *apartheid*, estabeleceu três capitais: Pretória, administrativa; Cidade do Cabo, legislativa; e Bloemfontein, judicial. Também Benin, Costa do Marfim, Saara ocidental, Tanzânia e Suazilândia possuem duas capitais. O fato se repete na Ásia, em países como a Malásia e Sri Lanka.

### Relação dos países do mundo com mais de uma capital oficial

<b>América</b>	
Bolívia	La Paz, Sucre
Chile	Santiago, Valparaíso
Honduras	Comayaguela, Tegucigalpa
<b>Europa</b>	
Países Baixos	Amsterdã, Haia
Montenegro	Cetinje, Podgorica
<b>Ásia</b>	
Geórgia	Kutaisi, Tbilisi
Malásia	Kuala Lumpur, Putrajaya
Coreia do Sul	Seul, Sejong
Sri Lanka	Colombo, Kotte

---

## África

---

África do Sul	Pretória, Bloemfontein, Cidade do Cabo
Benin	Cotonou, Porto Novo
Costa do Marfim	Abidjan, Yamoussoukro
Suazilândia	Lobamba, Mbabane
Tanzânia	Dar es Salaam, Dodoma
Saara Ocidental	Laayoune, Tifariti

---

Para além dos países que possuem mais de uma capital oficial há dois casos que interessam por envolverem estados federativos igualmente populosos e regionalmente complexos como o brasileiro, e que os levaram a ter, na prática, mais de uma capital oficiosa ou de fato, sediando relevantes órgãos públicos federais. Refiro-me à Rússia e à Alemanha.

A Federação Russa é composta por oitenta e cinco estados. Suas duas principais cidades, porém, não se submetem àquele regime, dotadas de autonomia político-administrativa: são elas Moscou e São Petersburgo. Esta última foi capital da Rússia até 1918 e a primeira o é desde então. A mudança não pacificou a questão do papel de Petersburgo no regime federativo, conhecida como a “capital do Norte”. Os prejuízos advindos da transferência da capital têm suscitado desde o fim da União Soviética medidas reparatórias.

Nos últimos anos, a antiga capital não apenas passou a gozar do mesmo regime jurídico de Moscou, na qualidade de “região de interesse federal”, como de outras iniciativas do governo russo. No intuito declarado de garantir a independência do Poder Judiciário e aproveitar os prédios públicos da antiga capital, o governo federal promoveu recentemente a transferência de Moscou para Petersburgo dos dois tribunais da Rússia: a Corte Constitucional e a Corte Suprema Federal. A descentralização político-administrativa se justifica tanto pela necessidade de reparar Petersburgo quanto de melhor aproveitar o patrimônio da União na antiga capital, bem como descentralizar

os órgãos federais por outras regiões relevantes do país.<sup>67</sup> Daí que se possa afirmar que, na prática, a Rússia tem duas capitais federais.

O caso da Alemanha é igualmente mais interessante. Embora a capital oficial do país seja Berlim, reconsagrada depois da reunificação do país, a antiga capital, Bonn, não ficou de mãos abanando, como ficou o Rio de Janeiro em 1960. Uma lei promulgada três anos depois da decisão de remover a capital (1994) ficou uma indenização de 1,5 bilhão de euros a Bonn, deu-lhe o título de Cidade Federal e determinou que 2/5 da administração pública lá permanecesse. Estão lá até hoje os ministérios dos Alimentos, Agricultura e Proteção ao Consumidor; da Defesa; da Saúde; do Meio-Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear; Educação e Pesquisa; Cooperação Econômica e Desenvolvimento; e Correios e Telecomunicações (extinto em 1998).<sup>68</sup>

Além disso, a crença de que a autonomia do poder judiciário passa pela sua distância geográfica em relação à capital política determinou que os dois principais tribunais do país, o Tribunal Constitucional Federal e da Corte Federal de Justiça, fossem instalados na pequena cidade de Karlsruhe. Em suma, o fato de Berlim ser a sede oficial não elide o fato de que, tendo em vista o modo por que os órgãos da administração se encontram repartidos, a Alemanha acabe na prática com três capitais, como a África do Sul.

### **Imaginando o Rio como segunda capital: possibilidades**

Do ponto de vista da administração federal, uma das consequências imediatas do reconhecimento constitucional da cidade do Rio de Janeiro como segunda capital do Brasil seria interromper imediatamente a sangria da transferência para Brasília de órgãos públicos

---

67 Disponível em: [http://www.jurist.org/paperchase/2008/0\\$/russia-constitutional-court-begins-work.php](http://www.jurist.org/paperchase/2008/0$/russia-constitutional-court-begins-work.php). Acesso em: 13 jun. 2025.

68 Informações retiradas do sítio eletrônico da emissora oficial alemã, a *Deutsche Welle* Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/o-dia-em-que-bonn-foi-der-rotada-por-berlim/a-19344019>. Acesso em: 14 de jun. 2025.

nela instalados. Mas nada impede que seja possível imaginar que papel o Rio de Janeiro poderia efetivamente servir ao Brasil como segunda capital, tendo em vista suas potencialidades econômicas e políticas. Não se deve esquecer que as principais sociedades culturais do país – todas elas “nacionais” –, a maioria de caráter paraestatal, continuaram sediadas no Rio de Janeiro: a Academia Brasileira de Letras (ABL), o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), a Academia Brasileira de Medicina (ABM), a Academia Brasileira de Filosofia (ABF), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Academia Brasileira de Ciências. O mesmo pode ser dito de associações corporativas como a Sociedade Brasileira de Agricultura (SBA) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Além da interrupção da transferência dos órgãos públicos, vitais para a preservação da identidade e do dinamismo da cidade, conviria negociar o retorno da sede oficial de alguns dos ministérios, no montante correspondente à participação do Rio na divisão atual dos órgãos públicos, que é de cerca de um terço. A definição de quais os ministérios que deveriam ser reinstalados na Região Sudeste não poderia ser arbitrária, devendo obedecer a critérios de razoabilidade e racionalidade, orientados pela economia e pela utilidade. Primeiro, por medida de economia, deveriam ser ministérios cuja presença no Rio de Janeiro ainda fosse hoje expressiva. Segundo, por medida de utilidade, deveriam corresponder àquelas cujas atividades são apontadas pelos estudiosos da economia fluminense como estratégicas para a reversão da decadência econômica ocasionada pela mudança da capital. A tabela abaixo contém a relação de órgãos federais que remanescem no Rio:

**Relação dos órgãos federais no Rio, segundo informações  
obtidas no site do Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão e o decreto nº 8872/2016**

---

**Ministério da Ciência,  
Tecnologia, Inovação e  
Comunicações** Instituto Nacional de Tecnologia (INT)  
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada  
(INPA)  
Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST)  
Observatório Nacional (ON)  
Centro de Tecnologia Mineral (CTM)  
Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)  
Indústrias Nucleares do Brasil (INB)  
Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF)  
Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)  
Nuclebrás equipamentos pesados (NUCLEP)

---

**Ministério da Cultura** Agência Nacional de Cinema (ANCINE)  
Fundação Biblioteca Nacional (FBN)  
Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB)  
Fundação Nacional de Arte (FUNARTE)  
Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM-Rio)  
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico  
Nacional (IPHAN-Rio)

---

**Ministério da Saúde** Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)  
Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)  
Instituto Nacional do Câncer (INCA)  
Instituto Nacional de Cardiologia/SAS (INC)  
Departamento de Gestão Hospitalar no Rio de  
Janeiro (DGH-RJ)

---

**Ministério de Minas e  
Energia** Agência Nacional do Petróleo (ANP)  
Petróleo Brasileiro (PETROBRAS)  
Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS)  
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais  
(CPRM)  
Pré-Sal Petróleo (PPSA)

---

---

**Ministério da Educação** Colégio Pedro II  
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Fundação Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)  
Instituto Federal do Rio de Janeiro

---

**Ministério da Defesa** Fundação Osório  
Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON)  
Caixa de Construção de Caixas para o Pessoal da Marinha (CCCPM)  
Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica (CFIAE)

---

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA-Rio)  
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)  
Ministério da Fazenda Comissão de Valores Mobiliários (CVM)  
Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)  
Casa de Moeda do Brasil (CMB)  
Brasil Resseguros S/A (IRB)

---

**Ministério da Justiça e Segurança Pública** Arquivo Nacional (AN)

---

**Ministério da Indústria e Comércio** Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)  
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)

---

**Ministério das Relações Exteriores** Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD)

---

<b>Ministério do Meio Ambiente</b>	Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IJBRJ)
<b>Ministério das Cidades</b>	Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU)
<b>Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil</b>	Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)

Aqui cabem algumas informações explicativas e complementares à tabela. Apesar de o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) ter sua sede formal em Brasília, ele mantém um forte escritório no Rio que tem a maioria dos museus sob sua jurisdição, incluindo aí aqueles mais icônicos para a história da arte da nacionalidade, que se encontram na cidade do Rio e em seus arredores: Museu Nacional de Belas Artes (MNBA), o Museu da República (MR), o Museu Histórico Nacional (MHN), Museu do Índio, Museu Imperial etc. Da mesma forma, a referência, na tabela, a apenas duas empresas públicas da Marinha no Rio de Janeiro oculta o fato de que, na verdade, quase toda a administração daquele comando e suas instalações permaneceram aqui.

A esquadra está fundeada na Baía de Guanabara e, em torno dela, estão o Arsenal de Marinha, as bases e batalhões de fuzileiros navais, o batalhão de comando e controle, o centro de adestramento, o centro de catalogação, o comando geral dos fuzileiros, o centro de mísseis e armas submarinas, o colégio naval, o comando de controle naval do tráfego marítimo, os comandos das divisões de escolta, de esquadra, de apoio, de submarinos, de operações navais, o comando da tropa de reforço, o centro tecnológico dos fuzileiros, a diretoria de aeronáutica, a diretoria de ensino, os depósitos de materiais, as diretorias de hidrografia e navegação, obras civis, de pessoal, a escola naval, o laboratório farmacêutico, a procuradoria especial, o presídio etc. O mesmo se pode dizer do Comando do Exército: de suas sete escolas militares, quatro ficam no Rio e nenhuma em

Brasília: Academia Militar das Agulhas Negras, Instituto Militar de Engenharia (IME), Escola de Sargentos de Logística e Escola de Saúde do Exército. Sem falar na própria Escola Superior de Guerra (ESG). Por fim, o Ministério da Saúde tem um departamento só para gerir os seis hospitais do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (Hospital Federal de Bonsucesso, do Andaraí, dos Servidores do Estado, de Ipanema, da Lagoa e Cardoso Fontes). Por fim, encontram-se no Rio duas antigas empresas estatais privatizadas, mas que continuam com grande percentual de participação do Estado e são do interesse dos ministérios de Minas e Energia e da Ciência e Tecnologia, Inovação e Comunicações: a Vale do Rio do Doce e a Embratel.

Os estudiosos da economia fluminense entendem que “as maiores possibilidades do Estado do Rio de Janeiro, no campo econômico, estão em torno do que denominamos de complexo de petróleo e gás; complexo da economia da saúde; complexo da construção civil; complexo da economia e inovação na área de defesa; e o complexo do turismo, esporte, entretenimento, cultura e mídia”.<sup>69</sup> A comparação dessas áreas de investimento preferenciais com a lista dos órgãos federais presentes no Rio importa em uma extraordinária sobreposição, que não é exatamente uma coincidência.

Parece ter havido uma lógica no regime militar: deixar no Rio tudo que dependia da presença da sociedade civil, como órgãos de pesquisa, ensino e cultura e empresas públicas. Todos os órgãos decisórios da alta administração, ao contrário, deveriam estar em segurança, longe da sociedade civil e da população, em Brasília. Da mesma maneira, há uma série de órgãos federais que assentam melhor ao atual Distrito Federal. Tudo ponderado, uma proposta razoável e racional passaria por retornarem ao Rio de Janeiro às sedes formais de oito (8) dos atuais vinte e dois (22) ministérios hoje existentes em Brasília:

---

69 Osório, *op. cit.*, p. 15.

<b>Brasília</b>	<b>Rio de Janeiro</b>
Desenvolvimento Social e Agrário	Saúde
Direitos Humanos	Ciência, Tecnologia, Inovação e
Educação	Comunicações
Fazenda	Cultura
Indústria	Planejamento
Comércio Exterior e Serviço	Minas e Energia
Integração Nacional	Esporte
Justiça e Segurança Pública	Turismo
Meio Ambiente	Defesa (Comando da Marinha)
Trabalho e Previdência Social	Relações Exteriores
Transparência, Fiscalização e CGU	
Transporte, Portos e Aviação	
Defesa (Comando do Exército e da Aeronáutica)	

A repartição das sedes dos ministérios acima proposta teria o efeito benéfico adicional de reaproveitar as instalações da União na Esplanada do Castelo, antigo bairro ministerial carioca, desinchando a Esplanada brasiliense, na qual em um mesmo edifício se acotovelam duas ou três pastas. Quanto ao presidente da República, uma vez que lhe seriam restituídos os antigos palácios presidenciais da Guanabara e das Laranjeiras, ele poderia voltar a se alternar entre o Rio e Brasília, como acontecia entre 1960 e 1975.

Cerimônias cívicas como posses presidenciais, desfiles de 7 de setembro, poderiam ter lugar preferencialmente no Rio. Já os poderes Legislativo e Judiciário fariam de suas antigas sedes históricas, na Cinelândia e na Praça 15 de Novembro, o uso cultural e administrativo que lhes aprouvesse. A transferência de algum deles de volta para o Rio, em caráter permanente, também seria vantajosa para o conjunto do país.

O Congresso restabelecido na região Sudeste assentaria o Legislativo em local geograficamente mais acessível à população em geral, de que ele é o principal órgão de representação, o que contrabalançaria a ação dos *lobbies* e das corporações. A situação ficaria semelhante à do Chile, em que o Poder Executivo está sediado em

RIO CAPITAL DO BRASIL

Santiago, e o Legislativo, em Valparaíso. Já o retorno de tribunais como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral representaria um duro golpe tanto na advocacia administrativa quanto no ativismo judiciário. A volta para o Rio lhes daria maior independência e ajudaria para despolitizá-los, afastando seus juízes do convívio permanente e quase exclusivo com deputados e senadores que os pressionam nos processos que envolvem assuntos de seus interesses políticos, e sobretudo naqueles, cada vez mais numerosos, em que figuram como réus. Não foi por outro motivo que as Cortes constitucionais foram transferidas para fora das capitais oficiais na Alemanha e, mais recentemente, na Rússia. Como se disse antes, esta seção do artigo foi redigida apenas para imaginar as muitas possibilidades abertas pela criação do segundo Distrito Federal do Rio de Janeiro. Nenhuma delas é indispensável, porém, à promoção do projeto aqui defendido, como modo de solucionar o *problema nacional fluminense*, que pode e deve ser feito de forma independente.

### Conclusão

Uma vez demonstrado que a crise econômica do Rio teve por fator eficiente a mudança da capital para Brasília e a fusão imposta entre o antigo Distrito Federal e o antigo Estado do Rio; que o ente federativo resultante da fusão se revelou duradouramente incapaz de autogestão no novo regime jurídico-político, em virtude da permanência da cultura de capitalidade e de dependência do governo federal; que este último deve reparar os prejuízos decorrentes da mudança da capital e da fusão forçada sem compensações, a criação de um segundo Distrito Federal no atual município do Rio emerge como a única solução política lógica, definitiva e realista para a região fluminense. Para problemas federais, soluções nacionais.

Não se trata de passadismo, ou de querer trazer “a capital de volta”. É reconhecer que ela nunca saiu de fato; que o Rio continua a ser a cidade nacional do Brasil; que a situação anômala da região fluminense impede seu funcionamento regular conforme a moldura

estadualista. É admitir que, na medida em que um terço dos órgãos federais ainda se encontra no município do Rio, que possui mais servidores federais que Brasília, ele já é um Distrito Federal de fato, disfarçado de capital estadual. Sua elevação formal à condição de segunda capital da República, com o correspondente regime jurídico de Distrito Federal, se limita a reconhecer a incapacidade de autogestão e dependência da região fluminense em relação à União, providenciando o retorno de sua presença e de sua tutela financeira e administrativa. Ela repara, com mais de meio século de atraso, os catastróficos prejuízos oriundos da transferência da capital, dando-lhe compensação simbólica e efetiva: estanca a sangria de recursos e acena com soluções financeiras duradouras para os graves problemas de segurança pública, educação e saúde, que seriam assumidos pelo governo federal. O aumento da arrecadação do Rio de Janeiro, pela superposição das competências tributárias, estadual e municipal, lhe permitirá desenvolver a infraestrutura indispensável à melhoria do ambiente de negócios, por meio de investimentos em transportes públicos, especialmente em trens e metrô; saúde pública e, principalmente, uma reforma urbana destinada à urbanização de favelas, com a necessária ocupação social e construção de bairros populares nos vazios na zona norte. A proposta não é extravagante: mais de quinze países do mundo possuem mais de uma capital oficial e os exemplos recentes da Rússia e da Alemanha indicam a tendência à descentralização. Mas não se pode perder de vista que, conforme reconhecido pelo juscelinista e entusiasta de Brasília, Ronaldo Costa Couto, o problema carioca/fluminense é nacional:

Para mim, a União tem um compromisso especial com o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro. Mais ainda, há um interesse nacional em tudo o que beneficie o seu desenvolvimento, até porque o Rio é a própria imagem do Brasil no exterior. Quando o Rio se arruma, o país ganha duas vezes. É um país que

deve cuidar bem de sua principal vitrine, ainda mais quando é linda e charmosa.<sup>70</sup>

O Brasil precisa tanto do Rio quanto o Rio do Brasil. Recapitalizada, segura, com suas favelas urbanizadas, seu patrimônio histórico e cultural assegurado, suas universidades e hospitais funcionando, seus servidores recebendo em dia, a VELHACAP e o seu entorno deixariam de ser um problema nacional. A um custo globalmente muito baixo, o país teria de volta a sua vitrine, que deixaria de ser matéria de preocupação, raiva ou pena para o seu povo e para a comunidade internacional. A consagração do Rio de Janeiro como segunda capital oficial do Brasil seria uma bela bandeira nesse período turbulento de nossa história, que impõe a refundação da República em bases mais democráticas. Ela seria a “meta-síntese” do projeto político mais amplo de que o país está carecendo: o de uma República renovada, reintegrada com suas tradições nacionais, menos tecnocrática, menos oligárquica, mais próxima do povo e de sua sociedade civil.

### **Anexo**

Proposta de emenda constitucional – criação do Distrito Federal do Rio de Janeiro.

Ementa: Altera o Título III, capítulo I da Constituição da República – Da organização político-administrativa –, para elevar o município do Rio de Janeiro à condição de segundo Distrito Federal, e dá outras providências.

Art. 1º. O Título III, capítulo I da Constituição da República passa a vigorar com a seguinte alteração:

“O art. 18 § 1º: Brasília e Rio de Janeiro são as Capitais Federais”.

Art. 2º. A expressão “Distrito Federal”, no singular, será substituída ao longo de todo o texto constitucional por “Distritos Federais”, no plural, adaptada a redação onde couber.

---

70 In: Motta e Sarmiento, *op. cit.*, p. 132.

Art. 30. Os Atos das Disposições Transitórias conterão artigo com a seguinte redação:

“Art. 115. Lei complementar disporá sobre a criação do Distrito Federal do Rio de Janeiro, versando, entre outros assuntos, sobre a transferência e repartição de bens, servidores, direitos e obrigações, aí incluídas dívidas e restos a pagar, em sistema de cota parte, entre o Estado do Rio de Janeiro e o novo Distrito Federal, sucessor do antigo município do Rio de Janeiro; e sobre a criação de mecanismos de compensação e auxílio para a reinstalação do governo do Estado do Rio em Niterói”.

“Parágrafo primeiro. O atual prefeito e a atual câmara de vereadores do município do Rio de Janeiro assumirão automaticamente os cargos de governador do Distrito Federal do Rio de Janeiro e de deputados distritais”.

## Referências

- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional. Rio de Janeiro: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, no 3, 2013, p. 467 a 496.
- CASTRO, Celso; D’ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Ernesto Geisel*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, Alzira. *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- LEMBO, Cláudio. Entrevista ao Blog Cafezinho em 18 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2016/12/18/entrevista-claudio-lembo-fala-sobre-situacao-politica-no-brasil/>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. “A multidão é louca, a multidão é

mulher”: a demofobia oligárquico-federativa o tema da mudança da capital. In: LYNCH, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro*. São Paulo: Alameda, 2014.

MENDES, Manuel. *O cerrado de casaca*. Brasília: Thesaurus, 1995.

TALARICO, José. *Depoimento ao CPDOC*, 1999. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/1002030/jos%C3%A9-gomestalarico-i--funda%C3%A7%C3%A3o-getulio-vargas>. Acesso em: 10 mar. 2017. p. 122.

# **CABEÇA DA NAÇÃO, TEATRO DO PODER: RIO CIDADE-CAPITAL COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO HISTÓRICA**

---

*Marly Motta*<sup>1</sup>

A cidade não conta o seu passado; ela o contém como as linhas da mão, escrito nos ângulos das ruas, nas grades das janelas, nos corrimãos das escadas, nas antenas dos pára-raios, nos mastros das bandeiras. (Ítalo Calvino, *As cidades invisíveis*)

Em maio de 1997, defendi, junto ao Programa de Pós-Graduação em História (UFF), uma tese de doutorado intitulada *O Rio de Janeiro continua sendo...: de cidade-capital a estado da Guanabara*, publicada quatro anos depois, com o mesmo título.<sup>2</sup> É fácil perceber que o conceito de *cidade-capital* ocupou um lugar central na arquitetura teórica desse meu estudo sobre a cidade do Rio de Janeiro ao longo dos séculos XIX e XX. Partiu-se da premissa de que a memória da *capitalidade*,<sup>3</sup> ou seja, da função de representar a unidade e a síntese da nação, é o elemento fundamental da identidade política do Rio de Janeiro.

---

1 Historiadora, doutora pela UFF (1997), professora aposentada do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV). Lecionou na graduação e pós-graduação da FGV. Publicou *Saudades da Guanabara* (2000) e *A nação faz 100 anos: a questão nacional no centenário da independência* (1992).

2 Motta (2001).

3 Estamos adotando o conceito de *capitalidade* tal como desenvolvido por Giulio Argan (1964). No Brasil, esse conceito foi divulgado pela historiadora Margarida de Souza Neves (1991).

RIO CAPITAL DO BRASIL

Vale dizer que esse passado foi transformado em uma tradição única e exclusiva da cidade, marcando, simultaneamente, o que lhe é próprio e o que a separa das outras regiões do país.<sup>4</sup> Entrou-se, aqui, no campo das identidades nacionais e locais, tema que tem preocupado os/as historiadores/as, a quem cabe justamente o desafio de tentar entender o processo de construção dessas identidades, e de como elas se estruturaram ao longo do tempo.<sup>5</sup> Com base no conceito de *cidade-capital*, buscou-se compreender por que, várias décadas após ter deixado de ser a capital do país (1960), a cidade do Rio de Janeiro continua a fundar sua identidade política sobre a tradição de ser “a síntese da nação”. Como estado da Guanabara (1960-75), tentou ser um *estado-capital*.<sup>6</sup> Como município do Rio de Janeiro, capital do estado do mesmo nome, encampou projetos de voltar a ser capital federal no lugar de Brasília (1992), de ter autonomia em relação ao estado fluminense (Guanabara Já, 2004), sem falar na última proposta de ser uma “capital honorária”.<sup>7</sup>

Pelo que foi descrito acima, é fácil justificar o fato de eu dedicar o primeiro capítulo da minha tese à *cidade-capital* como um objeto de investigação histórica. Este artigo é uma síntese daquele capítulo, que se estrutura em duas partes. A primeira delas consiste em analisar a cidade como representação visual de conteúdos históricos e culturais, ou seja, é um discurso filosófico, literário e político, tal como nos ensina o belíssimo livro de Ítalo Calvino, já citado. A segunda parte aborda diretamente a constituição do Rio de Janeiro como *cidade-capital* do Império brasileiro, em um movimento onde se interligaram os processos de construção da Nação, do Estado e da Capital.

---

4 Sobre a transformação do passado em tradição, ver Hobsbawm (1984).

5 Ver, entre outros, Ortiz (1997).

6 Ver Motta (2000).

7 Motta (2022).

## *Cidade-capital: “cabeça” e “mãe”*

Na medida em que a temática urbana se libertou dos limites ditados por uma abordagem para a qual contavam apenas as mudanças de caráter econômico, a cidade deixou de ser apenas sinônimo de capitalismo, mercado, industrialização e urbanização. Vista como parte integrante de um mundo de símbolos entrelaçados, a cidade passou a ser entendida não apenas pelo que seu traçado e distribuição física permitiam ver, mas principalmente como símbolo de identidade de um espaço geográfico e social, como formas, ao mesmo tempo, expressiva de conteúdo histórico e representativa de conceitos e valores.

A matriz dessa concepção está em Lewis Mumford que, no seu *The culture of cities*, publicado em 1938, afirmava que a cidade dos mortos havia sido a precursora de todas as cidades vivas. Apesar da inseparável substância econômica que a tornara possível, a marca original da cidade havia sido a de um ponto de encontro que, além de satisfazer as necessidades imediatas do ser humano, havia sido capaz de gerar “instituições cívicas”, como o teatro ou a universidade.<sup>8</sup> Contraponto do contemporâneo Gordon Childe, que desenvolveu o conceito de *revolução urbana* para explicar a origem econômica das cidades,<sup>9</sup> Mumford enfatizou sobretudo os aspectos organizacionais e sociais, que, a seu ver, ter-se-iam mostrado mais capazes de gerar a cidade.

A esta corrente analítica se filiou Giulio Argan – arquiteto, historiador da arte, prefeito comunista de Roma (1976-79) – que reivindicou em seus trabalhos uma identidade entre arte e cidade. Desse modo, mais do que uma atividade tipicamente urbana, a arte seria parte constitutiva da cidade, na medida em que eram os produtos artísticos que a qualificavam como tal.<sup>10</sup>

---

8 Mumford (1982). Publicado pela primeira vez em 1961, este livro é uma versão ampliada e atualizada de *A cultura das cidades*, de 1938.

9 Childe (1947).

10 Argan (1992).

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

Não por acaso, Mumford e Argan<sup>11</sup> foram pioneiros no tratamento especial conferido ao surgimento das *ciudades-capitais*, intimamente relacionado ao processo de estabelecimento das monarquias absolutistas europeias no século XVII. Sedes da autoridade do Estado, dos órgãos do governo e da administração pública, comandando o movimento militar, controlando as principais rotas de comércio e a distribuição de recursos financeiros, monopolizando a arte, a cultura e o gosto, as *ciudades-capitais* revelaram-se um objeto particularmente atraente para um tipo de abordagem que as analisa como o lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma à sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória.

Coube à historiadora Margarida de Souza Neves discutir a aplicação desse conceito ao Rio de Janeiro da virada para o século XX com o intuito de compreender o papel que a cidade teve na implantação do projeto nacional pensado pela recém-inaugurada República. Representando o Estado e seu poderio, como “espaço de produção de imagens capazes de educar os agentes sociais”, a cidade teve o papel pedagógico de modelar comportamentos e inculcar valores. Margarida Neves adverte, no entanto, que o processo de definição de uma *cidade-capital* “não é um dado, mas uma construção datada e, portanto, de caráter eminentemente histórico e historicizável”.<sup>12</sup>

Aquilo que a cabeça é para o corpo, o Príncipe para os seus súditos, o Céu para a Terra, uma cidade metropolitana é para seus bairros, aldeias e distritos. A cabeça atua no sentido de conservar todos os membros, e todas as partes do corpo atuam em harmonia para ocupar o carro-chefe (...). Se as rendas da província se amontoam na capital, que é para elas o grande magazine público e geral, esta ‘mãe’ não utiliza esses rendimentos para fazer o bem

---

11 Argan (1964).

12 Neves (1991, p. 57).

a todas as suas crianças? A capital recebe, mas também restitui.<sup>13</sup>

O texto acima, de 1682, intitulado *La Métropolitée*, faz parte de um conjunto de projetos que, naquela época, defendeu um novo conceito de cidade, as “soberbas *ciudades-capitais*”. “Cabeça” encarregada de manter a harmonia e a unidade do reino, “mãe” controladora e garantidora do sustento das províncias, a *cidade-capital* teve um papel decisivo no estabelecimento das monarquias absolutas europeias. Processo recíproco, já que, se a centralização da autoridade exigia a preeminência de uma cidade que sediasse o poder monárquico, a capital, concentrando a força militar e a burocracia administrativa, impondo linguagem, costumes e modas, construindo a imagem da Corte real, contribuiu poderosamente para a unificação do Estado.<sup>14</sup>

Cidade representativa de um valor ideológico,<sup>15</sup> a capital passou a ocupar um espaço relevante nas análises que buscaram entender a montagem e a construção dos Estados nacionais modernos. Ponto central das preocupações dos intelectuais até meados do século XX, transformado em objeto ilegítimo de pesquisa nas ciências sociais a partir dos anos 60, o Estado nacional ressurgiu na década de 80 como tema preferencial da historiografia.<sup>16</sup> Em foco, o processo de construção da nação, essa comunidade imaginada,<sup>17</sup> cuja existência se deve à invenção de uma série de tradições<sup>18</sup> capaz de atualizar constantemente a sua legitimidade. Daí a importância conferida aos símbolos, signos, práticas e valores que cristalizam o sentimento de pertencer a essa comunidade

---

13 Le Maître, citado por Mariani (1986, p. 26).

14 Ver, entre outros, Tilly (1996).

15 Refiro-me à ideologia como um sistema cultural no contexto da definição de Geertz: “sistema de símbolos que interagem ou padrões de significados que trabalham interativamente” Geertz (1978, p. 178).

16 Noiriél (1991).

17 O conceito é desenvolvido por Anderson (1989).

18 Hobsbawm (1984).

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

nacional, tal como foi analisado por Maurice Agulhon em seu trabalho sobre a identificação da República com a nação francesa.<sup>19</sup> Ou ainda, o papel decisivo da memória como um ingrediente básico da identidade nacional, trabalhado por Pierre Nora em sua monumental obra sobre os *lieux de mémoire* que construíram a França.<sup>20</sup>

Nenhuma outra capital europeia como Paris suscitou tantos estudos sobre o papel que teve como lugar fundador da unidade, como espaço privilegiado de produção e preservação das raízes fundadoras do Estado nacional francês. A começar por Michelet que, em sua *Histoire de France*, consagrou-lhe um longo capítulo, onde a capital aparece alimentando-se da carne e do sangue de cada uma das províncias francesas, em um processo positivo de fusão que a transformou no ponto em torno do qual se pôde manifestar a “alta e abstrata realidade da Pátria”. Repelindo o espírito local, Paris, “grande e completo símbolo do país”, assegurou a vitória dessa “nobre e pura generalização do espírito moderno” sobre a confusão de “interesses individuais” característica da “barbárie”.<sup>21</sup>

Analisando os mitos e as mitologias políticas que marcaram o ambiente político da Europa nesses dois últimos séculos, Raoul Girardet destaca a Unidade como uma das “constelações mitológicas” que teceram o imaginário político francês contemporâneo. Componente fundamental da religião cristã – o mistério da trindade una, a última ceia e a unidade com Cristo – a temática da Unidade revela uma teia singularmente densa de imagens e símbolos.<sup>22</sup> A *cidade-capital* é um deles. A construção simbólica da capital como o lugar garantidor da “grande e nobre unidade da pátria” ligou-se, segundo Girardet, à própria fundação da história nacional francesa. Desde criança se

---

19 Agulhon (1989).

20 Nora (1984).

21 Jules Michelet, citado por Girardet (1987, p. 157).

22 Girardet (1987, p. 11).

aprende que a França é a nação-símbolo, a nação-tipo, porque Paris – “mãe” e “cabeça” – pôde encarnar o princípio da Unidade, conferindo sentido e significação ao todo.

A marcante centralidade de Paris na construção do Estado nacional francês não reduziu, no entanto, o papel da província nesse processo. O trabalho de Alain Corbin<sup>23</sup> mostra que, através da relação que ligou e opôs ao mesmo tempo *capital* e *província*, é possível traçar o quadro das transformações que marcaram a complexa constituição da nação francesa. Enfatizando que a definição de província se dá muito mais no âmbito sócio-cultural do que na simples esfera territorial-administrativa, Corbin sustenta que tal noção se estrutura, sobretudo, na relação que a província mantém com a capital. Seria a percepção da carência dos atributos da *cidade-capital* que definiria a província, espaço de delimitação territorial fluida, já que o grau de provincianismo é medido não pela maior ou menor distância geográfica da capital, e sim pela maior ou menor capacidade de copiá-la, ou seja, aproximar-se dela simbolicamente.

Podia-se agora falar de um estilo de vida da capital – cosmopolita, modelador de linguagens e difusor de costumes civilizados – e de um modo provinciano que, periférico às grandes correntes culturais, estaria condenado ao atraso ou à imitação. Querendo passar por “homem da capital”, o provinciano se esforçava para compreender, conhecer e imitar Paris, reforçando a estratégia do Estado absolutista com vistas à domesticação da nobreza provincial. A consciência de ser francês não teria resultado da simples adição das províncias, pois foi a capital que se afirmou como o lugar fundador da unidade da França, como modelo e espaço privilegiado de expressão e consagração do nacional.

Essa universalização dos valores e costumes da capital, capaz de garantir a coesão interna e a identidade nacional, conferiu um caráter todo especial à atuação da “intelectualidade metropolitana”. O desenvolvimento da sociabilidade intelectual, expressa em redes de

---

23 Corbin (1992).

relações, e exercida em determinados lugares e meios, como universidades, academias e institutos, salões e cafés, centros de estudos e revistas, tornou-se outro elemento de peso na configuração de Paris como “capital do mundo civilizado”.

Darnton<sup>24</sup> chama atenção para a teia de interesses recíprocos que marcou a relação entre a monarquia absoluta e os *philosophes* parisienses do século XVIII. De um lado, a proteção dada pelo Estado, através de um sistema de concessão de gordas pensões, *gratifications e traitements* aos escritores de prestígio no mundo das letras parisienses. A moeda de troca desses intelectuais não era, como se poderia esperar, apenas produzir escritos que propagassem uma imagem favorável ao regime. A *Académie Française*, por exemplo, rendeu-se aos filósofos iluministas a partir de meados do século XVIII. O que verdadeiramente interessava às autoridades do dito Antigo Regime (e de outros regimes que se seguiram) era a capacidade dos intelectuais de, na qualidade de especialistas da dimensão simbólica, delinearem um perfil para a sociedade como um todo, garantindo-lhe uma identidade própria. Daí, a formação de uma elite intelectual da capital que, tal como a burocracia e o exército, fosse capaz de favorecer a concentração do poder, cumprindo uma missão que lhe era específica como porta-voz de valores universais e globalizantes, a “missão civilizadora”.

Desse modo, alerta Darnton, a produção intelectual que verdadeiramente abalou o Antigo Regime foi a daquela “multidão de pretensos escritores”, em geral, vindos da província e que, não encontrando formas de sobrevivência e nem espaço de realização na capital, voltaram-se para uma literatura panfletária pornográfica, de forte teor contestatório a valores universais da “boa” sociedade. Nesse monde virado às avessas, o combate ao Antigo Regime deu-se, portanto, através da violenta negação dos princípios identificados com as luzes da capital, as luzes da “boa” sociedade.

O papel de “cabeça” a ser desempenhado pela capital francesa

---

24 Darnton (1987).

transbordou, portanto, a esfera político-administrativa e invadiu outros domínios. Paris era o centro de difusão da moda e do gosto, enfim das “boas maneiras” prescritas nos manuais da etiqueta. Como destaca Norbert Elias em seu belo *O processo civilizador*,<sup>25</sup> essa “civilização dos costumes”, com o crescimento do autocontrole social e da civilidade, foi um dos elementos fundamentais da construção do Estado nacional moderno. O processo de organização da sociedade sob a forma de Estados, bem como a centralização e a monopolização das armas e dos impostos, gerou cadeias de interdependência que necessariamente integravam as ações individuais. Daí porque a construção do Estado absolutista se fez *pari-passu* à domesticação dos hábitos do cotidiano (comer, dormir, olhar, sentir), e ao surgimento de uma *sociedade de Corte*.

Para Elias, o Estado absolutista seria, na verdade, uma extensão da *sociedade de Corte*. Solidamente hierarquizada, tal sociedade, cuja moeda mais valorizada era o cerimonial e a etiqueta, sustentava-se em um movimento perpétuo em torno do prestígio e do privilégio. Ser duque era parecer duque, ou seja, a existência social do indivíduo, e principalmente, a sua identidade, dependiam de uma correta inserção na “boa” sociedade. Desse modo, a atração que a Corte exercia ligava-se menos à dependência financeira em relação ao rei, e mais à possibilidade de garantir o isolamento e, portanto, a diferenciação em relação ao resto da sociedade. O ritual da Corte, onde cada um, a começar pelo rei, certificava-se, através dos outros, do seu prestígio e das suas oportunidades de poder, era, na verdade, uma autorrepresentação da sociedade.<sup>26</sup>

Mas a utilização de práticas ritualizadas – as cerimônias, a liturgia, os dispositivos simbólicos – não foi exclusividade da *sociedade de Corte*. Essas relações entre a arte do governo e a arte de representar têm despertado o interesse de estudiosos dos fenômenos políticos. Balandier, em livro sugestivamente intitulado *O poder em cena*,

---

25 Elias (1993).

26 Elias (1987, p. 20).

destaca a utilização de “técnicas dramáticas” como um recurso particularmente importante para a conquista e conservação do poder pelo príncipe.<sup>27</sup> Concebidas formalmente como um palco apropriado para a encenação do poder, as *idades-capitais* eram espaços de produção de imagens voltadas para a implementação de uma determinada ordem social e política. Ao exprimir o poder e assumir um ar sagrado, exerciam assim o papel de pedagogas coletivas, requerendo lealdades e fidelidades, e promovendo a unidade.

Símbolo da vontade de fazer da nação um só ser, a *idade-capital* funda seu prestígio sobre a elaboração de uma memória, construída em mitos de fundação, monumentos e prédios, cerimônias e rituais, que a torna o retrato vivo da história nacional, seu privilegiado lugar de memória. Nesse sentido, como nos mostra Agulhon<sup>28</sup>, Paris é um documento, cuja arqueologia permite recuperar itinerários que nos conduzem a uma melhor compreensão da sociedade francesa, dos seus sonhos, desejos e medos, parafraseando Ítalo Calvino. O Louvre, o Arco do Triunfo, a Torre Eiffel, a Bastilha, não são marcas de um passado que se foi, mas sim de um passado que permaneceu presente, uma memória feita de espaço.

No entanto, não é apenas no contexto europeu que o papel da *idade-capital*, como importante polo de aglutinação nacional, tem despertado o interesse de estudiosos. Richard Morse, por exemplo, procurou destacar o caráter específico da inserção política das capitais latino-americanas, marcadas, desde a origem, pela forte presença do Estado metropolitano: à parte diferenças expressivas que as distinguiam, havia sido o *facies* burocrático de Lima, Buenos Aires e Rio de Janeiro, onde se concentrava o aparato estatal controlador das relações colônia-metrópole, que lhes conferira um papel muito especial na montagem e legitimação do sistema colonial.<sup>29</sup>

---

27 Balandier (1982).

28 Agulhon (1992).

29 Morse (1975).

No seu clássico *A cidade das letras*, Angel Rama<sup>30</sup> também vê o processo de colonização da América Latina como um empreendimento nitidamente urbano, na medida em que as cidades, concebidas e ordenadas através de planos e normas na melhor tradição barroca, deveriam garantir a transmissão do poder da metrópole à colônia. Além de serem centros político-administrativos, essas capitais latino-americanas, tal como as europeias, eram também centros intelectuais envolvidos em uma “missão civilizadora”, a qual, se em um primeiro momento esteve ligada à imposição da ordem colonial, no século da independência se voltaria para a elaboração e divulgação de um discurso sobre a formação, composição e definição da nação.

Dominando a palavra escrita, a *cidade letrada*, símbolo maior das *cidades-capitais*, marcaria uma tradição – a das cidades como focos civilizadores em contraposição ao campo, lugar da barbárie – que sobreviveria por muito tempo no quadro de referenciais da América Latina.<sup>31</sup> A ela caberia a missão unificadora e homogeneizadora que aqui presidiria o processo de constituição dos Estados nacionais.

Pode-se alegar que o caráter da colonização urbana na América Espanhola diferiu bastante do que prevaleceu na América Portuguesa. Em *Raízes do Brasil*, principalmente no capítulo “O semeador e o ladrilhador”, Sérgio Buarque de Hollanda<sup>32</sup> chamou especial atenção para os desenhos urbanísticos que, de maneira diversa, configuraram as cidades espanholas e portuguesas na América. Se a obstinação castelhana de impor à região e aos povos dominados a chancela do absolutismo real resultou na forma de tabuleiro de xadrez da maioria das capitais da América Hispânica, os portugueses teriam sido menos rígidos no urbanismo colonial, como é fácil constatar pelas ladeiras e vielas irregulares de Salvador e do Rio de Janeiro.

A tese do caráter essencialmente rural da colonização brasileira

---

30 Rama (1985).

31 Topik (1991); Ortega (1985).

32 Hollanda (1988).

constitui uma linha interpretativa que marcou uma firme tradição no pensamento social brasileiro. Um de seus fundadores, Oliveira Vianna, apesar de considerar que, com a vinda da família real portuguesa em 1808, tivesse ocorrido uma inflexão na relação campo-cidade em favor desta última, observa que a fragmentação do território entre grandes senhores rurais, bem como a concentração dos investimentos na produção escravista-rural, teriam subordinado as cidades às necessidades da produção e das classes senhoriais rurais. O poder privado, local, se sobreporia assim ao poder público, da Coroa, de quem a vila ou a cidade era o mais completo representante.<sup>33</sup>

Em contraposição a essa interpretação que defende a pequena importância da cidade como peça do sistema colonial, outra corrente historiográfica sustenta a decisiva importância das cidades no quadro da colonização portuguesa na América. Considerando que a inserção da América Portuguesa no antigo sistema colonial se deu preferencialmente na esfera da circulação de mercadorias, historiadores como Caio Prado Júnior<sup>34</sup> e Fernando Novais<sup>35</sup> destacam a hegemonia do capital comercial nesse processo. Como sedes deste capital que controlava a produção agroexportadora, as cidades coloniais faziam a ligação dessa produção com a circulação internacional de mercadorias.

Analisando a histórica relação entre o Estado e o urbano no Brasil, o economista Francisco de Oliveira<sup>36</sup> enfatiza que, dos portos do litoral, o capital urbano, vinculado ao comércio exterior, dominava o campo. Daí a rede urbana reduzida a poucas e grandes cidades – Rio de Janeiro, Salvador, Recife –, verdadeiros centros nevrálgicos da relação da economia colonial com o mercado mundial. Não por acaso, nas cidades acabaram explodindo movimentos políticos de certa importância gerados pelas contradições que marcavam as relações

---

33 Oliveira Vianna (1987). Ver também Queiroz (1969); Duarte (1938).

34 Prado Junior (1970).

35 Novais (1981).

36 Oliveira (1982).

entre esse capital comercial, os interesses da metrópole, e o sistema produtivo agrícola.

Nesse mesmo sentido caminha a análise de Eulália Lobo,<sup>37</sup> ao considerar o capital comercial como o elemento definidor da fundação e posterior evolução do Rio de Janeiro. Na avaliação da historiadora, os negociantes desta cidade atuavam como um forte “grupo de pressão” que, no fim do século XVIII, fazia-se representar tanto na Câmara Municipal, quanto diretamente junto ao rei e à cúpula da administração metropolitana.

Argumentos de natureza política corroboram igualmente o papel decisivo das cidades no processo de colonização portuguesa na América. Identificando o poder da Coroa como “incontestável”, caracterizando a fundação da vila/cidade como a principal expressão dessa autoridade, Raimundo Faoro<sup>38</sup> destaca a precocidade da montagem na colônia de um aparato burocrático-administrativo capaz de tornar visível a presença do Estado português. Centros coletores de impostos e sedes do aparato de coerção e repressão, as cidades forneciam sobretudo a base física e legitimadora do poder estatal metropolitano.

Foi o Rio de Janeiro, para onde a sede da América Portuguesa havia sido transferida em 1763, que de maneira mais completa encarnou esse papel de núcleo administrativo – fiscal e militar – e de porto, o que, aliás, foi bem observado pelo Conde da Cunha, primeiro vice-rei no Rio de Janeiro: “pelo que se vê esta Cidade (...), pela sua situação e porto deve ser a cabeça do Brasil”.<sup>39</sup>

Não data dessa época, no entanto, a construção da capitalidade do Rio de Janeiro. Conforme assinalado por boa parte da historiografia sobre a montagem do Estado imperial brasileiro, os dois processos – de construção do Rio de Janeiro como capital e do Brasil como nação – caminharam juntos ao longo do século XIX, em uma relação de

---

37 Lobo (1978).

38 Faoro (1959).

39 Citado por Mattos (1987, p. 43).

interdependência mútua. Foi a partir da cidade do Rio de Janeiro, dotada dos atributos da capitalidade a ela conferidos, que se viabilizou a imposição de um projeto de Estado imperial calcado em algumas diretrizes bem definidas, e que podem ser resumidas em três palavras-chave: unidade, ordem e civilização.

## 2. Rio de Janeiro, cabeça do Império

A preservação da integridade territorial é destacada pela historiografia imperial como um dos maiores desafios a serem enfrentados pela colônia portuguesa recém-independente. E isso não só pelo fantasma da pulverização ocorrida na América Espanhola, mas principalmente pelo quadro interno marcado pela dispersão, tal como descrito por um atento observador da época:

O Brasil é um país nascente, um povoado de habitantes de diversas cores que se aborrecem mutuamente (...). As capitanias não se podem auxiliar mutuamente por estarem separadas por setores imensos de modo que aquele país não forma ainda um reino inteiro e contínuo.<sup>40</sup>

Um conjunto expressivo de estudos sobre a montagem do Estado imperial e a construção da nação brasileira confere um relevo todo especial ao papel do Rio de Janeiro na tarefa de construir a unidade nacional. Maria Odila Dias,<sup>41</sup> por exemplo, observa que a ideia de construir um Império na América Portuguesa consolidou-se com a transferência da sede da monarquia para o Rio de Janeiro, a partir de 1808. De certa forma, essa análise vai na mesma direção das observações contidas na obra de Oliveira Lima,<sup>42</sup> ou seja, mesmo antes da independência já tomava corpo um projeto político que destinava

---

40 Sierra y Mariscal, citado por Dias (1972, p. 176).

41 Dias (1972).

42 Oliveira Lima (1996).

à “nova Corte” o papel de centro do poder imperial. Substituindo Lisboa, a quem até então cabia fornecer sentido e significado às “capitanias separadas”, o Rio de Janeiro deveria se tornar o baluarte da construção de um império luso-brasileiro na América.

Para tanto, era preciso adaptar a cidade a essa nova condição, dotando-a de instituições-chave que marcassem seu lugar de Corte, como se dizia à época. No pobre cenário da cidade colonial teve então lugar uma verdadeira febre de empreendimentos. Fundaram-se escolas – de Medicina, de Marinha, de Guerra, de Comércio; uma Imprensa Régia, que sempre fora recusada à colônia; uma livraria, que seria o núcleo da nossa Biblioteca Nacional; o Jardim Botânico; a Academia de Belas Artes, o Teatro Real, o Banco do Brasil.

Mas isso não bastava. A própria configuração urbanística da cidade precisava se adequar a essa função de cenário do poder imperial. Com a vinda dos mestres da Missão Artística Francesa, a partir de 1816, fachadas neoclássicas e arcos triunfais foram projetados para dar ao Rio de Janeiro a cara de uma capital europeia. A esse respeito, cabe registrar o depoimento de Debret sobre a coroação de dom Pedro I:

Pintor de teatro, fui encarregado de nova tela, cujo bosquejo representava a fidelidade geral da população brasileira ao governo imperial, sentado em um trono coberto por rica tapeçaria estendida por cima de palmeiras. A composição foi submetida ao primeiro-ministro, José Bonifácio, que a aprovou. Pediu-me apenas que substituísse as palmeiras naturais por um motivo de arquitetura regular, a fim de não haver nenhuma ideia de estado selvagem. Coloquei então o trono sob uma cúpula sustentada por cariátides douradas.<sup>43</sup>

A ruptura política com Portugal e a indispensável organização do Estado Nacional demandaram a elaboração das bases dessa nova

---

43 Jean Baptiste Debret, citado por Santos (1985).

nacionalidade, não apenas no plano geopolítico, mas também no plano simbólico. À estruturação político-territorial centralizada e unificada, deveria corresponder uma produção simbólica capaz de cimentar uma determinada identidade nacional, capaz de garantir a essa nação tropical um lugar no mundo civilizado.

A construção do Rio de Janeiro como *cidade-capital* se daria simultaneamente ao duplo processo de montagem de um Estado imperial centralizado e de constituição de uma nação “civilizada” nos trópicos. Segundo Ilmar Rohloff de Mattos,<sup>44</sup> o Rio foi o *locus* privilegiado de elaboração e execução do Projeto Saquarema. Originários dessa região fluminense, os dirigentes saquaremas – apelido conferido aos conservadores justamente em virtude dessa origem – atribuíram à chamada cabeça do Império a função de matriz geradora de valores capazes de delinear o perfil da jovem nação.

Se a capital brasileira não tomou a forma ordenada e reguladora do tabuleiro de xadrez hispano-americano, isso não significou que de sua configuração urbana estivessem ausentes os elementos que a tornaram a imagem da nação que se queria construir. Observa Ilmar Rohloff de Mattos que, a partir do centro da cidade, por onde corriam “as rodas do carro social”, ou seja, onde se localizavam o Paço, o Senado, a Câmara dos Deputados e a Câmara Municipal; a Escola Militar e os quartéis; as igrejas; o Correio; a Caixa de Amortização; o porto, partiam círculos concêntricos hierarquizando os homens e as coisas, expressando, enfim, que tudo se achava sob controle.<sup>45</sup>

Um conjunto de iniciativas era, no entanto, indispensável para traçar o perfil desta capital que se estava construindo. Uma delas era definir como seria a sua organização política. A perspectiva de que o espaço político da Corte deveria ser diferenciado do das demais regiões do Império podia ser percebida desde a Constituição de 1824, a qual, no seu artigo 72, previa que na capital do Império não haveria Conselho

---

44 Mattos (1987).

45 Mattos (1987, p. 79).

Geral da Província. O governo da cidade, tal como previsto pela lei de 1º de outubro de 1828 que disciplinou a vida dos municípios, foi entregue a uma Câmara Municipal com oito vereadores, que substituiu o antigo Senado da Câmara. A Câmara da Corte, como era chamada, ficou subordinada ao ministro do Império em aspectos fundamentais, como, por exemplo, a aceitação dos nomes dos eleitos. Da mesma maneira, a aprovação do orçamento e das posturas da Câmara dependia do parecer da Assembleia Geral ou do Ministério do Império.<sup>46</sup>

A abdicação de Pedro I em 1831, ao mesmo tempo em que gerava inquietação e incerteza sobre os rumos futuros do país, favoreceu o debate em torno das instituições políticas, principalmente quanto às relações entre os poderes e o Estado central e as províncias. Não é difícil perceber a tensão entre o modelo federalista, inspirado no exemplo norte-americano, e o centralista, que pretendia manter intocada a Constituição de 1824. A definição do estatuto jurídico-político da capital se deu nesse contexto.

O acirrado debate parlamentar sobre a criação do Município Neutro ou Município da Corte revela a formação de duas correntes que representavam a tensão entre o localismo e o centralismo. De um lado, estava o deputado pernambucano Hollanda Cavalcanti que, postulando a autonomia da Corte, defendia, na verdade, o fortalecimento das províncias no quadro político-institucional do país. Já a separação da Corte da província fluminense e a consequente criação de um “Município Neutro” foi defendida por Bernardo Pereira de Vasconcelos, um dos pais fundadores do Império, com o argumento de que “o lugar em que residissem os poderes nacionais devia pertencer a toda a nação; e a não ser assim poder-se-ia dar o caso em que os membros do Poder Executivo ficassem sujeitos a insultos, e a quaisquer influências que ocorressem por parte do poder provincial.”<sup>47</sup>

A imposição do modelo centralizador pelo Ato Adicional de 1834

---

46 Santos (194, p. 15).

47 Citado por Freire (2000, p. 31).

foi um dos elementos fundamentais da construção da *cidade-capital* brasileira, marcando, ao mesmo tempo, sua diferenciação em relação aos outros municípios e a subordinação ao governo central.<sup>48</sup> Referindo-se ao artigo 1º, o dirigente saquarema Paulino Soares de Souza, visconde do Uruguai, observava que “fora uma imitação da organização dos Estados Unidos, onde o distrito que é o assento do Governo da União não está sujeito à mesma organização que os Estados, se bem que entre nós não se dão em igual força as razões que tiveram os Estados Unidos para essa exceção”.<sup>49</sup>

O modelo de Washington embasou a discussão sobre o estatuto jurídico da capital brasileira.<sup>50</sup> É interessante notar que, embora o modelo de capital citado pelos centralistas fosse o norte-americano, não havia o menor entusiasmo em relação ao modelo de Estado federalista adotado pelos Estados Unidos. O mesmo Visconde do Uruguai indicava que, como agente da centralização, o Rio de Janeiro deveria ser capaz de se sobrepôr “às localidades divididas por paixões e parcialidades odiantas que tornam impossível uma administração justa e regular”.<sup>51</sup> Apesar de diretamente interessada no assunto, já que a medida dava à província do Rio de Janeiro o direito de ter sua própria Assembleia Provincial, o que até então lhe fora negado pelo fato de estar abrigando a Corte, a bancada fluminense preferiu o silêncio no debate e na votação do artigo 1º do Ato Adicional. A “grande tutela” a que se referia Evaristo da Veiga se refletiu no esvaziamento do Legislativo da Corte, em virtude do rígido controle exercido sobre a Câmara Municipal pelo Ministério do Império e pela Assembleia Geral.

A construção, ou a invenção, da capital imperial como lugar da unidade não podia se limitar, no entanto, à definição do seu arcabouço político-jurídico. Um segundo componente fundamental

---

48 Carneiro (1953, p. 214-5).

49 Visconde de Uruguai, citado por Carneiro (1953, p. 214).

50 Freire (2000).

51 Visconde de Uruguai, citado por Mattos (1987, p. 202).

dessa construção deveria ser a capacidade da capital de anular a visão provinciana, garantindo a imposição de hábitos e costumes, padrões de comportamento e de linguagem, gosto e moda, numa clara intenção unificadora e homogeneizadora. Aos modos de agir, pensar e sentir da “província”, a capital teria que contrapor padrões e normas que deveriam ser internalizados por todos aqueles desejosos de se tornar “homens da Corte”. Apesar de produzidas em períodos diferentes, as comédias de Martins Pena, como *Um sertanejo na corte* e *O juiz de paz na roça*, ou ainda as revistas do ano que inventavam o Rio de Janeiro, são uma boa fonte para se perceber o processo de inferiorização do provinciano frente ao habitante da capital.<sup>52</sup>

Esse processo de construção da capital como centro formador do “espírito nacional” precisava contar com uma intelectualidade capaz de, como bem percebeu Angel Rama, organizar um discurso sobre a formação, composição e definição da nação.<sup>53</sup> É nesse sentido que devem ser compreendidos os esforços dos intelectuais contemporâneos à formação do Estado Imperial – tanto no campo das letras e dos ensaios histórico-geográficos, quanto na área das artes plásticas – no enfrentamento de um duplo desafio: o de promover a unidade nacional e o de cumprir a missão civilizadora, ambas indissoluvelmente conectadas.

O estudo de Manoel Guimarães discute justamente como reconstruir o passado e escrever a biografia da nação eram tarefas indispensáveis à constituição do Estado Nacional.<sup>54</sup> Não por acaso, coube aos regressistas, identificados com a política centralizadora, a iniciativa de criar instituições como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o Arquivo Nacional, cujo objetivo era viabilizar um projeto de pensar a história brasileira de forma sistemática. O que estava em jogo era a definição de um perfil para a nação brasileira capaz de lhe garantir uma identidade própria.

---

52 Mattos & Mattos (1981); Sussekind (1986).

53 Rama (1985, p. 93).

54 Guimarães (1988).

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

Seria na articulação das histórias regionais com a história nacional que mais nitidamente se observaria o florescer desse projeto claramente centralista e unitário. Daí a ênfase conferida ao debate regional no âmbito do IHGB, bem observada, aliás, por um contemporâneo:

Estranhas umas às outras, falta às nossas províncias a força do laço moral, o nexó da nacionalidade espontânea que poderia prender os habitantes dessa imensa peça (...). Uma história geral e completa do Brasil resta a compor, e se até aqui nem nos era permitido a esperança de que tão cedo fosse satisfeito este *desideratum*, hoje assim não acontece, depois da fundação do Instituto Histórico, cujas importantíssimas pesquisas no nosso passado deixam esperar que esta ilustre corporação se dê à tarefa de escrever a história nacional.<sup>55</sup>

A partir do IHGB, no Rio de Janeiro, deveria ser – e efetivamente foi – empreendida a leitura das histórias regionais, desprovidas de suas potencialidades/especificidades políticas, evidenciando que era na capital que se operava o sistema de representações que definia as regiões. Ou seja, foram os historiadores da Corte, como Varnhagen que, partindo de uma determinada reordenação do passado, qualificaram a inserção das províncias no conjunto nacional.

Nesse sentido, é interessante observar que uma das práticas para enfrentar a ameaça de rompimento da unidade nacional nos idos de 1838 foi o realce da pompa real. Em suntuosas solenidades públicas, onde o regente Araújo Lima deliberadamente recolhia-se à penumbra, colocava-se em foco a figura do Imperador. Nessa ocasião, foi restabelecido o beija-mão, que simbolizava o reconhecimento do jovem monarca como senhor natural de seus súditos.<sup>56</sup> Do mesmo modo, para marcar tanto a consolidação da monarquia quanto a volta ao poder,

---

55 Citado por Guimarães (1988, p. 14).

56 Castro (1967, p. 61-2).

os conservadores promoveram, em julho de 1841, a festa da Coroação e Sagração do Imperador, assim descrita pelo *Jornal do Comércio*:

S.M. o Imperador fez ontem a entrada solene na capital do Império. A uma hora da tarde uma girândola lançada do Rocio da Cidade Nova, anunciou aos Fluminenses que o seu adorado monarca entrava na sua boa cidade do Rio de Janeiro. O imenso concurso do povo que apinhava as ruas por onde tinha de passar o luzido préstito, teve pouco depois a ventura de contemplar o jovem monarca e de saudá-lo com repetidos e entusiásticos vivas (...). Nada faltou para tornar esse dia brilhante e gravá-lo para sempre na memória dos Fluminenses (...). O monarca partilhava geral satisfação de seus fiéis súditos; as augustas princesas brilhavam em todo o esplendor de sua beleza e candura, o povo mostrava-se feliz.<sup>57</sup>

Além da matriz irradiadora da unidade e da ordem, a construção da *capitalidade* do Rio de Janeiro tinha ainda outro pilar: o cosmopolitismo. A cidade era o principal elo com o mundo europeu, garantindo sua própria inserção no chamado “processo civilizacional”, e se tornando a fonte de irradiação dessa civilização no país. Pode-se creditar, em larga medida, ao potencial mercantil do Rio de Janeiro – que só fez crescer após a independência – o lugar preeminente que essa cidade ocupou na economia imperial.

A expansão da lavoura cafeeira no vale do Paraíba reforçou ainda mais o predomínio econômico do Rio de Janeiro, uma vez que aqui se concentrou o movimento comercial ligado a essa atividade econômica. As ferrovias, abertas para atender às necessidades da região, garantiram a liderança da capital como canalizadora das exportações de café pelo menos até 1890. Centro redistribuidor de escravos, principal porto importador de produtos manufaturados, e ponto de

---

57 Citado por Mattos (1987, p. 191).

convergência do comércio de cabotagem, essa “hipertrofia comercial”<sup>58</sup> gravaria no Rio a marca indelével do litoralismo e cosmopolitismo, consubstanciada na constante aspiração de conexão com o exterior.

É possível, pois, a partir desse conjunto de estudos que tomou como objeto o projeto de constituição do Estado e da nação implementado pelos dirigentes do Império, identificar a unidade, a ordem e a civilização como os principais elementos que definiram a construção do Rio de Janeiro como *cidade-capital* imperial.

Antes de tudo, o Rio de Janeiro deveria ser o baluarte da unidade e da centralização, o que significava enfrentar o desafio de unificar uma vasta região pontuada por ilhas econômicas e culturais, desejosas de emancipação política, suprema ameaça. Competia-lhe dominar e civilizar o seu entorno, marcando a fronteira da “barbárie”, encarnada tanto nas ameaçadoras revoltas das províncias, quanto nos “rudes costumes” do povo da capital. Sede do governo nacional, era no Rio que ecoavam os debates no Parlamento e na imprensa; eram os jornais cariocas que acompanhavam e interpretavam os fatos da Balaiada, da Farroupilha, da Cabanagem. Locus da política nacional, o Rio deveria ficar distante da política local, identificada com a mesquinha e a pequenez das brigas de comadres. Cosmopolita, responsável por mais da metade de todo o comércio exterior do país e por mais de 1/4 de todo o comércio entre as províncias, estar no Rio imperial deveria ser garantia segura de perfeita sintonia com o mundo civilizado.

Por isso mesmo, seria por meio dessa bem sucedida interação entre o Império do Brasil e sua *cidade-capital*, que a repetida ideia de que “para onde vai o Rio, vai o Brasil” acabaria conquistando corações e mentes até os nossos dias. Não por acaso, a questão da capitalidade se tornaria um dos principais desafios dos dirigentes republicanos no afã de construir um “novo” Brasil, agora republicano. Não se tratava, como alguns então acreditaram, de apagar o passado

---

58 Lobo (1978, p. 155).

e começar a escrever em uma folha em branco. A tarefa seria bem mais difícil e demorada, já que um projeto de construção de um novo Estado e de uma nova nação significava, antes de tudo, um processo de seleção entre aquilo que deveria ser eliminado e o que poderia ser incorporado do regime imperial derrubado.

O que fazer do Rio de Janeiro foi apenas uma das muitas questões que o novo regime teria que dar conta nos seus primeiros anos. Foram anos de incerteza, “anos entrópicos”, como define Renato Lessa,<sup>59</sup> resultado, em boa medida, da disputa entre diversos projetos que queriam a primazia de modelar o novo regime. O grande desafio de então era equacionar as diferentes forças que compunham o mosaico político em torno de um pacto de poder estável. Era claro para os contemporâneos que um dos componentes fundamentais dessa estabilidade era justamente a redefinição do papel da capital na nação republicana.

A proposta de transferência da capital para o interior, discutida no âmbito da Constituinte de 1891, inauguraria o longo ciclo de debates que se arrastaria ao longo do século XX sobre as possibilidades e a necessidade de uma nova capital. Os contextos e as conjunturas mudaram ao longo do tempo, mas o que permaneceu evidente foi a enorme dificuldade de o Brasil se identificar com Brasília, sugestivamente intitulada de Novacap e, por outro lado, do Rio de Janeiro abrir mão do título de eterna Belacap.<sup>60</sup>

## Referências

AGULHON, Maurice. *Marianne au pouvoir*. Paris: Flammarion, 1989.

\_\_\_\_\_. “Le centre et la périphérie”. In: NORA, Pierre (dir.). *Les lieux de mémoire*, Les France, vol. I. Paris: Gallimard, 1992a.

\_\_\_\_\_. “Paris”. In: NORA, Pierre (dir.). *Les lieux de mémoire*, Les France, v.

---

59 Lessa (1988).

60 Ver Calero, Marcelo. *Mausoléu de cimento, cidade de sal: poder e cultura na construção da identidade do Rio de Janeiro e de Brasília*. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, tese de doutorado, 2025.

- III. Paris: Gallimard, 1992b.
- ANDERSON, Benedict. *Nação e consciência nacional*. Rio de Janeiro: Ática, 1989.
- ARGAN, Giulio. *L'Europe des capitales*. Génève: Albert Skira, 1964.
- \_\_\_\_\_, Giulio. *História da arte como história da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- BALANDIER, George. *O poder em cena*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.
- CALERO, Marcelo. *Mausoléu de cimento, cidade de sal: poder e cultura na construção da identidade do Rio de Janeiro e de Brasília*. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, tese de doutorado, 2025.
- CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CASTRO, Paulo Pereira. A experiência republicana, 1831-1840. In: HOLLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *O Brasil Monárquico*, História Geral da Civilização Brasileira, v. II, t. 2. São Paulo: Difel, 1977.
- CHILDE, Gordon. *O homem faz-se a si próprio*. Lisboa: Edições Cosmos, 1947.
- CORBIN, Alain. "Paris-province". In: NORA, Pierre (dir.). *Les lieux de mémoire*, Les France. Paris: Gallimard, 1992. v. 1.
- DARNTON, Robert. *Boemia literária e revolução: o submundo das letras no Antigo Regime*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- DIAS, Maria Odila Silva. A interiorização da metrópole (1808-1835). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *1822: Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade de corte*. Lisboa: Editorial Estampa, 1987.
- \_\_\_\_\_. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1993. (vol. 2).
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo, 1959. v. 2.
- FREIRE, Américo. *Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

- GIRARDET, Raoul. *Mitos e mitologias políticas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- GUIMARÃES, Manoel Luiz Salgado. Nação e civilização nos trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, 1 (1). 1988.
- HOBSBAWM, Eric. Introdução: a invenção das tradições. In: HOBSBAWM, Eric e Ranger, Terence (org.). *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.
- LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales e a decadência da Primeira República brasileira*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- LOBO, Eulália M. L. *História do Rio de Janeiro: do capital comercial ao capital industrial e financeiro*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1978. v. 1.
- MARIANI, Ricardo. *A cidade moderna entre a história e a cultura*. São Paulo: Editora Nobel, 1986.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec; Brasília: INL, 1987.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de; Mattos, Selma R. de. O juiz de paz na roça ou uma aula sobre a vida social e a vida política sob as Regências. *Contacto-Humanidades*. Rio de Janeiro, v. 41. 1981.
- MORSE, Richard. A evolução das cidades latino-americanas. *Cadernos Cebrap*. São Paulo, 1975.
- MOTTA, Marly. “Que será do Rio?” – refletindo sobre a identidade política da cidade do Rio de Janeiro. *Tempo*. Rio de Janeiro, 2 (4), 1997.
- \_\_\_\_\_. *O Rio de Janeiro continua sendo...: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-75)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- \_\_\_\_\_. *E agora, Rio? – um estado em busca de um autor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na História: suas origens, transformações e*

- perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1982.
- NEVES, Margarida de Souza. Brasil, acertai vossos ponteiros. Rio de Janeiro: Museu de Astronomia, 1991.
- NORA, Pierre. "Présentation". In: NORA Pierre (dir.). *Les lieux de mémoire, La République*. Paris: Gallimard, 1984.
- NOIRIEL, Gérard. "La question nationale comme objet de l'histoire sociale". *Genèses: sciences sociales et histoire*. Paris, (4). Mai. 1991.
- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1981.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*. São Paulo, (6). 1982.
- OLIVEIRA Lima, Manoel. *D. João VI no Brasil*. São Paulo: Topbooks, 1996.
- OLIVEIRA Vianna, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp; Niterói: UFF, 1987.
- ORTEGA, Julio. "Para una arqueologia del discurso sobre Lima". In: MORSE, Richard e Hardoy, Jorge (comp.). *Cultura urbana latino-americana*. Buenos Aires: Clacso, 1985.
- ORTIZ, Renato. *Um outro território: ensaios sobre a mundialização*. São Paulo: Editora Olho D'Água, 1997.
- PRADO Júnior, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.
- RAMA, Angel. *A cidade das letras*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SANTOS, Afonso Carlos Marques dos. A invenção do Brasil: um problema nacional? *Revista de História*. São Paulo, 118. Jan.-Jun. 1985.
- SUSSEKIND, Flora. *As revistas do ano e a invenção do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, Fundação Casa Rui Barbosa, 1986.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- TOPIK, Steven. Metrôpoles macrocéfalas: uma comparação entre a primazia do Rio de Janeiro e a da Cidade do México entre 1880 e 1910. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 34 (1). 1991.



# A FUSÃO DO RIO DE JANEIRO, A DITADURA MILITAR E A TRANSIÇÃO POLÍTICA

---

*Marieta de Moraes Ferreira*<sup>1</sup>

## Introdução

A fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro foi decretada pelo presidente Ernesto Geisel em 1º de julho de 1974, pela Lei Complementar no 20, e implantada a partir de 1º de março de 1975. A ideia de unir a cidade do Rio ao estado do Rio não era nova, mas enfrentava resistências variadas. Afinal virou realidade durante a ditadura militar, num momento especial da história do regime. Já ao tomar posse, em março de 1974, Geisel anunciara ao país sua disposição de promover a “distensão” política. Foi nesse contexto que a fusão se consumou. Os dois processos estiveram inter-relacionados, e a dinâmica política do “novo” estado do Rio de Janeiro, que passou a ter no Rio sua capital, se definiu *pari-passu* à distensão.

É este o tema deste artigo, que por sua vez é fruto da pesquisa “O novo estado do Rio de Janeiro: laboratório da transição política”, um dos módulos em que se subdividiu o extenso projeto “O Brasil em transição: um balanço do final do século XX”, desenvolvido pelo CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, com a aprovação do Pronex, a partir de 1997.

---

1 Marieta de Moraes Ferreira é historiadora, doutora pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 1991), professora emérita do Instituto de História da UFRJ. Dirige a Editora FGV e coordena o FGV Ensino Médio. Foi pesquisadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV, 1978–2012), presidente da Associação Brasileira de História Oral (1992–1994) e editora da Revista Brasileira de História (2009–2013). Publicou vários artigos e livros, entre eles *Rio de Janeiro: uma cidade na História* (2015) e *A História como ofício* (2013).

A linha de pesquisa desenvolvida no CPDOC sobre a história do Rio de Janeiro privilegiou a produção de trabalhos que insistem na importância de estudar questões políticas e de buscar vetores interpretativos para avaliar a especificidade e a ressonância daquilo que acontece nessa área no estado e na cidade do Rio de Janeiro.<sup>2</sup> A inclusão de um módulo voltado para a história política do Rio de Janeiro no projeto “Brasil em transição” foi, portanto, mais que natural. Em sua formulação, pretendeu-se não só dar continuidade a reflexões anteriores sobre o campo político fluminense, mas também estabelecer um objeto de análise específico: a fusão em suas relações com o regime militar e com a transição política. Esse tema já havia sido abordado em artigo de autoria minha e de Grynszpan, publicado em 1994,<sup>3</sup> mas agora poderia ser aprofundado. É preciso acrescentar que uma circunstância foi extremamente benéfica ao desenvolvimento do estudo. Na mesma época em que ele se iniciou, foi firmado um convênio entre o CPDOC e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para a constituição do Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense, que se tornou uma fonte paralela de pesquisas e publicações.

Tomando como marco cronológico inicial a fusão, a pesquisa “O novo estado do Rio de Janeiro: laboratório da transição política” propôs-se observar de que maneira se processou a relação entre os níveis federal, estadual e municipal na fase de configuração do novo campo político estadual que misturou representantes cariocas e fluminenses. Partia-se do princípio de que essa relação seria a chave para a compreensão do perfil político e econômico do novo estado do Rio de Janeiro, e também das tensões e injunções específicas do processo de transição democrática vivenciado na esfera política nacional.

Os nossos estudos sobre a cidade e o estado do Rio de Janeiro

---

2 Sobre a contribuição da linha de pesquisa “História do Rio de Janeiro”, do CPDOC, para a produção historiográfica sobre a política fluminense, ver Sento-Sé (2003).

3 Ver Ferreira e Grynszpan (2000).

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

tiveram desde o início a preocupação de estudar a política local, tanto em seus elementos constitutivos quanto em sua dinâmica, e de relativizar as leituras que tendem a reduzir essa problemática às ingêrnias do poder central. A existência de um campo político próprio na cidade e no estado foi, aliás, confirmada pela análise de diversas conjunturas ao longo da história republicana.<sup>4</sup> Isso não significa que se tenha descuidado da estreita e por vezes problemática interação que as elites locais estabeleceram com o poder central, nem dos momentos em que esse poder fez valer sua força e sua capacidade de intervenção. Mas, sem dúvida, sempre se procurou evidenciar que as elites locais não foram atores passivos das decisões nacionais, e sim capazes de produzir estratégias destinadas a minimizar as ações disciplinadoras do governo federal, a conquistar ganhos políticos diante das facções ou grupos rivais na esfera local, e a ampliar espaços no contexto da Federação brasileira. Foi essa mesma visão que orientou o estudo aqui apresentado, em que se explora a dimensão política da fusão enquanto projeto e enquanto nova realidade em implantação.

### **O projeto da fusão – interpretações correntes**

Passados 50 anos, a fusão da Guanabara com o estado do Rio permanece ao mesmo tempo um tema tabu e um tema polêmico. Para muitos, é melhor não lembrar do assunto, fingir que ele não existiu. Prova disso é que o 25º aniversário da constituição do atual estado do Rio de Janeiro, no ano 2000, transcorreu em meio a um grande silêncio. Alguns poucos pesquisadores acadêmicos procuraram trazer o tema para o debate, mas a mídia e grande parte das autoridades do estado preferiram calar-se.

Já para os que se dispõem a lembrar a fusão e a refletir sobre ela, a marca das discussões, de modo geral, é a polêmica. A tendência mais comum é atribuir à fusão todos os males da cidade e do estado do Rio de Janeiro nos últimos anos, com o que se elimina qualquer

---

4 Ver Ferreira (2000a); Freire e Sarmiento (1999).

responsabilidade dos governantes pelas dificuldades, fraquezas e crises da administração local. Esse diagnóstico é mais contundente entre aqueles radicados na cidade do Rio de Janeiro e está ligado à crença em uma “idade de ouro” situada na época do Rio-Distrito Federal ou do Rio-Guanabara. A única maneira de recuperar esse passado glorioso seria assim a “desfusão”, proposta que em toda conjuntura eleitoral é levantada como solução para todos os problemas.

Desde a década de 1970, tanto no senso comum quanto entre os políticos de oposição ao regime militar, consolidou-se a interpretação segundo a qual a fusão teria como objetivo maior domesticar a seção carioca do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Num quadro de bipartidarismo, em que o MDB representava a oposição possível, e a Aliança Renovadora Nacional (Arena) representava o governo, o estado da Guanabara vinha assistindo à ascensão de Chagas Freitas e de seus seguidores emedebistas. Chagas Freitas controlava não só o Executivo estadual, já que em 1970 fora eleito por voto indireto governador da Guanabara, mas também a bancada do MDB na Assembleia Legislativa e mais da metade dos representantes cariocas na Câmara dos Deputados. Aproximavam-se as eleições de novembro de 1974, e o governo federal antevia a vitória do MDB no âmbito nacional. Sendo a Guanabara o único estado da Federação governado pela oposição, era preciso diluir a força eleitoral do partido de oposição. A fusão com o estado do Rio, governado pela Arena, seria certamente o caminho mais seguro para se alcançar esse resultado. Com a junção das bancadas carioca e fluminense, além de se diluir o peso do MDB da Guanabara, se estimularia uma cisão interna no partido, na medida em que dois importantes caciques emedebistas seriam forçados a dividir a liderança: Chagas Freitas, o “dono” do MDB carioca, e Amaral Peixoto, o velho “comandante” da política do estado do Rio. Diferentes depoimentos colhidos pelo CPDOC expressam essa visão. Um deles é o do jornalista Rogério Coelho Neto, sobre as eleições de 1974: “a fusão só foi feita porque o Geisel recebeu uma pesquisa que mostrava que o peso do MDB no estado da Guanabara ia ser muito

grande. Eles quiseram mudar isso, diluir um pouco a coisa”.<sup>5</sup>

Depoimentos de políticos e técnicos que vivenciaram o processo de fusão também vão nessa direção. Francisco de Mello Franco, secretário de Planejamento e Coordenação da Guanabara no governo Chagas, diante do argumento de que a fusão aumentaria o espaço físico da Guanabara, afirma que a Guanabara vivia uma conjuntura de dinamismo econômico e que a iniciativa do governo federal visava fundamentalmente a controlar a oposição. Em suas palavras,

naqueles últimos quatro anos, a Guanabara tinha sido o estado que mais se desenvolvera no país, o que estava em melhor situação financeira e orçamentária e o que tinha surpreendido mais, pelo arrojo de suas propostas; era uma joiazinha, com a maior renda per capita do Brasil e um nível cultural invejável. A essa cabeça, o governo federal decidiu juntar um corpo incompatível, mesmo historicamente (...). Acontece que fizeram a fusão e abandonaram o Rio de Janeiro, por isso não acredito que a razão tenha sido a criação de um segundo polo de desenvolvimento, como se chegou a dizer na época. Se fosse verdade, teriam repassado os recursos que prometeram (...). Mas não fizeram nada disso. Com fundadas razões, acredito que a fusão teve como objetivo esvaziar o conteúdo oposicionista do Rio de Janeiro. (...) Isso eu ouvi de mais de um militar, naquele tempo: “o Chagas a gente aguenta. Agora, quem é que vem depois dele?”.<sup>6</sup>

Essa perspectiva era a mesma dos líderes nacionais do MDB. A documentação referente à fusão, constante do arquivo de Ernani do Amaral Peixoto, permite percebê-lo. O senador emedebista, embora fosse contrário à fusão, não fechava questão em torno do assunto e declarava-se disposto a discutir o tema. Mas, na sua avaliação, o

---

5 *Apud* Ferreira (1988:299).

6 *Apud* Motta e Sarmiento (2001, p. 134-137).

governo se recusava a fazê-lo, deixando de lado, ao contrário do que afirmava, questões fundamentais, como as administrativas e tributárias. Isso se daria, a seu ver, porque o objetivo do governo era atingir o MDB.<sup>7</sup> No mesmo arquivo, a documentação referente ao MDB contém o voto em separado do partido ao projeto de lei complementar da fusão. Ali, após se afirmar que a nomeação de um governador para o novo estado pelo governo federal visava, na verdade, a impedir que este saísse do MDB, declarava-se:

A fusão deveria ser o resultado da vontade expressa das duas unidades federativas, sem a pressa e os artifícios que hoje a maculam, tornando-a não só um rol de inconstitucionalidades, mas também um instrumento político-partidário de que se serve o governo federal, através da bancada majoritária, contra os legítimos direitos de expansão do MDB. Não rejeita a oposição a ideia de se fundirem as duas unidades federativas, mas repele energicamente a forma.<sup>8</sup>

É interessante observar que, em suas declarações, os emedebistas, em geral, procuravam enfatizar sua abertura ao debate e mesmo sua disposição para aceitar a ideia da fusão. Eram o governo e seus aliados no Congresso, segundo eles, que fechavam a questão, mostrando-se avessos a qualquer discussão ou alteração do projeto que pudesse pôr em xeque seu objetivo mais profundo: a desarticulação da oposição.

Se é possível detectar tantas vozes críticas à fusão, também merecem ser recuperados os argumentos favoráveis, oriundos tanto de representantes da esfera federal quanto de lideranças locais. Assim, por exemplo, argumentos que sustentam a legitimidade da medida

---

7 CPDOC/FGV. Arquivo Ernani do Amaral Peixoto — EAP 73.12.19 Sen – P.1 (*apud* Ferreira e Grynszpan, 2000, p. 132).

8 CPDOC/FGV. Arquivo Ernani do Amaral Peixoto — EAP 66.07.23 MDB – P.1 (*apud* Ferreira e Grynszpan, 2000, p. 132).

podem ser encontrados no depoimento de Ronaldo Costa Couto, secretário de Planejamento do governo Faria Lima (1975-79), o primeiro governo pós-fusão:

Eu achava que o projeto [da fusão] tinha fundamento. Sempre considerei aquela divisão artificial muito prejudicial à Guanabara e ao estado do Rio. Existia um fenômeno urbano único, englobando 14 municípios — o Grande Rio —, e essa divisão institucional entre os dois estados dificultava tudo, porque emperrava o organismo urbano; multiplicava custos, onerando o contribuinte; reduzia o potencial econômico do conjunto, superior ao das partes, e tratava a administração com diferentes comandos e limites legais. (...) Os problemas acumulados no estado do Rio já se refletiam sobre a qualidade de vida da Guanabara e vice-versa. (...) Quando se decidiu a fusão, criou-se a expectativa de canalização maciça de recursos federais. Com o aprofundamento da crise econômica e o fim do “milagre” brasileiro, o governo federal torceu um pouco as torneiras, mas não as fechou. (...) Encontramos uma situação difícil tanto na Guanabara como no estado do Rio: ambos enfrentavam graves dificuldades financeiras. É falso dizer que a Guanabara era rica. Havia muitos mitos sobre o Rio naquele tempo, e isso só atrapalhava. A verdade verdadeira é que, mesmo sendo capital, até o início dos anos 1960 faltavam água e luz no Rio.<sup>9</sup>

Também na visão das elites empresariais cariocas a fusão era uma alternativa desejável. O depoimento de Arthur João Donato, empresário do setor naval e membro da diretoria da Federação das Indústrias da Guanabara, a Fiega, que então passou a Firjan, traz informações interessantes:

Mario Henrique Simonsen [ministro da Fazenda do governo

---

9 *Apud* Motta e Sarmiento (2001, p. 108-110).

Geisel] foi um grande arauto da fusão. Seu argumento principal era que a Guanabara, que tinha toda uma dinâmica de desenvolvimento industrial, estava cerceada na possibilidade de descentralização da indústria. O estado-cidade tinha um desenvolvimento urbano muito intenso, com outras atividades, com o problema imobiliário, e isso se chocava com a possibilidade de desenvolver razoavelmente a indústria através de uma política de descentralização. (...) São Paulo teve seu núcleo industrial (...), mas depois a cidade cerceou a indústria paulista, e eles passaram para o ABC. Mas nós não tínhamos essa possibilidade aqui. Simonsen foi dos que compreenderam a necessidade de se ter espaço físico para a expansão da atividade econômica, principalmente no campo industrial, e afinal a Firjan se rejubilou com isso. Daí por que uma das coisas que nós fizemos ainda no tempo do Mario Leão Ludolf, e que eu enfatizei muito quando o substituí na presidência, foi a interiorização da Firjan. A ideia de um Rio de Janeiro unificado, capaz de abrigar um desenvolvimento industrial que, a partir da Guanabara, se derramaria para todo o estado, sempre teve o apoio do Simonsen, que várias vezes se pronunciou favoravelmente.<sup>10</sup>

As interpretações da fusão mencionadas acima traduzem visões diferentes: para uns, tratava-se de um problema político-partidário, ou seja, de uma ofensiva contra o MDB; para outros, de uma medida destinada a resolver problemas técnico-econômicos e destituída de qualquer conotação política. Vejamos onde levam tais linhas de pensamento.

### **Revedo a interpretação político-partidária**

Em artigo já mencionado, escrito em co-autoria com Grynszpan (2000), procurei relativizar os argumentos que apontam a intenção política de enfraquecer o MDB como o principal móvel da fusão,

---

<sup>10</sup> *Apud* Alberti, Sarmiento e Rocha (2002, p. 174).

chamando a atenção para alguns fatos. Em primeiro lugar, Chagas Freitas foi eleito governador da Guanabara em 1970, no auge do endurecimento do regime, com o patrocínio militar. Embora pertencesse ao MDB, não só não se envolvia em enfrentamentos com a ditadura, como tinha um ótimo relacionamento com o meio militar. Por outro lado, o desenrolar do processo de fusão mostrou que o regime militar não atuou de forma a enfraquecer o MDB carioca. Diferentemente do esperado, a Arena carioca e seu principal líder engajado na fusão, o deputado Célio Borja, ficaram totalmente marginalizados na construção do novo estado. O governador nomeado por Geisel, Faria Lima, não só não teve nenhum tipo de iniciativa que ajudasse a alargar a esfera de ação dos arenistas no governo, como permitiu que os esquemas de dominação chaguista enquistados dentro da máquina administrativa fossem preservados.

Num segundo artigo, publicado no livro *Dossiê Geisel* (2002b), lancei mão do arquivo do presidente para trazer novos elementos à discussão. A documentação sobre a fusão constante do Arquivo Ernesto Geisel, ainda que pouco significativa em termos quantitativos, fornece dados interessantes acerca da articulação da medida. O material relevante é proveniente dos despachos do ministro da Justiça, Armando Falcão, com o presidente, e de relatórios do Serviço Nacional de Informações (SNI) sobre o quadro político geral nos meses que antecederam as eleições de 1974. De acordo com essa documentação, tão logo se iniciou o governo Geisel, em 15 de março de 1974, a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro emergiu como uma questão importante. Em despacho datado de 24 de abril de 1974, Armando Falcão afirma a determinação do governo de enfrentar o problema da fusão ao encarregar o deputado Célio Borja de redigir o anteprojeto de lei complementar. Nesse documento fica clara a confiança de Geisel na colaboração de Chagas Freitas para levar adiante o projeto de fusão.

A documentação que nos permite traçar um quadro mais claro dos problemas políticos enfrentados no encaminhamento da fusão

é a proveniente do SNI, que informa sobre a ausência de unidade de pensamento entre os arenistas. Assim, afirma-se, enquanto “a comissão executiva da Arena carioca manifestou sua absoluta confiança na decisão do governo federal”, “o presidente da Arena do estado do Rio de Janeiro confirmou à imprensa sua posição contrária à fusão, acrescentando que as lideranças políticas daquele estado não aceitariam as teses das vantagens da integração do estado do Rio à Guanabara”. Em contrapartida, o MDB da Guanabara, consciente da irreversibilidade do processo de fusão, em vez de lamentar a perda do controle do governo estadual, tratou de se estruturar rapidamente, visando à disputa de cadeiras na Assembleia Legislativa do estado que resultaria da fusão. Seu objetivo era obter uma representação legislativa suficientemente forte para exercer um efetivo controle sobre os atos do futuro governo.

Entre os relatórios do SNI, há uma avaliação prévia das perspectivas das eleições de 1974 que atesta as vantagens da fusão, já que o domínio da Arena no estado do Rio poderia neutralizar a forte presença do MDB na Guanabara, comandado por Chagas Freitas. No entanto, no mesmo relatório, o SNI alerta para o equívoco desse diagnóstico:

Chagas Freitas, procurando manter o domínio que tem no MDB-GB, passou a manobrar visando conquistar idêntica posição no diretório regional do MDB do futuro estado. Emissários seus foram ao estado do Rio e convidaram integrantes do MDB-RJ a comparecerem a uma reunião com Chagas Freitas que já se realizou [...]. A integração do MDB dos dois estados, com o objetivo de vencer as eleições de 1974, ficará como um marco histórico na política nacional.<sup>11</sup>

O relatório, concluindo, declarava que a Assembleia Legislativa que resultaria da fusão entre Guanabara e estado do Rio dificilmente daria maioria aos arenistas. Com a mesma orientação de alertar o

---

<sup>11</sup> *Apud* Ferreira (2002b, p. 163-164).

RIO CAPITAL DO BRASIL

governo para os problemas que a fusão acarretaria para as eleições de 1974, outros relatórios informavam as reações dos políticos e do governador do estado do Rio, Raimundo Padilha, ao projeto de lei complementar, particularmente ao §5º do art. 30, que vedava ao governo fluminense (assim como ao carioca, aliás) a possibilidade de admitir pessoal a partir da data do encaminhamento da mensagem ao Congresso. Nesses relatórios apontavam-se as dificuldades que a medida trazia para a Arena do estado do Rio, que julgava indispensável a oferta de novos empregos para a vitória do partido nas próximas eleições. Outro documento, um despacho do ministro Armando Falcão com o presidente Geisel, também revela a preocupação do governador Raimundo Padilha com a candidatura arenista de Paulo Torres, que iria disputar uma vaga no Senado com o emedebista Saturnino Braga. As dificuldades de Paulo Torres, percebidas pela Arena do estado do Rio, seriam aliás confirmadas no momento da realização do pleito, de que Saturnino saiu vitorioso, com 853.772 votos contra 482.976 dados a seu adversário.<sup>12</sup>

Os problemas acarretados pela fusão para os governos carioca e fluminense, em decorrência da proibição da contratação de funcionários já concursados, foram objeto de outros despachos do ministro da Justiça com o presidente, ficando sempre clara a aceitação, por parte de Chagas Freitas, das solicitações do governo federal. Mais de uma vez ficou evidenciado que o governador carioca se mostrava muito mais cordato que o arenista Raimundo Padilha.

O que é importante destacar é que tanto os relatórios do SNI quanto os despachos do ministro Armando Falcão mostram que o governo tinha clareza dos problemas que a fusão traria para as eleições de 1974. Contrariamente ao que se costuma afirmar, ou seja, que a fusão foi feita para derrotar o MDB, a fusão acabou por derrotar a Arena e fortalecer o MDB, que a partir de então passaria a controlar não só a cidade do Rio, mas também o novo estado do Rio de Janeiro.

---

12 Ver *DHBB* (2001, p. 768).

Uma vez concretizada a fusão, com a posse do governador Faria Lima, um documento do Arquivo Ernesto Geisel parece ratificar a tese de que a fusão não teve como objetivo principal diluir a força do MDB carioca. A Apreciação Sumária do SNI datada de 17 de junho de 1975, e intitulada “O desmantelamento das forças arenistas no estado do Rio de Janeiro”, chama a atenção para o comportamento de Faria Lima, “que não propiciava qualquer alento às hostes arenistas oriundas dos dois estados, Guanabara e Rio de Janeiro, isoladas e sem rumo”. Nas páginas seguintes são relatadas manifestações de desapontamento de diversas lideranças arenistas. A segunda parte do relatório do SNI focaliza a ação do MDB, demonstrando que os “embates entre chaguistas e amaralistas, antes de enfraquecer o MDB-RJ, parecem lhe dar maior vigor”. Para finalizar, o relatório apresenta ainda um prognóstico para o futuro: “desgastado, sem motivação e sem comando, o partido [a Arena] arrasta-se em direção às eleições de 1976”.<sup>13</sup> Ainda que se possa relativizar o valor dos relatórios de avaliação política do SNI, é inegável que Faria Lima não deu maior atenção aos aliados do governo. Percebe-se também que as indicações do SNI não foram tomadas em consideração, nem antes, nem depois da fusão.

Finalmente, não custa lembrar a declaração do próprio Geisel em seu depoimento, ao ser perguntado se a intenção da fusão foi neutralizar a força do MDB na cidade do Rio de Janeiro: “não é verdade, tanto assim que, quando Faria Lima deixou o governo, o MDB ganhou de novo a eleição com Chagas Freitas”.<sup>16</sup>

### **Avaliando a visão técnica**

Se as teses que interpretam a fusão como decorrente de interesses eleitorais e partidários – isto é, do desejo de domesticar o MDB no Rio de Janeiro – não têm sustentação, como explicar o projeto da fusão? Qual a sua origem e qual o seu significado no contexto do governo Geisel?

Como já foi dito, a ideia de unir a cidade e o estado do Rio de

---

13 *Apud* Ferreira (2002b, p. 166).

Janeiro não era nova. Associada à da transferência da capital federal, e contraposta à da transformação da cidade em estado, povoava havia muito os debates políticos no país. No final da década de 1950, quando a transferência da capital federal se tornou iminente, a proposta de incorporação ganhou novo fôlego.<sup>14</sup> Embora a Constituição de 1946, então em vigor, previsse a transformação do até então Distrito Federal em estado, lideranças cariocas, temerosas de que a nova unidade a ser criada fosse mantida sob a tutela do governo federal – frustrando assim um antigo anseio de autonomia, que parecia prestes a ser realizado graças à aprovação em 1956 da Emenda Constitucional no 2, que conferiu à cidade do Rio de Janeiro o direito de eleger seu prefeito em 1960 –, relançaram a ideia de incorporar a cidade ao estado do Rio. Se sua motivação era política, sua argumentação era de outra ordem: baseava-se na exiguidade do espaço físico do Distrito Federal, na existência de ligações profundas entre a cidade e o estado do Rio, e no desejo de, com a incorporação, criar um estado econômica e politicamente poderoso.

O debate sobre o destino da cidade do Rio de Janeiro, que então se iniciou na imprensa e se prolongou no Congresso, dividiu representantes cariocas e fluminenses de diferentes partidos, de tal forma que não se pode falar em coesão regional ou partidária daqueles que eram favoráveis ou contrários à fusão, tampouco em inflexibilidade de posições. Em depoimento publicado em 1979, Célio Borja, autor do projeto da fusão no governo Geisel, afirmava, por exemplo, que foi a perspectiva de eleger Menezes Cortes ou Carlos Lacerda para o governo do estado da Guanabara que levou o grupo partidário da fusão dentro da União Democrática Nacional (UDN) a mudar de ideia e apoiar a transformação do Distrito Federal em estado.<sup>15</sup> O mesmo depoente, em entrevista publicada em 1999, declarava, contudo, que antes que isso acontecesse “chegou-se a discutir muito, com os

---

14 *Apud* D’Araujo e Castro (1997, p. 384).

15 Ver Brasileiro (1979, p. 50).

próceres udenistas fluminenses, a possibilidade de Lacerda concorrer ao governo do estado do Rio e promover, como governador, a fusão”.<sup>16</sup> Acima da fusão, portanto, o que estava em jogo eram a autonomia do antigo Distrito Federal em relação ao governo federal e o conseqüente controle do poder local. Como se sabe, a autonomia foi obtida via criação do estado da Guanabara. Após um curto governo provisório, a partir de outubro de 1960 o novo estado pôde eleger seus próprios governantes, começando por Carlos Lacerda.

Quando a ideia da fusão foi retomada no governo Geisel, 14 anos depois, as lideranças locais que a defenderam mantiveram algumas das justificativas básicas invocadas nos anos 1950, sublinhando o caráter eminentemente técnico da medida, que iria favorecer o desenvolvimento da região. A diferença é que aqueles que então defenderam a fusão não foram seus proponentes. A proposta partiu do Poder Executivo, chefiado por um presidente militar que certamente não recusou apoios, mas não se preocupou em ouvir outras opiniões. Como o próprio Geisel declara, ao lhe ser perguntado quem foi o mentor da fusão:

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. (...) Estudou-se como se tinha de fazer e preparou-se a legislação. Reclamam de eu não ter feito um plebiscito. Ia ser dispendioso e eu não pretendia mudar minha opinião.

Autor do projeto da fusão, Célio Borja assim descreve seu envolvimento com o assunto: “eu tinha uma reflexão própria. Não era ordenada, sistemática, não tinha valor científico ou valor objetivo, mas era algo consolidado (...). Sempre me chamou atenção o fato de que o Rio de Janeiro não tem área para a expansão industrial”. Por seu interesse manifesto pela questão, foi chamado a conversar com Geisel ainda antes da posse e, iniciado o governo, foi incumbido de preparar

---

16 *Apud* Motta (1999, p. 221).

um anteprojeto:

No fim de semana, fui para a biblioteca da Câmara e redigi o anteprojeto. Na segunda ou na terça-feira entreguei-o ao presidente, que, logo a seguir, convocou uma reunião noturna no Palácio da Alvorada. (...) Discutiu-se artigo por artigo e, terminada a reunião, o anteprojeto converteu-se no projeto de lei, logo remetido ao Congresso.<sup>17</sup>

Por que a fusão estaria nas cogitações do general Geisel? É ele quem responde:

Procuramos atuar no sentido de melhorar a divisão administrativa do país. (...) No caso do Rio de Janeiro, quando a capital foi transferida para Brasília, ficamos com a aberração da Guanabara, que passou a ter o mesmo *status*, a mesma posição política que os outros estados e, no fundo, era apenas uma grande cidade. Do ponto de vista histórico, a Guanabara era parte do estado do Rio de Janeiro. (...) Achávamos que a solução lógica era incorporar a Guanabara ao Rio de Janeiro, e foi o que se fez.<sup>18</sup>

Se a fusão atendia aos anseios locais de desenvolvimento, o que se pode perceber é que, na versão oficial do governo, a medida foi justificada com argumentos geoeconômicos, como meio de criar um estado forte, tanto do ponto de vista político quanto econômico, para dar maior equilíbrio à Federação. A própria exposição de motivos da lei complementar dizia que a “fusão traria progresso e bem-estar não apenas para as populações dos dois estados, mas também em nível nacional, através da criação de um novo polo dinâmico de

---

17 *Apud* Motta (1999, p. 223-227).

18 *Apud* D’Araujo e Castro (1997, p. 384).

desenvolvimento”.<sup>19</sup> Segundo parecer do relator do projeto da fusão, deputado Djalma Marinho, a criação do “novo” estado do Rio de Janeiro seria parte de uma reestruturação federativa capaz de garantir o desenvolvimento harmonioso dos estados, a segurança interna e externa e, fundamentalmente, a integração nacional.

O desejo de redesenhar a Federação estava claramente conectado a um projeto maior, de construção de um “Brasil Grande”, traduzido no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).<sup>20</sup> Para que esse plano tivesse êxito, o governo dispunha-se a investir pesadamente no novo estado, mantendo, contudo, estrito controle sobre sua fase de implantação, através da nomeação do primeiro governador. O escolhido foi o almirante Faria Lima, um estranho à política local, que, segundo seu próprio relato, precisou ser convencido por Geisel a aceitar o cargo: “disse-me ele: ‘eu tinha vários candidatos, mas não tem jeito, vai ser você’. (...) Ele disse que precisava de uma pessoa de prestígio que cumprisse a legislação. Segundo, precisava de um governador que não fosse político”.<sup>21</sup> Ficava assim reforçada a tese do governo, de que a fusão era uma medida de caráter eminentemente técnico, inscrita em um plano estratégico de desenvolvimento nacional.

### **Da geopolítica à construção de uma nova identidade**

Se, para o governo Geisel, a fusão não tinha qualquer ligação com a política partidária, e a reconstituição da antiga província fluminense transcendia os interesses das populações locais para atender aos interesses nacionais de desenvolvimento e equilíbrio federativo, não se pode dizer que não tenha havido uma dimensão política em tal projeto. Essa dimensão se torna clara quando se atenta para as preocupações das lideranças militares com a construção de uma nova identidade política para o novo estado do Rio de Janeiro, o que

---

19 *Apud* Ferreira (2002b, p. 160).

20 Ver Motta (2001b, p. 26).

21 *Apud* Motta e Sarmiento (2001, p. 29-30).

envolveu vários aspectos de ordem simbólica.

Nas preocupações do governo militar e, especialmente, nos rascunhos de preparação da lei da fusão guardados no Arquivo Geisel, podem-se detectar os investimentos políticos feitos para reconstruir a genealogia da cidade e do estado do Rio de maneira a forjar uma nova identidade para o estado que resultaria da fusão. Em documento de quatro páginas não assinado, datado de 9 de maio de 1974, onde são enunciadas as razões da fusão, pode-se ler:

Em uma época conturbada, em que antagonismos internos e externos devem ser superados, no caminho da afirmação brasileira como nação significativa na ordem mundial, não será demais procurar uma situação de equilíbrio federativo e de melhor estruturação territorial. (...) Deve reconhecer-se, entretanto, que uma coletividade — nacional ou regional, estadual ou simplesmente local — é dotada de memória e de valores históricos, que precisam ser cultivados, numa fase de transição de civilização, ativamente preservados com carinho. As tradições fluminenses, de que a cidade do Rio de Janeiro sempre foi parte e parcela, são componentes necessários dessa personalidade. Preservá-las é, para as atuais gerações, dever tão grande quanto o de manter a integridade territorial da nação. A reunião dos dois estados — o que não passa de uma recomposição longamente devida — será, até e sobretudo, pelo potencial de transformação e de progresso que gera, mais um fator para que o intenso processo de mudança e modernização de nosso país se faça sem atingir as suas características básicas e a sua inconfundível fisionomia nacional.<sup>22</sup>

Esse rascunho serviu de base para a elaboração da justificativa da Lei Complementar no 20, e nele pode ser destacada a intenção de diluir a identidade carioca em favor da recuperação de

---

22 *Apud* Ferreira (2002b, p. 167).

outra memória, a das tradições fluminenses, de que a cidade do Rio sempre fora “parte e parcela”. A história colonial da capitania do Rio de Janeiro e, em seguida, a história da velha província fluminense deveriam ser os elementos históricos legitimadores do ato da fusão. A cidade do Rio de Janeiro deveria esquecer seu passado de capital do país para retomar uma identidade, relacionada a uma herança colonial, de motor de ocupação e desenvolvimento de toda a área adjacente.<sup>23</sup>

Setores empresariais cariocas também se engajaram nesse projeto de reelaboração da identidade regional. No dia 15 de março de 1975, o jornal *O Dia* publicava propaganda de inúmeras empresas destacando os pontos comuns entre os dois estados que se fundiam. Uma delas merece ser citada:

Hoje a sesmaria do outro lado da baía, e a cidade edificada entre o Pão de Açúcar e o morro Cara de Cão passam a ser de direito o que sempre foram de fato... E nessa história de fusão, o maior beneficiário não é nenhuma das duas, mas sim o Brasil. Carioca ou fluminense? Fluminense ou carioca? Não importa. O que vale é o espírito comum a essa gente tão simpática. Gente que sempre foi uma só, com os mesmos anseios, a mesma cultura, o mesmo ímpeto progressista. Parabéns Flucarioca! Parabéns carionense!<sup>24</sup>

As ideias básicas desse texto são duas: uma origem e um passado longínquo comuns seriam capazes de diluir diferenças e soldar afinidades, e as qualidades e a grandeza do povo carioca e fluminense estariam comprometidas com a nação, acima dos interesses regionais.

Apesar desses esforços para recriar uma nova identidade para o Rio, essa não era uma tarefa simples. Uma das maiores dificuldades para o sucesso da fusão seriam as diferenças entre a cultura política

---

23 Ver Ferreira (1994).

24 *O Dia*, Rio de Janeiro, 15 mar. 1975.

do município do Rio de Janeiro e a do resto do estado. Capital do Império e da República, o Rio de Janeiro tinha construído sua identidade como espaço-síntese da nação e da nacionalidade. Mesmo com a transferência da capital federal, a Guanabara preservara a maior parte das funções de principal centro político do país. A perda desses atributos só iria ocorrer no início da década de 1970, acompanhada, como não podia deixar de ser, de um efetivo investimento em dotar Brasília, capital de direito, das atribuições de uma capital de fato.<sup>25</sup>

A fusão e o desejo de transformar o Rio em “um município como outro qualquer” aprofundavam a política de esvaziamento da cidade como tradicional vitrine do país. O processo de municipalização, que implicou a subordinação do poder local ao governo do estado e a irracional redistribuição dos bens e serviços da ex-Guanabara (o estádio do Maracanã e o Teatro Municipal ficaram, por exemplo, sob a responsabilidade da administração estadual), expressa as contradições do projeto da fusão, ao querer retirar da antiga capital a simbologia de cartão postal do país, mas ao mesmo tempo concebê-la como um dínamo incumbido de levar energia para o novo estado.<sup>26</sup>

A identidade política carioca seria um fator de resistência ao projeto político do governo federal, pois a perda da condição de cidade-estado foi sentida por boa parte da população como um “esvaziamento” da densidade política da cidade.<sup>27</sup>

Outro documento do Arquivo Geisel reforça a ideia de que a construção de uma nova identidade regional estava na ordem do dia das preocupações do governo e envolvia a dissolução de traços do passado e das antigas funções da cidade do Rio. Em um despacho do ministro Armando Falcão com o presidente Geisel, datado de 12 de junho de 1974, foi colocada em pauta uma solicitação do senador arenista Paulo Torres no sentido da preservação do Palácio Monroe,

---

25 Ver Motta (2001b, p. 40).

26 Ver Moreira (2002).

27 Ver Motta (2001a).

antiga sede do Senado no Rio. O ponto de vista do governo federal, expresso através dos argumentos de Armando Falcão, era que seria do agrado oficial “a transferência para Brasília do núcleo daquela casa do parlamento que ainda funciona no antigo Palácio Monroe, no Rio, que está mal conservado internamente e dilacerado pelas obras do metrô”. O argumento de Paulo Torres era que “o núcleo do Senado do Monroe é ponto de encontro dos senadores, quando se deslocam para a Guanabara, e que ficariam tristes se o prédio desaparecesse”.<sup>28</sup>

O desfecho dessa história, como todos sabem, foi a demolição do Monroe ainda durante o governo Geisel, sob a justificativa de que facilitaria a construção do metrô. No entanto, percebe-se aqui que o que estava em jogo era outra coisa. O Monroe foi construído em 1906 para acolher a III Conferência Pan-Americana, abrigou a Câmara dos Deputados de 1914 até 1925, e de então até a transferência da capital para Brasília, em 1960, foi a sede do Senado Federal. Palco de instituições e eventos relevantes, era um símbolo dos mais importantes da memória do Rio-capital. Sua destruição enquadrava-se no esforço de apagar as marcas de uma representação do Rio como centro da nacionalidade. Uma nova faceta da fusão emerge da documentação do Arquivo Geisel.

Mais do que controlar as eleições de 1974 e domesticar a oposição emedebista, o que estava em pauta era criar um novo polo de desenvolvimento. Mas isso significou também mudar o papel simbólico do Rio de Janeiro. A fusão, em nome de um projeto de desenvolvimento nacional, implementou estratégias políticas de disciplinarização da cidade do Rio e de diluição de uma identidade ancorada num passado de capital do país. A partir do governo Geisel, a transferência da capital para Brasília estava definitivamente consumada.

### **A implantação da fusão**

Além das dificuldades inerentes à construção de uma nova

---

28 *Apud* Ferreira (2002, p. 168).

identidade regional, materializadas nas resistências à integração das populações carioca e fluminense, que não se sentiam portadoras de elementos identitários comuns, a implantação da fusão teve de enfrentar um importante problema: a reorganização político-partidária do novo estado, que trouxe efeitos danosos tanto para a Arena quanto para o MDB.

### *Chaguismo x amaralismo*

No MDB, a liderança exercida por Chagas Freitas e Amaral Peixoto, respectivamente na cidade e no estado do Rio, dificultava a unificação dos dois diretórios. Tratava-se de conciliar duas correntes políticas, a dos chaguistas e a dos amaralistas, ou, caso isso fosse impossível, de decidir quem ganharia a partida. Em um primeiro momento, chaguistas e amaralistas procuraram encontrar pontos de entendimento de modo a evitar cisões. Esse espírito pode ser detectado nas eleições de outubro de 1974, quando os diretórios carioca e fluminense do MDB atuaram de forma cooperativa. A colaboração se refletia tanto nas palavras dos diferentes políticos quanto no espaço que muitos amaralistas encontraram nos jornais comandados por Chagas Freitas.

Essa tentativa de conciliação teria, contudo, vida curta. Ainda em dezembro de 1974, o MDB carioca, sob a liderança de Chagas Freitas, instituiu uma subcomissão encarregada de formar o diretório único do partido no novo estado. Esse procedimento provocou o protesto de Amaral Peixoto, que denunciou ao diretório nacional a tentativa de Chagas de marginalizá-lo no processo de fusão dos diretórios estaduais. O conflito entre os dois tornou-se aberto quando, sob o patrocínio do diretório nacional, se formou a comissão executiva provisória do partido, para cuja presidência foi indicado Amaral Peixoto. A comissão executiva provisória teria a função de orientar os trabalhos de unificação até a eleição do novo diretório estadual, prevista para agosto de 1975. Ainda que o diretório nacional do MDB pretendesse agradecer às duas correntes, era evidente a predominância do grupo amaralista no

controle das principais tarefas a serem executadas pela comissão executiva provisória. Esse fato provocaria atritos que levariam à inviabilidade da tarefa e ao desligamento oficial de Chagas Freitas do partido.

Uma consequência do desligamento de Chagas foi a obtenção do controle formal do partido no novo estado do Rio de Janeiro por Amaral Peixoto. No entanto, o afastamento não significou na prática a renúncia de Chagas à sua liderança no MDB. Como afirma Paulo Duque, “Chagas nunca esteve fora do partido. Ele apenas se desligou, mas continuava comandando, lá do jornal *O Dia*. Disso não há qualquer dúvida: o comando do partido era no jornal, nós quase não íamos ao partido”.<sup>29</sup> Por esse depoimento percebe-se que, embora tivesse conquistado a chefia formal do MDB no novo estado, Amaral estava longe de deter seu controle efetivo naquele momento. Seu propósito era criar todos os empecilhos para a consolidação da liderança de Chagas, mas as condições não o favoreciam inteiramente, tanto em uma esfera mais ampla, ligada à sua inserção no regime militar, quanto do ponto de vista dos recursos políticos de que dispunha para garantir suas bases.

O próprio Amaral Peixoto reconhecia que Chagas tinha maiores ligações com o governo federal, enquanto ele, embora fosse tratado com consideração, tinha relações limitadas com os presidentes militares. Por aí pode-se perceber o quão difícil era para Amaral enfrentar a concorrência chaguista. Já mesmo antes da fusão, Chagas tinha começado a penetrar no interior fluminense com o objetivo de minar as relações de Amaral.

Os recursos políticos de Chagas Freitas e sua distribuição entre os integrantes de seu grupo também são apresentados como fatores fundamentais para a atração de novos correligionários. Segundo Paulo Duque,

Chagas tinha um poder imenso em relação aos seus correligionários, porque ele efetivamente nos dava cobertura. Por exemplo:

---

29 *Apud* Sarmiento (1998).

pesquisa é uma coisa que tem muita influência numa eleição; ele fazia pesquisa no jornal *O Dia*, colocava nos primeiros lugares quem ele queria, e pronto! Era um craque.<sup>30</sup>

Parece claro, portanto, que naquela conjuntura os recursos políticos de Amaral eram muito limitados, uma vez que ele não tinha moeda de troca para garantir a fidelidade de seus aliados no interior fluminense. Amaral contava fundamentalmente com seu carisma, além da rede de relações pessoais construída ao longo de sua carreira. Mas, ao que tudo indica, seu estilo político mostrava-se de pouca eficácia diante dos mecanismos de que Chagas dispunha – a imprensa e uma boa relação com o regime militar.

Se no território onde tinha suas raízes políticas Amaral enfrentava tantas dificuldades, na antiga Guanabara a situação não era melhor. Chagas havia montado aí uma eficiente máquina política durante seu governo, no início dos anos 1970. A perda do controle da máquina do estado com a nomeação de Faria Lima para governador não chegou a abalar de forma substantiva seu domínio.

A despeito dessas desvantagens, Amaral Peixoto não recuou. Ao contrário, partiu para a ofensiva, tentando conquistar o apoio dos segmentos de esquerda do MDB carioca. Os parlamentares “autênticos” do Rio de Janeiro, que não dispunham de espaço no esquema político chaguista, viam o líder fluminense como uma alternativa para ampliar sua área de ação. A partir das eleições de 1974, quando um maior número de “autênticos” foi eleito, criaram-se maiores possibilidades de articulação política para esse grupo, e o bom entendimento com Amaral tornou-se interessante para ambas as partes.

Nesse quadro, pode-se logo perceber que um campo de disputa entre chaguistas e amaralistas especialmente sensível seria a Assembleia Constituinte do novo estado, instalada em março de 1975. Dos 94 deputados que a compunham, o MDB tinha elegido 63, sendo

---

30 Sarmiento (1998, p. 127).

38 na então Guanabara e 25 no antigo estado do Rio. Dos 31 eleitos pela Arena, 19 eram do antigo estado do Rio e 12 da Guanabara. A superioridade, na composição da Assembleia, do MDB sobre a Arena, da Guanabara sobre o antigo estado do Rio, e sobretudo de chaguistas sobre amaralistas fica bastante clara quando se analisa a composição da mesa diretora. Foram escolhidos 12 deputados pelo critério de proporcionalidade, o que significou oito membros do MDB e quatro da Arena. Dos oito emedebistas, metade era composta por deputados da Guanabara, todos chaguistas, e a outra metade por deputados do estado do Rio, mas apenas três eram amaralistas. Na definição dos cargos de direção, a possibilidade de influência da Arena, como partido minoritário, ficou muito reduzida.

A elaboração de uma Constituição para o novo estado do Rio de Janeiro constituía, sem dúvida, um fato novo no cenário político da época, marcado pelas limitações impostas ao Poder Legislativo pelos atos institucionais do regime militar. Os representantes da Arena procuraram enfatizar a distensão política então em curso, apontando a Constituinte como uma prova da face democrática do governo, sobretudo por ser o MDB o partido majoritário.

Uma avaliação da atuação das forças chaguistas no processo de eleição dos constituintes e na própria elaboração da Constituição do novo estado permite perceber os limites da ação de Amaral Peixoto. Embora o líder fluminense tivesse o apoio da direção nacional do MDB, muito mais do que Chagas, era evidente que sua ofensiva não tinha sólidas bases de sustentação. Também diante da Justiça Eleitoral a posição de Amaral Peixoto era pouco confortável: assim, em junho de 1975, o TSE confirmou a decisão do TRE do Rio de Janeiro, datada de maio, declarando nulos os atos da comissão executiva provisória, ou seja, dando a vitória, nessa primeira batalha judicial, ao grupo chaguista.<sup>31</sup>

Inúmeros foram os conflitos, partidários e judiciais, que ao final, como já se esperava, levaram o grupo de Amaral Peixoto à derrota.

---

31 Também uma oposição dividida; ver *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 jul. 1975.

Uma avaliação das diferentes etapas desse conflito mostra que Amaral, além de procurar garantir suas tradicionais bases fluminenses e acolher novos aliados do grupo dos “autênticos” cariocas, sempre usou, como principal recurso político, seu prestígio no MDB nacional para garantir o controle sobre a comissão executiva provisória e até mesmo para questionar a permanência dos chaguistas no MDB, tendo em vista sua atuação favorável ao regime militar, contrária, portanto, ao programa oposicionista.

Do outro lado, os chaguistas contavam com uma máquina política ainda bem azeitada, uma vez que o governo de Faria Lima não desestruturara os esquemas clientelísticos montados na administração estadual antes da fusão. Dispunham ainda de um importante instrumento, que eram os jornais *O Dia* e *A Notícia*, e contavam com uma grande simpatia do Poder Judiciário estadual, o que garantiu sua vitória em todos os processos judiciais para controlar o MDB. Na esfera da política nacional, buscavam neutralizar a ação de Amaral Peixoto através de uma aproximação com Tancredo Neves, vice-presidente do partido, que tinha uma postura mais conciliatória diante do regime militar e encarava conseqüentemente de forma mais complacente as atitudes chaguistas, consideradas desviantes pelo presidente Ulisses Guimarães. Além disso, procuravam neutralizar os amaralistas denunciando o envolvimento do proscrito PCB com parlamentares do grupo “autêntico” do MDB carioca, sob o patrocínio do próprio Amaral Peixoto.<sup>32</sup>

Apesar dessa derrota do grupo amaralista na escolha da comissão executiva, Chagas Freitas não podia eliminar a participação de Amaral Peixoto e seus aliados no MDB. O líder fluminense tinha uma longa tradição política no estado e contava com fortes aliados na direção nacional do partido. É nesse contexto que se pode perceber a abertura de alguns canais de diálogo entre os dois grupos, com vistas à realização das eleições municipais de 1976.

---

32 “Bloco Amaral-Lisâneas em desespero com a derrota certa na Convenção do dia 18” (*O Dia*, Rio de Janeiro, 10 jan. 1976).

As duas correntes se aproximaram e estabeleceram acordos formais, que, no entanto, não evitaram um conflito permanente, como se viu no caso de Niterói, onde, segundo a imprensa, a grande disputa não seria entre o MDB e a Arena, e sim entre os dois mais fortes candidatos da oposição.

Na reta final da campanha eleitoral, no mês de novembro, o jornal *O Dia* divulgava suas “prévias eleitorais”, que favoreciam os candidatos chaguistas, constituindo-se em importante instrumento de campanha. No início de novembro, o jornal fazia prognósticos otimistas. O MDB tinha então plena confiança em uma vitória estrondosa, que lhe permitiria eleger a maioria dos prefeitos e vereadores.

O resultado das eleições municipais de 1976 deu de fato uma vitória expressiva ao MDB. Na cidade do Rio de Janeiro, o partido oposicionista obteve 102 mil votos a mais que em 1974 e conquistou 2/3 da Câmara Municipal, com 15 vereadores contra seis eleitos pela Arena. No que diz respeito à disputa Chagas-Amaral, a vitória chaguista foi estrondosa, já que, dos 15 vereadores do partido, 11 pertenciam a essa corrente. Esses resultados mostravam com clareza que a política carioca estava sob o controle chaguista e que as investidas amaralistas para ampliar suas bases na antiga Guanabara tinham sido infrutíferas. Já no interior fluminense, a dinâmica eleitoral mostrou maior complexidade, pois mesmo com o crescimento do MDB, que dobrou o número de prefeituras conquistadas, a Arena permaneceu com a maioria delas.

Mesmo não se dispondo de dados precisos sobre as conquistas chaguistas nos municípios fluminenses, fica bastante evidente que Amaral Peixoto não conseguiu neutralizar as investidas do líder carioca, que com rapidez, e graças ao apoio de seus jornais, obtinha adeptos nos municípios do interior.<sup>33</sup> Amaral Peixoto ainda manteve posições

---

33 De acordo com Eli Diniz (1982, p. 71), a penetração chaguista no interior fluminense se deu graças às táticas utilizadas, de alianças e composições eleitorais nos municípios, viabilizadas sobretudo pela existência de uma

importantes, como a prefeitura de Niterói, conquistada por seu genro Moreira Franco, mas é inegável que estava sendo bastante pressionado.

Quando, em 1º de abril de 1977, o presidente Geisel pôs o Congresso em recesso e decretou um conjunto de medidas – o “pacote de abril” – visando a preservar a maioria governista no Legislativo e o controle do governo sobre os cargos executivos em todos os níveis, novos objetivos se colocaram para a oposição: era preciso unir forças para sobreviver e evitar novos recuos no processo de abertura política.

A consolidação do chaguismo como força hegemônica no MDB do novo estado do Rio de Janeiro nas eleições municipais de 1976 sem dúvida abriu caminho para a volta de Chagas Freitas ao partido. Seu afastamento fora apenas formal, mas era preciso uma volta também formal para que sua carreira política pessoal pudesse prosseguir. Em 7 de julho de 1977, Chagas Freitas reintegrou-se afinal ao MDB, e Tancredo Neves mais uma vez atuou tentando aproximar os dois líderes, articulando o que se chamou de “a pacificação do MDB”. O objetivo do acordo entre as correntes rivais era o fortalecimento do partido nas eleições indiretas para o governo do estado e para uma vaga no Senado, e diretas para os legislativos federal e estadual, previstas para 1978.

As análises e interpretações sobre o acordo Chagas-Amaral, cujas negociações se iniciaram em julho de 1977, são muitas vezes discordantes, especialmente diante da falência das negociações após as eleições para o governo do estado, em setembro de 1978. Conforme os acertos do acordo, em 2 de junho de 1978 Chagas Freitas teve seu nome aprovado como candidato a governador, enquanto Amaral Peixoto foi confirmado como candidato indireto ao Senado. Porém, em agosto seguinte, quando a convenção nacional do MDB se reuniu, foi aprovada uma tomada de posição contrária à eleição indireta para o Senado. Agora, o conflito que se anunciava não seria mais entre chaguistas e amaralistas, e sim interno ao próprio grupo adepto, ou

---

população sensível à imprensa chaguista, de perfil semelhante ao da população dos subúrbios cariocas.

pelo menos simpatizante, de Amaral Peixoto, formado pelos “autênticos” e os “independentes”.

As longas conversações para a viabilização do acordo, bem como a não divulgação exata de seus termos, já indicavam os problemas e limites de sua concretização. Ainda assim, a partir do segundo semestre de 1977, pôde-se perceber que o processo de apaziguamento das duas correntes do MDB do estado do Rio de Janeiro caminhava. Entretanto, o avanço das negociações envolvendo pessoalmente Chagas e Amaral encontrava resistências dentro das próprias correntes chaguista e amaralista, o que por si só indicava os limites da trégua.

### **Enfraquecimento da Arena e vitória do chaguismo**

A Arena, por seu lado, enfrentava uma situação ainda mais complicada para concorrer às eleições de 1978. A indicação de Faria Lima para governador da fusão e a montagem e funcionamento de seu governo não atenderam às expectativas dos arenistas, que acreditavam que a criação do novo estado seria um trunfo fundamental para virar o jogo político e neutralizar a força do MDB. A própria nomeação de Faria Lima frustrou os arenistas, que acreditavam ser Célio Borja o nome ideal para chefiar o estado. A maneira de Faria Lima conduzir a administração e a política estaduais, sem abrir espaço para que os arenistas usufruíssem das vantagens de pertencer à situação, só aumentou a frustração.

Célio Borja, o autor do projeto da fusão, relata que jamais foi consultado por Faria Lima sobre qualquer assunto referente à vida do estado.<sup>34</sup> Essa postura de Faria Lima não só deixou o partido do governo enfraquecido, como permitiu que o MDB de Chagas Freitas ampliasse seu poder de ação. É verdade que, depois da fusão, Chagas perdeu o controle direto da máquina administrativa do estado e não teve acesso à nova estrutura do município do Rio de Janeiro, fontes fundamentais para a realização de barganhas clientelísticas. Mas,

---

34 Ver Motta (1999, p. 241).

como já se viu, o jornal *O Dia* continuava desempenhando papel fundamental para a manutenção de seu poder político.

É esse quadro complicado da Arena e de suas relações com o governo do estado que talvez explique as tentativas de aproximação de Faria Lima, já no final de seu governo, com Amaral Peixoto, com vistas a promover uma cisão definitiva no MDB e garantir o apoio do líder fluminense a um candidato arenista patrocinado pelo governo.<sup>35</sup> Contudo, dimensionando o desgaste que sofreria com uma aliança com a Arena, Amaral rejeitou essa alternativa, mantendo-se fiel aos compromissos assumidos com Chagas. São essas dificuldades da Arena que explicam o lançamento e a falência de uma candidatura própria ao governo do estado, a de Sizen Sarmento, que cumpriria apenas um papel formal.

O ano de 1978 seria fundamental para os rumos do processo de redemocratização, não apenas porque se realizariam eleições para os governos estaduais e para os legislativos federal e estaduais, mas também, o que é mais importante, porque se elegeria o novo presidente da República. Já no início do ano formalizou-se a candidatura do general Figueiredo, indicada por Geisel, e em agosto foi aprovada pelo MDB a “anticandidatura” do general Euler Bentes Monteiro. Temas como a anistia, as eleições diretas e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte faziam parte da agenda política da oposição.

Chagas Freitas viu-se assim diante de um grande desafio para garantir sua reeleição ao governo do estado do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo em que devia atuar em consonância com seu partido na luta pelo restabelecimento da democracia, não queria deixar de agradar às forças responsáveis pelo regime militar. Ainda que formalmente Chagas tenha afirmado seu compromisso com a chapa do general Euler Bentes, demonstrando fidelidade a seu partido, na prática, quem recebeu seu apoio foi o candidato arenista. Durante todo o ano de 1978, *O Dia* acompanhou os passos de Figueiredo, noticiando

---

35 Ver Ferreira (1999).

positivamente cada uma de suas iniciativas. Com essa postura Chagas selava cada vez mais seus compromissos com o regime militar, ampliando suas bases de apoio nessa esfera. Os resultados das eleições de 1978 mostrariam a eficácia de sua estratégia.

Em 1º de setembro, em todos os estados do Brasil, colégios eleitorais compostos de deputados estaduais e delegados de todas as câmaras municipais elegeram os governadores que exerceriam seus mandatos de 15 de março de 1979 a 15 de março de 1983. Ao mesmo tempo, foram eleitos os vice-governadores e os senadores indiretos. No estado do Rio de Janeiro, o colégio eleitoral possuía 252 membros, sendo 94 deputados e 158 vereadores delegados – 108 representantes da Arena e 144 do MDB. Como era previsto, Chagas Freitas elegeu-se governador, e Amaral, senador. O concorrente de Amaral era Paulo Torres, da Arena, que, no entanto, no dia da votação, renunciou à candidatura. Assim, Amaral Peixoto tornou-se o único emedebista “biônico” no Senado.

Chagas Freitas também foi candidato único ao governo do estado e pôde receber, além dos votos de seu partido, os votos dos arenistas que assim o desejaram, uma vez que a questão não fora fechada na Arena. Chagas Freitas recebeu votos de 225 dos 252 membros do colégio eleitoral, ou seja, 85% dos votos dos delegados da Arena foram depositados em seu nome.<sup>36</sup>

Contudo, antes mesmo das eleições legislativas diretas, marcadas para novembro, uma nova crise se abriu no MDB do estado. O estopim foi a exclusão, da chapa partidária, de 14 candidatos a deputado estadual e federal indicados por Amaral Peixoto.<sup>37</sup> A partir daí começou uma troca de acusações entre amaralistas e chaguistas, em que uns acusavam os outros de terem rompido o acordo e vice-versa.

Outro importante foco de disputa interna foi alimentado pelo

---

36 “Chagas Freitas eleito governador pela quase totalidade do colégio eleitoral” (*O Dia*, Rio de Janeiro, 2 set. 1978).

37 “Amaral exige que Chagas esclareça suas intenções” (*Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 out. 1978).

problema da eleição direta para o Senado. Apoiada pela ala esquerda do MDB e por Amaral Peixoto, a candidatura de Nelson Carneiro sofreu toda sorte de boicote por parte dos chaguistas, mas acabou vitoriosa. Esses diversos episódios, ocorridos ao longo do ano de 1978, demonstram a consolidação de uma aliança entre Chagas e os setores militares para enfrentar a transição política. O regime militar queria conduzir a abertura, mas de forma “gradual e segura”. Chagas tinha um perfil ideal para atuar nesse processo. Incorporado à legenda oposicionista, mas sem partilhar plenamente de seu programa, proprietário de órgãos da imprensa de grande penetração popular e controlador de grande número de votos, o líder carioca poderia desempenhar papel importante na condução da política do Rio de Janeiro no processo de transição.

No dia 15 de novembro de 1978, realizaram-se as últimas eleições diretas sob a vigência do bipartidarismo. Em todo o país, 47 milhões de eleitores foram às urnas. No estado do Rio de Janeiro, 5,1 milhões de eleitores elegeram um senador direto, 46 deputados federais e 70 deputados estaduais. Os resultados do Senado deram uma vitória estrondosa a Nelson Carneiro, com 2.184.900 votos, representando 62,7% do total.<sup>38</sup> No dia seguinte ao pleito, antes mesmo de se divulgarem os resultados oficiais, Nelson Carneiro preferiu atribuir sua vitória ao povo, e não ao antichaguismo, mas frisou que só tomaria uma posição em relação a Chagas Freitas após consultar Amaral Peixoto. No caminho oposto, na mesma ocasião, Chagas “negou que as divergências existentes no MDB afetaram os resultados da oposição, porque no estado do Rio o MDB é invencível” e obteve “maioria estrondosa”. Na Assembleia Legislativa, o MDB obteve 74,1% dos votos, e na Câmara dos Deputados, 74,6%. O partido oposicionista saiu, como se esperava, vitorioso das eleições.

Os chaguistas elegeram a maioria da bancada para a Assembleia Legislativa. Dos 42 emedebistas eleitos, 32 eram ligados ao grupo

---

38 Sandra Cavalcanti recebeu 1.016.228 votos, e Vasconcelos Torres obteve apenas 280.346.

liderado por Chagas Freitas, 11 eram amaralistas, cinco eram independentes e quatro eram “autênticos”, de acordo com o *Jornal do Brasil*. Ainda segundo esse jornal, “na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, a principal bancada não é o MDB, nem a Arena – é o chaguismo, a maioria absoluta. Em tese, pode reformar a Constituição estadual sem pedir reforços a nenhuma legenda”.<sup>39</sup> Entretanto, na Câmara dos Deputados, foram os setores contrários a Chagas que conseguiram eleger a maioria. Dos 35 deputados da bancada fluminense, apenas 11 eram chaguistas, cinco eram amaralistas, oito eram autênticos e 11 eram independentes. Assim, o grupo antichaguista detinha 24 cadeiras, ou seja, aproximadamente 68% do total.

Um balanço da atuação de Chagas Freitas no período pós-fusão demonstra que, a despeito das dificuldades e da resistência de Amaral Peixoto à afirmação de sua liderança, o líder carioca conseguiu sair vitorioso do confronto e garantir o controle político do novo estado do Rio de Janeiro. A habilidade de Chagas em permanecer vinculado à legenda oposicionista do MDB e, ao mesmo tempo, manter relações cooperativas com os militares foi um fator de fundamental importância. Para o regime militar, num momento de transição política em que o processo de abertura sofria avanços e retrocessos, era muito vantajoso poder contar com a ajuda de um político dócil como Chagas, que exercia forte controle sobre o Legislativo estadual e dispunha de um meio de comunicação como o jornal *O Dia*.

A cooperação de Chagas para o processo da fusão, intermediando conflitos gerados pelo funcionalismo público dos dois estados, neutralizando e filtrando reivindicações políticas de suas próprias bases, tornava-o uma relevante linha auxiliar do regime, extremamente útil para evitar desgastes desnecessários que poderiam ser provocados pela decretação de novos atos de força. Desempenhando tal papel, Chagas garantiu para si o espaço político necessário para derrotar de forma

---

39 “MDB voltará a falar da expulsão de Chagas” (*Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 nov. 1978).

clara seu principal adversário, Amaral Peixoto, e iniciar seu segundo governo no estado do Rio de Janeiro, sem precisar contar com a Arena.

### **As eleições de 1982 e a emergência de Brizola**

A unificação das seções carioca e fluminense do MDB e da Arena, conforme foi demonstrado, em vez de criar as bases de estruturação de uma nova elite política capaz de englobar os antigos grupos do estado do Rio e da Guanabara, iniciou um processo de fragmentação, inviabilizando assim a articulação de forças políticas que pudessem dar efetiva sustentação ao projeto da fusão e dessa forma garantir a criação de um novo estado com capacidade para ocupar um espaço de destaque nos quadros do federalismo brasileiro. A fusão, em vez de criar condições para que o novo estado pudesse representar uma consistente força no cenário nacional, na verdade, levou à luta política, que inviabilizou a construção de uma nova identidade regional.

A vitória de Chagas Freitas na eleição para governador do Rio de Janeiro e seu bom relacionamento com o regime militar não foram capazes de criar as necessárias bases de sustentação para garantir estabilidade a seu mandato. O novo governo estadual empossado em março de 1979 iria, assim, enfrentar grandes desafios. O principal deles era penetrar fortemente no interior do estado, de maneira a estimular a fragmentação das forças amaralistas e erodir de forma definitiva as bases de seu principal adversário. Desde o início de seu governo, Chagas preocupou-se em atender as demandas dos municípios fluminenses através da alocação de verbas e recursos públicos para os chefes locais.

Um segundo desafio a ser enfrentado era a obtenção de recursos federais, como forma de atenuar as dificuldades econômicas do novo estado. De fato, a fusão onerou o município do Rio de Janeiro com os novos gastos necessários à instalação dos diversos órgãos de sua prefeitura, cujos orçamentos se mostravam deficitários, ao passo que o governo do novo estado encontrava suas contas comprometidas com

obras e com o custeio de sua máquina administrativa.<sup>40</sup> A alocação de verbas federais no novo estado, no entanto, não seria suficiente para sanar tais dificuldades.

Assim, as situações financeira e econômica não eram boas. A política de contenção financeira implementada pelo governo federal com vistas a combater a inflação trouxera reflexos negativos para a economia estadual, dificultando a continuidade das obras do metrô, uma das principais iniciativas do primeiro governo Chagas Freitas, na antiga Guanabara. Além disso, as contas estaduais apresentavam desequilíbrio, uma vez que a arrecadação de receitas não conseguia cobrir todos os gastos do governo.

Finalmente, havia os problemas decorrentes da dinâmica política da própria cidade do Rio de Janeiro, ligados a crescentes demandas de setores da população carioca por maior participação e cujo melhor exemplo foi o movimento de greve de professores. Todas essas dificuldades exigiam de Chagas novas respostas para garantir o sucesso de seu mandato.

Além das realizações no governo e da maneira como ele se desincumbia dos novos problemas que então se apresentavam, o futuro de Chagas Freitas e de seu grupo político dependia de sua adequação ao novo cenário político-partidário do país. Em 1979, o governo federal deu prosseguimento à “abertura”, levando a efeito um conjunto de medidas cujo objetivo era liberalizar o regime e, ao mesmo tempo, criar condições para a vitória do governo nas eleições gerais de 1982, em que seriam eleitos novos governadores pelo voto direto, após 17 anos, e também os senadores e deputados que, em conjunto com os delegados estaduais, formariam o colégio eleitoral responsável pela futura eleição presidencial.<sup>41</sup> Duas questões centrais apresentavam-se como desafios para o governo: a anistia política, que permitiu o retorno ao país e à atividade pública de antigas lideranças políticas

---

40 Ver Moreira (2002).

41 Ver Freire (1999, p. 219).

cassadas e perseguidas pelo regime, as quais passariam a concorrer com a cúpula emedebista pelo controle do campo oposicionista, e a reformulação partidária, que extinguiu o bipartidarismo.<sup>42</sup>

Dessa forma, foram criados o Partido Democrático Social (PDS), governista e herdeiro da Arena; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que abrigou as principais lideranças emedebistas, de linha oposicionista e mais à esquerda no espectro político do que o antigo MDB; o Partido Popular (PP), agremiação centrista surgida em torno da liderança de Tancredo Neves, incluindo tanto os moderados do MDB quanto setores dissidentes governistas, bem como o nome de Chagas Freitas; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), liderado pela ex-deputada federal Ivete Vargas, que disputava com o PDT a herança do trabalhismo; o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado por Leonel Brizola, cuja meta era recompor o legado getulista e, ao mesmo tempo, incorporar novas lideranças de esquerda para constituir uma agremiação com perfil socialista; e o Partido dos Trabalhadores (PT), liderado pelo metalúrgico Luiz Inácio da Silva, o Lula, um partido de base operária que congregava setores de esquerda não-comunista e tinha como proposta construir um novo tipo de socialismo.<sup>43</sup>

Nessa nova conjuntura, o chaguismo procurava adequar-se aos novos tempos, redefinindo as formas de atuação de suas principais lideranças. A ida de Chagas para o PP permitiu ao seu grupo um maior espaço de atuação na esfera federal. Apresentando como cacife sua poderosa máquina político-eleitoral no Rio de Janeiro, o líder carioca passava a usufruir do direito de articular nomes para ocupar postos-chave na nova estrutura partidária, criando possibilidades de maior participação nos debates de questões políticas nacionais. O grande beneficiário foi o deputado federal e afilhado político de Chagas Miro Teixeira, que até então tinha concentrado sua atuação nas questões locais e viu-se, a partir de então, em condições de ampliar o espectro

---

42 Ver DHBB (2001, p. 2194-2197).

43 Ver Pandolfi (2002, p. 108).

de sua ação ao ocupar novos espaços na agremiação política recém-criada. Enquanto Chagas continuava a atuar na esfera estadual, controlando o funcionamento de sua máquina política, Miro Teixeira voltaria sua atenção mais para a esfera federal, visando garantir espaços para seu grupo nos rumos do debate da política nacional.<sup>44</sup>

A experiência partidária de Chagas e seu grupo no PP, no entanto, teria vida curta. Ao se aproximarem as eleições de 1982, o Executivo federal, preocupado com a incerteza dos resultados eleitorais e com os rumos da abertura política, preparou um novo pacote político eleitoral a ser apreciado pelo Congresso e que acabou aprovado por decurso de prazo.

Por outro lado, a escalada terrorista implementada por grupos de extrema-direita – materializada em atentados a bancas de jornal, cartas-bombas e, principalmente, no atentado do Riocentro, ocorrido em 1º de maio de 1981 no Rio de Janeiro, em que se pretendia explodir uma bomba para atingir milhares de participantes de uma festa em homenagem aos trabalhadores – criava um clima de incerteza política sobre os rumos do processo de redemocratização. A não apuração e a não punição desses atos terroristas obrigaram o governo a reformular sua estratégia gradual de abertura política implementada desde o governo Geisel.<sup>45</sup>

Inseguro quanto aos resultados eleitorais do próximo pleito, e temeroso das possíveis consequências daí advindas, o regime militar implementou uma nova legislação eleitoral visando garantir ao partido governista a maioria na composição do Congresso que escolheria o sucessor de Figueiredo.<sup>46</sup> A nova reforma eleitoral, que ficou conhecida como o “pacote de novembro”, proibia as coligações partidárias através da vinculação de votos, obrigando o eleitor a votar em todos

---

44 Sobre a ascendente trajetória política de Miro Teixeira, ver Marcos de Sá Correia (*apud Freire, 1999*). Ver também Sarmiento (2002, *esp. cap. 6*).

45 Ver DHBB (2001, p. 2196).

46 Ver Ferreira e Sarmiento (2002, p. 490).

os candidatos de um mesmo partido.<sup>47</sup>

O resultado imediato da nova legislação foi a inviabilização do Partido Popular, que apresentava uma estrutura organizacional precária na maioria dos estados e contava poder realizar coligações com outras forças políticas. Suas principais lideranças, Chagas e Tancredo, logo passaram a tratar da reincorporação de seu partido ao PMDB, dada a impossibilidade de estabelecer alianças partidárias pragmáticas em diferentes estados. Assim, a proibição de coligações partidárias estabelecidas pelo “pacote de novembro” provocou efeitos imediatos no processo eleitoral, estimulando a reaglutinação de setores de oposição em torno do PMDB.

No quadro nacional, a incorporação do PP ao PMDB foi absorvida sem maiores resistências; no estado do Rio de Janeiro, porém, redundou em grandes dificuldades e divergências. No PMDB fluminense, as articulações em torno da candidatura do senador Saturnino Braga para o governo do estado já estavam avançadas, e o retorno ao partido das forças chaguistas significava enfrentar novamente uma convivência com adversários que ao longo dos anos tinha-se mostrado extremamente difícil.<sup>48</sup>

No trabalho de construção do acordo de incorporação do PP, Miro Teixeira conquistou posição de destaque. Sua estratégia era ocupar uma posição-chave no novo PMDB fluminense e garantir sua indicação como candidato ao governo do estado. No seu entender, não bastava fundir as estruturas partidárias, era necessário formular novas estratégias para reunir setores mais à esquerda do PMDB e as bases chaguistas. Miro Teixeira percebia que, a despeito das restrições impostas pelo regime militar, a abertura política estava se aprofundando e de alguma forma seu ritmo escapava ao controle do governo. O sucesso político de sua candidatura estava condicionado a uma aproximação com os setores de esquerda do partido. Nesse contexto,

---

47 Ver Fleischer (1988, p. 79); DHBB (2001, p. 4342).

48 Ver a entrevista de Roberto Saturnino Braga concedida ao Programa de História Oral do CPDOC/FGV, jul. e dez. 1992.

Chagas, então governador do Estado, mantinha-se distante das estratégias elaboradas para a campanha eleitoral. Na nova conjuntura política, era menor sua margem de manobra, não só pelo fortalecimento dos antigos setores do PMDB, mas também pelo fortalecimento e independência da liderança de Miro Teixeira.<sup>49</sup>

O novo cenário aprofundava ainda mais a fragmentação do quadro político. Já em 1980, por ocasião da reformulação partidária, Amaral Peixoto e seu grupo não ingressaram no PMDB e deixaram o partido de oposição para participar da fundação do PDS, a convite do governo federal. Amaral Peixoto e seu genro Moreira Franco, então prefeito de Niterói, após enfrentar inúmeras dificuldades impostas pelos chaguistas na disputa pelo controle do MDB, optaram por engajar-se no novo partido do governo, juntando-se aos seus tradicionais adversários, os ex-udenistas. Acreditando que essa nova opção poderia restaurar seu poder político do passado, Amaral fortaleceu a gestão de Moreira Franco em Niterói, angariando expressivos recursos federais para o município. O passo seguinte foi a articulação de Moreira Franco como candidato do PDS ao governo do estado do Rio.

O processo eleitoral de 1982 no Rio de Janeiro foi marcado por enorme volatilidade do eleitorado. Num primeiro momento assistiu-se à ascensão da candidatura de Sandra Cavalcanti, do PTB, seguida pelo nome de Miro Teixeira. A seguir pôde-se verificar uma indecisão eleitoral, quando estavam mais ou menos empatados Miro Teixeira, Moreira Franco e Leonel Brizola, para finalmente ficar evidenciada a ascensão meteórica de Leonel Brizola.<sup>50</sup>

Enquanto os chaguistas perdiam terreno e a candidatura de Miro enfrentava um processo de desgaste, uma nova estrela política despontava na disputa eleitoral: Leonel Brizola, que, recém-chegado do exílio, disputaria as eleições contra lideranças políticas consolidadas

---

49 Ver Freire (1999, p. 231).

50 Ver Figueiredo, Lima Jr. e Souza (1985, p. 20).

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

e suas respectivas máquinas eleitorais.<sup>51</sup> Inicialmente tímida, a candidatura de Brizola ganhou corpo a partir dos debates organizados pelas emissoras de rádio e de televisão, que lhe garantiram grande publicidade. Adotando um discurso agressivo, Brizola passou a se identificar como o candidato de oposição, tanto em nível federal quanto estadual, apelando, em linguagem simples e direta, à “consciência do eleitor”.<sup>52</sup>

A partir de setembro, Brizola tornou-se o centro das atenções na disputa eleitoral, à medida que utilizava com bastante competência os espaços de debate eleitoral para promover uma candidatura nitidamente oposicionista, contando inclusive com a adesão de líderes esquerdistas históricos, como Francisco Julião e Luís Carlos Prestes.

Sua campanha contou fundamentalmente com a adesão de eleitores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, enquanto o interior permaneceu dividido entre as candidaturas de Moreira e Miro. De outro lado, o caráter oposicionista de sua candidatura, a alusão ao legado varguista e a ênfase em questões de grande apelo para amplos setores da população, como educação e segurança, acabaram por atrair uma parcela significativa de eleitores formadores de opinião, naquela altura simpáticos às causas populares defendidas pela candidatura pedetista.

Também pode ser apontado como fator responsável pelo sucesso de Brizola o impacto das candidaturas proporcionais apresentadas por sua legenda, que incluía personalidades que debutavam na política profissional e possuíam grande apelo popular, como o líder indígena Mário Juruna e o cantor Aguinaldo Timóteo. Tal estratégia se mostrou bem-sucedida ao reforçar o caráter oposicionista e independente da candidatura Brizola, sublinhando a identificação do partido com uma visão nova da atividade política, que deveria comportar elementos pouco presentes no jogo político tradicional até então.<sup>53</sup> Desse modo, a cam-

---

51 Ver Sento-Sé (1999, p. 219).

52 *Ibid.* p. 223.

53 Sobre o impacto da campanha brizolista junto aos setores populares nas eleições de 1982, ver o depoimento de Arlindenor Pedro de Souza em Ferreira,

panha política de 1982 no Rio de Janeiro recuperou uma dimensão festiva, com intensa mobilização dos setores populares, em contraste com o predomínio da frieza na moderna lógica das democracias de massa.<sup>54</sup>

Impondo-se diante das incertezas do processo de abertura política do país, a campanha de Brizola sofria pressões do governo federal, que chegou a se pronunciar a respeito dos riscos que a candidatura pedetista no Rio representava para o processo de abertura,<sup>55</sup> passando a apoiar fortemente o candidato do PDS, Moreira Franco, que passou a contar com seus recursos. Por sua vez, Chagas Freitas também disponibilizara a máquina estadual à candidatura de Moreira, uma vez que se distanciava do candidato de seu partido, Miro Teixeira. O resultado final do pleito garantiu a vitória de Brizola. O líder trabalhista não só derrotou seu principal adversário, Moreira Franco, e um esquema de fraude montado para beneficiá-lo através da transformação dos votos de Brizola em brancos e nulos, mas também inaugurou uma era na política fluminense. A vinculação de votos permitiu que o PDT, partido que até então não possuía uma base de sustentação mais consistente, elegeisse uma expressiva bancada parlamentar, passando a se constituir na principal força política no estado do Rio. O rompimento de Miro Teixeira com Chagas Freitas durante o processo eleitoral e a própria derrota do candidato do PMDB levaram a um esgotamento do poder do grupo chaguista. A esquerda peemedebista foi a grande perdedora no pleito, e o número de parlamentares eleitos aliados do líder carioca declinou sensivelmente.<sup>56</sup> Por sua vez, o PT, que tinha lançado a candidatura de Lisâneas Maciel para o governo do estado, não conseguiu angariar apoio do eleitorado fluminense, obtendo resultados eleitorais inexpressivos.<sup>57</sup>

---

Rocha e Freire (2001).

54 Ver Sento-Sé (1999, p. 225).

55 Ver *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 jan. 1982.

56 Ver Sarmiento (2002, cap. 6).

57 Ver Ferreira, Rocha e Freire (2001).

Enfraquecida com a derrota de seu candidato Moreira Franco ao governo do estado, a corrente amaralista perdeu definitivamente espaço político. A vinculação de Amaral ao PDS não tinha trazido os resultados esperados. Ainda que seu novo partido, na esfera federal, mantivesse forças para controlar o ritmo do processo de abertura política, no estado do Rio de Janeiro ele tinha sofrido total esvaziamento, especialmente depois da transferência de Moreira Franco para o PMDB, com vistas a disputar as futuras eleições de 1986 para o governo do estado.<sup>58</sup>

Um balanço final das eleições de 1982 demonstra que Brizola impôs uma veemente derrota às máquinas federal e estadual, além de se projetar como figura nacional, visto que foi o único governador eleito fora do circuito PMDB/ PDS. No Rio de Janeiro, a vitória de Brizola foi encarada, pelo menos entre parte dos pedetistas, como a quebra num ciclo político do estado, desfazendo a supremacia do antigo MDB e redefinindo o arranjo político estadual.<sup>59</sup>

Os efeitos da vitória de Brizola não ficariam, no entanto, restritos ao campo político fluminense: o líder trabalhista encarava sua volta à vida partidária e sua nova tarefa de governar o Rio de Janeiro como um trampolim para a Presidência da República.

Depois dos resultados eleitorais de 1982, a luta pelas eleições diretas para presidente ganhou novo impulso. Ao longo de 1984, a campanha “Diretas Já” incendiou o país, mobilizando amplos setores da população e contando com o apoio dos principais governadores da oposição – Brizola (RJ), Tancredo Neves (MG) e Franco Montoro (SP). Nesse contexto, o governador fluminense, acionando seu capital simbólico de herdeiro do trabalhismo e líder de massas, iria conquistar cada vez mais espaços na política nacional, tornando-se um ator importante e uma força política emergente com capacidade de interagir nos rumos da reconstrução da democracia no país.

---

58 Ver Ferreira (1999a).

59 Ver Sento-Sé (1999).

## Conclusão

Passados 50 anos da fusão do Rio de Janeiro, podemos nos desprender das lutas do momento e perceber com clareza que setores da elite política e econômica carioca endossaram o projeto de Geisel e tiveram efetiva participação na sua implementação. A não concretização dos objetivos almejados – a obtenção de recursos do governo federal para dinamizar a economia do novo Estado (no que se refere às elites econômicas) e a ampliação do espaço político da Arena carioca (inviabilizada com a postura adotada por Faria Lima de não atender às demandas dos arenistas, garantindo as conquistas chaguistas pré-fusão) – gerou um grande desapontamento entre seus partidários, que procuraram então se desvincular completamente da iniciativa, passando a atribuir ao governo federal a responsabilidade exclusiva pela medida.

O fato de não ter sido atingida a principal meta do projeto da fusão – criar um novo estado do Rio como polo econômico dinâmico, dotado de força política e capaz de estabelecer um equilíbrio federativo diferenciado e, paralelamente, construir uma nova identidade política e cultural para este ente – produz até hoje um sentimento de perda e insatisfação. A eterna busca de uma idade de ouro, localizada ora na época do Rio-capital, ora na época da cidade-estado, é o indício de laços identitários frágeis e de uma memória dividida, aspectos que marcam a trajetória das duas partes que compõem o atual estado.

Por outro lado, as eleições de 1982 e a vitória de Brizola para o governo do estado encerraram um ciclo da vida política fluminense, provocando o definitivo afastamento de cena de duas de suas mais tradicionais lideranças, Amaral Peixoto e Chagas Freitas. Com isso, o projeto político de Geisel, no que se refere tanto à fusão do Rio de Janeiro quanto ao ritmo e aos contornos do processo de transição política no país, sofreram abalos importantes.

## Referências

ABREU, Alzira Alves de; BELOCH, Israel; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer (Coords.). *DHBB — Dicionário*

- histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2001.
- ALBERTI, Verena; SARMENTO, Carlos Eduardo; ROCHA, Dora (Orgs.). *Mario Henrique Simonsen: um homem e seu tempo*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *A fusão: análise de uma política pública*. Brasília: Ipea/Iplan, 1979. (Estudos para o Planejamento, 21).
- D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. Rio de Janeiro: historiografia e fontes. *BIB — Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 36, 1993.
- \_\_\_\_\_. Uma relação de amor e ódio. In: FERREIRA, Marieta de Moraes. *Em busca da idade de ouro. As elites políticas fluminenses na Primeira República*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). *Crônica política do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). *Hamilton Xavier e Saramago Pinheiro (depoimentos)*. Rio de Janeiro: FGV, 1999a.
- \_\_\_\_\_. A fusão: chaguismo x amaralismo. In: SARMENTO, C. E. (Org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV, 1999b.
- \_\_\_\_\_. Memória política e história do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, M. de M. (Coord.). *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: FGV, 2000a. p. 7-33.
- \_\_\_\_\_. O arquivo Geisel e os bastidores da fusão. In: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (Orgs.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 2000b.
- FERREIRA, Marieta de Moraes; GRYNSZPAN, Mário. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, M. de M. (Coord.). *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

- FERREIRA, Marieta de Moraes; ROCHA, Dora; FREIRE, Américo (Orgs.). *Vozes da oposição (depoimentos de Lysâneas Maciel, Heloneida Studart, Modesto da Silveira, Iramaya de Queiroz Benjamin, Raymundo de Oliveira, Arlindenor Pedro de Souza, Francisco Amaral, Jó Rezende)*. Rio de Janeiro: Graflin, 2001.
- FERREIRA, Marieta de Moraes; SARMENTO, Carlos Eduardo. A República brasileira: pactos e rupturas. In: GOMES, Angela de Castro; PANDOLFI, Dulce; ALBERTI, Verena (Coords.). *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/CPDOC, 2002.
- FLEISCHER, David. *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: UnB, 1988.
- FREIRE, Américo. O governador do estado do Rio de Janeiro. In: SARMENTO, C. E. (Org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo. Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969). In: *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 24, 1999.
- MOREIRA, Marcela Gonçalves Rocha. *O Rio não é um município qualquer: a fusão e a criação do município do Rio de Janeiro (1975)*. Dissertação (Mestrado em História) – IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- MOTTA, Marly Silva da. Que será do Rio? – refletindo sobre a identidade política da cidade do Rio de Janeiro. In: *Tempo – Revista do Departamento de História da UFF*, Niterói, v. 2, n. 4, p. 146-174, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Célio Borja (depoimento)*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: FGV, 2001a.
- \_\_\_\_\_. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: FREIRE, A.; SARMENTO, C. E.; MOTTA, M. S. da (Orgs.). *Um estado em questão: 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001b.
- MOTTA, Marly Silva da; SARMENTO, Carlos Eduardo (Orgs.). *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- PANDOLFI, Dulce Chaves. Voto e participação nas diversas repúblicas do Brasil. In: GOMES, A. de C.; PANDOLFI, D.; ALBERTI, V. (Coords.). A

- República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/CPDOC, 2002.
- SARMENTO, Carlos Eduardo (Coord.). *Paulo Duque (depoimento)*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- SARMENTO, Carlos Eduardo. *O espelho partido da metrópole: Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-83): liderança, voto e estruturas clientelistas*. Tese (Doutorado) – Ifcs/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- SENTO-SÉ, João Trajano. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. Os estudos de política no Rio de Janeiro e a criação de um campo de pesquisa. In: CPDOC/FGV. *CPDOC 30 anos*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

### *Anexo I*

- Trabalhos produzidos dentro da linha de pesquisa “*História do Rio de Janeiro*”, do CPDOC (em ordem cronológica)
- FERREIRA, Marieta de Moraes; GOMES, Angela de Castro. Industrialização e classes trabalhadoras no Rio de Janeiro: novas perspectivas de análise. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 24, 1987.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). *A República na Velha Província*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.
- GRYNSZPAN, Mário. Ação política e atores sociais: posseiros, grileiros e a luta pela terra na Baixada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 1990.
- MOTTA, Marly Silva da. *A nação faz cem anos*. Rio de Janeiro: FGV, 1992.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. Rio de Janeiro: historiografia e fontes. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 36, 1993.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. *Em busca da idade de ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.
- FERREIRA, Marieta de Moraes; GRYNSZPAN, Mário. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de História*. Espaço Plural, São Paulo, v. 14, n. 28, 1994.
- MOTTA, Marly Silva da. Carlos Lacerda: de demolidor de presidentes a

- construtor de estados. In: MEIHY, José Carlos Sebe Bom (Org.). *(Re) introduzindo a história oral no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1996.
- FREIRE, Américo Oscar Guichard. Campos Sales e a República Carioca. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora: NHR-UFJF, v. 2, n. 1, 1996.
- FREIRE, Américo Oscar Guichard. Que será do Rio? Refletindo sobre a identidade política da cidade do Rio de Janeiro. *Tempo – Revista do Departamento de História da UFF*, Niterói, v. 2, n. 4, p. 146-174, 1997.
- FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo. Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969). *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 24, 1999.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. O arquivo Geisel e os bastidores da fusão. In: CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (Orgs.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SARMENTO, Carlos Eduardo. *O espelho partido da metrópole: Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-83): liderança, voto e estruturas clientelistas*. Tese (Doutorado) — Ifcs/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- MOREIRA, Marcela Gonçalves Rocha. *O Rio não é um município qualquer: a fusão e a criação do município do Rio de Janeiro (1975)*. Dissertação (Mestrado em História) – Ifcs/UFRJ. Rio de Janeiro, 2002.

## Anexo II

- Trabalhos produzidos pelo CPDOC e publicados pelo Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense (em ordem cronológica).
- FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). *Crônica política do Rio de Janeiro (depoimentos de Barbosa Lima Sobrinho, Villas-Bôas Corrêa, Murilo Melo Filho, Pedro do Coutto, Marcio Moreira Alves, Rogério Coelho Neto, Paulo Branco)*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- FREIRE, Américo (Coord.). *José Talarico (depoimento)*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- MOTTA, Marly Silva da (Coord.). *Erasmus Martins Pedro (depoimento)*. Rio

- de Janeiro: FGV, 1998.
- SARMENTO, Carlos Eduardo (Coord.). *Paulo Duque (depoimento)*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- SARMENTO, Carlos Eduardo (Org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- MOTTA, Marly Silva da (Coord.). *Célio Borja (depoimento)*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord.). *Hamilton Xavier e Saramago Pinheiro (depoimentos)*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FARIAS, Ignez Cordeiro de (Coord.). *Jorge Loretti (depoimento)*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FERREIRA, Marieta de Moraes; ROCHA, Dora; FREIRE, Américo (Orgs.). *Vozes da oposição (depoimentos de Lysâneas Maciel, Heloneida Studart, Modesto da Silveira, Iramaya de Queiroz Benjamin, Raymundo de Oliveira, Arlindenor Pedro de Souza, Francisco Amaral, Jó Rezende)*. Rio de Janeiro: Graffline, 2001.
- MOTTA, Marly Silva da; SARMENTO, Carlos Eduardo (Orgs.). *A construção de um estado: a fusão em debate (depoimentos de Faria Lima, Balthazar da Silveira, Ronaldo Costa Couto, Francisco de Mello Franco, Roberto Paraíso Rocha, Oswaldo Domingues, Israel Klabin, Gilberto Rodriguez)*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da (Orgs.). *Um estado em questão: 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FREIRE, Américo. *Guerra de posições na metrópole: a prefeitura e as empresas de ônibus no Rio de Janeiro (1906-48)*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SARMENTO, Carlos Eduardo. *O Rio de Janeiro na era Pedro Ernesto*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

# EM ALGUM LUGAR DO PASSADO: CULTURA E HISTÓRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO<sup>1</sup>

---

*Antonio Edmilson M. Rodrigues*<sup>2</sup>

O que o leitor encontrará ao ler este texto não é uma análise do passado de uma cidade colonial. Nem mesmo será simplesmente a história de uma evolução gradual de uma cidade colonial à cidade moderna. Meu interesse é o de transformar o leitor em cúmplice numa caminhada crítica em busca das razões fundadoras das formas de desenvolvimento de sua capitalidade, com ganhos e que, de forma contundente, se expressam como sentimentos e valores presentes no imaginário social carioca.

A hipótese inicial é de que o processo de modernidade da cidade do Rio de Janeiro na passagem do século XIX ao século XX orienta-se por uma tradução singular de valores, produzida pela razão iluminista e pelo papel essencial nessa tradução da produção literária, fio

- 
- 1 Este texto é uma versão corrigida com algumas adaptações de referências, mas no geral, mantive com base a publicação de 1993 na *Letterature D'America*. *Rivista Trimestrate*, Anno XIII, vol. 31, Roma: Bulzoni Editore, 1993, p. 94-139. Há outra versão publicada nos *Anais do Seminário Rio de Janeiro: capital e capitalidade*, realizado na Uerj em 2002, publicado pelo Depext e organizado por André Azevedo.
  - 2 Historiador, livre-docente em História do Brasil pela UERJ, professor aposentado da PUC-Rio e UFF. Atua no Programa de Pós-Graduação em História (PPGH-UERJ) e é membro do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro (IHGRJ). Foi membro titular do Conselho Municipal da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010 a 2025). Publicou *De "colina sagrada" a "dente cariado"* (2024, com Luciene Carris), *João do Rio* (2000), *José de Alencar* (2001) e *Nair de Tefé* (2002).

condutor da crítica e da construção da identidade urbana. Com isso, afasto-me das hipóteses tradicionais de pensar a modernidade em áreas periféricas meramente como reproduções de projetos ou realizações externas, vinculadas ao processo global de desenvolvimento da cultura capitalista, protagonizado pela Europa centro-ocidental. O que me permite, de um lado, qualificar melhor as reações a essa modernidade, especificando os conteúdos presentes nessas objeções e, por outro, a possibilidade de abrir um campo próprio e singular onde os embates de valores não necessitam ser colocados com sinais contrários, fugindo do cânone da relação preferencial localismo/universalismo.<sup>3</sup>

Para realizar tal investigação, proponho, em primeiro lugar, limpar esse campo, anotando, sobre ele, algumas das possíveis interpretações. Em segundo lugar, buscar, através de uma investigação histórica, esse núcleo de valores constituinte das tradições que funcionaram como base para a singularidade da cidade e como se apresentam na modernidade carioca e, por último, fazer um exercício analítico que possa assegurar maior objetividade ao que vai ser formulado.

De início devo ressaltar que construí minhas interpretações a partir do conceito de modernidade conservadora, entendendo-a como uma ação de progresso e desenvolvimento patrocinada pelo Estado, sem a participação da sociedade, que assistia a tudo, expressando apreensão e, por vezes, indignada, especialmente no que se refere ao processo de exclusão dos setores populares e sua criminalização.

Utilizei como fontes documentais produções literárias, exercendo sobre elas todas as operações de crítica necessárias para dar um grau de cientificidade. Isso mostrou-me que ao estabelecer os parâmetros para as proposições de análise, por vezes, percebia interpretações que consideravam a transposição e incorporação de valores externos

---

3 Para uma referência ao debate entre localismo e universalismo ver o livro *João do Rio. Ideias sem lugar*, de Virgínia Camilotti, publicado pela Editora da Universidade Federal de Uberlândia em 2008.

apenas na aparência e na expressividade de seus resultados, sem levar em conta as vontades e sentimentos que recepcionaram esses valores. Assim, era muito comum a essas interpretações descreverem determinadas situações sugerindo oposições que jamais existiram, pois não havia dois campos diferentes, mas apenas um campo onde dois valores referenciais distintos se colocavam em presença.

Entretanto, a constatação mais séria veio por conta da verificação de que, na maioria das vezes, o uso de fontes literárias tomava os conteúdos dos textos apenas como ilustração para aquilo que entendiam como o processo histórico. Isso me levou à tentativa de colocar em evidência, a partir das referências ostensivas e não ostensivas dos textos, a possibilidade de entre-textos utilizados e permitindo que os resultados fossem além deles, ganhando extensividade. Essa foi a lição ou o aprendizado que fiz ao submeter as minhas fontes literárias, como historiador, ao crivo das teorias da interpretação. O resultado foi a clareza de que a relação é sujeito/sujeito, colocando de lado a tradicional relação sujeito objeto é aquela que deve mover as interpretações.<sup>4</sup>

### **Uma primeira aproximação: a construção de um sujeito – a cidade do Rio de Janeiro**

A investigação desse processo envolveu a necessidade de delimitação de um lugar estratégico de onde se pudesse começar a avaliar a cidade e esse lugar foi a passagem do século XIX para o século XX – o *fin-de-siècle*. No afã de produzir explicações, os temas abordados foram ampliados e os métodos de pesquisa ganharam importância, conduzindo ao campo fértil da interdisciplinaridade que abriu caminho para interfaces entre várias áreas do conhecimento. A aproximação da história com a literatura foi uma dessas interfaces. O desdobramento se deu pela eleição da dimensão da cultura e das suas manifestações

---

4 Sobre isso ver, Weber, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: UNESP, 1992; Ricoeur, Paul. *Teoria da Interpretação: o discurso e o excesso de significação*. Lisboa: Edições 70, 1969.

como lugar onde poderiam atuar conexões produtivas.<sup>5</sup>

Nessa aproximação detectou-se a necessidade de alargar as interfaces. Novas relações se verificaram com a antropologia, a psicologia e outras disciplinas das áreas de ciências humanas e sociais que redundaram em novas possibilidades que derivaram na produção de elementos de uma cultura urbana para a cidade do Rio de Janeiro. É nesse conjunto de relações que posso começar a apresentar às minhas interpretações. Há, de saída, duas preocupações: resgatar a memória histórica da cidade e analisar a construção da esfera da cultura.

A primeira preocupação refere-se às formas tradicionais de demarcar o início do processo de modernização do Brasil, coincidindo com o da cidade do Rio de Janeiro. Essa forma de pensar foi um obstáculo para a compreensão das singularidades da cidade que diferenciam a cidade da *cidade-capital*. A cidade do Rio de Janeiro não pode ser analisada como microcosmos da nação. A segunda preocupação, que vai na mesma linha da primeira, quer a *cidade-capital* como cidade moderna estabelecendo uma nova fundação da nação brasileira, apresentando novamente a cidade como caixa de ressonância do nacional, e tomando-a apenas naquilo que se refere ao seu caráter cosmopolita e internacionalismo, como caminho para a aceitação do Brasil no cenário das nações ocidentais. Com isso, a cidade que não é capital fica num segundo plano e a *cidade-capital* apresenta-se apenas nas suas relações externas, perdendo todo o conteúdo patrimonial, ou seja, sem tradições e sem história. Isso acabou por fazer com que as pesquisas sobre a cidade fossem insignificantes diante do poderio da *cidade-capital* brasileira. Por isso, foi muito comum ouvir de estudiosos que ao estudar a história do Brasil estavam

---

5 O Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro promoveu nos meses de outubro e novembro de 1984, um Ciclo de Debates sobre Machado de Assis, que reuniu pesquisadores do Rio de Janeiro, organizado por Berenice Cavalcante; os trabalhos apresentados foram reunidos na *Revista Tempo Brasileiro* número 81, que teve como título Literatura e História.

automaticamente escrevendo a história da cidade do Rio de Janeiro.

Isso significa que para continuar a escrever este texto tenho que dar atenção a essa diferença entre *cidade-capital* e cidade do Rio de Janeiro porque são duas cidades com perspectivas diferentes que se desenvolvem praticamente no mesmo espaço, mas constituem lugares diferentes. E isso é agravado porque as histórias gerais do Brasil e também as histórias literárias a partir do século XIX confluíram para as mesmas fontes a partir dos estudos concentrados na área da cultura uma vez que, sem dúvida, a literatura foi a dimensão de vanguarda na retomada da discussão da nação a partir da explosão das discussões propostas pelos românticos a partir da década de 1830.

Com isso, a *cidade-capital* tornou-se o centro cultural do Brasil, definindo-se como o lugar do moderno e do progresso. A partir daí formou-se uma comunidade letrada que criticou as visões dos românticos sobre a nação, que a partir de 1870 funcionou como a estabelecadora da pauta do debate. Diga-se de passagem, com enorme habilidade porque obrigatoriamente colocou como necessidade para responder à pergunta “o que é o Brasil?” o trabalho de pesquisar profundamente para conhecer o Brasil, que até então era profundamente desconhecido.

Mas a heterogeneidade da Geração de 1870 e as questões que daí se colocaram encobriu os resultados das respostas, mantendo acesa a ideia da importância da imagem externa da nação através de comparações que foram realizadas e não pela diferença. O exemplo mais expressivo é a ideia de que o Rio imitou Paris. A imprensa, arauto da modernização, criou uma imagem da *cidade-capital* que estava todo tempo respondendo à Paris e não ao Brasil. A cena técnico-industrial que está presente no final do século XIX, com o fim da boêmia dos cabelos longos e olhos amargurados, foi substituída pela boêmia dourada, pelo refinamento. A nova visualidade ocidental, a nova imprensa, o cinematógrafo, a máquina de escrever e o gramofone encobriram a outra cidade.

A leveza da *cidade-capital* que era igual ao Brasil começou a ser objeto de crítica. Parte da intelectualidade brasileira, especialmente aqueles que se filavam à Escola do Recife, como Sílvio Romero ainda

no século XIX, e os intelectuais paulistas associados aos empresários do café, colocaram a boca no trombone acusando a cidade capital de futilidades e de imitação das *ciudades-capitais* europeias. Essas críticas foram solapando a substância que a *cidade-capital* ainda tinha, mas não as marcas da história da cidade do Rio de Janeiro. É nesse momento que há uma reação envolvida com os novos ventos do modernismo e das vanguardas europeias.

É essa cidade, aparentemente deixada de lado, que se tornará como sujeito, entretanto, ela está colada na *cidade-capital* e estudá-la significa partir da crítica à forma de modernização que a *cidade-capital* teve por que esse processo só pode ser compreendido no diálogo entre as duas cidades. Nesse sentido, o nosso sujeito é muito mais complexo do que pode parecer.

### **Segunda aproximação: o encontro dos passados**

A cidade maravilhosa possuiu dois presentes, mas um mesmo passado. As duas cidades localizavam-se no Atlântico Sul, em pleno esplendor tropical. Como no passado, pelo menos até 1763, uma só, sua marca principal foi conter todas as qualidades de uma cidade estabelecida numa área tropical, onde a exuberância de sua natureza destaca-se como qualidades paradisíacas, levando a constatações imaginárias que associam a cidade às mais interessantes utopias.<sup>6</sup>

Entretanto, a exuberância de sua natureza não constitui, por si só, a base ou o fundo de sua história. São as intervenções humanas, decorrentes do espírito descobridor e criador do Renascimento, que a qualificam como uma cidade referência no espaço colonial português. Foi, por isso, idealizada e projetada antes de existir enquanto realidade física. Sua idealização configurou a reunião da ação da experiência vivida com a do pensamento para o futuro.

---

6 Rodrigues, Antonio Edmilson Martins. As utopias do Novo Mundo: as (re) descobertas do Brasil. In: *Remate de Males* (ONLINE), vol. 44, Campinas, p. 38-63, 2024.

Mesmo que nessa configuração possam ser incluídas outras cidades coloniais, o Rio de Janeiro construiu uma dimensão histórico-cultural que permitiu distingui-la da maioria das cidades coloniais de origem ibérica.

Em primeiro lugar, porque sua idealização resultou de um processo de afirmação do poder português onde já existia uma cidade produzida por um saber utópico, imaginada e não vivida pelos franceses. Estes, absorvidos pelo impacto humano e natural da Baía da Guanabara, rezearam mexer nessa paisagem delicada e apenas a admiraram como espelho de um mundo sem as guerras civis-religiosas da Europa, portadora de uma qualidade de fazer o homem afirmar a sua potência de inventor, confirmada pelos valores cristãos.

Para os portugueses, sua idealização supôs não apenas o encontro com a natureza, mas o reencontro com homens e riquezas. No fundo, dois tipos de homens. Um europeu, reconhecido como inimigo, uma vez que ocupava uma área de domínio aparentemente português e que precisava ser excluído dessas terras por imaginá-los como aqueles que manchavam o cenário porque eram ditos hereges e reformistas. Outro, o da terra, indígena, que conheceram os portugueses após serem apresentados aos franceses, o que de abertos para receber o outro, viram nos portugueses usurpadores de suas terras. Isso fez com que a cidade idealizada por várias cabeças ganhasse uma descoberta em que o sangue estivesse presente. Além de uma dupla descoberta, francesa e portuguesa na perspectiva dos de lá, foi resultado de uma guerra. O chão da Guanabara foi manchado pela guerra.<sup>7</sup>

Em segundo lugar, os portugueses já haviam criado a sua cidade-referência nestas bandas. São Salvador, capital das terras portuguesas. E a cidade mais ao sul teria que se assemelhar àquela que apresentava e representava o domínio português no Atlântico Sul. Isto, de certa forma, facilitava a materialização da cidade, uma vez que havia

---

7 Knauss, Paulo. *O Rio de Janeiro da Pacificação*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992.

um referencial que configurava um modelo para a criação de outras cidades.

Entretanto, esses elementos que apresento são insuficientes para a história da cidade do Rio de Janeiro. Mas, por que são insuficientes com relação ao modo de construção das cidades coloniais? Será só a diferença no ambiente natural ou na condição de defesa dos interesses portugueses?

De um lado, porque ocorreram resistências dos três tipos de homens aqui encontrados, que se manifestaram em choques militares tão violentos que obrigaram a Coroa portuguesa a repensar a sua estratégia de reconquista deste seu domínio. Foi necessário levar em conta a natureza da região e fazer aproximações que foram, aos poucos, redefinindo o desenho original do modelo. Tiveram, os colonizadores, que construir uma cidade que tinha sua determinação na natureza para depois erguê-la, se possível, como cidade real e ordenada.<sup>8</sup>

Explicando melhor, tiveram que criá-la como imagem do futuro e, assim, demarcaram, sobre seu lugar de fundação, todos os elementos capazes de lhe garantir um horizonte de expectativas a partir dos seus espaços vividos como experiência<sup>9</sup>, ou seja, como havia combates e lutas, o lugar físico da cidade teria que possuir características de defesa e ataque, ao mesmo tempo, que ser a base de configuração de uma cidade em constante construção que absorveria, com o tempo, tudo registrado no seu chão como choque e luta – uma cidade brava.

Seu traço distintivo mostrou-se: era uma cidade resultante de guerras. Mas não quaisquer guerras, pois não foram apenas combates militares ou de força. Foram confrontos de utopias. A presença do homem, da natureza e do interesse de fundar uma cidade produziram

---

8 Rama, Angel. *A Cidade das Letras*. São Paulo: Brasiliense, 1975; ROMERO, José Luis. *América Latina. As cidades e as ideias*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2009.

9 Kosseleck, Reinhardt. *Futuro Passado. Contribuição à Semântica dos Tempos*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora da PUC-Rio, 2007.

descobertas que anunciavam um destino que, embora pudesse estar vinculado ao processo de organização de um domínio colonial no Novo Mundo era presente entender o que era esse Novo Mundo e tê-lo como participando no modo de realizar a cidade. Isso marcava a condição de bravia e de autônoma da cidade do Rio de Janeiro e dificultaria, daí em diante, sua domesticação e dos seus habitantes. Era necessário considerar as diferenças.<sup>10</sup>

Por sua posição geográfica e estratégica, a cidade avançou em suas diferenciações do modelo. Não era uma feitoria, sistema típico do domínio português nas Índias; não era apenas um porto, onde os navios que passavam, acelerando a riqueza mercantil, abastecem-se de víveres e de água; também não era um simples aquartelamento de tropas portuguesas no sul do Atlântico.<sup>11</sup>

A cidade do Rio de Janeiro apresentou-se com um perfil que demanda vida, gente, ação e distinta de São Salvador. Era uma cidade aberta para o mundo. Nesse aspecto, confirmava sua vocação mercantil. Acrescentou, no entanto, a esse primeiro aspecto um outro novo; não apenas fazia comércio com os portugueses, mas com todos que passavam por ela, assumindo uma capitalidade que com o tempo deu-lhe a condição de se expandir para a África, para a Ásia e para a região do Prata através de sua empresa agroindustrial do açúcar, da cachaça, do tráfico negreiro, principalmente depois da União Ibérica.

Ao mesmo tempo, contrastando com Salvador, sua força e singularidade concentraram-se no desenvolvimento dos setores urbanos vinculados à produção. Em um sistema que privilegiava a agricultura de exportação, mas fazendo crescer ao lado os empreendimentos de construção de navios na Baía da Guanabara. Era também uma cidade

---

10 Mattos, Ilmar R. de; Falcón, Francisco. O Processo de Independência no Rio de Janeiro. In: Motta, Carlos G. (org.). *1822: Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

11 Holanda, Sérgio Buarque de. *Visão do Paraíso*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1956; HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: José Olympio, 1936.

aberta para a conquista do entorno, ocupando rapidamente as áreas das bordas da Baía da Guanabara e levando suas ações em direção às regiões do interior e de Cabo Frio.

Crescimento urbano, aumento da riqueza mercantil, sistemas produtivos para a exportação e para o abastecimento interno deram à cidade do Rio de Janeiro a feição de uma cidade clássica com as duas portas que a caracterizavam. Uma voltada para fora e outra para o sertão, garantindo autonomia e liberdade, produzindo o que consumia. O resultado foi a constituição de uma cidade de produção, habitada por colonos, diferente das cidades envolvidas apenas com o mercantilismo. Colonos que se diferenciavam dos colonizadores e dos demais colonos das regiões coloniais portuguesas. Aqui era necessário construir um tipo de pertencimento que unia e que fazia com que a esfera do trabalho avançasse. Como a cidade, as pessoas que a habitavam deviam ser bravas, realizadoras e inventoras. Tinham que desejar ter uma cidade, a riqueza dos colonos se expressava na crescente monumentalidade das suas realizações que davam um ar cada vez mais diferenciado à paisagem urbana.<sup>12</sup>

Essas experiências de uma cidade que compreendeu o que ela era numa região colonial de domínio português, alicerçada na produção de uma riqueza que passava por fora dos mecanismos oficiais do sistema colonial português, caracterizou-a como possuidora de capitalidade, ou seja, da condição de ser o centro articulados e divulgador de políticas que, no limite, assumia a qualidade de vanguarda no processo de estruturação dos interesses dos colonos, que assim passavam a ocupar uma posição que lhes deu uma inserção na região colonial e a colocaram em frente da cidade de Salvador, com o tempo cada vez mais devedora das ações do Rio de Janeiro diante dos perigos externos e na dinâmica econômica, especialmente através do controle das áreas africanas.

---

12 Lobo, Eulália L. *História do Rio de Janeiro – do capital mercantil ao capital financeiro*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1976.

As diferenças entre a cidade do Rio de Janeiro e São Salvador acentuaram-se ao longo do século XVII, principalmente após 1580, quando se realizou a União Ibérica. Mas, nos vinte anos da União Ibérica até o ano de 1600, os comerciantes do Rio de Janeiro já estavam em Buenos Aires. De 1580 a 1640, a cidade do Rio de Janeiro jogou um papel fundamental na África e na Ásia, especialmente em Angola. Ao mesmo tempo, avançou em direção ao sul e ao interior dos territórios espanhóis do Novo Mundo, estabelecendo contatos com as regiões ao sul, na direção do Rio da Prata, e fundando colônias como Laguna e mais tarde, em outra conjuntura Sacramento.<sup>13</sup>

A consequência foi o aumento da riqueza da cidade e com ele a ampliação de sua capitalidade num momento em que as ações metropolitanas por aqui diminuíram, a política espanhola está mais interessada em sua presença na Europa, principalmente pela tradição das ações de Filipe II.<sup>14</sup> A cidade do Rio de Janeiro fortaleceu as instituições de seu governo e com isso limitou as ações da metrópole em seus negócios. Esse avanço interno abriu caminho para o fortalecimento político da cidade e o aumento do pertencimento dos colonos aos seus chãos, criando um espaço público, do qual participavam os homens bons que reproduziam, de maneira geral, os interesses de todos.

A marca de bravura da cidade ganhou força com a marca da imperitância que caracterizou a ação da Câmara quando do fim da União Ibérica, em 1640, quando a cidade ganhou a igualdade à cidade do Porto e podem se aristocratizar. A nobreza da terra assumiu a defesa da cidade e iniciou com as ordens religiosas o primeiro trabalho civilizatório para a população da cidade. Novos valores, novos hábitos, principalmente no comportamento dos habitantes mostravam como a

---

13 Alencastro, Luís Felipe de. *O trato dos Viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000; Abreu, Maurício. *Geografia Histórica do Rio de Janeiro (1502-1700)*, 2 volumes. Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson, 2010.

14 Braudel, Fernand. *O Mediterrâneo e o Mundo Mediterrâneo na Época de Felipe II*, 2 volumes. São Paulo: Edusp, 2016.

nova pedagogia acertava. Com isso, fortaleciam-se a vida autônoma e a liberdade e davam ao Rio de Janeiro prestígio social e político com a crescente atualização da cidade com as referências do sistema mundo.

Esse clima de avanço mexeu com os interesses das elites da cidade, em especial, com os descendentes da família fundadora na segunda metade do século XVII. As disputas haviam aumentado diante das ações da Coroa portuguesa, principalmente a criação da Companhia de Comércio que monopolizava os negócios na Colônia e o governo de Salvador Correia de Sá e Benevides que, na voz do povo, queria acabar com o espaço político público na cidade para retomar o poder da família sobre a cidade com as expectativas do ouro e dos negócios que o governador tinha na região do Rio da Prata. O clima de tensão deu origem à revolta da Cachaça que reivindicava o retorno do clima de camaradagem entre a elite da cidade.<sup>15</sup>

Esse avanço no século XVII provocou um crescimento de modos e valores de vida caracteristicamente definidos a partir do fortalecimento dos interesses privados dos colonos no Rio de Janeiro que definiram seus vínculos com as instituições, desenvolvendo a constituição de um espaço público, o qual se dava entre todos, vinculado ao poder do governo da Câmara. A autonomia do governo, com a finalidade de garantir a cidade, permitiu que este se abrisse mais radicalmente ao mundo, tomando como elementos de referência os projetos dos colonos da cidade e não o interesse dos colonizadores lusos.

Nessa conjuntura favorável a afirmação do poder da cidade foi que, em 1660, verificou-se uma rebelião social marcada pela destituição do governador Salvador Correia de Sá e Benevides, descendente de uma das famílias fundadoras da cidade. Esse movimento não foi apenas mais um movimento de oposição ao fiscalismo português, orientou-se pela determinação da autonomia do governo da cidade e afirmação dos interesses de seus habitantes. Foi uma rebeldia de

---

15 Starling, Heloisa. *Ser Republicano no Brasil Colônia. A História de uma Tradição esquecida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

colonos que reivindicavam a propriedade política da cidade e definiam seus interesses na manutenção do governo civil e da liberdade de circulação.

Como são poucos os estudos sobre esta revolta popular, suas interpretações ainda deixam abismos. Tornando uma dessas interpretações, a de Boxer<sup>16</sup>, feita num livro não especialmente escrito para dar conta da explicação da revolta popular, teria como base a constituição de uma segunda metrópole no espaço colonial. Seria, nesse aspecto, o primeiro movimento de autonomia em território de domínio português na América. Durante a revolta nota-se, através da documentação organizada por Balthasar da Silva Lisboa<sup>17</sup>, o relacionamento da cidade com outras câmaras municipais para ampliação sua influência e para delimitação dos aliados em busca de hegemonia no espaço colonial.

Esse acréscimo de autonomia fez a cidade aumentar suas conquistas no interior, abrindo uma fronteira que se dirigiu para as minas gerais.<sup>18</sup> A fronteira aberta ligou as minas à cidade e, em consequência, estabeleceu, num primeiro momento, o deslocamento de segmentos do Rio de Janeiro para essas regiões de mineração, colocando-os como colonos disputantes de marcas.

Os setores urbanos envolvidos com o abastecimento também ganharam com essa abertura, na medida em que se tornaram agentes do abastecimento na evolução das povoações mineiras, alargando suas propriedades e definindo um caminho de circulação comercial novo. Ganharam, também, os setores mercantis, uma vez que o centro de realização da riqueza do ouro foi a cidade do Rio de Janeiro.

Esta nova etapa de prosperidade da cidade exerceu um papel

---

16 Boxer, Charles. *Salvador Correia de Sá e a luta pelo Brasil e Angola*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.

17 Lisboa, *op. cit.*, 2011.

18 Lenharo, Alcir. *As Tropas da Moderação*. São Paulo: Alfa Ômega, 1980; Mattos, Ilmar R. de; Falcón, Francisco, *op. cit.*, 1975.

fundamental na sua promoção, em termos culturais. Com a mineração e o aumento da riqueza dos colonos, a cidade transformou-se em centro consumidor de novos produtos da pauta mercantil, atraindo comerciantes de várias nacionalidades e tendo uma representatividade não pautada das rendas da coroa portuguesa, como cidade-mercado.

Essa prosperidade iniciou o processo de desenvolvimento, na cidade, de uma preocupação cosmopolita, ou melhor, de uma vontade de acesso a um tipo de vida mais prazerosa e luxuosa, que caracterizasse o novo tempo e projetasse politicamente o reconhecimento da cidade como a metrópole nos trópicos. Entretanto, não como mera tradução da vida europeia, mas sim, sua adequação aos interesses da manutenção dos poderes aqui constituídos pelos colonos, tendo como consequência a necessidade de aparelhamento urbano, movimentando a cidade em direção a uma nova configuração espacial, ao mesmo tempo, que abriu novas conexões com a América e com a Europa.

As trocas culturais transformaram a cidade num centro de recepção de interesses, fugidos ou não, do absolutismo português, que além de terem uma participação importante na ação modernizadora da cidade, estetizaram-na, revelando suas qualidades de beleza e perfeição, além de se constituírem em instrumentos de civilidade da cidade, como indicadores do novo tempo.

Novos valores, novos objetos e novas formas de comportamento exigiram uma pedagogia para a cidade. Sua riqueza orienta essa circulação de ideias que associadas às tendências de autonomia configuram a cidade como capital da colônia.

Em 1763 a cidade do Rio de Janeiro tomou o lugar de Salvador no cenário colonial brasileiro, modificando e consolidando a hegemonia do centro-sul sobre as áreas do centro-norte da Colônia. Mas o que gerou essa mudança? Eram os tempos do domínio pombalino nos territórios portugueses e o ministro tinha como iluminista um plano de modernização para Portugal e para o mundo português, especialmente para o Brasil. Seu grande instrutor e amigo Luiz da Cunha,

próximo de Dom José I, já havia dito ao rei que a melhor coisa que ele podia fazer era dar o Algarves para a Espanha em troca do território que ia do Chile à Patagônia, mudando a sede do reino para o Brasil.

As políticas de Pombal para o Brasil se concretizaram com as companhias de comércio e os tratados de definição de fronteiras nas áreas da Amazônia, mas foram mais longe e atingiram diretamente o Rio de Janeiro. As novas formas de ação do governo metropolitano colocaram a cidade do Rio de Janeiro na berlinda.

Isso redundou numa política de ampliação da malha urbana da cidade e de sua qualificação como *cidade-capital*: a política dos vice-reis – 1763-1808 –, marcada pela preocupação de modernização para a cidade, aparelhando-a para melhor atender às demandas da coroa portuguesa.

Embora o aumento do fiscalismo e o reforço do pacto colonial caracterizassem a política portuguesa do período, o Rio de Janeiro beneficiou-se economicamente dos seus resultados, mas perdeu sua condição de cidade produtora, uma vez que sua perspectiva de crescimento ficou balizada por uma incorporação à exclusividade mercantil do pacto colonial.

Essa situação de restrição tornou-a presa fácil de fragmentações internas, que, no limite, assumiriam a força de tendências emancipatórias. Sua posição cultural qualificou-a como dirigente intelectual do movimento de ruptura com a metrópole portuguesa ou, por outro caminho, da possível retomada da autonomia de seu governo sobre a região centro-sul.

O envolvimento da cidade do Rio de Janeiro com os movimentos de contestação do domínio português, especialmente com as Minas Gerais, foi a consequência lógica de sua integração diferenciada no espaço colonial e ressaltou as resistências frente à perda da direção do processo de crescimento.

Como a cidade mantinha, no seu interior, a dicotomia e a oposição entre dominação e resistência, transformou-se no palco privilegiado dessas disputas. As consequências por ser um lugar onde agiam essas tendências contraditórias foram, sem sombra de dúvida, complexas

para serem analisadas neste texto. Como, no entanto, sei o fim da história, elas merecem atenção. Assim, destacarei um ponto que considero importante para o entendimento da singularidade carioca.

A cidade, mesmo presa da repressão portuguesa, continuou a ser o lugar de resistência que pode ser identificada nos seguintes aspectos:

1. A prisão não significou a anulação de seu papel singular na colônia, pois, após a repressão inicial a coroa portuguesa reconheceu a importância da cidade, transformando-a em capital e estabelecendo o processo com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, o mandando-a em corte e ponto central do processo de interiorização da metrópole no espaço colonial; note-se que nenhuma outra cidade poderia assumir esse papel político, antecipando o sonho de construção do Império no Brasil;

2. A eliminação da distância entre a metrópole e a colônia e a conjuntura internacional, com destaque para a pressão fundamental da Inglaterra, redundam projeções dos conflitos sociais internos, especialmente os conflitos desses homens, propondo a incorporação das esferas produtivas – geradoras de riqueza – que passam a fazer parte do rol de políticas dos intelectuais da corte, como Rodrigo de Souza Coutinho e Silvestre Pinheiro, redefinindo os interesses da cidade e acoplando-os à nova política mercantil, mudando a base econômica da cidade a partir da vinculação à escravidão e à grande propriedade;

3. Os setores urbanos associados à autonomia da riqueza foram levados em consideração nas reformas feitas pela corte no Rio de Janeiro, com o intuito de fragmentar a sua unidade político-corporativa. Em função disso, esses setores continuaram a ter um papel importante no espaço da cidade, com a possibilidade de esse alargar-se a todo o espaço de domínio português, como base social para a organização do domínio da coroa na colônia,

especialmente nas regiões do nordeste, esvaziando-se também, durante a crise do antigo sistema colonial, nos movimentos de emancipação, possibilitando a intervenção da corte através de um projeto de unidade capaz de evitar, para as terras brasileiras, a fragmentação característica das antigas áreas coloniais.

Entretanto, a história de uma cidade construída pela singularidade estava chegando ao fim. Ela permaneceu atuante e os princípios que orientaram seu crescimento manter-se-ão presentes, pois se adequam à perspectiva da civilidade construída de uma metrópole nos trópicos, propiciando um encontro de interesses e de perspectiva liberal dos setores mercantis implicados na modernização de Portugal.

Mas a tragicidade da história da cidade já estava definida e nem mesmo essa oportunidade de ampliação do espírito cosmopolita garantiu o retorno de sua capitalidade. Durante todo o período de construção da sociedade imperial – 1822-1831 –, o Rio de Janeiro aproximou-se, cada vez mais, do perfil de um microcosmos exemplar do que seria o Estado imperial. Cresceu social e economicamente, mas como campo de experimentações políticas que aprofundaram a desintegração de sua potencialidade e a traduziram como um polo articulador da política imperial sem promover a sua identidade de espaço singular.

Passou a ser uma cidade das letras. Caracterizou-se como artificial. Sua sociedade atuou como expressão de sentimentos alheios à sua origem, que passaram a velar seu espaço físico e com isso envelheceu, perdendo suas perspectivas de futuro. Aprisionada por seu papel de exemplaridade de uma nação dependente, reproduziu uma modernização que não contemplou sua tradição e que se definiu como reprodutora de valores externos que não tiveram tradução na dinâmica da cidade.

A artificialidade da função de capital e de reprodutora de uma modernidade civilizacional, num processo de construção de uma nação moderna, foi para a cidade a perda definitiva de seus últimos marcos de cidade-produção. Transformou-se em cidade administrativa, portadora de projetos de ordem e de progresso que se limitaram

à sua região e que não incorporaram a realidade da nação, fazendo da cidade cada vez mais artificial.

Sua modernidade afastou a cidade do resto do Brasil, isolando-a e anulando sua dimensão de espaço de crítica, atribuindo-lhe o papel de organizadora das necessidades imediatas de uma nação tropical. Sobreviveu mantendo sua função de capital política e enquanto tal, manteve sua condição de lugar da cultura, centro de atração do acontecer nacional que, para a cidade, reduziu-se ao seu acontecer urbano. As experiências que se sucederam sobre ela não atuaram no sentido de dar-lhe autonomia, nem mesmo, de representarem novas alternativas, produtores de utopias que pudessem romper com a artificialidade.

A ordem é o progresso. A cidade é o palco dos românticos produtores de uma literatura que é, no fundo, a história da construção da nação brasileira, onde a cidade pouco aparece como objeto ou espaço produtor de temáticas que a qualifiquem como referência para a memória do estado. Ao se igualar à nação perdeu a sua singularidade e restou-lhe apenas a distinção de metrópole em oposição à província – lugar do antigo. Entretanto, nem mesmo essa distinção assegurou-lhe qualquer papel mais significativo, pois os valores da província, muito demarcados, agiram sobre a cidade, acentuando a sua artificialidade e demonstrando a sua limitação até mesmo como referência cosmopolita. A vitória foi do provincianismo sobre uma cidade que pretendia ser expressão do cosmopolitismo e que impediu que os valores cosmopolitas produzissem uma secularização das mentalidades, retardando a própria consciência burguesa da nação.

Restou à arquitetura como marca de sua expressão singular, mas que também, nos poucos, perdeu sua marca de potência criativa. A própria natureza foi sendo objeto do afã do progresso e nem ela resistiu a essa onda de reformas que só reforçaram a artificialidade. Nem cidade moderna, nem mais uma cidade colonial. Diferentemente das capitais europeias, diante da modernidade provocada pelo desenvolvimento de estruturas de produção e consumo capitalistas, o que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, na passagem do século XIX ao

século XX, foi a adaptação da cidade aprisionada a uma nova etapa do desenvolvimento da nação, agora republicana.

A cidade exerceu as funções de centro do mecanismo de superação das crises e renovou-se como depositária da confiança no progresso da civilização brasileira. O resultado foi “... o Rio civiliza-se”. A década de 1870 configurou o início sistemático de um processo de modificações no espaço urbano da cidade. A expansão demográfica e o crescimento industrial do setor têxtil indicavam alterações na composição e funcionamento da sociedade carioca.

Com as alterações no espaço urbano surgiram novas formas de relacionamento social, mudando hábitos, alterando comportamentos, ampliando a diversidade social e as tensões resultantes da artificialidade. Também a violência e os índices de criminalidade intensificaram e passaram a assumir relevo no cotidiano da cidade. Como em qualquer outra metrópole “civilizada”, esses problemas resultam da expansão dos valores do progresso e caracterizaram a complexidade de seu controle por parte da autoridade pública, especialmente numa cidade não mais marcada pela singularidade, isto é, pelo conhecimento de sua cartografia social.

Tornou-se impossível, nestas circunstâncias, estabelecer o quadro urbano carioca sem assinalar a ação da polícia. Sua importância ampliou-se na medida em que os conflitos atingiram a dimensão da política de habitação na cidade e a da civilidade ou da conduta civilizada num país dependente e de base agrícola. A ação da polícia criou a linguagem da civilidade popular, e, ao mesmo tempo, agiu como fundadora da cartografia da artificialidade do Brasil República, reforçando a identidade com o moderno, além de adquirir o sentido e a função da instituição de representatividade da ordem através da ação preventiva que estabeleceu, relativa ao como se deve viver na cidade.

Para que essa dimensão de modernidade associada à civilização não deixasse transparecer seus mecanismos de artificialidade, além da polícia, foi preciso cuidar da anulação dos aspectos que ainda qualificavam a cidade como colonial, a falha de um plano urbanístico, a

inexistência de luz elétrica, esgotos e a qualidade ruim dos meios de transportes necessários para o seu crescente progresso.

A questão da habitação preocupou por sua associação à falta de higiene, às doenças e febres que assolavam a cidade durante todo o ano, dando-lhe um aspecto de atrasada. Em 1850, a cidade assistiu ao experimento dos esgotos. A Casa de Detenção foi o objeto da experiência e o resultado mostrou-se positivo, pois, em 1870, o serviço de esgotos estabeleceu-se nos bairros do Catete, Gávea, Botafogo, Centro e Cidade Nova. A iluminação a gás e o abastecimento de água foram introduzidos nas áreas nobres da cidade em 1872 e tiveram relevância na Exposição Internacional de 1873, para Brito Broca (1975) gás e água representavam uma demonstração da civilização chegando à cidade.

O desenvolvimento da imprensa foi marcante, neste período, como porta-voz da população e os jornais aliaram-se às manifestações populares, especialmente de suas queixas. Todas essas modificações expandiram a cidade e começaram a excluir dela tudo aquilo que não devia conviver com o moderno. Entretanto, ainda não havia um projeto organizado de reformas. Foram melhorias necessárias para uma capital que aumentava a sua população, que recebia a fina-flor da sociedade brasileira e que se apresentava como centro político e cultural do Brasil.

Mas, mesmo assim, os contrastes eram marcantes. Quanto maiores foram os efeitos das adaptações, mais claros ficavam os espaços da artificialidade. Em 1878, em pleno ano de implantação do sistema métrico decimal e com uma população de cem mil habitantes, o centro comercial estava ocupado por “quitandeiras ambulantes negras”, pelo “mercadinho africano” do Largo da Sé, pelos “barbeiros ambulantes” ao lado de armarinhos, chapelarias e alfaiatarias para os ricos políticos da cidade.

As casas de modas cresceram e destacaram-se as livrarias que evidenciavam o desenvolvimento cultural. A movimentação cultural da cidade transformou as livrarias em lugares de discussão do futuro da cidade. Ao lado desses novos estabelecimentos, cresceram as casas de instrumentos musicais, demonstrando a adoção dessa sociedade com a arte e a música. Ganharam importância as confeitarias, que

com os cafés, tomaram conta da cidade, movimentando a vida no centro e criando novas referências para a cidade, onde o aprendizado da civilidade e da novidade convidavam à vida mundana.

São essas novas formas de olhar a cidade que estavam na base de um novo estilo de vida, mais europeizado e menos colonial. Cresceram os jardins públicos e as companhias de viação urbana, abrindo novos espaços e aumentando a velocidade de circulação da cidade. Mas, ao lado do crescimento do cosmopolitismo, as contradições realçavam-se. A cidade ainda estava definida, caminhava, cambaleante em direção ao moderno, pois ao perder sua singularidade dependia de potencialidades externas para avançar. É nesse quadro de indefinições que se anunciava uma nova possibilidade de autonomia e de recomposição da singularidade. Como a cidade apresentava-se como lugar do trabalho e da multidão, a pressão social, mesmo de uma população que não percebia a cidade como sua, adquiria um papel de denunciadora das evidências de sua artificialidade.

Conviviam, na cidade, múltiplas perspectivas de vida moderna, lado a lado, maculando o progresso. A cidade estava muito mais próxima das cidades-bazares orientais do que das grandes capitais europeias, o que produzia um ambiente no qual a descoberta das origens de autenticidade da cidade seria questão de tempo.

Foi preciso, então, que os agentes do progresso interviessem no sentido de excluir essa possibilidade; dando conta de que ela resultaria na desordem social e política. O controle dos resultados dessa tendência tornou-se, era urgente a reconstrução da *cidade-capital* para elevar o nível de sua artificialidade, agora com uma marcante intervenção da técnica, para ampliar a diferença entre a cidade civilizada e a cidade do povo.

Começou-se a construir uma capital europeia na imaginação das elites renovadoras da cidade. Os jornais, agentes brilhantes dessa reconstrução, anunciavam, em grandes manchetes, as novidades e formavam opiniões a respeito. Tudo fervilhava na cidade, a ideia de uma cidade da “razão” – letrada e ilustrada – tomava forma.

A primeira atitude foi a de embelezar a cidade e isto determinou, de saída, que fossem excluídos do seu centro quaisquer atividades que ofendessem a sensibilidade de um homem civilizado. A única coisa permitida “era o silêncio”, não provocado pelo barulho das reformas. Para que, entretanto, essa estratégia adquirisse o sentido da diferenciação era fundamental que todos aceitassem a hipótese dessa maquiagem, para isso necessitava-se de uma maquete daquilo que seria o futuro visível no presente e realizador da legitimidade do projeto.

Com a abolição dos escravizados em 1888, o panorama urbano em sua expressão urbana realçou-se. Aumentaram as chances de surgir uma cidade do trabalho e da produção a partir da ebulição criada pela Lei Áurea. Mais evidente ainda se mostra a necessidade de acelerar as reformas para o controle dessa massa de negros que vinham para a cidade em busca de trabalho. As reformas adaptaram a cidade a esse novo tempo, funcionaram como os lugares de inserção dessa mão de obra. Ao anular o potencial revolucionário dos negros, integrando-os à produção da nova cidade, as elites cariocas venceram e com a vitória ficou evidente a derrota da cidade do trabalho e da redescoberta da singularidade cidade.

Neste aspecto, a abolição dos escravizados trouxe algo de novo para a cidade, que o incremento das mudanças pensadas exatamente para diluir o possível resgate de sua originalidade, eliminou, enquadrando a sociedade num modelo de desenvolvimento caracterizado pela intervenção autoritária do estado, como agente central do caminho em direção ao moderno.

Acentuou-se o cosmopolitismo. Afinal, sem escravizados, a urbanidade ficou mais clara e a cidade definiu-se como “vitrine” do Brasil. Entretanto, como a política das elites convergia para o ideal do progresso, estabelecendo as suas metas através de uma pedagogia do civilizar-se, o afastamento resultante da vitória tornou-se limitado. A vitória das elites não excluiu os derrotados e ao anunciar o projeto civilizatório da cidade teve que o fazer também para esses segmentos sociais subalternos. A recepção do civilizar-se foi, dessa

forma, diferenciada e essa dicotomia de entendimentos redundou na fixação de novos parâmetros para o alcance do intuito reformista capazes de resolver a duplicidade de entendimento do destino cosmopolita da cidade.

Enquanto para as elites, o sonho do moderno representava a ilustração cultural e administrativa, para os setores sociais ligados à produção representava o movimento, o suor, o trabalho e a liberdade. Diante dessas diferenças e do que elas podiam provocar, houve uma antecipação política com o intuito de regular as contradições e dirimir o conteúdo artificial e estético da renovação da cidade. O barulho e a liberdade representavam um tipo de progresso que mexia com o sossego social e político das elites, temerosas de seus deslocamentos dos lugares físicos e sociais ocupados.

O projeto republicano mostrou seu caráter conservador quando expressou a necessidade de retomar o controle e estabelecer a ordem numa perspectiva não tão antiga quanto à das permanências coloniais, mas, também, não tão nova quanto se vislumbrava na agitação social.

A cidade definiu sua dimensão de centro de intermediação da economia de exportação, expandiu seus serviços e manteve as funções financeiras e comerciais, colocando, de lado, qualquer possibilidade de confirmar-se como cidade de produção, atribuindo-se a função de reprodutora de mecanismos mercantis – cidade de consumidores.

A modernização vestiu a cidade com outra roupa, mas o corpo permanecia o mesmo, possuindo na cidade inerente dificuldade de andar de salto alto. Essas dificuldades podem ser resumidas da seguinte maneira:

1. A cidade manteve-se debaixo da hegemonia de padrões conservadores que definiram os limites das mudanças, entretanto, esses padrões não se identificam com a tradição original da cidade;
2. A *regeneração* da cidade, denominação da mobilização da reforma de Pereira Passos, se fez nos quadros de uma economia

exportadora, sem que as dimensões estruturais de um modelo burguês estivessem privilegiadas na modernização;

3. A regeneração dependeu, de forma absoluta, da atuação do Estado, já que se mantendo a direção conservadora, permaneceu o afastamento entre sociedade e governo, que podia desestabilizar a ordem; neste aspecto, o estado constituiu-se como sujeito-coletivo, assumindo as expectativas, técnicas e sociais das reformas;

4. A cidade, em decorrência do seu papel de reforço da autoridade do Estado, apresentava condições propícias para a explosão de um projeto de reformas, especialmente pelo resultado da ação policial civilizatória, que excluía, pela força, qualquer projeto alternativo.

A cidade passou a totalizar as esperanças e expectativas de todos que a habitavam. As reformas, além de indicarem o envolvimento na regeneração, foram uma ação patriótica, propiciaram o sonho da construção de um ideal de nação. Entretanto, ampliou-se a artificialidade. Quanto maior a adesão ao projeto de reformas, menor a possibilidade de reinscrever, nessa modernidade, as perspectivas de autonomia e autorrealização da cidade, cada vez mais aprisionada pela nação.

A cidade adquiriu uma intensa vida cultural. Foi o tempo das conferências, do desenvolvimento da imprensa, do aparecimento do automóvel e com ele, dizia João do Rio, da exacerbação dos nervos de velocidade. Todos queriam viver a *belle époque*. Viena, Paris e Londres ficaram mais perto e foram temas constantes, das conversas nos salões literários. Recitavam-se os últimos poemas dos mais recentes escritores e a moda era a mesma da grande capital: Paris. Até o café, produto básico da economia, foi substituído pelo chá às cinco da tarde – *the five o'clock tropical*.

A cidade aburguesou-se e aristocratizou-se. Os olhos dos

ocupantes da nova cidade civilizada estão voltados para fora, admiravam a paisagem parisiense e os valores da cultura e do capital europeu. As batalhas de flores eram a grande sensação do Carnaval civilizado, contrapondo-se à selvageria do entrudo, onde os criminosos e capoeiras ganhavam a soberania sobre a cidade. Nicolau Sevcenko assinala os princípios que nortearam a recriação do Rio de Janeiro como cidade moderna:

... 1a. a condenação dos hábitos e costumes ligados pela memória à sociedade tradicional; 2a. a negação de todo e qualquer elemento de cultura popular que pudesse macular a imagem civilizada da sociedade dominante; 3a. uma política rigorosa de expulsão dos grupos populares da área central da cidade, que será praticamente isolada para o desfile das camadas aburguesadas; 4a. um cosmopolitismo agressivo, profundamente identificado com a vida parisiense.<sup>19</sup>

O ano de 1903 foi decisivo. Pereira Passos foi indicado prefeito da cidade pelo presidente Rodrigues Alves. O novo prefeito era a imagem viva do novo tempo. Era empreendedor, proprietário da Estrada de Ferro do Corcovado e membro ativo do Clube de Engenharia. Além disso, tinha um currículo invejável: estudou na França e era um dos maiores colecionadores da cidade. Homem de comando e decisões, foi para os setores dominantes, no empreendimento de modernização, o exemplo típico da regeneração, mesmo tendo 70 anos.

Ao lado de Lauro Muller e Paulo de Frontin, engenheiros idealizadores da Avenida Central, Pereira Passos realizou o sonho de transformar a cidade do Rio de Janeiro em capital do século XX, fazendo o Brasil ingressar no cenário internacional e acenando à hegemonia da República brasileira na América Latina. Esse movimento

---

19 Sevcenko, Nicolau. *A Literatura como Missão*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 17-18.

de regeneração associou-se ao papel que os Estados Unidos haviam representado na América do Norte, embora o modelo de sociedade fosse recortado pelo afrancesamento com alguns respingos ingleses.

Ao assumir, Pereira Passos<sup>20</sup> impôs algumas condições, dentre elas a mais importante, foi a plena autonomia para realizar as mudanças e levou a tê-las com autonomia, chocando-se, por vezes, com interesses das elites dominantes e provocando reações que abalaram a vida política da cidade, com o bota-abaixo.

O barulho e o movimento da vertiginosa reforma assustavam os civilizados, eram o sinal do novo, do progresso: a cidade civilizava-se. O Rio de Janeiro foi cortado em todos os sentidos e muitos não acreditaram que a rapidez das parcelas permitisse o término da obra. O medo do fracasso aumentava a polêmica e tomava todos os espaços da cidade, politizando a reforma e atraindo para ela considerações negativas. Havia a necessidade de acalmar as desconfianças.

Nesse contexto, ganharam importância os laudos técnicos e científicos e três instituições funcionaram como legitimadoras do progresso e avaliadoras do término das reformas: o Clube de Engenharia – que movimentava a elite técnica e definiu-se como elaborador das leis de reorganização urbana; a Saúde Pública – que estabelecia os critérios de civilidade e atuava como instrumento de controle da vida social ao estabelecer padrões mínimos de higiene e saneamento para a cidade e sua população; a Polícia – que garantia a realização da obra de refundação da cidade pelo controle dos costumes.

Para Pereira Passos e sua equipe de ilustrados ficava claro que a estrutura urbana, ainda tipicamente colonial, não se adaptava ao movimento em direção à modernidade. O inferno social – desordem

---

20 Benchimol, Jaime. *Pereira Passos: um Haussman Tropical. A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca 11/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992; Azevedo, André. *A Grande Reforma Urbana do Rio de Janeiro. Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso*. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio/Mauad X, 2017.

social provocada pela miséria e a falta de saneamento básico provocaram tumultos e influências negativas sobre os estrangeiros, por medo das doenças tropicais. Foi preciso eliminar o ranço colonial e aproximar o Brasil dos créditos, da produção e do reconhecimento da Europa e dos Estados Unidos. Com o apoio de Rodrigues Alves, da Igreja Católica, das instituições civis e militares e da grande imprensa, o Prefeito estabeleceu o seu plano e deu início ao bota-abaixo.

A construção da Avenida Central – a partir de 1912, Avenida Rio Branco – estabeleceu as condições de comunicação entre o centro comercial e o porto, também reformado. Além disso, integrou-se à Avenida Beira-Mar, levando e trazendo, dos bairros nobres, ricos e estrangeiros que moravam e se hospedavam na região da Glória, do Catete, de Botafogo, da Lagoa, das Laranjeiras e da Gávea.

As obras do porto foram fundamentais e aceleraram a integração da cidade ao novo plano. Enquanto isso, o bota-abaixo intensificava-se, mudando a fisionomia colonial. As pequenas ruas davam lugar às grandes avenidas, os prédios coloniais às casas amplas, de duas janelas e bem divididas, da nova geração de ricos. As casas comerciais ganhavam novas formas e acentuavam a modernidade através da diversificação dos negócios.

A reforma concluiu-se. A cidade era um contínuo vertiginoso de negócios. Os restaurantes enchiam-se na hora do almoço e, à tardinha, as confeitarias ofereciam o refrigerio ao calor tropical. Das mesas, a aristocracia burguesa carioca observava a grande obra: pessoas elegantemente trajadas, finamente vestidas, simpaticamente uniformizadas e, com outros olhos, pessoas sobriamente vestidas, os trabalhadores, dignos de uma cidade moderna.

A finura e a atenção educada – o saber ouvir – a singeleza dos modos e gestos e a tranquilidade do andar – que para João do Rio<sup>21</sup> decorriam do calor e não da elegância – contrastavam com aquela

---

21 Rodrigues, Antonio Edmilson Martins. *João do Rio: o poeta e a cidade*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

antiga cidade que, durante muito tempo, andou querendo ser a cidade do trabalho e da produção.

Entretanto, aparentemente resolvidas pela modernização, as contradições continuaram latentes na cidade e, agora, mais visíveis, já que as diferenças eram mais aparentes. A civilidade do centro urbano acentuou o reconhecimento da pobreza das outras regiões da cidade. As crises e os movimentos sociais sucediam-se e maculavam a grande obra, denunciando o seu caráter excludente e artificial.

A cidade do Rio de Janeiro foi refundada. Apresentava-se, como cidade do futuro, reelaborou a tradição para acentuar a sua função de vanguarda da nação. Entretanto, esqueceu a força do presente. Morria um sonho, uma utopia. Nascia um pesadelo. A figura da personagem de Capitu – a mulher dos olhos de ressaca – e indicadora do aprisionamento da força da renovação da cidade derrotada pela modernização conservadora.<sup>22</sup>

O apelo de futuro da nação escondeu as limitações da cidade em gerenciar a vida nacional. Assim, a política passou a ser a chave para a construção de uma cidade nervosa, ansiosa de um novo tempo. A cidade concentrou o mundanismo e as belas-artes que, em conjunto, esforçaram-se em atribuir a cidade, um sentido, um nome, uma caracterização.

Os cronistas descreveram seus prazeres, suas belezas e sua condição de cidade do futuro. Pereira Passos, atento ao momento civilizacional, criou o cenário e escreveu o texto da peça, reformando tudo sem se dar conta que cada vez mais anunciava a perda da tradição e do destino original da cidade. A reforma anunciava um corte. No entanto, esse corte não significou ruptura com o atraso ou o passado colonial, foi a sua redefinição sem que praticamente nada mudasse de lugar. A Avenida Central rasgou a cidade e, por aproximação, redefiniu as antigas ruas coloniais sem que as mesmas precisassem ser redimensionadas.

Vida e morte tensionaram-se. A imprensa dividiu-se. Alguns

---

22 Assis, Machado de. *Obra Completa*, volume 1. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1979.

apoiavam as reformas, outros viam-nas como um mal que destroçaria o que ainda restava de sensível, singular e típico. Os dois grupos da imprensa amavam uma artificialidade, uma cidade irreal. Mas por que tanto amor por uma cidade sem identidades? As marcas do espírito futuro do amanhã estavam para além das paredes e pedras. Estavam aprisionadas na alma da natureza e, por isso, a natureza devia ser tratada de tal forma que deixasse de funcionar como referência. Este espírito, presente sobretudo na psicologia do carioca, atuará com sentido de garantir as resistências. A natureza voltava a ser um tema central da explicação do urbano, só que não mais como identificação do caráter fútil do empreendimento, mas como resistência dos empreendedores que, com as reformas, desnaturalizaram a cidade.

A ideia central, básica para o domínio das contradições, foi a de criar um processo de desreferenciação da cidade, pela via da natureza. O objetivo era criar entre o homem e a natureza uma dimensão urbana não decorrente das expressões de movimento das expectativas sociais.

O processo de desnaturalização tinha a função de legitimar as construções magníficas e luxuosas, símbolos do moderno, e destruir as referências ao cenário natural, diluindo-o nas obras de intervenção das autoridades reformistas.

Por mais que os cronistas e os literatos tentassem resgatar esse fundo, não conseguiram. A cidade perdia-se no movimento da política nacional e na universalização da nova capital da recente nação republicana. A fonte de poder da cidade não estava mais com a cidade, passava para a política nacional.

Machado de Assis, João do Rio, Lima Barreto, João Luso, Benjamim Costallat e tantos outros cronistas radicalizaram essa tentativa de resgate. Usaram suas penas finórias para juntar os fragmentos que caíram com as reformas. Reproduziram em suas imagens ficcionais uma realidade que não existirá adiante. Esses homens não tinham qualquer pretensão de serem substitutos dos políticos na elaboração de um projeto de reintrodução da dignidade da vida numa cidade aberta ao espírito administrativo. Criaram, entretanto, uma

forma própria de narrar a história da cidade, onde os valores da tradição como dimensão crítica estava presente e para a qual o limite da tentativa foi expresso pela última frase do romance *D. Casmurro* de Machado de Assis: “Vamos à história dos subúrbios”.<sup>23</sup>

Tentaram, desordenadamente, salvar alguma coisa. Perceberam que sem salvação só verificar-se-ia se a artificialidade fosse descoberta e denunciada, possibilitando a colocação em evidência de outros valores. Não se tratava de recuperar antigos-valores, mas de tomar a tradição e transformá-la em ética e móvel de novas resistências, pois eram eles os únicos capazes de reviver as tradições de força da cidade e de resgatar a sua mais singular ideia de cidade tropical, ressaltando suas diferenças e caracterizando sua tipicidade.

Para isso, a artificialidade devia transformar-se em objeto de conhecimento. Descobrir os passos de sua penetração na cidade, salvar aqueles que foram intolerantes e desmascarar os adesistas e com eles o nacionalismo salvacionista que derrotou a cidade.

Só as tradições poderiam garantir a autonomia da cidade, mesmo que a tendência fosse a incorporação de valores europeus e americanos. Essa consciência crítica dos homens que formaram a conhecida República das Letras, os diferenciava dos empreendedores e dos políticos. Não havia por parte deles negação dos valores de fora, era preciso que esses valores estivessem presentes como indicadores e referenciais de pensamento, entretanto, sem tradição crítica, não havia condições de fugir da dependência e da aculturação.

Podíamos ter tudo igual aos europeus e americanos, mas a condição de tradução e adaptação só podia ser nossa. Foi neste contexto conflitivo, entre visões dicotômicas da modernidade que iam do nacionalismo mais ufanista até o mais radical desprendimento pelo nacional, se apresentaram os indícios que ficaram em segundo plano durante a construção da nova cidade.

A necessidade de ultrapassar essas visões levou-me a ver a

---

23 Assis, *op. cit.*, 1979, p. 944.

produção literária não como um meio-termo entre política e alienação, como é comum quando se pensa a literatura como campo de amortecimento dos conflitos, por sua enorme capacidade de promover regularidades para a vida social. Na *belle époque* carioca, entre os chamados ilustrados, foram, sem dúvida, os poucos que enxergaram a tensão e o seu resultado foi desastroso. Não que tivesse medo da radicalização, mas porque percebiam a falta de sensibilidade para ver o que se passava. Foram os homens da denúncia, mas não de uma denúncia vazia, sem propósito, havia nesse descobrir de valores a sensação de um futuro diferente daquele anunciado pela nova cidade.

O futuro estava na vitória sobre os valores de fora, em criar obstáculos para a sua entrada, mas usando-os sobre os valores, para cultivar mais a consciência de interesses assegurados da singularidade, demonstrando nossa capacidade de criar, compreender e explicar os nossos movimentos específicos em direção ao progresso.

### **A aproximação conclusiva: a modernidade perversa**

Por fim, resta-me discutir o destino de uma cidade sem identidade, mas que se apresentou como síntese do passado e realização do futuro, dizendo-se, por isso, fruto da modernidade e realizadora da função de uma cidade capital – representar a nação.

Explorar as razões desse processo de modernização e de sua explosão, como tema, nas universidades poderá levar-nos a identificar duas grandes distintas de razões. A primeira refere-se às necessidades de conhecimento dos diferentes processos de ruptura com as antigas formas de organização da sociedade colonial, e de estabelecer uma relação comparativa com os modelos eleitos como paradigmáticos de modernidade para, a seguir, demarcar as diferenças com aquela dependência, uma vez que a cidade deixou de ser colonial, mas passou a ser cópia de um externo aos sentimentos dos brasileiros. Além disso, essa primeira ordem de razões orienta-se pela recepção dos ensaios dos intelectuais da Escola de Frankfurt, buscando as regularidades que servem de instrumentos

de ampliação do fenômeno da modernidade e de suas características estruturais.

A segunda ordem de razões tem relação com o fim de século. Os receios do fim do século – que coincide com o fim do milênio – atemorizaram e uma das formas de amainar o temor é explicar a identidade entre os vários finais de século e o sentido da história, no tocante, a busca de elementos comuns.

Eugen Weber, em seu livro sobre a fase final do século XIX, destaca, na introdução, essas regularidades: “... foi isso que chamou a minha atenção à repetição das circunstâncias: a discrepância entre o progresso material e a depressão espiritual me lembraram nossa própria época”.<sup>24</sup>

Ainda na introdução, o autor, incorpora como ponto-de-partida da explicação a descrição de Rafael Glaber sobre o final do século XIX:

O amor definhava, a iniquidade reinava entre os povos, a cobiça andava por toda parte, as almas dos homens enfrentavam tempos perigosos, múltiplos sinais e prodígios se sucediam, e homens sagazes prediziam que outros prodígios de igual porte iriam acontecer.<sup>25</sup>

Essas regularidades expõem por demais os estudiosos da modernidade, especialmente porque os processos que ganham maior relevância são aqueles que se vinculam a momentos identificados ao decadentismo, a uma reação à positividade da modernidade. Associam, dessa forma, modernidade e fim de século, a uma relação cíclica: “... Fim de século escorrega com menos facilidade da língua do que *fin-de-siècle*”.<sup>26</sup>

Eugen Weber, mais uma vez, compreende o que isso representa

---

24 Weber, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: UNESP, p. 11, 1992.

25 Weber, 1988, p. 15.

26 *Idem*, p. 19.

ao definir o significado da expressão: “... Podia denotar moderno ou atual. Mas a novidade trazia a perplexidade e uma certa insegurança, e eventualmente um declínio de padrões”.<sup>27</sup>

E, a seguir, esclarece o que é e de quem é essa imagem decadentista:

... No entanto, a noção de decadência, estreitamente associada à *fin-de-siècle*, não era uma preocupação intensa das classes vulgares, mas antes de uma minoria culta. Um tema deste livro será a discrepância entre a preocupação das classes superiores com a decadência (moral, material, social) e a melhoria efetiva dos padrões de vida, do equipamento intelectual e das oportunidades sociais que as massas populares começavam a perceber, às vezes, até a experimentar.<sup>28</sup>

A leitura dessas passagens fez-me pensar em tudo aquilo que vinha escrevendo sobre a modernidade carioca e levou-me, em amplo sentido, a rever radicalmente as interpretações sobre esse processo. Até então, o que havia escrito dava-me a sensação de que faltava alguma coisa para fechar as indicações para a análise. Algumas conclusões apresentavam-se como apressadas, parecia faltar densidade, descobrir atores e discursos que ficavam ocultos nas colocações dos intelectuais que lia.

A releitura da obra de João do Rio<sup>29</sup>, no entanto, revelou-me alguns rastros e tentei segui-los. Mas, por outra vez, os silêncios apareceram fortemente. A tarefa que se impunha era a de desvendar esses silêncios. Havia que descobrir o que era isso de pensar o Rio de Janeiro como Paris. As teorias davam conta de esquemas muito maniqueístas. Era preciso entrar mais fundo na pesquisa e descobrir por que não se falava em um Brasil diverso, daquele que se desconstruía

---

27 Weber, *op. cit.*, 1988, p. 19.

28 *Idem*, p. 24.

29 Rodrigues, *op. cit.*, 2000.

da paisagem urbana, embora, de certa maneira, todos conhecessem o estudo de Euclides da Cunha sobre os sertões.

O exercício de desvendamento das máscaras que cobriam a modernidade carioca era difícil porque podia apresentar resultados que não comprometessem as hipóteses, àquela altura pensadas, mas valia a pena. Ao pensar nessa tarefa vinha-me à mente, com frequência, as sensações de impotência já sugeridas por Carl E. Schorske em seu livro sobre Viena e a maneira pela qual o autor descobria a cidade.

Assim como Viena representa para Schorske a possibilidade de continuidade do seu trabalho, o Rio de Janeiro representa para mim o sonho de desbravar as variadas visões de Brasil. Opondo-me à ideia de que a cidade e a nação, destaco a de que são as produções nascidas do contato com a cidade, que se diversificam em interpretações do Brasil que dão essa ideia de microcosmos da nação ao Rio de Janeiro. Como em Viena, também no Rio de Janeiro era possível visualizar a tensão entre tradição e moderno.

Entretanto, não me satisfaziam as visões de tradição e de moderno encontradas nas realidades europeias. Diferentemente da mentalidade moderna: “... que tornou-se cada vez mais indiferente à história porque esta, concebida como uma tradição nutriz contínua, revelou-se inútil para ela”.<sup>30</sup>

A modernidade no Brasil voltou-se essencialmente para a história e buscou, no exercício de definição da tradição e do rosto do Brasil, conhecer e descrever a nação, não apenas pela elaboração científica de seu passado – tarefa difícil já que o ponto-de-partida ou estava fora do território ou só podia ser o indígena ou a maravilhosa natureza –, isto é, da recordação, mas também da contemplação, ou seja, de uma qualificação geo-etnográfica que garantisse a peculiaridade da nação brasileira.

Esse conjunto de indagações levou-me a uma atitude revisionista. Precisei voltar a construir o que esses vários processos tinham de

---

30 Schorske, Carl. *Viena Fin-de-Siècle*. São Paulo: Cia das Letras, 1986, p. 5.

comum e de específico, para buscar o lugar original da cidade. Passei, em primeiro lugar, pelas identidades. Todos indicavam os processos como aceleradores de uma visão urbana e cosmopolita, por isso, civilizada e definiam as cidades como lugares de esclarecimento, de luzes, que se comportavam como reproduções de realidades históricas vividas e culturalmente incorporadas. E aqui logo as diferenças apareciam com relação à cidade do Rio de Janeiro.

Com exceção de São Petersburgo, os processos de modernização produziram-se contra o Antigo Regime e estabeleceram-se como iluminados, representando a construção política da nação liberal, branca e civilizada, e seu processo dinâmico de desenvolvimento industrial.

A aproximação, mesmo diante das diferenças, ainda era possível, especialmente, porque esses processos moviam-se por contrastes: “As dificuldades refletem problemas reais mesmo que nem sempre aqueles a que eram atribuídos. Cem anos atrás, assim como hoje em dia, a sociedade movia-se aos arrancos”<sup>31</sup>.

Também aqui no Brasil, a modernidade produziu algumas experiências de choque – trágicas – que adquiriram grande repercussão, uma vez que não possuíamos uma história milenar, e a tradição era um qualificativo moderno. Implantar o esclarecimento foi tarefa hercúlea porque não tínhamos Antigo Regime. Entretanto, possuíamos uma história de lutas contra um antigo regime metropolitano. A dimensão colonial acabou por ser afortunada e se encaixar como epopeia nos períodos de nossa história. Mas continuamos a ter escravizados e a nação moderna só podia possuir homens livres. Como falar de igualdade e fraternidade com negros escravizados convivendo, nos campos e nas cidades, como os homens superiores portadores do sentido do progresso?

Além disso, misturamos brancos, negros e índios e o caráter nacional adquiriu um contorno complicado, manchado, segundo alguns, para sempre, e incompatível com uma nação moderna. Construimos nossa modernidade olhando muito contra o passado colonial e

---

31 *Idem*, p. 9.

justificamos nosso atraso pelo peso desse fardo colonial.

Fez-se necessário pensar, em oposição à natureza: uma nação que pudesse nos abrir o caminho das luzes, que refundasse um novo mundo. Mas as diferenças e as aproximações não se esgotavam aí. As configurações mentais eram exageradamente diferentes. Enquanto nas grandes capitais europeias a construção política da nação engendrou uma vida ativa e uma participação civil na elaboração das instituições, nos trópicos, as manifestações de ruptura foram idealizadas e realizadas pelo Estado, entidade constitutiva da nação e que pela falta da absorção da tradição original, agiu sem nenhuma forma de reconhecimento da existência de homens sociais. Assim, aqui, a construção do rascunho da nação passiva deu-se, não pela política, mas pela polícia.

Foi uma construção autoritária, burocrático-administrativa que, impeliu as elites para atitudes de ruptura com a sua própria história em nome da continuidade e do poder, apontado para um maior conforto social como sinal de civilidade e desenvolvimento, destacando aí a diferença com relação à Europa, pois a modernidade dos trópicos se fez sem o tumulto da questão social. Os trópicos apontavam o caminho certo.

Os setores populares, por outro lado, continuaram crescendo e, pela ausência de qualquer relação entre as aspirações das elites e desses setores urbanos populares, não havia por parte destes o reconhecimento da autoridade impressa no espaço, por isso, suas respostas políticas foram sempre de desordem e tinham que ser reprimidas pela força.

A questão social não foi um caso de política, mas um caso de polícia. Esse distanciamento entre os dois estratos em termos da política do Estado, levou os setores populares a buscarem a construção de uma nação distinta daquela apregoada pelas elites. A artificialidade da modernização acentuou-se, vivemos uma modernidade especial que se realizou contra a própria história daqueles que dela tomaram parte.

Enquanto os intelectuais e as elites urbanas brasileiras acompanhavam os grandes debates do *fin-de-siècle* na Europa, escolhendo o que mais lhes aprouvesse ou endeusando a técnica e a ciência com toda a sua positividade ou, ainda, fazendo tipo, imitação

– incorporando as cores da angústia, melancolia e decadência, a nação inferior – os de baixo – desenvolviam as suas alternativas de sobrevivência.

O que quero destacar é a ideia de que a artificialidade da modernidade carioca produz um distanciamento entre as classes sociais que não é resolvido pelo Estado. Ao contrário, a intervenção estatal amplia as diferenças, o que gera o afastamento dos setores populares que vão buscar uma alternativa fora dessa idealização das elites. Neste aspecto, a visão dos de baixo foi, quanto à cidade, precisamente diferente, provocando um campo de tensões não resolvível nem mesmo com a intervenção do Estado. A situação agravou-se porque até as elites não conseguiram produzir uma sociedade capaz de se movimentar em direção a um processo de construção de sua identidade industrial.

No campo de ação das elites, tudo foi imitação. Mas essa imitação trouxe problemas. Ela articulou-se ao desenvolvimento de uma sociedade de massas, onde a dinâmica de mercado estabeleceu-se pela produção e logicamente pelo trabalho que, segundo os princípios liberais, libertava o homem, tornando-o o novo senhor do mundo. Os intelectuais e as elites, entretanto, não se envolveram com essa alternativa de forma radical. A construção de um mundo do trabalho foi uma alternativa que manchava a marcha para o progresso social equilibrado; a opção devia continuar a manifestar-se pela inserção mercantil da capital que, segundo eles, redundaria num aumento da capacidade de consumo.

As restrições ao desenvolvimento da esfera da produção limitaram a expansão da modernidade. Houve, na cidade, um contingente de homens livres e de ex-escravizados que buscavam uma inserção que lhes desse condições de sobreviver. Acostumados a viver e a buscar soluções próprias, esses homens não se vincularam ao movimento geral da modernidade. Um exemplo: a tradição europeia revelou-nos que as cidades, no processo de modernização, foram sendo definidas fisicamente e politicamente através da identificação de regiões com a inserção profissional de seus habitantes. Aqui, os bairros

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

não revelaram nem uma identidade de vocação profissional decorrente de uma relação de identidade entre os homens-trabalhadores. O progresso estabeleceu a função de espaço privilegiado do trabalho, vinculado ao progresso do setor de serviços que ampliou a riqueza da elite carioca.

Na modernidade europeia, a tradição projetou a continuidade e permitiu perceber as relações sociais e políticas – a história –, estabelecendo as possibilidades de ruptura como consenso. No Brasil, como não houve efetivamente esse consenso, instaurou-se um confronto entre a política do Estado e a sociedade, que no limite excluiu tanto as elites quanto os setores urbanos populares.

A consequência foi o centro da cidade do Rio de Janeiro transformado em lugar de mercado e sugerindo uma vinculação não ao modelo europeu, mas sim a um modelo de cidade oriental. Essa orientalização confrontou-se com o afrancesamento que foi a base da civilidade para as elites. Esse confronto demonstrou as limitações da própria ação do Estado e mostrou como as elites brasileiras estavam divididas em função dos processos de alteração de suas bases de riqueza. Agora, não era mais a riqueza dos proprietários de terras, mas a riqueza dos homens urbanos envolvidos com os melhoramentos da cidade.

Tudo isso prejudicou o avanço da modernidade. De um lado, sugando a cidade e mantendo a barbárie colonial, pois o centro era o lugar para onde convergiam essas formas distintas de percepção do desenvolvimento. Por outro lado, descaracterizando os ideais da modernidade, provocando um temor de que a cidade, dos de baixo, fosse vitoriosa e as elites acabassem por ir a reboque da construção de um mundo do trabalho sem a sua orientação e o conseqüente medo da revolução como resultado da tensão.

Medo estapafúrdio. Nem um, nem outro queriam o confronto. Constituíram um pacto que garantia a ambos conviver dentro de determinados limites políticos e físicos. Esse acordo só foi concluído porque os setores populares, que assustavam as elites, não tinham nenhuma vinculação com a tradição original da cidade, não se

sentiam homens da cidade e, por isso, achariam melhor viver longe do centro, em áreas onde as dimensões corporativas e parentais fossem os controladores da vida da comunidade, criando um centro de poder que cada vez mais diferenciou-os das elites e deles próprios, eliminando a ideia da força de combate ao projeto de modernização. As elites, por outro lado, imaginando a resolução do problema social, puderam aproximar-se novamente do Estado e elegê-lo como a base segura de constituição da nação moderna.

O resultado foi, mais uma vez, a perda de identidade da cidade e a limitação das alternativas que pudessem sugerir mudanças. A noção de trabalho, promotora possivelmente de mudanças, ficou comprometida com o contrato entre os setores urbanos, em geral. Vinculou-se novamente a movimento que, por seu lado, ligou-se a barulho que, por sua vez, desembocou em desordem. Assim, a modernidade ganhou uma dimensão perversa. Sem homens que pudessem tocar o movimento da modernidade, o Estado adquiriu a força de a instância responsável pela efetivação do projeto de modernidade, impondo aos segmentos sociais o comportamento e os valores que deveriam ser interiorizados como possibilitadores da caminhada para o progresso e a civilização.

As mudanças produziram um universo de valores não compatíveis com o meio físico e humano da cidade, mas compatíveis com o gosto da sociedade. Tanto as elites como os de baixo vão patrocinar, olhando bestializados, a beleza da cidade. A estetização da vida na capital atingirá a todos e matará mais uma vez as possíveis mudanças de sentido da cultura e da história de uma cidade singular nos trópicos, que agora não é diferente de outras cidades e pode se tornar capital, a bela capital, sem que destrua as bases de uma modernidade conservadora.

A exclusão das referências regionais, a recusa a um ciclo de produção sobre o interior e a artificialidade urbana levaram os intelectuais paulistas ligados ao modernismo a dizer que o povo estava nas fronteiras, afastado do centro fundador desses novos valores.

A modernidade carioca, não se revelou como ruptura ou explosão

de uma qualidade nova de vida e nem mesmo como construção de uma história imanente. As experiências de choque não se verificaram, não deram concretude ao processo, resultando num voyeurismo da modernidade. Daí a história da cidade ser feita pela crônica, pelo lado da radicalização da crítica.

Foi a marginalidade que indicou os resultados da modernidade, acentuando os arrancos em direção ao progresso como banalidades e ironias e projetando a ideia da conciliação como exemplo da resolução dessas tensões, gerando o homem cordial como conceito ilustrador dessa realidade movediça e esquizofrênica.

Foi o maneirismo, o ser maneiro, que identificou o personagem moderno, sem ter um sentido, sem identificar objetivos, provocando tensões na sociedade e mantendo a cordialidade como o grande ganho do moderno no Brasil. O homem cordial, não afeito à violência, transformou-se em herói. Essa cordialidade, entretanto, escondeu a fragilidade do processo e eliminou qualquer possibilidade de crítica para o homem moderno. Mário de Andrade<sup>32</sup> soube perceber isso muito claramente em *Macunaíma* e nas suas intervenções como descobridor de véus através do movimento da Semana de Arte Moderna de 1922, que coincidiu com o centenário da independência do Brasil.

Nosso mundanismo foi o exemplo mais evidente dessa trama modernista. Foi a expressão da dimensão esquizofrênica da sociedade, não possuía conteúdo, realizou-se como artificialidade, não elaborou nenhuma plataforma que pudesse lhe dar consequências sociais e políticas. O resultado foi a manutenção de um vasto padrão de permanências que aparentemente iludiram, deixando transparecer a existência de uma conexão com a singularidade original, mas que, na verdade, foram maquiagens novas para velhas formas de pensar o mundo, adaptadas à experiência como dado de conhecimento e aprimorando, como consequência, uma visão burocrática da cidade.

---

32 Andrade, Mário de. *Macunaíma, o herói sem nenhum caráter*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013.

Mesmo uma aproximação com exemplos de modernidade subdesenvolvida, como a sugestão feita nas análises feitas por Marshall Berman<sup>33</sup> sobre São Petersburgo, é problemática. Em primeiro lugar, por mais que São Petersburgo fosse uma cidade artificial/moderna, ou seja, construída como moderna, ela resultou de uma ação de um estado secular que tinha uma densidade cultural definida, enquanto formadora de comportamentos e valores e que não foi destruída.

Em São Petersburgo, todas as questões de autoridade e poder apareceram densamente construídas e reconhecidas por todos os que a habitavam, fossem aristocratas ou plebeus. Reconhecimento que projetou a imagem da hierarquia e obediência ao superior, do reconhecimento das distâncias sociais. O moderno colocou-se na possibilidade de aproximação, mas não se realizou pela via da liberdade. O moderno na Rússia foi também orientalizado, por mais ocidentalizado que ele quisesse ser.

Por outro lado, essa forma de modernidade bizarra, embora mais excludente que a do Rio de Janeiro, acentuou a esfera da intimidade dos homens urbanos e provocou o surgimento de uma dimensão crítica, de negação, que mesmo reconhecendo a autoridade, percebeu que a modernização não lhes dava condições de agir politicamente. Esse reconhecimento acabou por provocar uma crescente revolta, que lhes deu como ação reativa a ocupação das ruas e a própria revolução.

Na Perspectiva Nevski, único espaço possível da convivência moderna-democrática (porque todos podiam por ela circular) e ocidental – o passado da hierarquia foi realçado na geografia da visão das diferenças. O trabalho, em São Petersburgo, permitiu certo ascender social que se igualou em reconhecimento na gerência da administração da cidade. A vida fora da Perspectiva era antiga, fundava-se na família tradicional, não se definiu enquanto esfera privada burguesa. O Estado foi o agente realizador de todas as funções, até mesmo do

---

33 Berman, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Cia. das Letras, 1980.

comando da produção.

Esse movimento de contrastes, na Rússia, provocou a problematização do social, da natureza do ser urbano, daí a grande produção literária, como resultado da conjugação da recordação e da ação social, de sua descoberta como problema sociológico e literário.

Na Perspectiva, o progresso e a ciência foram visíveis e os únicos elementos de caracterização da cidade ilustrada e racional. Fora da Perspectiva, o espiritualismo e a magia continuavam a atuar como elementos de referência para os homens urbanos. Essa visão de Marshall Berman, evidentemente, é equivocada, uma vez que opõe racionalidade (moderno) à irracionalidade (antigo), quando é justamente a racionalidade desses sujeitos em São Petersburgo que a diferencia do Rio de Janeiro.

No Rio de Janeiro, a história foi outra. O trabalho na *cidade-capital* esteve associado à morte. E essa morte julgada a partir das visões dos vários setores sociais urbanos, avançando a dicotomia entre cidade e campo e instaurando uma visão cosmopolita de mundo referida à cidade e excludora do campo. O exame das profissões da cidade, feito por João do Rio, revelou a falta de consistência das ideias associadas à relação modernidade-desenvolvimento e apontam, como possibilidade de pesquisa, para a identidade entre trabalho e morte, onde a categoria trabalho não se apresenta como associada ao desenvolvimento e que revela: (1) os limites da instauração da ordem burguesa e capitalista de produção; (2) a visão do trabalho vinculada ao escravo e ao campo; (3) a visão da natureza como eterna e abundante.

### **Conclusão: o fim do sonho**

Mesmo nos momentos de tensão social ou política na sociedade brasileira, o padrão da resolução das tensões foi a capital. A idealização da cidade como espaço mítico do progresso e da ordem, foi, assim, resultante do artificialismo de sua representação e só se sustentou enquanto lhe foi conferindo qualidades, que lhe renovavam

constantemente a imagem e que lhe atribuíram uma visão estetizada de joia da América, tratada como diamante precioso.

Muito embora, nesse período analisado, já se revelassem suas condições naturais, elas ainda não participavam com tanto peso na construção de sua imagem. Ainda era outra ordem de questões que estavam definindo-a: os elementos da modernidade brasileira.

Essa dimensão da natureza foi reforçada especialmente durante as vivências autoritárias, quando o espaço urbano adquiriu um sentido mais profundo de moral, controle, disciplina e normatizou a vida e o agir daqueles que a ocupavam e daqueles que ela representava. Aquilo que foi idealizado ao longo dos trinta anos do século XX alcançou operacionalidade nos governos ditatoriais. A cidade assumiu a feição de centro exclusivo de poder. A representação foi ampliada e a cidade passou a traduzir também conflitos que expressavam interesses regionais, agora demarcados fisicamente.

Superada essa fase, a cidade foi bafejada por ventos que não lhe retiraram a idealização de centro de poder, ao contrário, acrescentam-lhe qualidades de cidade democrática, aberta e livre, do primeiro mundo, envolvida com as liberdades democráticas e culturais das vanguardas, mas logo, novamente, a cidade, que perdeu sua singularidade original, foi aprisionada pelas qualidades que lhe foram imputadas.

A situação limite que mostrou as fragilidades da *cidade-capital* foi a mudança da capital do Brasil para a cidade de Brasília pelo presidente Juscelino Kubitschek, pois já nem mais para espaço de tensões nacionais a cidade servia. As dificuldades de busca de uma identidade com uma história como aquela que narrei podem ser imaginadas, mas enquanto a cidade de Brasília assumia o lugar de capital, a cidade do Rio de Janeiro exercitava uma nova capitalidade que marcou o encontro das suas tradições, revelada no nome que a nova cidade-estado recebeu. O estado da Guanabara simbolizava a recuperação do papel de vanguarda, mantendo-se não como microcosmos da nação, mas como cidade de um possível outro futuro que seria bem diferente daquela expressão pela Novacap, mas o tempo foi

mais rápido e o sonho começou a terminar em 1964. A velha capital transformou-se em Belacap, mas isto é outra história.

## Referências

- ABREU, Maurício. *Geografia Histórica do Rio de Janeiro (1502-1700)*. 2 volumes, Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson, 2010.
- ALENCASTRO, Luís Felipe de. *O trato dos Viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ANDRADE, Mário de. *Macunaíma, o herói sem nenhum caráter*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013.
- ASSIS, Machado de Assis. *Obras Completas*, volume 1. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1979.
- AZEVEDO, André. *A Grande Reforma Urbana do Rio de Janeiro*. Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio/Mauad X, 2017.
- BENCHIMOL, Jaime. *Pereira Passos: um Haussman Tropical. A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca 11/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1992.
- BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Cia das Letras, 1980.
- BOXER, Charles. *Salvador Correia de Sá e a luta pelo Brasil e Angola*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.
- BRAUDEL, Fernand. *O Mediterrâneo e o Mundo Mediterrâneo na época de Felipe II*, 2 volumes. São Paulo: Edusp, 2016.
- BROCA, J. Brito. *A Vida Literária no Brasil em 1900*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1975.
- CAMILOTTI, Virgínia. *João do Rio. Ideias sem lugar*. Uberlândia: Edufu, 2008.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não houve*. São Paulo: Cia das Letras, 1983.
- CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1975.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de Holanda. *Raízes do Brasil*. São Paulo: José Olympio, 1936.

- \_\_\_\_\_. *Visão do Paraíso*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1956.
- KNAUSS, Paulo. *O Rio de Janeiro da Pacificação*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992.
- KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro Passado. Contribuição à semântica dos tempos*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora da PUC-Rio, 2007.
- LENHARO, Alcir. *As Tropas da Moderação*. São Paulo: Alfa Omega, 1980.
- LISBOA, Balthazar da Silva. *Annaes do Rio de Janeiro*. São Paulo: Nabu Press, 2011.
- LITERATURA E HISTÓRIA. *Revista Tempo Brasileiro. Número 81, Revista Trimestral de Cultura*, Rio de Janeiro: abril/junho, 1985.
- LOBO, Eulália L. *História do Rio de Janeiro – do capital mercantil ao capital financeiro*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1976.
- MATTOS, Ilmar R. de. *Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec, 1990.
- MATTOS, Ilmar R. de; FALCÓN, Francisco. O Processo de Independência no Rio de Janeiro. In: MOTTA, Carlos G. (org.). *1822: Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- RAMA, Angel. *A Cidade das Letras*. São Paulo: Brasiliense, 1975.
- RICOEUR, Paul. *Teoria da Interpretação: o discurso e o excesso de significação*. Lisboa: Edições 70, 1969.
- RIO, João do. *Momento Literário*. Rio de Janeiro: Garnier, 1910.
- RODRIGUES, Antonio Edmilson Martins. *João do Rio: o poeta e a cidade*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- \_\_\_\_\_. As utopias do Novo Mundo: as (re) descobertas do Brasil. In: *Remate de Males* (ONLINE), vol. 44, Campinas, p. 38-63, 2024.
- ROMERO, José Luis. América Latina. *As cidades e as ideias*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2009.
- SCHORSKE, Carl. *Viena Fin-de-Siècle*. São Paulo: Cia das Letras, 1986.
- SEVCENKO, Nicolau. *A Literatura como Missão*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- STRALING, Heloísa. *Ser republicano no Brasil Colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- WEBER, Eugen. *França Fin-de-Siècle*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.
- WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: UNESP, 1992.

# **O ESPÍRITO DO RIO E SEU DESTINO MANIFESTO – A ETERNA CAPITAL DE MARTÍRIO E DE GLÓRIA**

---

*Aspásia Camargo*<sup>1</sup>

*Flávio Valle*<sup>2</sup>

A cultura política é o marco definidor da identidade, da grandeza e da singularidade dos povos. Quando este *ethos* coletivo que retrata o espírito e a alma de uma Nação – ou de uma região, uma cidade – construído ao longo dos séculos, é ignorado ou subestimado, surgem incuráveis distorções sociais e políticas de nacionalismo exacerbado ou de apatia coletiva. Foi o que ocorreu quando a Europa ignorou o *geist* alemão, o espírito da Nação que se consolidou em oposição à Revolução Francesa, e que precedeu sua unidade territorial tardia. A vingança contra a Alemanha das potências vitoriosas na 1ª Guerra Mundial provocou um ultranacionalismo que culminou com a patologia do nazismo.

- 
- 1 Socióloga, ambientalista e política, doutora em Ciências Sociais pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS/Paris). Criou e dirigiu o setor de Pesquisas do CPDOC. Presidiu o IPEA e foi fundadora e presidente da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Foi secretária executiva do Ministério do Meio Ambiente no governo Fernando Henrique e criou a Comissão de Desenvolvimento Sustentável e Agenda21 Brasileira. Exerceu o cargo de assessoria de Assuntos Federativos na Secretaria Geral da Presidência da República. É especialista em história política brasileira, federalismo e desenvolvimento sustentável.
  - 2 Economista pela FGV/EPGE, mestrando em Administração Pública (FGV/EBAPE). Vereador do Rio de Janeiro (PSD), foi subprefeito da Zona Sul e assessor da Secretaria Municipal de Fazenda. Publicou *A orla carioca: um patrimônio que precisa de regras claras* (2025) e *Anne Frank: inspirando gerações* (2024).

Outro exemplo, desta vez positivo, foi o da mesma Alemanha dividida no pós-guerra, e tendo assistido ao esquiteamento de sua histórica capital, Berlim, entre as quatro potências vencedoras. Sua recuperação só veio com a reunificação da Alemanha, em 1989, e com o retorno da capital de Bonn para Berlim. Tal gesto significou respeito pela tradição, mas também a reparação das perdas para Bonn, que refundou sua identidade como cidade diplomática e internacional, financeiramente compensada pelas perdas ocorridas.

A reunificação alemã e recuperação da antiga capital custaram ao governo a transferência de 2 trilhões de euros, com dados de 2012, em um período de 22 anos. E o fluxo de euros continua com a transferência anual de cem bilhões de euros para o Leste. Além disso, a União cedeu especialistas para aumentar a eficiência administrativa da cidade e tentar nivelar o padrão de vida das duas bandas da cidade. Uma política tributária de promoção da equidade e nivelamento financeiro da Alemanha Ocidental transferiu recursos do lado mais rico para o mais pobre.<sup>3</sup> O importante é que enormes investimentos trouxeram de volta ao cenário político e cultural da Europa a velha Berlim. Em compensação, o Rio de Janeiro só recebe de volta 10% do que arrecada e repassa para a União.

Da mesma forma, podemos falar de uma alma russa que até os governos autocráticos respeitam e que é um misto de espírito eslavo e de alma europeia, que os intelectuais eslavófilos do século XIX resgataram, em contraposição ao capitalismo ocidental que eles renegavam. Pedro,

---

3 Cinco estados pagam a conta para financiar outros 11 que recebem ajuda. Os estados de Baden-Württemberg, Baviera (responsável por metade das transferências) e Hessen, onde se encontra Frankfurt, a metrópole financeira, transferiram na última década 45 bilhões de euros para Berlim que acumulou uma dívida de 60 bilhões de euros. Ver: Magalhães, Graça. Na Alemanha, reunificação contou com transferências entre estados. In: *O Globo*, Rio de Janeiro, jul. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/na-alemanha-reunificacao-contou-com-transferencias-entre-estados-5105906>. Acessado em: 25 set. 2025.

o Grande, ao contrário, havia ocidentalizado a Rússia no século XVII, fundando São Petersburgo às margens do Mar Báltico e como capital símbolo da modernidade europeia na velha Rússia. A cidade deixou de ser capital, virou Petrogrado, Leningrado, e voltou a ser São Petersburgo, mantendo hoje o *status* especial de “cidade federal” com Moscou e Sebastopol, e com direito aos recursos especiais do governo central.

A cidade responde diretamente ao governo federal e tem orçamento próprio com autonomia para administrá-lo. Tem também representação federal garantida no Senado, o Conselho da Federação. A cidade é considerada a capital cultural da Rússia, com museus, teatros, orquestras e festivais nacionais e internacionais que lhe garantem importantes investimentos federais, sobretudo em transporte, metrô, porto e aeroporto, além da manutenção de monumentos históricos. Petersburgo é considerada a vitrine internacional da Rússia, beneficiando-se de estratégias de modernização e turismo e sediando o Fórum Internacional de São Petersburgo. Mesmo assim, na Rússia de hoje, a excessiva centralização em Moscou tem sido contestada.

Barcelona é a capital econômica da Espanha e capital da Catalunha, que teve também a sua autonomia política assegurada graças à política das autonomias, o que abrandou, mas não eliminou seu desejo de separação da Espanha com a Catalunha independente. A Escócia, que foi incorporada a ferro e fogo à Grã-Bretanha, almeja sua autonomia, mas mantém representação política autônoma e tem ministérios cativos no governo central.

E a cidade e o Estado do Rio de Janeiro, como fica? Estamos em busca de uma reparação que permanece em aberto, aguardando melhor desfecho. Não mais sonhando com a volta da capital, ou com uma “autonomia carioca”, reivindicada por Alfredo Sirkis e por Aspásia Camargo em 2002, em um movimento bem sucedido do Partido Verde, o eterno defensor do “pensar global, agir local”. Este movimento levou Aspásia à Câmara de Vereadores por dois mandatos sucessivos. O casamento entre a cidade e o estado é hoje um fato definitivo e as duas partes pretendem manter esse elo agora indissolúvel.

No entanto, cabe uma reparação simbólica: o título de cidade federal. E uma reparação pragmática que financie uma infraestrutura semelhante à que o antigo Banespa promoveu em São Paulo com recursos bilionários que deram competitividade ao interior paulista.

Uma geração mais jovem e aguerrida, sob a liderança do professor Christian Lynch, propõe esta solução institucional como reparação, algo que vem amadurecendo desde os anos noventa quando organizamos o primeiro movimento em defesa da antiga capital. Que a cidade, de fato, seja reconhecida como um 2º Distrito Federal, tal como propõe Lynch e seu grupo<sup>4</sup>, é uma questão de justiça para corrigir um desvio imperdoável da democracia brasileira. A proposta de Lynch reconhece ainda que o Rio precisa ter em seu território uma autoridade federal permanente, capaz de resolver os inúmeros problemas federativos que se acumulam sem solução à vista.

Temos o maior número de empresas e servidores federais do país, temos ainda a maior concentração de militares da América Latina. Sediamos o BNDES, que poderia financiar grandes obras de reparação no Rio de Janeiro, como linhas de metrô integradas à uma Região Metropolitana com doze milhões de pessoas, a modernização das linhas de trem, uma autoestrada mais apropriada para a região do petróleo etc. Somos a porta de entrada internacional do Brasil. E demonstramos, como acontece em outros países, que é possível conviver com duas capitais diferentes, uma de fato, e outra de direito, por reconhecimento histórico e cultural.

O Rio, há quarenta anos, aguarda uma política robusta e responsável de segurança pública para acabar com a impunidade e a tolerância ao crime organizado, que obriga as autoridades estaduais a desviar recursos públicos para cumprir uma função que não é a delas. Esta situação de crise permanente afugenta as empresas e os investidores

---

4 Lynch, Christian Edward Cyril; Souza, Igor Abdalla Medina; Ramiro Jr., Luiz Carlos (org.). *Rio 2º Distrito Federal, Diagnóstico da Crise Estadual e Defesa da Federalização*. Rio de Janeiro: Faperj/Jaguatirica, 2015.

e desindustrializa o Rio de Janeiro. Estaremos ao lado da Alemanha, da Holanda, do Chile, da Rússia e da Coreia do Sul mantendo entre as duas capitais em proveitosa convivência.

Como testemunhas da pertinência de sua proposta, Christian Lynch recorre a três grandes pensadores e poetas que o credenciam: Drummond, eterno amante do Rio nos legou a “Canção do Fico”:

Rio Antigo,  
Rio eterno,  
Rio oceano,  
Rio amigo.  
O governo vai-se? Tu ficarás e eu contigo.

Roberto da Matta, filho legítimo de Niterói, festeja a cidade que foi o centro político e administrativo do país, município neutro, capital da República e se pergunta, como poderia uma cidade como essa, “qualificada como singular e especial, ser por decreto e graças a complacências políticas, ser transformada em mera capital estadual?”

Gilberto Freyre nos lembra que a presença do Brasil no litoral em uma espécie de co-capital que complete a ação da capital sediada no centro do país, em Brasília, representará “a nossa integração num destino que transcende o de simples potência americana para nos dar a responsabilidade de líder do maior sistema moderno de civilização tropical”.<sup>5</sup>

Da mesma forma, Carlos Lacerda, em *A cidade devastada e sua reconstrução*, nos lembra que o Rio é uma cidade insubstituível em que “todos os brasileiros se sentem em casa”.

Somos uma região sem regionalismos. Pensamos em termos mundiais além de nacionais. Nossos heróis são nacionais. Nosso pensamento profundamente brasileiro é internacional. Somos um povo ecumênico, litorâneo, abraçado com o

---

5 Lynch, Christian Edward Cyril; Souza, Igor Abdalla Medina; Ramiro Jr., Luiz Carlos (org.), *op. cit.*, p. abertura.

futuro. Muitas desgraças nos desfiguraram. Muitas cicatrizes marcaram a cidade como sinais de tragédia e sombras de martírio. Não é por acaso que o padroeiro da cidade é um mártir cravado de flechas. Pensaram que nos abandonando interiorizavam a civilização, mas foi aqui que a deixaram. Porque somos a síntese do Brasil, a porta do Brasil para o mundo, e somos do mundo a vera imagem que ele faz de nós.

E Roberto Campos, amante não de problemática, mas de “solucionática”, indicou o melhor caminho adotando uma posição de “bom senso”: transferir a capital para o Rio seria uma solução muito forte, mas que melhor solução seria o fracionamento das funções normais de uma capital. As estatais teriam sua sede no Rio. O Supremo Tribunal Federal poderia seguir a solução alemã, iria para outro lugar, de preferência para o Rio; o Banco Central ficaria no centro financeiro mais antigo do país, o Rio de Janeiro. E o Legislativo, este é um problema que deveríamos pensar melhor.<sup>6</sup>

Vamos dividir a longa história de nossa cidade em duas partes. Em primeiro lugar como se forjou sua grandeza e identidade e o seu destino manifesto de eterna capital do Brasil nos momentos de glória e de martírio, e o que aconteceu com esta sedutora cidade depois que sofreu perdas e rebaixamentos em sua vida institucional e política. Perdas e ganhos com a criação do Estado da Guanabara. Perdas redobradas com o novo estado criado pela fusão como filho legítimo da ditadura nos estertores de um regime militar em declínio.

A abertura política, então anunciada como um avanço importante, não se aplicou ao Estado da Guanabara e ao Estado do Rio de Janeiro. Fomos em realidade penalizados por um ato de arbítrio que atropelou a Constituição em vigor, instituída pelos próprios militares, e que ignorou a obrigação de um plebiscito para ouvir a população

---

6 Campos, Roberto. Brasília e Rio, que capital? In: *Antologia do Bom Senso*, p. 707-508.

das duas partes envolvidas. A fusão foi, em realidade, um ardiloso conluio das forças políticas regionais no Congresso, submissas ao poder do governo. Foi também a revelação de que, quando as elites são traiçoeiras, o povo muitas vezes não percebe o alcance da usurpação de seus atos que prejudicaram tanto cariocas quanto fluminenses.

A Constituição de 1988 não foi solicitada a corrigir este imperdoável equívoco, nem a reparar os seus males, uma prova a mais da desatenção de nossa classe política na defesa dos interesses da cidade que representavam. Merecemos todos uma honrosa reparação, tanto a cidade quanto o estado, especialmente a cidade, mais uma vez atingida pela flecha que matou São Sebastião, seu padroeiro.

### **A beleza do Rio como destino**

Os povos, tal como os indivíduos, têm uma personalidade própria, adquirida em função da geografia, da História e de sua posição geopolítica que se sedimenta ao longo das gerações. O Rio de Janeiro, desde sua descoberta, destaca-se por sua extraordinária beleza cênica, e por seu poder de irradiação global. A baía de Guanabara, porta de entrada da futura cidade, foi vista desde o início como a encarnação perfeita das belezas e da sedução do Novo Mundo. Esta imagem surpreendente sempre se renova, como se observa pelo testemunho dos viajantes que aqui acorreram ao longo dos séculos. A última consagração ocorreu com as amorosas declarações de Madonna e de Lady Gaga em shows recentes no Rio de Janeiro. A cidade que abrigou “o maior espetáculo da Terra” confirmou que a cidade continua no lugar em que sempre esteve: no centro do mundo. Somos destinados ao grande espetáculo, digno das cidades globais.

Como os alemães, nós também possuímos um *geist*, “um espírito do Rio” que permanece e se renova. A cidade foi consagrada internacionalmente ao abrigar a Conferência do Rio, em 1992, o maior encontro que as Nações Unidas jamais promoveram. Na ocasião, o “espírito do Rio” foi exaltado na declaração final do encontro, um momento inspirador que identifica a cidade com a natureza que Deus lhe deu,

mas também com a nova visão do desenvolvimento sustentável.

O Brasil e o Rio têm também, como os Estados Unidos, um *destino manifesto*, que é a síntese do que a nação pensa de si mesma. A expressão foi usada nos Estados Unidos pela primeira vez por John Sullivan<sup>7</sup>, que divulgou a ideia do *excepcionalismo* americano, cuja missão seria disseminar o progresso e a liberdade por um desígnio moral da Providência Divina. A Nação teria nascido predestinada graças à ética puritana, laboriosa e disciplinada, herdada de seus pais fundadores, que afirmaram sua devoção à liberdade e à prática do autogoverno, mas também os valores de igualdade e de ascensão social pelo mérito contidas na Declaração de Independência. Tocqueville identificou este fenômeno como a origem da “democracia na América”<sup>8</sup>.

No Brasil emergiu também uma certa ideia de excepcionalismo, graças à riqueza inigualável de seu imenso território, mas também à unidade da língua e da religião em um mundo turbulento e dividido por diferenças linguísticas e guerras religiosas. Vingou também a ideia de que somos uma civilização miscigenada, e que aí reside a força que resulta do cruzamento de vários povos que formaram uma verdadeira civilização nos trópicos. Uma publicação recente da revista *Science* comprova que somos, de verdade, o povo mais miscigenado do mundo<sup>9</sup>. Tínhamos até pouco tempo o orgulho de ser um

---

7 Sullivan, John. Annexation. In: *United States Magazine and Democratic Review*, julho-agosto de 1845, vol. 17, n.1, p.5-10. Sullivan sustentava a ideia de que a expansão territorial era um destino manifesto, comandado pela Providência Divina para se espalhar pelo continente, garantindo o desenvolvimento livre de nossos primitivos ocupantes. Ele dizia que era preciso “*overspread the continent allotted by Providence for the free development of our early multiplying millions*”.

8 Tocqueville, Alexis de. *Démocracie em Amérique*. Paris: Gallimard, 1992.

9 O estudo analisou o genoma completo de 2.753 brasileiros de todas as regiões do país e concluiu que o Brasil possui a maior diversidade genética global, resultado da intensa miscigenação entre povo indígena, africanos, europeus ao longo de mais de 500 anos. Em média, a composição genética dos brasileiros é 60% europeia, 27% africana e 13% indígena, com variações regionais significativas, onde o Norte apresenta maior ancestralidade

país pacífico, de ser a pátria da biodiversidade e de uma luxuriante natureza, além de portadores de enorme diversidade cultural, que torna o Brasil atrativo aos olhos do mundo.

Boa parte desta identidade se criou em simbiose com o Rio de Janeiro, que há séculos tem sido a marca registrada de um e de outro. É o “Rio de todos os Brasis” decantado por Carlos Lessa, um fiel amante do Brasil e de sua cidade.<sup>10</sup> Ele nos adverte que, se o Brasil vai mal, o Rio piora; mas quando o Brasil melhora, o Rio resplandece. O Rio desde cedo adquiriu *singularidade* própria, cristalizando a ideia de que a cidade, além de ser maravilhosa, é também um ponto de convergência nacional – uma síntese do Brasil. Este foi, durante mais de duzentos anos, o seu *destino manifesto*.

### **Cidade Maravilhosa, sede do paraíso tropical**

O Rio é um lugar cercado de beleza e magia que se tornou, desde os primeiros anos da colonização, o símbolo do “paraíso tropical”<sup>11</sup>. Sua consagração inicial deve-se a Américo Vespúcio, um navegador de notável poder de comunicação que foi capaz de dar o seu nome, Américo, ao continente recém-descoberto.<sup>12</sup> Em uma época em que não havia ainda a imprensa, suas viagens de inspeção com Gonçalo Coelho à Terra de Santa Cruz do Rio Grande do Norte à Cananeia, aportaram na baía de Guanabara, uma região densamente povoada de povos indígenas<sup>13</sup>. A baía de Guanabara foi, de início, confundida com um rio,

---

indígena, enquanto o Sul tem predominância europeia. Além disso, enquanto a herança paterna é majoritariamente europeia, a materna é majoritariamente africana e indígena.

10 Lessa, Carlos. *Rio de Todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

11 Marques, Maria Eduarda. *A história da construção da capital*. Brasília: IPHAN, 2012. Sua pesquisa pessoal me inspirou a ir às origens. Vespucci, Amerigo. *Mundus Novus: Lettera di Amerigo Vespucci delle isole nuovamnete trovate in quatro suou viaggi*. Coord. Michele Guida Roma: Salerno Editrice, 1996.

12 Camargo, Aspásia e Santa Rosa, Márcio. *A Epopeia do Saneamento, da revolução sanitária às tecnologias do futuro*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

13 Densidade aproximada de 14 habitantes por km<sup>2</sup>. Comparável à da Península

descoberto em 1º de janeiro de 1502. Daí o seu nome, Rio de Janeiro. As *cartas vespucianas* que posteriormente circularam na Europa, transmitiam notícias frescas sobre o *Novo Mundo*<sup>14</sup> e excitaram a imaginação europeia quando foram divulgadas na porta das igrejas italianas. Suas impressões exaltavam as atrações do Novo Mundo e do que seria um “paraíso tropical”.<sup>15</sup>

O livro *Utopia*, de Thomas Morus, publicado em 1516<sup>16</sup>, revelava uma ilha imaginária chamada Utopia que, logo em suas primeiras páginas define contornos que se assemelham aos morros íngremes que protegem a entrada da Baía de Guanabara. O local onde depois se fundou a cidade foi, assim, carregado desta magia inicial que circulou pela Europa durante mais de cinco séculos, graças a uma divulgação espontânea que projetou o Rio de Janeiro como cartão-postal dos mais ilustrados e fotografados do mundo.

O Rio é, antes de tudo, a *cidade-paisagem* de inigualável beleza cênica que seduz os seus visitantes. Seus morros, arredondados perfeitos, emolduram a cidade entre o mar e a montanha. O Padre Fernão Cardim, de passagem pela cidade em 1584, foi um dos que se maravilhou com a vista de “uma baía que parece ter sido pintada pelo Supremo Pintor e Arquiteto do mundo, Deus Nosso Senhor, e é assim a coisa mais bela e mais agradável que existe em todo o Brasil”.<sup>17</sup> Mas nenhum relato poderá superar a declaração poética de amor pelo Rio do que *Samba do Avião*, de Antônio Carlos Jobim. A letra da música,

---

Ibérica na mesma época. Uma população dizimada por sucessivas epidemias, mais do que pelo confronto com os colonizadores. Veja: Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Gryphus Editora, 3ª ed. 2015, p. 15.

14 Marques, Maria Eduarda. *A história da construção da capital*. Brasília: IPHAN, 2012.

15 *Idem*.

16 Morus, Thomas. *Utopia*. São Paulo: Livraria Magafauna, 2019.

17 Johnson, Harold e Nizza da Silva, Beatriz (ed.). *O império Luso-brasileiro 1500-1620*. Lisboa: Estampa, 1992, p.75-80. *Apud*: Ender, Armelles. *A História do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Gryphus Editora, 3ª ed. 2015.

típica da Bossa Nova que ele inventou, evoca a emoção e a saudade de quem retorna à cidade após um período de ausência. É a sensação mágica de vislumbrar o Rio de cima, antes do avião pousar no Aeroporto do Galeão – hoje Tom Jobim. Quem é carioca, quem aqui vive ou viveu, sabe o que esta poesia significa: “Minha alma canta / Vejo o Rio de Janeiro / Estou morrendo de saudade / Rio teu mar, praias sem fim/ Rio você foi feito pra mim”.

Com igual emoção, relembramos o texto de Ivo Pitanguy, médico mineiro internacionalmente consagrado que, desde jovem, se erradicou no Rio de Janeiro. Ele descreveu a paisagem do Rio com a precisão de um médico e a inspiração de um poeta ao receber na Câmara de Vereadores, em 2009, o título de cidadão carioca<sup>18</sup>. Foi esta paisagem única e inspiradora que a Unesco tombou em 2012, concedendo ao Rio de Janeiro o título de Patrimônio Cultural da Humanidade para um conjunto disperso de bens naturais e culturais que consagrou para a posteridade a indissociável identidade natural e cultural da cidade.

O urbanismo do Rio é parte da *cidade-paisagem*, e ele se construiu a partir de ousadas reformas que se sucederam desde o século XVIII, identificadas com a modernidade europeia. Muitos desses prédios históricos foram destruídos, em especial a parisiense Avenida Central, implantada por Pereira Passos e entregue à sanha dos predadores que degradaram o urbanismo do centro da cidade.

Fomos o espelho das diferentes regiões do país e de sua população migrante, atraída pela situação privilegiada de capital federal. O Rio foi e ainda é uma amostra selecionada do mundo português, retratado por Ruy Castro em sua biografia da pequena notável, Carmen Miranda, de origem lusitana<sup>19</sup>. Ruy exalta ainda o espírito cosmopolita e a vocação global da “metrópole à beira-mar” no esplendor da década de vinte<sup>20</sup>. Ele constata sua escala universal, em população e

---

18 O título foi concedido pela vereadora Aspásia Camargo.

19 Castro, Ruy Castro. *Carmen*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

20 Castro, Ruy. *Metrópole à Beira Mar*. O Rio Moderno dos Anos Vinte, São

tamanho, que a coloca entre as dez maiores cidades do mundo.

Em população, o Rio era apenas menor do que Londres, Nova York, Paris e Berlim. E situava-se em escala comparável a Chicago, Viena, Osaka, Filadélfia e São Petersburgo, na casa do milhão. São Paulo, a segunda cidade do país, tinha apenas metade da população do Rio. Quanto ao território, o Rio com 1255 km<sup>2</sup> tinha uma vez e meia o tamanho de Nova York. Era mais de dez vezes maior do que Paris e não muito menor do que a “tentacular” Londres, com 1570 m<sup>2</sup>.<sup>21</sup>

O Rio se media também pela qualidade de seu povo. Em um país onde 80% da população era analfabeta, a taxa de analfabetismo do Rio era de 40%. Intelectuais e escritores de todos os recantos do país acorriam para a cidade que constituiu uma diversificada indústria cultural. O mundo das letras era brilhante, regionalmente diversificado e muitas vezes rebelde. Talentos dedicavam-se à poesia, à crônica, à literatura e ao jornalismo, faziam teatro de revista, letras de música, humorismo e até anúncio de propaganda. O poeta Bastos Tigre foi o primeiro publicitário brasileiro e criador de slogan: “Se é Bayer é bom”<sup>22</sup>.

O império nos legou quadros políticos de alto nível, do padrão de Rodrigues Alves, do Barão do Rio Branco e de Ruy Barbosa, que qualificaram o Rio republicano. Projetamos uma diplomacia que consagrou o seu *soft power* que deixou a sua marca de distinção na capital diplomática do país, mundialmente reconhecida. A diplomacia internacional foi uma das que mais resistiu à transferência da capital para Brasília. O ponto central para o qual todos convergiam era, de fato, o Rio de Janeiro. Nordestinos perseguidos pela adversidade, gaúchos dos pampas, os mineiros, nossos vizinhos, todos vinham para a meca que era o Rio de Janeiro. E até mesmo os paulistas, com quem vivemos às turras há mais de um século, sempre gostaram de usufruir das maravilhas do Rio e adoram nos visitar.

---

Paulo: Companhia das Letras, 2019.

21 Castro, Ruy. *Idem*.

22 Castro, Ruy. *Idem*. p. 46.

O Rio se afirmou também como a capital de uma população mestiça que forjou a nacionalidade brasileira, servindo de abrigo para os escravos recém-libertos que perambulavam pelas ruas sem destino depois da abolição da escravatura. A negritude que hoje resplandece nos meios de comunicação – os cabelos *black power*, a elegância nas passarelas e a magia musical da cultura negra encontraram abrigo na cidade, não como cultura oficial, mas como infiltração na alma popular.

### Uma usina de inovações culturais

Nos anos vinte o Rio “era a cidade que todos sonhavam conhecer”. As pessoas se encontravam no bonde com Olavo Bilac, ouviam Ernesto Nazareth ao teclado na Galeria Cruzeiro e viam Ruy Barbosa sair do Cinema Ideal, um cinema com teto móvel. A evolução do Carnaval é outro milagre da criatividade humana que se iniciou em 1835, mas em 1919 o fenômeno mudou de patamar. Depois da gripe espanhola, a cidade viveu naquele ano o maior Carnaval de sua história. A gripe matou muita gente, mas “quem sobreviveu não perderia por nada no mundo aquele Carnaval”<sup>23</sup>. Ruy Castro registra um número surpreendente de atividades que se desenvolveram em torno de uma diversificada indústria cultural. A festa não era ainda uma expressão do samba, que na época significava baile ou pagode. Havia ainda uma infinidade de ritmos participando da festa: polcas, tangos, maxixes, ragtimes e até mesmo valsas e óperas. A música *Pelo Telefone*, era ainda um maxixe.<sup>24</sup>

O Rio continua a ser hoje uma fábrica de inovações culturais tão poderosa quanto foi no passado. Outros estados procuram imitar os seus modismos de verão e de praia. As escolas de samba se transformaram no maior espetáculo da Terra, em exibição anual no Sambódromo, onde “o luxo se confunde com o lixo” e, como dizia Joãozinho Trinta, “quem gosta de miséria é intelectual”.

---

23 *Idem*.

24 Castro, Ruy. *Op. Cit.* 2019. p. 37 e p. 21-29.

“Rio, teu nome é favela”,<sup>25</sup> este é o título de um capítulo de livro que retrata o vigor do empreendedorismo e da economia popular. A Rocinha vem há muito se transformando em uma usina de experimentos inovadores, de tecnologia digital e de iniciativas culturais e de sustentabilidade<sup>26</sup>. De fato, a favela tem sido a marca registrada da cidade popular e marginalizada que gera turismo e negócios, incorporando-se ao calendário oficial. O Rio é a encarnação das lições de Hernando Soto sobre os “mistérios do capital” que circula no mundo da pobreza, sem pagar impostos, em uma inédita experiência de liberalismo às avessas ligado à economia informal<sup>27</sup>.

O destino manifesto da identidade carioca se desenvolveu *pari passu* com a construção de uma identidade nacional, em torno da *Terra Brasilis*, inicialmente a partir de suas funções de defesa militar e de espírito guerreiro. Mas também por sua diplomacia e capacidade de articulação com as capitanias do Sul, mas em seguida pela colaboração estreita entre o Rio e Portugal durante a dinastia dos Correia de Sá, então no comando político e militar da cidade. Essas relações ganham dimensão ainda maior no período do Marquês de Pombal, quando o Rio se consolida como empório comercial no século XVIII, e porto de escoamento do ouro das Minas Gerais. A partir daí o Rio se converte em objeto de grandeza dos sonhos coloniais portugueses e se torna desejável como sua futura capital.

### **A cidade guerreira e seu martirólogo sebastianista**

A cidade nasceu sob batismo de fogo. O Rio é uma cidade guerreira e combativa, mas é também um exemplo de martírio, obediência e resignação à autoridade superior do seu rei. Este patrimonialismo visceral faz parte também de seu DNA. Para melhor controlar

---

25 Um capítulo do livro é dedicado ao “Rio teu nome é favela.” Ver Camargo, Aspásia e Santa Rosa, Márcio. *A Epopeia do Saneamento, op. cit.*

26 Camargo, Aspásia e Santa Rosa, Márcio. *Idem.*

27 Hernando de Soto. *Os Mistérios do Capital*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

a Capitania de São Vicente, os portugueses fundaram São Sebastião do Rio de Janeiro, desde o início elevada à condição de sítio privilegiado com direitos especiais. Em carta do padre Manuel da Nóbrega ao Infante D. Henrique, ele o alerta para o perigo de deixar o seu império colonial desguarnecido.

Parece-me absolutamente necessário povoar o Rio de Janeiro e fundar aqui uma outra cidade como a da Bahia, graças à qual tudo ficará mais garantido, tanto a capitania de São Vicente quanto a do Espírito Santo, que atualmente estão bem enfraquecidas; os franceses seriam definitivamente expulsos e os índios, mais fáceis de sujeitar<sup>28</sup>.

Estácio de Sá fundou a cidade em 1565, batizando-a de São Sebastião do Rio de Janeiro em homenagem ao santo padroeiro de D. Sebastião, então rei de Portugal, um santo guerreiro. Sua fundação ocorreu em meio a uma guerra prolongada contra os franceses, aliados dos tamoios que ali viviam. A partir de sua fundação, o Rio se afirmaria como sentinela e zona de proteção militar portuguesa na costa do Brasil ao Sul. É aí que se inicia a sua capitalidade. É o “Rio antes do Rio”, expressão usada por Armelle Enders<sup>29</sup>. É também o Rio antes do Brasil.

Em três ocasiões a cidade foi ocupada por invasores franceses. Na primeira, eles tentaram fundar a sua França Antártica (1555-1560) uma extensão do protestantismo francês, mas também dos interesses comerciais da França. Segundo Manuel da Nóbrega, “era um ninho de calvinistas prontos a semear a heresia entre os indígenas”<sup>30</sup>. Os

---

28 Carta de Manuel da Nóbrega ao Infante D. Henrique, São Vicente, 1º de junho de 1550. In: *La Mission Jésuite du Brésil, Lettres et autres documents (1549-1570)*, Jean Claude Laborie, em colaboração com Anne Lima, Paris, Chendegne, 1998, p. 46. Enders Armelle, p. 331.

29 Enders, Armelle. *Op. Cit.*

30 Enders, Armelle. *Op. Cit.* p. 31.

franceses estavam sobretudo interessados nas tinturas do pau-brasil para os fabricantes de tecidos em Dieppe e Rouen. A ocupação foi desbaratada pelo governador-geral, Mem de Sá, parente de Estácio de Sá, dois anos depois da fundação da cidade, quando ele ocupou militarmente a aldeia de Uruçu-mirim a 20 de janeiro de 1567 – data de aniversário de São Sebastião, o santo padroeiro.

Na ocasião, morreu Estácio de Sá atingido por uma flecha, tal como já havia ocorrido com São Sebastião na Roma antiga. O drama se repetiria anos depois com a morte do rei de Portugal, D. Sebastião (1578) na Batalha de Alcácer-Quibir, supostamente atingido por uma flecha e tendo o seu corpo desaparecido. O fato se transformou em lenda popular que previa a sua volta, dando início ao sebastianismo, um movimento carismático que se infiltrou no Brasil. Segundo Caetano Velloso, o sebastianismo penetrou na alma popular e foi o parteiro do populismo moderno.

Simbolicamente, cria-se ali o *martirologio sebastianista* da cidade, que entrelaça o desfecho trágico de seu fundador com o do santo padroeiro, inseparável do destino trágico de D. Sebastião, rei de Portugal e o inspirador do patronímico da cidade. Esta simbologia do martírio sebastianista será reavivada com o sacrifício e morte de Tiradentes em 1792, que assumiu para si toda a responsabilidade da inconfidência mineira, e foi enforcado em cerimônia pública no Rio de Janeiro, traumatizando a cidade. Ele deixaria a sua marca de herói e de mártir da Independência no coração dos cariocas.

Não é por outra razão que, séculos mais tarde, ao perder a condição de capital federal, em 1960 e, ao ser de novo rebaixada pela fusão entre o Estado da Guanabara e o antigo Estado do Rio de Janeiro (1975), esta enorme perda simbólica, no espaço de apenas quinze anos, tenha inspirado a famosa canção, *Saudades da Guanabara*, de Moacyr Luz, Paulo César Pinheiro e Aldir Blanc: “Chorei com saudades da Guanabara / Refulgindo de estrelas claras / Longe dessa devastação / Brasil, tira as flechas do peito do meu Padroeiro / Que São Sebastião do Rio de Janeiro / Ainda pode se salvar!”.

Para completar nosso drama, viria a fusão, orquestrada pelo regime militar e que representou uma nova flecha no coração dos cariocas, ao ser ratificada no dia do sacrifício de Tiradentes, em 21 de abril de 1975.

A luta contra as invasões estrangeiras volta a sacudir a Colônia no XVIII, quando o Rio de Janeiro foi invadido por duas vezes seguidas. A primeira ofensiva fracassou, mas registra-se em seguida a invasão das tropas reforçadas de Duguay Trouin à frente de dezoito navios quando os franceses ocupam a cidade, afugentando seus habitantes em um movimento imprevisto de fuga coletiva que surpreende os invasores. Esta estratégia de retirada em massa foi, curiosamente, a mesma adotada pela Rússia diante das invasões napoleônicas um século mais tarde. No dia 21 de setembro de 1711, “a cidade é evacuada em condições dantescas, pois uma violenta tempestade se acrescenta ao pânico da fuga”<sup>31</sup>. O Rio deserto foi entregue à pilhagem, mas os franceses não conseguiram encontrar o ouro que procuravam. Há notícias de que eles saquearam as igrejas e roubaram ouro e obras sacras. Naquele episódio, fruto da negligência do poder colonial, o Rio ganhou um novo *status* de fortaleza defensiva, não apenas contra os franceses, mas contra os holandeses e a cobiça da emergente Inglaterra.

### **A centralidade do Rio na dinastia dos Correia de Sá**

A função de articulação e integração do território e a consolidação do Rio de Janeiro em suas relações com Lisboa realiza-se no decorrer do século XVII, iniciando-se durante o período de unificação dos impérios português e espanhol (1580 a 1640). O seu papel de sentinela se fortalece nas décadas seguintes, pois da capitania do Rio de Janeiro dependiam “as capitais de baixo”, isto é, o sul do Estado do Brasil até as margens do Rio da Prata. A partir de 1610, o Rio se converte em importante porto negro, a cinquenta dias de distância de Angola, sendo inclusive um centro exportador de escravos para Buenos Aires.

---

31 Enders, Armelle. *Op. Cit.* p. 60-62.

A cidade comanda a fronteira e os contatos com o Alto Peru”<sup>32</sup>, chegando a assumir as despesas da Colônia de Sacramento que havia sido fundada em articulação com o Rio de Janeiro (1680). Em 1735, quando Sacramento foi sitiada, Gomes Freire, capitão e governador-geral do Rio, correu em seu socorro. De fato, a defesa da fronteira do Sul é uma das principais missões dos governadores-gerais do Rio de Janeiro. Sua influência se estende a Santa Catarina em 1738 e, ao Rio Grande em 1742<sup>33</sup>.

O Rio torna-se o centro articulador das relações diplomáticas e comerciais com a Colônia de Sacramento e sua importância cresceu graças à liderança política de uma dinastia familiar que merece o seu lugar no panteão da História. O poder dos Correia de Sá se inicia no século XVI e se consolidou ao longo do século XVII à sombra do poder colonial. O poder familiar se iniciou com Mem de Sá e seu sobrinho, Estácio de Sá, continuou com Salvador Correia de Sá, também seu parente.

A linha sucessória ganhou vulto com o filho de Salvador, Martim Correia de Sá, que fortaleceu seus elos familiares e comerciais com o Alto Peru e a região do Prata, para culminar com os feitos políticos de seu filho, Salvador Correia de Sá Benevides, o Moço, que exerceu grande protagonismo nas relações políticas que se desenvolveram entre o Rio de Janeiro e Portugal. Os Correia de Sá exerceram todos uma dupla função: militar e política, pois eram ao mesmo tempo capitães e governadores, o que reforçava sua autoridade perante o rei de Portugal.<sup>34</sup>

Martim foi uma figura das mais destacadas, pois se casou com a filha do governador de Cádiz, onde nasceu o seu filho, Salvador Correia de Sá Benevides, que iria fazer fortuna no Alto Peru, a serviço do governador, D. Luís, amigo de seu pai e casado com sua prima,

---

32 Enders, Armelle. *Op.Cit.* p. 49.

33 Enders. *Op. Cit.* p. 72.

34 Boxer Charles. *Salvador de Sá and the Struggle for Brazil and Angola, 1602-1686*. Londres, University of London: The Athlone Press, 1952.

D. Vitória. Salvador a acompanhou em sua viagem até Assunção e lá permaneceu fazendo fortuna, mas também exercendo funções militares como a ocupação da região de Tucumán, por ordem do governador. Como seu pai, ele também se casou com uma rica herdeira castelhana. De volta ao Rio com a morte de seu pai (1637), ele estreitaria suas relações com o novo rei de Portugal, D. João IV, depois que o país se separou da Espanha (1640).

Salvador, o Moço, teve uma ascensão fulgurante junto às cortes portuguesas, fortalecendo também a posição política e estratégica do Rio de Janeiro. D. João IV solicitou seus conselhos para restaurar o comércio de escravos interrompido entre o Brasil e Angola em função da interferência holandesa. Salvador promove uma escolta armada para acompanhar os navios mercantes, sendo muito bem-sucedido em sua missão. Em Lisboa ele foi integrado ao Conselho Ultramarino, que era a cúpula do poder colonial. Seu empenho, em seguida, foi restituir a Portugal as praças que havia perdido para a Holanda em Angola. Tendo sido bem-sucedido, foi nomeado governador e capitão geral de Angola, onde conseguiu a rendição dos holandeses. Como recompensa por seus bons serviços, ele se torna membro do Conselho de Guerra do rei (1652).

No entanto, a inventividade de engenheiro de Salvador, o Moço, não tinha limites. Ele promoveu a construção de galeões com tonelagem bem superior às caravelas tradicionais, mais protegidos para enfrentar os corsários, e mobilizou especialistas para trabalhar em uma das maiores embarcações construídas no século XVII, *O Padre Eterno* (1653) que foi realizada na Ilha do Governador, na ponta do Galeão. Destituído de seu comando no Rio por disputas internas (1662), Salvador continuaria a fazer política em Lisboa, participando até janeiro de 1681 do Conselho Ultramarino, onde influenciou as reivindicações portuguesas sobre a Colônia do Sacramento. Em 1676, surge uma nova conquista: o Rio de Janeiro foi erigido em bispado e sua diocese se estende até o rio da Prata.

No entanto, a grande ambição de Salvador era obter a centralidade do Rio de Janeiro com a separação administrativa entre as Capitanias

do Sul e o governo-geral da Bahia. Por duas ocasiões, entre 1574-1578 e entre 1608-1612, o Rio havia conquistado este privilégio passageiro. No entanto, em 1658, a regente Maria Luísa de Guzmán resolve premiar Salvador Correia, aplicando a ele a política das mercês, e promovendo-o a governador e capitão do Sul do Brasil. Esta significativa mudança de status, mesmo não alterando sua posição efetiva, fortaleceu o *condottiere* fluminense, cioso de encontrar montanhas de esmeralda e de prata em seus domínios, que agora se estendiam do Norte do Espírito Santo até a região de Paranaguá (1660), do lado bom do Tratado de Tordesilhas<sup>35</sup>. A centralidade do Rio de Janeiro se expandia.

### **A centralidade na era pombalina (1750 a 1777)**

A centralidade do Rio ganha um novo patamar no decorrer do século XVIII, com a descoberta do ouro em Minas Gerais, tendo em vista que seu escoamento seria feito unicamente através do porto do Rio de Janeiro. A partir daí o Rio se torna o centro do comércio colonial, apressando a transferência do eixo de poder do Nordeste para o Centro-Sul. Neste período, o Rio foi empoderado pela administração de Gomes Freire, o Conde de Bobadela, último governador e capitão geral da capitania do Rio de Janeiro (1733-1763), que estendeu a influência do Rio sobre a Colônia de Sacramento. O governador acumulou também o governo do Rio e o de Minas Gerais, assumindo por duas vezes a capitania de São Paulo. O Rio adquiria um papel preponderante na América portuguesa.<sup>36</sup> Em 1751 seria criado o Tribunal de Relação no Rio de Janeiro.

Ao longo de dois séculos a cidade se beneficiou de importantes intervenções urbanísticas, sendo a primeira a de Antônio Gomes Freire de Andrade, o Conde de Bobadela<sup>37</sup>, que fez obras de infraestrutura e

---

35 Boxer Charles, *op. cit.* Ver também: Enders, Armelle. *Op. cit.* p. 49 em diante.

36 Enders Armelle, *op. cit.* p. 73. Joaquim Romero Magalhães, e Dauril, Alden. *The Royal Government in Colonial Brazil.*

37 Marques, Maria Eduarda. O Rio setecentista: a construção da capital. In:

de proteção militar, saneamento, drenagem e urbanização, com o calçamento e alargamento de ruas, melhorias substanciais no porto, tornando o Rio, ainda em meados do século XVIII, a capital econômica, militar e urbanística do Brasil colonial. Ele certamente já preparava a cidade para assumir uma importante centralidade colonial, o que ocorreu após sua morte em 1763, com a transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, agora sob a autoridade direta de um vice-rei.

O Rio seria beneficiado pelo Marquês de Pombal, que governaria Portugal no reinado de D. José I, exercendo sua influência benéfica sobre o Rio de Janeiro. Pombal estava convencido de que “a chave da independência de Portugal diante das outras potências europeias é o Brasil”, que precisava ser protegido da cobiça inglesa. Por este motivo ele transfere a capital de Salvador para um ponto mais central que era o Rio de Janeiro. Para se proteger das ambições da Inglaterra, Dom Luís da Cunha, intelectual influente, ligado a Pombal, critica os tratados de comércio com a Grã-Bretanha, e sugere criar companhias portuguesas semelhantes às das Índias Britânicas e Holandesas. O fato nunca ocorreu, mas ele vê no Brasil a salvação de Portugal, e almeja a transferência da Corte para o Rio de Janeiro, compondo com as colônias uma espécie de federação.<sup>38</sup>

Tratava-se de reforçar a organização militar do Brasil e de modernizar o seu sistema de defesa, confiado ao general austríaco, Johann Heinrich Böhm, e ao engenheiro sueco, Jacques Funck. Era preciso demarcar fronteiras imprecisas. Defender e estimular o povoamento, favorecendo a união entre portugueses e ameríndios. Percebendo que o ouro de Minas Gerais escoava para a Inglaterra, ele as atribuiu, com justa razão, às vantagens concedidas pelo Tratado de Methuen, em 1702, aos comerciantes e produtos ingleses.

A urbanização e o embelezamento do Rio continuariam com D. Luís de Vasconcelos (1778-1790) que criou o Passeio Público, ainda

---

*Revista Gávea*, n. 7, Rio de Janeiro, 1994.

38 Enders, Armelle. *Op. cit.*

hoje existente, ao mandar aterrar a Lagoa do Boqueirão, ali existente; reformou Largo do Carmo, abriu ruas e protegeu artistas, como Mestre Valentim, mandou construir a Casa dos Pássaros, origem do Museu Nacional, e o Largo da Lampadosa, hoje Praça Tiradentes. Foi o precursor do urbanismo do Rio de Janeiro e investiu na modernização militar e no centro administrativo da cidade,

A vinda da Corte portuguesa para o Brasil vinha sendo considerada pelo governo português desde o século XVIII, como também a ideia ousada de tornar o Rio a nova capital do Império português. O declínio de Portugal na Europa reforçava a capitalidade do Rio de Janeiro muito antes da transferência oficial da Corte para o Brasil. Era visível a importância crescente da colônia portuguesa na América durante a administração do Marquês de Pombal. A ideia de liberar na Colônia as atividades manufatureiras em mãos dos ingleses é uma herança importante da era pombalina.

Naquela época, as nove capitanias gerais quase não se comunicavam entre si, devendo obediência apenas à Marinha e ao Conselho Ultramarino que as geria como uma “federação colonial”. O Brasil ainda era um sonho distante. Com a vinda da família real para o Brasil (1808) e a elevação do Rio à condição de Reino Unido de Portugal, do Brasil e Algarves (1815) o centro dinâmico do poder se transfere de Lisboa para o Rio de Janeiro, o que agradou a D. João VI, como ficou evidente quando ele posterga sua decisão de regressar a Portugal ao receber um ultimato de Lisboa (1820). A permanência de D. Pedro no Brasil foi também a prova de que o Brasil havia adquirido um novo *status* político no império colonial português, com o aval da dinastia dos Bragança. O Brasil se tornava assim o primeiro e único exemplo de colônia que se transformava na capital do império colonial europeu. E a capital da capital era o Rio de Janeiro.

### **O Rio Imperial, berço do Brasil**

A transferência da administração portuguesa para o Brasil, estabelecia agora a autoridade central dentro da própria colônia para

garantir o seu poder sobre as capitanias. É importante destacar que esta ingerência direta do Rio de Janeiro sobre as províncias provocou animosidades e revoltas regionais como as de Pernambuco em 1817 e 1824.<sup>39</sup> Só a presença portuguesa no Brasil poderia, naquela época, garantir a unidade nacional a partir do Rio de Janeiro.

A criação de um “município neutro” em 1834, que seria a vitrine e o palco da política nacional, separou administrativamente o Rio da província fluminense, submetendo-o ao poder da Corte imperial. Como território delegado, o Rio foi desprovido de autonomia e regionalidade próprias. Este vazio de poder territorial tornou-se, a partir daí, uma carência crônica que marcou a identidade do Rio, tornando-o foco da competição, mais disfarçada do que assumida, com outros estados. Este problema agravou-se com o advento da República, quando São Paulo assume com a produção do café a hegemonia econômica do país, deslocando o Nordeste, que tinha forte representação no Império, e também as províncias fluminenses, onde a economia do café entrou em declínio. Criava-se em torno da capital um cinturão de pobreza que só iria se agravar no decorrer dos anos, com o fracasso das elites fluminenses em revigorar o estado, especialmente de Alberto Torres e Nilo Peçanha.

Foi no Império que se consagrou o mito das três raças que compõem o povo brasileiro: o português, o negro e o índio. O Rio de Janeiro acabou absorvendo um enorme contingente de escravos libertos, que deveria ter sido indenizado pelas autoridades imperiais, mas foi abandonado à sua própria sorte pela oligarquia republicana que toma o poder em 1889. Em função deste trágico esquecimento é que a mestiçagem e cultura negra dos “vindos de baixo” se incorpora ao “espírito” popular da cidade, criando o chorinho, o Carnaval, samba, o futebol, o candomblé e a tão temida capoeira, como formas duradouras de manifestação popular sob influência da cultura negra.

Curiosamente, é no período de transição entre o Império e a

---

39 Mello, Evaldo Cabral de. *A outra independência, o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34, 2014 (1ª ed., 2004).

República que a cidade reforça a sua dupla identidade: o urbanismo cosmopolita e o refinamento cultural sob influência europeia, de um lado, e o centro político e administrativo do país, de outro, perturbado por uma cidade anárquica, marcada pela presença do povo nas ruas, no comércio ambulante, nas profissões indefinidas, nas atividades informais de uma população mestiça, de negros libertos, intelectuais inflamados e movimentos populares. Era o caldo perfeito para o populismo nascente, que floresceu pela primeira vez com o florianismo, que iria crescer com Vargas a partir de seu famoso discurso oposicionista na Esplanada do Castelo, que demonstra que as eleições de 1930 seriam, pela primeira vez, diferentes, demarcando a oposição entre um governo oligárquico e uma oposição reformista. O Rio se transformava assim em centro da ebulição promovida por intrépidos gaúchos com tonalidades mineiras.

### **Rio Republicano, síntese do Brasil**

A República nasceu tumultuada e instável, tendo como epicentro da desordem o Rio de Janeiro, onde as manifestações populares se sucediam. Como diz José Murilo de Carvalho, “não seria exagero dizer que a cidade do Rio de Janeiro passou, durante a primeira década republicana, pela fase mais turbulenta de sua existência”<sup>40</sup>. Selava-se naquele momento, e nos anos que viriam, a ideia de que o Rio era uma cidade politicamente rebelde e de população indócil, que tornava o Brasil ingovernável. Diante das sedições armadas, das arruaças populares e da enorme agitação social que a cidade abrigou no início da República, permaneceu a pecha de uma cidade que ameaçava a ordem republicana.

A República marca o surgimento dos “bestializados”<sup>41</sup>, a população que assistiu ao advento da República pouco se importando com

---

40 Carvalho, José Murilo. *Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 3ª edição. p.15.

41 Carvalho, José Murilo. *Idem*.

ela. De fato, metade da população do Rio na virada do século eram estrangeiros ou migrantes vindos de outras províncias. Além disso, havia os malandros, os menores abandonados, os trabalhadores informais que recebiam com insatisfação o novo regime republicano. O Império continuava a povoar a imaginação popular e era ainda mais poderoso do que a República. Houve também uma divisão entre civis e militares que provocou o movimento florianista, com manifestações populares que promoviam o quebra-quebra contra os comerciantes portugueses que dominavam a cidade.

O Rio popular resistia, além disso, a consagrar a transferência de poder do Rio de Janeiro para São Paulo. As hostilidades contra a República culminaram com a tentativa de assassinato do presidente da República, Prudente de Moraes, em 5 de novembro de 1897. A partir daí, o poder paulista decidiu limitar o poder da capital federal. A grande iniciativa foi a “política dos governadores” de Campos Sales, que tinha como objetivo livrar-se dos militares, dos estados empobrecidos, mas também de confinar as multidões rebeldes do Rio de Janeiro. A solução era descentralizar a República, fazendo a transição de poder de um imperador benevolente para as oligarquias indiferentes. “É de lá [dos estados] que se governa a República, por cima das multidões que tumultuam, agitadas, nas ruas da capital da União.” E ele prossegue: “A política dos estados é, na sua essência, a política nacional”.<sup>42</sup>

Era importante sobretudo controlar a balbúrdia no Rio de Janeiro. O anteprojeto constitucional apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça concedeu ao Distrito Federal autonomia equivalente à dos demais estados, mas a medida foi anulada por parecer de Ruy Barbosa que tornou o Distrito Federal submetido ao poder Executivo. A Lei Orgânica do DF, de 1894, determinava que a escolha do prefeito não seria pelo voto direto e sim de livre nomeação do

---

42 Guanabara, Alcindo. *A presidência Campos Sales (1898-1902)*. Rio de Janeiro: Laemmert & C, 1902.

presidente da República, cerceando a tentativa de autonomia do DF.

A Constituição de 1891 incluiu ainda em seu texto a mudança da capital para o Planalto Central, um princípio que permaneceu na Constituição de 1934 e na de 1946, prevalecendo a ideia de que a antiga capital seria futuramente convertida em Estado da Guanabara. No entanto, a ideia de “fusão” da capital com a antiga província fluminense já aparece nas discussões constitucionais de 1891, por iniciativa de Quintino Bocaiúva, ressurgindo também nas discussões sobre a criação do Estado da Guanabara (1960). No entanto, a ideia só seria definitivamente vitoriosa em 1975. A vingança tarda, mas não falha.

Durante o Império, a cidade governava o Brasil através do Imperador e das instituições imperiais. Na República a cidade perdeu importância, mas continuou a sediar o governo, aceitando submeter-se aos interesses políticos do presidente e de seus interesses por outros estados. Esta heteronomia alimentou uma longa tradição que rebeldia e o espírito guerreiro com a subserviência à autoridade, em uma cidade que abdicou de seus interesses econômicos regionais, como acentuam Hildete Melo e Mauro Osório. Nesta ocasião o Rio assume o seu papel simbólico de “síntese do Brasil”, um lugar onde todos os estados estariam representados. Politicamente emasculada, mas ganhando uma poderosa marca ideológica, o Rio até hoje conserva em sua identidade política a ideia de pensar no Brasil em primeiro lugar, mais do que em si. É a glória suprema da alma carioca ser a “caixa de ressonância do Brasil”.

O Rio podia ser caixa de ressonância, mas não tinha força política própria, pois uma população urbana, mobilizada politicamente, socialmente heterogênea, indisciplinada e dividida por conflitos internos, não podia dar sustentação a um governo que precisava representar as forças dominantes do Brasil agrário. O perigo representado por uma cidade deliberante, com um mínimo que fosse de vontade própria, fez-se sentir logo no início da

República.<sup>43</sup>

### Cidade Maravilhosa, metrópole à beira-mar

Em compensação, as autoridades federais da República Velha deixaram desabrochar a vocação turística do Rio e o espírito cosmopolita da cidade, valorizados pelo urbanismo parisiense do prefeito Pereira Passos. No império, a cidade foi a terceira do mundo a se beneficiar por um programa de saneamento, por iniciativa do imperador e comandado pela City, que recebeu uma concessão de serviços públicos até 1944. Depois disso, o saneamento se extinguiu. A cidade recebeu também um tratamento sanitário de choque, para se livrar de suas constantes epidemias, graças à ação enérgica de Oswaldo Cruz. Os pobres protestaram com violência contra a vacina e contra o positivismo da ciência, também contra a evacuação dos cortiços do centro da cidade, obrigando-os a se refugiar nos morros vizinhos.

No entanto, em 1912, o clima da cidade mudou. O Rio ganhou um teleférico, o bondinho do Pão de Açúcar, inaugurado em 27 de outubro de 1912 e idealizado por Augusto Ferreira Ramos como feito inovador da engenharia brasileira. O Pão de Açúcar foi o terceiro teleférico do mundo. As belezas do Rio já vinham sendo divulgadas por um escritor popular, Coelho Neto, tradicional cronista da cidade que, em 1892, já exaltava o Rio em seu romance, *A capital federal*. O primeiro registro oficial do termo foi de autoria do mesmo Coelho Neto, no jornal *A Notícia*, em novembro de 1908, onde ele publica *Os sertanejos*, utilizando a expressão “cidade maravilhosa” para se referir às paisagens e às transformações urbanas do Rio de Janeiro.

Em 1909, Blasco Ibáñez, se referiu também à capital federal como “cidade maravilhosa” em uma curta viagem que fez ao Rio de Janeiro<sup>44</sup>. No entanto, o que mais repercutiu foi a publicação em Paris

---

43 Carvalho, José Murilo de. *Op. Cit.* p. 27.

44 *Diário do Maranhão*, 27 de agosto de 1909.

do livro de Jane Catulle Mendès, *La ville merveilleuse*, em 1913 – dois anos depois da idílica visita que a autora fez à cidade. Jane celebra o seu encantamento pelo Rio que ela visitou entre setembro e dezembro de 1911, enaltecendo suas paisagens naturais, a luz e a atmosfera da cidade, e as belezas de uma cidade que se projetou com as reformas de Pereira Passos.

Finalmente, em 1928, Coelho Neto publica uma coletânea de contos sobre a cidade intitulada *A Cidade Maravilhosa! Cidade Sonho, Cidade do Amor*. Seu filho, Paulo Coelho Neto, reivindica para o pai a autoria da expressão que ele utilizara desde 1908.<sup>45</sup> A designação entraria mais tarde no título do programa radiofônico, “Crônicas da Cidade Maravilhosa”, criado na década de 1930 por César Ladeira na Rádio Mayrink Veiga. Além do Pão de Açúcar, outro ícone de importância internacional surgiu em 1933, o Cristo Redentor – símbolo religioso que é hoje o maior centro de visitação turística do Brasil e considerado uma das sete maravilhas do mundo moderno. A cidade é mesmo, definitivamente, maravilhosa. No entanto, a consagração popular do termo só chegou mesmo como letra da marchinha de André Filho. A música foi interpretada por Aurora Miranda, e incendiou o Carnaval de 1935:

Cidade Maravilhosa, cheia de encantos mil, cidade maravilhosa,  
coração do meu Brasil. Berço do samba e das lindas canções que  
vivem na alma da gente, és o altar de nossos corações que cantam  
alegremente. Jardim florido de amor e saudade, terra que a todos  
seduz, que Deus te cubra de felicidade, hino de sonho e de luz.

---

45 Krieger, Fernando. *Cidade Maravilhosa: a Saga da Marcha cheia de encantos que acabou virando hino e há mais de noventa anos vive na alma da gente*. Rio de Janeiro. Instituto Moreira Salles. Disponível em: <https://discografiabrasileira.com.br/posts/247888/cidade-maravilhosa-a-saga-da-marcha-cheia-de-encantos-mil-que-acabou-virando-hino-e-ha-90-anos-vive-n-alma-da-gente>. Acesso em: 1 jun. 2025.

RIO CAPITAL DO BRASIL

A música de ritmo vibrante e de letra envolvente ficaria inscrita para sempre no coração dos cariocas. Registra Fernando Krieger, curador do Instituto Moreira Salles, que aquela marchinha sofreu uma trajetória longa e inesperada:

uma marchinha despreziosa, inspirada por uma festa primavera, depois inscrita num concurso carnavalesco – onde terminou em segundo lugar –, que acabou caindo nos braços do povo e nas graças do Carnaval, virando depois a “marcha-oficial” de uma capital brasileira e, por fim, o seu hino de verdade.

O “hino” viralizou, mas a trajetória tumultuada e sofrida daquela marchinha inesquecível só se consagrou definitivamente em 2003. A marcha da Cidade Maravilhosa é a metáfora perfeita do que consideramos ser a glória e o martírio do Rio de Janeiro, isto é, o drama singular de uma cidade entrecortada de momentos de exaltação e criatividade, mas também de privações e perdas. Como diz Fernando Krieger,

Vozes descontentes tentaram destroná-la do lugar a que pertence de fato. A história de “Cidade maravilhosa”, marcha nonagenária que é hoje o hino oficial da cidade do Rio de Janeiro, parece o enredo de uma novela, com muitas curiosidades e algumas reviravoltas.<sup>46</sup>

Como se desenrolou esse típico drama carioca? A marcha teve desde o início uma trajetória atribulada, pois recebeu o segundo lugar em um concurso público no Teatro João Caetano sob os protestos do público que tumultuou a cerimônia e consagrou a música como coqueluche do Carnaval carioca. Em 1936, o prefeito Pedro Ernesto publica a letra da música na primeira página de uma revista Cidade

---

46 Krieger, Fernando, *op. cit.*

Maravilhosa, como propaganda da municipalidade. Em 1960, quando a capital mudou para Brasília, a música se tornou a “marcha oficial da cidade”<sup>47</sup>, e ficou estabelecido que ela deveria respeitar os direitos autorais de seu autor, André Filho, o que de fato não ocorreu. No entanto, ele doente, sem recursos, constatou que sua música animava todos os eventos oficiais da cidade e ele nada recebia. Pediu reparação e foi apoiado por artistas e intelectuais da cidade.

Naquela ocasião, a pudica deputada Lygia Lessa Bastos encaminha a eliminação da “marcha oficial”, por julgá-la inconveniente para sua função. Nomes expressivos da música carioca se manifestaram contra, e Carlos Drummond partiu em defesa de nossa encantadora marchinha, com argumentos que confirmam a vocação irreverente e indomável da cidade- que exigia um verdadeiro “hino carioca”:

Afinal, a marcha Cidade Maravilhosa serve ou não serve para o hino do Estado da Guanabara? Não se trata de hino, porém de marcha? Ficou sendo, pronto. As mulheres o cantam quando estão cosendo, lavando roupa ou cozinhando; o rádio o repete; o teatro de revista o consagra; e no espírito popular, a marcha... aparece como a encarnação de uma entidade ideal que é o Rio ou achamos que ele seja ou devia ser.

Alega-se que [a marcha] não é própria para cerimônias oficiais, sobretudo as de caráter fúnebre. Eu acho muito chatas as cerimônias oficiais, e creio que no fundo todos assim as consideram, embora sem coragem para dizê-lo e, sobretudo, para evitá-las. Não faz mal que a melodia ligeira e dinâmogênica amenize um pouco as cerimônias graves. Se não é próprio a banda do Corpo de Bombeiros executar a Cidade Maravilhosa à beira de um túmulo, que execute um trecho da Missa de Réquiem do carioca padre

---

47 Lei número 5, de maio de 1960, de autoria do vereador Salles Neto, promulgada pelo governador Carlos Lacerda.

José Garcia.... Espantem o tédio, senhores, sapecando a marcha do baiano André Filho, que soube sentir e melodizar o Rio.<sup>48</sup>

Mesmo assim, só em agosto de 2003 – quarenta e três anos depois, a cidade foi reconhecida como hino oficial da cidade<sup>49</sup>.

### **A capitalidade política e a autonomia perdida**

Ninguém retratou melhor o brilho carioca na década de 20 do que Ruy Castro, que ele resume como “metrópole à beira-mar” – um fato singular que sublima e eleva a visão primitiva de “paraíso tropical”<sup>50</sup>. A caixa de ressonância cultural e política permaneceu imorredoura. A privação da autonomia política também, mas ainda que dependente, a cidade permaneceu altaneira. Foi palco da campanha civilista de Ruy Barbosa (1910 e 1919), da revolta tenentista dos Dezoito do Forte de Copacabana (1922) e da campanha mobilizadora de Getúlio Vargas contra as oligarquias paulistas – coroada pelo lendário comício popular da Esplanada do Castelo (1929). Vargas, por sua vez, elegeu a cidade como sucursal da política gaúcha, como sede da Rádio Nacional e das grandes paradas de Sete de Setembro – e sua luta contra as oligarquias, especialmente a paulista, partiu do Rio de Janeiro.

No entanto, o Rio recuperou também a sua vocação para o martírio com o prefeito Pedro Ernesto, o único “tenente civil” que liderou a Revolução de 1930, e um administrador e médico que deu ao Rio uma invejável infraestrutura social de hospitais e de escolas públicas que até hoje permanece. Ao mesmo tempo, a cidade promovia o Cassino da Urca como espaço musical e turístico internacional, cujos recursos recolhidos pelo jogo financiavam a política social da cidade.

---

48 Andrade, Carlos Drummond de – *Correio da Manhã*, 27 de abril de 1962. Ver *A intensa palavra: crônicas inéditas do Correio da Manhã, 1954-1969*. Rio de Janeiro: Record, 2024.

49 Lei número 3.611 de agosto de 2003. De autoria do vereador Mário del Rei.

50 Castro, Ruy. *Metrópole à Beira-Mar*, *op. cit.*

Pedro Ernesto criou um Partido Autonomista que o elegeu pela primeira e única vez, prefeito pelo voto popular (1936), mas caiu em desgraça ao apoiar a Aliança Nacional Libertadora (ANL), uma frente popular liderada pelos comunistas que provocou a hostilidade de Getúlio contra o prefeito, ele pretendia ser candidato a presidente da República nas eleições de 1938, que jamais ocorreram. Pedro Ernesto morreu no esquecimento em 1942. A autonomia do Rio, mais uma vez, teve um triste desfecho<sup>51</sup>.

Mesmo depois de terminada a guerra, a cidade continuou sendo palco da política nacional, dividida entre duas forças políticas rivais: o getulismo e o lacerdismo. Cenário político de tentativas de golpe e de contragolpes, o Rio foi, mais uma vez, palco de uma grande tragédia: o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, que cobriu a cidade de luto e fortaleceu o legado do getulismo e do PTB criado por Vargas. O Rio como *locus* da polarização das disputas políticas recrudesciu com o tempo. A população esteve presente no Comício das Reformas, mas também na Marcha da Família com Deus e pela Liberdade (1964). Nos anos de chumbo houve a passeata dos Cem Mil (1968). A tradição de resistência culminou com o grande comício das Diretas Já, em plena redemocratização. O Rio se converteu ao longo da História em palco de mobilização nacional, mas esta vocação pagaria o seu preço.

### **Estado da Guanabara, a eterna Velha-Cap**

JK foi o mineiro “amigo da onça” que promoveu a mudança da capital para Brasília, endividando o país, e alimentando a ideia de que o Rio continuaria a ser a Velha-Cap, diante de uma Nova Cap, Brasília, ainda por fazer, e que se anunciava como realidade distante. Poucos acreditavam que haveria uma verdadeira mudança da capital, o que só ocorreu dez anos depois, como nos relata Christian Lynch, que defende uma retratação para a perda da antiga capital. Segundo ele, a

---

51 Sarmiento, Carlos Eduardo. *O Rio de Janeiro na Era Pedro Ernesto*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

diplomacia aclimatada no Rio resistiu a Brasília e seu último bastião foi a Embaixada da França, que não desejava abandonar a cidade. De fato, a Brasília isolada e distante, que parecia de início inofensiva, atendia aos sonhos do poder militar de se isolar dos protestos, para construir em Brasília sua inexpugnável cidadela – longe da política e da pressão popular.

Houve, no entanto, neste episódio que, na época, parecia indolor, ocorreu um fato surpreendente: a cidade elegeu como seu primeiro governador um agressivo tribuno, Carlos Lacerda, líder carismático da UDN e inimigo de Getúlio, amado pela classe média carioca. Ninguém imaginava que ele poderia ser um grande administrador, mas seu nome já figurava como candidato à presidência da República para enfrentar Juscelino nas eleições presidenciais de 1965. Seu talento de administrador foi capaz de resolver graves problemas estruturais da cidade, como a falta d'água e de energia elétrica e o engarrafamento do trânsito que nenhum dos prefeitos nomeados pelo presidente da República jamais ousaram enfrentar. A memória de Pedro Ernesto ficou como símbolo de uma cidade que almejava sua autonomia, e Lacerda o conseguiu, afinal, ao ser eleito governador da cidade-Estado da Guanabara.

A cidade tinha suas tarifas congeladas desde 1940 e vivia um déficit crônico de serviços públicos, de recursos humanos e financeiros. Lacerda transformou o Rio em uma verdadeira Bela Cap, uma cidade-estado exemplar. Sua intenção era transformar em vitrine seus feitos políticos, que seriam peça-chave de sua plataforma presidencial. Os militares, velhos correligionários de Lacerda, não permitiram que o jogo democrático fosse travado entre JK, o coveiro da cidade, e Lacerda, seu salvador. Lacerda estava convencido, como todos nós, de que o centro político do Brasil continuava sendo o Rio de Janeiro. Não mais.

Raphael de Almeida Magalhães, que foi seu secretário de governo e de planejamento, em depoimento histórico, em 1992, fez um balanço do milagre administrativo que ocorreu no Estado da Guanabara

na administração do governador Carlos Lacerda.<sup>52</sup> Segundo ele, o segredo desse milagre se deve a algumas inovações importantes: a primeira foi apostar no planejamento urbano, que culminou com o *Plano Doxíades* (1965), que até hoje sobrevive e que permaneceu incompleto. O plano incluía não apenas o planejamento do transporte, mas também a localização dos serviços públicos essenciais integrados à logística dos transportes. O planejamento incluía também a transposição e a adutora do Guandu, para garantir a água que faltava há décadas na torneira do carioca. Além disso, investiu-se no saneamento, construindo 700 km de cano, algo que não tinha sido feito nos últimos quarenta anos. Corrigiu-se a energia elétrica deficitária, aumentando as tarifas, mas indexando-a ao salário-mínimo para não prejudicar a população.

O Túnel Rebouças integrou a Zona Norte à Zona Sul. Para culminar, a cereja do bolo foi o Aterro do Flamengo, obra comandada por uma arquiteta e urbanista, Lota Macedo Soares, que merece hoje as homenagens que nunca recebeu. O fato controvertido foi a remoção das favelas para bairros populares que, com o tempo, se deterioraram. Estas remoções enfrentaram os protestos da Igreja e de D. Helder Câmara, mas salvaram a Lagoa Rodrigo de Freitas que estava sendo ocupada.

O segundo feito ousado do governo Lacerda foi criar um sistema administrativo sem precedentes, de gestão descentralizada, e transformando em empresa as atividades que tinham implicações econômicas, e em autarquias ou fundações as que estavam ligadas a outras funções. Houve contratação por concurso para um número expressivo de profissionais qualificados que fizeram fama por sua condição de excelência que sobreviveu várias décadas. E houve também uma curiosa engenharia financeira que permitiu grandes investimentos do governo na cidade, em sua maioria com recursos próprios. Tais

---

52 Magalhães, Raphael de Almeida. Depoimento. In: Camargo, Aspásia (coord.). *A Vocação do Rio*. Fórum Permanente da FGV, agosto de 1992 (org. por Aspásia Camargo).

iniciativas seriam inspiradoras ainda hoje, quando o Estado brasileiro se encontra em situação falimentar.

Os sucessores de Lacerda não tiveram o mesmo brilho. Depois de Negrão de Lima (PSD), e em resposta à sua eleição, veio o Ato Institucional nº 2, que determinou a suspensão dos partidos políticos em 1965. Quem o sucedeu foi o governador Chagas Freitas, do MDB da oposição, mas aliado do regime militar. Chagas iria montar uma consistente máquina política na Guanabara, baseada no clientelismo e em sua força mediática por ser dono dos dois maiores jornais populares da cidade. Sobre seu primeiro governo, há controvérsias de julgamento: Francisco de Mello Franco, que foi seu secretário de planejamento, testemunha sua administração de excelência, mas o governador Faria Lima, que assumiu depois dele, diz que recebeu a cidade em condições lamentáveis.<sup>53</sup>

### **A herança da fusão: um pacto federativo às avessas**

Há algo de profundamente equivocado na federação brasileira, e não apenas no que diz respeito à cidade do Rio de Janeiro, que foi capital da Colônia, do Império e da República durante duzentos anos, e que tem uma linda história de amor ao Brasil.

As federações em geral nascem de um pacto político voluntário que jura fidelidade entre as partes. É em torno do pacto federativo que se congregam relações permanentes de mútua proteção e de trocas que exigem cooperação e competição ao mesmo tempo. Cada unidade preserva sua identidade própria, mas ao renunciar a parte de sua soberania, os estados pretendem ser compensados pelo que dão com o que recebem. O Governo Federal, por sua vez, tem obrigações e compromissos permanentes. Ele é o responsável pelo bom encaminhamento do todo, especialmente por garantir a coesão e a unidade do território.

---

53 Entrevista de Francisco de Mello Franco e de Floriano Peixoto Faria Lima ao CPDOC. Motta, Marly e Sarmiento, Carlos Eduardo. *A Construção de um Estado: a Fusão em Debate*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

A federação é, em suma, a corrente sanguínea que irriga todas as partes do organismo, fazendo o oxigênio circular nas mais distantes pontas do sistema, de forma a garantir a plena unidade política. No entanto, quando o sistema circulatório da federação se esclerosa, por falta de recursos, de vitalidade e de oxigênio, torna-se cada vez mais difícil irrigar com eficiência as suas pontas mais distantes, o que compromete a capilaridade do organismo. O Rio foi capital e continua ser até hoje um apêndice, trabalhoso e incômodo, do governo federal, sediando suas grandes empresas estatais como a Petrobras, um grande banco de desenvolvimento econômico, um importante contingente das Forças Armadas e boa parte das repartições públicas, dentre elas a Polícia Federal. No entanto, estas instituições, por alguma razão, mais se hospedam do que participam da vida ativa da cidade em que estão sediadas. Desde a fusão a cidade permanece sujeita a instabilidades, imprevistos e constrangimentos.

O último trauma foi um golpe no escuro, com a cumplicidade dos políticos submissos ao regime militar. Hoje o trauma já foi absorvido e o que nos cabe fazer é reconstruir o tecido federativo, obter recursos para resolver os gargalos da fusão. Temos também muitas atividades em comum a compartilhar com o interior, com a periferia do Rio de Janeiro que carece de um *upgrade* em planejamento e investimentos. A fusão foi uma decisão discricionária de unir dois estados que, em sua origem, estiveram juntos, mas que desde o Império seguiram caminhos diferentes. As duas unidades federativas eram desiguais em tamanho, em organização administrativa, em nível de renda e, sobretudo, em sua cultura política que se distanciou ao longo da História.

O Estado do Rio sofreu com a longa decadência da cana e do café e com a abolição da escravatura sem indenização para aliviar os libertos. Para defender-se de seu declínio, a velha província refugiou-se em um sistema político provinciano de clientelismo arraigado, baseado em clãs políticos locais. Nem a liderança de Alberto Torres e de Nilo Peçanha, nem em período posterior, a modernização implantada pelo interventor Amaral Peixoto conseguiu resolver o problema

crônico do Estado. O Rio, por sua vez, adaptou-se a diferentes ciclos de governo e conseguiu sobreviver graças à sua identidade própria.

A fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, em 1975, foi uma manobra de difícil execução, realizada assim que Geisel assumiu a presidência (1974-1979), nos estertores do regime militar. Além disso, os dois estados foram vítimas do casuísmo e das arbitrariedades que conduziram o encaminhamento jurídico-institucional da fusão. Dotado de plenos poderes, o governo militar acabou atropelando a Constituição vigente. A medida foi aprovada por Lei Complementar e não como reforma constitucional, como deveria ter sido. A decisão sequer foi submetida ao plebiscito popular das duas partes envolvidas, como exigia a lei. Mato Grosso e Goiás que, na mesma época, foram divididos, não tiveram o infortúnio de viver tal arbitrariedade.

De fato, fomos o único caso de “fusão” na história política e administrativa do país. A cidade e o estado foram ainda sujeitas a mudanças institucionais bruscas e improvisadas, e suas consequências nefastas produziram ao longo do tempo, enorme desordem institucional, esvaziamento tributário e deixando o novo estado, artificialmente criado, sem os prometidos recursos, além de desconectado dos centros de decisão federal.

As razões que levaram Geisel a propor a fusão logo que assumiu o governo, permanecem nebulosas. Fazer a fusão era, de fato, um “sonho muito antigo”, compartilhado até mesmo por Machado de Assis e que custou a ser realizado, diz Faria Lima. O assunto foi objeto de discussão em todas as constituições e acabou, afinal, vitorioso. O inconsciente coletivo da federação brasileira expeliu, naquele momento, o corpo estranho que perturbava o arraigado regionalismo brasileiro.

Uns dizem que sua motivação principal foi eliminar a oposição vitoriosa nas eleições de 1974 no único estado que conseguiu eleger um governador do MDB. O argumento é frágil e contestado por testemunhas da época, levando em conta as relações de proximidade de Chagas Freitas com o regime militar. Diz o governador Faria

Lima que no governo “nunca se falou em punir ou destruir o MDB da Guanabara”.<sup>54</sup> Mesmo assim, havia o pensamento de que o governador nomeado deveria se manter equidistante da política. Nem Arena, nem MDB e nem Faria Lima cumpriram o trato.<sup>55</sup>

Conhecendo o temperamento político do general Geisel, um ex-líder tenentista, é fácil entender que, diante da “anomalia” carioca e da dificuldade natural de acomodar os dois estados, seria melhor uma solução de tipo tecnocrático para organizar a casa de maneira mais racional e objetiva. Testemunhos argumentam que ele temia a volta de Carlos Lacerda, não queria atritos com as lideranças políticas, nem Chagas Freitas, nem Amaral Peixoto, e muito menos com seu aliado Célio Borja. No entanto, é de surpreender a confissão de Faria Lima de que ele foi nomeado governador também porque o presidente desejava acomodar, na Petrobras que ele então dirigia, os interesses políticos de seus tradicionais aliados, Humberto Barreto e Shigeaki Ueki. Geisel era também um ardiloso político.<sup>56</sup>

Outros argumentam que as intenções de Geisel eram geopolíticas e que ele pretendia fortalecer o Rio de Janeiro, uma cidade de território limitado, cuja fronteira de expansão econômica chegara ao seu limite. Havia também a ideia de que o novo estado iria reequilibrar a posição de São Paulo e de Minas no Centro-Sul do país. Geisel chegou a declarar inclusive que, no prazo de um ano, o novo estado iria ultrapassar o poder econômico de São Paulo. A declaração do presidente nos parece hoje ingênua e surpreendente.

O fato inequívoco é que o presidente Geisel tinha a pretensão de ser o novo arquiteto da federação brasileira, extirpando-a do regionalismo e do clientelismo. O general Golbery, velho especialista no assunto, era seu conselheiro político e pretendia descentralizar o “buraco negro” do centralismo excessivo, que gerava deseconomias,

---

54 *Idem*, p. 35.

55 *Idem*, p. 32.

56 *Idem*.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

má gestão e corrupção do Estado. Geisel, no entanto, era centralista, e acreditava no poder tecnocrático para evitar o populismo latente e a politicagem. Ele sobretudo procurava encontrar um novo equilíbrio federativo, em bases conservadoras, regionalmente mais equilibradas, mas sob o controle de um presidencialismo forte e de um Estado desenvolvimentista. Daí a importância do Pacote de Abril, em 1977, onde ele transformou os territórios, aumentando sua representação política em favor do governo no Congresso Nacional.

A unificação do Estado do Rio de Janeiro tinha o propósito de organizar melhor o indomável poder regional brasileiro, que ele conhecia desde seus tempos de interventor na Paraíba (1933). O Estado técnico que Vargas promoveu durante o Estado Novo era uma referência geracional que não se apagou com o tempo. Sua engenharia institucional pretendia encerrar o ciclo militar com sua proposta de abertura política. Geisel queria, provavelmente, reeditar a façanha do presidente Vargas ao final do Estado Novo, que preparou com sucesso a redemocratização do país, consolidando o seu legado. Naquela época, com a colaboração de Agamenon Magalhães, Getúlio deixou os partidos políticos organizados, um Congresso com maioria estável e um novo modelo de desenvolvimento solidamente implantado no país. Geisel tinha também o seu ousado plano de desenvolvimento. Os dois, Vargas e Geisel, eram positivistas gaúchos e acreditavam na excelência do Estado técnico e na vocação desenvolvimentista do país.

No entanto, que mais motivava o presidente era corrigir a incômoda “distorção” de ter um Estado pequeno que era a cabeça do sistema, ao lado de um Estado-maior, mas de corpo mais frágil. Tratava-se de um federalismo assimétrico, de uma distorção geográfica que incomodava o positivismo centralizador de índole cartesiana e rígida. Para este tipo de mentalidade, o Rio era uma cidade-estado anômica, instalada no coração de um outro estado, a antiga província do Rio de Janeiro, mas isolada do território vizinho.

## As consequências dramáticas da fusão: governança para a cidade e o estado

Com a fusão agravou-se a *heteronomia* da cidade e do novo estado, isto é, sua dependência de forças exteriores a si mesmas, que comandam o seu destino, permanecendo sem nenhum controle. Nem a cidade manteve a autonomia tanto tempo sonhada, nem o interior do Estado e a periferia da capital se livraram do abandono e da pobreza. A capital também perdeu com a fusão, sendo rebaixada de capital federal a governo estadual e, finalmente, a “um município como outro qualquer” como disse o interventor na época. A cidade ficou privada da presença protetora da União, mas tampouco ganhou instrumentos eficazes para planejar seu novo destino. O centralismo federativo não o permite.

Graves foram os problemas gerados pela convivência entre dois entes federativos em níveis de organização administrativa opostos, não apenas diferentes. É significativo o depoimento de Faria Lima, de Roberto Paraíso, de Francisco de Mello Franco para mostrar de que maneira traumática com que a cidade que se tornou município foi implantada. Perdeu sua sede, perdeu impostos, ganhou novas funções e ficou mais dependente do governo estadual. A distribuição de competências, da forma como então se realizou, foi um verdadeiro desastre federativo.<sup>57</sup>

O parto foi ainda mais doloroso porque as corporações dos dois estados não desejavam misturar-se. Tinham culturas diferentes na polícia, na economia, no saneamento, nas políticas sociais. Em muitas áreas da administração sequer havia concurso público no interior do Estado do Rio. E na justiça e nos tribunais o clientelismo predominava fazendo proliferar a ineficiência do funcionalismo público. De tudo isto, o pior é que os recursos prometidos para fazer a fusão jamais chegaram ao seu destino em um país devorado pela crise.

---

57 CPI da Saúde, Relatório da vereadora Aspásia Camargo, Câmara de Vereadores, 2007.

No saneamento, o drama da definição de competências que até hoje é grave, a fusão obrigou a misturar três empresas que se uniram para compor uma quarta, duas delas da cidade do Rio de Janeiro, de padrões gerenciais e engenharia modernos, e uma do Estado do Rio, de perfil mais atrasado, e o que resultou foi uma nova empresa, a Cedae, inchada por um funcionalismo que cresceu em tamanho, entregue ao clientelismo e ao mais completo descontrole gerencial. Sua inoperância afundou o Rio nas trevas da insalubridade, como nos tempos em que os navios não queriam atracar no porto do Rio de Janeiro. O prefeito Cesar Maia pagou o seu preço por sua rebeldia de querer resolver o problema do saneamento no Rio de Janeiro. O novo pacto federativo que se faz necessário devia se iniciar com a repartição das competências federativas, entre o estado, a cidade e o governo federal.

Desde a fusão, faltaram recursos para entronizar as duas unidades federativas que permaneceram à deriva, pois em nenhum momento suas visíveis fragilidades foram corrigidas. A cidade e o estado, cujo destino foi unido a fórceps, viveram, na realidade, um pacto federativo às avessas. E quando obtiveram algum benefício federal foi sempre em função de relações pessoais que o prefeito ou o governador estabelecem com o Presidente da República. E devemos ser gratos que assim seja. A eles devemos os grandes eventos que prestigiaram a cidade. A Conferência do Rio em 1992; a Rio +20 em 2012; as Olimpíadas no Rio em 2016; e a reunião dos BRICS em 2024. Mas registre-se que a cidade foi obrigada a endividar-se com as despesas finais dos Jogos Olímpicos porque o governo federal em crise não conseguiu honrar os seus compromissos financeiros com a cidade.

Ao longo do tempo surgiram alguns movimentos de defesa da cidade. Um deles foi o que ocorreu entre 1991 e 1992, em um momento grave de crise da segurança pública e de empobrecimento da cidade. Nesta época, realizamos na FGV um fórum importante sobre *A Vocação do Rio*. Em um segundo momento, em 2004, Alfredo Syrkis e Aspásia Camargo promoveram uma vigorosa campanha em defesa da *Autonomia Carioca*. Restam destes momentos artigos publicados

por ambos nos jornais da época.<sup>58</sup>

O resultado é o que aí está. Continuamos umbilicalmente ligados ao poder federal, que mantém sua forte presença no Rio de Janeiro, mas sem nenhum compromisso formal com o destino e o funcionamento da cidade ou do estado que este mesmo governo pariu artificialmente, mas sem o compromisso de proteger o frágil e prematuro nascituro. As nomeações federais no Rio de Janeiro costumam atender a outros estados, como tem sido o caso do Porto do Rio de Janeiro, essencial para a vida econômica e a segurança coletiva da cidade e do estado.

As políticas de turismo nunca tiveram os recursos necessários no Orçamento Federal, em parte porque nossa classe política até hoje ignora o poder econômico do turismo, mas também porque concorreremos de forma desigual com outros estados na captação dos recursos federais. Não aprendemos na boa cartilha regionalista da República Velha como os demais estados o fizeram. Pagamos muitos impostos e pouco recebemos em investimentos. Obras como a do Porto de Sepetiba, de interesse da economia do estado, levam décadas e não são implantadas.

O polo petroquímico, prometido pelo governador Faria Lima ao assumir o estado, em 1975, foi recusado pelo presidente Geisel “porque ele era gaúcho”.<sup>59</sup> O polo foi afinal inaugurado por Moreira Franco, mas, por desta vez por recusa do presidente José Sarney, não conseguiu sair do papel, mesmo sendo o estado o produtor de 80% do petróleo que o Brasil produz, e hoje o primeiro produto de exportação do país. Ninguém em Brasília parece disposto a bancar a recuperação da economia do Rio de Janeiro. O estado perdeu também o ICMS do petróleo, que deveria ser distribuído na origem, como a lei determina a lei tributária do país, mas, por conveniência, o produto passou a ser cobrado no estado de destino, São Paulo. Hoje estamos também

---

58 Camargo, Aspásia (coord.). *A Vocação do Rio*. Fórum Permanente da FGV, agosto de 1992.

59 Entrevista do ex-governador Faria Lima ao CPDOC. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

dividindo os seus *royalties* com a federação brasileira, que abocanhou esses recursos e ainda quer mais em ação dependente de julgamento do STF. Se o país tivesse juízo, estes recursos deveriam ter composto um fundo de investimentos em desenvolvimento sustentável.

Pagamos um preço gigantesco pela ausência de uma política de segurança federal, uma responsabilidade que compete à União, visto que o problema deriva do contrabando de armas e drogas desde que o Rio se transformou em corredor de passagem da droga nos idos dos anos setenta. Esta responsabilidade jamais foi assumida pelos órgãos federais. Pagamos também pela fuga das empresas da cidade em busca de terreno mais seguro. Paulo Rabello de Castro calculou o prejuízo infligido à economia da cidade pela violência urbana. Temos agora os estudos da CNC calculando que o prejuízo chega à casa dos 11 bilhões de reais por ano contra a economia do estado<sup>60</sup>. Perdemos o Banco Central, que nos Estados Unidos está em Nova York. Perdemos também a Bolsa de Valores que foi para São Paulo com um generoso empurrão do ministro Delfim Neto. Perdemos ainda a indústria da publicidade que migrou também para São Paulo.

Nosso sistema de saúde pública, composto de forma tripartite, é comandado pelo prefeito da cidade, o coordenador formal do SUS, mas, na prática, ele não controla o sistema de regulação que depende dos hospitais estaduais e federais, estes últimos com leitos subutilizados ou simplesmente abandonados, com grave carência de pessoal e de equipamentos. Não podemos ignorar que a desordem gerencial, a fragilidade administrativa que hoje domina principalmente o Estado do Rio de Janeiro, é fruto de um déficit inicial gigantesco para manter o novo estado em funcionamento depois de iniciada a fusão.

---

60 Casemiro, Luciana. “Violência faz economia do Estado do Rio perder até R\$ 11,48 bi por ano, diz estudo da CNC que será apresentado a Lewandowski”. In: *O Globo*. Blog da Miriam Leitão, 24 de março de 2025. Fonte: <https://oglobo.globo.com/blogs/miriam-leitao/post/2025/03/violencia-faz-economia-do-estado-do-rio-perder-ate-r-1148-bi-por-ano-diz-estudo-da-cnc-que-sera-apresentado-a-levandowski.ghtml>

É também fruto de uma acomodação política em situação de grave carência social e administrativa, sobretudo do antigo Estado do Rio, mas também dos fartos privilégios que se distribuem através do poder político e de suas clientelas.

O Governo Federal se omitiu, sobretudo, de exercer sua função de liderança ao permitir a implantação no Estado do Rio de Janeiro de uma distribuição de competências irracional entre os três entes federativos. Tal distribuição foi arbitrada de maneira improvisada e arbitrária, através de um toma lá dá cá, com resultados desastrosos para a administração da cidade e do estado.

Naquela ocasião, a antiga capital e cidade-estado, viu sua sede, o Palácio Guanabara, ser sequestrada pelas novas autoridades estaduais, sendo obrigada a improvisar com seus próprios recursos a compra de uma nova sede para se instalar no atual Palácio do Governo.<sup>61</sup> Não devemos subestimar a degradação política que tal desordem federativa propiciou, agravando os problemas de gestão do estado, que ficou cada vez mais dependente do estilo político da Baixada Fluminense e dos problemas sociais que vive a Região Metropolitana, até hoje a mais precária e desorganizada do Brasil.

Órgãos culturais de Brasília controlam (e muitas vezes inibem) o uso do patrimônio histórico, turístico e cultural da cidade. O Patrimônio da União (SPU) detém na cidade uma plêiade de órgãos abandonados em seus pontos centrais. Brasília interfere também no funcionamento do Porto do Rio de Janeiro, nomeando politicamente seus de outros estados – ou pessoas despreparadas para exercer um cargo desta importância para a economia e a segurança da cidade. A interferência federal prejudica também a instalação de marinas, o controle da costa, a produção de peixes e algas que dependem da burocracia e de seus caprichos administrativos para liberar licenças dependentes de órgãos federais. Algas *kappaphycus* são permitidas

---

61 Depoimentos de Francisco de Melo Franco e Teresinha Saraiva. Motta, Marly e Sarmiento, Carlos Eduardo. *Op. cit.*

na Ilha Grande, hoje altamente poluída, mas são proibidas na Costa do Sol, onde a água é pura, gelada e cristalina. Deus sabe lá por quê.

Para resolver velhos problemas, nada melhor do que novas soluções e boa vontade para incluir o Rio de Janeiro em posição mais justa e confortável no Novo Pacto Federativo.

Tantas décadas passadas, cabe refletir sobre as relações de vizinhança que ligavam o Rio de Janeiro ao antigo estado antes que fosse criado o Município Neutro para abrigar a majestade da Corte. Desde a fusão, novas identidades se forjaram: a capital e o interior são igualmente belos e desfrutam de exuberantes predicados naturais, na Costa Verde, na Região Serrana e na Região dos Lagos que é parte integrante da mesma natureza inigualável.

Devemos reconhecer que a habilidade política, o espírito negociador sempre estiveram mais presentes do outro lado da ponte do que do lado de cá. O petróleo jorrou nos últimos quarenta anos no interior do estado que nos aliviou a miséria; e a fusão, desde então, incorporou-se aos poucos como um fato natural. Nossos destinos estão agora entrelaçados e o estilo sofisticado e popular da cidade que se espalhou como um patrimônio comum. Poderemos, portanto, aproximar a capital do estado de seu interior, dividindo a responsabilidade de incorporar ao estado uma região metropolitana carente de infraestrutura, mas exuberante em reservas florestais, água e recursos naturais.

Neste novo contexto, a capitalidade do Rio de Janeiro e seu empoderamento será o patrimônio comum às duas partes que jamais estiveram em litígio aberto. Mas a nova identidade poderá evoluir por incorporação das identidades culturais do passado, da cultura do café, da sofisticação serrana, e de um passado nobre que modelou o Norte e no Noroeste fluminense. Que assim seja!

### **A vocação do Rio no século XXI: o turismo como destino da cidade global**

É de conhecimento comum que a cidade do Rio de Janeiro é o principal destino turístico do Brasil. A própria identidade cultural

do país se confunde com a da cidade, com o Brasil identificado internacionalmente com símbolos e paisagens cariocas como o Cristo Redentor, o Bondinho do Pão de Açúcar, as praias de Copacabana e Ipanema e os desfiles das Escolas de Samba, no Carnaval. Assim, não é difícil argumentar que o Rio de Janeiro é essencial não só para o turismo, mas também para a própria identidade nacional. O que cabe, portanto, investigar é qual é a magnitude do efeito contrário, isto é, da importância do turismo para a cidade do Rio de Janeiro.

O turismo pode ser um grande vetor para a geração de renda e o desenvolvimento econômico. É o que nos mostra não só nossa experiência como moradores da cidade do Rio de Janeiro, principal polo turístico do país, mas também a literatura acadêmica.

Brida e Pulina (2010), por exemplo, fazem uma extensa revisão da literatura onde investigam a validade da chamada *tourism led growth hypothesis*, isto é, a hipótese de que o turismo pode servir como ferramenta para propulsionar um maior crescimento econômico. Ao avaliar conjuntamente os resultados de diversos artigos que empregaram uma série de metodologias distintas e dados de diversos países – inclusive países em desenvolvimento – os autores concluem que há evidências sólidas de que a atividade turística e o crescimento econômico têm, na realidade, uma relação de causalidade bidirecional de longo prazo. Em outras palavras, não só o turismo pode impactar o crescimento como, também, as decisões político-econômicas dos governantes que influenciam o crescimento econômico acabam por transbordar sobre a atividade turística.

Estudos mais atualizados parecem confirmar o resultado. Muslija, Satrovic e Erbas<sup>62</sup>, por exemplo, utilizam um painel com dados de 113 países, ao longo dos anos entre 1995 e 2015. Os resultados encontrados mostram que há uma relação positiva e estatisticamente significativa

---

62 Muslija, A; Satrovic, E. & Ünver Erbas, C. Panel Analysis of Tourism – Economic Growth Nexus. In: *International Journal of Economic Studies*, v. 3, n. 4, p. 535-545, 2017.

entre o turismo e o crescimento econômico – mesmo quando controlando para outros fatores determinantes. Além disso, os pesquisadores notam que o efeito é comparativamente maior para países de renda média e alta, apesar de ser um efeito ainda muito menor do que o de outros componentes clássicos do crescimento, como o capital humano e o consumo.

Conclusões similares são encontradas por Danish e Wang<sup>63</sup>, que focam em um recorte mais específico dos países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), compreendendo o período de 1995 até 2014, e observam que aumentos no turismo estão associados a maiores taxas de crescimento do PIB – alertando também para resultados que associam o crescimento do turismo à degradação ambiental, o que requer, por parte das autoridades públicas, maior atenção ao conceber políticas de incentivo ao turismo que levem em consideração também a sustentabilidade ambiental.

O que essa breve revisão indica, portanto, é que a literatura especializada demonstra que o turismo está associado ao desenvolvimento econômico. De fato, o mercado global do turismo é não só capaz de gerar crescimento como, inclusive, assume uma dimensão muito maior do que se costuma imaginar.<sup>64</sup> Agência especializada da ONU que foca no turismo internacional e seu potencial como motor do desenvolvimento socioeconômico, estimou que a contribuição total do turismo para a economia global em 2023 foi de US\$ 3,4 trilhões, o que corresponde a cerca de 3% do PIB global daquele ano. Com isso, o valor marcou a recuperação plena do mercado do turismo dos efeitos da crise do coronavírus, uma vez que US\$ 3,4 trilhões foi o PIB do turismo – em valores reais – estimado pela agência também para o

---

63 Danish; Wang, Zhaohua. Dynamic relationship between tourism, economic growth, and environmental quality. In: *Journal of Sustainable Tourism*, Surrey, v. 26, n. 11, p. 1928-1943, 2019.

64 World Tourism Organization. *International Tourism Highlights, 2024*. UN Tourism, Madrid. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/10.18111/9789284425808>. Acesso: 7 jun. 2025.

ano de 2019, último ano antes da pandemia. Segundo a organização, “2024 marca a consolidação do turismo internacional da pior crise de sua história, quatro anos após o surto da pandemia de COVID-19”.<sup>65</sup>

Dados recentes e análises preliminares da organização parecem reforçar essa tendência de crescimento. O número de turistas internacionais em 2024 foi estimado em 1,4 bilhão, similar ao número de 2019 e, apesar de ainda não haver estimativas do impacto econômico total para 2024, a receita gerada pelo turismo foi estimada em um valor recorde de US\$ 1,9 trilhão (em valores reais) – 4% acima do valor observado em 2019. Para o ano corrente, a quantidade de visitantes internacionais deve crescer entre 3% e 5% conforme as projeções da entidade. Portanto, após a indústria ter sido devastada em 2020, parece estar finalmente de volta ao seu pleno potencial, gerando oportunidades de crescimento de renda, tributos e empregos para a cidade e para o país.

No que se refere aos impactos do turismo sobre a realidade brasileira, Blake *et al.*<sup>66</sup> utilizaram um modelo econômico computacional com dados do Brasil para estudar os efeitos do setor na economia nacional. Os autores estimaram que para cada US\$ 100 gastos com turismo, outros US\$ 45 eram gastos adicionalmente em outros setores. Em outras palavras, o turismo exercia um efeito multiplicador de 1,45 na economia brasileira. Além disso, os pesquisadores também mostraram que todas as camadas sociais do país – divididas no estudo em quatro categorias (muito baixa, baixa, média e alta) – eram positivamente impactadas por esses gastos, o que evidencia o potencial do turismo de fomentar não somente o crescimento econômico, mas também o desenvolvimento social. Quanto a este último ponto, cabe citar também o estudo recente de Ribeiro *et al.*<sup>67</sup>, cujos resulta-

---

65 *Idem.*

66 Blake, A.; Arbache, J.; Sinclair, T.; Teles, V. Tourism and Poverty in Brazil. In: *Annals of Tourism Research*, v. 35, n. 1, 2008.

67 Ribeiro, L; dos Santos, G. & Takasago, M. Does domestic tourism reduce regional inequalities in Brazil? In: *Current Issues in Tourism*, v. 26, n. 20, 2023, p. 3255-3260.

dos mostram como que o turismo doméstico age no intuito de reduzir a desigualdade econômica regional do país, com a região Nordeste sendo a principal beneficiada em termos proporcionais.

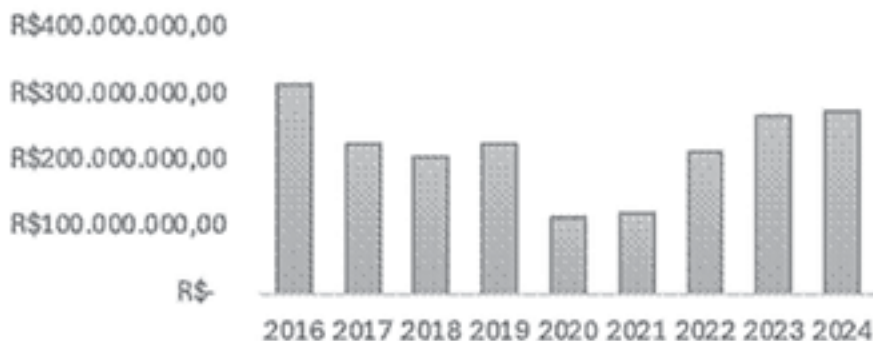
Para a cidade do Rio de Janeiro, especificamente, cabe analisar alguns números recentes que ilustram a importância do setor para a economia da cidade. Começamos pela arrecadação tributária. Através da atração de novos eventos, como o show da Madonna na praia de Copacabana, em maio, ou o *Web Summit*, maior evento de tecnologia do mundo, em abril; ou através da realização de eventos já consagrados, como o Carnaval, o *Réveillon*, ou o *Rock in Rio*, o Poder Público municipal desfrutou, em 2024, da maior arrecadação de ISS do setor de turismo desde 2016, quando da recepção dos Jogos Olímpicos na cidade.

O ISS é o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e é o principal imposto de competência municipal do Rio de Janeiro. O chamado “ISS do turismo” se refere, portanto, ao ISS arrecadado junto aos serviços de hospedagem, turismo, viagens e congêneres, e pode ser utilizado como um termômetro da atividade econômica do setor na cidade. O gráfico abaixo mostra a trajetória da arrecadação anual desde 2016, corrigindo para efeitos da inflação<sup>68</sup>. Como pode se ver, o setor turístico se recuperou recentemente dos efeitos deletérios da crise da Covid-19, retomando, assim, um papel de protagonismo na economia carioca.

---

68 A arrecadação mensal nominal do imposto foi trazida ao valor presente pelo IPCA-Rio e então foi agregada anualmente para chegar aos valores exibidos. Todos os valores estão expressos em preços de janeiro de 2025.

## Arrecadação anual - ISS Turismo



Fonte: Dados da SMFP. Elaboração própria.

No gráfico acima vemos que a arrecadação do imposto em 2024 foi a maior dos últimos oito anos. De fato, somente em 2016, ano em que a cidade sediou as Olimpíadas, verificou-se uma arrecadação tão elevada do ISS Turismo.

Também é interessante notar que, assim como em anos anteriores, em 2024 a arrecadação do imposto se concentrou nos períodos inicial e final do ano. É o que podemos observar no gráfico abaixo, que mostra a arrecadação mensal do ISS Turismo, corrigido pelos efeitos da inflação<sup>69</sup>. Os três meses de maior arrecadação foram: fevereiro (R\$ 27,4 milhões, ou 9,9% da arrecadação anual), dezembro (R\$ 27,3 milhões, ou 9,9% da arrecadação anual) e março (R\$ 26,9 milhões, ou 9,7% da arrecadação anual). O mês de menor arrecadação foi maio (R\$ 18,6 milhões, ou 6,73% do total). Tal padrão é recorrente e deve-se à importância de grandes eventos como o Carnaval e o *Réveillon* para a cidade, conforme abordaremos em maior detalhe na próxima seção.

69 É utilizado o IPCA-Rio para deflacionar os valores, que estão todos em valores de janeiro de 2025.



Fonte: Dados da SMFP. Elaboração própria.

Outro dado relevante e que corrobora a recuperação do setor é o número de turistas internacionais que desembarcaram na cidade do Rio de Janeiro. O gráfico abaixo mostra a série histórica do número de chegadas internacionais por via aérea na cidade, em frequência mensal, de janeiro de 2018 até abril de 2025.



Fonte: Dados da Embratur. Elaboração própria.

Pode-se notar que após a queda abrupta ensejada pelo princípio da pandemia, em março de 2021, as chegadas internacionais começaram a se recuperar – ainda que muito lentamente – a partir de setembro do mesmo ano. Os números verificados no período pré-pandemia, porém, só voltaram a ser observados a partir do ano de 2024 que, conforme apontamos anteriormente, marcou o ano da plena recuperação do turismo também no cenário global. Finalmente, o gráfico mostra também que, para além de uma plena recuperação, o número de turistas internacionais que visitam a cidade está em franca ascensão, tendo atingido no início de 2025 os níveis mais elevados desde o começo da série histórica. Em particular, em fevereiro de 2025 foram 249.713 chegadas internacionais por via aérea na cidade.

Padrão similar é observado para a ocupação hoteleira. No gráfico abaixo está a ocupação hoteleira da cidade, conforme informado pela Secretaria Municipal de Turismo. A série é mensal e abarca o período de janeiro de 2019 até março de 2025.



Fonte: Dados da SMTUR. Elaboração própria.

Como se pode ver, após a brusca queda durante o estopim da pandemia, os números voltaram a atingir patamares elevados. Vale notar, inclusive, que este quadro pintado pelos dados é também balizado

pelas impressões do setor privado. Segundo executivos do ramo, o turismo vive seu melhor momento em dez anos<sup>70</sup>. Constata-se, ademais, que taxas de ocupação ainda mais elevadas do que aquelas estimadas pela SMTUR têm sido reportadas pela Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Rio (ABIH-RJ) e pelo Sindicato dos Meios de Hospedagem do Município do Rio de Janeiro (Hotéis-RIO), com taxas de ocupação de 98% durante o *Réveillon* 2025<sup>71</sup>, de 95% durante o Carnaval 2025<sup>72</sup> – inclusive na região central da cidade<sup>73</sup> e de 86,6% durante o feriado do Dia do Trabalhador<sup>74</sup>, que contou com o show da Lady Gaga na praia de Copacabana.

Finalmente, cabe analisar a série histórica da quantidade de empregos vinculados ao turismo na cidade do Rio de Janeiro. Para isso, utilizamos dados da RAIS e do CAGED<sup>75</sup> acerca das chamadas

---

70 Saraiva, Alessandra. Hotéis do Rio têm melhor momento em dez anos. Rio de Janeiro. 26 dez. 2024. In: *Jornal Valor*, O Globo. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/12/26/hoteis-do-rio-tem-melhor-momento-em-dez-anos.ghtml>. Acesso em: 6 jun. 2025.

71 Rio atinge 98% de ocupação de hotéis no réveillon 2025, diz pesquisa. Rio de Janeiro. 2 jan. 2025. In: *G1*, O Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/02/rio-atinge-98percent-de-ocupacao-de-hoteis-no-reveillon-2025-diz-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 6 jun. 2025.

72 Pessoa, Carolina. Hotéis do Rio de Janeiro chegam a quase 100% de ocupação no carnaval. Brasília. 3 mar. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2025-03/hoteis-do-rio-de-janeiro-chegam-quase-100-de-ocupacao-no-carnaval>. Acesso em: 6 jun. 2025.

73 Serra, Victor. Centro do Rio registra a maior taxa de ocupação hoteleira da cidade durante o Carnaval. Rio de Janeiro. 6 mar. 2025. Disponível em: <https://diariodorio.com/centro-do-rio-registra-a-maior-taxa-de-ocupacao-hoteleira-da-cidade-durante-o-carnaval>. Acesso: 6 jun. 2025.

74 Feriado do trabalhador e Lady Gaga, receita de bom desempenho para os hotéis do Rio. Rio de Janeiro. 5 mai. 2025. Disponível em: <https://sindhoteisrj.com.br/noticias/feriado-do-trabalhador-e-lady-gaga-receita-de-bom-desempenho-para-os-hoteis-do-rio>. Acesso em: 6 jun. 2025.

75 Entre 2019 e 2021, foram utilizados os dados de estoque de emprego da RAIS. Já entre 2022 e 2024 somou-se o estoque de empregos da RAIS de 2021 com o saldo acumulado pelo CAGED.

“Atividades Características do Turismo” (ACTs), que são aquelas atividades tipicamente consumidas por visitantes e por eles influenciadas (ainda que também possam ser consumidas por residentes). As ACTs compreendem atividades econômicas relacionadas ao transporte, ao alojamento, à alimentação, de agências de viagem e de lazer e cultura, constituindo, portanto, um sólido indicador dos efeitos do turismo na economia. Cumpre observar, porém, que esses dados apontam tão somente o efeito do turismo sobre os empregos formais, de modo que os números apresentados podem ser considerados, na realidade, uma subestimativa do total de pessoas que tiram seu sustento a partir da atividade turística na cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: Dados da RAIS e CAGED. Elaboração própria.

O gráfico acima mostra, em barras, a quantidade de empregos formais nas ACTs e, na linha, a participação desses postos de trabalho no total de empregos da cidade. Como se vê, após o fechamento de mais de 30.000 postos de trabalho formais em 2020, que reduziu os empregos em ACTs de 143 mil para 112 mil em decorrência da pandemia – efeito que, deve-se notar, só não foi mais elevado devido às diversas medidas de socorro tomadas pelo governo, em especial pela

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

Prefeitura, por meio de programas de crédito e auxílio financeiro a empresas que previam a manutenção do emprego como contrapartida – o setor de turismo vem se recuperando e se expandindo desde então, tendo atingido sua máxima nos últimos anos com um total de 145.676 empregos formais.

Portanto, a análise desse conjunto de dados e informações nos permite duas conclusões principais. Primeiro, a da clara importância do setor do turismo para a economia carioca: anualmente, a cidade recebe centenas de milhares de turistas internacionais – além de milhões de visitantes nacionais de outros estados – e esse fluxo turístico gera, como demonstramos, centenas de milhões de reais em impostos municipais, além de movimentar bilhões de reais nos mais diversos setores. Não só isso, mas também sustenta quase cento e cinquenta mil empregos na cidade.

A segunda conclusão diz respeito ao momento extremamente positivo que o turismo vive no Rio de Janeiro. É nítido que atualmente o turismo vive uma fase não só de recuperação dos efeitos deletérios da pandemia, mas também de franca expansão na cidade, como não se via desde os Jogos Olímpicos de 2016. Os resultados se devem tanto a fatores conjunturais, como a desvalorização do real frente a moedas fortes, como o euro e o dólar, quanto a fatores estruturais, como os dividendos dos investimentos feitos pela Prefeitura no intuito de resgatar a reputação internacional da cidade.

Tendo em vista o cenário favorável, a Prefeitura vem tentando capitalizar esta oportunidade através da realização de projetos que potencializem e explorem ainda mais a vocação turística e cultural de que goza o Rio de Janeiro. É dentro desse contexto que se insere a atual estratégia da Prefeitura do Rio de Janeiro de investir na realização de grandes eventos, como forma de aumentar o valor da “marca Rio” e projetar a cidade em um cenário global. Na próxima seção, examinamos os impactos econômicos gerados por esses eventos.

## Um Rio de eventos

O impacto econômico dos grandes eventos para a cidade do Rio de Janeiro não deve ser menosprezado. O Carnaval e o Réveillon, por exemplo, para além de serem datas comemorativas e/ou de expressão cultural popular, também trazem consigo um substancial movimentação econômica e financeira, uma vez que sua realização movimentam cadeias produtivas inteiras, gerando renda e empregos para a cidade tanto de maneira direta, quanto indireta. Esses efeitos englobam desde a renda adicional gerada para remunerar o trabalhador diretamente envolvido na realização do evento, até os efeitos secundários exercidos sobre os mais variados setores, como alimentação, hospedagem e transportes, por um contingente de turistas e visitantes que frequentam a cidade em decorrência desses eventos.

A estratégia de utilizar megaeventos como combustível para o desenvolvimento econômico não é nova. Na realidade, o primeiro grande passo nesse sentido foi dado ainda na primeira década dos anos 2000, quando a cidade sediou, em 2007, os Jogos Pan-Americanos. A partir do sucesso verificado então, a cidade buscou replicar a fórmula, tendo adentrado em um longo ciclo de investimentos que culminaria com a recepção dos Jogos Olímpicos em 2016.

Os Jogos Pan-Americanos de 2007, segundo o estudo, *Impactos Socioeconômicos dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007*,<sup>76</sup> foram responsáveis pela geração de R\$ 10,28 bilhões (valores nominais) para todo o Brasil. Especificamente, os autores estimaram um impacto de R\$ 3,43 bilhões para a economia carioca, sendo outros R\$ 634 milhões associados à Região Metropolitana do estado e R\$ 5,74 bilhões espalhados por outros estados do Brasil. Esses efeitos de “derramamento” positivo devem-se aos massivos investimentos em infraestrutura que

---

76 Grijó, Fábio. Pan 2007 no Rio de Janeiro movimentou R\$ 10 bilhões. São Paulo. 29 set. 2009. Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/pan-2007-no-rio-de-janeiro-movimentou-r-10-bilhoes,f13872b4b13ba310VgnCLD20000bbcceboARCRD.html>. Acesso em: 16 jun. 2025.

foram necessários para a realização do evento, e que movimentaram cadeias produtivas para muito além dos limites do Rio de Janeiro.

Já para as Olimpíadas, o livro *Evaluating the Local Impacts of the Rio Olympics*, editado pelo economista da FGV, Marcelo Neri, traz uma série de estudos sobre o impacto do anúncio das Olimpíadas sobre a cidade do Rio de Janeiro. Em particular, o livro avalia “a performance social da população da cidade do Rio de Janeiro em relação a grupos de controle”, como as populações da cidade de São Paulo e da periferia metropolitana do Rio. As principais conclusões do livro, resumidas em alguns documentos e apresentações do Centro de Políticas Sociais da FGV<sup>77</sup>, serão apontadas aqui.

Primeiramente, os dados apontam que a preparação para as Olimpíadas manteve a renda da população carioca em trajetória ascendente – mesmo diante da crise econômica de nível nacional que já então se configurava. Em particular, a renda per capita da cidade do Rio de Janeiro cresceu 30,3% durante os anos de 2008-2016, enquanto a renda per capita no resto do Grande Rio cresceu somente 18,2%. Vale notar que dois terços desse crescimento se deram entre os anos 2013-2016, a despeito do país entrar em recessão em 2015. Ademais, o Rio foi, dentre as 27 capitais brasileiras, a cidade onde a renda individual do trabalho mais cresceu entre 2013-2016.

O estudo também faz uma análise de 38 critérios que dizem respeito a diversas áreas relacionadas ao bem-estar social, tais como serviços públicos, saneamento, energia, habitação, transporte, inclusão digital, educação, trabalho e desenvolvimento social. Analisando as taxas para os anos de 2008 e 2016 são comparados os avanços da cidade do Rio de Janeiro, controlando para aspectos

---

77 Os documentos utilizados para este resumo são: Neri, Marcelo. Sumário Executivo. Disponíveis em:

[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/3Rio\\_SumarioExecutivoNeriFGV\\_Social.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/3Rio_SumarioExecutivoNeriFGV_Social.pdf)

[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/5Rio1970a2010\\_Site.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/5Rio1970a2010_Site.pdf)

[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/2RioOlimpiadasNeriFGV\\_SocialCurto\\_NeriParaPdf.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/2RioOlimpiadasNeriFGV_SocialCurto_NeriParaPdf.pdf)

sociodemográficos, com os avanços da região de controle (municípios do Grande Rio). Conclui-se então que em 23 dos 38 critérios a cidade do Rio de Janeiro não só apresentou melhoras, mas apresentou melhoras maiores do que aquelas verificadas na região de controle, o que sugere que os impactos das Olimpíadas tiveram um efeito de transbordamento para diversas áreas relevantes, como aquelas citadas acima.

Outro estudo de interesse, o recém-publicado Legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016: Impactos Econômicos, também da FGV, busca estimar os impactos dos Jogos em termos mais estritamente econômicos. Para isso, considera os efeitos multiplicadores gerados ao longo das cadeiras produtivas. Segundo o estudo, “os projetos finalizados para a realização dos Jogos Olímpicos 2016 foram indutores de atividade econômica em valores expressivos”.<sup>78</sup> De fato, somente para o município do Rio de Janeiro, o impacto estimado sobre o PIB é da ordem de R\$ 45 bilhões adicionais, R\$ 4,7 bilhões em arrecadação tributária, R\$ 32 bilhões sobre a renda das famílias e cerca de 413 mil empregos gerados.

Após alguns anos de relativo apagamento no protagonismo da cidade como palco de grandes eventos, a nova gestão da Administração Pública voltou a empenhar-se em propagar a imagem do Rio mundo afora como destino turístico desejável e referência no cenário global. Segundo dados da *Visit Rio*, entidade sem fins lucrativos cuja missão é promover o turismo na cidade, em 2024 foram realizados 485 eventos no Rio de Janeiro – um crescimento de mais de 45% em relação a 2023 – que marcaram 2024 como o melhor ano da década e levaram a uma movimentação de R\$ 8,4 bilhões na economia local.<sup>79</sup>

Para fins ilustrativos, mostramos no gráfico a seguir a movimentação

---

78 Finguerut, Sílvia (coord.). *Legado dos jogos olímpicos rio 2016: impactos econômicos*. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento, 2024, p. 57.

79 Gois, Ancelmo. Turismo no Rio: número de eventos na cidade aumentou 45% em 2024, movimentando R\$ 8,4 bi. In: *O Globo*, jan. 2025. Disponível em: <https://bit.ly/483F3gR> Acessado em: 25 set. 2025.

econômica estimada de alguns grandes eventos recentemente realizados na cidade. Os dados são de estudos realizados pela própria Prefeitura do Rio de Janeiro e também pela Fundação Getúlio Vargas. Como pode ser visto, esses eventos são responsáveis pela movimentação de centenas de milhões de reais – não sendo incomum atingir os bilhões.



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro e FGV.

A começar pelo evento mais recente, o show da Lady Gaga, realizado na praia de Copacabana no início de maio de 2025. De acordo com estimativas do estudo *Lady Gaga no Rio - Potenciais Impactos Econômicos*, elaborado pela Prefeitura, era esperada uma movimentação econômica de pouco mais de R\$ 592 milhões – expectativa essa que foi, possivelmente, superada, uma vez que o público esperado era de somente 1,6 milhão de pessoas e o público de fato superou os 2 milhões. A edição anterior do evento, que em 2024 contou com a apresentação da artista Madonna, foi responsável pela movimentação de cerca de R\$ 469 milhões na economia carioca.

Ainda no que se refere a eventos musicais, a cada dois anos, durante o mês de setembro, a cidade sedia o *Rock in Rio*, um dos maiores festivais do mundo. Em sua edição mais recente, de 2024, o evento atraiu, ao longo de seus sete dias, um total de 730 mil pessoas para a

Cidade do Rock – sendo 46% delas de fora do Rio de Janeiro<sup>80</sup>. Além disso, segundo estudo da FGV, o impacto econômico do Rock in Rio sobre a economia carioca foi de R\$ 2,9 bilhões – valor recorde desde 2017, quando a pesquisa começou a ser conduzida – dando origem a 32,6 mil postos de trabalho na cidade em setores como turismo, transportes, logística, alimentação, hospedagem e audiovisual<sup>81</sup>.

Já o *Réveillon* 2025 (virada de 2024 para 2025) foi responsável por atrair cerca de 5 milhões de pessoas para seus eventos ao redor de toda a cidade – com público de 2,5 milhões só na praia de Copacabana para a famosa queima de fogos. Segundo o estudo *Réveillon em Dados 2024*, de autoria da Prefeitura, a festa gerou uma movimentação econômica estimada de R\$ 3,2 bilhões para a cidade – com mais de 50 mil empregos criados direta ou indiretamente.

Para além dos efeitos econômicos, vale destacar também a melhora na imagem da cidade que advém de grandes eventos como esses. Por exemplo, segundo a pesquisa *Relatório Smart Tour – Temporada de Verão 2024, Rio de Janeiro*, citada no estudo *Réveillon em Dados*, cerca de 50% dos turistas atribuíram nota 10 (máxima) à sua experiência na cidade. Isso é importante, pois conforme a mesma pesquisa mostra, cerca de 63,5% dos entrevistados já haviam visitado o Rio anteriormente. Ou seja, as experiências positivas na cidade acabam por incentivar o retorno do visitante em viagens futuras, consolidando o Rio de Janeiro como principal destino turístico do Brasil. Dentre os entrevistados, é interessante notar que a maior parte dos

---

80 Pierre, Eduardo. 520 mil litros de chope, meio milhão de latas de energético, 8 mil descidas na Tirolesa: os números do Rock in Rio. Rio de Janeiro. 23 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pop-arte/musica/rock-in-rio/2024/noticia/2024/09/23/balanco-rock-in-rio-em-numeros.ghtml>. Acesso em: 19 jun. 2025.

81 Martini, Paula. Rock in Rio vai gerar impacto de R\$ 2,9 bilhões, diz FGV. Rio de Janeiro. 16 jul. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/07/16/rock-in-rio-vai-gerar-impacto-de-r-29-bilhoes-diz-fgv.ghtml>. Acesso em: 19 jun. 2025.

turistas nacionais vinha dos estados de São Paulo e Minas Gerais, e dentre os turistas internacionais a maioria vinha da Argentina, do Chile e dos EUA<sup>82</sup>.

Outro evento com impactos significativos sobre a cidade, que ocorreu em 2024, foi o encontro da cúpula do G20, grupo das 19 maiores economias do mundo mais as Uniões Europeia e Africana. Com o Brasil sendo, à época, o presidente rotativo do grupo, líderes de governo de diversos países compareceram à cidade, que sediou um total de 42 eventos oficiais do G20, além de mais de 100 outros eventos paralelos. Segundo a publicação “G20 em Dados”, o impacto econômico total estimado dos diversos eventos do G20 no Rio de Janeiro foi da ordem de R\$ 600 milhões.

Finalmente, não é possível falar sobre a importância dos eventos para a cidade do Rio de Janeiro sem destacar o papel crucial do Carnaval. Com seus quase 500 blocos e seus 7 dias de desfiles no Sambódromo – com a novidade de três dias de desfile das Escolas de Samba do Grupo Especial em 2025 –, o Carnaval pode ser considerado a expressão cultural máxima do país, e em sua mais recente edição contou com a participação de cerca de 8 milhões de pessoas no Rio de Janeiro, além de gerar um impacto econômico de R\$ 5,7 bilhões, de acordo com o estudo *Carnaval de Dados 2025* da Prefeitura. Estima-se que a cidade arrecade mais de R\$ 220 milhões de ISS no mês do Carnaval em decorrência de serviços prestados na cidade com ligação direta ou indireta ao evento.

### **Rio: capital cultural do Brasil**

Apesar de ter perdido seu *status* de capital nacional no ano de 1960, pode-se argumentar que, em certo sentido, a cidade do Rio de Janeiro continua exercendo importante papel não só como principal

---

82 Quem visita recomenda: Rio ganha nota máxima entre turistas e moradores. Rio de Janeiro. 20 mar. 2024. Disponível em: <https://riotur.prefeitura.rio/noticias/quem-visita-recomenda-rio-ganha-nota-maxima-entre-turistas-e-moradores>. Acesso em: 19 jul. 2025.

porta de entrada para o país, mas também como representante internacional da cultura brasileira.

Nesta seção buscaremos reforçar o argumento de que a cidade pode – e deve – ser considerada, uma “segunda capital”, ou “capital cultural”, do Brasil, uma vez que a identificação internacional da cultura brasileira com a cultura carioca já é fato consumado, cabe à Administração Pública dispor desse *status* no intuito de potencializar os diversos ganhos – econômicos, culturais e reputacionais – a serem logrados pela cidade e sua população.

Quando falamos em grandes eventos sediados no Rio, a memória recente tende a trazer à tona os vultuosos marcos que foram os Jogos Pan Americanos de 2006, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 – cujos efeitos econômicos já foram analisados anteriormente e que contribuíram enormemente para a projeção e a consolidação do Rio como cidade global. Entretanto, seu histórico como “cidade do mundo” se estende por períodos muito mais longínquos do que somente os últimos vinte anos e engloba várias outras temáticas além da esportiva, tendo a cidade sediado desde conferências diplomáticas até congressos religiosos ao longo de sua história.

O Rio foi escolhido como palco de um sem-número de grandes eventos ao longo das décadas – e seu passado como cidade global remonta há pelo menos cem anos, quando foi escolhida, por exemplo, para sediar a Terceira Conferência Pan-Americana, então o mais importante encontro diplomático das Américas e o primeiro a ser realizado na América do Sul, em 1906. A cidade sediou também a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente em 1947, quando, após o fim da 2ª Guerra Mundial, os estados americanos reuniram-se para debater um sistema continental de segurança. Inclusive, o *Tratado do Rio*, assinado na ocasião, estabeleceu normas de defesa coletiva que vigoram até hoje.

Sua vocação como palco para grandes eventos esportivos iniciou-se em 1950, quando recebeu oito jogos da Copa do Mundo – incluindo a grande final, no estádio do Maracanã. Posteriormente,

entre os anos de 2006 e 2016, a cidade abrigaria os megaeventos esportivos já citados anteriormente. Para além desses, porém, o Rio sediou também uma série de importantes eventos relacionados à temática ambiental em sua história recente.

A começar pela II Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, que contou com a presença de 108 chefes de Estado e representantes de 178 nações. Durante a Conferência, foram aprovados acordos internacionais que norteiam até hoje a política ambiental internacional e, como resultado, a cidade foi propulSIONADA à liderança da agenda do desenvolvimento sustentável no mundo. Não por acaso, em 2012 sediou a Rio +20, outra conferência da ONU de caráter similar, onde foram renovados os compromissos com o desenvolvimento sustentável e o combate à pobreza, e em 2016 o Primeiro Fórum de Financiamento de Cidades Sustentáveis da C40, que trouxe cerca de 100 prefeitos das principais cidades do mundo para discutir e promover o financiamento da ação climática nas municipalidades.

A Cidade Maravilhosa também já esteve algumas vezes no epicentro do mundo religioso, como quando sediou o 36º Congresso Eucarístico Internacional, em 1955, um encontro que reuniu mais de um milhão de fiéis de todo o mundo e que, inclusive, motivou o aterramento de parte do bairro do Flamengo e marcou a inauguração da nova sede da PUC-Rio. Mais recentemente, em 2013, deu-se na cidade a Jornada Mundial da Juventude, presidida pelo primeiro papa latino-americano, Papa Francisco, e que foi o primeiro evento internacional do novo pontificado. A missa de encerramento, realizada na praia de Copacabana, reuniu cerca de 3,7 milhões de pessoas nas areias da praia.

Finalmente, cabe ressaltar outros grandes eventos diplomáticos sediados mais recentemente na cidade. Dentre eles, destacam-se a III Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos BRICS, em 2019, onde representantes do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul se reuniram para discutir temas como acordos de cooperação multilateral entre os países; os encontros da cúpula do G20, em 2024, cujos

impactos já foram analisados; e também os encontros da cúpula dos BRICS a serem realizados ainda em 2025.

Essa extensa lista não somente reforça o ponto de que, na prática, o Rio de Janeiro é ainda tido internacionalmente como uma espécie de capital *de facto* do Brasil, como também destaca sua enorme versatilidade enquanto cidade, uma vez que, longe de abrigar apenas eventos esportivos, o Rio também sediou com sucesso grandes marcos históricos para o meio-ambiente, a religião, a cultura, a economia e a política internacional, assumindo, dessa forma, o caráter de uma cidade global dinâmica e multifacetada.

Todo esse protagonismo internacional, além de muitas vezes trazer benefícios econômicos diretos para a cidade – alguns dos quais já analisamos em seções anteriores deste estudo – gera também uma miríade de ganhos indiretos e intangíveis em termos de reputação cultural, projeção e *soft power*, que pode ser entendido como “a influência de um lugar que atrai e cria desejo através de suas ideias, culturas, valores, patrimônios e estilo de vida”<sup>83</sup>.

No esforço de quantificar essa influência, a consultoria norte-americana Brand Finance elaborou o *Global Soft Power Index 2025*, um índice que avaliou 193 países, de acordo com 55 métricas que englobam aspectos culturais, diplomáticos e de negócios, e que posicionou o Brasil como 31º colocado em seu ranking. Particular ênfase foi dada em sua liderança global nos esportes e sua posição destacada (15ª) em “cultura e patrimônio”, além de ser realçado o caráter “divertido” e “amigável” de seu povo. Como a imagem do Brasil no exterior como destino turístico e de lazer é indissociável da imagem do Rio de Janeiro, pode-se inferir com alguma segurança que tal percepção traduz também,

---

83 Zardo, Julia. O que é Soft Power e como ele pode ser o diferencial do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 16 abr. 2024. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/coluna/julia-zardo/o-que-e-soft-power-e-como-ele-pode-ser-o-diferencial-do-rio-de-janeiro>. <https://vejario.abril.com.br/coluna/julia-zardo/o-que-e-soft-power-e-como-ele-pode-ser-o-diferencial-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 19 jul. 2025.

até certo ponto, o *soft power* da própria Cidade Maravilhosa.

Apesar de confortável, a posição no ranking ainda reflete amplo espaço para melhorias. E é aqui que entra a importância e o papel estratégico da política municipal de projeção do Rio de Janeiro como cidade internacional, cujos cases de sucesso foram citados acima. Através da realização de grandes eventos, o Rio de Janeiro tem espalhado sua cultura, seus valores e o estilo de vida dos cariocas mundo afora, posicionando-se assim como destino potencial para turistas e investimentos. Não por acaso, no dia 07 de março de 2025 foi aberto na cidade o Escritório Regional da ONU Turismo, que tem como objetivo a promoção do setor nas Américas e no Caribe<sup>84</sup>. Este é o primeiro escritório do tipo na região: fora a sua sede em Madri, a ONU Turismo conta com somente um único outro Escritório Regional, na Arábia Saudita, o que coloca o Rio de Janeiro em posição de destaque.

## Conclusão

As políticas públicas executadas no Rio de Janeiro têm consolidado cada vez mais sua vocação de cidade global, consolidando seu protagonismo nas relações diplomáticas internacionais e solidificando sua reputação como centro cultural do país. É importante que o Rio consolide o legado que conquistou na competição global esportiva, esmerando-se também na formação de atletas e campeões. Precisamos de importantes investimentos federais, via BNDES, em transporte e segurança – duas exigências constantes dos turistas que visitam a cidade. E de bons equipamentos hospitalares e de emergência, além de um projeto de comunicação visual que facilite o ir e vir das pessoas. Temos muito o que investir e aperfeiçoar para tornar

---

84 Marques, Flavio. Escritório da ONU Turismo abre suas portas no Rio de Janeiro (RJ) e marca uma nova etapa do turismo brasileiro. Brasília, Ministério do Turismo. *Notícias*, 7 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/escritorio-da-onu-turismo-abre-suas-portas-no-rio-de-janeiro-rj-e-marca-uma-nova-etapa-do-turismo-brasileiro>. Acesso em: 19 jul. 2025.

o Rio uma cidade global digna deste nome. É urgente investir em *trading centers* e na modernização digital da cidade para que ela tenha um padrão internacional de cidade inteligente (*smart city*). Tais investimentos exigiriam estreita colaboração federal e uma criativa engenharia financeira em favor da reparação da cidade.

O turismo é uma indústria de serviços complexa, sobretudo se quisermos atrair um público de mais alta renda e de alto consumo, capaz de consumir bens e serviços que só as cidades globais oferecem. Existe ainda uma demanda sobre a previsibilidade dos programas, a eficiência dos sinais de trânsito, uma boa programação visual e fácil identificação dos pontos de visitação e dos meios de alcançá-los. A indústria do espetáculo costuma vir associada ao turismo de negócios, à gastronomia e à vida noturna, bares, teatros, lojas e produtos sofisticados de diferentes matizes, como joias, artesanato de luxo e objetos de arte. O turismo exige ainda, em uma cidade-natureza como o Rio de Janeiro, uma diversidade de visitas ao ar livre, de trilhas a serem exploradas, como a inacabada Trilha Carioca, além dos clássicos Pão de Açúcar e Cristo Redentor, naturalmente. O Rio tem uma tradição de cidade sustentável, capital da energia limpa e membro atuante dos C40, isto é, das cidades que mais se destacam na agenda 2030 e como padrão de sustentabilidade. Este legado deve ser identificado com a tradição que se inaugurou na Rio 92.

Em suma, por mais que as consequências econômicas da mudança da capital *de jure* para Brasília, em 1960, ainda possam se fazer sentir, a capitalidade da cidade permanece viva e digna de atenção do governo e do orçamento federal. Ninguém duvida de sua importância como polo cultural do Brasil, mais afetada pela fusão que lhe impôs uma caótica divisão de competências federativas. Quem poderia entender a lógica de manter o Teatro Municipal em mãos do governo estadual, quando o seu próprio nome indica que ele é municipal? O mesmo pode ser dito do Estádio do Maracanã, típico equipamento urbano. É importante também que a vocação econômica do estado seja elevada para atender às exigências tecnológicas do século XXI.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

Somos agora uma unidade federativa que precisa integrar o seu patrimônio comum de belezas naturais invejáveis, fortalecer a economia moderna, e pensar nos velhos tempos em que a cidade e seu entorno fluminense eram parte de um mundo só. Pertencemos agora a um mundo que precisa ser consolidado em nível superior e não, como ocorreu até agora, em nível inferior.

No que diz respeito ao Rio de Janeiro, cabe uma reparação simbólica que reconheça o *status* federal da cidade, sua importância cultural e política como caixa de ressonância nacional. Cabe também considerar que o Rio tem sido prejudicado pela competição federativa para a qual não foi preparado ao longo dos séculos. No entanto, seguindo o exemplo das cidades globais, precisamos receber do governo federal um tratamento à altura de sua missão de ser a porta de entrada do país. Uma reparação que corresponde ao déficit econômico e social que foi provocado pelas constantes mudanças institucionais que ocorreram à revelia da própria cidade.

### Referências

- BLAKE, A; ARBACHE, J; SINCLAIR, M. & TELES, V. Tourism and Poverty Relief. In: *Annals of Tourism Research*. v. 35, n. 1. p. 107-126, 2008.
- BRIDA, J. & PULINA, M. A literature review on the tourism-led-growth hypothesis. In: *Working Paper*. Centro Ricerche Economiche Nord Sud, 2010.
- CAMARGO, A.B.A. La Federación Sometida. Nacionalismo, Desarrollista e Inestabilidad Democrática. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina* (coordenador Marcello Carmagnani). Ed. Fondo de Cultura Económica. El Colegio de Mexico, 1993.
- CAMARGO, A.B.A. Authoritarianism and Populism: Bipolarity in the Brazilian Political System in Neuma Aguiar (ed.). New Jersey, N. Brunswick, Transaction Books. *The Structure of Brazilian Development*, 1992.
- DANISH & WANG, Z. Dynamic relationship between tourism, economic growth, and environmental quality. In: *Journal of Sustainable*

- Tourism*. v. 26, n. 11, p. 1928-1943, 2018.
- MUSLIJA, A; SATROVIC, E. & ÜNVER Erbas, C. Panel Analysis of Tourism – Economic Growth Nexus. In: *International Journal of Economic Studies*. v. 3, n. 4, p. 535-545, 2017.
- PREFEITURA do Rio de Janeiro – SMDEIS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação). Economia do Turismo no Rio. In: *Estudo Especial nº 03/2022* (2022).
- PREFEITURA do Rio de Janeiro – SMDUE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico). Potenciais impactos econômicos do Show da Madonna no Rio. In: *Estudos Especiais*, 2024.
- PREFEITURA do Rio de Janeiro – SMDUE, Riotur e Fundação João Goulart. Réveillon em Dados 2024. In: *Estudos Especiais*, 2024.
- PREFEITURA do Rio de Janeiro – SMDUE e Fundação João Goulart. G20 em Dados. In: *Estudos Especiais*, 2024.
- PREFEITURA do Rio de Janeiro – SMDUE, Secretaria Municipal da Casa Civil, Fundação João Goulart, Secretaria Municipal de Cultura e Riotur. Carnaval de Dados 2025. In: *Estudos Especiais*, 2025.
- RIBEIRO, L; SANTOS, dos G. & TAKASAGO, M. Does domestic tourism reduce regional inequalities in Brazil? In: *Current Issues in Tourism*, v. 26, n. 20, p. 3255-3260, 2023.
- UN Tourism. *International Tourism Highlights 2024 Edition*, 2024.

# **RIO, A ETERNACAP DA CULTURA BRASILEIRA: ENTRE O ESTRANGULAMENTO POLÍTICO E A RESILIÊNCIA DE SUA CAPITALIDADE HISTÓRICA**

---

*Marcelo Calero*<sup>1</sup>

*Guilherme Pires de Mello*<sup>2</sup>

O retorno, em diferentes tradições, transcende o mero deslocamento físico a um ponto inicial, assumindo um importante significado simbólico. Da parábola bíblica do filho pródigo à crença no retorno messiânico de Dom Sebastião a Portugal, passando pelo retorno de Napoleão após o exílio na ilha de Elba, a ideia de retorno supera historicamente a simples regressão ao ponto de partida. Mais do que um retorno literal, trata-se de um processo de ressignificação, onde o retorno ao espaço original ocorre sob novas condições, conferindo-lhe um sentido renovado. No contexto da política institucional brasileira, a proposta de conceder ao Rio de Janeiro o título de capital honorária do Brasil insere-se nessa tradição, que evoca a memória da cidade

- 
- 1 Doutor (2025) e Mestre (2019) em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj). Bacharel em Direito pela Uerj (2004). Diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores, atualmente lotado na Embaixada do Brasil em Beirute, no Líbano. Ex-ministro da Cultura do Brasil e deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro. Pesquisador do Beemote do Iesp-Uerj. Contato: marcelocalero@iesp.uerj.br
  - 2 Cientista político e jornalista, doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ, mestre na mesma área. Bacharel em Comunicação Social pela FACHA, é especialista em Administração Pública (FGV). Integra o grupo BEEMOTE/IESP-UERJ e publica em Insight Inteligência. Atua em assessoria legislativa.

como centro nevrálgico do país. Se, na narrativa bíblica, o filho que retorna ao lar paterno reafirma uma identidade antes abandonada, a reconfiguração da condição de capitalidade do Rio de Janeiro segue lógica semelhante: embora não busque reverter a transferência da capital para Brasília, fato já consumado, reconhece e reafirma o papel do antigo Distrito Federal como eixo simbólico e referência fundamental na construção da história e da identidade nacional.

Não deixa de ser, portanto, uma excelente oportunidade de revisitar o processo histórico que consolidou o Rio como expressão simbólica do Brasil, suas instituições formais e informais, bem como a responsabilidade que lhe foi atribuída de representar, simultaneamente, a imagem e a semelhança de uma nação de dimensões continentais cuja população é marcadamente plural. Mais do que resgatar os eventos que a consagraram como a principal vitrine do país, é igualmente necessário examinar as tentativas de esvaziar essa posição. Esse processo não se restringiu à transferência da capital para Brasília, na década de 1960, mas foi, sobretudo, aprofundado nos anos 1970, período de maior repressão da ditadura militar, quando grandes símbolos da capitalidade carioca foram deliberadamente demolidos, transferidos ou mesmos relegados ao abandono, numa tentativa de apagar vestígios de sua importância nacional em benefício de uma administração insular e tecnocrática. Se a ditadura buscou reprimir a sociedade civil, o Rio de Janeiro, como maior expressão cultural do país, tornou-se o seu principal alvo.

Argumentamos que essa tentativa de apagamento foi limitada pela força de uma identidade cultural profundamente enraizada, sustentada tanto pela resistência da sociedade civil quanto pela presença de instituições que remontavam à sua capitalidade histórica. Além disso, a manutenção de estruturas estratégicas e a impossibilidade de transferir totalmente a máquina pública impediram que a ditadura concluísse esse processo de esvaziamento. Assim, mesmo diante dos esforços de minoração simbólica e política, o Rio reafirmou sua capitalidade e preservou seu protagonismo nacional, vivendo, na década

de 10 e começo da década de 20 do século XXI, uma espécie de nova ‘era de ouro carioca’. Se Brasília firmou-se como a Novacap, unindo o litoral ao interior do país, o Rio de Janeiro manteve-se fiel à sua vocação de conectar o Brasil ao mundo e, acima de tudo, a si. Mais do que a Belacap, a cidade maravilhosa é, por excelência, a Eternacap do Brasil.

### Capital cultural do Brasil

Poucas cidades possuem o charme do Rio. Capital do Brasil por quase 200 anos, o Rio de Janeiro desenvolveu, de maneira orgânica, o que podemos chamar de *capitalidade*. Em sua obra, a historiadora Marly Motta define memória da capitalidade, a partir dos trabalhos de Giulio Argan e Margarida Neves<sup>3</sup>, como a função de representar a unidade e a síntese da nação, elemento fundamental da identidade política da cidade<sup>4</sup>. Como uma memória neuromotora que faz a cidade movimentar-se por reflexo, o Rio não consegue ser outra coisa senão o reflexo das múltiplas identidades que compõem a brasilidade. Recorremos à metáfora neuromotora para ilustrar a inércia das instituições, especialmente das informais — como costumes, rotinas e hábitos — que, mesmo diante de rupturas formais, como mudanças legislativas ou normativas, seguem operando por força da repetição. Essa inércia, discutida por institucionalistas como Douglass North, decorre do fato de que uma determinada cultura molda padrões de pensamento e percepção que dificultam a assimilação imediata das consequências de mudanças exógenas, como a transferência do Distrito Federal para o Planalto Central<sup>5</sup>. É justamente esse hábito

---

3 Argan, Giulio Carlo. *La Europa de las capitales*. Genève: Skira, 1964. *Apud*: Neves, Margarida de Souza. Brasil! Acertai vossos ponteiros! In: Museu de Astronomia e Ciências Afins (org.). *Brasil, acertai os vossos ponteiros*. Rio de Janeiro: MAST/CNPq, 1992. p. 35-43.

4 Motta, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2001.

5 Osório, Mauro. *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e*

de centralidade que impossibilita dissociar a capitalidade do Rio de Janeiro. Não por acaso, mesmo após a transferência da capital nos anos 1960, o estado da Guanabara seguiu operando, na prática, como um segundo Distrito Federal. Brasília era a capital de terça a quinta, enquanto a Guanabara assumia esse papel de sexta a segunda. Esse acordo tácito só foi rompido quando a cidade-estado passou a ser vista pelos tecnocratas da ditadura como um entrave ao regime. Sua sociedade civil mobilizada e sua classe política representavam uma ameaça à estabilidade desejada pelos militares. A solução foi dissolver a Guanabara, reduzindo-a à condição de mero município do estado do Rio de Janeiro. Mas, como sintetizou Francisco de Mello Franco, em 1993: “O Rio de Janeiro faz parte da história mundial. Como pode ser um município qualquer?”.

Mais do que um centro de poder administrativo, o Rio de Janeiro se consolida, cada vez mais, como uma cidade global, integrando redes internacionais de economia, cultura e turismo. Sua influência ultrapassa as fronteiras nacionais, posicionando-se como a principal esquina do Atlântico Sul e referência no imaginário global. Como aponta Saskia Sassen<sup>6</sup>, cidades globais exercem um papel central na organização da economia mundial, não somente pelo seu dinamismo financeiro, mas também pela capacidade de articular fluxos de cultura, informação e inovação. E nisso o Rio nada de braçada.

O Rio é palco do maior Carnaval do Brasil, celebrado como o *maior espetáculo da Terra*, reafirmando anualmente a identidade brasileira e a força da cultura popular, seja nos blocos de rua ou na passarela do Sambódromo. A Bossa Nova, eternizada por canções como *Garota de Ipanema* (Tom Jobim e Vinícius de Moraes, 1962), consolidou-se como um símbolo da sofisticação musical brasileira, projetando o Rio e o Brasil no circuito cultural internacional. Outros clássicos

---

*fluminense*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005, p. 215.

6 Sassen, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 1991.

do movimento como *Chega de Saudade* (Tom Jobim e Vinícius de Moraes, 1958), interpretada por João Gilberto, considerado um marco inaugural da Bossa Nova, e *Águas de Março* (Tom Jobim, 1972), são dignos de nota. Além de João Gilberto, expoentes como Nara Leão, conhecida como a ‘musa da Bossa Nova’, e Roberto Menescal, com composições como *O Barquinho* (Menescal e Ronaldo Bôscoli, 1961), desempenharam papéis essenciais na popularização do estilo. No samba, um dos pilares da música carioca, destacam-se clássicos como *Aquarela do Brasil* (Ary Barroso, 1939), *As Rosas Não Falam* (Cartola, 1976) e *O Mundo é um Moicano* (Cartola, 1976). Com origens afro-brasileiras, o samba ganhou força no início do século XX em bairros como a Praça Onze e os morros cariocas, com figuras icônicas como Noel Rosa, Pixinguinha e Donga, autor de *Pelo Telefone* (1917), considerada a primeira gravação de samba. Outro ritmo marcante na cidade é o choro, que antecede o samba e é frequentemente associado ao virtuosismo instrumental, com expoentes como Pixinguinha (*Carinhoso*, 1917/1937) e Jacob do Bandolim (*Doce de Coco*, 1951). Mais recentemente, o funk carioca consolidou-se como uma expressão musical urbana do Rio de Janeiro, surgida nas favelas nas décadas de 1980 e 1990, com nomes como MC Marcinho e a dupla Cidinho e Doca (autores de *Rap da Felicidade*, 1995). Já no século XXI, artistas como Anitta contribuíram para projetar o gênero no cenário global.

Possuímos ícones como o Cristo Redentor, uma das sete maravilhas do mundo moderno, e a praia de Copacabana, palco do *Réveillon* mais famoso do mundo. Na produção audiovisual, somos a cidade responsável por trazer o primeiro Oscar brasileiro de Melhor Filme Internacional, com *Ainda Estou Aqui*, de Walter Salles. Além disso, o Rio de Janeiro serviu de cenário para diversas produções cinematográficas e televisivas de grande repercussão internacional. *Cidade de Deus* (2002), de Fernando Meirelles, e *Central do Brasil* (1998), de Walter Salles, ambos indicados ao Oscar, consolidaram a imagem do cinema brasileiro no exterior. *Tropa de Elite* (2007), de José Padilha, vencedor do Urso de Ouro no Festival de Berlim, também.

Mais recentemente, *A Vida Invisível* (2019), de Karim Aïnouz, conquistou o prêmio principal da Mostra Um Certo Olhar, no Festival de Cannes. No universo das séries, o Rio também se faz presente: *Coisa Mais Linda* (2019), produção da Netflix, ambientada na efervescência musical e social da cidade nos anos 1950 e 1960, conquistou o público global com sua estética e representação de época.

A verdade é que gravar no Rio é sexy. Clássicos como *007 — Contra o Foguete da Morte* (1979), da franquia James Bond, imortalizaram paisagens cariocas com cenas marcantes no Bondinho do Pão de Açúcar. O sucesso de ação *Velozes e Furiosos 5: Operação Rio* (2011) utilizou as ruas e favelas cariocas de palco para uma trama eletrizante, enquanto a animação *Rio* (2011), de Carlos Saldanha, celebrou as belezas naturais e o Carnaval, apresentando a cidade a uma nova geração de espectadores ao redor do mundo. Até mesmo a saga *Crepúsculo* levou o Rio para as telas em *Amanhecer – Parte 1* (2011), com cenários românticos como a Lapa e a Baía de Guanabara. Outras produções internacionais ambientadas no Rio incluem *O Incrível Hulk* (2008), que teve cenas rodadas na Rocinha, e o icônico videoclipe de *They Don't Care About Us* (1996), de Michael Jackson, dirigido por Spike Lee e filmado na Favela Santa Marta, em Botafogo. Mais recentemente, a Cidade Maravilhosa virou arena para um duelo titânico em *Godzilla e Kong: O Novo Império* (2024). A relevância da cidade no audiovisual não se limita às produções estrangeiras. O Rio segue sendo o coração da indústria cinematográfica brasileira, concentrando quase 70% da produção audiovisual do país e abrigando o maior número de salas de cinema e museus entre as capitais brasileiras.

A centralidade do Rio na indústria cultural é reforçada pela hegemonia da Rede Globo, cuja programação, de alta qualidade técnica, projetou e consolidou a identidade carioca no Brasil e no exterior. Novelas icônicas ambientadas na cidade, como *Avenida Brasil* (2012), de João Emanuel Carneiro, *Vale Tudo* (1988), de Gilberto Braga, Aguinaldo Silva e Leonor Bassères, e *O Clone* (2001), de Glória Perez, marcaram a teledramaturgia nacional e ajudaram a construir

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

diferentes representações do Rio. Manoel Carlos eternizou a Zona Sul como cenário de novelas em produções como *Por Amor* (1997), *Laços de Família* (2000) e *Mulheres Apaixonadas* (2003), enquanto Aguinaldo Silva levou a Baixada Fluminense ao centro da trama em *Senhora do Destino* (2004). A cidade abriga o Projac, atualmente chamado Estúdios Globo, localizado em Jacarepaguá. Trata-se do maior complexo de produção de televisão da América Latina. Além disso, o Rio sedia o Festival do Rio, um dos principais eventos audiovisuais da América do Sul, e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), responsável pela formulação, regulação e fomento das políticas públicas para o setor audiovisual brasileiro. Graças à atuação estratégica da empresa pública RioFilme, vinculada à Prefeitura, o Rio superou Paris, em 2023, em número de diárias autorizadas de filmagens em locações externas, consolidando-se como uma das cidades mais filmadas do mundo.<sup>7</sup>

A cidade destaca-se como sede de instituições fundamentais, como a Academia Brasileira de Letras (ABL), fundada por Machado de Assis em 1897, e a Academia Brasileira de Ciências e a Academia Brasileira de Música, criada por Heitor Villa-Lobos em 1945. Outras entidades de relevância incluem a Funarte, voltada para o fomento das artes, e o Arquivo Nacional, que guarda documentos históricos da memória do Brasil. A Biblioteca Nacional, fundada em 1810, é um dos maiores acervos bibliográficos da América Latina e um símbolo monumental da preservação da memória brasileira.

O Rio também concentra cerca de metade das unidades vinculadas ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), como o Museu Nacional, tristemente destruído em 2018 após um incêndio que

---

7 Balassiano, Marcel Grillo; Filho, Maurício Hirata (org.). *Economia do audiovisual carioca* [story map]. Carolina Ribeiro; Leonardo Vianna Moog Barreto; Lucas Siqueira Simões; Máira Penna Franca; Marcus Gerardus Lavagnole Nascimento. Rio de Janeiro: SMDUE; SMC; RIOFILME, 2024. Disponível em: <https://siurb.rio/portal/apps/storymaps/stories/c26c5c9a27154dc4be2aeec97de252df8>. Acesso em: 26 mar. 2025.

expôs um longo histórico de negligência. Outros museus de destaque incluem o Museu de Arte do Rio (MAR), o Museu da História e da Cultura Afro-Brasileira (MUHCAB), o Museu de Arte Moderna (MAM-Rio), o Museu do Amanhã, o Museu da Imagem e do Som (MIS-RJ), o Museu Nacional de Belas Artes, do Índio, da Carmem Miranda, além do Centro Cultural da Justiça Federal e o Museu da Vida, vinculado à FIOCRUZ. O Real Gabinete Português de Leitura, fundado em 1837, é reconhecido internacionalmente como uma das bibliotecas mais belas do mundo. A Sociedade Brasileira de Belas Artes (SBBA), sediada no Solar do Lavradio, e o Instituto Cultural Cravo Albin (ICCA), voltado à música popular brasileira, também reforçam a pluralidade cultural da cidade. O Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular e o Instituto de Pesquisa e Memória Pretos Novos (IPN), localizado no sítio arqueológico da Gamboa, são igualmente relevantes para a preservação das culturas populares e da memória da diáspora africana no Brasil.

Importante patrimônio da arquitetura modernista brasileira, o Palácio Gustavo Capanema, restaurado em 2025, é candidato a Patrimônio Mundial da UNESCO. A cidade também preserva um centro histórico rico, com construções emblemáticas como o Palácio Imperial, a Candelária, o Teatro Municipal e a Casa França-Brasil, que hoje funciona como espaço cultural. O Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH) atua na gestão dos bens protegidos, especialmente no contexto do reconhecimento da paisagem cultural carioca como Patrimônio Mundial pela UNESCO.

No campo educacional, o Rio de Janeiro é referência nacional, sendo a sede da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a maior instituição federal de ensino superior do país, fundada em 1920 como Universidade do Brasil. A cidade abriga ainda instituições de renome, como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), reconhecido mundialmente, e o IMPA-TECH, curso superior gratuito voltado à aplicação da matemática em soluções tecnológicas inovadoras. O Centro Lúcio

Costa, vinculado à Unesco, também está sediado na cidade e atua na formação e gestão do patrimônio cultural. O Instituto de Artes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Escola de Artes Visuais do Parque Lage são centros de excelência na formação artística. Destaca-se ainda o Colégio Pedro II, fundado em 1837, único colégio público com sede constitucionalmente garantida no Rio. Além disso, a cidade conta com a maior rede de escolas técnicas federais do país, com unidades do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) e do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ).

O Museu do Amanhã, inaugurado em 2015 como parte do projeto de revitalização da Zona Portuária, tornou-se um símbolo de inovação científica e cultural e é um marco da requalificação urbana. No campo ambiental, o Rio é reconhecido por abrigar a maior floresta urbana do mundo, o Parque Nacional da Tijuca, que, além de ser um importante marco de preservação, inclui em sua extensão o Cristo Redentor, símbolo icônico do Brasil e patrimônio da humanidade. A cidade também conta com o Parque Lage, um espaço que une patrimônio histórico, ambiental e cultural, sendo sede da Escola de Artes Visuais, e com o Jardim Botânico, criado por Dom João VI em 1808, que funciona como instituto de pesquisa federal dedicado à catalogação e preservação da flora brasileira, além de ser um dos pontos turísticos mais visitados do país.

A capitalidade simbólica do Rio de Janeiro se expressa marcantemente no campo esportivo. No centro dessa tradição está o Estádio do Maracanã, inaugurado para a Copa do Mundo de 1950 e amplamente reconhecido como o “templo maior do futebol”. O estádio foi palco de momentos históricos como a final da Copa de 1950 e 2014, as cerimônias de abertura e encerramento dos Jogos Olímpicos de 2016, finais da Libertadores e da Copa América, além da Copa do Mundo Feminina de 2023. O Estádio Olímpico Nilton Santos (Engenhão), inaugurado em 2007, também se destaca por receber importantes competições, como as provas de atletismo dos Jogos Olímpicos e partidas da Copa América.

A cidade abriga algumas das principais instituições esportivas do país, como o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD), além de ter sediado eventos de enorme repercussão internacional, como os Jogos Pan-Americanos de 2007 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. O Rio de Janeiro é também a única cidade do mundo a contar com três representantes na edição inaugural da Copa do Mundo de Clubes da FIFA em 2025: Flamengo, Fluminense e Botafogo, um feito conquistado após os três clubes vencerem consecutivamente a Copa Libertadores da América, em 2022, 2023 e 2024, respectivamente. A cidade possui ainda cenários icônicos para esportes ao ar livre, como a Praia de Copacabana e o Aterro do Flamengo, que frequentemente recebem etapas do circuito mundial de vôlei de praia, provas de triatlo, maratonas e eventos esportivos internacionais. A prática esportiva está integrada à paisagem urbana, reforçando o vínculo entre natureza, lazer e vida ativa no cotidiano carioca.

Além do esporte, o Rio de Janeiro se consolidou como uma das principais capitais mundiais do entretenimento ao vivo. O Maracanã, além de templo do futebol, também é palco de megashows históricos. Apresentações emblemáticas como as de Tina Turner (1988), Paul McCartney (1990) e Coldplay (2023) mobilizaram multidões e reforçaram o caráter multifuncional e simbólico do estádio. A cidade ainda sedia festivais como o *Rock in Rio*, um dos maiores do mundo, com projeção internacional desde sua primeira edição em 1985.

No cenário das relações internacionais, o Rio de Janeiro construiu uma tradição diplomática de grande relevância. Desde a criação da Comissão Jurídica Interamericana, em 1906, durante a III Conferência Internacional Americana, a cidade desempenha um papel estratégico na formulação de acordos multilaterais e na mediação de conflitos regionais. A conferência fortaleceu a Organização dos Estados Americanos (OEA), tendo o Rio como sede de um de seus principais instrumentos jurídicos. Já em 1947, a cidade foi palco da Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no

Continente, que resultou na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), conhecido como Tratado do Rio. A atuação do Rio também se destacou na diplomacia lusófona. Em 1985, tornou-se a primeira cidade brasileira a integrar a fundação da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA), ao lado de Lisboa, Maputo e São Tomé. No ano seguinte, a criação do Grupo do Rio reforçou sua importância como espaço de mediação de crises diplomáticas na América Latina e no Caribe. Um dos exemplos mais emblemáticos dessa atuação ocorreu em 1995, quando o Palácio Itamaraty, edifício histórico da Casa de Rio Branco, foi o cenário das negociações que encerraram o conflito entre Peru e Equador. Esse episódio remonta ao *Protocolo do Rio de Janeiro*, assinado em 1942, que estabeleceu Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos como garantes da paz na região.

A vocação do Rio de Janeiro para sediar eventos de impacto global reafirma sua centralidade simbólica e diplomática. A cidade foi escolhida para algumas das mais importantes conferências internacionais organizadas pela ONU, como a Rio-92, considerada a maior reunião de chefes de Estado da história, com a presença de 108 líderes mundiais. Esse legado foi atualizado em 2012, com a Rio+20, que revisitou e aprofundou as discussões sobre desenvolvimento sustentável iniciadas em 1992, novamente reunindo líderes globais. A cidade tem também sido protagonista em eventos internacionais de alto impacto político e cultural. Em 2010, sediou o III Fórum da Aliança de Civilizações, consolidando sua posição como espaço privilegiado para o diálogo intercultural. Em 2013, a Jornada Mundial da Juventude trouxe ao Brasil o Papa Francisco em sua primeira viagem internacional, reunindo milhões de fiéis em momentos marcantes, como a missa na Praia de Copacabana e a vigília em Guaratiba.

Mais recentemente, em 2024, a cidade sediou a Cúpula do G20, o maior fórum de cooperação econômica do mundo, reunindo as 19 maiores economias, a União Europeia e, pela primeira vez, a União Africana. Durante o evento, o prefeito Eduardo Paes destacou que o Rio

era, naquele momento, “a capital do mundo”, evidenciando a posição estratégica da cidade como centro de decisões globais e sua capacidade de organizar encontros que exigem alta complexidade logística e segurança de nível internacional. Outro reconhecimento importante da trajetória global do Rio foi sua escolha, em 2019, como primeira Capital Mundial da Arquitetura pela UNESCO, ressaltando a importância da cidade como um reflexo dos diversos estilos e períodos arquitetônicos brasileiros, desde o colonial, visível no Paço Imperial e na Igreja da Candelária, até o modernismo, representado por obras icônicas como o Museu de Arte Moderna (MAM) e o Palácio Gustavo Capanema. Como parte desse reconhecimento, o Rio sediou o 27º Congresso Mundial de Arquitetos (UIA, 2021) e o Fórum Mundial de Cultura das Cidades (WCCF), em 2023, reunindo especialistas e líderes globais para debater questões urbanísticas, culturais e de sustentabilidade.

Em 2023, a cidade alcançou outro marco significativo ao ser escolhida Capital Mundial do Livro para 2025, tornando-se a primeira cidade de língua portuguesa a receber esse prestigiado título concedido pela UNESCO. Esse reconhecimento destacou os esforços do Rio em incentivar a leitura, ampliar o acesso à literatura e promover políticas públicas inovadoras no campo educacional e cultural. Entre as iniciativas destacadas estão programas como as Bibliotecas do Amanhã, que oferecem espaços inclusivos para leitura e convivência, e o fortalecimento de feiras literárias, como a Bienal Internacional do Livro do Rio de Janeiro, um dos maiores eventos do setor na América Latina. Ainda em 2023, o Rio foi incluído na Rede de Cidades Criativas da UNESCO no campo da Literatura, consolidando seu papel como um polo cultural dinâmico e diverso. Em 2025, a cidade também recebeu a Cúpula dos BRICS, reforçando seu papel estratégico como espaço de articulação diplomática e vitrine internacional do Brasil.

O Rio tem inúmeros motivos para se orgulhar de sua posição de referência nacional. Como uma profecia, Machado de Assis, em 1892, registrou suas impressões sobre a eventual transferência da capital, ressaltando o que permaneceria como patrimônio dos cariocas:

Os cariocas ficarão sempre com a baía, a esquadra, os arsenais, os teatros, os bailes, a Rua do Ouvidor, os jornais, os bancos, a praça do comércio, as corridas de cavalos, tanto nos circos, como nos balcões de algumas casas cá embaixo, os monumentos, a companhia lírica, os velhos templos, os rabequistas, os pianistas...<sup>8</sup>

### A demofobia no mudancismo

Como uma cidade que já foi capital de um reino europeu multi-continental, sede de um Império, centro político da República e que, como cidade-estado, funcionou na prática como uma segunda capital, pôde ser reduzida à condição de um mero município? Para entender esse processo, é preciso voltar no tempo e analisar o Rio sob a ótica de seus detratores.

Como uma típica cidade portuária, o Rio de Janeiro foi marcado pelo intenso fluxo de estrangeiros e por uma população considerada excessiva e taxada de “vadia” pelas elites, além de multidões frequentemente atingidas por epidemias, como a cólera. Esse cenário gerava apreensão entre os políticos regionalistas do século passado, provenientes de cidades no interior, que se reuniam na capital, cuja dinâmica urbana contrastava fortemente com a vivência ordeira das cidades menores. Para essas elites, uma cidade moderna, majoritariamente negra e cosmopolita como o Rio de Janeiro não poderia representar adequadamente a imagem do Brasil perante o mundo.

Se no século XVI a cidade fora fundada para afastar os franceses, na virada do século XIX para o XX, afrancesar-se tornou-se um imperativo para que deixasse de ser vista como africana. Esse esforço de embranquecimento e higienização não era apenas uma questão estética, mas também uma expressão demofóbica das elites. Isto é, de horror ao ‘povo’. Além do desejo de reformular sua identidade visual

---

8 Machado de Assis. *Obras Completas*. Rio de Janeiro: José Aguilar Editora, 1959, vol. 3, pág. 591.

associada ao Brasil, havia um temor prático: a proximidade entre as massas e o poder político poderia favorecer a pressão popular sobre os governantes. A crença de que a participação das massas comprometeria a qualidade dos homens públicos e das decisões políticas ganhou força no final do século XIX, impulsionada pelo avanço das teorias científicas sobre o comportamento coletivo. Entre os principais formuladores dessa perspectiva, destaca-se Herbert Spencer, que em *The Principles of Sociology* (1876), aplicou os princípios do darwinismo social à organização das sociedades, argumentando que a evolução social ocorria de maneira análoga à biológica, com grupos mais adaptados se sobressaindo sobre os menos preparados. Essas ideias influenciaram profundamente Gustave Le Bon, que em *Psychologie des Foules* (1895), sistematizou a noção de que o alargamento da participação política levaria à degeneração do padrão cívico da sociedade. Sua teoria, influenciada pelo positivismo e por concepções evolucionistas, defendia que as multidões possuíam um caráter essencialmente irracional, dissolvendo a autonomia do indivíduo e conduzindo-o a um estado primitivo e emocionalmente instável<sup>9</sup>.

No Brasil, e especialmente no Rio de Janeiro, essas teorias ganhavam uma dimensão particular que escapava às formulações europeias, como visto na obra de Alberto Sales<sup>10</sup>, principal doutrinador do Partido Republicano Paulista. Se para Le Bon e seus contemporâneos o perigo das multidões era inerente ao crescimento da participação popular, no contexto carioca essa preocupação assumia uma conotação racializada. As massas que ocupavam as ruas da cidade eram, em sua maioria, negras, e sua presença no espaço público era lida pelas elites como

---

9 Aguiar, Thais Florencio de. *Demofobia e demofilia: dilemas da democratização*. Editora Unifesp, 2021, p. 155 *et seq.*

10 Salles, João Alberto. *Política republicana*. Rio de Janeiro: Tipografia Leuzinger, 1882. Salles, João Alberto. *A pátria paulista*. Brasília: UnB, 1981 [1888]. Salles, João Alberto. *Ciência política*. São Paulo: Teixeira & Irmão, 1891. Salles, João Alberto. *Governo popular*. *Apud*: Paim, Antonio (org.). *Plataforma política do positivismo ilustrado*. Brasília: UnB, 1981 [1904].

um fator de desordem e ameaça à estabilidade social. Dessa forma, a crítica às multidões no Brasil não apenas ressoava o temor europeu em relação à ascensão das massas, mas também se inseria em um contexto de exclusão racial e hierarquização da participação política.

O espírito democrático e mobilizador do Rio de Janeiro, instaurado no “seio desta Babilônia”<sup>11</sup>, segundo o deputado Francisco Badaró, era incompatível com o ideal oligárquico das elites regionais, dotadas de imaginário federalista altamente descentralizado, e com a visão dos militares positivistas da Primeira República. Além disso, o carioca era percebido como antipático ao novo regime, com sua numerosa população monarquista, mestiça, sem ocupação fixa definida e considerada portadora de ‘maus costumes’.<sup>12</sup> Da tribuna do parlamento, Thomaz Delfino vociferava, em 1891:

É urgente para a União, porque o Congresso fica sob a influência dominadora de uma Cidade como a nossa, agitada, tumultuária, como grande centro que é. É urgente para a União, porque, sobretudo Srs., os grandes, os mais direitos e interesses dos cidadãos que residem nesta circunscrição são sacrificados pela lei fundamental, ficam na mão do Governo unional, e os nossos direitos e interesses como cidadãos são iguais aos de todos os cidadãos dos Estados grandes e pequenos.<sup>13</sup>

Nessa leitura, a capital da República não deveria acompanhar o

---

11 Badaró, Francisco Coelho Duarte. *Discursos*. Anais do Congresso Constituinte da República, 26 de dezembro de 1989. *Apud*: Lynch, Christian Edward Cyril. “A multidão é louca, a multidão é mulher”: a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. In: *Revista Brasileira de História*, v. 20, n. 4, p. 1491-1514, out./dez. 2013.

12 Carvalho, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

13 Delfino, Tomás. Discurso. In: *Anais da Câmara dos Deputados*. Sessão de 30 de janeiro de 1891. Volume III, p. 387-392.

fluxo demográfico nem se moldar segundo uma lógica democrática, isto é, desenhar-se para acomodar as massas incipientes; pelo contrário, deveria afastar-se e isolar-se, planando, estrategicamente, no centro geográfico do país, cercada pelo vazio. Nem mesmo o Congresso Constituinte da primeira experiência republicana escapou desse receio, optando por se reunir não nas antigas sedes da Câmara ou do Senado, mas no antigo Paço Imperial, “longe da cidade para evitar as assuadas populares”<sup>14</sup>. Aparecia, assim, o medo da multidão ‘revolucionária’:

Outra razão, Sr. Presidente, que me leva a desejar que se mude desta cidade a Capital da União, é que somos uma população de 400 mil almas...

*Um Sr. Representante* — Parece mais uma colônia estrangeira do que uma cidade brasileira. [...]

O Sr. Thomaz — [...] Somos uma grande população e, sendo a Capital da União, perderemos dos nossos direitos políticos, como aconteceu à Capital da União Americana; não podemos perder esses direitos, nós, população de, pelo menos, 400.000 almas. [...] a Capital unional não se sentiria talvez muito bem no meio da multidão da vasta cidade, por sua natureza, agitada, por sua natureza, também, de vez em quando, algum tanto revolucionária.<sup>15</sup>

A capital brasileira deveria seguir à experiência dos Estados Unidos da América e se assentar em “cidades pequenas, pouco

---

14 Américo, Pedro. Discursos. In: *Anais do Congresso Constituinte da República*, 27 de dezembro de 1890. *Apud*: Lynch, Christian Edward Cyril. A multidão é louca, a multidão é mulher: a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. In: *Revista Brasileira de História*, v. 20, n. 4, p. 1491-1514, out./dez., 2013.

15 Delfino, Tomaz. Discurso. In: *Anais da Câmara dos Deputados, 1890-91* (2ª edição). Sessão de 13 de dezembro de 1890. vol. I, pág. 546.

populosas”<sup>16</sup>. No imaginário da nova sede do poder, dois modelos disputavam protagonismo: de um lado, a capital-sol, inspirada em Paris, centralizadora, hierárquica e de viés autoritário, defendida por mudancistas históricos do Império, como Francisco de Varnhagen, e pelos militares positivistas na República; de outro, a capital-oligárquica, tendo Washington D.C. como referência, baseada em um federalismo descentralizado e exercendo um papel meramente moderador dos conflitos regionais, conforme a tradição liberal das elites regionalistas<sup>17</sup>. Ambas as vertentes, no entanto, concordavam em um ponto: era necessário conter a “maléfica influência desta terrível cidade” que, para o futuro presidente Prudente de Moraes, estaria “tão saturada de elementos nocivos à vida moral da Nação”. O problema da população do Rio de Janeiro foi amplamente discutido na primeira constituinte republicana. O senador Virgílio Damásio fazia coro a Thomas Delfino.

[...] Direi que as condições da população aglomerada nesta cidade são as mais contrárias à existência de uma grande capital e de uma grande Federação, como é a nossa. Além disso, em uma cidade populosa, onde avulta a linha social constituída por massas nas quais, infelizmente, a instrução ainda não penetrou, nem sequer a mínima educação cívica; onde se encontram muitos que, falemos a verdade, inteiramente fora da comunhão do povo laborioso e honesto, vivem entre a ociosidade e os manejos ou expedientes pouco confessáveis, essa grande massa de homens torna-se uma arma, uma alavanca poderosíssima nas mãos de agitadores.

---

16 *Idem. Ibidem.*

17 Mello, Guilherme Pires de. *A capital-sol do Império: ideias mudancistas na construção intelectual do Estado Nacional brasileiro (1808-1877)*. [Dissertação]. Orientador: Christian Edward Cyril Lynch. 122 f. Mestrado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

[...] Não quero de modo nenhum dizer que aquele que tem meio de vida, isto é, que o operário pertence à lia social; mas entendo que aquele que não trabalha, que não é operário, está abaixo de toda a classificação (Muito apoiados) e aquele que está abaixo de toda a classificação é a lia social, sem dúvida nenhuma. (Muitos apoiados; muito bem.)<sup>18</sup>

A distinção traçada pelo deputado entre o operário e aqueles “abaixo de toda a classificação”, embora revestida em termos econômicos, não deixava de ser profundamente racializada. O recenseamento de 1890 do Distrito Federal indicava uma população de mais de meio milhão de habitantes, entre os quais os negros recém-libertos representavam uma parcela significativa, concentrando-se nos setores mais precarizados do mercado de trabalho ou, simplesmente, sendo excluídos dele<sup>19</sup>. O problema da população “vadia” para Virgílio Damásio, não era somente um problema de desemprego, mas de quem estava desempregado: negros, que, após a Abolição, encontravam-se marginalizados, privados do acesso ao trabalho formal e substituídos por mão de obra imigrante. A retórica de Damásio reforçava, portanto, o argumento racista de que a capital não poderia permanecer no Rio de Janeiro porque sua população – lida como um corpo negro e potencialmente “agitador” – ameaçava a ordem republicana.

Outro ponto recorrente no debate era a suposta ameaça representada pelo cosmopolitismo do Rio de Janeiro. O litoral, descrito como uma janela aberta para o mundo, simbolizava o progresso acelerado e a modernização desenfreada, enquanto o interior, mais conservador e supostamente imune às influências externas, era enaltecido como o berço da verdadeira nacionalidade brasileira. A dualidade entre esses

---

18 Damásio, Virgílio. Discurso. In: *Anais da Câmara dos Deputados, 1890-91* (2ª edição), vol. I, pág. 558-561, sessão de 15 de dezembro de 1980.

19 BRASIL. *Synopse do recenseamento de 31 de dezembro de 1890*. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898.

dois Brasis foi um tema central na Primeira República. Em *Os Sertões* (1903), Euclides da Cunha retrata essa cisão ao narrar o massacre militar promovido pela jovem República contra Canudos, um embate que, no plano simbólico, opunha a ‘civilização’ a um nativismo resistente, ainda não integrado ao projeto nacional.

Para o deputado Nogueira Paranaguá, o Rio era uma cidade cosmopolita por excelência, excessivamente comercial

de interesses muitas vezes antagônicos com o interesse nacional. (...) Uma cidade em que os estrangeiros [...] têm preponderância nas indústrias, no comércio, nos bancos e até na leitura pública, que está nas mãos dos estrangeiros”.

Para o parlamentar, a permanência da capital da República no Rio de Janeiro é um considerável mal para a boa gestão dos negócios do Brasil, justamente pelos “elementos heterogêneos de que se compõe” que “perturba a vida de todos os governos”.

Não quero para capital do meu país uma cidade nestas condições; eu quero uma capital tranquila, verdadeiramente nacional, em que o brasileiro seja predominante; uma cidade modesta, sem dúvida, mas uma cidade que represente os sentimentos dos propagandistas da liberdade; que corresponda ao ideal republicano, que seja, em tudo, uma cidade modelo em relação ao conjunto de perfeições que se pode desejar em uma sociedade civilizada.<sup>20</sup>

Em artigo escrito por Medeiros e Albuquerque, publicado em 1904 no jornal *A Notícia* e recuperado por Laurent Vidal, exemplifica bem o problema do excesso de estrangeirismo na cidade:

---

20 Paranaguá, Nogueira. Discurso. In: *Anais do Senado Federal, 1905*. Sessão de 9 de dezembro de 1905. Vol. III e IV, p. 204-208.

Cada dia esta cidade torna-se mais imprópria para continuar com a sede dos poderes federais. É um grande centro comercial, cosmopolita, que nada traduz de modo nenhum o espírito brasileiro. [...] A capital entre nós é cidade turbulenta, com choque constante de costumes e interesses passageiros. Demais, a população tem havido aumento extraordinário, resultado natural da sua situação de primeiro porto. Ninguém ignora que, nestes dois últimos anos, tem havido um afluxo enorme de operários que começaram a vir para aqui de todos os pontos da República. Afluídos pelos salários altos começaram a vir para esta cidade operários ou desempregados ou, exatamente pelo contrário, os mais ociosos, os mais atrevidos, perturbadores, aventureiros, destituídos de conhecimentos sobre matérias industriais. Operários desses que a nossa polícia tem perfeito conhecimento.<sup>21</sup>

A crítica ao cosmopolitismo reflete justamente esse temor das elites regionalistas diante da pluralidade social e cultural da capital. O Rio era visto como um centro instável, dominado por estrangeiros e migrantes que minaram uma suposta nacionalidade verdadeira e interiorana. O discurso contra a heterogeneidade da cidade reforçava a ideia de que uma capital ideal deveria ser homogênea, moralmente disciplinada e livre das influências externas que ameaçassem a identidade republicana, justificando, assim, sua remoção para o interior.

Além dos problemas demográficos, o Rio era considerado uma cidade propícia para a disseminação de doenças, chegando a ser chamada de “necrópole do Brasil” e a “terra mais insalubre do continente sul-americano” pelo deputado Nogueira Paranaguá. A solução para o deputado era justamente os terrenos de “notável salubridade” do Planalto Central, cujo clima seria “tão ameno como o do sul

---

21 Albuquerque, Medeiros. Editorial. *A Notícia*, Rio de Janeiro, p. 1, 18-19 nov. 1904. In: Vidal, Laurent. *De Nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (século XIX-XX)*. Brasília: Editora UnB, 2002, p. 103.

da Europa”.<sup>22</sup> Paranaguá fazia ecoar, assim, as teorias deterministas da geografia rudimentar do Barão de Montesquieu, as linhas isotérmicas de Alexander von Humboldt e as interpretações de Alcide Dessalines d’Orbigny sobre a influência do clima nas civilizações mais avançadas da Europa. Em outras palavras, para superar o atraso brasileiro, seria necessário transferir a capital para os ares mais apropriados da Europa que supostamente encontravam-se no Planalto Central e, conseqüentemente, alinhar as mentes à mesma atmosfera refinada que teria permitido o desenvolvimento dos países europeus, conforme preconizava Francisco de Varnhagen, historiador e ‘pai’ da capital centralizada<sup>23</sup>. Assim, como escrevera Francisco Prestes Maia, engenheiro e ex-prefeito de São Paulo, “pela virtude da altitude, todo mundo [ficaria] ‘bonzinho’. Os políticos não farão mais trantadas, os funcionários serão os primeiros a reclamar a hora de trabalho, os contínuos recusariam gorjetas, as moças desprezarão empregos públicos, os estroinas esquecerão as ‘boites’, nos cassinos se jogará dominó e assim por diante”<sup>24</sup>.

Para os mudancistas, era essencial afastar a capital dos “vícios” do Rio de Janeiro. Diante da impossibilidade de uma transferência imediata, devido às limitações tecnológicas e de logística, tornou-se prioritário conter o problema da multidão no Distrito Federal. Era

---

22 Paranaguá, Nogueira. Discurso. In: *Anais da Câmara dos Deputados, 1891*. Sessão de 30 de julho de 1891, vol. I, p. 650.

23 Varnhagen cita o livro *L’homme américain de d’Orbigny* como uma de suas influências no *Memorial Orgânico* em uma de suas anotações. Outra influência é de Herder sobre o mesmo assunto, como no Wehling (1999), porém a menção encontra-se apenas nas anotações da primeira parte do Memorial. Ver Varnhagen, Francisco Adolfo de (2016) [1849]. *Memorial orgânico: uma proposta para o Brasil em meados do século XIX*. In: *Ensaios introdutórios de Arno Wehling*. Brasília: FUNAG, 2016.

24 Prestes Maia, Francisco. Mudancistas e fiquistas. In: *Brasil – Arquitetura Contemporânea*, n. 10, Rio de Janeiro, 1957, p. 10-13. *Apud*: Xavier, Alberto; Katinsky, Julio (orgs.). *Brasília: Antologia Crítica – Coleção Face Norte*. Rio de Janeiro: Cosac & Naify, 2012, p. 21.

preciso elevar a cidade aos padrões europeus. Nesse contexto, surge a figura do futuro presidente Campos Sales, então senador por São Paulo, que apoiou medidas autoritárias, como o estado de sítio implementado pelo ditador-presidente Floriano Peixoto, defensor da mudança da capital por razões de segurança<sup>25</sup>. Sales via o estado de sítio como “uma providência benéfica” que poderia coexistir com as instituições livres e, indo além, sustentava que se tratava de “uma necessidade da sociedade moderna”, especialmente para conter insurreições populares. Ao restringir a liberdade individual, a medida “assegura e garante os interesses permanentes da Nação”<sup>26</sup>.

Outra estratégia fundamental, sugerida por Campos Sales a seu sucessor na presidência, Rodrigues Alves, foi a remodelação urbana do centro do Rio de Janeiro, um projeto higienista que visava expulsar a plebe – composta por “aventureiros, mestiços, negros e imigrantes pobres” – para as periferias da cidade. Essa iniciativa culminou no “bota-abaixo” conduzido pelo prefeito Pereira Passos, que demoliu cortiços e habitações populares no centro da cidade sob o pretexto de modernização e salubridade. Inspirada no urbanismo de Haussmann em Paris, a reforma buscava transformar o Rio em uma capital “civilizada”, alinhada aos padrões estéticos e sanitários europeus e que, na prática, deslocou milhares de trabalhadores pobres empurrados para áreas periféricas da cidade, contribuindo para a formação das primeiras favelas.<sup>27</sup>

O descontentamento gerado por essas políticas atingiu seu ápice na Revolta da Vacina (1904), um levante popular contra a campanha

---

25 Lynch, Christian Edward Cyril. *Op. cit.*, p. 1501.

26 Sales, Manuel Ferraz de Campos. Discursos. In: *Anais do Senado Federal*, v. 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894. 9 jul. 1894; Sales, Manuel Ferraz de Campos. Discursos. In: *Anais do Senado Federal*, v. 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. 15 jun. 1892.

27 Benchimol, Jaime. Reforma urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: Ferreira, Jorge; Delgado, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excludente: da proclamação da República à Revolução de 1930*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2006.

de vacinação obrigatória promovida pelo sanitarista Oswaldo Cruz. Embora a vacina contra a varíola fosse apenas o estopim, a revolta expressava a insatisfação generalizada das camadas populares com as remoções forçadas, o autoritarismo estatal e a repressão das classes dominantes<sup>28</sup>. O episódio consolidou entre as elites a percepção de que a população pobre, considerada inculta e propensa à desordem, deveria ser afastada do centro da cidade, reforçando a justificativa para a imposição de ‘ordem’ na capital republicana.

Anos mais tarde, já durante o processo de construção de Brasília, Israel Pinheiro, presidente da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), declarou que “as agitações sociais de caráter grave fermentam, de preferência, nos grandes centros, insufladas por elementos de indisciplina e desordem, os quais têm aí as condições ideais para a subversão”. Em seu *Quando mudam as capitais*, publicado em 1958, José Oswaldo Meira Penna, diplomata mudancista, afirmou que o “Brasil não será um verdadeiro estado federal enquanto não trocarmos a metrópole monstruosa por um órgão especializado que tenha a nação inteira como objeto de seus cuidados”, afinal “uma grande cidade, com suas influências, suas paixões, os exageros de uma imprensa por vezes leviana e os perigos constantes que podem surgir de uma população mestiça, altamente emotiva, num ambiente irritante de estufa, não parece ser a sede mais indicada para uma administração eficiente”<sup>29</sup>.

A visão pejorativa das massas era compartilhada inclusive pelo presidente Juscelino Kubitschek, para quem o país vivia, em razão da crescente massa de trabalhadores nos centros densamente povoados,

a era do populismo, [...] uma mistura de nacionalismo e

---

28 Sevckenko, Nicolau. *A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.

29 Meira Penna, José Oswaldo. *Quando mudam as capitais*. Prefácio de Israel Pinheiro. Rio de Janeiro: IBGE, 1958, p. 308.

esquerdismo, e que hábil e inescrupulosamente poderia levar o país a renunciar ao regime democrático”.

Para o presidente fundador de Brasília, as massas já politizadas, “mas ainda não educadas para a compreensão da realidade nacional”, aceitavam aquela argumentação capciosa [...] e instintivamente se afastaram da esfera de influência dos partidos tradicionais.<sup>30</sup>

Para o oligarca mineiro, a verdadeira democracia se manifestava exclusivamente por meio das instituições formais, como o sufrágio, e pela atuação de políticos comedidos e legitimamente eleitos por um crivo popular qualificado – ou seja, que não seja corrompida por políticos populistas ou demagogos. Qualquer outra forma de participação popular era vista com desconfiança e desaprovação. Para justificar sua posição, o então ex-presidente voltaria ao tema em 1962, após as crises que balançaram a experiência democrática no ano anterior:

A democracia brasileira dificilmente poderia resistir a uma prova como essa a que foi submetida no segundo semestre de 1961, se a sede do governo federal tivesse continuado no Rio de Janeiro. Foi Brasília fator preponderante na manutenção do clima de ordem e confiança que permitiu ao Congresso reunir-se com a necessária liberdade de movimentos e deliberar sem agitações e pressões de massa. Brasília, só por isso, já estaria justificada.<sup>31</sup>

Em entrevista de 1968, JK revelou que a transferência da capital para Brasília foi motivada, em parte, pelo receio de um golpe militar. A expressão “a Vila vai descer” simbolizava esse seu temor, em referência à Vila Militar de Deodoro. Além disso, mencionou sua

---

30 Kubitschek, Juscelino. *Porque construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.

31 Kubitschek, Juscelino. *A marcha do amanhecer*. São Paulo: Bestseller, 1962. p. 65.

vulnerabilidade ao cerco midiático, destacando os ataques diários de Carlos Lacerda na Rádio Globo, que, mesmo com a mudança da capital, continuaram a alcançar todo o país<sup>32</sup>. O mesmo “clima de ordem e confiança” mencionado em seu pronunciamento anos antes – e que faltava no Rio de Janeiro – ajustou-se perfeitamente aos interesses da ditadura militar instaurada pelo Golpe de 1964, especialmente nos períodos de maior repressão.

### **A tentativa de estrangulamento dos signos de capitalidade pela Ditadura Militar**

A ditadura militar deu continuidade ao projeto de transferência da capital como parte de uma estratégia para enfraquecer a oposição ao regime, que encontrava na Guanabara seu principal foco de resistência. O deslocamento da sede do governo para o isolado Planalto Central visava não apenas neutralizar a influência dos grandes centros urbanos sobre a administração federal, mas também dificultar a mobilização política e popular. Brasília, afastada dos principais polos demográficos, consolidava-se como o núcleo de um modelo de gestão estatal mais centralizado e menos permeável às pressões da sociedade civil.

Os militares, herdeiros da tradição centralizadora e da visão autoritária baseada nos princípios da geopolítica, aprofundaram esse processo com a transferência de braços burocráticos e simbólicos importantes para o Planalto Central. Para eles, o Brasil era concebido como um vasto território a ser moldado segundo interesses estratégicos, sem considerar as dinâmicas sociais e culturais que caracterizavam suas regiões. Diferentemente dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, nos quais a mobilização popular desempenhava papel central na política, a ditadura militar favoreceu um modelo administrativo distante da sociedade civil. Nesse contexto, Brasília ainda não era capaz de reproduzir a efervescência política e a intensa

---

32 Amorim, Paulo Henrique. *O quarto poder: uma outra história*. São Paulo: Hedra, 2015.

participação cidadã que marcavam o Rio de Janeiro, o que, na visão do regime, tornava-se uma vantagem para o controle do poder.<sup>33</sup>

O regime militar promoveu uma transferência acelerada da administração pública para o Centro-Oeste, fundamentada em uma lógica autoritária e tecnocrática que redefinia a distribuição do território nacional a partir de um centro decisório isolado sob o pretexto da segurança nacional. A promulgação da Lei nº 5.363/1967 intensificou esse processo, impulsionando a rápida construção de novos edifícios ministeriais em Brasília. Essas medidas coincidiram com o acirramento da oposição ao regime, tanto por meio da mobilização da sociedade civil quanto pela atuação da guerrilha urbana, cujo episódio mais emblemático foi o sequestro do embaixador dos Estados Unidos, em 1969, na saída de sua residência em Botafogo.

A ditadura militar não se limitou à transferência dos centros decisórios do poder para fora do Rio de Janeiro. Em paralelo, transformou a cidade em sede de alguns dos mais notórios centros de repressão do regime. Entre eles, destacou-se o DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna), localizado na Rua Barão de Mesquita, na Tijuca, que se tornou um dos epicentros da tortura, prisão e desaparecimento de opositores políticos. A Base Aérea do Galeão também foi amplamente utilizada para interrogatórios e detenções arbitrárias, especialmente para militares contrários ao regime. Outro órgão marcante foi o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), que operava como braço repressivo da Polícia Civil, atuando na vigilância, prisão e perseguição de lideranças políticas, sindicais e culturais. Além disso, o Hospital Central do Exército, em Benfica, foi usado para manter presos políticos internados em condições precárias, muitas vezes como continuação da repressão psicológica e física.

O Rio de Janeiro também permaneceu como o principal polo

---

33 Lynch, Christian Edward Cyril. *Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização*. Rio de Janeiro: Editora Jaguatirica, 2021.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

militar do país durante o regime. A Vila Militar, localizada na Zona Oeste, consolidou-se como um dos maiores complexos militares da América Latina. Instituições de elite das Forças Armadas, responsáveis pela formação da alta burocracia militar, também estão situadas na cidade. Entre elas, destacam-se: a Escola Superior de Guerra (ESG), responsável pela capacitação de altos oficiais e civis em estratégias de defesa e segurança nacional; a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); a Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR); a Universidade da Força Aérea (UNIFA) e o Colégio Militar do Rio de Janeiro. A Marinha do Brasil também mantém grande parte de sua estrutura no Rio, como o Comando do 1º Distrito Naval, o Arsenal de Marinha, o Centro de Instrução Almirante Alexandrino (CIAA), o Museu Naval e a Escola Naval, localizada na Ilha de Villegagnon, onde são formados os oficiais da força.

Foi para o Rio de Janeiro que marcharam as tropas do general Olympio Mourão Filho, vindas de Juiz de Fora, precipitando o golpe de 31 de março de 1964. Além disso, foi no Palácio Laranjeiras que o presidente Costa e Silva assinou o Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968, marcando o endurecimento do regime e a institucionalização da repressão política. O atentado do Aeroporto de Guararapes, ocorrido no Recife em 1966, teve suas investigações centralizadas no Rio de Janeiro, onde estavam os principais órgãos militares.

Em 30 de abril de 1981, a cidade também foi palco da tentativa frustrada do atentado do Riocentro, organizado por militares da linha-dura, que pretendiam explodir uma bomba durante um show em Jacarepaguá para atribuir o ataque a grupos de esquerda. Outro episódio trágico foi a prisão, tortura e execução do deputado Rubens Paiva, em 1971, nos porões do DOI-CODI. No mesmo ano, Stuart Angel Jones, militante do MR-8, foi torturado e morto na Base Aérea do Galeão. A Passeata dos Cem Mil, uma das manifestações mais marcantes contra a ditadura, ocorreu em 26 de junho de 1968, reunindo estudantes, artistas e intelectuais na Cinelândia e na Praça Tiradentes, após o assassinato do estudante Edson Luís, morto pela Polícia Militar no

Restaurante Central dos Estudantes, conhecido como Calabouço, que oferecia refeições a baixo custo para estudantes de baixa renda.

O Rio de Janeiro também teve papel fundamental na luta pela anistia. Em 1978, foi criado na cidade o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), um dos principais movimentos em defesa dos presos políticos e exilados do regime. Durante a ditadura, universidades e centros acadêmicos também foram alvos de forte vigilância. A Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) foi um dos principais alvos de monitoramento, com setores internos dedicados a identificar atividades consideradas subversivas. Prisões como o Presídio Frei Caneca e a Ilha das Flores, localizada na Baía de Guanabara, foram usadas como locais de detenção temporária para presos políticos. Em 1966, foi criado o Presídio da Marinha da Ilha das Cobras, o único estabelecimento prisional militar de nível federal no Brasil, onde muitos opositores foram encarcerados sob acusações de subversão.

O regime também direcionou seus esforços para dismantlar a cultura de capital que caracterizava a região, buscando redefinir sua identidade e influência no cenário nacional. Como parte desse projeto, a ditadura militar intensificou a transferência de órgãos federais para Brasília, acelerando um processo já iniciado com a inauguração da nova capital em 1960. A medida visava não apenas consolidar a centralização do poder político na nova sede administrativa, longe da panela de pressão do eixo do Rio-São Paulo, mas também reduzir o protagonismo da cidade-estado nos assuntos federais, esvaziando sua importância como centro de decisões estratégicas. Muitos edifícios públicos foram desocupados ou perderam importância à medida que gabinetes, arquivos e funcionários seguiam para Brasília e seu centro histórico foi se tornando uma zona fantasma.

Entre os órgãos deslocados durante a ditadura, destaca-se o Banco Central do Brasil. Criado em 1964, o BC funcionava no edifício da Caixa de Amortização, localizado na Avenida Rio Branco, nº 30, no Centro do Rio de Janeiro. Mas seus serviços também estavam dispersos em diversos endereços, incluindo o edifício Leonardo Truda,

onde operavam a presidência e algumas diretorias, em salas cedidas pelo Banco do Brasil. A outorga da Constituição de 1967, contudo, interrompeu a ocupação definitiva do prédio histórico, uma vez que seu artigo 183 determinava a transferência dos órgãos federais que ainda permaneciam no estado da Guanabara para Brasília. Em junho do mesmo ano, foi criado um grupo de trabalho para estudar a mudança da sede do Banco Central. No entanto, a transferência só se concretizou em setembro de 1970, e a construção do edifício-sede em Brasília foi concluída apenas em 1981.

A transferência de órgãos federais do Rio de Janeiro para Brasília foi intensificada durante os governos dos presidentes-generais Artur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici. Em 1970, o Ministério das Relações Exteriores foi transferido para Brasília, seguido, em 1971, pelos Ministérios da Fazenda e do Exército, além do Tribunal Superior do Trabalho, que definiu 1º de maio como a data de sua instalação na nova capital. Ainda assim, parte do pessoal administrativo demorou a se mudar, e o Ministério das Relações Exteriores manteve no Rio de Janeiro um Escritório de Representação (ERERIO) para tratar de assuntos consulares e administrativos remanescentes.

No ano seguinte, em 1972, foi a vez do Ministério da Justiça e do Superior Tribunal Militar deixarem o Rio. Apenas em julho daquele ano foi inaugurado o Palácio da Justiça em Brasília, sede definitiva do Ministério da Justiça. Até então, o órgão funcionava provisoriamente nas duas capitais. Ao concentrar o governo central em Brasília, o regime assegurava maior controle sobre a máquina pública, afastando-a dos principais focos de oposição política no Rio de Janeiro e em São Paulo e mantendo-a sob a vigilância direta dos militares, muitos dos quais ocupavam posições-chave no novo Distrito Federal. Posteriormente, iniciou-se a remoção de órgãos da administração indireta, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), que permaneceu no Rio até 1975, e o Instituto Rio Branco, responsável pela formação de diplomatas, que resistiu na cidade até 1976.

Muitos servidores públicos relutaram em se mudar para Brasília,

uma cidade nova e isolada em seus primeiros anos, sem a estrutura urbana e os atrativos culturais do Rio. Como na canção Não Vou para Brasília, de Billy Blanco, de 1957: “Mesmo que seja para ficar cheio da grana / A vida não se compara / Mesmo difícil, tão cara / Eu caio duro / Mas fico em Copacabana”. Houve casos de funcionários que permaneceram no Rio por anos, trabalhando em escritórios regionais ou aguardando a aposentadoria, enquanto seus órgãos transferiam gradualmente as atividades principais. Muitos alegavam a falta de moradias, escolas e serviços em Brasília para postergar a mudança. Para convencer aqueles que se aventuraram no interior, foram oferecidos incentivos, como as famosas “dobradinhas”, que dobravam os salários dos funcionários públicos que desejassem se transferir para Brasília – uma medida instituída ainda pelo presidente Juscelino Kubitschek. Outras iniciativas incluíram aluguel a preços módicos, ajuda de custo, apartamentos funcionais, motoristas e planos de carreira aprimorados com vantagens consideráveis. Tudo isso teve um alto custo para o contribuinte, que, na década de 1980, já enfrentava os efeitos nefastos da inflação.

Houve também resistência simbólica e política. Figuras da sociedade carioca lamentavam a perda da capital e temiam a decadência da cidade. O ex-governador Carlos Lacerda – opositor ferrenho da transferência – bradava contra os custos de Brasília. Durante a ditadura, porém, manifestações abertas contra a mudança tornaram-se raras, já que o regime não tolerava contestações às suas decisões estratégicas. A insatisfação carioca manifestou-se mais em tom de saudosismo e piadas irônicas – o Rio ganhou apelidos como “capital da saudade”. De fato, décadas depois, cerca de 59% dos servidores públicos federais ainda estavam lotados no Rio, contra 41% em Brasília, reflexo histórico de órgãos e funcionários que nunca saíram.<sup>34</sup>

Mesmo após a transferência política, a cidade do Rio de Janeiro

---

34 Lynch, Christian Edward Cyril. Questão de urgência nacional: o Rio como 2º distrito federal. In: *Insight Inteligência*, v. 19, n. 76, p. 18-42, 2017.

permaneceu um importante centro cultural e administrativo graças à inércia institucional de diversos órgãos – especialmente os ligados à cultura, educação e ciência – que não foram realocados. Por razões práticas ou históricas, várias instituições federais mantiveram suas sedes e acervos no Rio, ajudando a preservar o *status* da cidade como polo cultural e intelectual do país. Por exemplo, a Biblioteca Nacional, detentora de um vasto acervo histórico, permaneceu no Rio (onde está desde 1910), assim como o Museu Nacional (no Palácio Imperial de São Cristóvão), Museu Nacional de Belas Artes, o Museu de Arte Moderna (MAM) e o Arquivo Nacional. Transferir esses acervos e instituições centenárias para Brasília seria logisticamente complexo e culturalmente prejudicial – o que levou o governo a deixá-los na antiga capital. No âmbito diplomático, após a mudança do Itamaraty em 1970, decidiu-se dividir o acervo histórico do Ministério das Relações Exteriores: no Rio de Janeiro permaneceu o acervo denominado ‘histórico’, com toda documentação até 1959, enquanto para Brasília foi enviado apenas o arquivo corrente e parte dos documentos mais recentes.

Órgãos culturais do Ministério da Educação e Cultura (MEC) também seguiram no Rio por um bom tempo. Vale lembrar que até 1985 o Brasil não tinha um Ministério exclusivo da Cultura (a pasta de Cultura era subordinada ao MEC), e muitos equipamentos culturais permaneceram na antiga capital, que possui uma das maiores redes de equipamentos culturais per capita da América Latina. Além disso, o próprio regime militar, na década de 1970, criou novas instituições culturais no Rio, como a Fundação Nacional de Artes (Funarte) em 1975 e a Embrafilme em 1969, reforçando a separação entre a administração política, deslocada para Brasília, e a produção cultural, mantida na antiga capital.

A inércia institucional também se refletiu em certos órgãos administrativos de apoio. Por exemplo, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) – responsável por estatísticas e avaliações educacionais – só foi transferido para Brasília em 1975, quinze anos após a mudança da capital. Até sua transferência, o INEP operou

no Rio, próximo ao MEC e às universidades. Outros institutos científicos, como o Observatório Nacional e o Museu de Astronomia, nunca foram realocados e permanecem até hoje na cidade. Essa permanência garantiu que o Rio continuasse a atrair pesquisadores, eventos e investimentos culturais. Curiosamente, é a partir do Observatório Nacional, localizado no bairro de São Cristóvão, que se demarca o famoso “horário de Brasília”, a hora legal brasileira.

Mesmo após a transferência da capital para Brasília, as principais empresas públicas do país mantiveram suas administrações centrais no Rio de Janeiro. Entre elas, destacam-se a Petrobras (fundada em 1953), a Eletrobras (1962), o BNDES (1952, originalmente BNDE) e a Companhia Vale do Rio Doce (1942, privatizada em 1997). Essa permanência reforçou o papel do Rio como um dos principais centros econômicos e administrativos do Brasil. A Petrobras, por exemplo, descobriu as enormes reservas de petróleo da Bacia de Campos em 1974, durante a ditadura, e concentrou seus investimentos no Rio. Nesse período, construiu seu edifício-sede de 26 andares (inaugurado em 1974), instalou centros de pesquisa (Cenpes) e expandiu refinarias na região. Esse ciclo do petróleo impulsionou um novo setor industrial no estado, consolidando o Rio como a ‘capital brasileira do petróleo’. O BNDES também manteve sua base no Rio, operando a partir de sua sede na Avenida Chile, no Centro. O banco foi responsável por financiar projetos estratégicos do Plano de Metas e do desenvolvimento industrial, como usinas, estradas e hidrelétricas, tornando-se peça-chave da política econômica do país. Sua equipe técnica e diretoria permaneceram na cidade, garantindo a continuidade da expertise acumulada.

Além das grandes estatais, órgãos estratégicos seguiram operando no Rio. A Casa da Moeda do Brasil, responsável pela produção de cédulas e moedas, não apenas permaneceu na cidade, como inaugurou fábrica em Santa Cruz (Zona Oeste) em 1984, modernizando suas instalações sem sair da capital fluminense. O IBGE, essencial para estatísticas e censos, manteve sua sede histórica no Rio desde sua fundação em 1936. Da mesma forma, o Inmetro, criado em 1973,

estabeleceu sua sede em Xerém, na Baixada Fluminense, reforçando a presença de instituições federais de peso fora de Brasília.

Do ponto de vista da identidade local, os cariocas passaram a se orgulhar de sediar essas organizações. O Rio se reinventou, em parte, como capital empresarial e cultural: sede das maiores empresas nacionais e de importantes órgãos culturais, continuou atraindo migrantes e investimentos. A cultura administrativa do país não se desconectou totalmente da cidade, já que cerca de 300 autarquias, fundações e órgãos federais permaneceram ali mesmo após a mudança para Brasília. Isso significa que o objetivo da ditadura de esvaziar o antigo Distrito Federal acabou fracassando, e a cidade permaneceu com grande presença da União.

A permanência de estatais e instituições estratégicas no Rio entre 1964 e 1985 teve um efeito amortecedor na perda do status de capital. Economicamente, evitou a estagnação total da cidade, garantindo milhares de empregos qualificados e investimentos. Socialmente, preservou no Rio uma classe média técnica e administrativa ligada ao Estado, o que ajudou a manter a cidade politicamente engajada – foi no Rio, por exemplo, que se formou uma forte oposição civil nos anos 1980, incluindo figuras públicas e movimentos sindicais ligados a essas empresas estatais. Culturalmente, o Rio pôde se consolidar como capital cultural e de serviços, apoiado por essas instituições.

Mais tarde, uma nova violência institucional seria perpetrada contra o Rio pela ditadura: a fusão da Guanabara com o antigo estado do Rio, por meio da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, sem qualquer consulta pública. Como aponta Marieta Ferreira<sup>35</sup>, a fusão, em nome de um projeto de desenvolvimento nacional, implementou estratégias políticas de disciplinarização da cidade do Rio e de diluição de uma identidade ancorada num passado de capital do país. A justificativa oficial combinou argumentos econômicos e

---

35 Ferreira, Marieta de Moraes. *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

históricos. O regime alegou que a Guanabara, então o menor estado do Brasil, já não podia expandir seu parque industrial devido ao território exíguo, enquanto o estado do Rio carecia de um centro econômico forte. Como ilustrou o senador governista Vasconcelos Torres, “a pequena cidade-estado é uma cabeça sem corpo, assim como o estado do Rio de Janeiro é um corpo sem cabeça”, de modo que unir as duas economias seria benéfico para ambos e para o país. Historicamente, argumentou-se que a capital fluminense e seu interior estiveram unidos até 1834, quando o Rio tornou-se Município Neutro, de forma que a fusão seria apenas a volta a uma realidade que já existiu. Na prática, a lei de fusão reverteu a divisão criada em 1960 (quando Brasília substituiu o Rio como Distrito Federal) e reincorporou a cidade do Rio de Janeiro ao estado homônimo. Administrativamente, isso significou transferir a capital estadual de Niterói (rebaixada a município comum) de volta para a cidade do Rio, e fundir as estruturas governamentais das duas unidades, extinguindo o estado da Guanabara após apenas 15 anos de existência.

Do ponto de vista político nacional, a iniciativa ocorreu em um momento peculiar. O presidente-general Ernesto Geisel assumira prometendo uma abertura política lenta e gradual, mas a fusão contrariava essa promessa ao reforçar o controle central sobre um importante reduto oposicionista. A medida também se inseria na disputa de poder econômico e político entre Rio de Janeiro e São Paulo. Nos anos 1970, São Paulo se consolidava como o principal polo industrial e arrecadador do país, respondendo por cerca de 50% da receita nacional em 1973, enquanto a Guanabara representava 25%, com o restante dividido entre os demais estados. Aos olhos dos tecnocratas militares, a fusão era uma oportunidade de criar um estado forte, capaz de competir com o crescente poder de São Paulo, que prosperava apoiado na iniciativa privada<sup>36</sup>. O colapso gerado pela fusão já havia

---

36 Mello, Guilherme Pires de. Vamos fazer do Rio Distrito Federal novamente? In: *Medium*, 27 dez. 2023. Disponível em: <https://guipmello.medium.com/>

BRIOCAPITAL DO BRASIL

sido previsto por Eugênio Gudín em artigos de jornais de 1973. De acordo com o economista, “a união de um Estado do Rio empobrecido com uma Guanabara combalida pelo esvaziamento decorrente da transferência da capital para Brasília” resultaria, inevitavelmente, em fracasso<sup>37</sup>.

Em 15 de março de 1975, numa cerimônia única na história brasileira, os governadores Raimundo Padilha (Arena-RJ) e Chagas Freitas (MDB-GB) entregaram conjuntamente seus cargos ao novo governador nomeado do estado unificado, Floriano Faria Lima (Arena). Esse ato simbolizou o esvaziamento imediato da oposição no governo estadual: MDB, então único partido de oposição permitido, perdeu o comando do estado da Guanabara, que era até então o único estado governado pela oposição em todo o país. A incorporação da Guanabara (forte reduto oposicionista urbano) pelo estado do Rio (onde predominava a Aliança Renovadora Nacional, partido governista) diluiu o peso eleitoral e institucional do MDB<sup>38</sup>. Poucos meses antes, o governo já antevia nas eleições parlamentares de 1974 uma vitória expressiva do MDB em âmbito nacional, impulsionada justamente pelo desempenho na Guanabara<sup>39</sup>. A fusão foi, portanto, uma resposta

---

vamos-fazer-do-rio-distrito-federal-novamente-4a281e8685ab. Acesso em: 9 mar. 2025.

- 37 Lynch, Christian Edward Cyril; Tirado, Felipe Guimarães Assis. Segurança pública no RJ: precisamos refletir sobre a posição nacional do estado. In: *JOTA*, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/para-alem-do-estado-e-do-direito/seguranca-publica-no-rj-precisamos-refletir-sobre-a-posicao-nacional-do-estado>. Acesso em: 9 mar. 2025.
- 38 Westin, Ricardo. Guanabara, o efêmero estado criado por JK e extinto pela ditadura militar. In: *Senado Notícias*. Brasília, 7 mar. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/guanabara-o-efemero-estado-criado-por-jk-e-extinto-pela-ditadura-militar>. Acesso em: 18 mar. 2025.
- 39 Ferreira, Marieta de Moraes. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: Abreu, A.A. (Org.) *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, cap. 6, p. 163-203, p. 172.

preventiva dos militares: ao eliminar o estado da Guanabara, remove-se a vitrine administrativa do MDB e neutralizava-se uma importante base eleitoral oposicionista.

Discursos no Congresso deixam clara essa motivação. O senador Nelson Carneiro (MDB-GB) resumiu que se tratava do “poder ditatorial agindo para que o MDB seja apenas um partido parlamentar, sem possibilidade de assumir as funções do Executivo nos estados”, removendo do partido qualquer chance de governar entes federativos. Ulisses Guimarães, o futuro ‘pai’ da Constituição Cidadã de 1988, classificou a medida como um ato “imperial” do regime. De fato, com a fusão, o novo governador seria escolhido pelo presidente (como todos os governadores no regime militar), garantindo alinhamento total ao Planalto.<sup>40</sup> O MDB viu-se excluído do poder estadual e sua influência reduzida.

No plano legislativo, a oposição também saiu enfraquecida. Como apontou o senador fluminense Amaral Peixoto (MDB-RJ), a representação parlamentar combinada dos dois estados seria menor que a soma das separadas, reduzindo a bancada oposicionista na Câmara dos Deputados. Ele calculou que, em vez de 44 deputados federais (antes eleitos separadamente pelos dois estados), o estado unificado enviaria apenas 31, prejudicando sobretudo o MDB. Além disso, ao juntar as Assembleias Legislativas e as bases eleitorais, o regime esperava provocar divisões internas no MDB.<sup>41</sup> A fusão forçou um confronto entre dois caciques oposicionistas de grande influência: Chagas Freitas (líder do MDB carioca) e Ernani do Amaral Peixoto (líder tradicional do MDB fluminense)<sup>42</sup>. De fato, nos bastidores de 1975 houve disputa pelo comando do MDB estadual unificado – “chaguistas” contra “amaralistas” – embora inicialmente tenham tentado uma convivência pacífica na campanha de 1974<sup>43</sup>. No fim, Chagas Freitas levou vantagem e

---

40 Westin, Ricardo. *Op.cit.* Acesso em: 18 mar. 2025.

41 *Idem.*

42 Ferreira, Marieta de Moraes. *Op. cit.*, p. 167.

43 *Idem, ibidem*, p. 179.

consolidou sua liderança, chegando a governar o Rio unificado alguns anos depois, já no período de transição política<sup>44</sup>. Assim, a estratégia do governo militar surtiu efeito duplo: no curto prazo, esvaziou o poder institucional do MDB e, no médio prazo, instigou fissuras na oposição, dificultando uma frente unida no novo estado.

A fusão também teve o claro objetivo de disciplinar politicamente a Guanabara e dissolver sua identidade particular. O Rio de Janeiro carregava uma cultura política própria, resultado de séculos como capital do país e centro da vida política e administrativa. Esse legado fazia com que muitos cariocas se orgulhassem do estado da Guanabara e de sua autonomia. O regime, ciente disso, buscou deliberadamente diluir essa identidade. Medidas simbólicas foram adotadas para reforçar esse processo. Além da remoção dos últimos órgãos federais remanescentes da época em que o Rio era a capital, a ditadura determinou a demolição do Palácio Monroe, antiga sede do Senado Federal. Paradoxalmente, equipamentos históricos como o Theatro Municipal passaram a ser administrados pelo governo do Estado, apesar de manterem sua nomenclatura e estrutura originais. Um exemplo dessa contradição é o próprio Theatro Municipal do Estado do Rio de Janeiro, que possui um camarote reservado ao presidente da República e outro ao prefeito do município, ambos decorados com brasões oficiais. Atualmente, contudo, mesmo com a ornamentação dedicada ao chefe do Executivo municipal, esse espaço é utilizado e amplamente reconhecido em seus corredores como o “camarote do governador”.

Nem mesmo o nome “Guanabara”, carregado de significado local, foi poupado, desaparecendo do mapa político, permanecendo apenas em referências culturais (como a “Taça Guanabara” no futebol) ou sentimentais. Os militares calculavam que, fundindo a Guanabara com o interior fluminense (mais conservador), obteriam um novo estado, que seria politicamente mais dócil e alinhado com

---

44 *Idem, ibidem*, p. 179.

seus interesses.<sup>45</sup> De fato, observaram-se mudanças no comportamento eleitoral subsequente: por muitos anos, candidatos identificados com a antiga Guanabara tiveram dificuldade em vencer no interior e vice-versa, criando uma dinâmica em que nenhum polo isoladamente dominava o cenário estadual.<sup>46</sup>

Desde o princípio, a fusão teve caráter claramente autocrático e centralizador. Foi concebida e imposta “de cima para baixo” pela cúpula militar, sem qualquer consulta popular ou plebiscito. Parlamentares opositores não tiveram força para impedir a fusão.<sup>47</sup> Dos seis senadores de Guanabara e Rio, cinco protestaram energeticamente contra a medida, classificando-a como absurda, “ridícula” e sem fundamento. “Chega-se neste momento a falar na fusão devido à ponte. É ideia antiga ligar através de um túnel no Canal da Mancha a França e o Reino Unido. Pergunto: será que estão cogitando de fazer a fusão dos dois velhos países? A Europa foi ligada à Ásia através de uma ponte sobre o Bósforo. Alguém cogitou a fusão? A ponte é uma grande obra, um grande melhoramento, mas não justifica a fusão”, bradou o senador Amaral Peixoto. A ditadura, contudo, controlava a maioria do Congresso através da Arena e aprovou a lei da fusão rapidamente.<sup>48</sup> Apresentado pelo governo Geisel em junho de 1974, o projeto foi aprovado quase sem alterações “num piscar de olhos” e sancionado em 1º de julho de 1974. Tratou-se de uma decisão tomada no topo da estrutura de poder, impondo-se aos estados federados sem negociação efetiva, um exemplo típico do viés centralizador do regime.<sup>49</sup> Vale notar que constituições democráticas anteriores (1946, por exemplo) garantiam explicitamente a transformação do antigo Distrito Federal em um estado autônomo (a Guanabara). Ao fundir

---

45 Westin, Ricardo. *Op. cit.* Acesso em: 18 mar. 2025.

46 *Idem.*

47 *Idem.*

48 *Idem.*

49 *Idem.*

esse estado contra a vontade de seus representantes, o governo militar agiu em sentido contrário ao espírito federativo consagrado por todas as cartas republicanas anteriores.

As repercussões políticas e sociais da fusão confirmaram seu caráter problemático. Houve significativa resistência local, ainda que abafada pela falta de liberdades civis. Políticos da oposição na Guanabara tentaram mobilizar a opinião pública por meio de discursos inflamados no Senado e na imprensa. Entidades civis e acadêmicos do Rio de Janeiro também manifestaram descontentamento. Formou-se o Movimento Libertador da Terra Carioca, reunindo professores e intelectuais preocupados com a iminência da fusão. Apesar da censura vigente, ficou claro que boa parte da população carioca sentiu a perda de seu estado como um “esvaziamento” político.<sup>50</sup> A dissolução da Guanabara foi percebida por muitos moradores do Rio como a subtração de sua voz política própria e de parte de sua importância no cenário nacional.<sup>51</sup>

Nas décadas seguintes, essa mágoa histórica ocasionalmente veio à tona em movimentos pela “desfusão”. Socialmente, a integração das duas sociedades, a metropolitana e a interiorana, mostrou-se difícil. Cariocas e fluminenses não compartilhavam uma identidade comum, e tensões persistiram na vida política unificada. Do ponto de vista administrativo e econômico, a fusão também teve custos. A cidade do Rio de Janeiro herdou responsabilidades e gastos antes bancados pelo estado da Guanabara, pressionando seus cofres já deficitários.<sup>52</sup> Simultaneamente, o novo governo estadual teve de absorver a máquina administrativa da Guanabara e investir em regiões antes esquecidas, tudo isso em meio à crise econômica do período (a política

---

50 Mello, Guilherme Jesus Pires de. *Rio, cidade capital: uma análise consequencialista da perda de “capitalidade” como fator responsável pelo “esvaziamento” econômico da cidade do Rio de Janeiro*. [Trabalho de Conclusão de Curso] MBA em Administração Pública – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

51 Ferreira, Marieta de Moraes. *Op.cit.*, p. 182.

52 *Idem, ibidem*.

federal de contenção dos anos 1970 dificultou ainda mais o equilíbrio financeiro local).<sup>53</sup> Esse arranjo complexo gerou ineficiências e atritos burocráticos nos primeiros anos pós-fusão, exigindo intervenção e recursos federais adicionais para ajustar a estrutura unificada.

### **Rio, capital honorária do Brasil**

Apesar das investidas sistemáticas para reduzir seu protagonismo, iniciadas com a transferência da capital para Brasília e aprofundadas pelo regime militar, o Rio manteve-se como um polo irradiador de cultura, memória e imaginação coletiva. Ao longo da segunda metade do século XX, nem mesmo as constantes reconfigurações institucionais foram capazes de apagar os sinais de sua centralidade. Não há decreto que desfaça a memória. Tampouco deslocamento geográfico capaz de eliminar a força simbólica de um território que, por séculos, condensou e projetou a alma do país. Longe de ser apenas cenário de glórias passadas, o Rio se mantém como organismo vivo, ponto de origem e de retorno dos fluxos afetivos, culturais e institucionais que moldam o Brasil.

A história recente demonstra que o poder não se fixou integralmente no concreto de Brasília. A capitalidade se fragmentou, redistribuiu-se e também resistiu. No Rio, encontrou abrigo e persistência graças à permanência do governo federal e a uma memória de capitalidade. Seja de forma explícita ou latente, a cidade manteve-se como principal elo entre o povo e as instituições, entre a estética e a política, entre a invenção e a memória. Se a Nova Capital foi concebida para racionalizar o Estado, o Rio seguiu pulsando como síntese sensível da nação.

Reconhecê-lo como capital honorária não reverte 1960, tampouco legítima plenamente o deslocamento. Interroga, tensiona, complementa. Trata-se de um gesto de reparação simbólica diante de uma longa história de esvaziamentos forçados. É, contudo, a admissão de um fato: o Brasil continua a se representar, contar e projetar por meio dessa cidade.

No século XXI, o Rio reafirma sua vocação. Não como nostalgia,

---

53 Ferreira, Marieta de Moraes. *Op.cit.*, p. 190 *et seq.*

RIO CAPITAL DO BRASIL

mas como plena expressão da contemporaneidade. No cenário internacional, ambiental, cultural e simbólico, segue como interlocutor privilegiado entre o Brasil e o mundo e, sobretudo, entre o país e sua própria história. Ao conceder-lhe esse estatuto, não se cria ficção. Apenas se reconhece o que, apesar de tantas tentativas de apagamento, jamais deixou de ser.

O Rio é, por sua trajetória, por sua potência criadora, por sua centralidade afetiva e institucional, a capital permanente da alma brasileira. As diversas referências que ainda abriga, nos campos da administração pública, da produção artística, do entretenimento e da diplomacia internacional, confirmam essa condição. A noção de *Eternacap*, longe de qualquer saudosismo, traduz uma realidade concreta da arquitetura nacional. Seja como polo cultural, sede de grandes encontros, vetor econômico ou ponto de articulação internacional, sua presença é indispensável.

A designação de *Capital do Brasil*, mais que deferência simbólica, consagra uma evidência histórica e atual: Brasília abriga o governo, mas o Rio jamais deixou de ser a alma do país e sua principal porta de entrada para o mundo. Não por acaso, durante a Cúpula do G20 em 2024, o prefeito Eduardo Paes afirmou que, naquele momento, a cidade era “mais uma vez a capital do mundo”. Em outras palavras, sua centralidade é força presente e vocação para o futuro. O Brasil não se constrói sem o Rio à frente. Como escreveu Machado de Assis, em 30 de outubro de 1892, o Rio “é e ainda será a capital verdadeira e histórica do Brasil”.<sup>54</sup>

---

54 Assis, Machado de. Crônica de 30 de outubro de 1892, publicada em *A Semana*. Apud: *Obra completa de Machado de Assis*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994. v. III.

## Referências

- AGUIAR, Thais Florencio de. *Demofobia e demofilia: dilemas da democratização*. Editora Unifesp, 2021.
- ALBUQUERQUE, Medeiros. Editorial. *A Notícia*, Rio de Janeiro, nov. 1904. In: VIDAL, Laurent. *De Nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (século XIX-XX)*. Brasília: Editora UnB, 2002.
- AMORIM, Paulo Henrique. *O quarto poder: uma outra história*. São Paulo: Hedra, 2015.
- ARGAN, Giulio Carlo. *La Europa de las capitales*. Genève: Skira, 1964.
- BADARÓ, Francisco Coelho Duarte. Discursos. In: *Anais do Congresso Constituinte da República*. 26 de dezembro de 1989. *Apud*: LYNCH, Christian Edward Cyril. “A multidão é louca, a multidão é mulher”: a demofobia oligárquico-federativa da Primeira República e o tema da mudança da capital. In: *Revista Brasileira de História*, v. 20, n. 4, p. 1491-1514, out./dez. 2013.
- BALASSIANO, Marcel Grillo; FILHO, Maurício Hirata (org.). *Economia do audiovisual carioca* [story map]. Carolina Ribeiro; Leonardo Vianna Moog Barreto; Lucas Siqueira Simões; Maíra Penna Franca; Marcus Gerardus Lavagnole Nascimento. Rio de Janeiro: SMDUE; SMC; RIOFILME, 2024. Disponível em: <https://siurb.rio/portal/apps/storymaps/stories/c26c5c9a27154dc4be2aeec97de252df8>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- BRASIL. *Synopse do recenseamento de 31 de dezembro de 1890*. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- DAMÁSIO, Virgílio. Discurso. In: *Anais da Câmara dos Deputados*, 1890-91 (2ª edição), vol. I, pág. 558-561, sessão de 15 de dezembro de 1980.
- DELFINO, Tomás. Discurso. In: *Anais da Câmara dos Deputados*. Sessão de 30 de janeiro de 1891. Volume III, p. 387-392.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, A.A. (Org.) *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

- \_\_\_\_\_. *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- KUBITSCHEK, Juscelino. *A marcha do amanhecer*. São Paulo: Bestseller, 1962.
- KUBITSCHEK, Juscelino. *Porque construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Questão de urgência nacional: o Rio como 2º distrito federal. In: *Insight Inteligência*, v. 19, n. 76, p. 18-42, 2017.
- LYNCH, Christian Edward Cyril et al. *Rio 2º Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização*. Rio de Janeiro: Editora Jaguatirica, 2021.
- LYNCH, Christian Edward Cyril; TIRADO, Felipe Guimarães Assis. Segurança pública no RJ: precisamos refletir sobre a posição nacional do estado. In: *JOTA*, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/para-alem-do-estado-e-do-direito/seguranca-publica-no-rj-precisamos-refletir-sobre-a-posicao-nacional-do-estado>. Acesso em: 9 mar. 2025.
- MACHADO DE ASSIS. *Obras Completas*. Rio de Janeiro: José Aguilar Editora, 1959, vol. 3.
- MAIA, Francisco Prestes. Mudancistas e fiquistas. In: *Brasil – Arquitetura Contemporânea*, n. 10, Rio de Janeiro, 1957. *Apud*: XAVIER, Alberto; KATINSKY, Julio (orgs.). *Brasília: Antologia Crítica – Coleção Face Norte*. Rio de Janeiro: Cosac & Naify, 2012.
- MEIRA PENNA, José Osvaldo. *Quando mudam as capitais*. Prefácio de Israel Pinheiro. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.
- MELLO, Guilherme Pires de. *A capital-sol do Império: ideias mudancistas na construção intelectual do Estado Nacional brasileiro (1808-1877)*. [Dissertação]. 122 f. Mestrado em Ciência Política – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.
- \_\_\_\_\_. *Rio, cidade capital: uma análise consequencialista da perda de “capitalidade” como fator responsável pelo “esvaziamento” econômico da cidade do Rio de Janeiro*. [Trabalho de Conclusão de Curso] MBA em Administração Pública – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

- \_\_\_\_\_. Vamos fazer do Rio Distrito Federal novamente? In: *Medium*, 27 dez. 2023. Disponível em: <https://guipmello.medium.com/vamos-fazer-do-rio-distrito-federal-novamente-4a281e8685ab>. Acesso em: 9 mar. 2025.
- MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2001.
- NEVES, Margarida de Souza. Brasil! Acertai vossos ponteiros! In: Museu de Astronomia e Ciências Afins (org.). *Brasil, acertai os vossos ponteiros*. Rio de Janeiro: MAST/CNPq, 1992.
- OSÓRIO, Mauro. *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.
- PARANAGUÁ, Nogueira. Discurso. In: *Anais da Câmara dos Deputados*, 1891, sessão de 30 de julho de 1891, vol. I.
- \_\_\_\_\_. Discurso. In: *Anais do Senado Federal*, 1905, sessão de 9 de dezembro de 1905. Vol. III e IV.
- SALES, Manuel Ferraz de Campos. Discursos. In: *Anais do Senado Federal*, v. 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. 15 jun. 1892.
- \_\_\_\_\_. Discursos. In: *Anais do Senado Federal*, v. 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894. 9 jul. 1894
- SALLES, João Alberto. *Política republicana*. Rio de Janeiro: Tipografia Leuzinger, 1882.
- \_\_\_\_\_. *A pátria paulista*. Brasília: UnB, 1981 [1888].
- \_\_\_\_\_. *Ciência política*. São Paulo: Teixeira & Irmão, 1891.
- \_\_\_\_\_. *Governo popular*. Apud: PAIM, Antonio (org.). *Plataforma política do positivismo ilustrado*. Brasília: UnB, 1981 [1904].
- SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 1991.
- SEVCENKO, Nicolau. *A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.
- VARNHAGEN, Francisco Adolfo de (2016) [1849]. Memorial orgânico: uma proposta para o Brasil em meados do século XIX. In: *Ensaio introdutório de Arno Wehling*. Brasília: FUNAG, 2016.
- WESTIN, Ricardo. Guanabara, o efêmero estado criado por JK e extinto

pela ditadura militar. In: *Senado Notícias*. Brasília, 7 mar. 2025.  
Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/guanabara-o-efemero-estado-criado-por-jk-e-extinto-pela-ditadura-militar>. Acesso em: 18 mar. 2025.

## **RIO DE JANEIRO, ENSAIO DE SABERES**

---

*Maíra Martins Moraes*<sup>1</sup>

*Maurício Ciaravolo Martins*<sup>2</sup>

### **Saber na pele**

Simas está certo: o Rio é terreiro, encruzilhada e reinado. É, também, ao estilo de Clarice, o resultado contraditoriamente infinito desses substantivos. Ao passo que a coroa se assenta na majestosa cabeça de um João ou um Pedro, o asfalto e o morro se unem para revestir de louros, num fevereiro ou março, os augustos foliões do Rei Momo que a história não guarda seus nomes.

No encontro de caminhos, a magia sagrada dos saberes ancestrais é lançada contra o inimigo, pelo amigo, por amor ou somente porque a sorte é insuportavelmente infinita para aguentar sem se fazer nada dela. E o Rio-encruzilhada é uma luta contra a sorte: ajudem-me, por favor! Seres de outro mundo, deuses, anjos e o diabo, o caminho ao trabalho é longo, ela já não me quer mais e ele me fez tanto mal, me ajudem! Preciso de mais do que posso e o que dou ao mundo mal me sobra!

No Rio, reverberam-se os tambores, ferve-se o café e gela-se a cerveja, lança-se o sagrado alimento e o que está feito, está feito.

- 
- 1 Doutora em Comunicação pela UnB, com pós-doutorado em Antropologia Social pela mesma instituição, especialista em Antropologia e Desenvolvimento Cognitivo pela UFF. Diretora-presidente da MultiRio, acumula mais de 20 anos de experiência na criação, gestão e avaliação de tecnologias sociais para educação. Professora e pesquisadora, atua em projetos de inovação educacional.
  - 2 Geógrafo e professor, especialista em liderança criativa pela IDEO (EUA) e em educação pela Kaospilot (Dinamarca). Empreendedor e executivo, fundou, dirigiu e integra conselhos de instituições nas áreas de educação e cultura. Atualmente é diretor na MultiRio e atua desenvolvendo a trilha de inovação da educação carioca.

Enquanto uma rainha deixa seu solo sem levar sua poeira, um rei balofo lamenta a partida ao Velho Mundo. A cidade tem dessas: aqueles que não querem encontrar e aprender, deixam-na felizes, retornando à ignorância.

Essa cidade escancara o que muitas escondem. De certo modo, continuar daqui é estranho. Qualquer elogio é disfarçar um pouco da comum elegia, é trazer à tona o neologismo cunhado pela paulista desencatadamente apaixonada: um certo “geonarcisismo”<sup>3</sup> exacerbado. Desigualdade, fome, desemprego e desalento, tudo que não merece adjetivação encontra abrigo nas ruas e nas noites úmidas. Outras cidades olham e dizem horrorizadas: violenta! Dissimulando a própria dor.

O Rio é tanto que vaza, inundando as margens onde nos localizamos, tomando conta da nossa pele, cobrindo tudo aquilo que somos, uma tessitura de objetos e ideias, ao estilo Valéry. Se é ela, o limite entre o mundo interno e externo, nosso ponto de encontro com a realidade, é justamente nela e com ela que aprendemos entre idas e vindas desse palco de saberes.

Na cidade do Rio de Janeiro, aprendemos com o que pulsa entre o morro e o asfalto, entre o céu azul cortado por aves e os becos apertados onde a vida inventa caminhos. Aqui, o saber não se fecha em muros nem se encerra em livros, ele escorre pelas ladeiras, ecoa nos batuques da rua, se insinua no grafite do muro e no olhar atento de quem transita.

No Rio, o limite entre o mundo interno e o mundo externo se dissolve no calor do cotidiano: a cidade nos atravessa tanto quanto a atravessamos. Aprender no Rio é um exercício de escuta e presença, é deixar que o território nos ensine com seus silêncios e ruídos, suas ausências e excessos, suas histórias esquecidas e suas resistências visíveis. Cada esquina é uma lição, cada encontro, uma aula, cada paisagem, um convite à percepção sensível do que é viver e saber em coletivo.

---

3 Moraes, M. *Sobre o geonarcisismo [Notas etnográficas não publicadas]*. Rio de Janeiro, 2013.

## O olhar

Quando a pele se apresenta como a fronteira entre mundo interno e mundo externo, o olhar assume o limite entre realidade e ilusão. E como pensar essa imagem sem Borges que nos deu Aleph, um ponto no espaço que contém todos os outros e nos permite, por meio do olhar, acessar revelações quase divinas. Podemos ver tudo o que existe no universo, mas só de um ponto. Quantas limitações entre o ver e o saber!

Abrindo a ideia de que o olhar é uma forma de ver e nos apoiando no olhar borgiano como uma forma de ser olhado pelo mundo, nos perguntamos o que o poeta diria sobre o Rio de Janeiro: um desses raros lugares que olha de volta.

Não seria como cidade, mas como se lê um texto antigo, um manuscrito vivo, escrito com morros, mares e miragens. Ele, que já confessou seu medo e fascínio por espelhos e labirintos, encontraria aqui um lugar em que ambos se confundem: uma cidade onde cada rua leva a si mesma, e cada reflexo carrega uma sombra.

Borges não desceria no Santos Dumont com mapas nem planos, muito menos com aplicativos. Talvez chegasse com um caderno em branco, esperando que a cidade escrevesse nele, não com palavras, mas com olhares, esses instrumentos de leitura do tempo.

Nem de longe o Pão de Açúcar seria uma atração turística, mas certamente uma esfinge de pedra, cujo silêncio guarda uma pergunta ainda não formulada, mas repleta de devires a todos os seres passantes da Guanabara. O Cristo Redentor, do alto do Corcovado, não seria um símbolo religioso, mas um guardião imóvel que a tudo observa. Um olhar absoluto, quase divino, incapaz de piscar, de esquecer, de julgar. Um olhar que apenas contém.

Em suas caminhadas, certamente guiadas mais pela intuição do que pelos mapas, provavelmente sem seguir recomendações de segurança, Borges veria a cidade não como um território, mas como uma linguagem cifrada. Cada favela, cada morro, com suas vielas entrelaçadas, seria um parágrafo labiríntico. Cada escadaria, um verso em

ascensão. Cada esquina, um tambor, um grito e uma pontuação inesperada. Ele entenderia que o Rio é um texto polifônico: escrito por muitos, revisado por ninguém, lido sempre com pressa.

Mas, fascínio mesmo, seria o olhar das pessoas. Em suas descrições, ele sempre foi cuidadoso com rostos, mas atento aos olhos. Sabia que os olhos guardam verdades que a linguagem tenta e falha em articular. No Rio, ele veria olhos que dançam e olhos que desconfiam, olhos que carregam o brilho da festa e o cansaço da luta. Olhos atentos no ponto de ônibus, mulheres que se olham em uma tensa cumplicidade no vagão exclusivo do metrô. E perceberia que esses olhos, mais do que espelhos, são janelas para um saber antigo: o saber de quem aprendeu a viver entre extremos, entre o céu e o chão, entre o trem e a praia, entre o baile e o tiro, entre o samba e o preconceito.

Borges cruzaria com o menino que vende pipoca doce no congestionamento da Linha Vermelha. O menino que encara com a intensidade de quem não teme a vastidão. Borges, cego de contexto, não vê, mas sente o atravessamento. Um olhar de infância perdida que carrega dores adultas. A sabedoria de quem aprendeu, não nos livros, mas nos dias. E ele, que escreveu sobre o tempo como quem o teme, talvez visse naquele olhar a história de quem se alcança a sabedoria pela erudição, mas pela resistência.

Ele não se interessaria pelos discursos sobre progresso ou decadência. Borges olharia para o Rio como quem olha um palimpsesto: uma escrita sobre outra escrita, sobre outra, sobre outra. E assim veria o Porto Maravilha e seu passado de perimetral. E assim veria o Elevado 31 de março, já escutando as baterias do Boulevard do Samba. Sabe bem que um tempo não apaga o anterior, mas o sobrepõe, criando camadas de sentido. Aqui o passado colonial, a modernidade fragmentada e um futuro ansioso convivem não em harmonia, mas em tensão, e é dessa tensão que fazemos irromper algum tipo de beleza.

O poeta jamais seria aprisionado pelo geonarcisismo corrente entre turistas e amantes desavisados. Ao olhar para o mar, descreveria

metáforas do tempo. Da favela como um labirinto vivo, não de pedra, mas de histórias. Diria que a cidade é feita de espelhos quebrados, que não refletem o todo, mas revelam pedaços verdadeiros. E talvez desconfiasse, como sempre desconfiou, que a realidade é apenas uma versão imperfeita da memória.

E, como tudo em Borges, a cidade se tornaria símbolo. O Rio, para ele, não seria um lugar, seria um estado da alma. Uma paisagem onde o olhar é aprendizado e armadilha, onde ver é ser tocado. Ele diria que a cidade não quer ser compreendida, apenas sustentada no olhar, pois todo aquele que olha profundamente corre o risco de aprender a ser transformado.

### **A escuta**

Seja um ato de amor e vulnerabilidade clariceana ou um exercício de sensibilidade refinada parnasiana, a escuta talvez seja a habilidade mais presente e mais ausente na cidade do Rio de Janeiro.

Podemos dizer que Clarice era uma mulher que escutava o silêncio das palavras que não escrevia. Estrangeira em sua própria terra, caminhava pelas ruas do Rio de Janeiro como quem pisa sobre sentimentos expostos, às vezes esses eram ratos. Entre os excessos dessa cidade, como Clarice atendia a uma escuta tão íntima?

O Rio é barulhento, falar algo parece algo nato do carioca, como se tivessem uma urgência de existir não apenas para si, mas para cada presença no mundo. A sinfonia de buzinas das motos, os vendedores de mate, os servidores públicos no horário de almoço, as crianças nas aulas de capoeira. No Rio, nem o mar sussurra. A cidade pulsa como um corpo que não sabe descansar. Em meio a esse tumulto, Clarice parecia buscar outra frequência sonora. Ela ouvia por dentro o que ninguém mais escutava: o ordinário de uma alma à beira de algo, um pensamento interrompido antes de virar fala, o medo escondido em olhos distraídos.

Talvez o maior desafio do Rio para Clarice fosse justamente esse: como escutar o indizível em uma cidade que exige palavras o tempo todo. Como mergulhar no instante em que algo começa a nascer dentro

de si em uma cidade não para de gritar. Clarice caminhava pelo Leme, Copacabana e pelo centro antigo como quem procura uma dobra no tempo. Dentro do barulho ordinário, ela escutava o que escapava.

Clarice está parada diante do mar no Leme a escutar não o som das ondas, mas o que há entre uma onda e outra: intervalos, esperas, o não dito. Quando a cidade lhe oferece o caos, ela se dedica com silêncio. E aqui um saber fundamental: para escutar é preciso resistir ao óbvio.

Apesar de tanto barulho, sol demais, riso demais, pressa demais, ainda assim, Clarice escutava a cidade. Não com passividade, mas com enfrentamento. Ouvia o Rio como quem enfrenta um espelho que devolve mais do que se esperava ver. Talvez por isso ela escrevesse como quem não aguentava mais escutar tanto.

Escutar era, para ela, uma entrega perigosa: cada som, cada silêncio captado tinha o poder de ferir, de revelar, de transformar. E o Rio, esse corpo cheio de desejos e contradições, oferecia constantemente matéria-prima para esse processo. Era uma cidade que obrigava a escuta a se tornar escolha, ativa, dolorosa e viva.

E dessa cidade, encruzilhada de escuta ordinária, acessamos uma escuta ancestral que faz da memória e do corpo territórios de saberes. Como não referenciar Evaristo, cuja escuta é acolhimento da memória coletiva do povo negro, especialmente das mulheres negras silenciadas ao longo da história aqui nesta cidade?

O Rio de Janeiro não fala só pelas ondas do mar contra as pedras do Leme ou Copacabana. Há outras cidades, subterrâneas e vivas, feitas de vozes que nem sempre alcançam os decibéis do senso comum. Essa cidade sussurra, canta em fios de vento e reza baixinho nas madrugadas das casas simples. Essa cidade se aprende com a escuta e é escutando que ela se revela.

Foi andando por Madureira, passando por um barracão de escola de samba, que confirmamos: o Rio tem sotaque de passado. Não um passado preso em museu, mas um que anda de trem, que sobe o morro, que frita peixe e fala pretuguês. Um passado que se faz presente na voz das mães de santo, nos atabaques que respondem à dor

com ritmo, nas avós que sabem o nome do mato e das estrelas. Vozes que, como diria Conceição Evaristo, escrevemos.

O Rio ensina quem se dispõe a escutá-lo com os ouvidos da alma. Escutar, aqui, é um gesto de respeito e continuidade. Quando Conceição nos lembra que nossos passos vêm de longe, ela nos convida a caminhar por essa cidade com os pés atentos e o ouvido em reverência. Cada esquina do Rio guarda uma história que não coube nos livros, memórias bordadas a muitas mãos, nascidas de silêncios impostos, da violência nos corpos.

No Largo do Machado, ouvimos uma senhora dizer que escuta o Rio pela memória dos que não estão mais ali, dos que lavavam roupa no rio Carioca, dos que ergueram os sobrados, dos que rezavam nas senzalas e depois nos terreiros. “Escutar é não deixar que eles morram de novo”<sup>4</sup>. Escutar no Rio de Janeiro é também um ato de justiça.

A escuta ancestral não é uma volta ao passado, mas uma escavação do agora. Uma arqueologia foucaultiana. É quando reconhecemos que há saberes que resistem ao apagamento, que a cidade pulsa em outras camadas além do concreto e da pressa. E o Rio, com toda sua beleza e brutalidade, é campo fértil para esse tipo de escuta. Uma escuta que sabe que há dor e festa entrelaçadas. Que há orixás e operários, mães de axé e garis-passistas, todas as vozes compondo a sinfonia de uma cidade que também sobrevive para e pela oralidade.

A escuta, posturada em Conceição, é deixar-se atravessar por uma cidade que não se entende apenas com os olhos. É compreender que a fala dos ancestrais se mistura à água da chuva que escorre no morro, ao cheiro de feijão no subúrbio, ao tambor que toca mesmo em silêncio. É saber que, em cada mulher negra que cruza a rua, há uma biblioteca viva e que o saber da cidade está no corpo que carrega memória, resistência e sonho.

No fim, o Rio ensina que escutar não é sobre som ou silêncio: é sobre

---

4 Evaristo, Conceição. *Poemas da recordação e outros movimentos*. Rio de Janeiro: Editora Malê, 2017.

estar inteiro. É estar presente nos passos sabendo que eles vêm de longe e que só seguimos em frente porque sabemos escutar quem veio antes.

### **A presença dos sentidos**

Entre os atravessamentos dos saberes, olhares e escutas na profundidade da pele, que desafio esse viver presente no Rio de Janeiro! Para algo ser apre(e)ndido, há de ser necessário um hedonismo materialista.

O Rio de Janeiro é uma experiência sensorial em estado bruto. Nesse espaço o corpo fala, sente, dança, sua e aprende. Aprende, sobretudo, que viver pode ser um ato de afirmação prazerosa e não um exercício de penitência. É nesse território onde a geografia abraça o corpo e de onde surge uma estética do deslocamento, em que viajar não é apenas mudar de lugar, mas alterar a percepção, os sentidos e como nos situamos no mundo. O espaço, diz Onfray, educa. E o Rio, nesse contexto, é uma sala de aula ao ar livre onde o sol, o sal e o suor são professores atentos. “Viajar é pensar com os pés”<sup>5</sup>, escreve o filósofo. No Rio, aprende-se com os pés na areia, no asfalto e na terra. O corpo exposto, o olhar solto, sem vergonha do desejo ou da beleza.

Essa cidade não se presta às abstrações metafísicas ou à moral do sacrifício. Ela pulsa na contramão das tradições que negam o corpo em nome da alma. Aqui, o corpo é soberano. É possível aprender mais sobre a vida em um fim de tarde no samba do trabalhador do que em longos tratados acadêmicos. Onfray insiste que a filosofia pode e deve passar pela pele, pela carne, pelo instante vivido. O Rio confirma essa tese com exuberância.

As praias são espaços onde o corpo é linguagem e presença. A cidade não propõe uma utopia futura, mas uma estética do agora. No bloco de Carnaval que serpenteia pelas ruas, nas rodas de samba, nos encontros à beira-mar, há uma sabedoria que não se lê, mas se vive. Não se trata de ignorar a dor ou a injustiça que marcam a realidade carioca, ao contrário, o hedonismo materialista reconhece a finitude, a fragilidade, e por

---

5 Onfray, Michel. *Teoria da viagem: Poética da geografia*. São Paulo: L&PM, 2009.

isso mesmo propõe o gozo do que se tem, do que se é, do que se pode.

Contra a lógica da culpa, do ascetismo e da renúncia, o Rio ensina, a quem se permite, uma ética da celebração. Essa ética não é banal: é resistente. Em uma cidade atravessada por contradições sociais que o prazer também é política. O riso, o corpo que dança, a pele que se bronzeia, a leveza como estratégia de sobrevivência. A cidade oferece, ao mesmo tempo, a promessa da alegria solar e a sombra da morte súbita. É nesse contraste que se forma uma das experiências mais radicais da existência: viver com intensidade o que se tem, porque o futuro pode ser curto. O hedonismo carioca, que se expressa no riso largo, no samba da esquina, no corpo exposto à luz, não é alienação, mas afirmação corajosa. O prazer, aqui, não nega a dor: convive com ela. A felicidade não é necessariamente clandestina, é urgente porque a vida é precária.

A violência urbana, nesse contexto, não é apenas um dado sociológico: é um componente visceral da experiência material da cidade. O som dos tiros, os helicópteros que cortam o céu azul, a tensão que percorre os becos e vielas, tudo isso molda uma filosofia do corpo em estado de alerta. O medo não anula o desejo, mas o intensifica. É justamente porque a morte ronda que o carioca dança, ama. Ele sabe que “a consciência da finitude é o que confere valor à existência”<sup>6</sup>, pois o Rio ensina isso na pele.

Nas favelas, nas bordas esquecidas do mapa oficial, a vida brota com força, muitas vezes sem garantias. Mas não sem beleza. Há uma estética da resistência no funk que ecoa das comunidades, no desfile improvisado de um bloco de Carnaval aleatório, no churrasco de domingo entre barracos. É necessário valorizar essa geografia vivida, onde o pensamento se encarna. A filosofia aqui se dá no corpo e o Rio devolve isso com generosidade e ferocidade.

A moral cristã, herdeira do sacrifício, veria nisso tudo um excesso, um pecado. Mas é o contrário: há sabedoria na celebração. O prazer

---

6 *Idem.*

não é futilidade, é forma de resistência, de liberdade diante da violência institucional, da desigualdade crônica, da opressão cotidiana. O corpo que dança na Maré ou em Madureira não ignora a realidade: ele a transcende momentaneamente, criando brechas de existência plena onde parecia não haver espaço.

O Rio de Janeiro, com sua beleza insolente e sua vitalidade ruidosa, não é apenas um destino turístico, é um território filosófico. Um espaço onde se pode aprender a habitar o mundo de forma plena, hedonista e sensível. O Rio, os sentidos. Uma geografia onde o belo e o brutal convivem em tensão permanente. Para além dos cartões-postais, a cidade se oferece como experiência filosófica. Aqui, mais do que em muitos tratados, é possível entender o que significa o “hedonismo materialista”<sup>7</sup>: uma ética do prazer ancorada na finitude do corpo, na urgência do agora, na recusa das promessas além-túmulo.

Para conhecer o Rio é necessário submeter-se à pedagogia dos lugares, deixar-se ensinar pelas paisagens, pelos saberes dos cheiros, pela textura dos espaços. O Rio, com seu relevo dramático entre morros e mar, é um território que exige presença plena. Uma cidade onde não se passa, mas se sente. E no Rio, pensa-se também com a pele, com o medo, com a dança, com a alegria teimosa de quem vive na beira do abismo.

Não é por acaso que tantos aprendem o Rio, apesar dele.

## Referências

EVARISTO, C. *Poemas da recordação e outros movimentos*. Rio de Janeiro: Malê, 2017.

MORAES, M. *Sobre o geonarcisismo [Notas etnográficas não publicadas]*. Rio de Janeiro, 2019.

ONFRAY, M. *Tratado de ateologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ONFRAY, M. *Teoria da viagem: Poética da geografia*. Rio Grande do Sul: L&PM, 2009.

---

7 Onfray, Michel. *Tratado de ateologia*. São Paulo: Martins Fontes. 2006.

# **RIO DE JANEIRO: A CAPITAL DA SAÚDE PÚBLICA DO BRASIL<sup>1</sup>**

---

*Guilherme Pires de Mello*

A cidade do Rio de Janeiro reúne predicados que a posicionam como um dos principais polos culturais, turísticos e econômicos do mundo. Principal esquina do Atlântico Sul, a cidade se destaca internacionalmente em diversas áreas, sendo referência no setor audiovisual, na literatura, na música e no turismo, além de exercer protagonismo no esporte, na inovação, na ciência e na tecnologia. No setor cinematográfico, o Rio serve de cenário para grandes produções. Esse protagonismo foi reafirmado com a conquista do primeiro Oscar de Melhor Filme Internacional para um longa brasileiro, com *Ainda Estou Aqui*, de Walter Salles. Na literatura, a cidade abriga algumas das mais importantes instituições culturais do país, como a Academia Brasileira de Letras, a Biblioteca Nacional e o Real Gabinete Português de Leitura.

O imaginário turístico da cidade é sustentado por ícones naturais e arquitetônicos, como o Cristo Redentor, o Pão de Açúcar, a Praia de Copacabana e o Museu do Amanhã que, somados à fervura cultural da cidade, fazem do Rio um dos destinos mais visitados do planeta. A música também é parte essencial dessa identidade. A Bossa Nova, nascida nos bairros cariocas e imortalizada por nomes como Tom Jobim e João Gilberto, tornou-se expressão universal da cultura brasileira. Além disso, o samba e o Carnaval fazem da cidade a capital

---

<sup>1</sup> Adaptado de artigo publicado originalmente no jornal *Diário do Rio*, em 10 mar. 2025.

mundial da festa popular. No campo do esporte, o Rio é camisa 10. Sediar grandes eventos internacionais, como as Copas do Mundo de 1950 e 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, já se tornou um hábito para o Maracanã. Mas, entre os muitos títulos que ostenta, há um cuja legitimidade remonta há mais de um século: o de capital histórica da saúde pública no Brasil. Desde as campanhas pioneiras de vacinação, o Rio sempre ocupou papel central nas transformações sanitárias do país. Este artigo apresenta um breve panorama dessa trajetória, evidenciando: (i) a presença do governo federal na cidade; (ii) o protagonismo de instituições de excelência nela sediadas e (iii) a robustez da infraestrutura e das iniciativas recentes no campo. Esses elementos, tomados em conjunto, não apenas reforçam a centralidade do Rio de Janeiro na história da saúde pública nacional, como também projetam seu papel fundamental na vanguarda dos desafios contemporâneos que moldarão o futuro da saúde pública no país.

### **O berço da saúde pública brasileira**

O Rio de Janeiro ocupou historicamente a linha de frente das grandes transformações sanitárias do país, consolidando-se como laboratório privilegiado de formulação de políticas de saúde pública com impacto nacional. Por ser o principal porto do país, a cidade esteve historicamente exposta a surtos epidêmicos, o que exigiu intervenções sanitárias recorrentes ao longo dos séculos XIX e XX. Em 1904, a cidade foi palco da primeira grande campanha de vacinação obrigatória contra a varíola, liderada pelo médico sanitarista Oswaldo Cruz, então diretor-geral de Saúde Pública, durante a presidência de Rodrigues Alves. O episódio da Revolta da Vacina foi marcado por intensos conflitos e resistência popular, e evidenciou os desafios da implementação de políticas sanitárias em um contexto de desigualdade social e falta de informação. Esse evento trouxe lições fundamentais sobre a necessidade de comunicação e educação para o êxito de campanhas de saúde pública, princípios que seriam aprimorados ao longo do século.

Paralelamente, o Rio passou por uma grande transformação urbana sob a gestão do prefeito Pereira Passos (1902-1906). Sua Reforma Sanitarista, inspirada nos modelos de Haussmann em Paris, foi fundamental para o combate às epidemias que assolavam a cidade. A demolição de cortiços insalubres, a ampliação de ruas e avenidas, a urbanização da orla e a modernização do sistema de saneamento básico foram medidas centrais nesse processo. Embora tenha resultado na expulsão de populações empobrecidas para áreas periféricas, a reforma estabeleceu novos padrões de higiene urbana e consolidou a cidade como um modelo para futuras intervenções sanitárias no Brasil. Antes disso, o Rio já havia enfrentado surtos devastadores, como o da cólera (1855-1856), que levou à adoção de novas medidas de controle epidemiológico, e da febre-amarela (1903-1909), combatida por Oswaldo Cruz por meio do extermínio de mosquitos transmissores e campanhas de desinfecção de residências. Entre 1904 e 1906, a cidade também enfrentou a peste bubônica, exigindo a implementação de quarentenas rigorosas e a modernização dos portos para controle de vetores. Outro marco na trajetória sanitária do Rio foi a gripe espanhola (1918), pandemia que atingiu a cidade com grande impacto. A rápida propagação da doença e o colapso dos serviços de saúde evidenciaram a fragilidade da estrutura sanitária existente e levaram a novas reflexões sobre a organização do sistema de saúde pública.

### **Instituições nacionais de vanguarda**

A verdade é que, quando se trata de pesquisa e inovação na área da saúde, ninguém no Brasil produz tanto conhecimento como o Rio. Pouco antes, em 1900, foi criado o Instituto Soroterápico Federal, referência em pesquisa e desenvolvimento de vacinas na América Latina, que, em 1908, passou a ser conhecido como Instituto Oswaldo Cruz – hoje um dos institutos de pesquisa do complexo da FIOCRUZ. O Rio também foi lar da Escola de Aplicação Médica Militar, fundada em 1910 para a formação complementar do Corpo de Saúde do

Exército. Hoje, essa instituição é conhecida como Escola de Saúde do Exército (EsSEX). Similarmente, o Hospital Central do Exército (HCE), inicialmente denominado Hospital Real Militar e Ultramar, foi fundado ainda em 1768, quando o Rio era a capital da colônia.

Ainda em 1808, foi criado o primeiro curso de medicina do Rio de Janeiro, denominado Escola Anatômico-Cirúrgica e Médica. Em 1829, foi fundada a Sociedade de Medicina e Cirurgia que, em 1832, foi transformada na Academia Imperial de Medicina. Com a institucionalização da medicina acadêmica no Brasil em 1838, as academias médico-cirúrgicas foram convertidas em faculdades de medicina e passaram a contar com a prerrogativa de conceder títulos de doutor em medicina, farmacêutico e parteira. Em 1854, além dos cursos médicos, foram oficializados os cursos de farmácia e obstetrícia. A última reestruturação do período monárquico, em 1884, determinou a criação do curso de odontologia e ampliou a infraestrutura da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro.

De instituições que precedem a República, podemos mencionar também o Hospital São Sebastião, hoje Instituto Estadual de Infectologia São Sebastião (IEISS), fundado em 1889 por dom Pedro II para atender enfermos das inúmeras epidemias do final do século XIX. Na década de 1920, era fundado o Inspectoria de Hygiene Infantil, em 1923, hoje Instituto Fernandes Figueira, unidade da FIOCRUZ, dedicada à assistência hospitalar e ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a infância e a maternidade. Em 1929, era a vez do Hospital Gaffrée e Guinle (que desde 1968 é conhecido como Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, hoje ligado à UNIRIO), à época o maior da cidade, com 320 leitos.

Criado em 1937, o Instituto Nacional do Câncer (Inca) consolidou-se rapidamente como referência no tratamento oncológico e na pesquisa sobre o câncer, além de liderar, modernamente, campanhas de prevenção, como o Outubro Rosa e o Novembro Azul. Sua atuação de excelência faz do instituto líder na condução da política nacional do controle do tabaco: é a partir do Inca, no Rio de Janeiro, que se articula

a implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco.<sup>2</sup> Com origem no Hospital Evandro Chagas, fundado em 1940, o Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas (IPEC/FIOCRUZ, atual Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas, INI) tornou-se uma unidade de excelência da FIOCRUZ para pesquisa clínica em doenças infecciosas e negligenciadas, incluindo tuberculose e leishmaniose.

Quatro anos depois, em 1944, foi criado o Hemório, principal hemocentro do estado, responsável pelo abastecimento de sangue para hospitais públicos e privados, além de atuar em pesquisas sobre doenças hematológicas. No início da década de 1970, foi criado o Instituto Nacional de Cardiologia (INC), o único hospital público do estado do Rio de Janeiro a realizar transplantes cardíacos em adultos e crianças, além de ser o segundo maior do país em cirurgias de cardiopatias congênitas.

Em 1994, foi criado o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into), que rapidamente se tornou um centro de referência na América Latina para o atendimento de traumas ortopédicos, transplantes ósseos, desenvolvimento de próteses, pesquisas em reabilitação e cirurgias de alta complexidade. Nos anos 2000, o instituto passou por uma grande expansão, com a construção de uma nova sede e a ampliação de sua capacidade de atendimento. Hoje, o Into oferece serviços de excelência e totalmente gratuitos pelo SUS para pacientes de todo o Brasil.

### **A maior rede de hospitais federais entre os estados**

Nas décadas de 40, 50 e 60, surgiram hospitais federais de grande relevância nacional na cidade. Em 1945, foram fundados o Hospital Federal do Andaraí (HFA) e o Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF). Três anos depois, em 1948, foi inaugurado o Hospital Federal de

---

2 Pontes, Beatriz Maciel. *O lugar do controle do tabaco na política externa brasileira*. [Dissertação]. 118 f. Mestrado em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023.

Bonsucesso (HFB). O Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE/ UERJ), que inicialmente integrava a rede hospitalar da Secretaria de Saúde do então Distrito Federal, foi inaugurado em 1950 e, em 1962, passou a fazer parte da Universidade do Estado da Guanabara, atual UERJ. Em 1952, foi criado o Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), referência em atendimento multidisciplinar de média e alta complexidade. No ano seguinte, foi fundado o Hospital Federal da Lagoa (HFL) e, em 1955, o Hospital Federal de Ipanema (HFI). Em 1978, foi inaugurado o Hospital Universitário Clementino Fraga Filho, vinculado à UFRJ, integrando ensino, pesquisa e assistência hospitalar.

### **Vai-se a capital, fica o governo federal**

A transferência do Distrito Federal para Brasília, no entanto, não encerrou a participação do governo federal na área da saúde. Muito ao contrário, pois as tentativas de municipalização dos hospitais federais no Rio de Janeiro, em 1999, não foram bem-sucedidas. O objetivo era integrar essas unidades à rede municipal de saúde e melhorar a eficiência do atendimento. Entretanto, a falta de repasses financeiros adequados e dificuldades na administração das unidades levaram a um cenário de crise. Com a sobrecarga na rede municipal e o subfinanciamento da União, a qualidade do atendimento piorou significativamente, gerando um aumento no tempo de espera por cirurgias e agravando a superlotação das emergências. Em 2005, quatro hospitais públicos recém-municipalizados sofreram intervenções do governo federal e precisaram ser re-federalizados, devido ao estado de calamidade causado pela gestão.

Diante desse cenário, o Governo Federal criou o Departamento de Gestão Hospitalar (DGH), vinculado ao Ministério da Saúde, para assumir a administração e gestão permanente dos hospitais federais do Andaraí, Bonsucesso, Cardoso Fontes, Ipanema, Lagoa e do Hospital dos Servidores do Estado. A intervenção chegou a considerar a federalização de outras unidades, como o centenário hospital Souza Aguiar, a maior emergência da América Latina, e o Miguel Couto. O episódio levou o ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello,

a afirmar que o município do Rio de Janeiro estava sendo tratado “como uma autarquia federal”<sup>3</sup>. O antropólogo Roberto DaMatta, em artigo no jornal O Globo, destacou o impasse jurídico e político entre o município e o governo federal. Segundo ele, a situação era reflexo direto da fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro, um problema historicamente negligenciado, cujas consequências ainda se manifestam “na vergonha das filas revoltantes e bíblicas de doentes em busca de quem lhes alivie o sofrimento”<sup>4</sup>.

Em 2024, sob a liderança da então ministra Nísia Trindade, o Ministério da Saúde lançou o Plano de Reestruturação dos Hospitais Federais do Rio de Janeiro. Entre as principais ações, destacam-se: a reabertura de leitos hospitalares, a expansão das especialidades médicas disponíveis, a contratação de novos profissionais de saúde e a integração plena dos hospitais federais ao SUS. Essa ampliação ocorre após investimentos em infraestrutura, abastecimento e readequação dos espaços, visando aprimorar a qualidade do atendimento e fortalecer a rede hospitalar da cidade. O acordo com o governo federal prevê a transferência da gestão dos hospitais Andaraí e Cardoso Fontes para o município, desta vez com garantia de recursos da União. Estão previstos cerca de R\$ 610 milhões para o Teto MAC, destinados ao custeio de serviços de média e alta complexidade, além de R\$ 100 milhões para melhorias no Hospital do HFA e R\$ 30 milhões para o HFCF<sup>5</sup>. Em novembro de 2024, foi assinado um acordo de cooperação técnica para integrar o HFSE ao Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, pertencente à UNIRIO. A fusão deve

---

3 Souza, Igor Abdalla Medina. Rio de Janeiro, Cidade Federal. In: Lynch et al. (org.). *Rio 2º Distrito Federal: Diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização*. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2021.

4 DaMatta, Roberto. Fusão, Disfunção, Confusão. In: *O Globo*. Opinião. 04 mai. 2005.

5 Governo transfere gestão de mais dois hospitais federais para a prefeitura do Rio. In: *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/12/04/governo-transfere-gestao-de-mais-dois-hospitais-federais-para-a-prefeitura-do-rio.ghtml>. Acesso em: 9 jan. 2025.

criar um novo hospital universitário federal, ampliando a capacidade de atendimento.

### **Algumas instituições federais presentes no Rio de Janeiro**

<b>Ano de fundação</b>	<b>Instituição</b>
<b>1768</b>	Hospital Real Militar e Ultramar (atual Hospital Central do Exército - HCE)
<b>1808</b>	Escola Anatômica-Cirúrgica e Médica
<b>1829</b>	Academia Imperial de Medicina (antiga Sociedade de Medicina do Rio e atual Academia Nacional de Medicina)
<b>1889</b>	Hospital São Sebastião (atual Instituto Estadual de Infectologia São Sebastião - IEISS)
<b>1900</b>	Instituto Soroterápico Federal (atual Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ)
<b>1910</b>	Escola de Aplicação Médica Militar (atual Escola de Saúde do Exército - EsSeEx)
<b>1923</b>	Instituto Fernandes Figueira
<b>1929</b>	Hospital Gaffrée e Guinle (atual Hospital Universitário Gaffrée e Guinle da UNIRIO)
<b>1937</b>	Instituto Nacional do Câncer (Inca)
<b>1940</b>	Hospital Evandro Chagas (atual Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas - INI)
<b>1944</b>	Hemorio
<b>1945</b>	Hospital Federal do Andaraí (HFA)
<b>1945</b>	Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCF)
<b>1948</b>	Hospital Federal de Bonsucesso (HFB)
<b>1950</b>	Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE/UERJ)
<b>1952</b>	Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE)
<b>1953</b>	Hospital Federal da Lagoa (HFL)
<b>1955</b>	Hospital Federal de Ipanema (HFI)

<b>1970</b>	Instituto Nacional de Cardiologia (INC)
<b>1978</b>	Hospital Universitário Clementino Fraga Filho
<b>1994</b>	Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (InTo)
<b>2000</b>	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
<b>2005</b>	Departamento de Gestão Hospitalar (DGH)

## Desafios sanitários modernos

Nos anos 1980 e 1990, a cidade do Rio de Janeiro foi um dos primeiros municípios brasileiros a enfrentar a epidemia de HIV/Aids. A cidade logo se tornou um dos principais polos de mobilização da sociedade civil na luta pela criação de políticas públicas voltadas à distribuição gratuita de medicamentos antirretrovirais, à implementação de campanhas educativas de prevenção e à ampliação do acesso à testagem e ao SUS.

Em 1996, o Brasil tornou-se o primeiro país em desenvolvimento a oferecer tratamento antirretroviral gratuito por meio do SUS. No mesmo ano, a Lei nº 9.313/1996 garantiu a distribuição gratuita de medicamentos para HIV/Aids em todo o território nacional. Nas décadas de 1990 e 2000, a cidade foi uma das mais impactadas pelos surtos de dengue. As campanhas de conscientização, promovidas pelo governo municipal, envolveram mutirões de limpeza e inspeção domiciliar, ações educativas para eliminação de criadouros do *Aedes aegypti* e pesquisas desenvolvidas pela FIOCRUZ, voltadas ao controle dessa e de outras arboviroses, como Zika e Chikungunya. Com a virada do século, o Governo Federal criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, responsável pela regulação, controle e fiscalização do setor de saúde suplementar. Sua sede? A cidade do Rio de Janeiro.

## Na linha de frente no combate ao Coronavírus

Se ainda havia alguma dúvida sobre a importância do Rio para a saúde pública, a pandemia da Covid-19 veio para reafirmar esse papel. Um dos maiores desafios sanitários da história, a pandemia

testou a capacidade do SUS e das instituições públicas de pesquisa e atendimento. O Rio, com altos números de casos e óbitos já nos primeiros meses de 2020, acabou se transformando em um dos principais campos de batalha contra a doença.

Mais do que um polo de atendimento, o Rio é um epicentro da inovação na saúde. A FIOCRUZ assumiu um papel de protagonismo na resposta à pandemia, coordenando estudos epidemiológicos e auxiliando na produção de testes de diagnóstico. Em tempo recorde, a instituição conduziu o processo de transferência de tecnologia para a produção da vacina AstraZeneca/Oxford, alcançando a fabricação nacional do Ingrediente Farmacêutico Ativo (IFA) e contribuindo significativamente para a autonomia do país na produção de imunizantes<sup>6</sup>.

Além de sua atuação na vacinação, a FIOCRUZ esteve na linha de frente da ampliação da capacidade hospitalar. Em apenas 50 dias, construiu e colocou em funcionamento a segunda maior UTI do Brasil dedicada à Covid-19, com 195 leitos. A fundação também foi responsável pela produção de mais de 21 milhões de kits de diagnóstico e pela realização de 9,7 milhões de testes RT-PCR, um terço dos exames processados pela rede pública de laboratórios do país<sup>7</sup>. O reconhecimento internacional da FIOCRUZ também se consolidou com a Organização Mundial da Saúde (OMS), designando a instituição como laboratório de referência para o combate à Covid-19 nas Américas. Além de ser escolhida como *hub* regional para o desenvolvimento e produção de vacinas baseadas em RNA mensageiro.<sup>8</sup>

A instituição teve ainda um papel fundamental na disseminação do conhecimento científico sobre a pandemia. Por meio do Observatório Covid-19 e de diversas pesquisas conduzidas por seus especialistas,

---

6 Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). *Balanço de Gestão: atuação da FIOCRUZ na pandemia da Covid-19 (2020-2022)*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2022. Disponível em: [https://portal.FIOCRUZ.br/sites/portal.FIOCRUZ.br/files/documentos\\_2/relatorio\\_FIOCRUZ\\_covid\\_o.pdf](https://portal.FIOCRUZ.br/sites/portal.FIOCRUZ.br/files/documentos_2/relatorio_FIOCRUZ_covid_o.pdf). Acesso em: 25 fev. 2025.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

monitorou a evolução do vírus, produziu relatórios epidemiológicos e forneceu subsídios para a tomada de decisão de gestores públicos.<sup>9</sup> A pandemia evidenciou, além da importância de instituições históricas como a FIOCRUZ, a resiliência da rede pública de saúde do Rio que, mesmo diante de desafios extremos, demonstrou resiliência heroica. A instalação de hospitais de campanha, como os do Riocentro e do Maracanã, foi essencial para desafogar a rede hospitalar, reforçando o papel de vanguarda do Rio no combate a pandemias.

### **Mapa das instituições federais de saúde no município do Rio de Janeiro**



*Distribuição georreferenciada dos hospitais, institutos, centros de pesquisa e órgãos reguladores federais localizados no território carioca. Acesse a versão interativa do mapa por meio do link: <https://abrir.link/VjwBc>*

### **O Rio já é a capital da saúde pública**

O Rio tem cinema, tem praia, tem cultura. Mas tem algo tão importante quanto: instituições de importância nacional que fazem a diferença na saúde e na vida das pessoas. A cidade não precisa

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

esperar por um decreto oficial para ser reconhecida como Capital da Saúde Pública. Esse título já é nosso – e foi conquistado com história, ciência e serviço público.

Outras vitórias recentes incluem o Super Centro Carioca de Saúde, inaugurado em 2022, que se tornou o maior e mais moderno complexo de saúde pública da América Latina, e o Super Centro Carioca de Vacinação (SCCV), principal referência em imunização da cidade. Além da expansão do programa de Clínicas da Família, unidades capazes de resolver 85% dos casos de quem busca atendimento no local e cuja cobertura chegou a 80% da população da cidade em 2025.

Dos primeiros embates contra epidemias até a produção de vacinas durante a pandemia, o Rio sempre esteve à frente quando o assunto é saúde. Seja na formação de profissionais de saúde, na pesquisa de ponta ou na criação de políticas públicas de vanguarda, o Rio continua sendo o coração da saúde pública brasileira. Com a concretização do merecido título de Capital Honorária, nada mais justo do que, também, relembrar uma de suas mais emblemáticas honrarias: a de Capital da Saúde Pública brasileira.

### Referências

- PONTES, Beatriz Maciel. *O lugar do controle do tabaco na política externa brasileira*. [Dissertação]. 118 f. Mestrado em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023.
- SOUZA, Igor Abdalla Medina. Rio de Janeiro, Cidade Federal. In: LYNCH et al. *Rio 2º Distrito Federal: Diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização*. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2021.
- DAMATTA, Roberto. Fusão, Disfunção, Confusão. In: *O Globo*. Opinião. 04 mai. 2005.

# **SOBERANIA EM DISPUTA: O COLAPSO DO ESTADO E A GUERRA URBANA NO RIO DE JANEIRO**

---

*Luiz Ramiro*<sup>1</sup>

Os cinquenta anos da fusão entre a Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, completados em março de 2025, impõem uma profunda e inadiável reflexão sobre o lugar deste episódio na trajetória da capitalidade e do complexo federativo nacional. O Rio de Janeiro, mais do que qualquer outra unidade da federação, é revelador e antecipador da vida brasileira: compreender a disfuncionalidade das escolhas que tiveram lugar na antiga capital é desnudar a incapacidade crônica do Brasil em lidar com sua soberania, sua organização federal, sua segurança pública, seu impacto simbólico, seus bens materiais e, sobretudo, com sua gente. A constatação fundamental, já exposta em nossa primeira coletânea sobre a crise fluminense<sup>2</sup>, é a de que a transferência da capital em 1960 gerou um dano irreparável, e a subsequente fusão de 1975 aprofundou essa síndrome de decadência, uma anomalia que só pode ser superada por um lance de coragem política: o reconhecimento, pela União, da capitalidade nacional inerente ao Rio de

- 
- 1 Cientista Político, Doutor IESP-UERJ, ex-Presidente da Fundação Biblioteca Nacional, Assessor Especial da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro (SECTI-RJ), membro do Conselho da FAPERJ, fundador do Instituto Arrecife e coordenador da Pós-Graduação em Ciências Policiais da UNIPOL - Universidade da Polícia. Contato: lramiro@msn.com
  - 2 Lynch, Christian E.C.; Souza, Igor A. M. de; Ramiro Junior, Luiz C. *Rio 2º Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2021.

Janeiro. A crise do Rio, portanto, jamais é um problema meramente local: transcende, reverbera e desafia a nação inteira.

Outrora espelho do país, o Rio de Janeiro nas últimas décadas passou a projetar uma imagem estilhaçada. As pedras da negligência histórica, do esvaziamento político-econômico e de um federalismo disfuncional continuam a ser lançadas com implacável precisão. O câncer da insegurança pública, com suas metástases de violência explícita e domínio territorial pelo crime organizado, não é um fenômeno isolado, mas o sintoma mais agudo de uma patologia que consome a sociedade e os poderes públicos, ameaçando os próprios alicerces da soberania nacional. Diante de um quadro que se agrava a cada medida paliativa, a insistência sobre a necessidade de se repensar radicalmente a condição do Rio de Janeiro, através da criação de um segundo Distrito Federal, deixa de ser uma discussão regional para se impor como uma questão cardeal para o futuro do Brasil.

A trajetória das intervenções federais na segurança pública fluminense é a crônica dessa fragilidade estatal. Previstas na Constituição, as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLOs) tornaram-se uma constante no Rio.<sup>3</sup> De medidas extraordinárias, evoluíram para uma presença quase banalizada, atestando a incapacidade estrutural do governo estadual em garantir a segurança e a liberdade de seus cidadãos. O ápice desse intervencionismo ocorreu com a Intervenção Federal (IF) de 2018, um degrau acima na escala da excepcionalidade,

---

3 Barretto, Eduardo. Rio é o Estado que mais usou a Garantia da Lei e da Ordem na década. Dá poder de polícia a militares. Média de custo é de R\$ 3,4 bi. In: *Poder 360*, 22/02/2018, em <https://www.poder360.com.br/brasil/rio-de-janeiro-e-estado-com-mais-glos-na-decada/>. O tema é trabalhado sob o ponto de vista das ciências militares, numa intersecção com a segurança nacional em Penha, Osmar da Cunha. *O emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem na cidade do Rio de Janeiro de 1994 a 2017: impactos decorrentes e risco para a defesa da Pátria*. 2019. [Dissertação]. 167 f. Mestrado em Estudos Estratégicos - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança. Universidade Federal Fluminense, Niterói: Instituto de Estudos Estratégicos, 2019.

que demonstrou a gravidade da situação e os limites de ações que não atacam as raízes do problema. Como um tratamento de choque que estabiliza temporariamente o paciente, mas não cura a endemia, a IF legou alguns resultados positivos, como a redução inicial de certos índices criminais e o reequipamento das polícias. Contudo, sendo uma ação finita e sem continuidade estratégica, viu o crime organizado, resiliente e adaptável, retomar e expandir seus domínios logo após seu término.<sup>4</sup>

### O quadro geral das ações federais de segurança no RJ (1988-2025)

Nº	Contexto/Justificativa	Autoridade	Duração	Obs
01/1992/GLO	Conferência ECO-92 – segurança de chefes de Estado e eventos oficiais	Pres. Fernando Collor	Jun/92	Incluiu a transferência simbólica da sede do governo federal para o Rio durante o evento.
02/1994/GLO	Conflito urbano no Complexo do Alemão	Pres. Itamar Franco	Breve	Primeira GLO do período com foco em violência urbana.

4 De acordo com o Tribunal de Contas da União, a União repassou R\$ 1,2 bilhão para viabilizar a Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro. A intervenção teve duração aproximada de 10 meses, ocorrendo entre 16 de fevereiro e 31 de dezembro de 2018. (TCU, Secom, 24/05/2023, em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/intervencao-federal-no-estado-do-rio-teve-baixos-resultados-de-longo-prazo>).

03/2003/GLO	Crise de segurança durante o verão	Pres. Luiz Inácio Lula da Silva	10 dias	Ações pontuais nas vias expressas e favelas
04/2004/GLO	Visita do Papa João Paulo II	Pres.	Curta	GLO voltada à segurança da visita eclesialística.
05/2007/GLO	Jogos Pan-Americanos	Pres. Luiz Inácio Lula da Silva	45 dias	Envolvimento das três Forças Armadas em segurança preventiva.
06/2010/GLO	Início da ocupação do Complexo do Alemão	Pres. Luiz Inácio Lula da Silva	≈1 mês	Grande repercussão nacional
07/2013/GLO	Protestos de junho + Jornada Mundial da Juventude	Pres. Dilma Rousseff	≈10 dias	Prevenção e controle de distúrbios sociais
08/2014/GLO	Copa do Mundo 2014	Pres. Dilma Rousseff	≈2 meses	Foco em infraestrutura crítica e instalações.

09/2015GLO	Crescimento da violência urbana e colapso do estado	Pres. Dilma Rousseff	Breve	Ações emergenciais sem continuidade estratégica.
10/2016/GLO	Jogos Olímpicos e Paralímpicos	Pres. Michel Temer	≈2 meses	Atuação ostensiva e preventiva.
11/2017/2018/GLO	Crise de segurança e greve da PM	Pres. Michel Temer	Jul/2017 a Fev/2018	Encerrada pela decretação da Intervenção Federal
12/2018/IF <sup>5</sup>	Colapso da Segurança Pública; pós-Carnaval violento	Pres. Michel Temer	Out/2022	Parte do padrão nacional de GLOs em eleições; presença em áreas sensíveis do estado
14/2020-ATUAL	ADPF 635 (“ADPF das Favelas”). Letalidade policial e omissões do Estado na proteção de direitos em comunidades	Supremo Tribunal Federal (Rel. Min. Edson Fachin)	Desde jun/2020	Impôs limites às operações policiais em favelas durante a pandemia; decisões com efeito estruturante. Em 2025 uma nova decisão reviu e mitigou algumas medidas da própria ADPF 635.

*Fonte: Tabela do próprio autor.*

5 Intervenção Federal

Do expressivo número de GLOs destacam-se as classificadas como resposta à *violência urbana*: entre 1992 e 2019, o Rio de Janeiro concentrou 11 das 23 GLOs dessa natureza no país. O apogeu do intervencionismo do Executivo central sobre o ente estadual se deu com a Intervenção Federal (IF) de 2018, medida inédita na história recente, que rompeu com o modelo das GLOs ao substituir o governador na pasta da Segurança Pública.

A IF teve como objetivo principal reduzir a criminalidade e fortalecer as instituições policiais. A previsão do Plano Estratégico da IF previu R\$ 3,1 bilhões, dos quais R\$ 1,2 bilhão vieram do governo federal. As ações incluíram reforço no policiamento com retorno de policiais cedidos, reorganização de efetivos, revisão de licenças médicas, reativação de benefícios aos policiais e convocação de concursados. O plano também integrou medidas contra o tráfico de armas e drogas, da fronteira às comunidades, com apoio dos Ministérios da Segurança Pública e da Defesa.<sup>6</sup> Visivelmente se percebia a polícia reequipada, com novas viaturas, armamento e reforma de batalhões. Após a IF, todos os índices de criminalidade tiveram reduções, segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP), como a queda de quase 23% no número de roubos de cargas (até novembro de 2018) em comparação com o mesmo mês do ano anterior (2017).<sup>7</sup>

Segundo o Decreto nº 9.288/2018, a IF tinha prazo de encerramento para 31 de dezembro de 2018. Ainda naquele ano, o presidente eleito Jair Bolsonaro anunciou que não faria a renovação, argumentando que faltava retaguarda jurídica aos agentes das Forças Armadas que atuavam nas operações.<sup>8</sup>

---

6 Intervenção Federal – Perguntas e Respostas. Disponível em <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/perguntas-e-respostas>. Acesso em: 20 fev. 2025.

7 Em 2017 foram 937 roubos de cargas no Rio de Janeiro, em 2018 foram 725, queda de aproximadamente 22,63%, conforme dados do ISP, em [https://ispconnecta.rj.gov.br/serie\\_historica](https://ispconnecta.rj.gov.br/serie_historica).

8 Bolsonaro diz que não prorrogará intervenção federal na segurança pública

Pouco mais de dois anos depois, surge um novo capítulo neste repertório intervencionista sobre o Rio de Janeiro. Em novembro de 2019 o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), de n. 635, e no dia 04 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão ao pedido de medida cautelar apresentada, sob a relatoria do ministro Edson Fachin, e por maioria dos votos, acolheu o pedido.<sup>9</sup> Mandou suspender a realização de incursões policiais enquanto durasse a calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. As operações continuavam autorizadas apenas em situações excepcionais e deveriam ser comunicadas e fiscalizadas pelo Ministério Público estadual.<sup>10</sup>

---

do Rio. In: *Jornal G1*, 31/11/2018, em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/11/30/bolsonaro-diz-que-nao-prorrogara-intervencao-federal-na-seguranca-publico-do-rio.ghtml> Acesso em 10.11.2025.

- 9 Portal do Conhecimento TJRJ, DECCO-SEDIF, 05/08/2020 em <https://www.tjrj.jus.br/web/portal-conhecimento/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5736540/7458488>.
- 10 A ADPF 635, de novembro de 2019, patrocinada pelo PSB, teve como *amicus curiae* a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Educação e Cidadania de Afrodescendentes carentes – EDUCAFRO; Justiça Global; Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos; Associação Redes de Desenvolvimento da Maré; Instituto de Estudos da Religião – ISER e Movimento Negro Unificado – MNU. A ação desenvolveu um pedido precedente, do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), de 18 de junho de 2019 (ADPF 594), focada diretamente nas atuações do então Governador do Rio de Janeiro. Distribuída por dependência a esta, os pedidos cautelares feitos na ADPF 635 foram julgados em primeira mão, e foram acatados pleitos como: (i) restrição da utilização de helicópteros nas operações policiais, apenas nos casos de estrita necessidade, provada por produção de relatório circunstanciado após a operação; (ii) determinou ao Estado do Rio de Janeiro orienta os agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar os vestígios de crimes cometidos em operações policiais; (iii) estabeleceram para os órgãos de polícia técnico-científica do estado a documentação de local de crime e o exame de necrópsia, visando a possibilitar revisão independente; (iv) regras para o caso de operações policiais próximas a

A decisão sobre a ADPF 635 impôs limites às operações policiais nas favelas e comunidades, alegando restringir a “letalidade policial” e a “violência estatal”.<sup>11</sup> Conhecida como “ADPF das Favelas”, a ação representou uma intervenção de natureza judicial e estrutural, mobilizada num momento excepcional (pandemia), mas que se estendeu ao longo dos anos e teve efeitos concretos na política estadual de segurança, bem como reflexos nacionais. Ainda que não tenha substituído formalmente as autoridades locais, o protagonismo do STF proporcionou uma nova dimensão de atuação do poder central sobre o estado fluminense. Foi uma reafirmação do padrão de fragilidade institucional do Rio de Janeiro, objeto de respostas excepcionais da União – seja pelo Executivo, como através das Forças Armadas, seja pelo STF.

Contudo, após a implementação das medidas avolumaram-se os

---

escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, como a explicação das razões da indispensabilidade das ações nessas regiões com o envio de justificativa ao Ministério Público do Estado em até 24 horas; (v) atribuir ao Ministério Público, quando houver suspeita de envolvimento de agentes de segurança pública na prática de infração penal; (vi) suspender a eficácia do art. 1 do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019 *Apud*: Munhoz, Sílvio Miranda. ADPF 635 – *Da apoteose à concentração. Um helicóptero na contramão da história*. In: Alves-Marreiros, Adriano (org.). *Guerra à Polícia: Reflexões sobre a ADPF 635*. Londrina: Editora E.D.A. – Educação, Direito e Alta Cultura, 2021. Cap. 1, p. 19-59.

- 11 Os estudos do GENI-UFF apresentaram argumentos consideráveis para a relatória do ministro Edson Fachin, no sentido de apontar a responsabilização das polícias estaduais sobre as mortes violentas. Há um relatório de pesquisa reveladores, como em Hirata, D. *et al.* Chacinas Policiais. Relatório de Pesquisa. GENI/UFF e Instituto Fogo Cruzado, Rio de Janeiro, maio/2022. Disponível em: [https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2022\\_Relatorio\\_Chacinas-Policiais\\_Geni\\_ALT2.pdf](https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2022_Relatorio_Chacinas-Policiais_Geni_ALT2.pdf). e nos balanços posteriores, mesmo quando não mencionava mais a ADPF 635, como em Hirata, D. *et al.* Chacinas Policiais no Rio de Janeiro: Estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade. *Relatório de Pesquisa*. GENI/UFF e Instituto Fogo Cruzado, Rio de Janeiro, abril/2023. Disponível em: <https://geni.uff.br/2023/05/05/chacinas-policiais-no-rio-de-janeiro-estatizacao-das-mortes-mega-chacinas-policiais-e-impunidade>. Acesso em: 18 fev. 2025.

dados sobre os resultados que aprofundaram a vulnerabilidade da população que a medida judicial visava proteger. A decisão da ADPF 635, ao dificultar as operações policiais, contribuiu para a expansão territorial de facções e milícias, o aumento das barricadas nos bairros e comunidades, e, a franca entrada de criminosos – o governo estadual afirmou que até o final de 2024 mais de 200 criminosos de outros estados encontravam refúgio nas favelas cariocas.<sup>12</sup> A população das áreas em vulnerabilidade social ficou ainda mais apossada, a mimetização de práticas entre a milícia e o tráfico fez emergir a “narcamilícia”. Dados da Polícia Civil enviados ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicavam que em 2024 mais de 1.400 comunidades no estado do Rio de Janeiro estavam sob domínio criminoso, 17% a mais do que em 2020.<sup>13</sup> A restrição do uso de helicópteros e o clima de desconfiança institucional afetaram a segurança, a mobilidade urbana e a imagem internacional da cidade e do país. Enquanto o Comando Vermelho expandiu seu território em 25%, durante a vigência das restrições da ADPF 635, as operações policiais foram reduzidas em 60%.<sup>14</sup>

---

12 Vieira, Maria Eduarda. Castro afirma que mais de 200 criminosos de outros estados estão no Rio de Janeiro. Em entrevista, o chefe do executivo voltou a criticar a ADPF 635. In: *BandNews FM Rio*, 01/11/2024, em <https://www.band.com.br/bandnews-fm/rio-de-janeiro/noticias/castro-afirma-que-mais-de-200-criminosos-de-outros-estados-estao-no-rio-de-janeiro-202411011912> e conforme desabafou o delegado Fabrício Oliveira, da Coordenadoria de Recursos Especiais da Polícia Civil do Rio de Janeiro (CORE/PCERJ) em Pereira, Fabrício Oliveira. Restringir polícia fortalece o crime e a violência no RJ. In: *Gazeta do Povo*, 12/02/2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/adpf-635-restricoes-policia-fortalecem-crime-violencia-rio>. Acesso em: 18 fev. 2025.

13 Figueiredo, Carolina; Saleme, Isabelle. RJ: polícia relata expansão do crime organizado após STF restringir ações em favelas. In: *CNN Brasil*, 11/04/2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/rj-policia-relata-expansao-do-crime-organizado-apos-stf-restringir-acoes-em-favelas>. Acesso em: 18 fev. 2025.

14 Até o final de 2020, a milícia controlava 57% do território da capital fluminense, enquanto as três facções do tráfico, somadas, dominam 15%. No conjunto,

A ADPF 635 prescreveu praticamente um “brizolismo redivivo”, no sentido de restaurar uma política pública do ex-governador Leonel Brizola, em que a polícia não deveria subir o morro, fazer operações nas comunidades e operar de helicóptero sobre as favelas.<sup>15</sup> Apesar da sensação de insegurança ter aumentado na metrópole carioca, o apelo contrário às medidas da decisão do STF não ecoava entre os ministros. Imperava uma confusão de ordem ideológica. O lado pró-ADPF 635, entrincheirado entre ONGs, universidades, centros de pesquisa e partidos de esquerda, assegurava tal posição como a guardiã exclusiva

---

isso equivale a 2,2 milhões de pessoas. Olhando os últimos 16 anos, a área do Grande Rio sob controle de grupos armados dobrou, com um crescimento de 105,73%. Analisando a área urbana habitada da região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 2023, 18,2% do território esteve sob o domínio de algum grupo armado. Em 2008, esse número era de 8,8%. In: *CNN Brasil*, em 14/04/2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/comando-vermelho-passa-milicias-em-dominio-no-rio-de-janeiro-em-2023-diz-pesquisa>. Acesso em: 18 fev. 2025.

- 15 Os balanços sobre essa política, especialmente vistas anos depois de sua implementação, dão conta da visão errada e os resultados danosos. Foi assim com Oswaldo Domingues, Oficial do Exército, primeiro Secretário de Segurança Pública da fusão dos estados (em 1975), quando 25 anos depois fazia um balanço sobre o estado do Rio de Janeiro. O ex-secretário considerou errática a política de Segurança Pública aplicada pelo político gaúcho: “Quando proibiu que a polícia subisse os morros ou entrasse nas favelas, o Brizola prejudicou muito a segurança. É evidente que isso limita a atuação da polícia. Não que eu concorde com atos de violência desnecessária, mas a violência é muitas vezes necessária. A polícia é preparada e organizada para usar a violência legal, sem excessos. (...) Quando proibiu a polícia de subir o morro, o Brizola teve uma visão errada: pensou, como eu sempre pensei, que na favela só tem gente boa. Tem também aqueles aproveitadores, que se misturam à massa correta. O favelado vive sob a lei do silêncio, sabe que não pode falar, porque morre. Então, acho que o Brizola favoreceu realmente a proliferação desses grupos de bandidagem. Meu sentimento é o de que houve um grande prejuízo à política de segurança e a toda a população. A ida às favelas era ato de proteção às pessoas honestas que nela viviam”, em Motta, Marly; Sarmiento, Carlos Eduardo. *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 189.

de toda a defesa de direitos fundamentais das populações vulneráveis. E, do outro lado, o estado, as polícias, os empresários, eram supostamente vistos como meros defensores de suas arrecadações financeiras.<sup>16</sup>

Esse dualismo primário não se sustentou diante dos resultados que a ADPF 635 trouxe: menos direitos aos mais pobres e mais violência urbana pela cidade. O próprio prefeito Eduardo Paes (PSD) passou a se posicionar contra a decisão do ministro Edson Fachin.<sup>17</sup> E após insistentes pressões da classe política e da sociedade civil, em abril de 2025, enfim o STF promoveu uma reviravolta na ADPF 635: por maioria os ministros revogaram as principais restrições à atuação policial em comunidades, como a proibição do uso de helicópteros, a exigência de aviso prévio ao Ministério Público e a limitação de operações a casos excepcionais.<sup>18</sup> A Corte reconheceu as facções criminosas como

---

16 Dados concretos foram expressos em comunicações da sociedade civil contrária à ADPF 635, como na *Carta em Questionamento à Manutenção da ADPF 635. Pela Retomada do Papel do Estado como Garantidor de Direitos*, quando 49 entidades do setor empresarial, de transporte e comércio, além de institutos de pesquisa e órgãos da sociedade civil se posicionaram e encaminharam a missiva aos ministros do STF, em 31/05/2025, na conta do “Todos pelo Rio” no Instagram: [https://www.instagram.com/p/DH4s3zoM7zh/?img\\_index=1](https://www.instagram.com/p/DH4s3zoM7zh/?img_index=1) e conforme: Curvelo, Ana Carolina. Entidades se manifestam contra a manutenção da ADPF das Favelas. In: *Gazeta do Povo*, 02/04/2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/entidades-se-manifestam-contr-a-manutencao-da-adpf-das-favelas-no-stf/>. Acesso em: 20 abr. 2025. O documento se contrapunha à carta liderada pela FIOCRUZ que pedia a manutenção das medidas impostas à polícia na ADPF 635: *FIOCRUZ e instituições entregam carta ao STF em apoio à ADPF 635*, por Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), 27/03/2025. Disponível em: <https://FIOCRUZ.br/en/node/290545>. Acesso em: 20 abr. 2025.

17 Gomes, Pedro Henrique. Paes diz que ADPF inibiu ações policiais, provocou expansão do território de bandidos e sensação de que o RJ é ‘resort do crime’. In: *Jornal G1*, Brasília, 24/01/2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/24/paes-critica-adpf-operacoes-policiais-resort-do-crime.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2025.

18 O Governador Cláudio Castro interpretou a decisão como uma vitória:

violadoras de direitos humanos e reafirmou que cabe à polícia definir o uso necessário da força. Entre as novidades, destacam-se: a atuação da Polícia Federal em crimes de repercussão nacional e internacional, um plano estadual de reocupação territorial e medidas como o acompanhamento do cumprimento da decisão pelo Ministério Público e a criação de um programa de saúde mental para policiais.

### **A sensação de insegurança como algo (a)normal**

Os dados da criminalidade no Rio de Janeiro são um grito de alerta que transborda as fronteiras fluminenses. Embora haja flutuações em alguns índices, a realidade cotidiana é marcada pelo medo constante, como fenômeno que se assentou entre cariocas desde pelo menos os anos 1980. Gerações passaram a conviver com uma nova forma de circular pela cidade, andar na rua e escolher horários para se locomover. E a ADPF 635 contribuiu para isso. Mário Sérgio Duarte, ex-comandante-geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro, argumenta que os efeitos prolongados da ADPF 635 criaram na população uma percepção de desprezo por parte do Supremo em relação à progressiva conquista territorial pelas facções criminosas.<sup>19</sup>

Apesar de períodos de recuo nos homicídios e mortes violentas no Rio de Janeiro, os roubos de rua, que incluem os cada vez mais frequentes e traumáticos roubos de celulares, apresentaram um crescimento de 13,6% em 2024, com 58.574 ocorrências, e os roubos de veículos dispararam em 39%, totalizando 30.934 casos no mesmo ano, segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP). Os assaltos à mão armada,

---

“Venceu a Segurança Pública”, declara Cláudio Castro após julgamento da ADPF 635 pelo Supremo. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/seguranca/node/293>. Acesso em: 20 mai 2025.

19 Entrevista concedida na reportagem de Gabriel Sestrem, “ADPF das Favelas”: decisão 1 do STF vai melhorar ou piorar de vez a segurança do Rio? In: *Gazeta do Povo*, 10/04/2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/adpf-635-decisao-final-stf-vai-melhorar-ou-piorar-rio>. Acesso em 20 mai. 2025.

mesmo com variações, continuam a aterrorizar cidadãos em seus deslocamentos.

Como consequência direta das restrições operacionais impostas às forças de segurança, a mobilidade urbana e o direito de ir e vir dos moradores foram severamente comprometidos. De forma alarmante, tal realidade tem sido progressivamente naturalizada por parte da sociedade e tolerada por setores institucionais, promovendo uma inversão de valores em que o inaceitável se torna cotidiano.

A imagem internacional do Rio, construída sobre suas belezas naturais e a efervescência cultural, é corroída a cada episódio de violência estampado nas manchetes globais, a cada alerta de consulados estrangeiros, a cada relato de turistas assustados.<sup>20</sup> Essa normalização que perpassa moradores e visitantes representa um problema crônico, e a população vulnerável tem sido a mais atingida. O precário tornou-se um falso estável, por conta da defasagem de moradia. A favelização deixou de ser vista como problema, ainda que as faltas na estrutura habitacional sejam evidentes. Desde José Arthur Rios, o “sociólogo das favelas”, a constatação é que uma condição vital para os moradores de favelas era o título de propriedade, a *tenure*, a aspiração pela permanência segura<sup>21</sup>. A mesma conclusão era apresentada por Guida Nunes quando escreveu *Rio, Metrópole de 300 favelas*, em 1976, “os favelados em seus Congressos concluíram como sendo solução a posse definitiva da terra nas áreas que ocupam”.<sup>22</sup>

---

20 Um dos exemplos é o da Embaixada dos Estados Unidos, que recorrentemente lança notas considerando a violência como fator para os seus cidadãos ao visitarem o Brasil e o Rio de Janeiro. Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, Brasil. *Alerta de Segurança*, em: [br.usembassy.gov](https://br.usembassy.gov), 23 de outubro de 2023. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/alerta-de-seguranca-violencia-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 20 mai 2025.

21 Rios, José Arthur. A Declaração de Vancouver e o destino das cidades, em Carta Mensal. In: *Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio*, Rio de Janeiro, ano XXII – n. 262. Jan./1977, p. 1-13.

22 Nunes, Guida. *Rio, metrópole de 300 favelas*. Petrópolis: Vozes, 1976, p. 24.

Essa condição de detentor não é mais ameaçada pelo estado, mas constantemente constrangida pelo crime organizado, que se tornou seu controlador em mais da metade da capital carioca.<sup>23</sup> Remoções e expulsões de casa ocorrem cotidianamente, pela força do crime, pela pressão sobre a segurança das famílias, pelo constrangimento. Até mesmo aquele resultado elementar dos primeiros estudos sobre favelas, perdeu força diante do volume de ações que o crime atingiu.

Mais do que algo sensorialmente perceptível, a exposição contínua a contextos urbanos marcados pela insegurança – mesmo sem envolvimento direto com a violência – produz impactos duradouros na saúde física e mental da população, favorecendo o surgimento de transtornos como ansiedade, estresse crônico e depressão.<sup>24</sup> Essa sensação permanente de medo contribui para uma deterioração da cidade, pois repercute no cidadão, para o isolamento social, a perda da convivência comunitária e até mesmo o abandono do espaço público.<sup>25</sup> A percepção de impunidade e a fragilidade das instituições

---

23 A matéria da CNN Brasil, de 19/10/2020, “Milícias controlam 57% do território da cidade do Rio de Janeiro, diz pesquisa”, revelou a partir de levantamento da UFF e USP, que cerca de 3,7 milhões de pessoas vivendo em áreas controladas pela milícia no município, e o tráfico de drogas dominando 14,4% do território. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/milicias-controlam-57-do-territorio-da-cidade-do-rio-de-janeiro-diz-pesquisa>. Acesso em: 20 mai. 2025.

24 Ribeiro, W. S.; Andreoli, S. B.; Ferri, C. P.; Prince, M., & Mari, J. J. (2009). Exposição à violência e problemas de saúde mental em países em desenvolvimento: uma revisão da literatura. In: *Brazilian Journal of Psychiatry*, 31, S49-S57; Souza, F. M. de Valencia, E., Dahl, C., & Cavalcanti, M. T. (2011). A Violência urbana e suas consequências em um centro de atenção psicossocial na zona norte do município do Rio de Janeiro. In: *Saúde & Sociedade*, 20(2), 363-376.

25 Em obra seminal sobre o assunto *Urbicide – The Death of the City*, Fernando Carrión Mena aponta que de modo geral, “na América Latina, o principal imaginário presente nas cidades é o do medo — transformado em um princípio urbano que destrói o espaço público (uma espécie de agorafobia coletiva), dando origem à urbanização fechada ou à cidade dos muros. Esse modelo promove o desaparecimento dos espaços públicos e da vida comunitária, além de reduzir o tempo, o espaço e as possibilidades de

enfraquecem a confiança na Justiça e nos órgãos de segurança, deslegitimando a atuação policial e agravando o descrédito nas respostas do Estado<sup>26</sup>. Assim, o medo deixa de ser apenas um sintoma da violência para se tornar um indicador do colapso da autoridade pública e da falência de um sistema de justiça incapaz de cumprir sua função essencial: proteger a ordem e a cidadania<sup>27</sup>.

Por mais que o índice de homicídios no Rio de Janeiro esteja em curva descendente desde o início dos anos 1990, não houve uma melhora significativa na sensação de segurança da população. Isso acontece porque não há estabilidade das políticas públicas na área e, sobretudo, porque os crimes patrimoniais – como roubos de celulares, veículos e latrocínios – têm se mostrado decisivos na formação da sensação de insegurança urbana. Ao contrário dos homicídios, que muitas vezes são percebidos como eventos isolados ou restritos a determinados contextos, os crimes contra o patrimônio afetam diretamente o cotidiano da população e alimentam uma percepção de ameaça constante. Essa vitimização frequente influencia o

---

convivência social” (2023, p. 41) (tradução livre, do inglês), Mena, Fernando Carrión. *Urbicide – The Liturgical Murder of the City*. In: Mena, Fernando Carrión; Pico, Paulina Cepeda. *Urbicide. The Death of the City*. Cham: Springer, 2023, p. 25-46.

26 Conforme detalha a reportagem de Julia Braun, De úlcera a problemas de fertilidade: como constante medo da violência afeta a saúde dos brasileiros. In: *BBC Brasil*. Londres, 18/01/2024. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gy24y5kz2o#:~:text=Problemas%20de%20concentra%C3%A7%C3%A3o%20e%20dificuldade,p%C3%B3s%20traum%C3%A1tico%20\(TSPT\)](https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gy24y5kz2o#:~:text=Problemas%20de%20concentra%C3%A7%C3%A3o%20e%20dificuldade,p%C3%B3s%20traum%C3%A1tico%20(TSPT)). Acesso em: 20 mai. 2025.

27 Inclusive o tom das críticas ao judiciário começa a subir, por exemplo, em contraposição à “letalidade policial” apareceu o conceito de “letalidade judicial”, para identificar como a laxidão do sistema de justiça criminal torna-se um salvo-conduto para a criminalidade cometer homicídios. Como neste vídeo do grupo de policiais “NISP - Novas Ideias em Segurança Pública”, *Letalidade judicial e garantismo descompensado*, 15/04/2025. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/D1e6SqsXRVS>. Acesso em: 20 mai. 2025.

comportamento social, o uso do espaço público e até a mobilidade, conforme apontou estudo publicado pelo IPEA<sup>28</sup>. E esse tipo de violência impacta sobretudo os grupos vulneráveis – como mulheres, negros e pessoas em situação de pobreza –, ampliando a exclusão social e o sentimento de abandono institucional.<sup>29</sup> Assim, a insegurança não se mede apenas pela letalidade, mas principalmente pela recorrência de pequenos crimes que tornam a vida urbana refém do medo.

Essa grave perda da cidade é ainda impactada pelo esvaziamento financeiro. A epidemia de criminalidade violenta leva a custos astronômicos, ceifando não apenas vidas e a tranquilidade, mas também o potencial econômico do Rio de Janeiro. A violência gera perdas anuais que podem chegar a R\$ 11,48 bilhões para a economia do estado do Rio de Janeiro, o equivalente a quase 1% do PIB estadual.<sup>30</sup> O setor de turismo, vital para a cidade, é particularmente atingido. Estima-se que somente no ano de 2023 a cidade tenha deixado de arrecadar bilhões R\$ 3,3 bilhões, perdidos devido à retração de visitantes, afugentados pela insegurança. O setor logístico é fortemente impactado, o Instituto de Segurança Pública (ISP) mostrou um aumento de 99% nos casos de roubo de carga no Rio, entre fevereiro de 2024 e fevereiro de 2025.<sup>31</sup> Em 2024 o prejuízo causado pelo roubo de

---

28 Carbonari, Flávia; Lima, Renato Sergio de. Cidades Seguras (cap. 3). In: Costa, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016, p. 85-106.

29 Hidalgo, David et al. Violência urbana e políticas de segurança: análise em quatro cidades latino-americanas. In: *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 47, n. 141, p. 165-182, mayo, 2021.

30 Freire, Quintino G. Violência gera perda de até R\$ 12 bilhões por ano à economia do RJ, aponta CNC, em *Diário do Rio*, 26/03/2025. Disponível em: <https://diariodorio.com/violencia-gera-perda-de-ate-r-12-bilhoes-por-ano-a-economia-do-rj-aponta-cnc>. Acesso em: 10 mai. 2025.

31 Corrêa, Douglas. O Instituto de Segurança Pública (ISP) mostrou um aumento de 99% nos casos de roubo de carga no Rio, entre fevereiro de 2024 e fevereiro de 2025. In: *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 29/03/2025. Disponível em: <https://>

cargas para o Estado atingiu a cifra de R\$ 325 milhões, segundo levantamento da FIRJAN.<sup>32</sup>

### O Rio é um dilema nacional

Aqui uma consideração sobre o efeito estatal da crise do Rio, o dano à soberania nacional. Quando organizações criminosas passam a dominar territórios, controlar a circulação de pessoas, impor suas próprias leis, extorquir comerciantes e gerenciar serviços básicos (como internet, gás e transporte), o que se configura é uma usurpação da autoridade pública. Instala-se um regime de exceção local, à margem da Constituição, sustentado pela força bruta, pela intimidação e pela impunidade que a ausência policial fomenta.

A soberania não se exerce apenas nas fronteiras geográficas distantes; ela se afirma, ou se perde, no cotidiano das cidades, na capacidade do Estado de garantir que a lei seja cumprida em cada viela, em cada morro, em cada bairro. Um Estado que não pode garantir a segurança de seus cidadãos cede espaço à barbárie e compromete qualquer perspectiva de cidadania. Resulta que o Rio de Janeiro se tornou um caso icônico de como a ausência (ou recuo, ou prostração) do Estado permitiu que estruturas criminais fossem capazes de exercer funções típicas de governo, no que se configura como a Teoria do Controle Competitivo.<sup>33</sup> A autoridade inacabada, coetânea com a construção permanente do poder estatal, diante da corrosão

---

agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-03/dados-do-isp-mostraram-aumento-de-99-nos-casos-de-roubo-de-carga-no-rio. Acesso em: 20 mai. 2025.

32 Nota técnica: Panorama do roubo de carga no estado do Rio de Janeiro – 2024. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/46/E5/2C/FO/F96CD810AD45CBD8C8284EA8/Panorama-roubo-carga-ERJ-2024.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

33 A ideia é explorada por Valmor Saraiva Racorti em “Até quando? A Falácia de uma Segurança Pública Resumida à Farda”, publicado em 26/05/2025 na página *Velho General*. Disponível em: <https://velhogeneral.com.br/2025/05/26/ate-quando-a-falacia-de-uma-seguranca-publica-resumida-a-farda>. Acesso em: 20 mai. 2025.

estadual, torna-se uma “autoridade deteriorada”, que escancara as possibilidades de disputa bélica para venda de serviços, organização de comércios e a cobranças de taxas.<sup>34</sup>

Nessa esteira, dois horizontes se configuram para o Rio de Janeiro, tanto a miragem da “mexicanização”, quanto o fortalecimento das “microsoberanias”. Com efeito, o Rio é no Brasil o caso mais próximo de uma “mexicanização”, pela perigosa normalização da relação entre crime organizado, poder público e sociedade civil. Esse fenômeno se manifesta em fases, como a violência vinculada à política, a naturalização dessas alianças, a corrupção de autoridades, o fracasso no controle das fronteiras (no caso do Rio é a porosidade de entrada de armas e drogas por rodovias, portos e aeroportos) e a presença cultural do crime. A própria convivência com facções criminosas em alguns casos gera zonas de “*pax mafiosa*”, pela convivência de agentes públicos.

Um segundo aspecto permite encarar o panorama de conflito no Rio de Janeiro como caso de guerra, por conta das microsoberanias expressas dentro da região metropolitana. Neste caso incide ainda a constatação de organizações criminosas como organizações terroristas e o emprego do direito internacional, especialmente na proteção da população vulnerável.

“A soberania é a capacidade de impor castigos e outorgar privilégios aos habitantes de um território, o que pode gerar diferentes opiniões e desafios internos à soberania”, assim David Spencer caracteriza a “microsoberania”.<sup>35</sup> Quando grupos criminosos impõem

---

34 Duarte, A. R. ; Ramiro Junior, L. C. ; Guimarães, G. F. R. “Crise de autoridade e seus reflexos no Rio de Janeiro: uma análise da Intervenção Federal, do Programa Segurança Presente e da “guerra” no meio urbano.” In: Castelo Branco, Pedro H. Villas Bôas; Ferreira, Liers Pires; Fayal, Ricardo Alfredo de Assis. (Org.). *O Rio sob Intervenção Federal: vivências e reflexões*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2022, v. 1, p. 100.

35 Spencer, David Elliott. El concepto de microsoberanía y su importancia para la soberanía estatal. In: *Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos*, Bogotá D.C., Colombia. Vol. 21, número 43, julio-septiembre

regras, distribuem benefícios, administram justiça paralela e controlam a circulação de pessoas, na prática, exercem ações que caracterizam um poder soberano de fato. A ocupação violenta marca a fase inicial, seguida de uma consolidação por meio de benefícios sociais ou mecanismos de coerção, como a extorsão e o controle do ir e vir, simbolizado pelas barricadas. Essa lógica de domínio territorial, combinada à gestão de economias ilícitas de escala (como o tráfico e a milícia), não apenas desafia a soberania estatal, mas a corrói por meio da corrupção e da normalização dessa autoridade paralela, um processo que se assemelha aos casos observados em zonas de conflito no mundo, em estudos sobre governança criminal transnacional.

A facilidade com que são construídos paralelos entre conflitos internacionais e a “guerra” urbana no Rio de Janeiro, não é apenas uma anedota infeliz do cotidiano. Ainda nos anos 1980 os conflitos entre dois bairros vizinhos da zona norte do Rio, Vigário Geral e Parada de Lucas, entre o Comando Vermelho e o Terceiro Comando, respectivamente, pela sanguinolência dos tiroteios, ficou conhecido como “Faixa de Gaza”, em alusão ao palco de guerra entre Israel e Palestina.<sup>36</sup> A força dos relatos também impressiona, como o do ex-comandante da PMERJ, Wilton Soares Ribeiro, quando descrevia a memória de uma operação de captura de um chefe do tráfico de drogas no Morro da Mineira, no início dos anos 1990: “(...) Subimos o morro na madrugada seguinte. A realidade foi cruel. Tiro, muito tiro! Fuzil, muito fuzil! Granada, muita granada! A ‘contenção’ dos criminosos, já naquela época, estava sendo feita de forma extremamente técnica e eficaz”.<sup>37</sup>

Expressão sólida do controle espacial pelo crime são as barricadas, que atingiram níveis preocupantes na década de 2020, a ponto

---

2023, p. 707-720.

36 Manso, Bruno Paes. *A fé e o fuzil: Crime e religião no Brasil do século XXI*, 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2023, p. 58.

37 Ribeiro, Wilton Soares. *A história do Caveirão e do GAM da PMERJ pelo seu criador*. 1ª ed. Maricá: Editora Proverbo, 2025, p. 25.

de a PMERJ ser a única do Brasil a contar com um destacamento especial para derrubada de barricadas. Típica mobilização de engenharia de guerra, a polícia fluminense cotidianamente enfrenta esse tipo de abuso do crime organizado, que impacta pelo volume de recursos mobilizados e quantidades. Cada barricada pode custar R\$ 100 mil, como a que já se viu na favela de Manguinhos, Zona Norte do Rio de Janeiro.<sup>38</sup> Por seu turno, o governo do Estado gastou em 2024 cerca de R\$ 11 milhões para comprar equipamentos especiais e remover 7,7 mil toneladas de barricadas das ruas das comunidades.<sup>39</sup> Mesmo em vias expressas pode-se ver a evolução das barricadas, são mais de 37 avistadas das principais que cortam a metrópole.<sup>40</sup> Ou ainda em bairros tradicionais, como em Olaria, em que a “tomada” do lugar foi consolidada pela barricada.<sup>41</sup> O tema das barricadas ganhou páginas internacionais, tamanho impacto do fenômeno, justamente pelo modo como tem sido usado para coibir direitos civis e enfrentar a polícia.<sup>42</sup>

---

38 Reportagem do Jornal da Band, 30/10/2024. Disponível em: <https://www.band.com.br/noticias/jornal-da-band/ultimas/barricadas-do-traffic-no-rj-podem-custar-r-100-mil-e-aparecem-no-google-maps-202410301937>. Acesso em: 10 jan. 2025.

39 Reportagem do UOL, 22/01/2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/01/22/barricadas-no-rj-dificil-identificar-responsaveis-diz-especialista.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 fev. 2025.

40 Reportagem mapeou 37 barricadas fixas que podem ser vistas a partir das principais vias da metrópole fluminense: Avenida Brasil, a Linha Amarela, a Linha Vermelha e a RJ-101 (Niterói-Manilha). *O Globo*, 16/02/2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/02/16/corredores-do-medo-barricadas-no-rio-expoem-o-avanco-territorial-do-crime-organizado-em-direcao-a-vias-expressas.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2025.

41 Barros, Duda Monteiro de “Tráfico passa a controlar ruas de Olaria, na zona norte do Rio. Criminosos estão colocando barricadas nos acessos do bairro”. *Revista Veja*, 23/05/2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/traffic-passa-a-controlar-ruas-de-olaria-na-zona-norte-do-rio>. Acesso em: 10 jun. 2025.

42 Gual, Joan Royo. “Autobuses-barricada: la nueva táctica del crimen en Río de Janeiro para cortar el paso a la policía”. *El País*, 18/10/2024. Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-10-18/autobuses-barricada-la-nueva-tactica-del-crimen-en-rio-de-janeiro-para-cortar-el-paso-a-la-policia.html>. Acesso

As barricadas se tornaram conhecidas como “tática de guerra”, assim como as seteiras, blindados e treinamentos de guerrilha entre membros do crime organizado.<sup>43</sup> Um dos locais identificados desses treinamentos foi no Complexo da Maré, em 2023.<sup>44</sup> E não é incomum que esse treinamento seja dado por egressos das Forças Armadas no Rio de Janeiro.<sup>45</sup> Investigações revelam que ex-paraquedistas e ex-fuzileiros navais recebem entre R\$ 3 mil e R\$ 5 mil por hora para treinar criminosos no uso de fuzis, pistolas e granadas.<sup>46</sup>

---

em: 10 nov. 2024.

- 43 A polícia faz a investigação e o indiciamento, como frente ao uso de tática de guerrilha pelo crime organizado. *A Tribuna*, 25/09/2023. Disponível em: <https://atribunaj.com.br/materia/crime-organizado-usa-taticas-de-guerrilha-na-mare-policia-indicia-1100>. Acesso em: 25 out. 2024.
- 44 Em 2023, o Fantástico revelou imagens exclusivas de criminosos realizando treinamentos de guerrilha no Complexo da Maré, próximo ao batalhão da PM, à UFRJ, ao Aeroporto do Galeão e à Avenida Brasil. As práticas incluíam simulações de combate, explosões, progressão tática e deslocamento noturno. A Maré, controlada por facções, funciona como centro de distribuição de armas e drogas na cidade. Os moradores vivem sob coerção e silêncio. Entre 2014 e 2015, o Exército e a Marinha ocuparam a região por 14 meses para implementar uma UPP, mas apesar do alto custo – mais de R\$ 600 milhões, 27 feridos e um militar morto –, o Estado não conseguiu restabelecer o controle. *G1*, 24/09/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/09/24/exclusivo-imagens-mostram-criminosos-dando-treinamento-de-guerrilha-no-complexo-da-mare.ghtml>. Acesso em: 23 out. 2024.
- 45 Ainda não se fez uma pesquisa sobre o número de egressos das Forças Armadas no Rio de Janeiro que acabam ingressando para o crime, após o período de formação. Muitas vezes, sem um encaminhamento profissional, apesar dos esforços dessas instituições, esses egressos levam um conhecimento precioso em armamentos, organização de tropas e até mesmo gestão de grupo, com ênfase para o teatro de guerra. Essa absorção pelo crime organizado é um dilema antigo no Rio de Janeiro e ainda não se tornou motivo de maior atenção.
- 46 Nesses treinamentos o objetivo é preparar os criminosos para o confronto urbano com a polícia, o controle de comunidades e rotas de fuga em terrenos irregulares. As polícias já identificam padrões táticos profissionais nas ações dos traficantes. *Veja*, 04/06/2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/>

A configuração do crime organizado no Rio de Janeiro, inclusive por essas táticas de treinamento, organização e modos de assalto, responde àquilo que David Kilcullen descreve como “guerrilhas urbanas”.<sup>47</sup> A literatura aborda os casos latino-americanos como reveladores de ações terroristas e capazes de abalar a estrutura do Estado,<sup>48</sup> tanto quanto atingir diretamente os direitos fundamentais da população.<sup>49</sup>

Essas considerações bastariam para a hipótese jurídica de caracterização de um Conflito Armado Não Internacional (CANI) no Brasil. Segundo Alexandre Shoji, esse reconhecimento implicaria a aplicação do Direito Internacional Humanitário (DIH), oferecendo maior proteção aos civis e orientando as ações estatais com base em normas próprias de conflito armado.<sup>50</sup> A jurisprudência internacional inclusive tende a responsabilizar o Estado por falhas na proteção de civis em zonas conflagradas. Ademais, aproxima essas organizações da tipificação de grupos terroristas, inclusive pela presença global das facções brasileiras.<sup>51</sup>

A constatação de Alessandro Visacro sobre os conflitos urbanos de que é “razoável admitir, portanto, que estamos diante de um

---

brasil/no-rio-ex-militares-ensinam-taticas-do-exercito-a-faccoes. Acesso em: 20 jul. 2024.

47 Kilcullen, David. *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

48 Kaldor, Mary. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press, 2012.

49 Charles, Thaise Feliciano. *ADPF 635: As Organizações Criminosas e as Operações Policiais à Luz dos Direitos Fundamentais*. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2024.

50 Shoji, Alexandre. A violência urbana e a evolução do crime organizado no Brasil sob a ótica do Direito Internacional Humanitário e da doutrina militar terrestre. DOI: <https://zenodo.org/records/15520295>. *Revista do Ministério Público Militar*, [S. l.], v. 52, n. 46, p. 403-450, 2025. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/460>. Acesso em: 7 jun. 2025.

51 Facções criminosas do Brasil têm presença global cada vez maior, diz estudo britânico. *CNN Brasil*, 2024, 20/03/2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/americo-martins/internacional/faccoes-criminosas-do-brasil-tem-presenca-global-cada-vez-maior-diz-estudo-britanico>. Acesso em: 10 mai. 2025.

fenômeno um ‘pouco’ mais complexo do que uma mera crise conjuntural de ordem política”,<sup>52</sup> cabe perfeitamente ao caso do Rio de Janeiro, por sua condição anômala e bárbara de violência. Os termos são fortes e revelam a realidade a partir da crise do poder e legitimidade do Estado que deflagra condições de guerra: “a ruptura do monopólio do uso da força e a admissão de espaços anárquicos têm gerado as condições necessárias de tempo e espaço para que a barbárie desprovida de limites seja praticada livre e impunemente”.<sup>53</sup>

### **A origem da crise de segurança pública é a chave para reverter o quadro**

A crise do Rio não começou com o governo de Leonel Brizola, vitorioso nas eleições de 1982. Sua ascensão foi, em grande medida, uma consequência do progressivo “esvaziamento” da cidade e do estado, um processo iniciado com a perda da capitalidade em 1960 e aprofundado pela desastrosa e antidemocrática fusão de 1975. Este Rio “sem dono”, órfão de seu papel nacional e com uma elite política local desarticulada, tornou-se um campo aberto para novas lideranças que, como Brizola, souberam capitalizar o descontentamento popular e a fragmentação do poder, mesmo sem obter maioria na *cidade-capital*.<sup>54</sup>

---

52 Visacro, Alessandro. *A guerra na Era da Informação*. São Paulo: Contexto, 2018, p. 172.

53 Visacro. *Ibidem*, p. 173.

54 O mais significativo do efeito do brizolismo no Rio de Janeiro é cultural. A ascensão de Brizola ao governo do estado fez parte de um folclore, como se a eleição de 1982, a primeira direta para governo do Estado depois o início do regime militar, teria um colorido a mais com um gaúcho, bem-falante e outrora inimigo do regime que entrava no ocaso. No governo, a proibição da polícia subir o morro abriu portas para a naturalização da ilegalidade, pois as concessionárias de energia e água também foram proibidas de cortar ligações clandestinas. O policiamento aéreo também foi restrito, tanto no primeiro, quanto no segundo governo (1990-1994), quando seu sucessor Nilo Batista promulgou a lei que regulava a atuação das aeronaves sobre as favelas.

RIO DE JANEIRO  
CAPITAL DO BRASIL

A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, implicou significativa perda de representatividade política para o novo Estado, especialmente no Senado. Embora a bancada de deputados federais tenha sido mantida em 46 – soma das anteriores –, o Rio passou a contar com apenas dois senadores, número igual ao de estados com populações muito menores, como o Espírito Santo. Essa distorção se agravou à medida que outros estados do Sudeste – como São Paulo e Minas Gerais – ampliaram suas bancadas nas eleições seguintes, enquanto o Rio permaneceu estagnado. O resultado foi o esvaziamento político de um dos centros históricos e econômicos do país, comprometendo sua capacidade de influenciar decisões nacionais e acentuando o desequilíbrio federativo na região Sudeste.

A fratura entre “cariocas e fluminenses”, entre a metrópole global e um interior com outras vocações, é uma ferida que a fusão não apenas não curou, mas infectou. O estado do Rio de Janeiro, em sua formação atual, é uma colcha de retalhos mal costurada, onde a capital, com seus dilemas monumentais e sua ressonância nacional, suga as energias e os recursos de um interior que se sente, e com razão, alijado e incompreendido. Um estado estranho a si próprio, incapaz de forjar uma identidade coesa e um projeto de futuro.

Além do impacto maior do “brizolismo”, que foi cultural, como uma espécie de frouxidão à impunidade e uma alienação sobre a gravidade da crise, as escolhas que sucessivamente sustaram as ações das polícias geraram um salvo-conduto para o crime organizado se estabelecer e se alastrar no Rio de Janeiro, e no Brasil. Desse modo, há décadas a segurança pública do Rio de Janeiro está num impasse. Escancaradamente se tornou algo muito além da capacidade normal

---

Essa legislação só foi modificada em 2001 (lei n. 27.795), alterando o alcance da anterior. E, desde 2020, até 2025, foi revivida a restrição pela decisão cautelar sobre a ADPF 635 (Munhoz, Sílvio Miranda. “ADPF 635 – Da apoteose à concentração. Um helicóptero na contramão da história”. In: Alves-Marreiros, Adriano (org.). *Guerra à Polícia: Reflexões sobre a ADPF 635*. Londrina: Editora E.D.A. – Educação, Direito e Alta Cultura, 2001, p. 32-33).

do estado do Rio de Janeiro, como seria de qualquer estado do país, ou mesmo do mundo, apesar de toda dedicação e treinamento dos policiais. Ao mesmo tempo falta às Forças Armadas engajamento legal para poderem atuar dentro do território. Outro motivo para a inação de Exército, Marinha e Aeronáutica é que só atuam a partir de operações de GLO, para terem preponderância e não ficaram a reboque do governo estadual, segundo sua própria natureza de força nacional.

Considerando que o problema é estrutural, é federativo, a proposta de federalização da cidade do Rio de Janeiro, transformando-a em um segundo Distrito Federal, e a conseqüente recriação do estado fluminense com sua capital histórica em Niterói, não é uma panaceia, mas a única saída estrutural à altura do desafio. Somente uma presença federal direta e permanente, com comando unificado e recursos adequados, poderá enfrentar a complexidade da segurança pública na metrópole, desarticular as redes de poder do crime organizado e restaurar a soberania nacional em áreas hoje reféns. Permitiria, ademais, que o restante do território fluminense se reencontrasse com suas próprias potencialidades, livre do peso desproporcional de uma capital que não consegue gerir nem ser gerida.

O Brasil precisa encarar o Rio de Janeiro não como um problema local, mas como um desafio à sua própria integridade e ao seu futuro como nação. A perpetuação do atual arranjo é consentir com a barbárie, é assistir passivamente à desintegração de um patrimônio que é de todos. A hora é de estadistas, de visão longa e de coragem para romper com os paradigmas falidos. A federalização do Rio é mais do que uma reforma administrativa; é um ato de resgate, um imperativo nacional.

## Referências

- CARBONARI, Flávia; LIMA, Renato Sergio de. Cidades Seguras (cap. 3). In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016.
- CHARLES, Thaise Feliciano. *ADPF 635: As Organizações Criminosas e*

- as Operações Policiais à Luz dos Direitos Fundamentais. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2024.
- DUARTE, A. R. ; RAMIRO JUNIOR, L. C. ; GUIMARÃES, G. F. R. Crise de autoridade e seus reflexos no Rio de Janeiro: uma análise da Intervenção Federal, do Programa Segurança Presente e da “guerra” no meio urbano. In: CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas; FERREIRA, Liers Pires; FAYAL, Ricardo Alfredo de Assis. (Org.). *O Rio sob Intervenção Federal: vivências e reflexões*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2022, v. 1.
- HIDALGO, David et al. Violência urbana e políticas de segurança: análise em quatro cidades latino-americanas. In: *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 47, n. 141, p. 165-182, mayo, 2021.
- HIRATA, D. et al. *Chacinas Policiais*. Relatório de Pesquisa. GENI/UFF e Instituto Fogo Cruzado, Rio de Janeiro, maio/2022.
- \_\_\_\_\_. *Chacinas Policiais no Rio de Janeiro: Estatização das mortes, mega chacinas policiais e impunidade*. Relatório de Pesquisa. GENI/UFF e Instituto Fogo Cruzado, Rio de Janeiro, abril/2023.
- KALDOR, Mary. *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press, 2012.
- KILCULLEN, David. *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LYNCH, Christian E.C.; SOUZA, Igor A. M. de; RAMIRO JUNIOR, Luiz C. *Rio 2º Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2021.
- MANSO, Bruno Paes. *A fé e o fuzil: Crime e religião no Brasil do século XXI*, 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2023.
- MENA, Fernando Carrión. Urbicide – The Liturgical Murder of the City. In: MENA, Fernando Carrión; PICO, Paulina Cepeda. *Urbicide. The Death of the City*. Cham: Springer, 2023.
- MOTTA, Marly; SARMENTO, Carlos Eduardo. *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MUNHOZ, Sílvio Miranda. ADPF 635 – Da apoteose à concentração. Um helicóptero na contramão da história. In: ALVES-MARREIROS, Adriano

- (org.). *Guerra à Polícia: Reflexões sobre a ADPF 635*. Londrina: Editora E.D.A. – Educação, Direito e Alta Cultura, 2021.
- NUNES, Guida. *Rio, metrópole de 300 favelas*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- PENHA, Osmar da Cunha. *O emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem na cidade do Rio de Janeiro de 1994 a 2017: impactos decorrentes e risco para a defesa da Pátria*. [Dissertação]. 167 f. Mestrado em Estudos Estratégicos – Universidade Federal Fluminense, Niterói: Instituto de Estudos Estratégicos, 2019.
- RIBEIRO, Wilton Soares. *A história do Caveirão e do GAM da PMERJ pelo seu criador*. 1ª ed. Maricá: Editora Proverbo, 2025.
- RIBEIRO, W. S.; ANDREOLI, S. B.; FERRI, C. P.; PRINCE, M., & MARI, J. J. (2009). Exposição à violência e problemas de saúde mental em países em desenvolvimento: uma revisão da literatura. In: *Brazilian Journal of Psychiatry*, 31, S49-S57.
- RIOS, José Arthur. A Declaração de Vancouver e o destino das cidades, em Carta Mensal. In: *Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio*, Rio de Janeiro, ano XXII – n. 262. Jan./1977.
- SHOJI, Alexandre. A violência urbana e a evolução do crime organizado no Brasil sob a ótica do Direito Internacional Humanitário e da doutrina militar terrestre. In: *Revista do Ministério Público Militar*, v. 52, n. 46, p. 403-450, 2025.
- SOUZA, F. M., DE VALENCIA, E., DAHL, C., & CAVALCANTI, M. T. (2011). A Violência urbana e suas consequências em um centro de atenção psicossocial na zona norte do município do Rio de Janeiro. In: *Saúde & Sociedade*, 20(2).
- SPENCER, David Elliott. El concepto de microsoberanía y su importancia para la soberanía estatal. In: *Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos*, Bogotá D.C., Colombia. Vol. 21, número 43, julio-septiembre 2023.
- VISACRO, Alessandro. *A guerra na Era da Informação*. São Paulo: Contexto, 2018.

# **FUNDAMENTOS PARA UMA FEDERAÇÃO ASSIMÉTRICA NO BRASIL: O CASO DO RIO DE JANEIRO E A REFORMULAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO**

---

*Leonam Liziero*<sup>1</sup>

## **O anseio por descentralização na Constituinte e dissonâncias da Constituição de 1988**

Como ponto introdutório, é essencial diferenciar os conceitos de federalismo e Estado federal, abandonando-se a concepção formalista. O federalismo é conceito sociopolítico, que não está contido (ainda que tenha correlação) no conceito de Estado federal. Assim, pode haver federalismo independentemente de uma prescrição na Constituição de um Estado. O federalismo carrega valores tais como: a mútua confiança, reciprocidade e heterogeneidade. Por sua vez, o Estado federal é determinado pela Constituição, nominalmente ou não, que estabelece um sistema de distribuição de poderes entre as unidades federativas, central e locais, e de representatividade nas decisões tomadas pelo poder soberano.

Não se pode dizer assim que em todo Estado federal está presente o federalismo ou que não há federalismo em Estados que não sejam federais. Além disso, também é importante observar que o federalismo é variável por cada história constitucional. Deste modo, ainda

---

1 Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela UERJ, com Pós-Doutorados em Direito pela UFRJ e pela UFPE. Professor Doutor do curso de Direito da UEPB. Professor do mestrado e do doutorado em Ciências Jurídicas da UFPB e do mestrado em Ciência Política da UFCG. Pesquisador sênior do ConState. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq – Monroe. Editor e advogado.

que tenham semelhanças, o federalismo brasileiro, desenvolvido nas condições ímpares da história política do Brasil, é único e tem uma lógica própria de funcionamento.

O cenário político na segunda metade da década de 1980 convergia para grande rejeição à estrutura centralista e autoritária do regime militar. Era de tom uníssono a opção por uma estrutura de Estado mais descentralizada e aproximada do sentido de federalismo que permeava os Constituintes e acadêmicos daquele momento.

Além de ser praticamente consenso entre os políticos, a descentralização se coaduna ao princípio federativo, de diferentes formas, como explicaram na Constituinte as autoridades acadêmicas convidadas a expor ou que foram de certa forma citadas.

Demonstra-se assim que a descentralização era a diretriz para o federalismo pensado na época, tanto pelos Constituintes, autoridades políticas que responsáveis pelo novo sistema federativo a ser adotado na Constituição de 1988 – especialmente tendo o apoio de todos os Relatores da Comissão de Organização do Estado e de suas subcomissões –, quanto das autoridades acadêmicas que puderam influenciar os políticos com suas exposições ou escritos.

O Estado Federal inaugurado no Brasil em 1988 estrutura-se com uma proposta mais descentralizadora que a da Constituição de 1967. Como resultado dos debates e votações da Constituinte, a Constituição de 1988, em seu texto final – após Anteprojetos das Subcomissões e das Comissões Temáticas, Projeto da Comissão de Sistematização e da de Redação – estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências.

Uma vez estabelecido esta repartição, havia imenso debate acadêmico sobre se tal sistema gerou um cenário descentralizador ou centralizador.<sup>2</sup> Assim, pode-se dizer que tanto há posições sobre os

---

2 Souza, Celina. Federal Republic of Brazil. In: Kincaid, John; Tarr, G. Alan. *A Global Dialogue on Federalism vol.1: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005, p. 84.

resultados descentralizadores da Constituição de 1988, quanto a respeito da centralização, ainda que menos que a Constituição de 1967. A grande relevância deste debate se mostra para encontrar as causas do movimento centralizador ocorrido com as reformas fiscais e com algumas leis dos anos 1990. Após esta década pode-se afirmar que o Brasil é um Estado federal centralizado, mas as razões desta centralização encontram-se justamente no fato da Constituição já originalmente ser centralizadora ou não.

Fernando Abrucio, em seu *Os Barões da Federação*, defende que as reformas fiscais dos anos 1990 foram causadas pelo cenário descentralizador presente na Constituição de 1988 e a falta de *accountability* do sistema federativo em controlar o poder dos governadores. Assim, “os governadores se fortaleceram no pleno nacional ao longo da redemocratização basicamente porque influenciaram grande parte dos deputados federais e senadores de seus respectivos Estados nas questões que tocaram no aspecto federativo”.<sup>3</sup>

Em posição contrária, defendendo que a centralização dos anos 1990 teve como causa uma estrutura já centralizada em 1988, Marta Arretche disserta que os criadores da Constituição um modelo de federação baseada em uma ampla autoridade da União com limitadas oportunidades institucionais de veto dos governadores no poderio decisório, respectivamente denominadas como tese da jurisdição e tese do poder de veto.

Segundo Arretche, não é dotada a Constituição de muitos mecanismos que permitem o veto por parte dos Estados e Municípios das decisões a nível federal, o que ocasiona que os entes federados fiquem suscetíveis de terem seu poder de tributar, o controle sobre suas receitas e a realização das políticas públicas tomadas pela União.<sup>4</sup> Da

---

3 Abrucio, Fernando Luiz. *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec – Departamento de Ciência Política da USP, 1998, p. 170.

4 Arretche, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de

mesma forma, Governadores e Prefeitos se mostraram incapazes de mobilizar suas bancadas para evitar a aprovação de leis que maximizassem o poder da União e, por consequência, limitassem mais ainda a autonomia dos entes subnacionais.

Assim, mostra-se o grande número de competências exclusivas e privativas da União (arts. 21 e 22 da Constituição de 1988) como modo de centralização do poder. Do mesmo modo, a enumeração das competências tributárias na União não permitia a formação de receita expressiva oriunda de tributação dos Estados e Municípios. O tributo de maior arrecadação dos Estados, o ICMS, fora alvo da Lei Kandir, que dentre as reformas fiscais, foi uma das de maior impacto.

A alta gama de possibilidades da União também se coaduna com a vontade política dos presidentes após 1988, de mobilizar bancadas para matérias centralizadoras, o que contraria a tese de Abrucio. Conforme Arretche apresenta em seus estudos, até 2006 os quatro presidentes tiveram agenda com matérias centralizadoras, como a Lei de Licitações ou as reformas fiscais.

O sistema brasileiro, assim, não possui mecanismos que os entes federados controlem as decisões da União, de modo que o rol de competências exclusivas e privativas na Constituição impede a participação maior dos governos subnacionais em decisões que afetem sua autonomia.<sup>5</sup>

Desta forma, o pouco poder de veto dos Estados se demonstra na tramitação de Emendas Constitucionais e no comportamento dos Senadores. Uma vez que impera o sistema igualitário entre os Estados, há o impedimento de coalizão dos Estados mais populosos contra os menos populosos. Desta forma, as alterações substanciais em matéria federativa precisam passar pela aprovação dos Senadores de Estados mais prejudicados pela limitação de autonomia.<sup>6</sup>

---

Janeiro: Editora FGV/Editora FIOCRUZ, 2012, p. 70.

5 *Ibidem*, p. 212.

6 Arretche, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 95, p. 39-57, 2013, p. 48.

Em relação às disposições originais da Constituição de 1988 e ao comportamento do Congresso Nacional nas questões federativas, pode-se concordar com Arretche que os mecanismos de veto e controle nas decisões sobre questões federativas são ineficazes no federalismo brasileiro. Assim, o Estado federal brasileiro é centralizador e, conforme a leitura que defendo, já o era originalmente em 1988.

### **Assimetria federativa e suas pré-condições**

Entre diversas qualidades nos estudos sobre federalismo, tais quais federalismo de cooperação e competição ou ainda federalismo centrípeto e centrífugo, há a categoria estrutural que distingue o federalismo simétrico do assimétrico e, conseqüentemente, Estado federal simétrico e Estado federal assimétrico.

Os Estados federais simétricos, preliminarmente, se caracterizam por terem todas as partes componentes com igualdade em autonomia e em representação perante o poder federal. Neste sentido, federações como Brasil e Estados Unidos são simétricas. As assimétricas, por sua vez, sempre apresentam diferenças estruturais entre as unidades federadas, seja por diferença no alcance de competência, seus ordenamentos jurídicos, seja por diferença em órgão de representação.<sup>7</sup>

A questão da assimetria federativa foi pouquíssima abordada no Brasil,<sup>8</sup> apesar de ter sido objeto de considerações dos citados autores de relevo para a construção do pensamento federativo, em especial Raul Machado Horta. Segundo ele, “poderá localizar-se no fenômeno

---

7 A assimetria é tema ainda pouco explorado, apesar de ser a realidade de muitas das federações no mundo contemporâneo. A discussão sobre assunto, segundo muitas fontes, encontra-se pela primeira vez explorada, no artigo *A Note on the Nature of Federalism*, de autoria de William S. Livingston, em 1952. Este trabalho de bastante repercussão demonstrar uma nova perspectiva, na qual era o alcance das diversidades em uma sociedade era o que definia o federalismo em um Estado, não a presença do termo na definição constitucional.

8 Cf. Liziero, Leonam. *Federalismo e Estado Federal*. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024.

fático, por deformação de institutos federais, como no ato normativo, mediante a criação de soluções autônomas, oferecidas pela norma jurídica”.<sup>9</sup> Por sua vez, Michael Burgess, o federalismo é princípio reitor no campo sociopolítico, enquanto federação é a forma de organização política prescrita pelo direito constitucional de um Estado.<sup>10</sup>

Tal distinção faz sentido ao ser aplicável ao caso brasileiro. Uma de suas definições para federalismo é um modelo constitucional, uma força valorativa que inspira o Estado federal. Este, por sua vez, “é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição federal, para instituí-lo”.<sup>11</sup> Assim, para a análise de Burgess, que pode ser adaptada na sua aplicação no Brasil, é preciso ter claro que federalismo e federação (ou Estado federal) são dois âmbitos diferentes, apesar de relacionados. Em todo caso, é possível demonstrar tais fatores no Brasil com base em indicadores, discursos da Constituinte de 1987/1988 ou ainda pela forma jurídica do Estado constitucional.

As pré-condições para a assimetria federativa podem ser tanto socioeconômicas quanto culturais, que podem ser encontradas no campo do ser de cada sociedade política, ou seja, podem ser verificadas empiricamente. Além disso, se coadunam com a natureza sociológica do federalismo esboçada por William Livingston.

Esses fatores indicam a repercussão que a assimetria terá na formação do Estado federal, uma vez que todos eles apresentam características assimétricas. Deste modo, a depender destas pré-condições, haverá maior ou menor influência na escolha da simetria, ou assimetria de direito nos Estados federais.

---

9 Horta, Raul Machado. Formas Simétricas e Assimétricas do Federalismo no Estado Moderno. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, n.1, 1988, p. 89.

10 Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.

11 Horta, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.22, n. 87, p.5-22, jul/set. 1985, p. 6.

### *a) Diversidades culturais e territorialidade*

Algumas diferenças entre membros de uma mesma sociedade são de grande relevância para o cenário político do federalismo. São observadas em diversos Estados, como as federações assimétricas Canadá e Alemanha, justificativas de divergências culturais vivendo sob mesmo território, ou ainda, como motivação para divisão de unidades federativas. Pode-se questionar o alcance das diversidades culturais dentro do Brasil. Ao analisar os debates na Constituinte de 1987/1988 para a formação do novo Estado federal, é demonstrável como a diversidade cultural é uma pré-condição do federalismo.

Além de ser exposta a defesa pela autonomia dos Estados, nas reuniões da Subcomissão dos Estados era trazida a questão da divisão de Estados existentes, alguns motivos entre os quais a diversidade cultural interna em algumas regiões desses Estados. Assim, foram propostas a criação dos Estados do Maranhão do Sul<sup>12</sup> e de Tocantins<sup>13</sup> (que acabou logrando êxito), com a alegação de imensa diferença cultural entre as populações do norte e do sul dos respectivos Estados do Maranhão e de Goiás.

Apesar da similaridade cultural entre determinadas populações

---

12 Na 8ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Estados foi dada a palavra ao representante do Comitê de Apoio Pró-Criação do Estado do Maranhão do Sul, Agostinho Noleto Soares. No início de seu discurso, deixa claro que a separação é uma ideia já enraizada entre os habitantes daquele local: “aquela região precisa desligar-se do Maranhão, com quem não de fato relações sociais, políticas, sociológicas e históricas que justifiquem persista a junção daquela área ao Estado, uma região tocantina chamada pré-Amazônia maranhense, com a capital em São Luís”.

13 Na 9ª Região Ordinária foi colocado em pauta a criação do Estado de Tocantins, defendida veementemente pelo Relator Siqueira Campos (PDC-GO): “criar obstáculo à aprovação pela Assembleia Nacional Constituinte da criação do Estado do Tocantins seria uma afronta à vontade política do povo goiano e não somente do povo nortense, seria uma atitude afrontosa à gente goiana diante de tantas manifestações”.

contidas na totalidade do povo brasileiro, fica evidente que as diversidades culturais são fatores que justificam o federalismo, inclusive motivando a criação de novas unidades federativas. Ainda assim, a assimetria surge nos graus de semelhança cultural nos diversos Estados, ainda que transpasse suas divisas.<sup>14</sup> O Brasil possui tais diversidades, que são características de Estados federais assimétricos, mas não em grau não elevado que possa justificar uma assimetria *de jure* na federação (pelo menos não em razão disto).

A territorialidade, por sua vez, é essencial para a formação da sociedade federalizada, conforme disserta Livingston.<sup>15</sup> Para uma experiência sociológica do federalismo, é necessário que diferentes grupos se concentrem territorialmente, se reconheçam como diferentes, mas que aceitem conviver sob um poder central que os atenda, formando uma identidade comum, ainda que internamente diversa. Na Constituinte de 1987/1988 se encontrava a discussão a comparação do desenvolvimento do federalismo pela via legal e o federalismo construído historicamente.

No Brasil, a territorialidade deve ser pensada com consonância com o desenvolvimento de seu território. Simultaneamente à formação territorial, houve a consolidação da identidade nacional, vinculando sociedades a espaços geográficos. A territorialidade é uma precondição da assimetria federativa no Brasil porque permite identificar sociedades com culturas específicas em localidades distintas; caso contrário não haveria tantos projetos de divisão de Estados na Subcomissão da Assembleia Constituinte destinada a eles.

---

14 Kugelmas, Eduardo; Sola, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: *Tempo Social*. v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999, p. 69.

15 Livingston, William S. A Note on the Nature of Federalism. In: *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 84.

## *b) Desigualdades socioeconômicas*

No Brasil as desigualdades socioeconômicas são notórias em todos os graus, seja nos Estados, seja nos Municípios. Assim, há unidades federativas que necessitam mais de recursos oriundos da União. O cenário político é continuamente de Estados mais ricos – o que Osny Duarte Pereira denominava como imperialismo interno na federação – que disputam o poder político a nível federal com os Estados mais pobres, com menos população, mas mais numerosos.

As desigualdades socioeconômicas também se inserem como pré-condição para a assimetria federativa, com relações tanto com a territorialidade quanto com as diversidades culturais. Sendo, já na época da Constituinte de 1987/1988, um país com tais desigualdades enraizadas em sua história política, não é demais notar que a Constituição representou muitos avanços para a atenuação dos desníveis sociais.

Especialmente no tocante a tais desigualdades, é importante considerar que unidades mais pobres tendem a ter populações mais pobres e com menor acesso a serviços básicos, ainda que sejam os mais necessitados. Além disso, o fator pode ser cumulativo com a concentração de determinada minoria em Estados ou regiões menos desenvolvidas.

O PIB, como indicador socioeconômico, serve para demonstrar a enorme desigualdade entre as unidades federativas brasileiras. O Brasil possui 27 unidades federativas a nível estadual, o Distrito Federal e 26 Estados; estes por sua vez se subdividem ao todo em 5.570 Municípios. O maior PIB entre os Estados pertence a São Paulo, com valor superior ao dobro do segundo colocado, Rio de Janeiro e ao triplo do terceiro, Minas Gerais.<sup>16</sup>

Se apenas entre os três Estados com maior PIB (os três concentrados em uma mesma região do país) há notória desigualdade, ao pensar no cenário brasileiro como um todo, o grau se mostra bem

---

16 IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>. Acesso em: 11 set. 2020.

maior: cinco Estados concentram quase dois terços do PIB nacional, enquanto os cinco mais pobres não somam dois por cento.<sup>17</sup>

E ainda mais discrepante o nível de diferenças entre Municípios. O grau de diferença é tão elevado que muitos Municípios são mais ricos que alguns Estados. O Município de São Paulo, que no sistema simétrico brasileiro recebe tratamento formal igual outros Municípios, só não possui PIB superior ao próprio Estado de São Paulo e ao Estado do Rio de Janeiro.

As desigualdades entre os Municípios, reconhecidas a partir de 1988 como unidade federativa, também servem para demonstrar os índices assimétricos fáticos do Estado federal brasileiro. Ainda que sob fortes críticas de constitucionalistas, a elevação do Município a ente federativo implica necessariamente em pensar o Estado federal como união também destes entes. E nisto, a desigualdade entre as partes fica mais evidente ainda.

Como exemplo, pode-se comparar os Municípios de São Paulo e de Teresina. São Paulo possui o maior PIB do país e Teresina o vigésimo. Em comparação ao *per capita*, respectivamente, ocupam o terceiro e o vigésimo sexto lugar.<sup>18</sup> Certamente, o Município de Teresina necessita mais de receita provinda da cooperação, o que é correto de acordo com o pensamento federativo pretendido em 1988. São Paulo, por sua vez, não requer receita e possui, portanto, maior autonomia financeira para gerir suas próprias políticas públicas. Perceba-se, porém, que os dois Municípios possuem a mesma competência constitucional, uma vez que a Constituição não distingue materialmente as unidades federativas em relação à repartição dos poderes.

Nesse sentido, uma federação que trate todos as unidades federativas do mesmo grau como iguais podem contribuir para agravar a desigualdade.<sup>19</sup> Uma federação que seja centralizadora com a fi-

---

17 *Idem.*

18 *Idem.*

19 Com as reformas fiscais dos anos 1990, a simétrica centralização econômica

nalidade de desenvolver os Estados empobrecidos – como o Estado desenvolvimentista no Brasil, por meio das superintendências – pode gerar um cenário no qual o federalismo se enfraqueça.<sup>20</sup> O Estado Social e Democrático de Direito, alicerçado pela Constituição de 1988, pode ter seus objetivos, como erradicação da pobreza e redução das desigualdades, dificultados pela aplicação de uma mesma regra a todos os Estados, ainda que as diferenças socioeconômicas entre eles sejam notáveis e que alguns deles dependam mais de recursos da União que outros. Assim, relações simétricas podem levar a desigualdades ainda maiores.

---

provocou maior desigualdade entre os Estados e Municípios graças ao Fundo Social de Emergência – FSE, transformado depois no Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e finalmente na Desvinculação de Receitas da União – DRU. O atual sistema de desvinculação, o DRU, até a data de sua vigência, 31 de dezembro de 2023, desvinculado de órgão, fundo ou despesa, 30% da arrecadação da União de impostos e contribuições. Apenas 70% da arrecadação de tributos vinculados são utilizados em suas finalidades; o restante, aplicados em outras áreas. Note-se que até a Emenda Constitucional nº 93/2016, o percentual de desvinculação era de 20% e se aplicava também a impostos. Dessa forma, houve clara limitação aos recursos destinados às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme o art. 159, I, c, da Constituição de 1988, em razão do poder decisório da União sobre a destinação dos recursos. Conforme a pesquisa de Arretche, os Senadores tendem mais a se posicionar conforme seus partidos do que com os interesses dos governos estaduais, o que fragilizou a vinculação destinada às localidades mais pobres do Brasil.

- 20 “Regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades social e regional no Brasil. Em primeiro lugar, o crescimento foi concentrado nas Regiões Sul e Sudeste. O que se reflete em uma grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento desse fato esteja na origem das políticas fiscais distributivas, estas, historicamente, produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários”. (Arretche, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora FIOCRUZ, 2012, p. 181).

### c) Demografia

A comparação entre as populações de diferentes Estados é relacionada com o que Tarlton explica sobre a questão da representatividade no federalismo.<sup>21</sup> A Constituição de um Estado federal pode determinar que os Estados tenham números diferentes de representantes perante o poder central ou que, em caso de igualdade, o peso deles possa ter alguma diferença. Esta questão será melhor explorada à frente, quando forem expostos os resultados assimétricos.

A demografia, por sua vez, é impactada por fatores geográficos, culturais e socioeconômicos. Nota-se, assim, o fluxo migratório em um mesmo Estado federal, especialmente nos de grande dimensão territorial, influenciados por fatores como clima ou cisão de grupos. Assim como em outras federações, o federalismo brasileiro também é influenciado pela demografia. Na época da Constituinte de 1987/1988 já era notável o padrão discrepante da demografia no território brasileiro, com esparsa povoamento das Regiões Norte e Centro-Oeste e grande concentração na Região Sudeste.

No censo de 1980, que segundo os dados é o mais próximo da Constituinte antes de sua realização, a população da Região Norte era de pouco menos de 6 milhões de habitantes e a da Centro-Oeste era de pouco mais de 7 milhões e meio. Pode-se verificar a discrepância com a Região Nordeste, que na época contava com pouco mais de 35 milhões, a Região Sul com cerca de 19 milhões e a Sudeste com seus pouco mais de 51 milhões. Somente o Estado de São Paulo, com seus aproximados, à época, 25 milhões de habitantes, superava demograficamente as Regiões Norte e Centro-Oeste somadas.

A demografia acaba sendo um resultado da história política e econômica brasileira. Há razões pelas quais o Sudeste acabou mais desenvolvido que as outras Regiões, além de ser mais povoado. Uma

---

21 Tarlton, Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism. In: *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 27, n. 4, p. 861-874, nov. 1965.

vez que recebeu um índice de fluxos imigratórios e migratórios muito maior que as outras regiões. Fica evidente que há notável desequilíbrio fático na formação do federalismo brasileiro, inclusive sua reafirmação na Constituinte de 1987/1988.

A tentativa de criação de novos Estados na Subcomissão dos Estados da Constituinte tinha como objetivo, entre outros, impactar no comportamento populacional e reverter os fluxos habituais para os Estados do Sudeste.

Há clara interconexão entre demografia e territorialidade. A criação de novos Estados poderia criar novos centros de poder, o que proporcionaria um fluxo migratório mais disperso do que o então – e atual – para a região Sudeste. Parece que a partir dos debates na Constituinte, é possível perceber que a criação de novos Estados pretensiosamente poderia reduzir as desigualdades econômicas e equilibrar melhor o índice demográfico do País.

### **Soluções pela assimetria federativa *de jure***

#### *Um Senado assimétrico?*

A diferença básica entre um Senado simétrico e um assimétrico é a distribuição de cadeiras entre os ocupantes por unidades federativas. Se houver igual peso nos votos e igual distribuição de vagas entre os Estados, será simétrico o Senado. Caso haja qualquer diferença na composição, de modo que um Estado tenha mais peso do que outro no órgão, de modo semelhante à Câmara Baixa, o Senado será assimétrico, resultando em uma assimetria de direito. Por sua vez, em Senados assimétricos há o reconhecimento da existência de pesos diferentes em seus votos ou número de vagas diferente a depender da unidade federativa.

Para o Brasil, inicialmente, pode-se dizer que seu Senado não deveria ser formado por representantes dos estados sem igual número. Em federações assimétricas com assimetria justificável pelas pré-condições, como Canadá e Alemanha, o número de habitantes por unidade

federativa influencia na composição da Câmara Alta. Se no Brasil as o grau de assimetria nas pré-condições é elevado em demasia.

Pode-se assim especular que a composição assimétrica do Senado brasileiro é uma forma de equilibrar as desigualdades demográficas dos Estados, diminuindo o déficit de representatividade e aumentando, para os Estados mais populosos, a influência na tomada de decisão de interesse nacional, sobretudo nas alterações da Constituição.

O Senado no Brasil, como demonstram as pesquisas de Marta Arretche,<sup>22</sup> funciona como uma segunda Câmara dos Deputados, de modo a não cumprir sua função de “Casa Representativa dos Estados”. Nas decisões, os senadores tendem predominantemente a se alinhar às orientações de seus partidos políticos do que os interesses do Estado que representam. Deste modo, a atuação do Senado brasileiro (levado também pela própria institucionalidade) também contribui para se verificar a tese do veto, segundo a qual a Constituição não prevê mecanismos de defesa dos Estados contra decisões da União.<sup>23</sup> O Senado é, pois, União.

No modelo atual do Senado brasileiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que concentram significativos 40% da população brasileira, somam apenas 9 votos no Senado. A diferença demográfica é evidente. Isso significa que a vontade de senadores eleitos majoritariamente por 40% da população representa pouco mais de 11% dos votos desta casa legislativa.

Por outro lado, os três Estados menos populosos do Brasil, Acre, Amapá e Roraima, juntos têm cerca de 1% da população brasileira, mas no Senado são representados pelos mesmos 9 senadores. É evidente o desequilíbrio que a configuração simétrica do Senado estabelece: 40% da população brasileira tem a mesma representação que 1% dela; o número de senadores é o mesmo, o peso dos votos é o mesmo.

---

22 Arretche, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora FIOCRUZ, 2012.

23 *Idem*.

A premissa de tratamento igualitário aos Estados acaba por trazer este déficit democrático ao Senado.

No jogo político, Estados com menor população acabam obtendo maiores vantagens, graças à igualdade de representação no Senado, aliada ao sistema proporcional vigente da Câmara dos Deputados. Esta vantagem surge em especial no tocante à reforma constitucional e toca em um dos pontos mais sensíveis do pacto federativo.

A composição simétrica do Senado Federal, que garante o mesmo número de senadores para cada Estado, gera um desequilíbrio significativo. Regiões como o Norte e o Nordeste, que concentram cerca de 36% da população brasileira, acabam tendo maior facilidade para formar maiorias qualificadas necessárias à aprovação de Emendas Constitucionais. Por outro lado, os Estados do Sul e Sudeste, de onde provém grande parte da arrecadação da União, sustentam financeiramente a Federação, mas dispõem de reduzido poder de veto diante de decisões que possam contrariar seus interesses.

É claro que não se pode imaginar facilmente uma articulação deliberada entre Estados do Norte e Nordeste contra os do Sudeste, até porque o funcionamento do Senado dificulta esse tipo de conluio. Além disso, trata-se, em geral, de Estados com menor capacidade financeira em comparação aos do Sul e Sudeste. Ainda assim, o déficit representativo é evidente: Estados com grande população não têm instrumentos eficazes de defesa institucional contra articulações políticas no âmbito da União – vale sempre lembrar que o Senado representa a União, e não os Estados isoladamente.

Como se não fosse o bastante o desequilíbrio na representatividade, outra problemática é seu exercício. Ao invés do arranjo corresponder ao Estado que representam, o alinhamento dos Senadores é quase puramente político-partidário. Conforme demonstrado

nas pesquisas de Arretche<sup>24</sup> e Limongi<sup>25</sup>, no momento dos votos, os Senadores demonstram mais fidelidade à bancada de seus partidos que aos governos de seus Estados.

Sem a pretensão de ser uma solução para a resolução destes problemas federativos no Senado, é possível teorizar alguns resultados assimétricos para o Senado, baseado em Estados federais assimétricos, bem como na própria União Europeia, bloco econômico de estrutura claramente assimétrica.

### *Proposta 1*

O Senado poderia ser composto assimetricamente, com número diferente de senadores por Estado. A pré-condição de demografia parece ser adequada como indicador para estabelecer quantos senadores cada um dos Estados e o Distrito Federal deveria ter representados no Senado. Assim, Estados mais populosos e que contribuem mais para a União seriam melhor representados. Tal proporção deve obedecer ao elevado grau de assimetria existente no Brasil, em que apenas o Estado de São Paulo concentra cerca de 20% da população (IBGE, 2016). Deste modo, buscar-se-ia maior equilíbrio com o número diferente de senadores em algumas unidades federativas.

Inicialmente, abandona-se a ideia de que cada Estado deva ter 3 senadores. Esta atual divisão apenas contribui para retroalimentar o cenário de dependência dos Estados da União. Utilizando-se a demografia como critério, não é demais pensar que os Estados com maior população deveriam ter mais senadores. Pode-se, assim, pensar em um número mínimo de senadores por Estado, como dois, e um valor variável pela população segundo estimativas realizadas no ano

---

24 Arretche, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora FIOCRUZ, 2012.

25 Limongi, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. In: *Novos Estudos*. Cebrap, n.76, São Paulo, p. 17-41, 2006.

anterior à eleição. Deste modo, por exemplo, se for estabelecido um senador por Estado a cada dez milhões de habitantes, somados ao número fixo de dois, poderia haver maior equilíbrio entre as unidades federativas representadas no Senado.

Nessa hipótese, ao invés dos 81 atuais senadores, haveria no mínimo 2 para cada Estado, perfazendo 54 senadores. Além do mais, os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Rio de Janeiro teriam cada um 1 senador a mais, Minas Gerais teria 2 a mais e São Paulo 4 a mais. O total seria de 64 senadores. Esta composição possibilita maior mecanismo de veto em relação às Emendas Constitucionais. Neste cenário, conforme a maioria qualificada para aprovação de qualquer Emenda Constitucional, de 3/5 da Casa Legislativa, tem-se a aprovação necessária de 39 senadores.

Em todo caso, há ainda o problema do (maior) equilíbrio possível a ser alcançado. Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro são mais ricos e possuem populações maiores. Há que se buscar, portanto, um modo de se evitar que também se tornem desequilibrados de tal modo a ofuscarem Estados não tão favorecidos economicamente e sem tanta população. Para tanto, ainda que seja desejável maior tempo de reflexão, proponho o desenvolvimento de algum coeficiente de equilíbrio decisório, a exemplo do previsto no Tratado de Lisboa e no Tratado de Funcionamento da União Europeia sobre o Conselho deste bloco econômico.

Segundo o previsto nos citados tratados, a tomada de decisões nas quais se exijam maioria qualificada depende de uma minoria de bloqueio. Esta minoria deve ser composta de pelo menos o número de membros do Conselho da União Europeia que represente mais de 35% dos Estados-membros, mais um membro. Como a Constituição de 1988 prevê como maioria qualificada para qualquer Emenda à Constituição o número de 3/5 da Casa Legislativa, vê-se que 60% dos senadores precisam concordar com a proposta para ser aprovada, não se levando em conta condições materiais e assimetrias dos Estados “representados” no Senado. Assim, proponho que o Senado tenha

uma “cláusula de minoria de bloqueio”, em que seja necessária que não somente 60% dos membros do Senado concordem, mas também que não seja “bloqueada” pela articulação de senadores de Estados cuja representação se articule em pelo menos 40% da população brasileira. Para isso, seria necessário pensar uma pré-configuração, o que se pode denominar como uma dupla maioria.

Cada voto de senador tem o mesmo peso, mas no cenário aqui proposto, alguns Estados teriam número de senadores diferentes. De modo compensatório ao número maior de senadores, cada bancada de Estados acima de dois senadores necessitaria ter uma articulação entre si, de modo a (talvez) transpassar um pouco os interesses partidários. Deste modo, para que os votos de senadores sejam capazes de bloquear uma Emenda Constitucional, ainda que atinja o quórum exigido pela Constituição, nos Estados com mais de dois senadores, deve-se exigir ao menos uma maioria simples da bancada do Estado para poder contar sua população no coeficiente da minoria de bloqueio. Chamarei aqui este mínimo necessário de “consenso mínimo”.

Nessa “Proposta 1”, para ser capaz de bloquear uma PEC prejudicial ao seu Estado, por exemplo, São Paulo necessitaria de 4 contra, Minas Gerais 3, Rio de Janeiro, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul 2. Deste modo, São Paulo ou Rio de Janeiro, por exemplo, teriam alguma chance maior de se articular contra alguma medida da União que possa prejudicar sua autonomia, mas para tal necessitariam de realizar uma arrojada articulação, de modo a compensar o maior número de senadores (devido às suas maiores populações).

### *Proposta 2*

Outro modelo a ser pensado pode ser baseado no *Bundesrat* alemão. O *Bundesrat* é formado por representantes do Poder Executivo *das Länder*, variando seu número de 3 a 6 a depender da população. É possível pensar o Senado brasileiro assimétrico baseado em seu modelo de distribuição.

O Senado assim teria a divisão de suas cadeiras com base em uma estimativa populacional da mesma forma que o *Bundesrat*, apesar das diferenças populacionais entre Brasil e Alemanha. Ao se considerar as estimativas populacionais do Brasil, pode-se pensar na seguinte proposta de configuração assimétrica: para Estados com até 8 milhões de habitantes, 2 senadores; entre 8 e 12 milhões, 4 senadores; 12 a 16 milhões, 5 senadores; 16 a 20 milhões, 6 senadores; 20 a 24 milhões, 7 senadores; acima de 24 milhões, 8 senadores.

Nessa hipótese, segundo as estatísticas oficiais, o Senado teria a seguinte composição: São Paulo, 8 senadores; Minas Gerais, 7 senadores; Rio de Janeiro, 6 senadores; Bahia, 5 senadores; Pará, Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, 4 senadores cada; e o restante dos Estados com 2 senadores cada um, perfazendo um total de 82 senadores.

Os problemas de desequilíbrio regionais nesta hipótese também não estariam presentes. Veja-se: para aprovação de qualquer Emenda Constitucional, senadores de estados do Norte e Nordeste não teriam o predomínio para a aprovação caso se articulassem. Seus dezesseis Estados, sendo considerados os mais populosos com mais representantes, somariam 41 senadores, que corresponde a um número de votos bem inferior para aprovação de um projeto sem a participação de ao menos um senador dos estados do Sul ou Sudeste. Neste cenário, a maioria qualificada de 3/5 para a aprovação de uma Emenda Constitucional seria de 50 votos. Assim, ainda que angariassem todos os votos dos estados da Região Centro-Oeste, uma iniciativa não conseguiria aprovação alguma se não tivessem ao menos a concordância de um senador de um dos estados do Sul ou do Sudeste.

Nesse caso também poderia se pensar do mesmo como a proposta anterior, o estabelecimento da cláusula de bloqueio de minoria, de modo a evitar que decisões que afetem diretamente a autonomia de Estados sejam tomadas por um número de senadores que não represente, ao menos, 60% da população brasileira. Esta proposta, ainda que crie uma maior diferença do número de senadores em relação

à primeira, dificultaria a articulação interna da bancada, uma vez que se exigiria ainda um número maior para validarem a cláusula de bloqueio da minoria. O consenso mínimo de São Paulo, por exemplo, nesta Proposta 2 seria o voto contrário de 5 senadores (no total aqui proposto de 8) para que seus mais de 40 milhões de habitantes possam ser computados no cálculo do bloqueio da minoria, ou seja, 40% da população brasileira.

Acerca da representação do Poder não é demais lembrar que o voto direto dos senadores, conforme Paulo Bonavides<sup>26</sup>, enfraqueceu a instituição federativa, com a formação do Senado republicano brasileiro aos moldes do estadunidense. Desta maneira, o funcionamento da instituição da forma como funciona o *Bundesrat* deixa mais evidente os propósitos de representação dos Estados, uma vez que seus integrantes seriam escolhidos pelos Governadores ou mesmo pelo Parlamento estadual. Esta é uma questão que pretendo abordar em pesquisas futuras.

### *Assimetria nas ordens jurídicas federadas*

Outro aspecto da assimetria federativa a ser explorado é a diferença entre a produção jurídica das unidades que compõem um Estado federal. Conforme visto, este é um aspecto da assimetria de direito, uma vez que tais normas dependem da vontade de autoridades públicas investidas constitucionalmente para serem emanadas.

Em diversos Estados federais assimétricos, como Canadá e Rússia, é observável clara desigualdade relacionada a competências para produzir determinados tipos de normas, o que gera ordenamentos jurídicos em iguais níveis, mas com diferença em seus conteúdos. Nestes Estados, a legislação da União não é aplicada de modo uniforme em toda extensão territorial, havendo, portanto, diferença na

---

26 Bonavides, Paulo. O Senado e a Crise da Federação. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 13, n. 50, p. 83-94, abr./jun. 1976, p. 87.

submissão a depender de qual unidade federativa o destinatário da norma estiver localizado.

Ao contrário desses Estados federais assimétricos, no Brasil a simetria entre as unidades federativas é regra desde a Constituição de 1891. Desta forma, cada Estado brasileiro possui, independentemente de seu tamanho, população, riqueza ou quaisquer outros indicadores, as mesmas competências legislativas e executivas. Com exceção do Distrito Federal, que possui características de Estado e Município, a Federação brasileira não considera as elevadas diferenças fáticas e sociopolíticas para definir competências.

Há paridade entre todos os Estados, tanto em relação à participação quanto em relação à autonomia, assim como entre todos os municípios, que, não importando suas características particulares, são iguais entre si. Assim, juridicamente para a ordem federal brasileira, não há Estado mais autônomo que outro, tampouco município mais autônomo que os demais.

Deste modo, percebe-se uma verdadeira uniformização do direito estabelecida pela ordem constitucional de 1988 ao instituir o complexo sistema de repartição de competências. Além de enumerar as competências da União – com a maior parte das matérias –, o texto enumera as dos Estados de modo comum e concorrente, não permitindo que haja de modo imediato poderes para seus órgãos legislativos emitirem normas de matérias além das previstas.

Não se permite, deste modo, uma descentralização do direito. As normas jurídicas emitidas pelos Estados são, em boa parte, regulamentações a nível estadual de normas federais naquilo que não for proibido pelo poder central. Como não há espaços que os Estados possam legislar ou executar exclusivamente determinados conteúdos, observa-se sempre um paralelo das matérias dos arts. 23 e 24 com a legislação federal ou com ações do governo da União. Como a União avocou para si na Constituinte de 1987/1988 a maior parte das competências, apesar de todo o discurso a favor da descentralização, verifica-se que a própria repartição entre União, Estados e Municípios, da

forma como foi pensada, acabou se revelando como centralizadora de acordo com os efeitos nos anos posteriores.

Em relação às competências das unidades federativas, a simetria de direito na Federação brasileira retroalimenta o cenário de centralização em dois aspectos: (i) em razão da grande quantidade de competências enumeradas da União, o que acaba impossibilitando o exercício das competências reservadas dos Estados; (ii) pela uniformização que acaba gerando nas unidades da Federação, com realidades muito distintas. Neste ponto, o Estado federal brasileiro prima pela igualdade formal entre os entes federativos.

Veja-se como exemplo a concentração efetuada por algumas leis federais dos anos 1990, conforme observado por Marta Arretche.<sup>27</sup> A Lei Licitações e Contratos é exemplo claro de como há disparidades em sua aplicabilidade em entes federativos de mesmo grau, mas materialmente diversos. Em Estados, pode-se comparar São Paulo, com a maior população do país, ao Amapá, cuja população se mostra inferior a quarenta vezes. Em todos os dois Estados, com contingentes populacionais tão diversos, a lei se aplica igualmente, não levando em conta as particularidades de cada Estado e que poderiam influenciar o procedimento licitatório, especialmente no tocante à burocracia estabelecida. Já em relação aos Municípios, as discrepâncias ficam mais evidentes, uma vez que se equiparam formalmente em relação à União metrópoles e pequenas cidades do interior com pouca estrutura. Os dois extremos se submetem à mesma legislação federal, o que, ao mesmo tempo, pode oferecer segurança jurídica e controle para grandes cidades, pode também significar empecilhos que dificultam o exercício das competências.

A repartição de competências de modo assimétrico, a exemplo das Federações do Canadá e da Rússia, poderia significar maior independência do governo federal em relação às suas normas,

---

27 Arretche, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora FIOCRUZ, 2012, p. 55.

consequentemente maior autonomia e descentralização na configuração do Estado federal brasileiro. O caminho em nível constitucional seria uma grande reforma da repartição de competências, descentralizando algumas atuais da União para os Estados ou algumas competências específicas para alguns Estados determinados. Deste modo, seria possível que alguns Estados recebessem, caso justificável, competência para legislar sobre direito civil e comercial, enquanto outros poderiam receber competência para legislar sobre direito agrário.

Embora não existindo na ordem brasileira diferenças entre unidades federativas de mesmo grau, há possibilidade prevista constitucionalmente de configurar assimetricamente sem alteração por emenda constitucional, dentro da repartição de competências estabelecida. A previsão do art. 22, parágrafo único, se mostra como alternativa para estabelecer uma assimetria de direito na ordem constitucional. Este dispositivo se perfaz da técnica de delegação de competências importada do federalismo alemão e representa um mecanismo de descentralização do Estado federal, apesar do aspecto centralizador da repartição de competências no texto constitucional.

Conforme este dispositivo, lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre matérias dispostas no artigo, ou seja, matérias de competência privativa da União. Assim, segundo é possível interpretar a norma, a União, detentora de grande número de tais competências, pode delegar uma ou alguma delas aos Estados. A própria União, em sua atividade legislativa, pode decidir pela descentralização a nível infraconstitucional.

É possível, dentro das matérias enumeradas no art. 22, como direito civil ou direito penal, a delegação de questões específicas, como regime de casamento ou penas para determinados crimes. Pela interpretação do parágrafo único do art. 22, não há vedação alguma a conferir delegações diversas a diferentes Estados. Desta forma, por meio deste dispositivo, a Constituição Federal de 1988 traz um modo de instituir a assimetria de direito, ao possibilitar que Estados tenham ordenamentos jurídicos provenientes de competências diversas.

Esse dispositivo é um importante mecanismo de descentralização do federalismo brasileiro, bem como de fazer possível a assimetria de direito no Brasil em relação às competências dos Estados para adequação às pré-condições federalismo assimétrico. Desta forma, por meio de lei complementar, a União pode conceder a um ou alguns Estados, a depender de suas características peculiares, mais competências legislativas, o que, por consequência, levaria a uma descentralização não uniforme.

Apesar de ser um mecanismo de descentralização para os Estados, a norma constitucional não abre tal caminho para os Municípios. Deste modo, a discrepância material entre estes entes federativos, conforme anteriormente mencionado, não consegue ser ajustada com delegação de competências para os de grande porte, por exemplo. O disposto no art. 22, parágrafo único, portanto, não permite que os municípios possam ter tratamento diferenciado pela União – já que as competências são estabelecidas somente pela Constituição Federal, o que acaba tendencialmente pela uniformidade de suas legislações e atividades.

### **A particularidade do Rio de Janeiro (o único “Município Federal” do Brasil)**

A Cidade do Rio de Janeiro tem servido ao Brasil como seu principal símbolo.<sup>28</sup> Como única cidade imperial das Américas após as independências, a cidade do Rio de Janeiro e, por consequência, o Estado fluminense, tem particularidades que remontam sempre à análise de sua história. Como primeira capital do Brasil enquanto Estado independente e primeira capital do Brasil enquanto Estado federal, a cidade do Rio de Janeiro guarda ainda vínculos específicos com a União e problemas não resolvidos até a atualidade.

O Rio de Janeiro evidentemente não é um Estado como outro qualquer perante a União. É o que desenvolve Christian Lynch em dois artigos publicados em 2017 que, apesar de escritos antes da

---

28 Lynch, Christian Edward Cyril. Questão de Urgência Nacional: O Rio como (2º) Distrito Federal. In: *Insight Inteligência*. n. 76, p. 18-43, 2017, p. 20.

intervenção, demonstram o porquê da especificidade de alguns dos problemas do Rio de Janeiro. As razões que levaram à intervenção podem melhor ser compreendidas com as leituras destes dois trabalhos acadêmicos. O Estado, como menciona Lynch, “apresenta uma crise específica, muito mais profunda e duradoura. Suas causas são históricas e não apenas econômicas, mas também políticas”.<sup>29</sup> O Rio de Janeiro “tem uma história e uma cultura política muito particulares, que tornam seu funcionamento mais complexo e disfuncional, fato que ajuda a explicar sua decadência econômica e política”.<sup>30</sup>

O fato de o Rio de Janeiro ter sido o Distrito Federal de 1891 até 1960 trouxe consequências para sua história social e política. Diferentemente de outros estados e capitais, o Rio de Janeiro não criou uma identidade própria, específica: culturalmente o Rio de Janeiro era a síntese do Brasil. O Rio de Janeiro como uma capital de Estado, do Estado homônimo, data de 1975, com a extinção do então Estado da Guanabara, que correspondia à área do atual município. A fusão ocorreu pela Lei Complementar nº 20. Perceba-se que, apesar de ter sido fundada em 1565, exerce a função de capital de uma unidade federativa há menos de 50 anos.

A mudança da capital federal para o planalto central, realizada durante o mandato de Juscelino Kubitschek, conforme se verifica na pesquisa de Lynch, muito além da motivação de desenvolvimento do interior do país, era interessante para a perpetuação das oligarquias brasileiras, especialmente aos membros do PSD, partido do presidente e que era o mais oligárquico dos existentes até então.<sup>31</sup>

Apesar da inauguração de Brasília em 21 de abril de 1960, a então cidade-Estado da Guanabara continuou sediando diversas atividades do Poder Federal. Apenas com a ditadura militar o processo de transferência para a nova capital foi acelerado, com muitos ministérios e

---

29 *Idem.*

30 *Ibidem*, p. 21.

31 *Ibidem*, p. 23.

órgãos da administração indireta começando a funcionar em meados dos anos 1970.

Segundo observa Lynch, durante o governo Médici, há enorme esforço para modificar culturalmente o Estado da Guanabara; a pretensão era esvaziar a cultura de capital do país e transmutá-la em uma cultura estadualista.<sup>32</sup> Deste modo, o interesse da União era que a Guanabara se tornasse culturalmente um Estado como os demais. Todavia, as complexas relações federativas brasileiras, dotadas do já mencionado elevado grau de assimetria, levaram a União a provocar mais um duro golpe na população carioca.

Na década de 1970, São Paulo já despontava como o grande centro populacional e financeiro do Brasil, com grande influência nacional. Para deter o avanço do Estado bandeirante e equilibrar as relações no Sudeste, especialmente em relação a Rio de Janeiro e Minas Gerais, a eliminação do Estado da Guanabara estava presente na estratégia geopolítica do governo Geisel.<sup>33</sup>

Sem consulta popular, a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro se deu com a Lei Complementar nº 20 de 1975, executada por meio de Interventor, o almirante Floriano Peixoto Faria Lima, escolhido diretamente por Geisel para organizar o novo Estado formado, o Estado do Rio de Janeiro, cuja capital deixaria de ser Niterói para ser o município do Rio de Janeiro, área correspondente ao antigo Estado da Guanabara e ao antigo Distrito Federal. Além de ser uma lei complementar de caráter autoritário, em seu teor não foi concedida nenhuma compensação ou indenização, tanto ao município do Rio de Janeiro, quanto ao restante do Estado.

A partir da década de 1960 observa-se a decadência da cidade do Rio de Janeiro. Durante o tempo em que foi capital, o Rio de Janeiro se manteve como a cidade mais populosa do país. Apenas após a transferência da capital para Brasília é que a população do município

---

32 *Ibidem*, p. 25.

33 *Idem*.

de São Paulo ultrapassou a do Rio de Janeiro em crescente progressão. A partir da década de 1980, após a ida dos principais órgãos da Administração Direta para Brasília, iniciou-se a debandada do setor financeiro para São Paulo.<sup>34</sup>

Os recentes problemas de gestão pública do Estado do Rio de Janeiro são consequências da histórica relação de dependência que possui em relação à União, o que põe em xeque a crença de Geisel de que o Estado seria um dia um Estado como outro qualquer, tais quais São Paulo ou Minas Gerais. Uma vez que o Rio de Janeiro foi convertido em Distrito Federal com a República, foi continuamente governado por prefeitos nomeados pelo Presidente da República. Criou-se, deste modo, “uma cultura cívica marcada pela presença do poder federal e por sua interferência contínua no jogo municipal”.<sup>35</sup> Assim, os interesses do Rio de Janeiro sempre se subordinaram aos interesses maiores do Brasil.

Conforme os argumentos apresentados por Lynch, o município do Rio de Janeiro funciona como uma segunda capital de fato.<sup>36</sup> Como símbolo cultural do Brasil, o Rio de Janeiro, pela estrutura de sua cidade e sua localização, não era visto como interessante para os defensores do federalismo com viés oligárquico. A mudança da capital para a recém-construída cidade no interior de Goiás, apressada durante

---

34 *Ibidem*, p. 27.

35 *Ibidem*, p. 30.

36 “O Rio de Janeiro continua a ser um Distrito Federal disfarçado de capital de estado. A União continua sendo a maior proprietária da cidade, com mais de 1.200 imóveis, 13 entre as quais equipamentos icônicos de sua identidade, de grande densidade simbólica e cultural, como a Floresta da Tijuca, a Ferrovia do Corcovado e os antigos palácios ministeriais do Itamaraty, do Exército, do Trabalho, da Educação e Cultura, da Fazenda e da Marinha. No atual município do Rio e arredores, ainda se assentam dezenas de autarquias, fundações e empresas públicas federais de pelo menos 14 ministérios, além de quatro universidades federais. Os dados são impressionantes, porque demonstram que, no ranking das capitais estaduais que mais sediam órgãos federais, o Rio de Janeiro está disparado na frente, possuindo oito vezes mais do que Recife, a segunda colocada” (*Ibidem*, p. 32).

o Governo de Juscelino Kubitschek, possuiu diversas razões, mas a proteção e promoção da democracia não foi uma delas.<sup>37</sup>

Em reflexões sobre como o Brasil poderia se organizar assimetricamente em seu desenho federativo, a cidade do Rio de Janeiro é peça fundamental nesse rearranjo. Como *status* de Segundo Distrito Federal, como defende Lynch, ou ainda como uma Cidade-Estado de *status* especial (a exemplo das *Stadtstaaten* na Alemanha), o Rio de Janeiro, principal símbolo da nação brasileira para o exterior, é questão de urgência nacional.

### Considerações finais

A análise da Federação brasileira, desde sua formulação na Constituição de 1988 até suas expressões institucionais mais recentes, revela um modelo marcado por uma centralização estrutural e por uma simetria formal que desconsidera profundas assimetrias fáticas entre os entes federativos. Embora o discurso constituinte tenha se orientado pela valorização da descentralização, o arranjo normativo resultante consolidou competências majoritariamente concentradas na União e restringiu as possibilidades reais de autonomia dos Estados e Municípios.

Como demonstrado, a simetria jurídica no tratamento das unidades federativas, ainda que aparente igualdade, opera frequentemente como instrumento de desigualdade material, agravando as distorções econômicas, culturais, territoriais e demográficas preexistentes. Estados com baixa capacidade fiscal, menor densidade populacional ou singularidades históricas e geopolíticas (como o caso específico do Rio de Janeiro) não encontram, no modelo atual, condições institucionais adequadas para o exercício de uma autonomia efetiva.

Nesse contexto, o modelo de Estado federal assimétrico surge não como uma ruptura, mas como uma resposta coerente com a própria

---

37 Lynch, Christian Edward Cyril. Uma Democracia, duas Capitais: O que o Rio de Janeiro pode fazer pelo Brasil. In: *Insight Inteligência*. n. 78, p.14-41, 2017, p. 24.

natureza sociológica do federalismo, conforme delineada por autores como William Livingston, Raul Machado Horta e Michael Burgess. A assimetria não deve ser compreendida como privilégio, mas como reconhecimento jurídico das desigualdades que permeiam a federação, permitindo soluções normativas específicas que ampliem a coesão, a justiça federativa e a efetividade das políticas públicas.

Propostas de reformulação do Senado brasileiro, com distribuição assimétrica de cadeiras e cláusulas de bloqueio populacional, bem como a efetiva utilização do parágrafo único do art. 22 da Constituição para delegação diferenciada de competências, são caminhos concretos para a implementação de uma arquitetura federativa mais equilibrada, responsiva e democrática.

Por fim, a revalorização do Município do Rio de Janeiro (seja como cidade-Estado de regime especial, seja como novo Distrito Federal cultural e simbólico) representa não apenas uma correção histórica, mas uma oportunidade institucional de projetar um federalismo verdadeiramente cooperativo, plural e adaptado às realidades nacionais. A posição singular do município do Rio de Janeiro dentro da Federação brasileira é frequentemente negligenciada no debate sobre o pacto federativo. Antiga Capital Federal e sede de instituições nacionais estratégicas, o Rio de Janeiro carrega um peso simbólico, histórico e funcional que não encontra correspondência na estrutura jurídica atual. Desde a transferência da capital para Brasília e a extinção do antigo Estado da Guanabara, o município perdeu sua condição institucional diferenciada, passando a figurar formalmente como ente federado comum, apesar de continuar concentrando funções típicas de capital cultural e administrativa. Esta descaracterização produziu um vácuo institucional que limita sua capacidade de planejamento e articulação interestadual, afetando inclusive sua aptidão para receber investimentos federais proporcionais à sua relevância estratégica.

O atual regime jurídico não contempla a especificidade do Rio de Janeiro como centro de referência nacional em cultura, turismo, ciência, mídia e projeção internacional. Diferentemente de capitais simbólicas

ou culturais em outras federações (como Washington, D.C. ou a Cidade do México, com *status* federativo diferenciado) o Rio permanece preso a uma moldura normativa que não reconhece seu papel estruturante. A ausência de um regime especial inviabiliza, por exemplo, a construção de políticas urbanas, ambientais e de segurança pública em escala metropolitana, condizentes com os desafios de uma megacidade que ultrapassa em muito os limites de um município tradicional. A cidade, nesse sentido, sofre com a fragmentação institucional e a indefinição de competências que dificultam sua governança multiescalar.

Reformular o *status* do Rio de Janeiro, seja mediante sua elevação a cidade-Estado com competências próprias, seja mediante sua reconfiguração como novo Distrito Federal simbólico e cultural, não representa um privilégio, mas uma correção normativa compatível com os princípios da equidade federativa. Tal proposta permitiria ao Rio desempenhar com maior eficácia o papel que já exerce de fato, dotando-o de instrumentos institucionais condizentes com suas demandas específicas e com sua centralidade no imaginário nacional. Mais do que uma inovação institucional, trata-se de reconhecer juridicamente uma realidade consolidada pela história e pela prática social, ampliando a capacidade do federalismo brasileiro de responder a realidades diversas com soluções jurídicas assimétricas, porém equitativas.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec – Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ARRETCHÉ, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. Dados. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009.
- ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora FIOCRUZ, 2012.

- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 95, p. 39-57, 2013.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UFMG, 1982.
- BONAVIDES, Paulo. O Senado e a Crise da Federação. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 13, n. 50, p. 83-94, abr./jun. 1976.
- BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização do Estado*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 80p.
- BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 127 p.
- BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Estados*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 191 p.
- BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Municípios e Regiões*. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 193 p.
- BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.22 n. 87, p.5-22, jul/set. 1985.
- HORTA, Raul Machado. Formas Simétrica e Assimétrica do Federalismo no Estado Moderno. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 85-102, 1988.
- HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 33, p. 249-274, 1991.
- IBGE. *Contas Regionais de 2010 a 2013*. Sala de Imprensa. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/>

- noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038. Acesso em: 13 fev. 2017.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.
- LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. In: *Novos Estudos*. Cebrap, n.76, São Paulo, p. 17-41, nov. 2006.
- LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. In: *Political Science Quarterly*, Vol. 67, n. 1, p. 81-95, 1952.
- LIZIERO, Leonam. *Federalismo e Estado Federal*. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Questão de Urgência Nacional: O Rio como (2º) Distrito Federal. In: *Insight Inteligência*. n. 76, p. 18-43, 2017.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Uma Democracia, duas Capitais: O que o Rio de Janeiro pode fazer pelo Brasil. In: *Insight Inteligência*. n. 78, p.14-41, 2017.
- SOUZA, Celina. *Federal Republic of Brazil*. In: KINCAID, John; TARR, G.Alan. *A Global Dialogue on Federalism vol.1: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

# AINDA ESTÁ AQUI – RIO, CAPITAL HONORÁRIA DO BRASIL

---

Igor Abdalla<sup>1</sup>

O termo **capital** advém do latim *caput* (cabeça). As atividades de representação, ou símbolo da nacionalidade, e de centro de comando, caudatária da presença de órgãos nacionais, associam-se à face e ao cérebro na alegoria da capital como cabeça do Estado. Há três razões para o reconhecimento do Rio como capital honorária: i) capital colonial, imperial e republicana, a cidade incrustou-se no imaginário mundial como face do Brasil, função ainda visível na diplomacia e nos megaeventos; ii) o Rio ainda é materialmente capital – tem mais servidores federais civis da ativa do que Brasília,<sup>2</sup> a maior concentração de militares da América Latina e centenas de órgãos e empresas federais e iii) grandes países emergentes como o Brasil dividem funções de capital em duas cidades – uma costeira e simbólica, como o

- 
- 1 Diplomata e pesquisador em Relações Internacionais, doutor em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu (Florença). Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e em Direito pela UFF, é mestre em Relações Internacionais. Lecionou no Instituto de Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio) e atua no Ministério das Relações Exteriores. Coorganizou *Rio, 2º Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização* (2021) e publicou artigos em *Contexto Internacional* e *Revista de Direito Internacional*.
  - 2 Segundo a União, por meio do Painel Estatístico de Pessoal, com dados para abril de 2025, o Rio tem 64.944 servidores federais civis permanentes ativos; Brasília, 42.445. Números do Estado e Distrito Federal, aproximações para cidade do Rio e Brasília (esta, e não o DF, é capital federal, de acordo com o artigo 8º da CF 88).

Rio; outra continental e administrativa, como Brasília.

O Brasil democrático tinha duas capitais nos anos 1960. Inaugurada Brasília, em abril de 1960, o Rio, então tornado cidade-estado da Guanabara, era segunda capital informal.<sup>3</sup> A ditadura militar interrompeu, nos anos de chumbo do AI-5 (vigente entre dezembro de 1968 e 1978), sistema informal de duas capitais por conta da oposição tanto democrática quanto armada na Guanabara. O regime praticou política do esquecimento contra a memória da capitalidade do Rio, com ações como destruir o Palácio Monroe, assim como viria a parir o crime organizado, nascido da associação entre agentes decaídos da repressão e da luta armada com contraventores e criminosos comuns. A resultante capital única em Brasília importa desafios para a democracia brasileira – a literatura especializada posiciona-a entre as capitais mais isoladas da população no mundo.<sup>4</sup>

Como outras películas de repercussão global, *Ainda Estou Aqui* ambienta-se no Rio, no auge da ditadura. O vencedor do Oscar de filme estrangeiro permite ilustrar o processo de perda de ícones da capitalidade, conjugada à permanência do Rio como centro da nacionalidade. Incapaz de fazer desaparecer a capitalidade, a ditadura obteve parcial êxito em relegá-la ao esquecimento, situação que se pode começar a reverter com o reconhecimento do Rio como capital honorária do Brasil. A medida fortalece, sem custos de qualquer natureza, esforços conjuntos dos últimos anos para revitalizar o vasto parque federal no Rio em setores como cultura e saúde. A ciência médica, por sinal, invejaria a política ao constatar que é curável o Alzheimer introduzido pela ditadura no cérebro governativo federal. Remedia-se,

---

3 Lynch, Christian. 50 Anos após a Fusão, “a Guanabara ainda está aqui”, *Folha de São Paulo*, 14 de março de 2025. Roberto Pompeu de Toledo, *Duas Capitais*, *Veja*, 21 de maio de 2017.

4 Campante, Filipe. Brazil x Argentina: Political Instability and Economic Performance as seen from Brasília and Buenos Aires. Artigo preparatório para conferências EESP-FGV, 2009. p. 16. Brasília é ranqueada na 12ª posição para capital mais isolada da população entre 156 pesquisadas.

de quebra, o isolamento de Brasília com uma reconhecida segunda capital no centro demográfico – a cidade onde se estruturou o Brasil Independente e que é seu sinônimo para o mundo.

### **Rio, ainda face do Brasil**

Nas relações internacionais, é comum estudar países, em suas interações, como pessoas. Fossem os países pessoas, com rosto representado por cidade-síntese, não há dúvida sobre qual seria a face do Brasil. A indissolúvel identidade simbólica resulta de circunstâncias históricas singulares. Antes da vinda da família real portuguesa em 1808, soberano europeu algum jamais pisara em colônia ultramarina. Estabelecer capital em uma era inconcebível. Essa é a distinção entre Rio e Salvador, que foi capital durante o Brasil-Colônia – quando o centro era, por definição, Lisboa. As coroações de Dom Pedro I (1822) e Dom Pedro II (1841) são antecedentes históricos dos grandes eventos políticos que o Rio sediaria no futuro. Diferente de casos como o da Argentina com Buenos Aires, engalfinhada em atritos com outras províncias, o Rio jamais “competiu com o resto do Brasil: sintetizou-o simbolicamente”.<sup>5</sup>

O Rio foi não somente sede plena do Brasil Independente, mas também do Império Português. Em 1815, fundou-se, ainda, no Rio, sua capital, o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, com reivindicações territoriais em cinco continentes. É preciso ir às porções congeladas do planeta para encontrar continente sem país de cujo território o Rio foi capital: Açores, Angola, Cabo Verde, Casamansa e Ziguinchor (Senegal), Damão, Diu e Goa (Índia), Flores, Ilhas Molucas e Solor (Indonésia), Guiana Francesa, Guiné-Bissau, Macau (China), Malaca (Malásia), Madeira, Moçambique, Papua-Nova Guiné (reivindicação sobre o mar territorial), Portugal, São João Batista (Benim), São Tomé e Príncipe, Sri Lanka (Ceilão até 1972), Timor-Leste, Uruguai e parte do Zimbábue.

---

5 Lessa, Carlos. *O Rio de todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Editora Record. 2000. p.13.

## Capital Simbólica

A capital colonial, imperial e republicana incrustou-se no imaginário mundial como ideia de Brasil, que não é reconhecível no mundo sem os símbolos do Rio. Essa realidade é plasmada inclusive na linhagem cinematográfica, culminante no Oscar de *Ainda Estou Aqui*, dos filmes sobre o Brasil de repercussão internacional: Samba e Carnaval, maior espetáculo da Terra, retratados, por exemplo, em *Orfeu Negro* (que, por technicalidade apenas, não deu ao Brasil a estatueta em 1960); Copacabana, praia e *réveillon* mais famosos do planeta, que dá nome a filmes como o de 1947, estrelado por Carmem Miranda e Groucho Marx, no cenário da lendária boate nova-iorquina homônima presente, entre tantos outros, nos filmes *Os Bons Companheiros* e *O Irlandês*.

A favela, vocábulo do léxico global, e ícones como Cristo Redentor, maravilha do mundo moderno, ou Pão de Açúcar são representados no clássico *Rio, 40 graus* (1955), inspirador do Cinema Novo, ou produções estrangeiras como *Velozes e Furiosos 5* ou *007 Contra o Foguete da Morte*. Bossa Nova e *Garota de Ipanema*, canção universal, nome do filme produzido por Vinícius de Moraes em 1967. Mesmo a película que homenageia Freddie Mercury (*Bohemian Rhapsody*) faz alusão emblemática ao Rio. *Central do Brasil* (1998) é outro marco do cinema brasileiro, rendendo indicação ao Oscar para Fernanda Montenegro, que teria marcante participação como Eunice Paiva, acometida de Alzheimer em *Ainda Estou Aqui*, filme que deu à Fernanda Torres o Globo de Ouro. Personagens históricos como Zé Carioca, criado pela Disney nos anos 1940, e animações recentes como *Rio*, consolidam a cidade como metonímia do Brasil na filmografia.

*Cidade de Deus* (2002) narra a gestação do problema de segurança pública, que se alastrou pelo país e tornou-se questão de segurança nacional. Mistura entre prisioneiros comuns e presos políticos da luta armada no presídio da Ilha Grande resultou no Comando Vermelho. Iniciava-se a saga do crime organizado no país, em meio ao desmonte institucional causado pela mudança da capital (e da polícia do distrito

federal) para Brasília e a posterior fusão entre Guanabara e antigo estado do Rio. *Tropa de Elite* (2007) consolidou geração de filmes que retrata violência também decorrente de o Rio, capital militar, ter centralizado o aparelho de repressão da ditadura. Após os anos de chumbo, agentes da repressão que perderam a função profissionalizariam atividades ilícitas como jogo do bicho. *Tropa de Elite 2* (2010) traz o enredo da formação das milícias – que, tal como o Comando Vermelho (a começar pelo Primeiro Comando da Capital, criado à sua imagem e semelhança), ameaçam espalhar-se pelo território nacional.

### Capital diplomática

O Palácio Itamaraty foi a primeira sede do governo republicano e depois do Ministério das Relações Exteriores, até 1970. Nele faleceu o Barão do Rio Branco, patrono da nossa diplomacia, parte da cena da *Belle Époque* carioca e caso único no mundo de diplomata popular, que, naturalmente, nunca pisou em Brasília. Situa-se no hoje revitalizado Palácio Itamaraty a Comissão Jurídica Interamericana,<sup>6</sup> criada, em 1906, na 3ª Conferência Internacional Americana, no Palácio Monroe, marco da gestão de Rio Branco como chanceler (1902-1912). O Rio empresta o nome ao mais imponente instrumento jurídico da Organização dos Estados Americanos, o Tratado do Rio (1947), que cria mecanismo de defesa coletiva entre países hemisféricos. O Itamaraty tornou-se o primeiro entre todos os ministérios a transferir-se para Brasília em abril de 1970, apenas no governo Médici (1969-1974), auge da ditadura – ironicamente, pelas mãos de chanceler visceralmente contrário à mudança nos anos 1960<sup>7</sup>:

---

6 A Organização dos Estados Americanos realiza, no Rio, tradicional curso de Direito Internacional. O curso tem a sua quinquagésima edição organizada em agosto de 2025.

7 Barboza, Mário Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2020 (4ª edição) 2020, p. 85-87.

a destituição do Rio de Janeiro seria uma traição para com a ‘cidade maravilhosa’, que era e continua a ser, apesar de tudo, o centro cultural do país, a síntese de nossas diversas e diversificadas regiões. Como nordestino, que se deslumbrou e deslumbra até hoje com a ‘descoberta’ do Rio de Janeiro, chocava-me essa diminuição da maravilhosa cidade.

As embaixadas tampouco haviam se trasladado, fato histórico dramatizado pelos sequestros, no Rio, como parte da luta armada, dos embaixadores de EUA (1969), tema de *O que é isso, Companheiro?* (1997), Alemanha (1970) e Suíça (1970-1971). O sequestro do suíço Giovanni Bucher, em Laranjeiras, é pano de fundo para *Ainda Estou Aqui*. Bucher foi libertado em troca de 70 presos políticos, a 16 de janeiro de 1971. O sequestro fez a ditadura apertar o cerco<sup>8</sup> contra suspeitos de ligação com guerrilheiros liderados pelo capitão Carlos Lamarca. Tortura e morte de Rubens Paiva deram-se entre 20 e 22 de janeiro de 1971. A ampla maioria das embaixadas deixou o Rio, de maneira compulsória, no governo Médici. No caso da França, trocou-se Rio por Brasília somente em 1976, depois até, portanto, da fusão Guanabara-antigo Rio, consumada em 1975.<sup>9</sup>

Passados os anos de chumbo, a representatividade do Rio foi reconhecida por organizações internacionais especializadas no tópico das cidades capitais. O Rio é, de fato, a única cidade do Brasil fundadora da União de Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI, em Madri) em 1982, e da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA, em Lisboa) em 1985. Brasília foi admitida na UCCI e UCCLA em 1986; desde então, as cidades convivem nessas organizações. Criado

---

8 Paiva, Marcelo Rubens. *Ainda Estou Aqui*. Rio de Janeiro: Alfaguara, 2015. p. 165.

9 Comunicação circular do Ministério das Relações Exteriores, de 5 de janeiro de 1970, estipulou o prazo de 7 de setembro de 1972 para a mudança, sob pena de exclusão da lista diplomática e perda de imunidades. Barboza, Mário Gibson, *op. cit.*, 2020, p. 181-182.

em 1986, o Grupo do Rio resolveu crises diplomáticas regionais. Negociou-se a cessação de hostilidades na última guerra da América do Sul, entre Peru e Equador, no Palácio Itamaraty original, em 1995 – ao amparo do Protocolo do Rio (1942), que designa Argentina, Brasil, Chile e EUA como garantes da paz. No país das duas capitais, em que apenas uma delas é oficialmente reconhecida, negociações no Rio dariam origem ao acordo de paz firmado em Brasília.

### **Capital das cúpulas**

O então presidente Fernando Collor devolveu a capital ao Rio entre 3 e 14 de junho de 1992, durante a maior cúpula de todos os tempos, a Rio-92, da ONU, que contou com 108 chefes de Estado e governo. Há no Rio o Parque Nacional da Tijuca, com a maior floresta urbana do mundo e o símbolo maior do Brasil, o Cristo Redentor, gerido pela Diocese e a União, dona da arrecadação da atração turística. O Jardim Botânico, cujo instituto de pesquisa cataloga a flora brasileira, também é federal. Duas décadas depois, a Rio+20 reviveu a Cúpula da Terra. Durante a abertura, o então secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, destacou que “o Rio de Janeiro é, para o mundo, o símbolo da diplomacia, da esperança e da união dos povos”. A ONU também organizou, na cidade, o 3º Fórum da Aliança de Civilizações em 2010. Documentário (2009) e filme (2020) Sergio prestam tributo ao Rio, sede do Centro de Operações de Paz do Exército que homenageia o célebre diplomata carioca da ONU, Sérgio Vieira de Mello.

Em 2020, o Rio sediou eventos ligados à designação da cidade como 1ª Capital Mundial da Arquitetura da UNESCO, como o Congresso Mundial de Arquitetos, bem como o Fórum Mundial de Cidades. Chamou atenção a justificativa de especialistas para o título: o Rio (ao contrário de Brasília, concentrada no modernismo) sintetiza todas as fases e os estilos arquitetônicos do Brasil. O Rio sediou eventos da UNESCO, em 2023, sobre patrimônio mundial. A ministra da Cultura, Margareth Menezes, e o prefeito Eduardo Paes lançaram, em 2025, a marca Rio Capital Mundial do Livro, em cerimônia no Real

Gabinete Português de Leitura, maior biblioteca de obras portuguesas fora de Portugal. O Rio é, desde 23 de abril, a primeira cidade de língua portuguesa a ostentar o título conferido pela UNESCO. As três edições, no último triênio, do maior evento de inovação do mundo, *Web Summit*, consolidam o Rio como capital da tecnologia no Brasil.

A Cúpula do BRICS, a ser realizada no Rio, em julho de 2025, expandirá o novo ciclo de cúpulas diplomáticas na Cidade Maravilhosa. O Palácio Itamaraty no Rio hospedou eventos preparatórios, como a reunião de chanceleres, em abril. A Cúpula e eventos preparatórios da presidência brasileira do G20 foram realizados, no Rio, em 2024. O ciclo iniciou-se com a última edição brasileira da Cúpula do Mercosul (2023). O Rio detém preeminência geopolítica sobre Brasília respeitante não somente à porção meridional da América do Sul, mas também, pela sua história, à África, à Ásia e à Europa. Gilberto Freyre propôs, por sinal, “co-capital litorânea”, “necessidade essencial aos interesses brasileiros... que representará a nossa integração num destino que transcende o de simples potência americana para nos dar a responsabilidade de líder do maior sistema moderno de civilização tropical”,<sup>10</sup> ancorado no mundo lusófono.

### Capital dos megaeventos

Megaeventos são ocorrências raras, que contribuem na construção da identidade nacional. O conceito é moldado pelas Exposições Universais (EXPO). O Rio é a única cidade da América do Sul que sediou a EXPO (1922), esmiuçada por Ruy Castro,<sup>11</sup> que defende seu redimensionamento na historiografia nacional. Comemorativa do centenário da independência,<sup>12</sup> a EXPO remodelou a cidade e congre-

---

10 Série de conferências sobre Brasília. In: José de Meira Penna. *Quando Mudam as capitais*. Brasília: Senado Federal, 2002 (1958).

2002 (1958), p. 440-441.

11 Castro, Ruy. *Metrópole à beira-mar*. São Paulo: Companhia das Letras. 2019.

12 Parte relevante das comemorações do bicentenário em 2022 ocorreu no Palácio Itamaraty do Rio.

gou 200 eventos, como Jogos Latino-Americanos, Militares e Copa América. O Copacabana Palace e o Hotel Glória foram construídos ao tempo da EXPO, também o prédio da Academia Brasileira de Letras, que albergou o pavilhão da França. Devem-se à EXPO ainda o Museu Histórico Nacional e o desmonte do Morro do Castelo. Anteriormente, a Exposição Nacional (1908) já exibira ao país, no centenário da abertura dos portos, capital renovada pela reforma urbana do prefeito Pereira Passos e pelas medidas sanitárias de Oswaldo Cruz.

A representatividade externa do Rio como palco dos megaeventos ressurgiu nos estertores da ditadura. A Fórmula 1 mudou-se de Interlagos para Jacarepaguá e assistiu a quatro títulos dos icônicos Nelson Piquet e Ayrton Senna nos anos 1980. Iniciou-se, em 1983, a Bienal do Livro, maior feira literária do país. Em 1985, a mítica edição inaugural do maior festival do planeta, *Rock in Rio*. Hoje os eventos na praia de Copacabana, com Madonna e Lady Gaga, fazem companhia ao festival em recordes mundiais de público. Frank Sinatra e Paul McCartney fizeram shows antológicos no Maracanã. Michael Jackson escolheria favela carioca (e o Pelourinho) para gravar música-protesto contra desigualdades sociais. A dupla Bebetto e Romário quebrou jejum de 40 anos na épica Copa América de 1989, cuja fase derradeira foi jogada no Maracanã. João Paulo II fez a primeira visita de pontífice ao Brasil em 1980 e levou 150 mil pessoas ao estádio. Em 1997, declarou, em visita ao Rio, que “se Deus é brasileiro, o Papa é carioca”. O Papa Francisco realizou seu primeiro evento internacional no Rio. A Jornada Mundial da Juventude de 2013 levou 3,7 milhões de peregrinos às areias de Copacabana.

Hoje os principais megaeventos são Olimpíadas e Copa do Mundo. O Rio é a única cidade sul-americana que recebeu as Olimpíadas. Ou que assistiu a duas finais de Copa, com a terceira a caminho, em 2027, no futebol feminino. A função de palco dos megaeventos é caudatária do posto de capital simbólica que Brasília, como sede administrativa, nunca foi capaz de assumir. Outros megaeventos são os jogos regionais, olímpicos e de futebol. O Rio hospedou os Panamericanos

em 2007. A cidade foi o coração logístico das nossas Copas do Mundo (2), América (6) e das Confederações (1). Em 2011, tornou-se a única cidade das Américas a sediar os Jogos Mundiais Militares e, desde 2012, a cada dois anos, abriga a maior feira de defesa e segurança da América Latina (LAAD).



Fonte: Ministério da Defesa (2016).

### Rio, ainda cérebro do Brasil

A estruturação original do Estado brasileiro no Rio não foi revertida pela mudança da capital em 1960. São centenas de órgãos, museus, institutos, empresas, guarnições e hospitais federais. A estatística de que o Rio ainda supera Brasília em servidores federais da ativa é eloquente porque sequer inclui os militares da casa das Forças Armadas ou o exército de funcionários, prestadores de serviços e terceirizados das empresas federais, concentradas no Rio. Desde os tempos da Guanabara, o Rio funciona, junto a Brasília, como cérebro da União, embora por vezes acometido do Alzheimer legado pela ditadura. Em 1964, as tropas do golpe marcharam para a Guanabara, onde estava João Goulart. Jango, que participou do Comício da Central do Brasil, recebeu no Palácio Laranjeiras pedido dos militares para sua renúncia. Castelo Branco passava 75% do tempo no Rio,<sup>13</sup> palco de protestos estudantis e da Passeata dos 100 mil. Em 1968, a reunião do AI-5 ocorreu no Laranjeiras, com o famoso drible do Jornal do Brasil na censura, digno de país com duas capitais: “Temperatura sufocante. O

13 Couto, Ronaldo Costa. *Brasília Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro: Record, 1991, p. 289.

ar está irrespirável. O país está sendo varrido por ventos fortes. Máx.: 38°, em Brasília. Mín.: 5°, nas Laranjeiras”. Após sofrer derrame cerebral, em agosto de 1969, Costa e Silva confinou-se no Laranjeiras, onde faleceria em dezembro. Para o general Jayme Portella,

Havia uma razão maior para não se tirar o Presidente do Palácio, porque ali, além de ser o seu posto, a Nação saberia que ele estava vivo. Quem fosse substituí-lo seria apenas um governante transitório, e aquele Palácio estaria sendo a sede do Governo Federal.<sup>14</sup>

Quando lançou, também em agosto de 1969, hino de despedida para o exílio, no estalar dos anos de chumbo, Gilberto Gil cantava “o Rio de Janeiro continua sendo”<sup>15</sup> e poderia ter-se referido à condição de capital *de facto*, perdida apenas nos governos Médici e Geisel (1974-1979), que destruiu ícones da memória de capitalidade. É o caso da antiga sede do Senado, o Palácio Monroe, demolido em 1976. Nas palavras da historiadora Marieta Ferreira: “palco de instituições e eventos relevantes, o Monroe era um símbolo dos mais importantes da memória do Rio capital. Sua destruição enquadrava-se no esforço de apagar as marcas de representação do Rio como centro da nacionalidade”.<sup>16</sup> Outra faceta da política do esquecimento foi a fusão imposta por Geisel, sem consulta popular, entre Guanabara e o antigo estado do Rio. Prevista em três Constituições (1891, 1934 e 1946), a Guanabara era tributo à singularidade da ex-capital, caso único na história de estado que desapareceu.<sup>17</sup> O Laranjeiras foi transferido

---

14 Gaspari, Elio. *A Ditadura Escancarada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014a. p. 83.

15 Motta, Marly. *O Rio de Janeiro continua sendo?* Rio de Janeiro: CPDOC, 2000.

16 Ferreira, Marieta de Moraes. Os Arquivos Geisel e os Bastidores da Fusão. In: D’Araújo, Maria Celina, Castro, Celso (eds.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 159-168.

17 Lynch, Christian. 50 Anos após a Fusão, a Guanabara ainda está aqui. *Folha de São Paulo*, 14 de março de 2025.

para autoridades estaduais em 1974.<sup>18</sup> Para Ferreira, “tratava-se de apagar, ou de diluir, a identidade carioca em favor da recuperação de outra memória [fluminense]... a cidade do Rio deveria esquecer seu passado de capitalidade para retomar nova identidade, relacionada ao passado colonial”.<sup>19</sup> Agravou-se, no processo, a (con) fusão de competências: o Theatro Municipal pertence ao estado!

### Capital cultural

A transformação da casa onde se filmou *Ainda Estou Aqui* em Museu do Cinema Brasileiro amplia a hegemonia da cidade, sede da ANCINE, FUNARTE e Casa de Rui Barbosa, na cena cultural nacional. Estão no Rio a Academia Brasileira de Letras, fundada por Machado de Assis, nome maior da nossa literatura, Ciências e Música, esta criada por Heitor Villa-Lobos. O Rio abriga o Arquivo e a Biblioteca Nacionais, “instituições aglutinadoras”, instâncias do que Gilberto Freyre conceituou “passado utilizável”.<sup>20</sup> Reaberto em 2025, o Palácio Capanema, pérola da arquitetura modernista, reunirá órgãos nevrálgicos do Ministério da Cultura. A diferença com outros estados, como São Paulo, é ilustrativa. O Museu do Ipiranga, da Língua Portuguesa e o Memorial da América Latina são estaduais. No Rio, são federais o reconstruído Museu Nacional, Museu Nacional de Belas Artes e Museu Histórico Nacional – este, sozinho, reúne dois terços do acervo do MinC. O incêndio do Museu Nacional, vítima do que Carlos Lessa diagnosticara “autossucateamento”,<sup>21</sup> resultou do esquecimento a que a União por vezes relega seus órgãos no Rio. Lula foi o primeiro presidente a visitá-lo desde Juscelino Kubitschek. Nenhum ministro esteve

---

18 Campante, Filipe. *Op. Cit.*, 2009, p. 14.

19 Ferreira, Marieta de Moraes. *Idem.* 2012, p. 159-168.

20 Freyre, Gilberto. *Brasis, Brasil. Brasília, Brasil, Brasis, Brasília: sugestões em torno de problemas brasileiros de unidade e diversidade*. Lisboa: Edição Livros do Brasil, 1960, p. 158.

21 Lessa, Carlos. *Op. Cit.*, 2000, p. 357.

no aniversário de 200 anos, poucos meses antes da tragédia em 2018.<sup>22</sup>

Gestora do Nacional, a UFRJ é, de longe, a maior federal do país, dona de espaços como Canecão, templo onde se escreveu a história da MPB. Nos 5 milhões de metros quadrados da Cidade Universitária, desfilam órgãos federais parceiros, como a Petrobras. O Rio sedia institutos nacionais (IHGB, IMPA), a maior rede de escolas técnicas federais (IFRJ), CEFET-RJ e o Colégio Pedro II. O Observatório Nacional é responsável pela Hora Legal Brasileira. O “horário de Brasília” é, na verdade, do Rio.<sup>23</sup> Na TV, a Globo irradia o Rio. Estadão e Folha carregam São Paulo em seus nomes; no Rio, os periódicos fazem referência ao Brasil (Jornal do Brasil) e ao mundo (O Globo). Na Netflix, La Casa de Papel traz ladrões com nomes de cidades capitais que assaltam a Casa da Moeda em Madri. Fosse brasileira, seria filmada no Rio, sede da Casa da Moeda e nome de personagem da trama que reproduz traços associados ao Brasil. Nos esportes, há o legado de 2016 e o COB. O Rio é a casa do maior templo do futebol mundial, o Maracanã, da seleção canarinho(a), da CBF e do STJD. Clubes cariocas são hegemônicos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sobretudo, em Brasília, cuja palidez no esporte mais popular do mundo é outro sinal da inabilidade em projetar símbolos, inaptidão típica das capitais administrativas. Em contraste, o Rio tem clássicos nacionais, como o Fla-Flu. O caráter nacional das suas torcidas, construído com amparo da Rádio Nacional, indica a resiliência da força magnética e do papel sintetizador característicos das capitais nacionais.

---

22 Abdalla, Igor. Cidade Nacional: em defesa do status federal do Rio. In: *NEXO*, 27 de novembro de 2018.

23 Na metáfora da historiadora Margarida de Souza Neves: “qual a roldana que, acionada na capital, faz aparecer no relógio do país como um todo um novo tempo? Sobre que eixo giram os ponteiros da capital e do país para que os minutos do Rio de Janeiro pareçam marcar as horas do Brasil?”. Neves, Margarida de Souza (ed.). *Brasil, acertai os vossos ponteiros*. Rio de Janeiro: MAST/CNPq, 1992 “Brasil! Acertai vossos ponteiros!”, 1992, p. 36.

## Capital das estatais

O Rio é soberano no setor de energia, com a Petrobras, mais poderoso grupo de empresas do Brasil, Agência Nacional do Petróleo, Pré-Sal Petróleo e Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis. A reivindicação de estados sobre *royalties* do petróleo no STF é mais um indicativo de que outros entes federados continuam a enxergar no Rio a terra de todos. Há ainda a Empresa de Pesquisa Energética, Eletrobras (que, mesmo privatizada, segue com 40% das ações em poder da União), Eletronuclear, Comissão Nacional de Energia Nuclear, Nuclebras e Indústrias Nucleares do Brasil. Golden share da União não permite que a Vale do Rio Doce deixe o Rio. A União participa direta ou indiretamente de 637 empresas.<sup>24</sup> Os três maiores grupos sediavam-se no Rio: Petrobras (132 empresas), Eletrobras (185) e BNDESPAR (102). A participação da União em empresas se dá em 70% dos casos por meio das estatais no Rio, que detêm igual parcela do patrimônio líquido de todas as federais.

Ficam no Rio BNDES, IBGE, seções do BC e IPEA, CVM, INPI e Inmetro. Há a figura do economista nacional radicado no Rio, nomes da Fazenda ou do Planejamento: Celso Furtado, João Paulo dos Reis Velloso, Mario Henrique Simonsen, Eugênio Gudín, Roberto Campos,<sup>25</sup> a equipe do Plano Real e Paulo Guedes. Como a identidade do Rio, o chip da sua elite é nacional. Os economistas dispensam órgãos locais, fazem carreira nos federais da cidade, cruzam o balcão da União e tratam das devastadas contas estaduais, de novo sujeitas à intervenção branca desde a calamidade financeira em 2016

---

24 Ministério da Economia. *O Estado Empresário*. Brasília: MECON, 2019.

25 Roberto Campos propôs divisão de órgãos, a exemplo da Alemanha, entre Brasília e Rio, que ficaria com Supremo Tribunal Federal e Banco Central. A ex-capital Bonn continua cidade federal e divide ministérios com Berlim. A Corte Constitucional fica em Karlsruhe e o Bundesbank, em Frankfurt, assim como o Banco Central Europeu. CAMPOS, Roberto. *Antologia do Bom Senso*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996. p. 507-508.

(apresentaram déficit de 2,4 bilhões de reais em 2024).<sup>26</sup> É o caso de Guedes, que resgatou tradição de despacho, às sextas-feiras, no Palácio da Fazenda, no centro do Rio. Em contraste, Walther Moreira Salles militou em favor de candidatos na política de São Paulo, Antônio Delfim Netto<sup>27</sup> e Luiz Carlos Bresser-Pereira trabalharam no governo estadual; Guido Mantega, na prefeitura, e outros ministros petistas dirigiram municípios paulistas.

### Capital militar

A simbiose entre a paisagem do Rio e a presença das Forças Armadas nas ruas é ilustrada em cenas de *Ainda Estou Aqui*, como a da foto tirada na praia do Leblon em que Eunice Paiva observa veículo em trânsito com militares armados. Essas ruas também contam nossa história militar em seus nomes, estátuas e ícones, ausentes em Brasília, como o Monumento aos Pracinhas. Bairro do Rio, a Vila Militar tem 60 mil conscritos, maior concentração de militares da América Latina. A 1ª região militar é sediada no portentoso Palácio Duque de Caxias. O estado do Rio agrega 22,4 % dos militares do Exército (RS em segundo, 15,8 %); 35% da Aeronáutica (SP em segundo, 15,2 %) e 67,8% da Marinha.<sup>28</sup> O caso da Marinha é emblemático, com 53 mil efetivos (37 mil na cidade)<sup>29</sup> e 92% dos civis. As escolas militares de elite estão na cidade e arredores: ESG, ECEME, ECEMAR, Universidade da Força Aérea, Colégio e Escola Naval, AMAN, Colégio e Clube Militar. Militares de outras regiões, formados no Rio, radicaram-se na cidade. Elio Gaspari deu conta da “hipertrofia da máquina

---

26 Costa e Silva, Álvaro. O incrível da fusão é o Rio não ter acabado de vez. *Folha de São Paulo*, 4 de abril de 2025.

27 Elio Gaspari relata que Delfim Netto intercedeu junto ao presidente Costa e Silva para poupar o ex-ministro Moreira Salles de perseguição no âmbito do AI-5. Gaspari. *Op. Cit.* (2014a) p. 238-239.

28 Pereira, Merval, Rio de Janeiro, DF. *O Globo*, 15 de agosto de 2021.

29 Resposta a pedido, feito pelo autor, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2018.

militar no Rio”, onde viviam 79 dos 118 generais, 50 dos 60 almirantes e 49 dos 61 brigadeiros.<sup>30</sup> Estima-se que, em 1960, metade do território da Guanabara pertencia às Forças Armadas.<sup>31</sup>

Ficam na cidade do Rio, entre hospitais, clínicas e institutos, 20 unidades de saúde militares, inclusive os hospitais centrais das três Forças – o do Exército é o maior e mais antigo hospital militar da América Latina. A situação na saúde civil não é diversa. Projeto prioritário da ex-ministra Nísia Trindade, o plano de reestruturação dos hospitais federais (Andaraí, Bonsucesso, Cardoso Fontes, Ipanema, Lagoa e até Servidores do Estado!) na cidade busca reverter duradouro esquecimento dessas unidades mediante participação da prefeitura na gestão ou colaboração com os 10 hospitais universitários federais (9 da UFRJ e 1 da UNIRIO) e a FIOCRUZ – maior e mais prestigiada instituição de saúde latino-americana, à qual estão ligados 4 outros institutos hospitalares. Estão no Rio ainda a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e os Institutos Nacionais do Câncer (INCA), de Cardiologia (INC), Traumatologia e Ortopedia (INTO). Não há nada remotamente parecido em qualquer outro ente federado, tampouco em Brasília.

### **Minotauro Federativo**

Os militares justificaram a fusão como junção de cabeça sem corpo a corpo sem cabeça, mas criaram minotauro federativo: a cabeça federal (cidade do Rio) contradiz o corpo estadual (província fluminense, capital em Niterói). “Corte” e “município neutro” no Império, a República criou um distrito federal distinto do que é hoje a autogovernada Brasília. Em estudo clássico, José Murilo de Carvalho mostrou que a República, inspirada em Washington,<sup>32</sup> castrou au-

---

30 Gaspari, Elio. *Op. Cit.* 2014a (2002), p. 117.

31 Osório, Mauro. *Rio nacional, Rio local, mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Senac, 2005. p. 135.

32 Freire, Américo. *Uma Capital para a República*. República – Poder federal e as forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XIX. Rio de Janeiro: Revan, 2000, p. 16-17. Em fevereiro de 2025, o presidente

to governo no Rio para fazê-lo vitrine.<sup>33</sup> O prefeito era nomeado *ad nutum* pelo presidente, o Senado revia decisões municipais. A era Vargas investiu na cidade, em outra etapa da construção, conforme deslindou a historiadora Marly Motta, da capitalidade do Rio.<sup>34</sup> O poder federal enraizou-se como autoridade na memória política, sem identidade estadual, com consequências futuras na segurança pública. Para Roberto DaMatta, “é preciso ter sido plasmado por uma mentalidade estupidamente onipotente, estatizante, para transformar, sem pensar nas consequências culturais, uma capital nacional em capital estadual por meio de uma canetada”.<sup>35</sup>

Diferente do original grego, não há mitologia estadual (sequer data magna) criada, noutros casos, em revoltas contra o poder central, representado simbólica e concretamente pelo Rio: Inconfidência Mineira, Confederação do Equador (Nordeste), Conjuração Baiana, Revolução Pernambucana, Cabanagem (Norte), Farroupilha (Sul), Revolução Constitucionalista (São Paulo). A comenda estadual homenageia Tiradentes, personagem nacional. Inexistindo condições políticas para rever a fusão, soluções para o estado demandam parceria entre Rio e Niterói. São alvissareiras, nesse contexto, ações conjuntas dos últimos anos, como a candidatura Rio-Niterói para os Pan-americanos de 2031. “Niterói” provém do tupi “água escondida”. Sabedoria indígena da terra de Arariboia, nascente escondida dos símbolos fluminenses, cujo brasão ainda se adorna com torres

---

Donald Trump defendeu que o governo federal assumisse a gestão de Washington, que, desde 1973, combina autogoverno com a jurisdição do Congresso. Washington compõe a maior megalópole do planeta (Bowash). Tem o maior museu do mundo (Smithsonian), universidades e imprensa de ponta (Washington Post), atuante em episódios como Watergate. Projeta poder simbólico e conecta-se com o centro demográfico e nunca, nem nos primórdios, assemelhou-se a Brasília.

33 Carvalho, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 162.

34 Motta, Marly. *Rio, Cidade Capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

35 DaMatta, Roberto. “Fusão, Disfunção, Desfusão”, *O Globo*, 4 de maio de 2005.

douradas exclusivas de capital. Assim como no caso nacional do Rio, Niterói pode ser alçada à capital estadual honorária, pois ainda está a cargo da representação fluminense:

<b>Niterói</b>	<b>Rio de Janeiro</b>
Academia Fluminense de Letras	Academia Brasileira de Letras
Biblioteca Estadual	Biblioteca Nacional
Instituto Vital Brazil	FIOCRUZ
Imprensa e Diário Oficial do Estado	Arquivo Nacional
Jornal O Fluminense	O Globo, Jornal do Brasil
Museu Histórico do Estado	Museu Histórico Nacional
Universidade Federal Fluminense	Universidade do Brasil (Nacional, UFRJ)

### **Crime organizado**

O momento-chave do golpe, em 1º de abril de 1964, foi movimento de tanques do tenente Freddie Perdigão,<sup>36</sup> do Palácio Laranjeiras, residência do presidente da República, para guarnecer o Palácio Guanabara e Carlos Lacerda, adversário de Jango.<sup>37</sup> Perdigão seria um dos algozes de Rubens Paiva no DOI da Barão de Mesquita.<sup>38</sup> Após idealizar o atentado do Riocentro em 1981,<sup>39</sup> página final da desmoralização da ditadura, engrossaria fileiras do jogo do bicho sob a liderança de Aílton Guimarães Jorge, ex-militar do Exército. Capitão

36 A trajetória de Freddie Perdigão, desde o começo, até o fim da ditadura, é contada em Gaspari, Elio. *A Ditadura Acabada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

37 A condição do governador Carlos Lacerda de principal opositor de João Goulart é mais um indício da cultura política nacional da Guanabara e da cidade do Rio.

38 Paiva, Marcelo Rubens. *Op. Cit.*, p. 223.

39 Manso, Bruno. *A República das Milícias, Dos Esquadrões da Morte à Era Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2020. p. 143.

Guimarães,<sup>40</sup> condecorado após tornar-se o primeiro oficial ferido na luta armada, em 1969, organizaria o bicho após deixar a farda. Perdigão daria-lhe, junto a outros ex-militares, com auxílio de grupos de extermínio, “apoio armado para o bicho firmar-se como a mais bem estruturada organização criminosa da história do país”.<sup>41</sup> Com o desmonte do aparelho da repressão, Perdigão atuaria como chefe da segurança da cúpula da jogatina, com o aval do bicheiro Castor de Andrade.

Conforme revelaram os jornalistas Aloy Jupiara e Chico Otavio, a aliança entre ditadura militar e jogo do bicho profissionalizou o crime organizado. Coronel Paulo Manhães, responsável pela ocultação do cadáver de Rubens Paiva<sup>42</sup> e notabilizado por depoimento à Comissão da Verdade, associou-se a Anísio Abraão David e recrutou colegas da Casa da Morte de Petrópolis e policiais corruptos para trabalhar para o bicheiro de Nilópolis. Conforme assinalou Elio Gaspari, “oficiais e sargentos cultivavam aquela zona cinzenta da polícia carioca onde o crime e a lei se confundem em personagens que vivem da delinquência num mundo de folclore cafajuste”.<sup>43</sup> A formação do crime organizado ocorreu em meio a vácuo de autoridade provocado pela transferência da capital (e da polícia do distrito federal) para Brasília (cidade de 65 anos cuja polícia conta 216 anos) e depois da notoriamente desorganizada fusão entre as polícias da Guanabara e do antigo Rio, marcada por choque cultural e rivalidades.

---

40 Zuenir Ventura observou que “o Exército acabou fornecendo ao inimigo dois reforços: o Capitão Lamarca e o Capitão Guimarães. O primeiro foi para a história da guerrilha urbana como herói. Virou um ótimo filme [*Lamarca*, de 1994]. O segundo foi para a história da contravenção como líder. Tornou-se um dos chefões do jogo do bicho”. Ventura, Zuenir. *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 263.

41 Jupiara, Aloy; Otávio, Chico. *Jogo do Bicho e Ditadura Militar, a história da aliança que profissionalizou o crime organizado*. Rio de Janeiro: Record, p. 142.

42 *Idem*, p. 68.

43 Gaspari, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014b (2002), p. 362.

## (In)Segurança nacional

O Comando Vermelho foi criado no presídio da Ilha Grande, com mistura feita pela ditadura, no Instituto Penal Cândido Mendes, de guerrilheiros decaídos da luta armada com prisioneiros comuns,<sup>44</sup> que tiveram acesso a livros como *Manual do Guerrilheiro Urbano*, de Carlos Marighella. Agentes de ambos os lados da luta armada anabolizaram criminosos que, desde então, como numa escola de samba, vestem diferentes fantasias – grupos de extermínio, bicheiros, traficantes e milicianos. Mas o figurino original dos principais contendores pelo controle de território na cidade ainda se deixa entrever em seus próprios nomes atuais – “comando vermelho” e o paramilitar termo “milícia”. O crime organizado funciona pelo mimetismo. O Primeiro Comando da Capital é uma cópia do Comando Vermelho.<sup>45</sup> O modelo nacionalizou-se e difundiu violência pelo Brasil. A milícia, nova fronteira do crime, repete o tráfico e já se alastra pelo território nacional.<sup>46</sup> A ligação congênita entre ditadura militar e crime organizado não passou despercebida a Marcelo Rubens Paiva no livro homônimo do filme premiado no Oscar:

O contrabando e o jogo do bicho se associaram a agentes da repressão e se fortaleceram. O crime organizado nasceu. A promiscuidade entre polícia e bandido, tema do filme *Lúcio Flávio, o passageiro da agonia* [1976], consolidou-se. O Comando Vermelho surgiu em um presídio da ditadura.<sup>47</sup>

A concentração das Forças Armadas no Rio convive com intervenções brancas ou formais da União na segurança pública. Dois terços

---

44 Amorim, Carlos. *Comando Vermelho, a história secreta do crime organizado*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1993.

45 Amorim, Carlos. *CV-PCC: A Irmandade do Crime*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2007.

46 Manso, Bruno. *Op. Cit.* 2020.

47 Paiva, Marcelo Rubens. *Op. Cit.* p.94.

dos gastos das operações de Garantia da Lei e da Ordem em 2010-2017, anos que concentraram megaeventos, foram no Rio.<sup>48</sup> A Rio-92 foi marco pós-redemocratização do emprego urbano das Forças Armadas, que atuaram na ocupação do Alemão e Complexo da Maré, Rio+20, Jornada Mundial da Juventude e nas Olimpíadas. Em 2017, o presidente Michel Temer instaurou as operações Carioca e Rio de Janeiro, em atmosfera de descalabro urbano e financeiro que levou o governo a cogitar criação na cidade do Território Federal da Guanabara.<sup>49</sup>

Em 2018, editou-se o decreto da primeira intervenção federal sob a égide da Constituição de 1988, na segurança pública do Rio. A imagem de cidade assolada pelo crime organizado, com projeções sobre a visão externa do país, é o mais deletério legado da ditadura sobre a capitalidade do Rio. Em decorrência da engrenagem que pariu o crime organizado e a exemplo de outras áreas temáticas, não há solução para o problema estadual (e nacional) da segurança pública que prescindia de firme cooperação entre estado e União.

### **Países emergentes têm duas capitais**

Hoje talvez a maior autoridade em cidades capitais, o russo Vadim Rossman afirmou que é típico para grandes nações emergentes “dividir funções de capital em duas cidades”.<sup>50</sup> De fato, a geografia política revela que os maiores países emergentes costumam ter duas capitais – uma costeira, como o Rio; outra continental, como Brasília.<sup>51</sup> O dado é demonstrável nos países do BRICS.<sup>52</sup> Compõem originalmente o principal grupo emergente, criado com base em conceito do economista

---

48 Dados do Ministério da Defesa para as 29 GLOS de 2010-2017.

49 Minuta de Proposta de Emenda Constitucional a que o autor teve acesso.

50 Rossman, Vadim. *Capital Cities, Variety and Patterns of Development and Relocation*. Nova York: Routledge, 2017. p. 230.

51 Flint, Colin; Taylor, Peter. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. Nova York: Routledge, 2018.

52 Abdalla, Igor. Nações emergentes têm duas capitais: o caso do Brasil e o ocaso do Rio. In: *Insight Inteligência*, n.87, 2019, p. 66-83.

Jim O’Neill, do banco Goldman Sachs: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, que ingressou em 2010. Iniciamos o estudo da dupla capitalidade por esses países, depois trataremos dos novos membros do BRICS que pertencem ao grupo de nações emergentes. Expandiremos a análise, em seguida, a demais emergentes não integrados no BRICS.<sup>53</sup>

Em alguns emergentes, a saturação da cidade “primata”, jargão da literatura para grandes capitais, gera segunda sede, de caráter administrativo. A capital nacional retém, nesse modelo capitaneado pela Malásia, papel de representação e atribuições dependentes da interação com a sociedade civil. Em nossa região, o Chile replica o dueto costa-continente e o Peru tem segunda capital, histórica, prevista na Constituição. A Turquia ilustra um sistema dual em que a ex-capital segue gerida em boa medida pelo poder central e é sede informal junto à capital oficial. Essa função é exercida, em alguns emergentes europeus, como a República Tcheca, pelas segundas maiores cidades desses países do velho continente.

#### BRICS – Membros originais

<b>País/ Capital</b>	<b>Costeira</b>	<b>Continental</b>
Brasil	Rio de Janeiro	Brasília
Rússia	São Petersburgo	Moscou
Índia	Mumbai	Nova Delhi
China	Xangai	Pequim
África do Sul	Cidade do Cabo	Pretória

53 São os seguintes os atuais membros do BRICS: África do Sul, Arábia Saudita, Brasil, China, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Índia, Indonésia, Irã e Rússia. Utiliza-se a lista mais conhecida de países emergentes, do banco Morgan Stanley (abril de 2025): África do Sul, Arábia Saudita, Brasil, Catar, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Egito, Emirados Árabes Unidos, Filipinas, Grécia, Hungria, Índia, Indonésia, Kuwait, Malásia, México, Peru, Polônia, República Tcheca, Tailândia, Taiwan e Turquia.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

O caso clássico de dupla capitalidade é a Rússia. Antiga sede imperial, a costeira São Petersburgo, fundada por Pedro, o Grande, em 1703, foi sede até os bolcheviques, vitoriosos em 1917, retornarem a capital para Moscou. Com o fim da União Soviética, São Petersburgo, casa do Museu Nacional do Hermitage, recupera o nome original (fora Leningrado em 1924-1991). Desde a ascensão à presidência, Vladimir Putin investe na estatura diplomática da sua cidade natal. Putin, a propósito, iniciou carreira política na assessoria internacional de São Petersburgo. Hoje os russos realizam cúpulas e encontros econômicos, jurídicos e sobre energia e segurança em Piter. Cidade-estado, funciona como segunda capital, sede da Corte Constitucional. Sua polícia vincula-se ao Ministério do Interior. Talvez não haja melhor equivalente para o Rio do que São Petersburgo. Diferente da Cidade Maravilhosa, entretanto, o coração cultural russo mantém-se oficialmente cidade federal, nos termos da Constituição de 1993.

Pai da Constituição da Índia, Bhimrao Ambedkar reservou uma seção da sua obra magna para discorrer sobre a tradição indiana de duas capitais. O estadista recorda que a Índia, antes dos britânicos, ou durante a colonização, “sempre teve duas capitais”.<sup>54</sup> No Império Mogol (1526-1857), Delhi era a capital com Srinagar. Com os ingleses, Calcutá e Simla eram o par de capitais. Os colonizadores substituíram Calcutá por Delhi em 1911, mas Simla permaneceu como segunda capital. Ambedkar enxergava a segunda capital como forma de unir norte e sul do país. Maior cidade da Índia, Mumbai formaria o dueto costa-continente com Nova Delhi, capital após a independência em 1947. Mas a debilidade da Marinha indiana leva Ambedkar a preferir Mumbai em favor de Hyderabad. Infensos aos argumentos, profissionais liberais e políticos de Mumbai lançaram campanha para oficializá-la como segunda capital em 2012. Em Hyderabad, sustenta-se que a cidade seria a segunda capital, pois abriga a residência do chefe de Estado no sul do país. O debate é impulsionado pelo fato de estados como Maharashtra terem duas

---

54 Ambedkar, Bhimrao. *Thoughts on Linguistic States*. Amazon, 2015 (1955), p. 36.

capitais (Mumbai e Nagpur), dado interessante para o estado do Rio.

A China imperial teve múltiplas capitais. Os reinos de Bohai (698-926), Liao (907-1125) e Jin (1115-1234) derivavam as cinco capitais dos elementos da filosofia natural chinesa. Após o domínio mongol, o sistema dual cristalizou-se na dinastia Ming (1368-1644) com Pequim (capital do norte, em chinês) e Nanquim (capital do sul).<sup>55</sup> Os Qing (1644-1912) mantiveram Pequim, mas tornaram Shenyang a segunda sede. Na República, o líder nacionalista Chiang Kai-Shek devolveu a capital a Nanquim em 1927. Vencido pelos comunistas de Mao Tsé-Tung, Kai-Shek confinou-se em Formosa (Taiwan). A revista britânica *The Economist*, notabilizada em terras tupiniquins pelas capas sobre o Brasil com o Cristo Redentor, publicou o editorial “Hora de Mudar a Capital”,<sup>56</sup> que traz proposta de 3 sedes do acadêmico Hu Xing Dou: Pequim, cultural; Xangai, econômica; e uma terceira, planejada. Xangai, costeira, é uma cidade-província controlada pelo poder central chinês (como Pequim, Tianjin e Chongqing). Na maior cidade da China, o posto de representante do partido comunista, ocupado no passado pelo líder Xi Jinping, é trampolim político. Nota-se interseção da cidade-província costeira de Xangai com a ideia de cidade federal, que pode servir de paradigma para o Rio.

A África do Sul, maior economia do continente africano, formou-se do amálgama de quatro ex-colônias em 1910: Província do Cabo, Transvaal, República de Orange e Natal. Unidas, cada uma das ex-colônias buscou tornar a própria capital sede nacional. A solução de compromisso contempla três capitais: Pretória é sede do Executivo; a litorânea Cidade do Cabo, parecida com o Rio, do Legislativo; e Bloemfontein, do Judiciário. Houve compensação financeira a Natal, única das ex-colônias sem capital do país. O compromisso sul-africano não é único. Nos Países Baixos, origem da etnia bôer de Transvaal e Orange, a união norte-sul gerou duas capitais: Haia, sede

---

55 Farmer, Edward. *Early Ming Government*. 1976. Jung Fang, *China's Second Capital*, 2017.

56 *The Economist*, Removal Time, 15 de dezembro de 2012.

dos 3 poderes; e Amsterdã, na costa, sede constitucionalmente designada para a entronização dos monarcas.

### BRICS – Novos membros emergentes

País /Capital	Simbólica	Administrativa
Arábia Saudita	Gidá	Riade
Egito	Cairo	Nova Capital Administrativa
Emirados Árabes Unidos	Dubai	Abu Dhabi
Indonésia	Jacarta	Nusantara

País de mais extenso território e maior economia do Oriente Médio, a Arábia Saudita hoje projeta influência diplomática e esportiva, que culminará na Copa do Mundo 2034. Os sauditas mantêm sistema informal de duas capitais em que Riade, sede oficial no centro do país, divide funções com Gidá, na costa do Mar Vermelho, para onde a família real se desloca por quase metade do ano e que abrigou, até os anos 1980, Ministério das Relações Exteriores e embaixadas estrangeiras. Gidá hospeda organizações internacionais como a de cooperação islâmica (OCI) e dispõe de acesso geograficamente privilegiado às duas cidades sagradas dos muçulmanos: Meca e Medina.

O Egito construiu, após anúncio feito em 2015, a nova capital administrativa, a apenas 45 quilômetros do Cairo. A nova capital, planejada para aliviar problemas de infraestrutura e poluição no Cairo, foi oficialmente inaugurada em 2024, durante a posse de Abdel Fattah al-Sisi para mais um mandato como presidente do Egito. A posse ocorreu nas novas instalações do Parlamento, na cidade planejada. Atualmente, ministérios e agências do governo egípcio estão divididos entre as duas capitais.

Nos Emirados Árabes Unidos, Abu Dhabi, sede oficial, e Dubai dividem ministérios. Os EAU fundam-se no equilíbrio entre as duas capitais. Ao temer o domínio delas, o Catar desistiu de integrar o país em 1971, criando um Estado próprio, com capital em Doha. Os EAU são conhecidos pelo poder financeiro e pela organização de eventos como EXPO 2020 e COP28, em 2023, ambos em Dubai, capital do

emirado homônimo, hub econômico global e cidade que representa os EAU no imaginário internacional.

Em 2019, a imprensa mundial noticiou que o então presidente da Indonésia, Joko Widodo, decidiu construir uma nova sede “estritamente administrativa”, nas palavras do ministro do Planejamento, Bambang Brodjonegoro. Jacarta, que sofre risco de submersão e comporta 30 milhões de habitantes com sua região metropolitana, segue capital nacional. A construção de Nusantara (“arquipélago”, em javanês antigo) na ilha de Bornéu iniciou-se apenas em 2022, por conta da pandemia da Covid-19, e tem previsão de conclusão para 2045, centenário da independência. Em agosto de 2024, a 79ª cerimônia de independência foi realizada em Jacarta e Nusantara.

### Demais emergentes

País Emergente	Par de Capitais	
Chile	Santiago	Valparaíso
Coreia do Sul	Seul	Sejong
Filipinas	Manila	Nova Clark
Grécia	Atenas	Salonica
Hungria	Buda	Peste
Malásia	Kuala Lumpur	Putrajaya
Peru	Lima	Cusco
Polônia	Varsóvia	Cracóvia
República Tcheca	Praga	Brno
Turquia	Ancara	Istambul

Na Ásia, a Malásia iniciou, em 1995, a construção, a 25 quilômetros da capital oficial, Kuala Lumpur, de Putrajaya, hoje sede do primeiro-ministro, ministérios e Judiciário. Kuala Lumpur permaneceu capital nacional, sede da realeza, embaixadas estrangeiras e do Parlamento malásio. Em 2002, o presidente sul-coreano Roh Mo Hyun propôs substituir Seul por Sejong. Instada pela oposição, a

Corte Constitucional breou o projeto. Criou-se uma solução de compromisso. Inaugurada em 2012, Sejong virou sede administrativa, com diversos ministérios. Seul segue capital nacional. O modelo de Putrajaya também ecoou nas Filipinas, cuja atual sede, Manila, é a capital mais densamente povoada do mundo. Encontra-se em construção Nova Clark, que já dispõe de centro administrativo do governo nacional. Espelhada na segunda capital da Malásia, Nova Clark é projetada para ter 1,2 milhão de habitantes. A antiga capital Quezon, ademais, ainda retém órgãos nacionais, como Câmara dos Deputados.<sup>57</sup>

Na Tailândia, enchente, em 2011, inundou Bangkok, outra capital em risco de submersão. Autoridades tailandesas têm flertado com a mudança da capital para Nakhon Ratchasima. Como Bangkok é indiscutível centro demográfico, econômico e político, a mudança deverá gerar duas capitais. O Vietnã, eterno aspirante ao clube emergente, tem duas cidades com status diferenciado de “classe especial”: Hanói, hoje sede de governo, e Saigon ou Ho Chi Minh, em homenagem ao lendário líder vietnamita. Eram as duas capitais do país dividido ao tempo da Guerra Fria. Em 1923, a administração turca mudou-se para Ancara. A costeira Istambul, sede imperial, mantém representações dos órgãos centrais. Desde 2004, a mais emblemática cidade turca é um município-província. O prefeito, antigo posto do presidente Recep Tayyip Erdogan, coexiste com o governador nomeado pelo poder central, a cargo da segurança pública – matéria em que atua o poder central, como em São Petersburgo e Xangai.

O historiador britânico Arnold Toynbee notou que, diferentemente de outros colonizadores, os espanhóis mantiveram as capitais pré-colombianas continentais dos territórios atuais de países

---

57 No Paquistão, que inaugurou a capital planejada (Islamabade) em 1959, a ex-sede Karachi, cidade costeira e mais populosa do país, foi reintegrada à província Sindh como sua capital. Karachi atravessou sérios problemas de criminalidade e a cidade chegou a ser considerada uma das mais perigosas do mundo, levando o governo paquistanês a deflagrar a Operação Karachi para estancar a espiral de criminalidade em 2013.

latino-americanos como Colômbia, Equador e México.<sup>58</sup> Nesses países, não teria havido necessidade de trasladar-se a capital para afirmação de identidade própria. Como a costa do Peru era rica em recursos naturais, entretanto, os espanhóis mudaram a administração de Cusco, capital inca, para Lima. O debate sobre a sede do governo é constante, com propostas de mudança para os Andes, entre Lima e Cusco, oficializada como “capital histórica” no artigo 49 da Constituição de 1993. O Chile também tem duas capitais: a continental Santiago e a costeira Valparaíso, onde ficam Parlamento, Marinha e Ministério da Cultura.<sup>59</sup>

Na Europa, o governo tcheco fica em Praga; Judiciário e Ministério Público, na segunda maior cidade, Brno. A Hungria tem duas capitais em uma: acidentada e imperial, Buda é capital nacional, com palácio presidencial; plana e executiva, Peste fica com governo, Parlamento e Judiciário. Separadas pelo Danúbio, uniram-se no Império Austro-Húngaro, em que Budapeste era a segunda capital junto a Viena. O apelido e título honorífico de Salônica, segunda cidade da Grécia, é, literalmente, a “co-capital”. Herança do Império Bizantino, em que secundava Constantinopla (Istambul). A cidade manteve a identidade histórica – hoje o dueto é com Atenas. Na Polônia, cogitou-se, nos anos 1990, retorno para Cracóvia, sede entre 1038 e 1596 e que ainda hoje se nomeia oficialmente Cidade Capital Real. Monarcas continuaram a ser, de fato, coroados em Cracóvia até as partições da Polônia a partir de 1772. Os comunistas, hostis ao catolicismo atávico da terra que concentrou, na Polônia, as atividades eclesiásticas de Karol Wojtyła, formalizaram Varsóvia na Constituição de 1952. Cracóvia é uma capital histórica e cultural, segunda cidade polonesa.<sup>60</sup>

---

58 Toynbee, Arnold. *Cities on the Move*. Nova York: Oxford University Press, 1970. p. 99.

59 Na Bolívia, país-parceiro do BRICS, Sucre, sede colonial, é capital constitucional, onde fica o Tribunal Plurinacional. La Paz sedia governo e Parlamento.

60 Em Montenegro, a capital oficial Podgorica convive com a ex-sede Cetinje, capital histórica, honorária e cultural, que abriga a residência do presidente e diversas instituições nacionais.

## Notas finais

O Rio desempenha papéis de face e cérebro do Brasil mais sobresalentes do que municípios já considerados, em diferentes formatos, segundo capitais em outros países emergentes, que costumam dividir funções de cabeça do Estado entre cidades tais como Rio e Brasília. A anomalia do Brasil, quando comparado a outros emergentes, deriva da política do esquecimento praticada pela ditadura militar nos anos de chumbo. O regime desfez o arranjo informal das duas capitais no Brasil do AI-5 por causa, entre outros fatores, dos sequestros de embaixadores estrangeiros que ainda residiam na Guanabara naquele fatídico janeiro de 1971, marcado pelo sequestro do diplomata helvético e pela morte de Rubens Paiva. O caso Rubens Paiva ainda desafia nos tribunais a interpretação vigente da Lei da Anistia (1979). Anistia origina-se no grego *amnestia* (esquecimento). Muito antes do Alzheimer, Eunice Paiva travou longa “guerra contra o esquecimento”.<sup>61</sup>

A cura para a política do esquecimento praticada pela ditadura contra o Rio é o seu reconhecimento como segunda capital do Brasil. O status de capital honorária inicia necessária reparação que remedia ações pretéritas da ditadura, como a fusão de estados que criou minotauro federativo, buscou apagar a capitalidade nacional da Guanabara e eclipsou a memória fluminense de uma capital estadual hoje escondida, Niterói. O marco da capital honorária estabelece parâmetros para as relações entre a União e o Rio, obstaculizando futuros surtos de esquecimento dirigidos à cidade, que é ainda hoje capital nacional em tudo, menos no nome, ao mesmo tempo que permite contemplar formas de reconhecimento mais plenas e condizentes com as funções de capital exercidas pelo Rio.<sup>62</sup>

---

61 Dal Piva, Juliana. *Crime sem Castigo*: Como os Militares Mataram Rubens Paiva. São Paulo: Matrix, 2025. p. 22.

62 Lynch, Christian; Abdalla, Igor; e Ramiro Júnior, Luiz Carlos. *Rio 2º Distrito Federal* – Diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização. Rio de

Ressignificar a capital única em Brasília como entulho autoritário permite lançar luz sobre o renitente prejuízo à democracia causado pela ditadura. Estrangeiros são mais conscientes do que os próprios brasileiros sobre o Rio como capital, o que se deve não somente à indisputável condição de vitrine nacional, mas também ao fato de que são menos suscetíveis ao Alzheimer orquestrado pela ditadura. O crime organizado estilhaça a vitrine em vidraça<sup>63</sup> na cidade partida e contribui para apagar da memória nacional a ideia do Rio como capital. A criminalidade ameaça instituições democráticas e persiste como indício de que, assim como a capitalidade do Rio, a ditadura ainda está aqui também. Tornar a atribuir ao Rio status de capital é resgate de identidade, reencontro do Brasil consigo próprio. Fortalece a democracia com uma capital no centro demográfico, amenizando males de governança de capitais isoladas da população, caso de Brasília.

## Referências

- ABDALLA, Igor. Nações emergentes têm duas capitais: o caso do Brasil e o ocaso do Rio. In: *Insight Inteligência*, n.87, 2019, p. 66-83.
- ABDALLA, Igor. Cidade Nacional: em defesa do status federal do Rio. In: *NEXO*, 27 de novembro de 2018.
- AMBEDKAR, Bhimrao. *Thoughts on Linguistic States*. Amazon, 2015 (1955).
- AMORIM, Carlos. *Comando Vermelho – a história secreta do crime organizado*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1993.
- AMORIM, Carlos. *CV-PCC: A Irmandade do Crime*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2007.
- CAMPANTE, Filipe. *Brazil x Argentina: Political Instability and Economic Performance as seen from Brasília and Buenos Aires*. Artigo preparatório para conferências EESP-FGV, 2009.

---

Janeiro: Jaguatirica, 2021.

63 Luiz Ramiro Júnior, citando a socióloga Alba Zaluar em Especial – *Inventário da Intervenção Federal no Rio*, 2019, p. 95.

- CAMPOS, Roberto. *Antologia do Bom Senso*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CASTRO, Ruy. *Metrópole à beira-mar: O Rio moderno dos anos 1920*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- COSTA COUTO, Ronaldo. *Brasília Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro: Record, 1991.
- DAL PIVA, Juliana. *Crime sem Castigo – Como os Militares Mataram Rubens Paiva*. São Paulo: Matrix, 2025.
- FANG, Jun. *China's Second Capital – Nanjing under the Ming, 1368-1644*. Nova York: Routledge, 2017.
- FARMER, Edward. *Early Ming Government: The Evolution of Dual Capitals*. Cambridge, Mass: Harvard Monographs, 1976.
- FERREIRA, Marieta. Os Arquivos Geisel e os Bastidores da Fusão. In: D'ARAÚJO, Maria Celina, CASTRO, Celso (eds.). *Dossiê Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p.159-168.
- FLINT, Colin; TAYLOR, Peter. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. Nova York: Routledge, 2018.
- FREIRE, Américo. *Uma Capital para a República – Poder federal e as forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XIX*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- FREYRE, Gilberto. *Brasil, Brasis, Brasília: sugestões em torno de problemas brasileiros de unidade e diversidade*. Lisboa: Edição Livros do Brasil, 1960.
- GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014a (2002).
- GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014b (2002).
- GASPARI, Elio. *A Ditadura Acabada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.
- GIBSON BARBOZA, Mario. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2020 (4ª edição).
- JUPIARA, Aloy; OTAVIO, Chico. *Jogo do Bicho e Ditadura Militar: a*

- história da aliança que profissionalizou o crime organizado. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis* – Uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- LYNCH, Christian; ABDALLA, Igor; e RAMIRO JÚNIOR, Luiz Carlos. *Rio 2º Distrito Federal* – Diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2021.
- MANSO, Bruno. *República das Milícias* – Dos Esquadrões da Morte à Era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.
- MEIRA PENNA, José de. *Quando Mudam as Capitais*. Brasília: Senado Federal, 2002 (1958).
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *O Estado Empresário*. Brasília: MECON, 2019.
- MOTTA, Marly. *O Rio de Janeiro continua sendo?* Rio de Janeiro: CPDOC, 2000.
- MOTTA, Marly. *Rio, Cidade Capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- NEVES, Margarida de Souza. Brasil! Acertai vossos ponteiros! In: Museu de Astronomia e Ciências Afins. NEVES, Margarida de Souza (ed). *Brasil, acertai os vossos ponteiros*. Rio de Janeiro: MAST/CNPq, 1992.
- OSÓRIO, Mauro. *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.
- RAMIRO JÚNIOR, Luiz Carlos. Especial – Inventário da Intervenção Federal no Rio. In: *Insight Inteligência*, n.84, 2019, p. 94-111.
- ROSSMAN, Vadim. *Capital Cities: Variety and Patterns of Development and Relocation*. Nova York: Routledge, 2017.
- RUBENS PAIVA, Marcelo. *Ainda estou aqui*. Rio de Janeiro: Alfaguara, 2015.
- TOYNBEE, Arnold. *Cities on the Move*. Nova York: Oxford University Press, 1970.
- VENTURA, Zuenir. *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

# HERANÇAS URBANÍSTICAS E ARQUITETÔNICAS DA CAPITALIDADE CARIOCA: UM PANORAMA HISTÓRICO

---

*Pedro Marreca*<sup>1</sup>

*Rafael Martins*<sup>2</sup>

*Luciene Carris*<sup>3</sup>

Nas palavras da historiadora Marly Silva da Motta, inspirada na obra *História da arte como história da cidade* (2005), de Giulio Argan, as cidades-capitais são “o lugar da política e da cultura, como núcleo

- 1 Cientista político e historiador, doutor pelo IESP-UERJ, mestre em História Social da Cultura pela PUC-Rio. Diretor do Centro de Ensino e Pesquisa do AGCRJ, edita a revista acadêmica da instituição e coordena a pós-graduação em História, Política e Sociedade (AGCRJ-IESP/UERJ). Publicou os artigos “Guerreiro Ramos: epistemologia periférica, pensamento político brasileiro e revolução brasileira (1953–1964)” (2023) e “A social-democracia de Celso Furtado: desenvolvimento, bem-estar social e democracia (1950–1964)” (2025).
- 2 Historiador, mestre em Estudos Literários pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atualmente é diretor do Centro de Documentação do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), onde coordena preservação e difusão de acervos. Coorganizou *Papéis da Independência: uma análise do acervo do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (1821–1826)* (2022) e escreveu *José de Oliveira Reis* (Brasiliense Fotográfica, 2019).
- 3 Historiadora, doutora em História Política pela UERJ, com pós-doutorados na USP e PUC-Rio. Gerente do Centro de Ensino e Pesquisa do AGCRJ, é pesquisadora do Laboratório de Imagem, Memória, Arte e Metrópole (IMAM/UFRJ) e sócia do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). Publicou *Histórias do Jardim Botânico: um recanto proletário na Zona Sul carioca (1884–1962)* (2015), *De “colina sagrada” a “dente cariado”: a modernidade carioca e o desmonte do Morro do Castelo (1822–1922)* (2024, com Antonio Edmilson Martins Rodrigues) e organizou *1964: O que ainda nos resta dizer?* (2025).

da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma à sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória”.<sup>4</sup> Argan analisa o papel de cidades que, mesmo não sendo capitais políticas de seus países, concentram uma representação simbólica, cultural e identitária significativa – como é o caso de Nova York, nos Estados Unidos, em detrimento da capital oficial, Washington.

Uma das abordagens possíveis a uma história da capitalidade do Rio de Janeiro se dá pelo estudo de seus marcos urbanos, como praças, prédios públicos, palácios e igrejas, ou seja, elementos arquitetônicos que figuram como traços resilientes da centralidade política exercida pela cidade. Edifícios governamentais e espaços públicos não são apenas estruturas administrativas, mas monumentos<sup>5</sup> que revelam, em sua arquitetura e perenidade, o legado dos séculos de história política e institucional da cidade. São construções que testemunham o passado imperial e republicano do Brasil, funcionando como marcos materiais da memória coletiva e símbolos da centralidade do Rio na vida nacional ou, nos termos de Pierre Nora, como “lugares de memórias”.<sup>6</sup>

O Rio de Janeiro continua a exercer uma centralidade simbólica no Brasil, sendo ainda hoje um dos principais polos de irradiação de valores, costumes e ideias para o restante do país, consolidando-se como expressão da modernidade nacional, que pode ser evidenciada tanto por sua herança simbólica quanto por seu patrimônio material. De acordo com o historiador Antonio Edmilson Rodrigues, o Rio de Janeiro, enquanto antiga capital, “[...] exerce sobre o restante do território uma força simbólica e estética [...]. Essas qualidades a

---

4 Motta, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 24.

5 Le Goff, Jacques. *História e memória*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2013.

6 Nora, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, São Paulo, n. 10, p. 7-28, dez. 1993. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12101>. Acesso em: 21 mai. 2025.

transformaram num microcosmos da nação, se confundindo com o próprio Brasil”.<sup>7</sup>

Podemos, portanto, entender a cidade como um palimpsesto urbano de diferentes projetos políticos, estéticos e ideológicos, que se sobrepõem e dialogam entre si ao longo do tempo.<sup>8</sup> Segundo Sandra Jatahy Pesavento, o espaço urbano é uma trama de camadas sucessivas, visíveis e invisíveis, que carregam marcas da história e da memória – “uma cidade que contém muitas outras cidades”, onde formas, funções e sentidos são constantemente reaproveitados e transformados.<sup>9</sup>

Ao retomar o urbanista norte-americano Lawrence Vale, o cientista político Christian Lynch sugere que o Rio é uma típica capital “evolucionária”.<sup>10</sup> O contexto político e econômico do Império português, somado à agência dos atores instalados na cidade, possibilitaram um desenvolvimento orgânico que teve de lidar com as contradições inerentes ao processo de colonização, diferentemente das cidades criadas com a finalidade específica de se tornarem capitais apenas após a consolidação da nação. Principal porto e centro comercial desde o período colonial, o Rio de Janeiro protagonizou mudanças urbanísticas que buscavam ajustar a realidade “atrasada” da colônia – e, mais tarde, do Império e da República – às inovações capitaneadas por diferentes atores do norte global. Esse tipo de

---

7 Rodrigues, Antonio Edmilson Martins. Em algum lugar do passado: cultura e história na cidade do Rio de Janeiro. In: AZEVEDO, André Nunes (org.). *Anais do Seminário Rio de Janeiro: Capital e Capitalidade*. Rio de Janeiro: Departamento Cultural/SR-3 UERJ, 2002, p. 17-48.

8 Pesavento, Sandra Jatahy. Com os olhos no passado: a cidade como palimpsesto. In: *Esboços: Histórias em Contextos Globais*, Florianópolis, v. 11, n. 11, 2004, p. 25. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/334>. Acesso em: 21 mai. 2025.

9 *Idem*, p. 27.

10 Lynch, Christian Edward Cyril. O Rio como (2º) Distrito Federal: um assunto capital para o Brasil. In: *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 76, p. 18-41, jan./fev./mar. 2017a.

desenvolvimento histórico explica a complexidade arquitetônica carioca e a manutenção do *ethos* da capitalidade refletido em muitos dos seus principais edifícios-símbolos que este artigo pretende apresentar panoramicamente.

### **A construção de uma cidade nos trópicos: da conquista do território à capital do Vice-Reino**

Em 1567, encerrada a disputa territorial pela região guanabarrina contra os franceses, e dois anos após a fundação da cidade por Estácio de Sá entre o Morro Cara de Cão e o do Pão de Açúcar, sua sede foi transferida para o alto do Morro do Descanso (futuro Morro do Castelo), em razão da necessidade de defesa contra invasões estrangeiras e de ataques indígenas. Segundo Aureliano Restier Gonçalves, a cidade se expandiu enfrentando a sua paisagem natural notadamente desafiadora e exuberante:

Terminada a luta e assegurado o domínio português sobre a terra carioca, Mem de Sá transferiu o solar primitivo da cidade para outro local mais conveniente à beira-mar, olhando o oriente e onde havia um outeiro coberto de espessa mata que a custo e trabalho se derrubou. No alto desse monte, chamado do Descanso, a princípio, e depois do Castelo, levantou-se a cidadela bem cercada e fortificada. Construíram-se a igreja, a casa dos jesuítas, a Casa do Conselho ou Câmara, sobradada, telhada e grande, a cadeia, os armazéns da Fazenda Real, com varandas, e as casas de morada particulares. Depois dessas e outras providências, Mem de Sá voltou à Bahia. Indiscutivelmente, a ação militar de Mem de Sá e os atos que praticou, com a autoridade de governador-geral do Brasil, deram-lhe certa projeção nos acontecimentos da fundação da cidade do Rio de Janeiro – mas nunca o título de fundador. A cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro veio a ser a capital da capitania deste mesmo nome, capitania que abrangeu extenso

território entre as capitanias de Porto Seguro e do Espírito Santo ao norte, e a de São Vicente, ao sul.<sup>11</sup>

Nesse mesmo ano, é construído o prédio da Casa da Câmara e Cadeia, o primeiro edifício da administração pública da cidade. A necessidade de guarda e organização da documentação produzida pela Câmara, que acumulava atribuições administrativas, políticas, legislativas, policiais judiciais e fiscais, ensejou à criação, no mesmo prédio, do Arquivo da Câmara. Após o Rio de Janeiro se tornar capital do vice-reino (1763) e, posteriormente, capital do Império luso-brasileiro (1815), o Arquivo passaria a ser o responsável pela guarda de documentos de âmbito nacional, como parte significativa da documentação referente ao período joanino, ao processo de Independência e da negociação entre províncias para a outorga da Constituição de 1824. Portanto, antes mesmo do estabelecimento da nação, tais registros já expressavam a condição do Rio enquanto *cidade-capital* e centro de articulação política da América portuguesa, onde eram preservados a história de fatos determinantes de todo seu território.

Na primeira metade do século XVII, a Câmara desceu o morro e transferida para o terreno conhecido como Várzea da Rua Direita (atual região da Praça XV), ao lado da igreja de São José.<sup>12</sup> Nesse espaço, o arquiteto Manuel dos Reis Couto elaborou o projeto de reconstrução do edifício da Câmara e Cadeia. De acordo com o historiador da arte Mário Barata, na obra comemorativa *Rio de Janeiro em seus quatrocentos anos*:

A composição ou traça é irregular. Os espaços brancos, largos em relação aos vãos, estão na parte central e à nossa direita,

---

11 Gonçalves, Aureliano Restier. *Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro: terras e fatos*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria de Cultura, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2004, p. 44.

12 *Idem*.

indicando certa pureza vinda do século XVII. A escadaria continua na tradição dessas edificações em nossa época colonial com seus dois lances de escada, que se ligam à varanda corrida do alto. O telhado parece ser de quatro águas e é relativamente alto.<sup>13</sup>

Estabelecida a Câmara Municipal do Rio, a pitoresca geografia local apresentou-se como um dos principais desafios da administração colonial. A abertura de valas, drenagens de rios e charcos, aterros de lagos e manguezais marcou o traçado urbano da cidade. Em especial, o abastecimento de água potável na região central demandou a mobilização dos legisladores para implementação de grandes empreendimentos urbanísticos. Em resposta a essas dificuldades, o órgão chegou a propor a criação de uma taxa sobre os vinhos importados da metrópole, com o objetivo de financiar a construção de um sistema de encanamento para transportar a água do rio Carioca até o centro urbano.<sup>14</sup>

O Aqueduto, projetado pelo engenheiro português José Francisco Pinto Alpoim, construído com mão de obra escravizada indígena e africana, foi considerado um símbolo de modernidade em sua época. Na obra *Viagem pelo Brasil*, os naturalistas Johann Baptist von Spix e Carl Friedrich Philipp von Martius o descreveram como “o mais belo e útil monumento de arquitetura, de que o Rio até aqui se pode gabar, é o aqueduto, concluído no ano de 1740, cópia da obra única no seu gênero em Lisboa do tempo de D. João V, por cujos arcos elevados corre, para as fontes da cidade, água potável, que vem do Corcovado”.<sup>15</sup>

---

13 Barta, Mário. A Arquitetura brasileira até o século XIX. In: SILVA, Fernando Nascimento (Org.), *Rio de Janeiro em seus Quatrocentos Anos: Formação e Desenvolvimento da Cidade*. Rio de Janeiro: Record/Governo do Estado da Guanabara, 1965, p. 184-185.

14 Abreu, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013, p. 263.

15 Spix, J. B. von; Martius, C. F. P. von. *Viagem pelo Brasil: 1817-1820*. Tradução de Lúcia Furquim Lahmeyer, revisão de Benjamin Franklin Ramiz Galvão e Basílio de Magalhães. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2017, v. 1, p. 50.

Ao longo do século XVIII, a cidade se estabeleceu como um ponto estratégico para as trocas comerciais no Atlântico Sul, conectando-se à região Rio da Prata e à costa africana, especialmente Angola, um importante porto de compra e venda de escravizados. A exploração das jazidas auríferas nas regiões do interior mineiro incitou o deslocamento do eixo econômico do Nordeste para o Sudeste da colônia e, assim, o Rio de Janeiro passou a desempenhar um papel ainda mais relevante como entreposto comercial e marítimo, ampliando sua influência tanto na colônia quanto no império português.<sup>16</sup>

A transferência da capital do Vice-Reino do Brasil, de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763, suscitou uma série de novos investimentos urbanísticos na cidade. O maior símbolo arquitetônico dessa nova etapa de capitalidade foi a inauguração do Paço dos Vice-Reis (atual Paço Imperial). Construído para ser a Casa do Governador da Capitania em 1743, o edifício localizado na região da atual Praça XV foi reformado com inspiração no Paço da Ribeira, a residência dos monarcas em Lisboa, para figurar como o centro do poder colonial no Brasil. Dessa forma, o centro administrativo da cidade foi transferido para o Largo do Paço, ainda contido no quadrilátero formado pelos morros da região central: Castelo, São Bento, Santo Antônio e da Conceição. Entre o litoral e as montanhas, foram se estabelecendo sobrados, casas comerciais, os mascates, os ambulantes, as oficinas e as repartições governamentais.<sup>17</sup>

O Paço dos Vice-reis estava inserido em um conjunto arquitetônico-urbanístico que incluía a Igreja da Nossa Senhora do Carmo da Antiga Sé, a Igreja da Ordem Terceira do Carmo, a Igreja da Lapa dos Mercadores, a Igreja de Santa Cruz dos Militares, o Arco do Teles, a

---

16 Bicalho, Maria Fernanda. *A cidade e o Império*. O Rio de Janeiro no século XVIII. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

17 Fernandes, Maria Célia. *Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro: a travessia da arca grande e boa na história carioca*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura; Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2011, p. 34.

rua Direita (hoje Primeiro de Março) e a Rua do Ouvidor (antiga Rua Desvio do Mar) constituindo-se como o epicentro do poder religioso e político, marcos que, juntos, compunham o coração urbano e comercial da antiga cidade colonial, e refletiam a sua crescente centralidade em fins do século XVIII.

Em 1783, durante a administração do vice-rei D. Luís de Vasconcelos e Souza, foi construído o primeiro jardim público do Brasil, que ficou conhecido como Passeio Público. O projeto foi concebido pelo arquiteto Valentim da Fonseca e Silva, que entrou para a história como Mestre Valentim. Segundo o historiador Nireu Cavalcanti, a construção do parque fazia parte de um projeto urbano mais amplo, que buscava criar uma alternativa à centralização da vida cotidiana no Largo do Paço.<sup>18</sup> A obra é considerada a primeira intervenção do poder público que associava embelezamento urbano, saúde pública e sociabilidade, objetivos típicos do urbanismo ilustrado europeu em voga na época.

Com formato hexagonal, o parque contava com dez ruas arborizadas e reunia espécies vegetais europeias e nativas. Seu objetivo era promover a saúde e o lazer da população, além de civilizar o espaço urbano. Inspirado em um modelo semelhante ao existente em Lisboa, o Passeio Público foi concebido como um espaço de contato com a natureza, criado para “[...] desempenhar uma função estética e expressar, deliberadamente, o mais sofisticado nível urbano com arte”.<sup>19</sup> O parque se integrava à paisagem da Baía de Guanabara, sendo apreciado tanto por quem o visitava quanto por aqueles que chegavam à cidade pelo mar. Uma das ruas que conectava o Passeio ao Chafariz das Marrecas recebeu o poético nome de “Belas Noites”, evocando a teatralidade das alamedas floridas de seu jardim nas noites de luar.

Em 1806, duas pirâmides esculpidas por Mestre Valentim foram

---

18 Cavalcanti, Nireu. *O Rio de Janeiro setecentista: A vida e a construção da cidade da invasão francesa até a chegada da corte*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

19 *Idem*, p. 312-313.

adicionadas ao Passeio Público, e cada uma trazia uma inscrição simbólica: “Á saudade do Rio” e “Ao amor do Público”. De acordo com o historiador da arte Mário Barata, as pirâmides do Passeio remetem a uma tradição originada na Roma barroca, embora tenham adquirido nova conotação durante o período clássico. Barata também destacou que “os portões, grades, brasões e medalhões do Passeio Público realçam a introdução do rococó na cidade, enquanto as esculturas de figuras mitológicas, atualmente localizadas no Jardim Botânico, acentuam mais o aspecto arcádico de certo rococó do que a frieza de um possível neoclássico”<sup>20</sup>. Segundo ele, “é verdade que os dois estilos se tocaram, em momento especial, do seu desenvolvimento na Europa”.<sup>21</sup>

Nesse período, o Rio de Janeiro se consolidava como o centro de controle dos interesses da metrópole portuguesa na América, assumindo um papel crucial na coordenação da região centro-sul da colônia. Essa importância era na maioria devido à sua posição estratégica nos conflitos de fronteira com a Espanha no sul do Brasil e pela localização vantajosa de seu porto, que era ideal para a exportação do ouro e diamantes extraídos na região das minas.<sup>22</sup> O auge da exportação de ouro para Portugal e o início das lavouras de café, servem de marco econômico para a experimentação de um surto de desenvolvimento urbano na cidade. Em um esforço de modernização, a cidade se expandia para além dos seus limites originais, compreendidos entre os quatro morros fundacionais, em direção às imediações do Campo de Santana. Como apontou Amelle Enders, “a cidade também se estende absorvendo as casas de campo, ou chácaras, agora encerradas no tecido urbano. Estas são desmembradas e loteadas, em torno da colina onde se ergue a igreja da Glória, ou então junto ao Campo de Santana, perto do qual se estendem as ruas da Cidade Nova”.<sup>23</sup>

---

20 *Idem, ibidem.*

21 Barata, Mário, *op. cit.*, p. 184.

22 Bicalho, Maria Fernanda, *op. cit.*, p. 84-85.

23 Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Gryphus, 2009, p. 77.

Portanto, no fim do século XVIII, o Rio havia superado importantes centros urbanos e comerciais como Bahia e Pernambuco, abrigando o maior porto do Brasil, especialmente no que diz respeito à importação de africanos escravizados. Sua área de influência comercial se estendia por diversos povoados no interior de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, além de numerosos outros portos no centro-sul do país. Com o advento do século XIX, esse impulso foi alimentado pelo processo de modernização que adquire maior vulto com a chegada da corte joanina, a Abertura dos Portos às Nações Amigas e a expansão da cafeicultura em uma região já caracterizada por intensas trocas comerciais.

### **Tempos de expansão: capital do império ultramarino e cidade imperial**

A chegada do príncipe regente D. João e da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro levaria ao fim o sistema colonial baseado no exclusivo comercial com a antiga metrópole. A partir de então, a cidade passou por um intenso processo de transformações para assumir o papel de sede da Corte. O Paço foi adaptado para funcionar como residência real, e a criação de instituições científicas e culturais como o Jardim Botânico, a Real Biblioteca e o Real Theatro de São João (atual teatro João Caetano), inspirado no Teatro de São Carlos de Lisboa, constituem um esforço inicial de institucionalização do conhecimento e da cultura em terras tropicais, mantendo como paradigma civilizador o modelo da ilustração vigente Velho Continente.<sup>24</sup>

Criado em junho de 1808 por Dom João VI, o Jardim Botânico foi a primeira instituição brasileira dedicada à conservação da biodiversidade. A intenção do príncipe regente era criar um grande jardim para

---

24 Sobre esse assunto conferir: Schultz, Kirsten. *Versalhes tropical: Império, monarquia e a Corte real portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.; Jurandir Malerba, *A Corte no Exílio: civilização e poder no Brasil às vésperas da Independência (1808 a 1821)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

aclimação de espécies vegetais de diversas partes do mundo, em especial a planta do chá (*Camellia sinensis*), originária da região do noroeste da Índia e do sul da China. Um de seus principais símbolos, a alameda de palmeiras-imperiais, criada em 1809, foi o primeiro exemplar de alamedas deste tipo na cidade e inspirou várias outras pelo Brasil.

Inaugurado cinco anos após a chegada da Corte, o Real Teatro de São João foi a mais importante casa de espetáculos do país por mais de um século. Em 1821, Dom Pedro juraria, do alto de suas varandas, a constituição portuguesa em fase de confecção pelos revolucionários do Porto. Após passar por um grande incêndio, o edifício em estilo neoclássico foi reinaugurado em 1826 como Teatro São Pedro de Alcântara; em 1928, quando o prédio passa a se chamar Teatro João Caetano, uma nova reforma lhe imprime uma fachada em estilo *art déco*.

Contando com mais de 60 mil peças, entre livros, manuscritos, mapas, estampas, moedas e medalhas, a Real Biblioteca trazida de Portugal constituía um dos maiores acervos bibliográficos do mundo. Inicialmente, essa impressionante massa documental foi acomodada de forma improvisada nas salas do Hospital da Ordem Terceira do Carmo, na Rua Direita (atual Rua Primeiro de Março). No contexto da Independência do Brasil, passou a ser denominada como Biblioteca Imperial e Pública, e terminou por ser comprada definitivamente junto a Portugal em 1825, por 800 contos de Réis. Foi somente por ocasião da celebração do centenário da instituição que a Biblioteca ganhou sua atual sede na Cinelândia. O edifício em estilo eclético, com elementos neoclássicos e *art nouveau*, de 1910, foi especialmente projetado em estrutura de aço para comportar cerca de um milhão e meio de livros impressos e demais itens do acervo daquela que é hoje a maior biblioteca da América Latina.

Ainda no período joanino, a arquitetura da cidade e a estética urbana passam a ser mais valorizadas a partir da chegada da Missão Francesa de 1816. D. João, encomendou a um de seus mais eminentes membros, o arquiteto Grandjean de Montigny, a construção do primeiro edifício em estilo neoclássico do país, que abrigou a Real Junta

de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação. O solar foi então concebido para ser um espaço de encontro de homens de negócios, inspirado nas “antigas ‘basílicas tribunícias’, edifícios públicos da Roma Imperial que serviam de tribunal e bolsa de valores” (Salomon, p. 96).<sup>25</sup> Posteriormente, sediou a Antiga Alfândega e o II Tribunal do Júri, e atualmente funciona como a Casa França-Brasil, um centro cultural que fomenta a aproximação entre os dois países. Além dessas instituições, ali foram criados órgãos administrativos e de caráter jurídico, destinados a substituir as congêneres de Lisboa, como o Conselho de Estado, a Mesa do Desembargo do Paço, a Academia da Marinha, a Casa de Suplicação e a Intendência Geral de Polícia.

A transmigração da Corte estimulou a ampliação da cidade em direção ao bairro da Glória e do Flamengo, áreas escolhidas pela elite para residências e lazer, além de alcançar a região do atual bairro de Botafogo. Em outra frente, a cidade se expandiu através da conquista de terras do mar e de áreas alagadas, ultrapassando o Mangue de São Diogo, limite do que ficou conhecido como “Cidade Velha”. A localidade que passou a ser conhecida como Cidade Nova emergiu como resultado desse crescimento, oferecendo novas opções de moradia e expandindo as áreas residenciais para além do centro da cidade, em direção a São Cristóvão.

Um grande marco do período foi a aclamação de D. João como soberano – D. João VI – do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves em 6 de fevereiro de 1818, em um evento sem precedentes no Novo Mundo, celebrado com grande pompa no Paço Real, especialmente decorado para a ocasião. Com a Independência do Brasil em 1822 e a aclamação de Dom Pedro I como imperador, a cidade se tornou a capital do novo Império do Brasil, ampliando sua relevância política e administrativa. A Igreja de Nossa Senhora do Carmo da Antiga Sé seria o palco da coroação de D. Pedro I e D. Pedro II, enquanto o Palácio de

---

25 Salomon, Maria Helena Rohe (coord.). *Guia da arquitetura do Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2016.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

São Cristóvão, na Quinta da Boa Vista, abrigou a família imperial. Após a Proclamação da República, o edifício em estilo neoclássico sediou a Assembleia Nacional Constituinte (1890-1891), e, a seguir, passou a abrigar o Museu Nacional, a mais antiga instituição científica do Brasil.

O retorno de Dom Pedro I a Portugal, em 1831, e a ascensão de Dom Pedro II, em 1840, trouxeram novas mudanças políticas que impuseram a necessidade de adaptações da cidade do Rio a um novo contexto sociopolítico. Enquanto o Rio de Janeiro dependia significativamente do comércio exterior durante o reinado de Dom Pedro I, de 1822 a 1831, o período conhecido como “Segundo Reinado” (1840-1889) caracterizou-se pela emergência da economia cafeeira, cujo capital acabou por ser realocado para empreendimentos relacionados às indústrias navais, metalúrgicas e ferroviárias, especialmente após a promulgação da lei Eusébio de Queirós (1850). O setor metalúrgico se destacou, impulsionado principalmente pelas necessidades do arsenal da Marinha de Guerra e pelas encomendas militares resultantes da Guerra do Paraguai (1864-1870).

Ainda nesse contexto se inicia a construção da primeira rede ferroviária do país a partir de investimentos privados e governamentais. Essa iniciativa, cujo marco remete a 1852 com os empreendimentos ferroviários do empresário Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, em Magé, tiveram um grande impulso com a implantação da Estrada de Ferro Dom Pedro II, inaugurada em 1858 no Rio de Janeiro e rebatizada no período republicano com o nome emblemático de Central do Brasil.

O relevante desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro, ao longo do século XIX, consolidou a sua posição como centro político, administrativo e financeiro do Brasil. A cidade se transformou em um núcleo urbano e cosmopolita, alcançando uma população de aproximadamente 274.972 pessoas no censo de 1872. O Rio emergia então como o maior mercado consumidor urbano do país e como a única metrópole brasileira do século XIX.<sup>26</sup>

---

26 Abreu, Maurício de. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro:

## Modernização e identidade nacional: a capital da república

Depois da Proclamação da República, a cidade se consolidou definitivamente como vitrine do Brasil para o exterior e modelo para o restante do país. Durante as gestões do presidente Rodrigues Alves e do prefeito interventor Francisco Pereira Passos (1902-1906), parte importante do atual traçado urbano da cidade emergiu a partir de grandes intervenções urbanísticas. O governo federal ficou responsável pela reformulação do porto, pela estrutura viária de seu entorno e pela construção de importantes vias, como a Avenida do Manguê (atual Avenida Francisco Bicalho), a Avenida do Cais (hoje Avenida Rodrigues Alves) e a Avenida Central (atual Avenida Rio Branco). Ao governo municipal, por sua vez, ficaram incumbidas as demais intervenções, como a drenagem do solo urbano, a canalização de rios, a abertura de novos eixos viários, como a avenida Beira-Mar, além da reforma de praças públicas e outras melhorias urbanísticas.<sup>27</sup>

No mesmo período, diversas feiras e exposições internacionais ensejaram a construção de edifícios históricos e a reformulação de algumas das áreas mais importantes da cidade do Rio. Em 1906, é inaugurado o Palácio Saint Louis, um imponente edifício postado na entrada da Avenida Central para albergar a Terceira Conferência Pan-Americana, o maior evento diplomático das Américas. A região da Urca, berço original da cidade, foi profundamente remodelada para receber a Exposição Nacional Comemorativa do Primeiro Centenário da Abertura dos Portos do Brasil, em realizada em 1908. Em 1922, acontece a abertura da Esplanada do Castelo, com a derrubada do morro de mesmo nome, para encampar a Exposição Internacional Comemorativa do Centenário da Independência. Como demonstra a professora Sônia Gomes Pereira:

---

IPLANRIO; Zahar, 1987.

27 Azevedo, André Nunes de. *A grande reforma urbana do Rio de Janeiro: Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

RIO DE JANEIRO DO BRASIL

Durante o Império, apesar da existência de muitos projetos, apenas algumas poucas intervenções foram concretizadas. Com a República torna-se prioridade a preocupação com a eficiência, a salubridade e a imagem da capital. Assim, a cidade é submetida a uma grande reforma entre 1902 e 1906, feita por uma equipe de engenheiros liderados pelo Prefeito Francisco Pereira Passos. Grande parte do antigo centro colonial de ruas estreitas e lotes apertados é aí demolida, surgindo um novo centro com ruas alargadas e praças arborizadas.<sup>28</sup>

A arquitetura vinculada à capitalidade da cidade pode ser observada na distribuição dos edifícios dos Três Poderes da República no seu espaço urbano. Proclamado o novo regime, na ausência de uma sede que representasse o novo governo, o palácio pertencente à família do Visconde de Itamaraty, Francisco José da Rocha, serviu como sede provisória do poder central entre os anos de 1889 e 1897. Posteriormente, tornou-se a sede do Ministério das Relações Exteriores até 1970. A edificação em estilo neoclássico foi construída em 1854 por José Maria Jacinto Rabello, aluno do arquiteto Grandjean de Montigny, um dos principais nomes da Missão Artística Francesa. Atualmente, o Palácio do Itamaraty abriga o Museu Histórico e Diplomático, o Arquivo Histórico, a Mapoteca e a Biblioteca do Ministério das Relações Exteriores, além do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio).

Em 1897, a sede da Presidência da República foi transferida para a suntuosa residência do Barão de Nova Friburgo, posteriormente renomeada Palácio do Catete, que se tornou o novo centro do Poder Executivo do Brasil. Projetado pelo arquiteto alemão Gustav Waehneltdt, com pinturas de Emil Bauch, Gastão Tassini e Mario Bragaldi, o edifício de três pavimentos em estilo neoclássico permaneceu como sede da Presidência até 1960.

---

28 Pereira, Sônia Gomes. *Arte brasileira no século XIX*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 58.

O Palácio Saint Louis, projetado pelo engenheiro Francisco de Souza Aguiar, conquistou o Grande Prêmio de Arquitetura da Exposição Mundial (1904), quando superou outros 50 pavilhões internacionais, na cidade homônima no estado americano de Missouri. Mais tarde, no contexto da Terceira Conferência Pan-Americana, foi renomeado Palácio Monroe em homenagem ao então presidente dos Estados Unidos, James Monroe. O edifício hospedou de forma provisória a Câmara dos Deputados de 1914 a 1922 e, em seguida, passou a abrigar o Senado Federal, função que desempenhou de 1925 a 1960 e pelo qual seria reconhecido.

O Palácio Tiradentes, construído em 1926, abrigou a Câmara dos Deputados até 1960, quando da transferência da capital federal para Brasília. Projetado por Archimedes Memória e Francisco Couchet, o prédio em estilo eclético foi palco da posse de todos os presidentes do período e da promulgação das Constituições de 1934 e 1946. Durante o Estado Novo foi fechado e ocupado pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Após a mudança da capital para Brasília, sediou a Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara e, com a fusão de 1975, se converteu em Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

Localizado na Praça Floriano (hoje conhecida como Cinelândia), o Palácio do Supremo Tribunal Federal (1909), atual Centro Cultural da Justiça, completa o conjunto de prédios dos poderes federais remanescentes no Rio de Janeiro. Projetado por Adolfo Morales de Los Rios, o prédio em estilo eclético compõe o conjunto arquitetônico da Cinelândia, juntamente com o Theatro Municipal (1909), a Biblioteca Nacional (1910), o Escola Nacional de Belas Artes (1908) e a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, atual Palácio Pedro Ernesto (1923). Edifícios que, além de exercerem funções culturais, administrativas e políticas, atuavam como representação da autoridade e da ordem e expressão da modernidade estatal, transformando-se em lugares de memória da República brasileira. Todo esse conjunto arquitetônico materializa o ideário republicano de progresso, de civilização,

bem como a centralidade cultural, que tinha a cidade como caixa ressonante dos valores modernos. Esse espaço se consolidaria como vitrine das reformas urbanísticas ocorridas durante a administração do prefeito Pereira Passos e do presidente Rodrigues Alves, das modificações implementadas durante a gestão do prefeito Carlos Sampaio e da ação de recepção da arquitetura *art déco* pela intervenção de Alfred Agache e, nos anos 1920, insere o Brasil no circuito das metrópoles modernas.<sup>29</sup>

Para além do centro institucional, a capitalidade também se expressou na multiplicação de espaços destinados à formação intelectual e científica, como a Fundação Oswaldo Cruz (1900), o Museu Nacional (1897), o Silogeu Brasileiro, que abrigou a Academia de Medicina, o Instituto dos Advogados do Brasil e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, além da Escola Nacional de Música da UFRJ, cuja origem remonta a 1841. Tais espaços contribuíram para um projeto de nação que associava ciência, ordem e progresso, e ilustravam o esforço de institucionalização do saber, fundamental à legitimação do poder republicano.

Durante a Era Vargas (1930-1945), a região da Esplanada do Castelo e o conjunto de prédios públicos construídos entre 1934 e 1943, sob as gestões dos prefeitos Pedro Ernesto e Henrique Dodsworth, refletem a transformação do ideário estatal que ocorreu no período. Na região da Esplanada, mais especificamente na Avenida Presidente Antônio Carlos, foram construídos monumentais edifícios com traços modernistas e *art déco* que sediaram diversos ministérios durante o Estado Novo, como o prédio do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, inaugurado em 1938, figurando então como maior prédio público do país, e onde atualmente funciona a Superintendência Regional

---

29 Rodrigues, Antonio Edmilson; Mello, Juliana Oakim Bandeira de. As reformas urbanas na cidade do Rio de Janeiro: uma história de contrastes. In: *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, n.1, p. 19-53, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/589/587>. Acesso em: 21 mai. 2025.

do Trabalho e Emprego do Rio de Janeiro, além de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Ao seu lado encontra-se o edifício do Ministério da Fazenda, inaugurado em 1943, e atual sede da Receita Federal, do Tribunal de Contas da União, da Biblioteca do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro e do Museu da Fazenda Federal.

O maior símbolo arquitetônico desse período é o Palácio Gustavo Capanema, antigo Ministério da Educação e Saúde Pública, posteriormente Ministério da Educação e Cultura (MEC). Inaugurado em 1943 na rua da Imprensa, considerado um ícone da arquitetura modernista mundial e tombado como patrimônio nacional, o edifício foi idealizado por Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, com a consultoria do arquiteto francês Le Corbusier. O edifício Capanema foi reaberto em 2025 como centro cultural, sede do IPHAN (Instituto de Patrimônio Histórico Artístico Nacional) e de outras instituições culturais federais.

No mesmo período, foi construído o Palácio Duque de Caxias, na Avenida Presidente Vargas, em frente à Praça da República (mais conhecida como Campo de Santana) para substituir antigo prédio de arquitetura eclética do Ministério da Guerra. O novo edifício em estilo *art déco*, projetado pelo arquiteto Christiano Stockler das Neves e inaugurado em 1941, na Praça Duque de Caxias, incorporou a moderna tecnologia do concreto armado, uma novidade na época. Atualmente, abriga o Comando Militar do Leste, responsável por coordenar as forças terrestres nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo.

O desmonte do Morro de Santo Antônio, concluído no final da década de 1950, abriu espaço para a criação de duas grandes avenidas, a avenida República do Chile e a avenida República do Paraguai, onde seriam construídos o Conjunto Cultural da Caixa Econômica Federal, a Catedral Metropolitana de São Sebastião do Rio de Janeiro, bem como as sedes de algumas das mais importantes instituições federais do país, como a do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a da Petrobras. Na região, encontram-se ainda distribuídos imponentes arranha-céus empresariais, como o Centro Empresarial

Castelo Branco, que foi a sede do Banco Nacional da Habitação (BNH), além do Rio Metropolitan Center e as Ventura Corporate Towers, alguns dos edifícios comerciais mais valiosos do Brasil.<sup>30</sup>

Até 1955, o ímpeto de retirar a capital do Rio e levá-la a outra região do país, que gracejava durante a Primeira República, havia arrefecido. Com a eleição de Kubitschek, esse ímpeto é retomado, a despeito de um histórico de grandes investimentos na arquitetura da capitalidade que legou ao Rio parte significativa de seu patrimônio urbanístico. Cinco anos após a mudança da capital para Brasília e a transformação do distrito federal em Estado da Guanabara, grande parte dos equipamentos públicos federais instalados na cidade continuou exercendo atividades administrativas. Na prática, a nova cidade-estado passou a fazer “às vezes de distrito federal oficioso”, de onde importante parte do Poder Executivo continuou a ser exercido até a lógica tecnocrática da ditadura militar deslindar, em 1975, na imposição da fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro (Lynch, 2018).<sup>31</sup>

A despeito das agruras financeiras e administrativas decorrentes da perda da condição de capital oficial e dos recursos federais que lhe são implícitos, nenhuma outra cidade foi capaz de assumir simbolicamente a capitalidade como o Rio. O breve panorama delineado nestas páginas pretendeu denotar como a presença no mobiliário urbano de inúmeros prédios e espaços públicos federais, que seguem exercendo importância administrativa e simbólica na cidade do Rio, servem de testemunho da história da capitalidade carioca. Ou, nas palavras da professora Marly Motta:

A memória da capitalidade, ou seja, da função de representar a

---

30 Barros, Paulo Cezar de. *Espaço e tempo no centro do Rio de Janeiro: a cidadela empresarial de Santo Antônio em suas múltiplas espacialidades*. 237 f. [Tese]. Doutorado em Geografia – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Geografia, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/13243>. Acesso em: 23 mai. 2025.

31 Lynch, Christian Edward Cyril, *op. cit.*

unidade e a síntese da nação, foi transformada em uma tradição única e exclusiva da cidade do Rio de Janeiro, marcando, simultaneamente, o que lhe é próprio e o que a separa das outras regiões do país.<sup>32</sup>

## Referências

- ABREU, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013.
- ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. In: *O Social em Questão*. Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 33, p. 57-68, 2015. Disponível em: [https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_33\\_1\\_Acserald.pdf](https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_1_Acserald.pdf). Acesso em: 27 maio 2025. [revistademorfologiaurbana.org+6](http://revistademorfologiaurbana.org+6)
- ARGAN, Giulio Carlo. *História da arte como história da cidade*. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *O Barão do Rio Branco e a alma carioca*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003. 22 p. Catálogo de exposição. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204429/4101432/barao\\_rio\\_branco\\_alma\\_carioca.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204429/4101432/barao_rio_branco_alma_carioca.pdf). Acesso em: 19 mai. 2025.
- AZEVEDO, André Nunes de. *A grande reforma urbana do Rio de Janeiro: Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.
- BARROS, Paulo Cezar de. *Espaço e tempo no centro do Rio de Janeiro: a cidade empresarial de Santo Antônio em suas múltiplas espacialidades*. 2017. 237 f. Tese. Doutorado em Geografia – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Geografia, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/13243>. Acesso em: 23 mai. 2025.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *História do Centro Cultural da Justiça Eleitoral*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. 39 p.

---

32 Motta, Marly da Silva, *op. cit.*, p. 2.

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/historia-do-centro-cultural-da-justica-eleitoral>  
Acesso em: 23 mai. 2025.

GERSON, Brasil. *História das ruas do Rio*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi, 2015.

GONÇALVEZ, Aureliano Restier. *Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro: terras e fatos*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria de Cultura, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2004.

COSTA, Amanda Danelli. A cidade do Rio de Janeiro: cultura urbana e imagem turística. In: *Acervo*, Rio de Janeiro, p. 186, jan./jun. 2015.

DANTAS, Regina Maria Macedo Costa. *A Casa do Imperador: do Paço de São Cristóvão ao Museu Nacional*. 2007. 298 f. Dissertação. Mestrado em Memória Social – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.museu-nacional.ufrj.br/casadoimperador/img/Dissertacao%20-%20A%20CASA%20DO%20IMPERADOR.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

DANTES, Maria Amélia M., ed. *Espaços da Ciência no Brasil: 1800-1930*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557081570> Acesso em: 10 mai. 2025.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. Um novo centenário para o Brasil e seu Museu Nacional. In: *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, São Paulo, v. 30, p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/nxwZL9hJbMzTHvqjQnLYzqR/?lang=pt>. Acesso em: 27 mai. 2025.

FRECHEIRAS, Kátia Regina de Oliveira. *Do Palácio ao Museu: a trajetória pedagógica do Museu da República: do governo bossa nova à ditadura civil-militar (1960-1977)*. Petrópolis: KBR Editora Digital, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO. *Jardim Botânico do Rio de Janeiro: 1808-2008*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/jbrj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/200anos.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

- KESSEL, Carlos. *A vitrine e o espelho: o Rio de Janeiro de Carlos Sampaio*. Rio de Janeiro: Secretaria das Culturas, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2001.
- LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2013.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. O Rio como (2º) Distrito Federal: um assunto capital para o Brasil. In: *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 76, p. 18-41, jan./fev./mar. 2017a.
- \_\_\_\_\_. Uma democracia, duas capitais: o que o Rio de Janeiro pode fazer pelo Brasil. In: *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, ano XX, n. 78, p. 14-41, jul./ago./set. 2017b.
- MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. In: *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, São Paulo, n. 10, p. 7-28, dez. 1993. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12101>. Acesso em: 21 mai. 2025.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/496f4879-e58d-44a5-88a6-21304e07ecc9/content>. Acesso em: 12 mai. 2025.
- OSORIO DA SILVA, Mauro; HELENA VERSIANI, Maria. História de capitalidade do Rio de Janeiro. In: *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 66-78, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/30683>. Acesso em: 28 abr. 2025.
- PERROTTA, Isabella Vicente. *Promenades do Rio: a turistificação da cidade pelos guias de viagem de 1873-1939*. Rio de Janeiro: Hybris Design, 2015.
- PESAVENTO, Sandra Jatamy. Com os olhos no passado: a cidade como palimpsesto. In: *Esboços: Histórias em Contextos Globais*, Florianópolis, v. 11, n. 11, p. 25-30, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/334>. Acesso em: 21 mai. 2025.

- PIRES, Débora de Oliveira (Org.). *Museu Nacional: 200 anos*. Rio de Janeiro: Associação dos Amigos do Museu Nacional, 2017.
- RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 28.302, de 14 de agosto de 2007. Insere a palavra “Imperial” na denominação oficial do bairro de São Cristóvão, que passa a denominar-se Bairro Imperial de São Cristóvão. In: *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 15 ago. 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/296774/decreto-28302-07>. Acesso em: 21 mai. 2025.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Cultura. Instituto Rio Patrimônio da Humanidade. *Guia do Patrimônio Cultural Carioca: Bens Tombados 2014*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2014.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Cultura. Instituto Rio Patrimônio da Humanidade. *Guia do Patrimônio Cultural Carioca: Bens Tombados 2012*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2012.
- RODRIGUES, Antonio Edmilson Martins. Em algum lugar do passado: cultura e história na cidade do Rio de Janeiro. In: AZEVEDO, André Nunes (org.). *Anais do Seminário Rio de Janeiro: Capital e Capitalidade*. Rio de Janeiro: Departamento Cultural/SR-3 UERJ, 2002. p. 17-48.
- RODRIGUES, Antonio Edmilson Martins; MELLO, Juliana Oakim Bandeira de. As reformas urbanas na cidade do Rio de Janeiro: uma história de contrastes. In: *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, n.1, p. 19-53, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/589/587>. Acesso em: 21 mai. 2025.
- SCHULTZ, Kirsten. *Versalhes tropical: Império, monarquia e a Corte real portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.





















ESTRADA DE FERRO





















PARC ROYAL















## ÍNDICE DAS IMAGENS

---

### Imagens do artigo “Heranças urbanísticas e arquitetônicas da capitalidade carioca: um panorama histórico”:

1. Jardim Botânico, 1885 – Marc Ferrez. Acervo: IMS. pp. 512-513.
2. Rua Primeiro de Março, Convento do Carmo e Igreja de Nossa Senhora do Carmo à esquerda, 1890 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. p. 514.
3. Assinatura da Lei Áurea no Paço Imperial, 13 de maio de 1888 – Antonio Luiz Ferreira. Acervo: IMS. p. 515.
4. Passeio Público, 1885 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. p. 516.
5. Palácio Imperial de São Cristóvão, atual Museu Nacional, 1887 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. p. 517.
6. Casa da Moeda, atual Arquivo Nacional, 1885 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo IMS. pp. 518-519.
7. Estada de Ferro Central do Brasil, 1889 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. p.p. 520-521.
8. Palácio do Catete, 1890 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. pp. 522-523.
9. Palácio Itamaraty – Odjair Baena (ASCOM/SEAPC/MCTI). p. 524.
10. Palácio das Laranjeiras, 2022 - Donatas Dabravolskas. Acervo: Wikimedia Commons. p. 525.
11. Palácio Tiradentes, 1926 (*circa*) – Augusto Malta. Acervo: IMS. pp. 526-527.
12. Supremo Tribunal Federal, atual Centro Cultural Justiça Federal, 1909 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. p. 528.
13. Palácio Guanabara, antigo Paço Isabel, 1925 (*circa*) – Autoria

não identificada. Acervo: IMS. p. 529.

14. Biblioteca Nacional, 1910 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. pp. 530-531.

15. Escola Nacional de Belas Artes, 1910 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. pp. 532-533.

16. Praça Marechal Floriano (Cinelândia), 1910 (*circa*) – Marc Ferrez. Acervo: IMS. pp. 534-535.

17. Prédios dos antigos ministérios do Trabalho (à dir.) e da Fazenda (à esq.), 2021 - Donatas Dabravolskas. Acervo: Wikimedia Commons. pp. 536-537.

### **Créditos especiais**

1. Guardas – Multidão durante a Exposição Internacional de 1922 – Autoria não identificada. Acervo: IMS.

2. Palácio da Cidade – Beth Santos.

3. Palácio Capanema – Henrique Liberal, 2014. Acervo: Wikimedia Commons.

4. Palácio Monroe – Multidão em frente ao Palácio Monroe, 1918 (*circa*) – A. Ribeiro. Acervo: IMS.

5. Banner da Cúpula G20 Brasil. Centro Administrativo São Sebastião, Rio de Janeiro, Brasil – Avelludo, 2024. Acervo: Wikimedia Commons.

RIO  
CAPITAL  
DO  
**G20**  
BRASIL 2024



# **RIO, CAPITAL DO MUNDO: DOIS SÉCULOS DE HISTÓRIA<sup>1</sup>**

---

*Lucas Padilha*

*Elizeu Santiago de Sousa*

As cidades, assim como as pessoas, têm vocações. Há dois séculos, o Rio é a cara e a alma do Brasil. A cidade foi não apenas a porta de entrada e o principal cartão de visitas do país, mas, sobretudo, o centro de grandes deliberações políticas, nacionais e internacionais. Capital de um país diverso e plural, o Rio abrigou as principais feiras e exposições nos séculos XIX e XX, a final de duas Copas do Mundo, a realização dos Jogos Pan-americanos e das Olimpíadas de Verão, além de importantes cúpulas internacionais, tais como a Rio-92 e a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012. Não por acaso, foi escolhido para sediar o G20 em 2024, o mais importante fórum da governança global contemporânea.

Essa vocação, no entanto, é anterior aos grandes eventos internacionais das últimas décadas ou mesmo à histórica capitalidade política construída desde os tempos da monarquia. Única cidade no ultramar a sediar um império europeu, o Rio foi, a um só tempo, o berço de dois reis cariocas: Pedro II, do Brasil, e Dona Maria II, de Portugal. Capital de um reino, de um império e da República, para cá fluíram gerações de brasileiros e estrangeiros de todas as partes. Antes da capitalidade, centralidade. Fundada à beira-mar, na esquina do Atlântico com o mundo, a cidade nasceu e desenvolveu-se

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado na *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*, n. 26, 2024, pp. 19-41.

como um dos mais importantes centros globais.

Ao longo das próximas páginas, analisaremos o desenvolvimento da cidade do Rio destacando a sua natural vocação internacionalista, assim como a sua histórica capitalidade. Para fins didáticos, dividiremos o nosso argumento em três partes. Na primeira, nos concentraremos no período compreendido entre a fundação (1565) e a chegada da corte portuguesa (1808); seguida pela análise do Rio imperial (1808-1889) e pela era republicana (1889-2023), esta última mediante a seleção dos vinte mais significativos eventos internacionais realizados em terras cariocas.

### **Centralidade antes da capitalidade: o Rio no Atlântico Sul**

Símbolo do Rio e do Brasil, a Baía de Guanabara (do tupi, “seio do mar”) foi por séculos a casa de diversas populações tupis-guaranis. Disputada por portugueses e franceses, tamoios e temiminós, a sua localização estratégica e fartura de víveres fizeram do seu porto um dos mais importantes centros comerciais do Atlântico Sul. Em 1565, entre o Pão de Açúcar e o Morro Cara de Cão, Estácio de Sá funda a cidade cujo nome homenageava o jovem rei Dom Sebastião. Em 1567, o fundador expulsa os franceses e consolida o domínio português sobre a Baía de Guanabara. A cidade do Rio logo adquiriria centralidade internacional.

No Nordeste, as invasões holandesas da primeira metade do século XVII reforçariam a importância estratégica do território guanabarino. Os engenhos do seu recôncavo supriram parcelas consideráveis do açúcar pernambucano, fonte de vital receita aos cofres reais. Em 1648, a cidade seria a ponta de lança na reconquista de Angola, então em posse holandesa. Daqui, partiria Salvador Correia de Sá e Benevides, governador da capitania do Rio de Janeiro, em missão exitosa de reconquista. De volta ao Rio, Benevides obteve, em 1660, o título de governador da Repartição Sul, jurisdição que abrangia todos os territórios localizados ao sul do Espírito Santo. Na bagagem, trazia duas importantes instruções régias: a busca por metais preciosos e a construção de galeões.<sup>2</sup>

---

2 Ferrez, Gilberto. In: *A Muito Leal e Heroica Cidade de São Sebastião do Rio de*

A bem da verdade, não tardaria muito para que a população pegasse em armas e depusesse o então governador por conta de uma série de arbitrariedades administrativas. Mas houve tempo para a criação de estaleiro na localidade conhecida como a Ponta do Galeão, toponímia que ainda hoje conserva o mesmo nome, na Ilha do Governador. De lá, nasceria para os mares o lendário *Padre Eterno*, o maior galeão construído no mundo até então.<sup>3</sup>

Da capital do sul, partiriam ainda as esquadras que fundariam a Colônia de Sacramento, no ano de 1680. Liderada pelo governador da capitania do Rio, Dom Manuel Lobo, a missão ampliava as fronteiras portuguesas até o atual território uruguaio. Construída estrategicamente em frente à cidade de Buenos Aires, Sacramento se localizava no coração do estuário do Prata, centro nevrálgico do comércio regional.

A crescente importância da cidade era notada por seus próprios contemporâneos. Em 1610, o padre Jácome Monteiro já considerava o Rio “uma cidade rica”, detentora de quatorze engenhos e importante polo de comércio com o Peru e Angola.<sup>4</sup> Em testemunho análogo de 1616, Ambrósio Fernandes Brandão, oficial da Fazenda de Pernambuco, reputava a cidade

bem situada, a qual é de presente de grande comércio, por vêm a ela muitas embarcações do Rio da Prata, que trazem muitas em patacas, que comutam por fazenda, que ali compram, donde tornam a fazer viagem para o mesmo rio. Também neste Rio de Janeiro tomam porto as naus que navegam do Reino para

---

*Janeiro*. Maya, Raymundo de Castro; Machado, Candido Guinle de Paula; Portella, Fernando Machado (eds.). Rio de Janeiro: Banco Boa Vista S.A., 1965.; Delgado de Carvalho, Carlos Delgado de. *História da Cidade do Rio de Janeiro*. 2ª edição. Secretaria Municipal de Cultura/Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1990.

3 Ferrez, Gilberto. *Op. cit.*

4 Leite, Serafim da Silva. *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1938-1949. 10 v. p. 391-425.

Angola, onde carregam de farinha da terra, de que abunda toda esta Capitania em grande quantidade, e dali a levam para Angola, onde se vende por subido preço.<sup>5</sup>

A propósito, como bem nota Luiz Felipe de Alencastro, do comércio com o Prata “restou algo muito conhecido na topografia carioca: desde 1637 há no Rio de Janeiro o culto a Nossa Senhora de Copacabana, trazido do Baixo Peru pelos peruleiros<sup>6</sup>. Em seguida uma capela dedicada à santa foi erigida na praia que tomou o seu nome”.<sup>7</sup>

Para além do comércio com Europa, América e África, o porto do Rio localizava-se dentro de algumas das principais rotas a caminho do Oriente. Por força do contrabando, foi comum, ao longo do período colonial, a paragem em litoral pátrio de naus carregadas, produto da “forte demanda pelos artigos orientais da população senhorial das cidades e dos engenhos mais opulentos”.<sup>8</sup> Gilberto Freyre em seu sugestivo *China Tropical*, lembra-nos desta forte demanda:

[O] chapéu de sol, o palanquim, o leque, a bengala, a colcha de seda, a telha à moda sino-japonesa, o telhado das casas caído para os lados e recurvado nas pontas em cornos de lua, a porcelana da China e a louça da Índia. Plantas, especiarias, animais, quitutes. O coqueiro, a jaqueira, a mangueira, a canela, a fruta-pão, o cuscuz.

- 
- 5 Brandão, Ambrósio Fernandes. *Diálogos das grandezas do Brasil*. Recife: Imprensa Universitária, 1966, p. 36.
  - 6 Sobre a definição de *peruleiros*, Alencastro (2000, p. 110) esclarece: “substantivo de origem espanhola usado no começo do século XVII para designar os comerciantes da América portuguesa que faziam negócios com os espanhóis do Baixo Peru e, mais concretamente, importavam prata da região platina”.
  - 7 Alencastro, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 110.
  - 8 Neves, Lúcia Maria Bastos Pereira das; Guimarães, Lucia Maria Paschoal; Ferreira, Tânia Bessone da Cruz. *O Império do Cruzeiro do Sul e a Corte Celeste de Tien-Tsin: apontamentos sobre as relações sino-brasileiras no século XIX*. Navigator, v. 6, n. 12, 2010. p.68.

Móveis da Índia e da China [...]. Foram com efeito os portugueses que primeiro trouxeram do Oriente à Europa o leque, a porcelana de mesa, as colchas da China e da Índia, os aparelhos de chá, e parece que também o chapéu de sol.<sup>9</sup>

Viajantes ao Rio colonial davam conta da proficuidade e do luxo que era o comércio dos produtos orientais. O norte-americano Luther M. Schaeffer se diria maravilhado com a visita ao Mosteiro de São Bento, cuja capela de 1671, estava “*gorgeously embellished [..], the walls with porcelain and China squares, relieved by gilt and scarlet lines. There is also in the room a large China figure of our Saviour on the cross*”.<sup>10</sup> Já no Rio joanino, Maria Graham notava “elegantes porcelanas da China”, além de “seda, crepes e outros itens”.<sup>11</sup> Lúcia Bastos das Neves lembra-nos ainda de que “Outros exemplos expressivos de peças religiosas com traços orientais podem ser encontrados hoje em dia nas coleções dos Museus de Arte Sacra (Salvador, Bahia) e dos Oratórios (Ouro Preto, Minas Gerais)”.<sup>12</sup> E não deixa dúvidas: “De qualquer forma, muito antes da descoberta do ouro, os elementos da cultura chinesa estavam bem mais difundidos no Brasil do que os europeus. Somente a partir de meados do século XVIII e, sobretudo, depois da vinda da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, ocorreu o processo de “ocidentalização” do Brasil”<sup>13</sup>.

Seja como for, com a descoberta de ouro pelos desbravadores

---

9 Freyre, Gilberto. *China Tropical: e outros escritos sobre a influência do oriente na cultura luso-brasileira*. São Paulo: Global Editora, 1ª ed., 2011, p. 19-28.

10 Schaeffer, L. M. *Sketches of travels in South America, México and California*. New York: James Egbert Printer, 1860, p. 14.

11 Graham, Maria Graham. *Diário de uma viagem ao Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956, p. 211; 300.

12 Neves, Lúcia Maria Bastos Pereira das; Guimarães, Lucia Maria Paschoal; Ferreira, Tânia Bessone da Cruz. *Idem*. p. 68.

13 Neves, Lúcia Maria Bastos Pereira das; Guimarães, Lucia Maria Paschoal; Ferreira, Tânia Bessone da Cruz. *Op. Cit.* p. 69.

vicentinos nos anos finais do século XVII, a cidade transforma-se, definitivamente, no principal entreposto comercial da colônia americana. A produção aurífera das Minas Gerais será responsável pelo deslocamento do eixo econômico para o Rio de Janeiro, o seu principal porto de escoamento. A sua riqueza logo atrairia a cobiça de piratas e as investidas militares de duas missões francesas, entre 1710 e 1711. Neste último ano, a esquadra comandada por Duguay-Trouin empreendeu uma bem-sucedida invasão seguida de um lucrativo saque à cidade.

Como bem notou Maria Fernando Bicalho, “O porto do Rio de Janeiro constituir-se-ia a partir de então – e por todo o século XVIII – no principal receptor de escravos e mercadorias europeias e asiáticas, assim como no maior escoador das riquezas coloniais”.<sup>14</sup> Já em 1712, o Conselho Ultramarino, considerava o Rio “uma das pedras mais preciosas que ornam a coroa de Vossa Majestade, de cuja conservação e bom governo depende a segurança das Minas, e ainda de todo o Brasil”. Nas palavras de Bicalho, “Será também, por esse mesmo motivo, o maior alvo do interesse e da cobiça dos demais países europeus”.<sup>15</sup>

O fluxo aurífero não apenas reforçou a importância da praça comercial carioca como permitiu, outrossim, uma extraordinária expansão urbana, cujos monumentos e histórias seguem ainda hoje caros ao espírito carioca. Em 1739, inaugura-se a Igreja de Nossa Senhora da Glória do Outeiro, joia da arquitetura brasileira setecentista e local de batismo de príncipes e princesas bragantinos. Em 1743, termina-se a construção do Palácio dos Governadores,<sup>16</sup> transformado, em 1808, em centro do poder decisório do Império luso-brasileiro na forma

---

14 Bicalho, Maria Fernanda. *As Câmaras Municipais no Império Português: O Exemplo do Rio de Janeiro*. Bras. Hist. 18 (36), 1998, p. 7.

15 Bicalho, Maria Fernanda. *Idem*, p. 7.

16 Primeiro palácio da cidade, fora destinado a ser residência dos governadores da capitania. A partir de 1763, transformou-se em Paço dos Vice-Reis; em 1808, Paço Real. Com a criação do Império do Brasil, passaria a se chamar Paço Imperial.

de Paço Real. Em 1750, o Aqueduto da Carioca, maior construção do Brasil colonial, levaria água ao primeiro chafariz público da cidade, no Largo da Carioca. Em 1783, a América ganhava o seu primeiro parque público. Projetado por Mestre Valentim, artista símbolo da expansão urbana setecentista, o Passeio Público seria o mais importante ponto de encontro para os cariocas de muitas gerações.<sup>17</sup>

A translação do eixo econômico para o Rio seria definitivamente consolidada com outras duas mudanças. Em 1763, a cidade é elevada à capital do Vice-Reino do Brasil; em 1808, a família real portuguesa ludibria Napoleão Bonaparte e escolhe a Guanabara como o novo centro de um império multicontinental. Em 1815, transforma-se na capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. A presença da corte de Dom João VI mudaria definitivamente o panorama político-social da cidade e do futuro país.

### **Rio, capital imperial**

A transferência da família real aos trópicos veio acompanhada da recriação no Rio de Janeiro das instituições de Estado outrora presentes em Portugal: Mesa do Desembargo do Paço, Mesa de Consciência e Ordens, Imprensa Régia, Conselho Supremo Militar, Intendência Geral da Polícia, Academia Real Militar, Fábrica de Pólvora, Museu Real, Biblioteca Real, Teatro Real, Jardim Botânico, Banco do Brasil. Na prática, o Rio transformava-se na capital de um Império multicontinental, cujos territórios estendiam-se por América, Europa, África e Ásia.

Com a chegada de Dom João, a cidade se expandiu para além dos quatro morros fundadores. Os mais abastados abriam passagem na direção de bairros como Catumbi, Rio Comprido, Botafogo, Laranjeiras

---

17 Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. *Rio: da Guanabara dos índios aos cariocas de todas as origens – 450 anos de História*. Século 18: O Rio de Janeiro e o olhar da metrópole. Ebook. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/ebooks/linhadotempo/seculo18/html5forpc.html?page=0>. Acesso em: 6 out. 2024.

e Tijuca, localidades recém-descobertas pelos novos palacetes e chácaras. Sobre os mangues de São Diogo, a caminho do Paço de São Cristóvão, nascia a chamada Cidade Nova por contraposição à Cidade Velha, esta última identificada com os limites do Campo de Santana.<sup>18</sup>

A cidade também crescera demograficamente. Segundo Jean-Baptiste Debret, o primeiro cronista do Brasil que aqui residiu entre 1816 e 1831, em suas palavras, “metrópole do Brasil, a partir de meados do século XVIII”.<sup>19</sup> Segundo estimativas do período, a cidade contava com cerca de 60 mil habitantes quando da chegada da família real, número que quase dobraria no ano da independência.<sup>20</sup>

De acordo com o recenseamento de 1821, 57.549 cativos viviam na cidade do Rio de Janeiro; 40.376 nas freguesias urbanas e 17.173 nas rurais.<sup>21</sup> Trocando em miúdos, cerca de metade da população carioca era composta por escravizados. Maior cidade africana fora da África, o Rio expandiu-se com o sangue e o suor desses trabalhadores, cuja opressão não impediu a construção de uma rica e diversa tradição cultural e religiosa. Do café no Vale do Paraíba ao comércio das grandes cidades, o trabalho escravo foi o principal motor da economia

---

18 Serra, MV. Breve história da evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro. In: Salomon, Maria Helena R. et al. *Guia da Arquitetura do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2016.

19 Debret, Jean Baptiste. *Viagem Pitoresca e Histórica ao Brasil*. Tradução e notas de Sérgio Milliet. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 2008, p. 297.

20 Segundo Pandiá Calógeras, contava o Brasil em 1819 com “3.596.132 almas”, “fora uns 800.000 indígenas”. Ao analisar o esboço demográfico das províncias, ele prossegue: “Na primeira linha, Minas com 463.342 pessoas livres, e 168.543 escravos, 631.885 habitantes ao todo; a proporção de escravos era de 26,9%. Vinha em seguida o Rio de Janeiro com 510.000 moradores, inclusive 23,4% de cativos. O terceiro lugar e o quarto pertenciam respectivamente à Bahia, com 477.912 cabeças, compreendendo 30,8% negros, e a Pernambuco, com 371.465 habitantes, dos quais 26,3% eram de condição servil. Calógeras, Pandiá. *Formação Histórica do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2009, p. 58-59.

21 Soares, Luiz Carlos. Os Escravos de Ganho no Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de História*, v. 8, nº 16, 1988, p.108.

brasileira por quase quatro séculos. Ao longo dos séculos XVI e XIX, estima-se que mais de dois milhões de escravizados tenham desembarcado ao largo do litoral fluminense.<sup>22</sup>

Não por acaso, em 2017, o Cais do Valongo – principal porto negreiro do continente – passou a integrar a lista do Patrimônio Mundial da Unesco por seu excepcional valor como memória da violência contra a humanidade e de resistência, liberdade e herança para as gerações futuras. Foi ainda o reconhecimento da inestimável contribuição dos africanos e seus descendentes à formação e desenvolvimento cultural, econômico e social do Brasil.

A vinda da família real ao Rio de Janeiro ensejou não apenas a abertura comercial dos portos brasileiros como também um crescente intercâmbio científico e cultural com as nações estrangeiras. Em 1816, chega ao Rio a célebre Missão Artística Francesa, chefiada por Joaquim Lebreton e composta por nomes tais como os dos pintores Jean-Baptiste Debret e Nicolas-Antoine Taunay e o arquiteto Grandjean de Montigny. No ano seguinte, é a vez da Missão Austríaca, com destaque para o botânico Von Martius, o zoólogo Spix e o pintor Thomas Ender. Em 1821, patrocinada pelo czar Alexandre I, desembarca no Brasil expedição científica russa sob a liderança do Barão de Langsdorff.

O Rio joanino fora ainda o responsável pelo primeiro grande evento internacional da nossa história: a aclamação de Dom João VI, ocorrida em 06 de fevereiro de 1818, na esteira da chegada das primeiras missões internacionais e do casamento do futuro Pedro I com a arquiduquesa Leopoldina de Áustria. Na praça do Paço, atual praça XV, Grandjean de Montigny erguera um templo de Minerva, um arco do triunfo e um obelisco de mais de cem palmos de altura, desenhados por Debret e projetados por Taunay.

---

22 Eltis, David; Richardson, David. Volume e direção do comércio transatlântico de escravos de toda a África para todas as regiões americanas. Plataforma *Slave Voyages*. Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/blog/volume-and-direction-trans-atlantic-slave-trade>. Acesso em: 6 out. 2024.

No Campo de Santana, queima de fogos, corrida de touros, instalação de um teatro e 102 pirâmides luminosas agitavam as manifestações populares diante de um palacete de madeira erguida para abrigar a família real. As celebrações, que duraram meses, espalharam-se pelas ruas, cujas casas eram enfeitadas por milhares de lampiões.<sup>23</sup>

Em 13 anos na Guanabara, o reinado de Dom João transformara definitivamente a história do Rio e do Brasil. Nas célebres palavras de Oliveira Lima, fora ele “o verdadeiro fundador da nacionalidade brasileira”. Aqui vivera os melhores anos de sua vida, abruptamente interrompidos pela convocação revolucionária das cortes reunidas em Lisboa. A contragosto, cruzaria pela última vez o Atlântico em abril de 1821. Ao partir, deixou no horizonte a cidade que era, não apenas um centro político e comercial, mas o seu recanto predileto no vasto império luso-brasileiro.

De lá para cá, o Rio capitanearia alguns dos mais importantes momentos cívicos que levariam à independência do país: o dia do Fico, a aclamação e coroação de Pedro I, a criação da primeira carta constitucional, as negociações diplomáticas pelo reconhecimento da jovem nação. Não por acaso, em 1823, o Imperador Dom Pedro I outorgaria à cidade do Rio, no aniversário do *Fico*, o título honorífico de “Cidade Muito Leal e Heroica”.<sup>24</sup>

Coube, no entanto, a seu filho, Pedro II, a tarefa de ampliar as relações internacionais do Rio e do Brasil. Ao longo de quase cinquenta anos de governo – o mais longevo de nossa história –, o monarca realizou três viagens internacionais e manteve extensa comunicação com alguns dos principais cientistas e escritores do seu tempo,

---

23 Hermann, Jacqueline. O rei da América: notas sobre a aclamação tardia de d. João VI no Brasil. In: *Topoi*, v. 8, n. 15, jul.-dez., p. 124-158, 2007, p. 144 – 146.

24 Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. *Álbum da Cidade do Rio de Janeiro: bicentenário da independência*. Rio de Janeiro: Aprazível Edições e Arte. 2022.

tais como Nietzsche, Pasteur, Darwin e Victor Hugo. Incentivador das artes e das ciências, Pedro II angariou prestígio internacional ao ponto de tornar-se membro das principais sociedades de pesquisa do mundo: a Académie des Sciences, da França; a Royal Society, da Inglaterra; a American Geographical Society, dos Estados Unidos; a Academia de Ciências da Rússia.

Amante das exposições universais, o imperador esteve presente na Exposição do Centenário da Independência dos Estados Unidos, em 1876 (Filadélfia, Pensilvânia). Ao lado do presidente norte-americano Ulysses Grant, o brasileiro não apenas inauguraria o primeiro evento do gênero daquele país como se tornaria amigo de um então desconhecido: Alexander Graham Bell. Um dos primeiros incentivadores do inventor, Pedro II ajudaria a popularizar o telefone em um momento em que a tecnologia apenas engatinhava. Não tardaria para que, já no ano seguinte, o Brasil se tornasse o segundo país do mundo a possuir linhas telefônicas.

Sob o patrocínio imperial, o Brasil participaria das exposições internacionais de Londres (1862), Paris (1867), Viena (1873), Filadélfia (1876), São Petersburgo (1884) e Paris (1889), assim como da Exposição Continental de Buenos Aires (1882) e dos Congressos Estatísticos de São Petersburgo (1872), Estocolmo (1874), Budapeste (1876) e do Congresso de Geografia de Paris (1875). Ao longo do seu reinado, o Rio sediaria seis exposições nacionais (1861, 1866, 1873, 1875, 1881 e 1888-1889), prelúdio para os grandes eventos internacionais que a cidade receberia no século XX sob o nascente regime republicano.

### **Rio republicano: vitrine do progresso**

Sob o lema do progresso, a República trouxe consigo uma série de reformas urbanísticas que mudariam para sempre a cara da antiga capital imperial. Não por acaso, desde a proclamação da República, o Rio teve uma série de engenheiros como prefeitos: Pereira Passos, Souza Aguiar, Serzedelo Correa, Paulo de Frontin, Carlos Sampaio e Alaor Prata. Investimentos em saneamento e

urbanização deram à nova cidade ares de modernidade. Tais reformas, no entanto, resultaram em deslocamento de populações vulneráveis para novas áreas periféricas. Não raro, elas provocavam insatisfações e revoltas populares, tais como a Revolta da Vacina em 1904. Os velhos sobrados e cortiços logo dariam lugar à abertura de avenidas – Rodrigues Alves, Marechal Floriano, Presidente Wilson, Beira-Mar, Atlântica, Vieira Souto e Delfim Moreira – e ao tráfego de bondes e veículos. A propósito, o Rio era, nas palavras de Rui Barbosa, “a pátria adotiva dos bondes”. Dos escriturários aos ministros do Supremo Tribunal Federal, todos usavam. No início da década de 1920, a cidade contava com 448 km de trilhos, 24 mil telefones e 106 salas de cinema.<sup>25</sup>

Moderno mesmo antes do Modernismo, o Rio foi a ponta de lança de novas tecnologias que mudariam para sempre a rotina dos brasileiros: em 1897, o primeiro cinema; em 1922, a primeira transmissão radiofônica no país; a partir dos anos 1950, o Rio projetou o Brasil nas telas da TV. Principal instituição médico-científica da América Latina desde 1900, a FIOCRUZ ainda hoje é a maior e mais sofisticada produtora de vacina e tecnologia biomédica do continente. Pela instituição passariam nomes como Albert Einstein e Carlos Chagas.

O Rio da aurora republicana era a capital do conhecimento e das grandes instituições nacionais: o Jardim Botânico, o Museu Nacional, o Observatório Nacional, o Instituto de Manguinhos, a Biblioteca Nacional, a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Histórico e Geográfico, o Museu Histórico, o Instituto Nacional de Música, o Gabinete Português de Leitura, o Arquivo Público, a Academia Brasileira de Ciências e Academia Brasileira de Letras, a Universidade do Brasil (atual UFRJ).

Em 1890 e 1897, respectivamente, os palácios do Itamaraty e do Catete eram comprados para servir à presidência. Em 1905,

---

25 Castro, Ruy. *Metrópole à beira-mar: o Rio moderno dos anos 20*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

inaugurava-se a então Avenida Central, obra-síntese da reforma urbana empreendida pelo prefeito Pereira Passos (1902-1906). A República transformou o Rio na sua principal vitrine. Foi, pois, dentro desse contexto de modernização que o país decidira, em 1906, sediar o seu primeiro grande evento diplomático. Desde então, a cidade transformou-se na sua principal sala de visitas, vitrine e vidraça do Brasil.

## **Cidade global: 20 vezes em que o Rio foi o Brasil no mundo**

### *1. 1906: Terceira Conferência Pan-Americana*

O Rio foi a cidade escolhida para sediar a III Conferência Pan-Americana, o mais importante encontro diplomático das Américas e o primeiro realizado na América do Sul. Entre os dias 21 de julho e 27 de agosto, representantes de 19 países se reuniram no Palácio Monroe para debater o futuro do continente americano. Pela primeira vez na história, um secretário de Estado dos EUA participou de um evento oficial no exterior. Inaugurado para ser sede da conferência, o então Palácio São Luiz teve o seu nome substituído em homenagem ao presidente norte-americano James Monroe, entusiasta da solidariedade regional.

O prédio, construído originalmente para representar o Brasil na Exposição Universal de Saint Louis, ganharia o Prêmio Mundial de Arquitetura em 1904. Instalado no final da Avenida Central, hoje Avenida Rio Branco, o palácio de estilo eclético abrigou provisoriamente a Câmara dos Deputados entre 1914 e 1922. O Monroe tornou-se particularmente célebre por ser a sede do Senado Federal entre os anos de 1925 e 1960. Em meio a disputas políticas e campanhas midiáticas, foi demolido em 1976.

### *2. 1908: Exposição Nacional Comemorativa do 1º*

### *Centenário da Abertura dos Portos do Brasil*

Primeira grande mostra do país, a Exposição Nacional Comemorativa do 1º Centenário da Abertura dos Portos do Brasil foi realizada no bairro da Urca, entre os dias 11 de agosto e 15 de novembro de 1908. O evento contou com mais de 30 edificações, figurando dentre elas pavilhões representativos dos estados brasileiros, além de um cinema, dois teatros, um jardim botânico, uma pista de patinação e o pavilhão de Portugal. A exposição exibiu aos visitantes inúmeras inovações do país nos campos das artes, ciência, comércio, indústria e agricultura. A grande maioria das edificações consistia no que ficou conhecido como arquitetura efêmera, sendo desmontadas após os terminos das comemorações. A principal exceção foi o Pavilhão dos Estados, atual Museu das Ciências da Terra, localizado na Avenida Pasteur, na Urca.

Durante o evento, inspirado pelo espírito de modernidade, o engenheiro Augusto Ferreira Ramos teve a ideia de construir um dos símbolos do Rio e do Brasil: o bondinho do Pão de Açúcar. Verdadeiro caminho aéreo, a obra iniciou-se em 1910. Empreendimento visionário, apenas Espanha (Monte Ulia, 280 m) e Suíça (Wetterhorn, 560 m) tinham teleféricos à época. Estima-se que quatro toneladas de materiais tenham sido transportadas. No total, 1.325 m de linhas seriam construídas em perigosas escaladas.

### *3. 1922: Exposição Internacional do Centenário da Independência do Brasil*

Primeira grande exposição universal no pós-guerra, a Exposição Internacional Comemorativa do Centenário da Independência trouxe à então capital federal representantes de 14 países e de todos os estados da federação. Como uma verdadeira vitrine do progresso, os expositores exibiam aos visitantes o que havia de mais avançado nas mais variadas áreas do conhecimento – agricultura, indústria e

ciências. Realizada entre 7 de setembro de 1922 e 24 de julho de 1923, a monumental exposição legou à cidade do Rio quatro edifícios históricos: o Pavilhão da Administração e Distrito Federal (hoje sede do Museu da Imagem e do Som), os pavilhões de Estatística (atual Centro Cultural do Ministério da Saúde), o Palácio das Grandes Indústrias (parte do hoje Museu Histórico Nacional) e o Palácio da França, uma réplica do Petit Trianon de Versailles, doado em 1923 à Academia Brasileira de Letras. Cartões-postais do Rio e do país, os hotéis Glória (1922) e Copacabana Palace (1923) foram inicialmente planejados para acomodar os visitantes da Exposição.

#### 4. 1928-1940: Feira Internacional de Amostras

Realizada anualmente entre 1928 e 1940, a Feira Internacional de Amostras foi o mais importante fórum de negócios do Brasil do gênero. Dentro do espírito das grandes feiras e exposições das principais capitais mundiais, o Rio foi a cidade escolhida para receber empresários, sindicatos e representantes internacionais dos mais variados países. Aberta ao grande público, o evento combinava exposição de produtos, espaço para negócios e espetáculos artísticos e culturais. A propósito, dos salões da feira, adveio o primeiro contato dos brasileiros com a televisão. Em 1939, o Ministério dos Correios da Alemanha fazia a primeira exibição de televisão no Brasil ao lado de um sorridente Getúlio Vargas.<sup>26</sup> Interrompido com advento da Segunda Guerra Mundial, o evento marcou época. A título de ilustração, estima-se que mais de 700 empresas e um milhão de pessoas tenham visitado a oitava edição.

---

26 Piana de Castro, Nilo André. *Televisão e presidência da República: a soberania em disputa de 1950 a 1964*. [Tese]. O segundo foi para a história da contravenção como líder. Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011, p.34.

### *5. 1942: III Reunião de Consulta de Chanceleres das Repúblicas Americanas*

Entre os dias 15 e 28 de janeiro de 1942, chanceleres de todo o continente se reuniram na Conferência do Rio para deliberarem sobre a atuação regional durante a Segunda Guerra Mundial. Convocada pelos Estados Unidos logo após o ataque japonês a Pearl Harbor, a Terceira Reunião de Consultas de Chanceleres das Repúblicas Americanas produziu mais de 40 resoluções, entre elas a aprovação unânime pela recomendação do imediato rompimento de relações diplomáticas e comerciais com todos os países do Eixo. Importante ponto de inflexão na história diplomática brasileira, ao final da Conferência o Brasil rompia relações com Alemanha, Itália e Japão. Seis meses mais tarde, após sucessivos ataques de submarinos alemães e italianos a navios brasileiros, o país declarava guerra às potências do Eixo.

### *6. 1947: Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente*

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, os Estados americanos reuniram-se entre os meses de agosto e setembro de 1947 para debaterem a criação de um sistema continental de segurança. Assinado no dia 02 de setembro daquele ano, o Pacto ou Tratado do Rio estabeleceu as normas de defesa coletiva ainda hoje em funcionamento. Oficialmente intitulado Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR prevê medidas de legítima defesa e ações conjuntas a serem tomadas por todos os países signatários no caso de um ataque de potência estrangeira a qualquer Estado parte.

### *7. 1950: Copa do Mundo*

Principal sede da Copa de 1950, a primeira após os horrores da Segunda Guerra Mundial, a cidade do Rio de Janeiro recebeu 8 jogos,

dentre eles 4 da seleção brasileira e a grande final, cujo palco fora o Estádio Municipal do Rio de Janeiro, o Maracanã. Construído em tempo recorde para sediar o evento, o “maior do mundo” tinha capacidade para 200 mil pessoas, o equivalente a 10% da população carioca em 1950. Dono dos maiores públicos da história do esporte, o estádio transformou-se na casa da seleção brasileira.

Foi em seus gramados que Edson Arantes do Nascimento, o Rei Pelé, marcou o seu milésimo gol. Construído para receber a Copa do Mundo de 1950, voltaria a sediar a competição no ano de 2014. Na certidão, seu nome é Estádio Mário Filho, homenagem ao grande jornalista e cronista esportivo que incentivou sua construção. A alcunha Maracanã deve-se ao rio que corta o bairro onde está localizado, assim batizado por conta da ave popularmente conhecida como arara-pequena ou papagaio-de-cara-branca.

#### *8. 1955: 36º Congresso Eucarístico Internacional*

O Rio de Janeiro foi a capital mundial do catolicismo em 1955. Estima-se que mais de um milhão de fiéis de todos os cantos do planeta estiveram presentes no 36º Congresso Eucarístico Internacional, realizado no mês de julho daquele ano, no Aterro do Flamengo. Disputado por países em todo o mundo, o encontro motivou a realização de obras que ficariam como legados para a cidade, tais como a ampliação da adutora do rio Guandu e o aterramento de parte do bairro do Flamengo. A abertura do evento, no dia 17 de julho, foi marcada pela inauguração da nova sede da PUC-Rio, cuja presença contou com o presidente Café Filho e com o legado do papa, o cardeal Aloisi Masella. O Congresso encerrou-se no dia 24 de julho, com uma radiomensagem do papa Pio XII.

9. 1967: 22ª Reunião Conjunta do Banco Mundial,  
*Fundo Monetário Internacional e seus afiliados*

Realizada no Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro entre os dias 25 e 29 de setembro, a 22ª Reunião Conjunta do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional trouxe à Cidade Maravilhosa mais de 3 mil integrantes oriundos dos 108 países membros. Em terras cariocas, o mais importante evento da economia mundial inovou ao criar os Direitos Especiais de Saque (do inglês, *Special Drawing Rights*), uma espécie de moeda internacional de reserva ainda hoje em operação. Curiosamente, a própria ideia em se criar o FMI tem as suas origens no Rio de Janeiro. A declaração final da III Reunião de Consulta de Chanceleres das Repúblicas Americanas, ocorrida 25 anos antes na cidade, recomendava a criação de um Fundo Internacional de Estabilização, medida concretizada em 1944.

10. 1992: II Conferência das Nações Unidas  
*sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*  
(*Cúpula da Terra, Eco-92 ou Rio-92*)

Maior evento internacional da história realizado até então, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento trouxe ao Rio de Janeiro 108 chefes de Estado e representantes de 178 nações. Reunidos no Riocentro entre os dias 3 e 14 de junho, os países aprovaram acordos internacionais que norteiam até hoje a política ambiental internacional, as chamadas convenções-quadro da ONU: para o clima, para a conservação da biodiversidade, e de combate à desertificação. O evento consagrou a ideia de desenvolvimento sustentável e colocou o tema das mudanças climáticas definitivamente na pauta global.

*11. 1999: Cimeira América Latina e Caribe-  
União Europeia (Cúpula do Rio de 1999)*

Entre os dias 28 e 29 de junho, o Rio sediou a primeira reunião de cúpula da América Latina, Caribe e União Europeia. Realizada no Museu de Arte Moderna, 15 chefes de Estado e representantes de 48 países instituíram uma Parceria Estratégica Birregional, em vigor até os dias atuais. Estiveram presentes os primeiros-ministros ou presidentes de Brasil, Cuba, México, Portugal, Alemanha, França, Espanha, Itália. Entre os 69 pontos presentes na declaração final, destacam-se temas tais como: comércio e integração regional, democracia e direitos humanos, combate à pobreza e promoção social, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável.

*12. 2007: Jogos Pan-Americanos e Jogos Parapan-Americanos*

Quarenta e dois países, 5633 atletas e mais de 20 mil voluntários fizeram do Rio o centro mundial do esporte. Entre os dias 13 e 29 de julho de 2007, a cidade sediou o XV Jogos Pan-Americanos, o maior da história até então. Duas semanas mais tarde, a cidade sediaria os Jogos Parapan-Americanos, no qual participariam cerca de 1300 atletas de 26 países do continente. Um terceiro evento marcaria para sempre o ano dourado da Cidade Maravilhosa: após dois anos de eleições, o Cristo Redentor tornava-se uma das Sete Maravilhas do Mundo.

*13. 2012: Conferência das Nações Unidas sobre  
Desenvolvimento Sustentável (Rio +20)*

Vinte anos após a Rio-92, representantes de 188 países reuniram-se entre os dias 13 e 22 de junho no Rio de Janeiro para renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. No total, 487 ministros e 105 chefes de Estado e governo estiveram presentes na Conferência, cuja declaração final

fora adotada por consenso. A Rio +20 obteve êxito em propiciar a integração entre sociedade civil e o processo multilateral. Estima-se que mais de 60 mil pessoas tenham participado em discussões virtuais e presenciais no evento.

#### *14. 2013: Jornada Mundial da Juventude*

Entre os dias 23 e 28 de julho, o Rio tornou-se a capital mundial da fé. Presidida pelo primeiro Papa latino-americano, a XXVIII Jornada Mundial da Juventude foi o primeiro encontro de Francisco com a juventude católica e também o primeiro evento internacional do novo pontificado. A Jornada, cujo fluxo turístico fora o maior da história do Brasil até então, trouxe à cidade milhões de fiéis de todas as partes o mundo. Nas areias de Copacabana, um novo recorde: estima-se que 3,7 milhões de peregrinos assistiram presencialmente à missa de encerramento.

#### *15. 2014: Copa do Mundo*

Principal sede da vigésima edição da Copa do Mundo, o Rio de Janeiro recebeu 7 jogos do mais importante espetáculo futebolístico do planeta. Realizado entre os dias 12 de junho e 13 de julho de 2014, o evento voltava ao Brasil após seis décadas de espera. O Maracanã, mais uma vez, seria o palco da grande final. Em toda a história, apenas dois estádios sediaram duas finais de Copa do Mundo: o Estádio Azteca, na Cidade do México, e o Maraca, não por acaso conhecido como o Templo do Futebol.

#### *16. 2016: Primeiro Fórum de Financiamento de Cidades Sustentáveis do C40 (Grupo de Liderança Climática de Cidades)*

O Museu do Amanhã foi a casa do Primeiro Fórum de Financiamento de Cidades Sustentáveis do C40, importante rede

global composta por cerca de 100 prefeitos das principais cidades do mundo. Entre os dias 05 e 07 de abril de 2016, líderes globais em finanças urbanas se reuniram no Rio para promover o financiamento da ação climática nas municipalidades. O evento, iniciativa pioneira a conectar cidades e o setor financeiro, reuniu mais de 130 representantes do governo, organizações não governamentais e instituições financeiras. Até hoje, a cidade do Rio foi a primeira e única do sul global a presidir a rede, entre 2013 e 2016.<sup>27</sup>

### *17. 2016: Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão*

Entre os dias 05 e 21 de agosto, o Rio transformou-se na primeira cidade olímpica da América do Sul. 34 locais de competição, concentrados em quatro áreas – Barra, Copacabana, Deodoro e Maracanã –, receberam 11 mil atletas, 45 comitivas de chefes de Estado e mais de 30 mil jornalistas de todos os cantos. O Boulevard Olímpico, na renovada região portuária do Rio, tornou-se o grande centro de encontros e festejos para as mais de 500 mil pessoas que vieram à cidade no período. Estima-se que as competições tenham atingido cerca de 5 bilhões de telespectadores em todo o mundo. Entre 07 e 18 de setembro, foi a vez do sonho paralímpico: cerca de 4500 atletas de 176 países brilharam em 22 modalidades esportivas.

### *18. 2019: III Reunião de Ministros das Relações Exteriores do BRICS*

O Rio recebeu os chanceleres de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul para a III Reunião de Ministros das Relações Exteriores

---

27 Pinha, Rafael Lisboa Salgado. *Paradiplomacia ambiental: o papel das cidades na governança global do clima em 30 anos de Rio-92*. [Dissertação] Mestrado em História, Política e Bens Culturais – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2023, p.70.

do BRICS, realizada no dia 26 de julho de 2019. O encontro teve lugar no histórico Palácio do Itamaraty, sede do Ministério das Relações Exteriores do Brasil de 1899 até sua mudança para Brasília, em 1970. Na ocasião, os ministros debateram importantes temas da agenda internacional, tais como a reforma da governança global e a cooperação multilateral entre os países.

### *19. 2023: Web Summit*

Várias iniciativas consolidam a cidade do Rio como referência internacional em inovação e tecnologia, tais como a criação do Porto Maravalley – *hub* tecnológico localizado na região portuária que reúne *startups*, investidores, grandes empresas e universidade – e a realização do *Web Summit*, umas das maiores e mais importantes feiras tecnológicas do mundo. Realizada no Riocentro entre os dias 01 e 04 de maio de 2023, o evento recebeu mais de 21 mil pessoas e empresas dos mais variados ramos da indústria tecnológica. Na pauta, temas de vanguarda, como inteligência artificial, *fintechs* e criptoativos.

### *20. 2024: G20*

Escolhida como sede para a cúpula do G20, a cidade receberá o grupo composto pelas 19 maiores economias do mundo e pela União Europeia. Responsável por 85% do PIB e mais de 75% do comércio global, os principais chefes de Estado do planeta debaterão em terras cariocas o futuro da governança global e do desenvolvimento sustentável. Estima-se que mais de 100 outros eventos sejam organizados ao longo do ano por grupos de engajamento, *startups*, *think tanks* e universidades.

### **2024: A volta da capitalidade**

Se Brasília é, formalmente, desde 1960 a capital federal, o Rio segue sendo visto mundo afora como a sua única capital nacional. Em

termos práticos, a cidade é uma espécie de segundo distrito federal sem lhe outorgar o merecido reconhecimento. Ruy Castro nos lembra que “O Rio continua a ser o reduto da máquina do Estado, do funcionalismo, das estatais, dos efetivos militares e dos grandes próprios federais – dos palácios e prédios históricos aos monumentos naturais e instituições científicas”. E arremata o raciocínio: “Só reduto, porque tudo isso ficou subordinado a Brasília. Ainda é Distrito Federal – sem ser”. Como bem notou Christian Lynch,

A União continua sendo a maior proprietária da cidade, com mais de 1.200 imóveis, entre os quais equipamentos icônicos de grande densidade simbólica e cultural, como a Floresta da Tijuca, a Ferrovia do Corcovado e os antigos palácios ministeriais do Itamaraty, do Exército, do Trabalho, da Educação e Cultura, da Fazenda e da Marinha. No atual município do Rio e arredores, ainda se assentam dezenas de autarquias, fundações e empresas públicas federais de pelo menos 14 ministérios, além de quatro universidades federais. Os dados são impressionantes, porque demonstram que, no *ranking* das capitais estaduais que mais sediam órgãos federais, o Rio de Janeiro está disparado na frente, possuindo oito vezes mais do que Recife, a segunda colocada.<sup>28</sup>

A realização do G20 em 2024 e o anúncio de que o Rio fora escolhido pela UNESCO para sediar a capital mundial do livro em 2025 reforça, uma vez mais, a sua histórica capacidade em servir o Brasil como a sua capital simbólica. Nascida e criada de braços abertos para o mundo, a constatação de Mário de Andrade (1942), oito décadas depois, segue ainda hoje atual: “Está claro: capital do país, porto de mar, o Rio tem um internacionalismo ingênito”.

---

<sup>28</sup> Lynch. *Op. cit.*, 2017, p. 32

## Referências

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ANDRADE, Mário. Semana de 22, por Mário de Andrade. Publicado no jornal *O Estado de São Paulo* em 1942. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/cultura/semana-de-22-por-mario-de-andrade/>. Acesso em: 6 out. 2024.
- ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Rio: da Guanabara dos índios aos cariocas de todas as origens – 450 anos de História*. Século 18: O Rio de Janeiro e o olhar da metrópole. Ebook. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/ebooks/linhadotempo/seculo18/html5forpc.html?page=0>. Acesso em: 6 out. 2024.
- BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: O Exemplo do Rio de Janeiro. In: *Rev. Bras. Hist.* 18 (36), 1998.
- BRANDÃO, Ambrósio Fernandes. *Diálogos das grandezas do Brasil*. Recife: Imprensa Universitária, 1966.
- CALÓGERAS, Pandiá. *Formação Histórica do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2009.
- CASTRO, Ruy. *Metrópole à beira-mar: o Rio moderno dos anos 20*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- CASTRO, Ruy. O Rio como 2º Distrito Federal. In: *Folha de São Paulo*, 21 de julho de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/ruycastro/2021/07/o-rio-como-2o-distrito-federal.shtml>. Acesso em: 6 out. 2024.
- DEBRET, Jean Baptiste. *Viagem Pitoresca e Histórica ao Brasil*. Tradução e notas de Sérgio Milliet. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 2008.
- DELGADO DE CARVALHO, Carlos. *História da Cidade do Rio de Janeiro*. 2ª edição. Secretaria Municipal de Cultura/Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1990.
- ELTIS, David; RICHARDSON, David. Volume e direção do comércio transatlântico de escravos de toda a África para todas as regiões americanas. In: *Plataforma Slave Voyages*. Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/blog/volume-and-direction-trans-atlantic-slave-trade>. Acesso em: 6 out. 2024.

- FERREZ, Gilberto. In: MAYA, Raymundo de Castro; MACHADO, Candido Guinle de Paula; PORTELLA, Fernando Machado (eds.). *A Muito Leal e Heroica Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Banco Boa Vista S.A., 1965.
- FREYRE, Gilberto. *China Tropical: e outros escritos sobre a influência do oriente na cultura luso-brasileira*. São Paulo: Global Editora, 1ª ed., 2011
- GRAHAM, Maria Graham. *Diário de uma viagem ao Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.
- HERMANN, Jacqueline. O rei da América: notas sobre a aclamação tardia de d. João VI no Brasil. In: *Topoi*, v. 8, n. 15, jul.-dez., p. 124-158, 2007.
- KESSEL, Carlos. *A vitrine e o espelho – o Rio de Carlos Sampaio*. Rio de Janeiro: Secretaria das Culturas, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2001.
- LIMA, Manuel de Oliveira. *Dom João VI no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.
- PIANA DE CASTRO, Nilo André. *Televisão e presidência da República: a soberania em disputa de 1950 a 1964*. Tese. Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.
- PINHA, Rafael Lisboa Salgado. *Paradiplomacia ambiental: o papel das cidades na governança global do clima em 30 anos de Rio-92*. Dissertação. Mestrado em História, Política e Bens Culturais – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2023.
- SERRA, MV. Breve história da evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro. In: SALOMON, Maria Helena R. et al. *Guia da Arquitetura do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2016.
- SOARES, Luiz Carlos. Os Escravos de Ganho no Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de História*, v.8, nº 16, 1988.

# **RIO, CIDADE GLOBAL: O LEGADO INTANGÍVEL DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS DE 2016**

---

*Rafael Lisboa Salgado Pinha*<sup>1</sup>

O presente artigo pretende analisar o caso dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, realizados na cidade do Rio de Janeiro, a partir da perspectiva da paradiplomacia. Defendemos a hipótese de que a organização das Olimpíadas do Rio reforçou a vocação histórica do Rio de Janeiro como uma cidade global. O sucesso na organização do evento projeta a cidade em termos paradiplomáticos e consolida a experiência carioca como exemplo internacional. O caso dos Jogos Olímpicos de 2016 se torna uma referência na gestão de recursos públicos, na geração de dividendos econômicos e no estabelecimento de um importante legado para a população da cidade.

## **Introdução**

O presente artigo pretende analisar o caso dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, realizados na cidade do Rio de Janeiro, a partir

---

1 Jornalista e mestre em História, Política e Bens Culturais (CPDOC-FGV). Sua pesquisa acadêmica é voltada para o tema da paradiplomacia. Entre 2009 e 2016, coordenou a área de Comunicação e Imprensa da Prefeitura do Rio, tendo sido responsável pela estratégia de comunicação da cidade para os grandes eventos internacionais no período. Atualmente é chefe de comunicação para as redes C40 Cities e Pacto Global de Prefeitos (GCoM), assessor especial da Prefeitura do Rio para Comunicação Estratégica e Relações Internacionais e professor da pós-graduação em Política & Sociedade do Arquivo Geral da Cidade do Rio/IESP-UERJ.

da perspectiva da paradiplomacia. Defendemos a hipótese de que a organização das Olimpíadas do Rio reforçou a vocação histórica do Rio de Janeiro como uma cidade global. O sucesso na organização do evento projeta a cidade em termos paradiplomáticos e consolida a experiência carioca como exemplo internacional. O caso dos Jogos Olímpicos de 2016 se torna uma referência na gestão de recursos públicos, na geração de dividendos econômicos e no estabelecimento de um importante legado para a população da cidade.

Receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos representou, portanto, mais do que a chance única de hospedar o maior evento esportivo do planeta. Significou – internamente – a possibilidade de promover transformações (em infraestrutura, mobilidade e renovação urbana) que melhoraram a qualidade de vida dos cidadãos e – externamente – seu empoderamento como cidade global. Antes, durante e depois do evento, o Rio ampliou suas conexões internacionais, intensificou suas atividades paradiplomáticas e se consolidou como player relevante entre um seleto grupo de metrópoles mundiais.

A edição carioca dos Jogos – que buscou priorizar obras de legado para a população, desenvolver soluções financeiras inovadoras para transferir à iniciativa privada a maior parte das despesas e construir arenas esportivas sustentáveis, com o reaproveitamento das estruturas para outros fins e, assim, evitar os temidos “elefantes brancos” – tornou-se um modelo de organização a ser seguido. O Rio demonstrou que uma cidade de um país em desenvolvimento, apesar de todos os preconceitos e o ceticismo enfrentados por uma representante do Sul Global, foi capaz de entregar Olimpíadas que custaram menos e transformaram a realidade dos cidadãos cariocas, com um legado que segue vivo e em andamento oito anos depois, e, por isso mesmo, inspirando futuras cidades olímpicas.

Antes de se aprofundar no impacto que os Jogos Olímpicos e Paralímpicos tiveram sobre o desempenho do Rio enquanto ator externo, é preciso primeiramente entender o espaço crescente que as cidades – especialmente as globais – vêm conquistando nas relações

internacionais contemporâneas, com a paradiplomacia ganhando cada vez mais importância, e ainda revisitar o histórico internacional do município do Rio de Janeiro, cuja vocação cosmopolita tem origem ainda nos tempos do Brasil Colônia e se fortalece, mais recentemente, a partir dos anos 1990, com um calendário único de eventos ao longo das últimas três décadas.

### **Cidades como atores das relações internacionais**

Quando se pensa em relações internacionais, o que vem à mente, num primeiro momento, como o próprio termo faz crer, é a interação entre nações: como os diferentes países se comportam em relação aos demais, associando-se ou não, cooperando ou divergindo sobre os mais diferentes temas. Hoje, entretanto, são muito mais do que relações entre Estados. Com a globalização e o redimensionamento das dinâmicas de espaço e tempo pelas novas tecnologias, as trocas de conhecimento, o consumo de bens e produtos e o fluxo de capitais ganharam outras proporções. Os marcos territoriais dos países se tornaram insuficientes para um mundo cada vez mais fluido, dinâmico e interdependente, em que a diferença entre “interno” e “externo” se dilui muito rapidamente. E, além dos Estados-nações, entraram em cena novos atores, como governos subnacionais, empresas, organizações não governamentais, redes de indivíduos, entre outros.<sup>2</sup>

Nesse novo arranjo das relações internacionais, os municípios vêm assumindo papel de destaque. Segundo a Organização das Nações Unidas, a parcela da população mundial que vive em centros

---

2 Para conhecimento dos novos atores, ver: Beck, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999; Harvey, David. *The condition of post modernity: An enquiry into the origin of cultural change*. Oxford: Blackwell, 1989; Held, David; McGrew, Anthony. *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press, 2003. Robertson, Roland. *Globalization: Social theory and global culture*. Londres: Sage, 1994. Giddens, Anthony. *Modernidade e identidade pessoal*. Oeiras: Celta Editora, 1994.

urbanos corresponde a 55% do total e, em 2050, o índice chegará a quase 70%. Com um planeta mais urbano, as cidades têm-se tornado cada vez mais o epicentro para a formulação de políticas públicas que afetam invariavelmente todo o mundo. E, liderando esse processo, estão as “cidades globais”. O termo ganhou popularidade nos anos 1990 com a socióloga holandesa Saskia Sassen para designar conglomerados urbanos cujos polos financeiros, culturais e de produção de conhecimento têm influência em nível mundial (Sassen, 1991).<sup>3</sup>

Localizadas em territórios nacionais, essas metrópoles são o espaço organizacional e institucional para as principais dinâmicas da desnacionalização e funcionam como agentes fundamentais do processo de globalização econômica e cultural.<sup>4</sup> Essa corrente, capitaneada por Sassen, rompeu com o arcabouço teórico existente até então, que sempre considerou os governos subnacionais como atores exclusivamente domésticos, e os reconheceu como agentes fundamentais da nova lógica da governança global. Sassen, Borja e Castells, Held e McGrew, entre outros autores, destacaram a função internacional das cidades nesse ambiente transformado pela globalização.<sup>5</sup>

Saskia Sassen afirma que, nesse mundo interdependente, os Estados enfrentam, assim, uma “nova geografia de poder”.<sup>6</sup> Isso não significa o declínio do Estado, mas o seu reposicionamento. Ainda que sigam sendo os atores principais da política internacional, os Estados deixam de ter o palco apenas para si. Sassen aponta o surgimento de outros “pontos de comando” dentro da nova ordem mundial. Já Peter Taylor – que, no fim dos anos 1990, fundou, na Loughborough University, o GAWC (*The Globalization and World Cities Research*

---

3 Sassen, Saskia. *The global city*: New York, London, Tokyo. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 1991.

4 *Idem*, 2005.

5 *Idem*, 1991; Borja, Jordi; Castells, Manuel. *Local y Global*: La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997; Held, David; McGrew, Anthony. *Op. Cit.*

6 Sassen, Saskia. *Op. Cit.*, 1991.

*Network*), um centro de estudos sobre as relações entre as cidades mundiais/globais dentro do contexto da globalização – afirma que as cidades se tornaram “os nós organizacionais da governança global”.<sup>7</sup>

Bouteligier ressalta dois papéis fundamentais ocupados pelas cidades nessa engrenagem contemporânea: configurações urbanas e governos locais. Por um lado, as cidades são espaços transnacionais nos quais os processos de globalização se materializam, numa encruzilhada de fluxos de pessoas, mercadorias, capital e ideias; por outro lado, como unidades políticas subnacionais, as cidades são também atores governamentais, responsáveis pela gestão urbana de um território e de uma população, que se associam entre si para compartilhar suas experiências e soluções. Nesse papel duplo de espaço e agente da globalização, as cidades são, assim, responsáveis por conectar o local e o global.<sup>8</sup>

Com a interação entre cidades no plano internacional, essas unidades subnacionais transformam-se, então, em agentes de política externa mesmo não sendo atores estatais, que detinham no passado exclusividade na formulação de agendas internacionais. Esse tipo de articulação conduzida por governos subnacionais ganhou o nome de “paradiplomacia”. O termo surgiu no fim do século passado para explicar as relações exteriores que independem dos governos centrais e, por isso, não se enquadram no conceito de diplomacia tradicional, que historicamente se refere a relações oficiais entre Estados soberanos.<sup>9</sup>

---

7 *Idem*, 2005, p. 706.

8 Bouteligier, Sofie. *Cities, Networks and Global Environmental Governance*. New York: Routledge, 2013.

9 Ver: Duchacek, Ivo D. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: Michelmann, Hans; Soldatos, Panayotis. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, p. 1-33, 1990; Hocking, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London and New York: Macmillan/St Martin's Press, 1993; Cornago, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of International Security: dimensions of conflict and cooperation. In: Aldecoa, Francisco; Keating, Michael. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London and Portland:

Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek, pioneiros dos estudos da paradiplomacia a partir do fim da Guerra Fria, conceituaram-na como o conjunto de ações dos governos locais pelas quais estabelecem relações com atores no cenário internacional com o objetivo de representar seus interesses no plano global.<sup>10</sup> Uma das definições mais utilizadas no meio acadêmico é a de Noé Cornago, pesquisador, especialista nos estudos sobre cooperação internacional descentralizada. Segundo ele,

[...] a paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou culturais, bem como qualquer outra dimensão externa de suas competências constitucionais.<sup>11</sup>

Contextualizada a emergência das cidades globais como *players* estratégicos do xadrez geopolítico contemporâneo e definido o tipo de diplomacia conduzida por elas, os próximos parágrafos serão dedicados à trajetória do Rio de Janeiro como ator paradiplomático brasileiro, tendo como um dos seus pontos altos os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

### **A vocação internacional do Rio de Janeiro e o calendário de grandes eventos dos últimos 30 anos**

A vocação internacional do Rio remonta aos tempos do Brasil Colônia, do qual foi capital desde a 2ª metade do século XVIII e quando,

---

Frank Cass, p. 40-57, 1999; Soldatos, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: Michelmann, Hans; Soldatos, Panayotis. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, p. 34-53, 1990.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Cornago, Noé. *Op. Cit.*, p. 40.

durante o ciclo do ouro, seu porto se consolidou como a principal conexão brasileira com o exterior. Foi a partir de 1808, porém, com a mudança para o Brasil da família real portuguesa fugindo da ameaça de invasão de Napoleão Bonaparte a Lisboa, que a projeção externa do Rio de Janeiro alcançou outro patamar: ao se tornar a capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, a cidade foi a única no mundo a sediar um império europeu fora da Europa. Com a independência brasileira, o Rio foi capital do Império brasileiro e, depois, da República, até a mudança para Brasília em 1960. Além da centralidade política e da produção cultural e intelectual, as belezas naturais do balneário carioca o transformaram numa espécie de destino paradisíaco global, que povoa o imaginário estrangeiro desde sempre e é até hoje a cidade brasileira mais conhecida e visitada pelos turistas.

O Rio de Janeiro foi o primeiro município do Brasil a contar com uma estrutura exclusivamente dedicada às relações internacionais.<sup>12</sup> Apesar da atividade diplomática ser uma prerrogativa constitucional do governo federal, por meio do Ministério de Relações Exteriores, a prefeitura da capital carioca passou a ter um órgão voltado para o tema desde a segunda metade dos anos 1980. A Assessoria Internacional foi criada pelo Decreto nº 5.752 de 08 de abril de 1986 e, depois, por meio do Decreto nº 6.917 de 02 de setembro de 1987, transformou-se em Coordenadoria de Relações Internacionais. Suas competências envolvem desde o relacionamento com organismos multilaterais e entidades de representação estrangeira até a preparação de acordos de cooperação e apoio à participação e à realização de eventos internacionais.

E foram justamente os grandes eventos que o Rio recebeu nas últimas três décadas que contribuíram para catapultar sua imagem externa e fortalecer o seu papel como ator paradiplomático. As conferências climáticas inauguraram esse movimento e projetaram a

---

12 Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura do Rio, [s.d.]. *Coordenadoria de Relações Internacionais*. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/relacoes-internacionais/a-coordenadoria>. Acesso em: 23 jun. 2024.

cidade não somente como palco de grandes eventos, mas como centro de debates globais estratégicos, com a presença de autoridades de todos os cantos do planeta. Esta retomada começou com a Rio-92 ou Cúpula da Terra, a histórica Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que, ao reunir em terras cariocas representantes de 179 nações, incluindo 108 chefes de Estado ou governo, deu centralidade à discussão ambiental numa escala jamais vista e produziu instrumentos jurídicos que serviram de base para o regime internacional do meio ambiente e clima.

Vinte anos depois, em 2012, lideranças mundiais voltaram a se reunir no Rio de Janeiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Quase 190 países enviaram representantes ao encontro para renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, englobando as suas três dimensões – ambiental, econômica e social. Desde a Cúpula da Terra, em 1992, a imagem do Rio de Janeiro passou a estar muito associada à pauta do meio ambiente. Além dos ativos naturais da cidade, que abriga duas das maiores florestas urbanas do mundo – o Parque da Pedra Branca e a Floresta da Tijuca – e tem quase 1/3 do seu território formado por unidades de conservação, o Rio tornou-se pioneiro no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas sustentáveis e se consolidou como uma liderança internacional sobre o tema.

Tendo criado sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente<sup>13</sup> logo no ano seguinte à Rio-92, em 1993, a capital carioca foi o primeiro município brasileiro a fazer parte do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade),<sup>14</sup> a rede global de cidades fundada no início dos

---

13 Rio de Janeiro (Cidade). Lei nº 1.949, de 13 de fevereiro de 1993. Cria quatro cargos de Secretário Extraordinário e dá outras providências. 13 fev. 1993. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/037a59f414a6a35f032576a-c007335a3?OpenDocument>. Acesso em: 23 jun. 2024.

14 Governos Locais Pela Sustentabilidade. ICLEI, 2023. Associados. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/associados/>

anos 1990 com foco exclusivo – e inédito – em meio ambiente e clima. Em outubro de 2000, o primeiro Secretariado Regional do ICLEI para América Latina e Caribe foi aberto no Rio, onde se manteve até ser transferido para Buenos Aires em 2006. A prefeitura do Rio de Janeiro também foi a primeira e única do Sul Global a presidir a Rede C40 de Grandes Cidades para Liderança Climática – grupo criado em 2005 que reúne 96 das maiores e mais importantes cidades do globo comprometidas com o clima e responde por 1/5 da economia mundial.<sup>15</sup> Em 2013, o prefeito Eduardo Paes foi eleito Chair da C40 – sucedendo Michael Bloomberg, então prefeito de Nova York – e liderou os principais municípios do planeta em momentos decisivos da agenda ambiental e climática até 2016, quando passou o cargo à Anne Hidalgo, prefeita de Paris, que permaneceu na posição pelos três anos seguintes. Atualmente, Paes e Hidalgo presidem, com o professor Jeffrey Sachs, a Comissão Global para Finanças Urbanas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*Global Commission for Urban SDG Finance*),<sup>16</sup> que é um comitê internacional para garantir que o financiamento climático chegue de forma eficiente ao nível local.

Se o multilateralismo verde tem guiado o Rio de Janeiro no seu processo de inserção internacional desde o início dos anos 1990, foi o calendário esportivo do século XXI que deu novo impulso à sua projeção externa, numa escala ainda maior. Entre 2007 e 2016, a cidade foi sede dos principais eventos mundiais do esporte, incluindo Copa e Olimpíadas. Integraram essa extensa agenda os Jogos Pan-Americanos em 2007, os Jogos Mundiais Militares em 2011, a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016 – a primeira edição realizada na

---

rio-de-janeiro/. Acesso em: 23 jun. 2024.

15 C40 Cities. C40, 2023. Leadership. The C40 Chair. Disponível em: <https://www.c40.org/leadership/thechair/>. Acesso em: 30 set. 2023.

16 SDSN. Strengthening Access to LongTerm Financing for Sustainable Development in Cities and Worldwide. YouTube, jul. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=A4c3Co2gwIY>. Acesso em: 23 jun. 2024

América do Sul. Para se ter a dimensão de como esses eventos têm potencial de chamar a atenção do mundo todo para a cidade anfitriã, que, por isso mesmo, tem impulsionada sua capacidade de articulação internacional, os números registrados nas Olimpíadas de 2016 são superlativos e bem ilustrativos: os Jogos, que reuniram mais de 15 mil atletas de mais de 200 países, atraíram cerca de 30 mil jornalistas e quase 1,5 milhão de turistas para o Rio, além de terem sido acompanhados por uma audiência global de 5 bilhões de espectadores, isto é, dois em cada três habitantes do planeta.

Esses são números que se referem apenas ao período do evento em si, isto é, os 17 dias de competições olímpicas e os outros 12 dos torneios paralímpicos. Mas o impacto de ser uma cidade olímpica começa muito antes, ainda durante a disputa com as outras postulantes ao título, estende-se por todos os sete anos de preparação e segue mesmo depois que os Jogos acabam. O efeito da Rio 2016 – não apenas para a exposição do Rio de Janeiro, mas também sobre seu peso como ator internacional – será mais bem explorado nos parágrafos finais deste artigo. Antes, porém, vale registrar outros eventos que tiveram ou terão a capital carioca como palco e que reforçam a sua condição de cidade global.

No meio dessa sequência de competições esportivas na década passada, o Rio também sediou em 2013 a Jornada Mundial da Juventude, evento da Igreja Católica – o primeiro do Papa Francisco, que acabara de ser escolhido como sucessor de Bento XVI, fora do Vaticano – que mobilizou na missa principal, na Praia de Copacabana, o público recorde de 3,7 milhões de pessoas, com fiéis vindos de 175 países. Em 2024, a cidade sediou em novembro a cúpula dos chefes de Estado e de governo do G20, fórum de países que reúne as maiores economias do mundo e que, pela primeira vez, foi presidido pelo Brasil. Mais do que ser anfitrião do encontro principal, o Rio de Janeiro criou um Comitê Municipal de Organização do G20 para atrair para a cidade o maior número possível de reuniões preparatórias e de encontros dos grupos de engajamento. Ao todo, até o final de 2024, o Rio havia recebido cerca de 40 eventos relacionados

ao G20. Em 2025, a cidade consolida a sua vocação de palco global ao receber, em julho, a Cúpula dos BRICS e, em novembro, o Fórum de Líderes Locais da COP30, a Cúpula Mundial de Prefeitos da C40 e o Earthshot Prize. A cidade maravilhosa protagoniza ainda a Copa do Mundo Feminina a ser realizada no Brasil em 2027. Entre os estádios brasileiros, a grande estrela será o carioca Maracanã, anfitrião de oito partidas, incluindo a de abertura e a grande final.

### **Rio 2016: os jogos do legado – ineditismo sul-americano e inspiração global**

A escolha de uma cidade para sediar uma edição dos Jogos Olímpicos pelo COI – o Comitê Olímpico Internacional – é, acima de tudo, uma decisão política. Claro que, no processo de seleção, há uma avaliação técnica rigorosa sobre as condições efetivas de uma determinada cidade receber um evento tão grande e complexo. Mas, com a análise do planejamento proposto pelas concorrentes, os membros do COI levam em conta o que cada uma pode agregar ao Movimento Olímpico Internacional. E, ao optarem por uma em detrimento das outras, há sempre nessa escolha um recado geopolítico importante. A eleição do Rio de Janeiro, por exemplo, levou as Olimpíadas pela primeira vez à América do Sul, depois de mais de um século dos Jogos da Era Moderna (que tiveram início em 1896).

Além de representar uma região do planeta que nunca havia recebido o evento, o Rio poderia usar a oportunidade para promover melhorias estruturantes na cidade, demonstrando todo o potencial transformador dos Jogos. E, dessa forma, deu-se a vitória da candidatura carioca contra cidades mais desenvolvidas. Na disputa, o Rio de Janeiro desbancou Chicago, Madri e Tóquio – as três dotadas de melhor infraestrutura – porque o Comitê Olímpico Internacional entendeu que em nenhuma outra o legado para a população seria maior e mais impactante. A decisão do COI em outubro de 2009 trazia, portanto, um posicionamento político claro e estratégico: naquele momento, para o Movimento Olímpico, tão ou mais importante que o

espetáculo esportivo em si, eram os benefícios duradouros que o evento poderia proporcionar para os anfitriões.<sup>17</sup>

Assim, desde o início, o Rio de Janeiro, enquanto futura sede dos Jogos de 2016, carregava consigo o simbolismo de representar toda uma área do globo e as expectativas de mudar a sua realidade a partir das Olimpíadas. Caso a empreitada carioca fosse bem-sucedida, a cidade conquistaria avanços importantes e a aposta do COI teria sido acertada. Por se tratar de uma cidade de um país em desenvolvimento, todo o processo de preparação e organização do evento teve ainda um desafio adicional: superar a desconfiança da opinião pública internacional, principalmente do mundo desenvolvido, sobre a capacidade de um membro do Sul Global executar tal missão. Nesse sentido, mais do que o espaço onde competições esportivas aconteceriam, o Rio, como cidade olímpica, desempenhava um importante papel como ator geopolítico.

Diante de tamanha responsabilidade (interna e externa), o Rio de Janeiro seguiu à risca três mandamentos no seu planejamento olímpico. O primeiro deles: os Jogos do Rio deveriam ser os “Jogos do legado”, isto é, as Olimpíadas seriam usadas como pretexto para tirar do papel antigos e novos projetos que nada tinham a ver com o evento propriamente dito. Para cada R\$ 1 investido em instalações esportivas, outros R\$ 5 foram para obras de legado para os cidadãos. Entre as intervenções na cidade que carregam a digital olímpica estão a revitalização de uma área de 5 milhões de m<sup>2</sup> na Zona Portuária e a implantação de um sistema de transporte mais integrado, que inclui 150 km de corredores de BRTs nas zonas Norte e Oeste, uma nova linha de metrô ligando a Zona Sul à Barra da Tijuca e o VLT conectando toda a região central. Contrariando o ceticismo dos críticos, a primeira cidade olímpica sul-americana entregou mais do que o prometido: na candidatura apresentada ao COI, o Rio de Janeiro havia se comprometido com

---

17 Cf: Para analistas, impacto da Olimpíada na cidade-sede vai pesar em escolha. *BBC News*, setembro, 2009. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/10/090930\\_olimpiada\\_analistasrg\\_ml](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/10/090930_olimpiada_analistasrg_ml). Acesso em: 10 nov. 2010.

17 projetos de legado, mas implementou 27 projetos no total.<sup>18</sup>

O segundo mandamento dizia respeito ao uso racional de recursos para financiar a edição carioca das Olimpíadas. Para fazer dos Jogos do Rio uma referência da gestão de recursos públicos, a cidade apostou em PPPs (parcerias público-privadas) e concessões para dividir a conta com a iniciativa privada, que ficou responsável por 60% dos investimentos totais. Quando se analisam apenas as despesas com estádios e a operação do evento, a participação do setor privado chegou a mais de 80% – exatamente a proporção inversa dos Jogos de Londres quatro anos antes, quando 82% dos custos foram pagos com recursos públicos. Com instalações – como o Parque Olímpico, a Vila dos Atletas e o Campo de Golfe, por exemplo – construídas com dinheiro privado, o Rio de Janeiro pôde concentrar seus recursos próprios em outras prioridades – que são, inclusive, demandas comuns de várias cidades de países em desenvolvimento – como a ampliação de rede escolas e unidades de saúde. Para efeito de comparação, saíram do cofre municipal carioca R\$ 732 milhões para arenas esportivas, ou seja, aproximadamente 1% dos R\$ 65 bilhões investidos em educação e saúde no mesmo período, entre 2009 e 2016.

Além de desenvolver soluções inovadoras para transferir parte da conta olímpica ao privado, a Prefeitura do Rio aproveitou a grande visibilidade da cidade a partir da sua escolha em 2009 como futura sede dos Jogos de 2016 para atrair investimentos externos. Para isso, criou já no ano seguinte, em 2010, a Agência Rio Negócios – agência municipal de captação de investimentos, que tinha como suas missões melhorar o ambiente de negócios na cidade e identificar oportunidades alinhadas às vocações econômicas cariocas. A Rio Negócios chegou a 2016 tendo atraído ao longo de seis anos 66 projetos que injetaram R\$ 9 bilhões e geraram mais de 16,5 mil novos postos de trabalho. Uma

---

18 Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Legado: a transformação do Rio antes, durante e depois dos Jogos Olímpicos*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024.

amostra de como a ação paradiplomática do Rio de Janeiro durante o ciclo olímpico rendeu ganhos financeiros expressivos.<sup>19</sup>

Por fim, o terceiro mandamento dos Jogos do Rio: “Jogos sem elefantes brancos”. Para combater o desperdício e evitar a subutilização das estruturas erguidas para as Olimpíadas, os estádios foram planejados de forma sustentável para ganharem novos usos após o evento. A partir do conceito inovador da “arquitetura nômade”, desenvolvido com pioneirismo pelo Rio de Janeiro, algumas arenas já foram projetadas para, depois, serem desmontadas e o material ser usado na construção de novos equipamentos públicos em outros bairros. Foi o caso da Arena do Futuro, que havia recebido os jogos de handebol e deu lugar a quatro escolas em diferentes áreas carentes da Zona Oeste. A Arena 3, onde haviam acontecido as provas de *taekwondo* e esgrima, também virou um colégio – o maior da rede municipal. Mais do que defender a lógica do reaproveitamento, a cidade do Rio fez história ao transformar pela primeira vez estádios olímpicos em escolas públicas – um ato repleto de simbolismo e força não somente pelo ineditismo da ação, mas por ser conduzido justamente por uma cidade do Sul Global, contra quem pesava toda sorte de preconceitos.

Nos sete anos que separaram a escolha do Rio de Janeiro como sede olímpica em 2009 da realização efetiva do evento em 2016, a cidade precisou provar muitas vezes que seria capaz de organizar os Jogos e corresponder às expectativas tanto internas – de transformação da sua própria realidade – quanto externas – do Movimento Olímpico Internacional que depositou ali suas apostas. Durante esse período, o Rio se fortaleceu como ator paradiplomático e se conectou diretamente com o mundo todo, seja para convencer aos demais que daria conta do desafio, seja para trocar experiências com outras cidades olímpicas, seja para atrair investimentos, seja para inspirar outras metrópoles de países em desenvolvimento. Às vésperas das Olimpíadas, o aspecto paradiplomático adquire contornos ainda mais dramáticos, pois a prefeitura teve

---

19 *Ibidem.*

de se descolar ainda mais do governo federal – que enfrentava turbulências políticas em função do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff – e do governo estadual – que havia decretado estado de calamidade pública devido a uma crise financeira – e demonstrar que a cidade teria condições de entregar os Jogos com responsabilidade, no prazo, no custo e com muito legado para a população.

Ao final do processo, os Jogos do Rio foram reconhecidos pelo presidente do COI, Thomas Bach, já em 2015, como “os mais inclusivos da história”.<sup>20</sup> Em agosto de 2016, Bach declarou que aquela edição olímpica “icônica” demonstrara que “países que não estão no topo da lista de renda também podem organizar Olimpíadas”.<sup>21</sup> Colunista do *The New York Times*, Roger Cohen escreveu à época que os Jogos do Rio “eram bons para o Brasil e para humanidade, um tônico necessário” e criticou a postura crítica do “mundo desenvolvido quando um país em desenvolvimento organiza grandes eventos esportivos”.<sup>22</sup> Da mesma maneira, Alex Cuadros, articulista da *New York Magazine*, destacou que as “piores previsões sobre o Rio não se tornaram realidade” e a cidade “fez melhorias expressivas” naquele período.<sup>23</sup>

E o reconhecimento ao trabalho eficiente do Rio de Janeiro continua sendo destacado oito anos depois. A Fundação Getúlio Vargas acabou de divulgar um estudo inédito sobre os impactos econômicos do legado olímpico na cidade. Segundo a FGV, os projetos viabilizados pelos Jogos impulsionaram a economia do município do Rio em quase R\$ 100 bilhões. Os cálculos levaram em conta projetos de

---

20 Disponível em: <https://olimpiadas.uol.com.br/noticias/2015/08/05/dilma-fala-em-maislindo-cenario-da-historia-em-eventoda-rio-2016.htm>. Acesso em: 05 ago. 2024.

21 Disponível em: <https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/2016/08/bach-diz-que realizaria-jogos-de-novo-no-rio-foi-uma-olimpiada-icone.html>. Acesso em: 23 jun. 2024.

22 Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/08/16/opinion/brazils-upliftingolympics.html>. Acesso em: 17 fev. 2024.

23 <https://nymag.com/intelligencer/2016/08/the-disaster-olympics-thatwerent.html>.

legado concluídos até 2016 e outros que foram ampliados e retomados depois do evento. A análise revelou que o impacto sobre o PIB carioca foi de mais de R\$ 51 bilhões e sobre a renda das famílias chegou a R\$ 36 bilhões, com a geração de 465 mil empregos. Os números fizeram a Fundação Getúlio Vargas concluir que “a Prefeitura do Rio de Janeiro entregou um dos Jogos Olímpicos mais eficientes da história em termos do uso racional do dinheiro público”.<sup>24</sup>

Ainda sobre o desempenho exemplar do Rio de Janeiro, a prefeita de Paris, Anne Hidalgo, anfitriã dos Jogos de 2024, citou dois ensinamentos que aprendeu com a experiência olímpica carioca: “terminar as obras com antecedência” e “reaproveitar tudo que é temporário para não deixar elefantes brancos”.<sup>25</sup> Os três mandamentos dos Jogos do Rio, mais do que premissas de planejamento do evento de 2016, revelaram-se, portanto, lições de uma cidade global do Cone Sul que seguem servindo de inspiração.

## Referências

- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London and Portland: Frank Cass, 1999.
- BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.
- BOUTELIGIER, Sofie. *Cities, Networks and Global Environmental Governance*. New York: Routledge, 2013.
- CORNAGO, Noé. *Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of*

---

24 FGV Conhecimento. *Legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016: Impactos Econômicos*. Rio de Janeiro: FGV, 2024.

25 Paris será uma cidade feliz nos Jogos, diz a prefeita da sede olímpica, Folha de São Paulo, maio, 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2024/05/paris-sera-uma-cidadefeliz-nos-jogos-diz-prefeita-dasede-olimpica.shtml>. Acesso em: 14 jun. 2025.

- International Security: dimensions of conflict and co-operation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London and Portland: Frank Cass, p. 40-57, 1999.
- DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, p. 1-33, 1990.
- FGV CONHECIMENTO. *Legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016: Impactos Econômicos*. Rio de Janeiro: FGV, 2024.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade pessoal*. Oeiras: Celta Editora, 1994.
- HARVEY, David. *The condition of post modernity: An enquiry into the origin of cultural change*. Oxford: Blackwell, 1989.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press, 2003.
- HOCKING, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London and New York: Macmillan / St Martin's Press, 1993.
- ROBERTSON, Roland. *Globalization: Social theory and global culture*. London: Sage, 1994.
- SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. The global city: introducing a concept. In: *Brown Journal of World Affairs*, v. 11, n. 2, p. 27-43, 2005.
- \_\_\_\_\_. Cities in Today's Global Age. In: *SAIS Review*. v. 29, n. 1, p. 3-34, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, p. 34-53, 1990.

TAYLOR, Peter J. New political geographies: Global civil society and global governance through world city networks. In: *Political Geography* [online], v. 24, n. 6, p. 703-730, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2005.01.009>.

## BIOGRAFIAS DOS ORGANIZADORES E AUTORES

---

### Organizadores

**CHRISTIAN EDWARD CYRIL LYNCH** é cientista político, jurista e historiador, doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, 2007). Atualmente é professor associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa e colunista do Canal Meio. Foi presidente do Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD), coordenador da área de Teoria Política da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), e lecionou na Universidade Federal Fluminense (UFF) e na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Publicou *Da Monarquia à Oligarquia* (2014), *Interpretações do Brasil: uma nova história do pensamento político* (2020) e *Fundações do pensamento político brasileiro* (2022).

**ELIZEU SANTIAGO TAVARES DE SOUSA** é internacionalista, cientista político, economista e historiador, doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ (2017). É professor de Ciência Política e Relações Internacionais do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) e presidente do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ). Foi Visiting Fellow na Harvard University, coordenador adjunto de Relações Internacionais do Centro Universitário IBMR e docente nas universidades Estácio de Sá e Veiga de Almeida. Autor de *Formação do pensamento internacional brasileiro: liberais e conservadores na construção diplomática do Brasil (1822–1889)* (2025) e coorganizador de *Pensamento Político Brasileiro: Temas, Problemas e Perspectivas* (2019).

## Autores

**ANTONIO EDMILSON MARTINS RODRIGUES** é historiador, livre-docente em História do Brasil pela UERJ, professor aposentado da PUC-Rio e UFF. Atua no Programa de Pós-Graduação em História (PPGH-UERJ) e é membro do Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro (IHGRJ). Foi membro titular do Conselho Municipal da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010 a 2025). Publicou *De “colina sagrada” a “dente cariado”* (2024, com Luciene Carris), *João do Rio* (2000), *José de Alencar* (2001) e *Nair de Tefé* (2002).

**ASPÁSIA CAMARGO** é socióloga, ambientalista e política, doutora em Ciências Sociais pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS/Paris). Criou e dirigiu o setor de Pesquisas do CPDOC. Presidiu o IPEA e foi fundadora e presidente da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Foi secretária executiva do Ministério do Meio Ambiente no governo Fernando Henrique e criou a Comissão de Desenvolvimento Sustentável e Agenda21 Brasileira. Exerceu o cargo de assessoria de Assuntos Federativos na Secretaria Geral da Presidência da República. É especialista em história política brasileira, federalismo e desenvolvimento sustentável.

**EDUARDO PAES** é advogado, formado em Direito pela PUC-RJ e especialista em Políticas Públicas e Governo pela UFRJ. Eleito vereador em 1996 (o mais votado da cidade) e deputado federal por dois mandatos (1998-2006), é o mais longo prefeito da história do Rio de Janeiro (2009-2016; 2020-), cargo que atualmente ocupa.

**FLÁVIO VALLE** é economista pela FGV/EPGE, mestrando em Administração Pública (FGV/EBAPE). Vereador do Rio de Janeiro (PSD), foi subprefeito da Zona Sul e assessor da Secretaria Municipal de Fazenda. Publicou *A orla carioca: um patrimônio que precisa de regras claras* (2025) e *Anne Frank: inspirando gerações* (2024).

**GUILHERME PIRES DE MELLO** é cientista político e jornalista, doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ, mestre na mesma área. Bacharel em Comunicação Social pela FACHA, é especialista em Administração Pública (FGV). Integra o grupo BEEMOTE/IESP-UERJ e publica em *Insight Inteligência*. Atua em assessoria legislativa.

**IGOR ABDALLA** é diplomata e pesquisador em Relações Internacionais, doutor em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu (Florença). Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e em Direito pela UFF, é mestre em Relações Internacionais. Lecionou no Instituto de Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio) e atua no Ministério das Relações Exteriores. Coorganizou *Rio, 2º Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização* (2021) e publicou artigos em *Contexto Internacional* e *Revista de Direito Internacional*.

**LEONAM LIZIERO** é jurista, doutor em Direito pela UERJ, com pós-doutorados pela UFRJ e Universidade Federal de Pernambuco. Professor da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), lidera o Grupo de Pesquisa Monroe (CNPq) e é pesquisador sênior do Centro de Estudos Constitucionais em Federalismo e Direito Estadual (ConState). Coorganizou *Rio, 2º Distrito Federal: diagnóstico da crise estadual e defesa da federalização* (2021).

**LUCIENE CARRIS** é historiadora, doutora em História Política pela UERJ, com pós-doutorados na USP e PUC-Rio. Gerente do Centro de Ensino e Pesquisa do AGCRJ, é pesquisadora do Laboratório de Imagem, Memória, Arte e Metrópole (IMAM/UFRJ) e sócia do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). Publicou *Histórias do Jardim Botânico: um recanto proletário na Zona Sul carioca (1884–1962)* (2015), *De “colina sagrada” a “dente cariado”: a modernidade carioca e o desmonte do Morro do Castelo (1822–1922)* (2024, com Antonio Edmilson Martins Rodrigues) e organizou *1964: O que ainda nos resta dizer?* (2025).

**LUCAS WOSGRAU PADILHA** é advogado e gestor público, bacharel em Direito pela FGV Direito SP e mestre em Estudos Chineses pela Universidade de Pequim. Foi secretário do Meio Ambiente, secretário-chefe da Casa Civil do Rio de Janeiro, coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura do Rio e presidente do Comitê Municipal de Organização do G20. Atualmente, é secretário municipal de Cultura da cidade do Rio de Janeiro.

**LUIZ CARLOS RAMIRO JUNIOR** é cientista político, doutor pelo IESP-UERJ, graduado em Ciências Sociais (UFRJ) e Direito (UFF). Assessor especial da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, foi presidente da Fundação Biblioteca Nacional (2022–2023) e professor da UFF/CEDERJ. Autor de *A questão religiosa: liberalismo e catolicismo na política brasileira do século XIX* (2021) e coorganizador de *Rio, 2º Distrito Federal* (2021).

**MAÍRA MARTINS MORAES** é doutora em Comunicação pela UnB, com pós-doutorado em Antropologia Social pela mesma instituição, especialista em Antropologia e Desenvolvimento Cognitivo pela UFF. Diretora-presidente da MultiRio, acumula mais de 20 anos de experiência na criação, gestão e avaliação de tecnologias sociais para educação. Professora e pesquisadora, atua em projetos de inovação educacional.

**MARCELO CALERO** é advogado e diplomata, mestre e doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ (2025). Foi Ministro da Cultura (2016), Secretário Municipal de Cultura do Rio (Governo e Integridade Pública, em 2021–2022; Cultura em 2015–2016, e em 2023–2024) e Deputado Federal (2019–2023). Atualmente é Ministro-Conselheiro na Embaixada do Brasil em Beirute.

**MARIETA DE MORAES FERREIRA** é historiadora, doutora pela Universidade Federal Fluminense (UFF, 1991), professora emérita do Instituto de História da UFRJ. Dirige a Editora FGV e coordena o FGV Ensino Médio. Foi pesquisadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV, 1978–2012), presidente da Associação Brasileira de História Oral (1992–1994) e editora da *Revista Brasileira de História* (2009–2013). Publicou vários artigos e livros, entre eles *Rio de Janeiro: uma cidade na História* (2015) e *A História como ofício* (2013).

**MARLY DA SILVA MOTTA** é historiadora, doutora pela UFF (1997), professora aposentada do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV). Lecionou na graduação e pós-graduação da FGV. Publicou *Saudades da Guanabara* (2000) e *A nação faz 100 anos: a questão nacional no centenário da independência* (1992).

**MAURÍCIO CIARAVOLO MARTINS** é geógrafo e professor, especialista em liderança criativa pela IDEO (EUA) e em educação pela Kaospilot (Dinamarca). Empreendedor e executivo, fundou, dirigiu e integra conselhos de instituições nas áreas de educação e cultura. Atualmente é diretor na MultiRio e atua desenvolvendo a trilha de inovação da educação carioca.

**PEDRO PAIVA MARRECA** é cientista político e historiador, doutor pelo IESP-UERJ, mestre em História Social da Cultura pela PUC-Rio. Diretor do Centro de Ensino e Pesquisa do AGCRJ, edita a revista acadêmica da instituição e coordena a pós-graduação em História, Política e Sociedade (AGCRJ-IESP/UERJ). Publicou os artigos “Guerreiro Ramos: epistemologia periférica, pensamento político brasileiro e revolução brasileira (1953–1964)” (2023) e “A social-democracia de Celso Furtado: desenvolvimento, bem-estar social e democracia (1950–1964)” (2025).

**RAFAEL MARTINS DE ARAÚJO** é historiador, mestre em Estudos Literários pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atualmente é diretor do Centro de Documentação do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), onde coordena preservação e difusão de acervos. Coorganizou *Papéis da Independência: uma análise do acervo do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (1821–1826)* (2022) e escreveu *José de Oliveira Reis* (Brasiliana Fotográfica, 2019).

**RAFAEL LISBÔA SALGADO PINHA** é jornalista e mestre em História, Política e Bens Culturais (CPDOC-FGV). Sua pesquisa acadêmica é voltada para o tema da paradiplomacia. Entre 2009 e 2016, coordenou a área de Comunicação e Imprensa da Prefeitura do Rio, tendo sido responsável pela estratégia de comunicação da cidade para os grandes eventos internacionais no período. Atualmente é chefe de comunicação para as redes C40 Cities e Pacto Global de Prefeitos (GCoM), assessor especial da Prefeitura do Rio para Comunicação Estratégica e Relações Internacionais e professor da pós-graduação em Política & Sociedade do Arquivo Geral da Cidade do Rio/IESP-UERJ.

*fontes* Tiempos Text Family e Degular

*papel* Offset 75 e 90 g/m<sup>2</sup>

*impressão* Gráfica Trio





## Um Brasil de traje completo

A exemplo do samba, segundo Nelson Sargento, o Rio agoniza, mas não morre. Capital por 197 anos, trocaram-no por um capricho e lhe tiraram tudo o que puderam – instituições públicas, a sede dos bancos, parques industriais e toda a riqueza que isso gera. Pois, bem ou mal, e incrivelmente, o Rio sobreviveu. E, quando lhe tiraram o centro político, foi o Brasil quem sofreu.

Tiraram, mas não tiraram. O Rio continua a ser o reduto da máquina do Estado, do funcionalismo, dos efetivos militares e dos grandes próprios federais – dos palácios do poder aos prédios históricos, monumentos naturais, instituições científicas e culturais. Ainda é o coração da Marinha, o endereço de universidades centenárias, de museus nacionais e da diplomacia simbólica do país. E devo lembrar que ainda somos o umbigo cultural?

Ainda é o Distrito Federal – sem sê-lo. O Rio nada ganha com isso, e o Brasil só tem a perder. Neste livro, organizado por Christian Lynch e Elizeu Santiago, historiadores, juristas, cientistas políticos e gestores públicos desenvolvem e aprofundam a proposta: o reconhecimento do Rio como segunda capital do Brasil – o que, de fato, ele já é.

O quê? Duas capitais? Sim. Vários países as têm – e elas se completam. Bonn e Berlim, São Petersburgo e Moscou, Pretória e Cidade do Cabo, La Paz e Sucre. Não se trata de despir Brasília para vestir o Rio, mas de corrigir a ridícula combinação, de casaca e cueca, com que o Brasil ainda se traja.

Os benefícios que advirão dessa medida, se concretizada, não cabem numa quarta capa. Mas estão todos neste livro – assim como as objeções que você poderá opor, já devidamente respondidas. Faça este favor a si mesmo: leia e considere.

– *Ruy Castro, escritor*

