

A CRISE FLUMINENSE E A FUSÃO

Mauro Osorio¹

Maria Helena Versiani²

Henrique Rabelo³

Resumo

Este artigo discute a existência de uma crise socioeconômica específica no estado do Rio de Janeiro, que se apresenta duradoura desde os anos 1970 e que ganhou particular gravidade quando veio a crise brasileira dos anos 1980, período batizado por alguns analistas como “a década perdida”. Naquele momento, o estado fluminense sediava vários órgãos públicos federais, sofrendo um forte baque econômico, e isto em um cenário nacional de perda de geração de empregos, aceleração inflacionária e redução na capacidade de consumo do país. Esta condição objetiva, ao lado da histórica falta de reflexão regional sobre o estado do Rio de Janeiro, que descuida do bom entendimento sobre a realidade fluminense, concorreu para a sedimentação de um imaginário negativo em relação à fusão, que produz confusão e desorganização nos debates e dificulta a compreensão de que urge afirmar o estado do Rio de Janeiro como uma unidade regional, considerando as relações históricas entre a cidade e o estado do Rio e a possibilidade da capital do estado ter importante função colaborativa no desenvolvimento do conjunto do estado fluminense.

Palavras-chave: Fusão; estado do Rio de Janeiro; Desenvolvimento regional.

Abstract

This article discusses the existence of a specific socioeconomic crisis in the state of Rio de Janeiro, which has been long-lasting since the 1970s and became particularly severe with the Brazilian crisis of the 1980s - a period labeled by some analysts as “the lost decade.” At that time, the state of Rio de Janeiro hosted several federal public agencies and suffered a strong economic blow within a national context marked by job losses, accelerating inflation, and a decline in the country’s purchasing power. This objective condition, together with the historic lack of regional reflection on the state of Rio de Janeiro - which has neglected a proper understanding of the state’s realities - contributed to the formation of negative views regarding the territorial merger. This has generated confusion and disorganization in public debates and has hindered the recognition of the urgent need to affirm Rio de Janeiro as a regional unit, considering the historical relations between the city and the state, as well as the potential role of the state capital in contributing to the overall development of Rio de Janeiro.

Keywords: Territorial merger; State of Rio de Janeiro; Regional development.

O estado do Rio de Janeiro (ERJ) e a cidade do Rio de Janeiro, desde os anos 1970, com a consolidação da transferência da Capital do país para Brasília, vivem uma crise socioeconômica estrutural. Uma primeira prova disso é a particular perda de participação dessas duas regiões, entre os estados e as capitais estaduais.

Entre 1970 e 2022, enquanto o ERJ apresentou uma perda de participação no PIB nacional de 31,4%; o estado de São Paulo apresentou uma perda de 21,2%; o estado de Minas Gerais apresentou um ganho de 8,6%; o Espírito Santo, um ganho de 53,5%; a Região Sul do Brasil, uma perda de 0,6% e o conjunto das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, um ganho de participação no PIB nacional de, respectivamente: 174,1%; 163,9% e 17,0% (IBGE).

O conjunto da Região Sudeste apresentou uma perda de 18,7%. Esta perda e os ganhos nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste têm a ver com a transferência da Capital para Brasília e com a expansão da produção agropecuária para a Região Centro-Oeste. Têm a ver também com a expansão da economia brasileira para a Região Norte, com, por exemplo, a exploração de minérios em Carajás, a ampliação da agropecuária também para essa região e as políticas de fomento à economia na Região Nordeste, com a criação do pólo petroquímico de Camaçari. No entanto, a particular perda de participação no PIB, do ERJ, no cenário da Região Sudeste, mostra a existência de problemas econômicos específicos no ERJ.

Também é demonstrativo de uma crise econômica específica no ERJ o fato de que, de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego/Rais, entre 1985 e 2023 (série mais longa com a mesma metodologia disponível), o emprego formal cresceu no país 167,0%, contra um crescimento no ERJ de apenas 62,3%.

Nesse período, o ERJ apresentou o menor crescimento percentual do emprego formal, entre todas as unidades federativas.

No que se refere à ocupação formal e informal, através de dados da Pnad/IBGE, a situação do ERJ também é bastante preocupante. Dados da taxa de desemprego mostram que, no segundo trimestre de 2025, o ERJ apresentou uma taxa de 8,1%, contra uma taxa no total do país de 5,8%. A taxa no ERJ foi maior do que a verificada no conjunto da Região Sudeste (5,3%) e nas regiões Sul (3,6%), Centro-Oeste (4,6%) e Norte (6,5%), sendo ligeiramente inferior à da região Nordeste (8,2%).

Para jovens entre 18 e 24 anos, a situação é mais grave. A taxa no ERJ foi de 20,5%, contra uma taxa no total do país de 12,0%. A taxa do ERJ foi maior do que a verificada entre todas as 27 unidades federativas.

A dificuldade de obter trabalho foi, provavelmente, um dos motivos de o ERJ ter sido a unidade da federação com maior perda de população, entre 2010 e 2022, um verdadeiro êxodo, de acordo com dados censitários do IBGE.

Essa crise também pode ser verificada através dos indicadores sociais disponíveis. Dados do Ministério da Educação, para o ano de 2023, relativos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o ensino médio, nas redes estaduais das unidades federativas, mostram o ERJ na penúltima posição, à frente apenas do estado do Rio Grande do Norte.

Na área de saúde, dados do Datasus, para o ano de 2023, apontam, por exemplo, uma taxa de mortalidade materna (relação entre o número de óbitos maternos a cada 100 mil nascimentos) no ERJ de 74,4%, contra uma taxa no país de 50,9% e nas regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul de, respectivamente: 53,1%; 55,9%; 69,4%; 46,9% e 36,1%.

Como uma das causas dessa longa crise econômica e social fluminense, muitos apontam o fato de ter ocorrido a fusão entre a antiga Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro, que teve início com a posse do governador Faria Lima, em 15 de março de 1975.

Entendemos que a ênfase dada à fusão como um dos fatores que levou à crise no atual ERJ tem relação com o fato dela ter sido realizada em plena ditadura militar e sem consulta à população. Junto, tem relação com o fato de que falta no ERJ tradição de reflexão regional, o que leva a diversos sentidos equivocados sobre o ERJ.¹

Podemos entender essa falta de reflexão regional no ERJ pelo fato de que seu núcleo central do estado, a cidade do Rio de Janeiro, foi a Capital do Brasil por quase duzentos anos, entre 1763 e 1960.

A falta de reflexão regional pode ser creditada também ao fato da cidade do Rio ter se constituído como eixo da capitalidade brasileira, conforme o conceito do historiador de arte de Giulio Argan, que aponta que cada país possui uma cidade que é a sua referência internacional, que não necessariamente é a Capital do país.²

Arnaldo Niskier, no livro “Rio Ano 2000”, apresenta a falta de tradição de reflexão regional no ERJ, nos seguintes termos:

¹ Sobre o assunto, ver a Coluna “Território Fluminense” no Jornal Extra, publicada semanalmente por Mauro Osorio, no período entre novembro de 2016 e outubro de 2018. Cada coluna incluía um tópico denominado “Não é Bem Assim”, comentando sentidos equivocados sobre o ERJ. Ver também o conjunto de entrevistas denominado “Não é bem assim”, realizado por Mauro Osorio para a então repórter da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Nívea Souza, no período de fevereiro a dezembro de 2022. < <https://www.youtube.com/playlist?list=PLGmAOEL4b34TCRhp4kZCRptRNCgRTeHJ> > (acesso em 17/09/2025).

² Ver Motta, 2001, p. 24.

Durante quase dois séculos, a história do Rio se confundiu muitas vezes com a história do Brasil. A vivência dos problemas nacionais reduziu a pálidos reflexos os problemas locais. Depois da mudança da Capital para o Planalto, o povo carioca descobriu que só conhecia de si mesmo e de sua cidade a visão do turista apressado” (Guanabara, Comissão do Ano 2000, 1970, p.15).

Na mesma linha, Carlos Lessa, no livro “Rio de todos os Brasis” apontou ser importante ampliar a reflexão sobre a temática regional no ERJ, pois a história nacional da cidade do Rio levaria a ocorrer uma negligência na identificação das características e principalmente especificidades do nosso território. Diz Lessa que a biblioteca de crônicas referentes ao Rio era vasta. Por outro lado,

(...) em contraste, estudos analíticos sobre as configurações, padrões de comportamento e articulações peculiares são poucos. O Rio tem sido objeto de poucos levantamentos sistemáticos. É esquelética a discussão sobre os vetores genético-constitutivos do Rio e o seu peso no processo de formação do Brasil. Pareceria que os amantes foram pudicos no desvelar anatômico da cidade e se recusaram a esquartejá-la analiticamente. Fugiram à balbúrdia das controversas interpretativas, retirando a cidade da agenda que anima a vida acadêmica. As manifestações apaixonadas mantiveram a cidade sob um discreto manto de mistério (Lessa, 2000, p. 10).

Entendemos que um dos equívocos nos debates sobre a fusão é o fato de muitos avaliarem que a proposta da fusão surgiu apenas a partir da implantação do regime militar, o que não procede.

Desde 1956, após Juscelino Kubitschek tomar posse na Presidência da República – tendo anunciado em sua campanha que faria a transferência da Capital para Brasília –, começam a existir diversas manifestações a favor da fusão, para quando ocorresse de fato a transferência. Entre os exemplos, a dissertação de Mestrado de Mônica Piccolo Almeida, chamada “O Rio de Janeiro como hospedaria do Poder Central” (1996), aponta que foi apresentada na Câmara de Vereadores do Distrito Federal, em 1956, uma Moção de apoio à fusão, assinada por quase todos os líderes de partidos.

Na mesma linha do significativo apoio à fusão quando ocorresse a transferência da Capital para Brasília é o fato de que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, publicada em 1947, previa que com a transferência da Capital ocorreria a fusão dos dois territórios. Daí podemos supor que, ao menos no momento em que foi votada essa Constituição, existiria, também no antigo estado do Rio de Janeiro, maioria favorável à fusão da cidade do Rio de Janeiro com a Velha Província.³

³ Sobre o assunto ver Osorio, 2005, p. 114 e 115.

Um dos marcos do debate sobre os rumos da cidade do Rio e do antigo estado do Rio após a transferência da Capital para Brasília, é uma série de 33 matérias publicadas pelo jornal Correio da Manhã, entre os meses de julho e agosto de 1958, nas quais cientistas sociais, empresários, deputados e ex-prefeitos, entre outros, foram entrevistados.⁴

Em matéria de 20/08/1958 daquele jornal é apontado que a tese da fusão tinha a preferência da maioria dos entrevistados: “De certo modo não deixou de surpreender a quantidade e a qualidade do ponto de vista favorável à fusão, já que a criação pura e simples da Guanabara é o que está previsto na Carta Constitucional”.

Sobre este ponto, entendemos que a previsão – nas Constituições de 1891, 1934 e 1946 – de criação do estado da Guanabara, quando da transferência da Capital para Brasília, teria se dado mais pela descrença com a hipótese de que a transferência ocorreria, do que por uma análise de que, para o futuro e o desenvolvimento desses dois estados, seria melhor a existência institucionalizada de dois territórios.

Outro ponto levantado entre os críticos à ideia da fusão seria o fato de não existirem conexões políticas, econômicas etc. entre a cidade do Rio e o antigo estado do Rio de Janeiro. Segundo Marieta Ferreira (1991):

A influência da Capital Federal também se faria sentir sobre a política na Velha Província, onde parte significativa da liderança constituída no correr da primeira República revelaria traços eminentemente nacionais. Entendo que este processo prossegue até os anos 1950, apresentando o antigo estado do Rio de Janeiro líderes como Prado Kelly, figura de proa da UDN, Raul Fernandes, ministro do Governo Dutra, e os Macedo Soares (José Eduardo de Macedo Soares, importante intelectual e político daquele estado, proprietário de um jornal denominado Diário Carioca, e Edmundo Macedo Soares, membro da Comissão de Estudos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), ministro da Viação em 1946, governador do antigo estado do Rio de Janeiro de 1947 a 1951, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) entre 1964 e 1968, e ministro da Indústria e Comércio, de 1967 a 1969, sofrendo, também, a política do antigo estado do Rio, importante influência da mídia da Capital Federal.

Na mesma direção, Carlos Lessa (2000) aponta que a produção cafeeira e mesmo açucareira no antigo estado do Rio era financiada pelo capital mercantil localizado na cidade do Rio e constituía a retaguarda mediata do Porto do Rio, que era utilizada para seu escoamento.

Da mesma forma, Lysia Bernardes (1964) considerava o antigo estado do Rio como uma região polarizada pela cidade do Rio de Janeiro, do ponto de vista econômico, sendo cenário de investimentos federais – com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis e a Refinaria Duque de Caxias –, investimentos estes cujas decisões

⁴ Osorio, 2004.

locacionais estariam relacionadas à proximidade da antiga Capital Federal e à existência de uma tendência dominante no governo central a favor da realização de um contraponto no país ao predomínio econômico paulista.

Além disso, para Bernardes, a cidade do Rio de Janeiro e os municípios do antigo estado do Rio localizados na Baixada Fluminense possuíam fortes conexões, principalmente pelo fato de que as pessoas que passaram a morar, desde os anos 1940, na Baixada Fluminense, migrando de outras regiões brasileiras, principalmente do Nordeste e de Minas Gerais, tinham como objetivo obter empregos na cidade do Rio de Janeiro. Inclusive, segundo a autora, Niterói não passaria, “em última análise, [de] um complemento da aglomeração carioca no setor oriental da Guanabara” (Bernardes, 1964, p. 31).

Na mesma linha, apontando as conexões existentes e que poderiam vir a ocorrer com a fusão, alguns participantes do debate sobre esse tema apontam que, no período em que existiam dois territórios, a cidade do Rio seria uma cabeça sem corpo e o antigo estado do Rio seria um corpo sem cabeça. Em conversa livre com Saturnino Braga, Mauro Osorio, um dos autores deste artigo, ouviu ele afirmar este ponto. Na mesma direção, o ex-senador fluminense Vasconcelos Torres afirmou que a cidade-estado do Rio “é uma cabeça sem corpo, assim como o estado do Rio de Janeiro é um corpo sem cabeça (...). As duas economias reunidas representarão uma situação melhor para a Guanabara, para o estado do Rio de Janeiro e para o Brasil”⁵.

Colocar observação existente no texto de Ana Maria Brasileiro, o posicionamento do trabalho contratado por Roberto da Silveira em que está apontado que, pela legislação vigente nos anos 1950, quando houvesse a transferência da Capital, a cidade e o antigo estado do Rio virariam automaticamente um único território.

De acordo com Marly Silva da Motta (2000), no livro “Saudades da Guanabara”, em 27 de janeiro de 1960 o deputado carioca Menezes Côrtes, então vice-líder da UDN, apresentou emenda constitucional propondo a fusão entre o Distrito Federal e o antigo estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a transferência da Capital para Brasília.

Segundo Marly Silva da Motta (2000), esta Emenda propunha a confirmação da criação do estado da Guanabara e a realização de um plebiscito na GB e no ERJ em 1960 – no mesmo momento da eleição direta do governo desta nova unidade federativa –, consultando os eleitores de ambas as regiões sobre a hipótese da fusão. Caso vitoriosa a proposta, haveria novas eleições para o governo da nova unidade federativa em 1962. De acordo com a autora, esta proposição, que contaria inicialmente com ampla maioria do Congresso – tendo sido apresentada pelo então vice-líder da UDN Menezes Côrtes, com aval

⁵ Ver: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/guanabara-o-efemero-estado-criado-por-jk-e-extinto-pela-ditadura-militar> >, Ricardo Westin, Agência Senado, 07/03/2025. (acesso em 18/09/2025).

do presidente nacional do PSD Ernani do Amaral Peixoto – não obteve êxito, a partir da oposição apresentada pelo deputado federal pessedista Nelson Carneiro. Isto porque, esta Emenda, que vinha apresentando aceitação somente em função da premência de tempo e possibilidade de caos e intervenção federal na nova unidade federativa a partir da transferência em 21 de abril de 1960, passa a sofrer forte contestação e a não obter *quorum* para votação.

1º - **Mauro Osório** - Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ); Professor Titular da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ; membro da Coordenação do Programa Interinstitucional de Estímulo à Pesquisa sobre o Estado do Rio de Janeiro, do Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Ensino do Estado do Rio de Janeiro (Friperj);

2º - **Maria Helena Versiani** - Doutora em História, Política e Bens Culturais, com Pós-Doutoramento em História e doutoranda em Economia Regional e Desenvolvimento (PPERD/UFRJ), Pesquisadora no Museu da República e no Friperj;

3º - **Henrique Rabelo** - Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Doutorando em Economia (IE/UFRJ); Secretário Executivo do Friperj.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Mônica Piccolo. *O Rio de Janeiro como hospedaria do poder central: luta autonomista – elite política e identidade carioca (1955-60)*. Dissertação (Mestrado) IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, 1996.

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti (Coord.). *O Rio de Janeiro e sua região*. Rio de Janeiro: IBGE/ Conselho Nacional de Geografia, 1964.

BRASILEIRO, Ana Maria. *A fusão: análise de uma política pública*. Série Estudos para Planejamento - 21. IPEA: Brasília, 1979.

FERREIRA, Marieta de Moraes. *Em busca da Idade de Ouro: as elites políticas fluminenses na primeira República (1889 – 1930)*. Niterói: UFF. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 1991.

GUANABARA. Secretaria de Ciência e Tecnologia. Comissão do ano 2000. *Rio Ano 2000*. Rio de Janeiro, 1970.

LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: ALERJ: 2001.

MOTTA, Marly Silva da. *Saudades da Guanabara*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

OSORIO, Mauro. *Rio Nacional, Rio Local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

OSORIO, Mauro. *Rio Nacional, Rio Local: Origens e especificidades da crise carioca e fluminense. Estratégias, Instituições e Desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, 2004.