



Estudos de
Administração e
Sociedade



DIREITOS

Os textos publicados na revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desde que citada a fonte.

DISPONIBILIDADE

A Revista Estudos de Administração e Sociedade está disponível em:

<http://revistaeas.uff.br>

CATÁLOGO

Revista Estudos de Administração e Sociedade—v. 11,n.1,(2026)—Niterói Universidade Federal Fluminense,2017

Frequência: Semestral

ISSN: 2525-9261

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL

Publicação do Programa de Pós Graduação em Administração –PPGAd Universidade Federal Fluminense

<http://www.adm.uff.br>

Sigla e Nome do Periódico	Cidade de Edição	Volume(Edição Atual)	Número(Edição Atual)	Ano (Edição Atual)
EAS – RevistaEstudos de Administração e Sociedade	Niterói/Rio deJaneiro	v.11	n.1	Jul./2026

INFORMAÇÕES DA EDIÇÃO ATUAL

EDITOR-CHEFE

SÉRGIO DE SOUSA MONTALVÃO

EDITOR DA SEÇÃO: ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS

CO-EDITORAS:

ANA RAQUEL COELHO-ROCHA E DÉBORA BOGÉA DA COSTA TAYT-SON

EDITOR DA SEÇÃO: ESTADO, ORGANIZAÇÕES E SOCIEDADE

CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL

CO-EDITORAS:

ANDREA DE OLIVEIRA RIBEIRO E JANAÍNA MACHADO SIMÕES

COORDENADOR EDITORIAL

FÁBIO LOUREDO

ASSISTENTES EDITORIAIS

JOÃO VICTOR DE OLIVEIRA VILLAÇA
NATÁLIA DE VASCONCELLOS CECCOPIERI SANTOS
THIAGO CORREIA COUFAL

**COORDENADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO – PPGAd UFF**

ANA RAQUEL COELHO-ROCHA

COMITÊ EDITORIAL

- Prof. Antonio de Araujo Freitas Junior, Fundação Getulio Vargas - FGV, Brazil
- Prof. Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getulio Vargas – FGV
- Prof. Cláudia Souza Passador, FEARP/USP, Brazil
- Prof. Claudio Marques Gurgel, UFF - Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Clezio Saldanha dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil
- Prof. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul, Universidade Salvador - UNIFACS, Brazil
- Prof. Fernando de Souza Coelho, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Brazil
- Prof. Florence Pinot de Villechenon, ESCP Europe, France
- Prof. Francisco César Pinto da Fonseca, Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brazil
- Prof. Frederico Lustosa da Costa, Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis., Brazil
- Prof. Freddy Mariñez Navarro, El Colegio de Jalisco, México
- Prof. Javier Jasso Villazul, Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.
- Prof. Joel de Lima Pereira Castro Junior, Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAd / Universidade Federal Fluminense – UFF (In memorian)
- Prof. José Antonio Gomes de Pinho, Escola de Administração/UFBA, Brazil
- Prof. José Walkimar de Mesquita Carneiro, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Juan Mozzicafreddo -ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL),Portugal (In memorian)
- Prof. Maria Arlete Duarte de Araújo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte -UFRN, Brazil
- Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira, Universidade Federal de Viçosa
- Prof. Paulo Emílio Matos Martins, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta, Fundação Getulio Vargas/EBAPE
- Prof. Rodrigo de Souza Filho, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF
- Prof. Sergio Azevedo Fonseca, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho -Unesp, Brazil
- Prof. Sonia Maria Fleury Teixeira, Fundação Oswaldo Cruz, Brazil



SUMÁRIO

Editorial: Caminhos do pensamento crítico - pp. 07 – 08

Sérgio Montalvão

O papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do controle social e transparência da administração pública

- pp. 10 – 48

Priscilla Nascimento Britto

Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia

Controvérsias socioambientais na Serra do Curral: um mapeamento dos atores envolvidos e suas dinâmicas

- pp. 49 – 82

Vitor Carvalho Gomes

Ana Beatriz Cabral Gomes Cardoso Lana Dias

Sara Soares de Barcelos

Ana Alice Calazans Valias

Valderí de Castro Alcântara

Violência e desigualdade no Rio de Janeiro: um olhar sobre gênero, raça e desenvolvimento

- pp. 83 – 99

Thyago Santana

Entrevista com Michael Löwy

- pp. 100– 107

Claudio Gurgel

Sérgio Montalvão

Marcelo Schmidt



EDITORIAL

Caminhos do Pensamento Crítico

Este número da revista Estudos de Administração e Sociedade (EAS) reúne artigos que articulam debates sobre governança pública, dilemas socioambientais e desigualdades estruturais. Os textos desta edição oferecem ferramentas críticas para compreender como as estruturas institucionais e corporativas afetam a garantia de direitos, a mediação de conflitos territoriais e a reprodução de violências históricas.

O artigo "O papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do controle social e transparência da administração pública", de Priscilla Nascimento Britto, Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira e Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia, trata da transparência governamental fluminense. Por meio de uma abordagem qualitativa de cunho exploratório e descritivo, amparada em pesquisa bibliográfica e documental, os autores aplicam o método comparativo para analisar os modelos de gestão participativa adotados pela Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) e pela Controladoria-Geral da União (CGU). Os resultados revelam que, embora ambas as instituições compartilhem do propósito de fomentar o controle social, a CGE-RJ ainda se encontra em um estágio de desenvolvimento inicial quando comparada à CGU. O estudo aponta a necessidade de aperfeiçoamento institucional na esfera estadual, destacando que avanços em autonomia, inovações tecnológicas e consolidação de mecanismos de participação social são cruciais para que a controladoria fluminense se torne um instrumento de administração pública mais eficiente.

Em "Controvérsias socioambientais na Serra do Curral: um mapeamento dos atores envolvidos e suas dinâmicas", Vitor Carvalho Gomes, Ana Beatriz Dias, Sara Soares Barcelos, Ana Alice Valias e Valderí de Castro Alcantara, pautam uma das questões ecológicas e territoriais mais complexas da atualidade: os efeitos nocivos da mineração. O estudo adota a Teoria Ator-Rede (TAR) como base teórico-metodológica, recorrendo a métodos qualitativos para cartografar as controvérsias que cercam o território pesquisado. Evitando reduzir o conflito a uma dicotomia simplista entre o

Estado e a sociedade civil, ou entre corporações privadas e movimentos ambientalistas, a pesquisa revela a existência de uma intrincada rede relacional, perpassada por uma multiplicidade de atores humanos e não-humanos e por interesses profundamente divergentes.

No terceiro artigo publicado, Thyago Santana discute as fraturas da organização social brasileira em "Violência e desigualdade no Rio de Janeiro: um olhar sobre gênero, raça e desenvolvimento". O autor aplica uma metodologia quantitativa sobre os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) para mostrar como as dinâmicas da violência urbana afetam os indivíduos de forma assimétrica. Como resultado, evidencia-se que os efeitos da violência sistemática extrapolam o que se entende restritivamente por segurança pública, comprometendo o desenvolvimento regional de uma forma mais ampla.

Esta edição apresenta também uma entrevista com o sociólogo Michael Löwy, cuja obra possui ampla projeção internacional no campo do pensamento marxista contemporâneo. Conduzida por Claudio Gurgel, Sérgio Montalvão e Marcelo Schmidt, o diálogo rememora a formação política e intelectual do entrevistado, passando pela sua relação com a sociologia da Universidade de São Paulo, as reflexões sobre a Teologia da Libertação, o Surrealismo, o fim da União Soviética, lutas de classe e pautas identitárias. Ao final, tratando do ecossocialismo, Löwy defende a necessidade de uma transição que articule justiça social e preservação ambiental.

Ao reunir os três artigos e a entrevista de Michael Löwy, a EAS se mantém fiel ao seu projeto editorial, dando lugar ao pensamento crítico nos estudos organizacionais. Agradecemos aos autores pelos manuscritos enviados, aos pareceristas pela revisão técnica dos trabalhos e aos assistentes editoriais que estiveram presentes do início ao fim desta jornada. Fazemos um agradecimento especial ao professor Löwy pela gentileza de nos oferecer essa entrevista que é um marco na história da revista. Desejamos a todos e todas uma boa leitura.

Sérgio Montalvão
Editor-chefe

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

O papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do controle social e transparência da administração pública

*Priscilla Nascimento Britto¹**Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira²**Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia³*

RESUMO

A participação ativa dos cidadãos no controle social da Administração Pública exige transparência nas ações governamentais. No estado do Rio de Janeiro é a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) que incentiva a participação dos cidadãos no monitoramento e na avaliação das ações governamentais. Desse modo, o presente estudo teve por objetivo geral identificar a contribuição da CGE-RJ para o controle social e transparência da Administração Pública do estado. Dessa forma, utilizou-se a abordagem metodológica qualitativa com finalidade exploratória e descritiva para alcançar o objetivo deste estudo. Como metodologia de pesquisa, fez-se uso da pesquisa bibliográfica e documental e, posteriormente, o método comparativo para analisar os dados coletados por meio dos modelos de gestão participativa adotados pelas Controladorias da União (CGU) e do Estado do Rio de Janeiro buscando semelhanças e diferenças. O estudo comparativo revelou que, embora ambas as instituições promovam o controle social e a transparência, a CGE-RJ ainda está em fase de desenvolvimento em relação à CGU, especialmente no que diz respeito à autonomia, inovações tecnológicas e mecanismos de participação social. A pesquisa permitiu identificar inúmeros instrumentos presentes no ordenamento jurídico atual e a atuação das instituições para a promoção do controle social, assim como a necessidade do seu aperfeiçoamento. Concluiu-se que o fortalecimento da CGE-RJ e a implementação de boas práticas, como as adotadas pela CGU, têm o potencial de gerar uma Administração Pública mais eficiente, íntegra e comprometida com o bem-estar da sociedade.

Palavras-chave: Controle Social. Participação Social. Transparência. Controladoria.

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; e-mail: priscillanbrito@hotmail.com; Mestre em Controladoria e Gestão Pública pela UERJ (2023).

² Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; e-mail: carlyle.falcao@gmail.com; Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV (2013).

³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; e-mail: tania.almeida@ctgouveia.com.br; Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV (2013).

ABSTRACT

The active participation of citizens in the social control of Public Administration requires transparency in government actions. In the state of Rio de Janeiro, it is the State Comptroller General's Office (CGE-RJ) that encourages citizen participation in monitoring and evaluating government actions. Thus, the general objective of this study was to identify the contribution of CGE-RJ to the social control and transparency of the state's Public Administration. Thus, a qualitative methodological approach was used with exploratory and descriptive purposes to achieve the objective of this study. As a research methodology, bibliographic and documentary research was used and, subsequently, the comparative method was used to analyze the data collected through the participatory management models adopted by the Comptroller's Offices of the Union (CGU) and the State of Rio de Janeiro, seeking similarities and differences. The comparative study revealed that, although both institutions promote social control and transparency, CGE-RJ is still in the development phase compared to CGU, especially with regard to autonomy, technological innovations and mechanisms of social participation. The research identified numerous instruments present in the current legal system and the actions of institutions to promote social control, as well as the need for their improvement. It was concluded that strengthening the CGE-RJ and implementing good practices, such as those adopted by the CGU, have the potential to generate a more efficient, honest Public Administration that is committed to the well-being of society.

Keywords: Social Control. Social Cooperation. Transparency. Controllorship

[Submetido em 16-03-2025 – Aceito em: 13-3-2026 – Publicado em: 15-07-2026]

1 - Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988), o papel da sociedade adquiriu novos contornos diante da tomada de decisões políticas e do controle das atividades governamentais (Guimarães, 2010; Ventura, 2016). Além do voto, há outros mecanismos que proporcionam a participação cidadã na Administração Pública como: a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a ação popular, audiências públicas, os conselhos gestores e o orçamento participativo. Contudo, para que haja essa efetiva atuação social, a sociedade deve ter pleno acesso às informações da Administração Pública.

De acordo com as recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Administração Pública deve possibilitar uma prestação de contas eficaz, por meio de inúmeras ações, viabilizadas por meio de mecanismos como a promoção da transparência e do governo aberto. Deve ainda promover a participação de todos no desenvolvimento e implementação de políticas

públicas de forma a impossibilitar sua captura por interesses particulares, promover a transparência nas atividades e incentivar uma sociedade participativa nas decisões da coisa pública. Destaca-se o incentivo à transparência e o envolvimento dos usuários da informação em todas as etapas do processo político e gerencial, promovendo, portanto, a prestação de contas e o interesse público (OCDE, 2017).

A participação popular na gestão pública se traduz pelo controle social da Administração Pública e pressupõe que os cidadãos tenham acesso às informações para evitar a assimetria da informação e para que os resultados da ação dos agentes públicos sejam fiscalizados, a fim de que se tornem mais efetivas, além de prevenir a corrupção. É o compartilhamento das responsabilidades, buscando o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas. (CGU, 2012; Saldanha et. al., 2017; Carvalho & Santos, 2018).

A participação ativa dos cidadãos no controle social exige transparência nas ações governamentais. Para tanto, é necessário estabelecer uma gestão pública baseada na troca de informações e ações entre o governo e os cidadãos, para que a relação entre governo e sociedade seja privilegiada. Nesse contexto, as ideias de transparência e controle social, intimamente relacionadas, tornam-se importantes instrumentos, capazes de incrementar e melhorar a gestão, conseqüentemente produzindo melhores resultados na organização. Desse modo, os cidadãos poderão intervir na tomada da decisão administrativa, seja instruindo a Administração para que adote medidas que atendam verdadeiramente ao interesse público, seja exercendo o controle sobre a ação do Estado, exigindo que os gestores públicos prestem contas de suas atuações.

No estado do Rio de Janeiro é a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) que incentiva a participação dos cidadãos no monitoramento e na avaliação das ações governamentais, assim como mantém e atualiza o Portal da Transparência, onde são disponibilizadas informações detalhadas sobre receitas, despesas, contratos, convênios e outras ações do governo. (Rio de Janeiro, 2018).

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral: identificar as contribuições da Controladoria Geral do Estado do RJ para o controle social e transparência da Administração Pública do estado. Para isso, foi necessário: discutir os

conceitos de controle social e transparência da Administração Pública; analisar o papel da Controladoria do Estado, comparando-a com a Controladoria Geral da União (CGU) e à luz dos conceitos de transparência e controle social; identificar os mecanismos e ferramentas utilizadas pela CGE-RJ para o controle social e a transparência da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e os fatores que restringem a sua efetividade.

Justifica-se a comparação com a CGU por meio do que Loureiro et. al. (2012) demonstraram que a Controladoria Geral da União foi a primeira agência estatal de controle a promover a transparência e o combate à corrupção. Desde a sua criação em 2003, ela começou a atuar como indutora e fortalecedora do controle social, ou seja, incluiu ações que promoviam o movimento social de democratização. Portanto, com base no seu histórico este estudo utilizar-se-á da CGU como organização de benchmarking nos quesitos controle social e transparência.

Assim, o estudo pretende contribuir para o aprofundamento e aperfeiçoamento da atuação da Controladoria no processo de promoção do controle social e da transparência das ações do Estado, além de possibilitar o incentivo ao aprimoramento constante do papel da CGE /RJ junto à sociedade. Os insights gerados pela pesquisa podem ainda ajudar as organizações públicas a avaliarem seus mecanismos e ações de participação social, identificando pontos críticos e oportunidades de aperfeiçoamento para tornar os meios de acesso mais interativos e com as características necessárias para propiciar o envolvimento ativo da sociedade. Além do mais, espera-se que as práticas de controle social disponibilizadas à sociedade colaborem com o processo de tomada de decisões dos gestores públicos.

Como relevância teórica esta pesquisa poderá contribuir para o aprofundamento dos estudos que abordam o tema de controle social e transparência focado na atuação do Governo e sua interação com a sociedade. A revisão da literatura demonstrou, que o poder público pode causar diversos impactos na democracia e, portanto, sua atuação para tornar a participação social efetiva se torna extremamente relevante. Assim sendo, estudar as iniciativas que permitem a cidadania nos mais diferentes contextos sociais é de grande valia social.

O presente trabalho está segmentado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte são abordados aspectos relacionados ao controle social, o controle interno e externo, a transparência na administração pública e controladoria. Na terceira seção é abordada a metodologia da pesquisa a qual caracteriza o estudo quanto à abordagem do problema, quanto aos objetivos e procedimentos utilizados. Na quarta seção serão coletados os dados e informações pertinentes da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro tendo como caso comparativo a Controladoria Geral da União. Na quinta seção será aplicado o método comparativo a fim de se responder à pergunta de pesquisa. Na última seção tratará das considerações finais da pesquisa, onde será apresentada a conclusão do estudo.

2 - Referencial teórico

2.1 Controle Social da Administração Pública

Possuindo sua origem na sociologia, controle social é “todos os mecanismos formais e informais e controles internos e externos que funcionam para gerar conformidade; é o lado oposto do desvio” (Giddens & Sutton, 2017, p. 276). Nesse sentido, tem-se essa outra definição: “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (Boudon & Bourricaud, 2000). Contudo, Alvarez (2004) pondera que mesmo na sociologia a expressão de “controle social” não apresenta consenso sobre suas formas de compreensão. Muito embora o conceito tenha sido trabalhado por diversos autores, em contextos teóricos e metodológicos distintos. O autor acrescenta que a utilização do termo ganhou espaço inclusive em debates políticos, na justiça e em políticas de segurança e, portanto, ultrapassando o universo acadêmico.

Na tentativa de definir o tema, constantemente busca-se na história sua origem. E conseqüentemente a isso, encontram-se nas ideias de Émile Durkheim raízes do controle social, estas seriam reflexões que antecedem as questões de “controle social”. Em suas análises, o sociólogo aponta mecanismos que buscam a ordem social, fortalecendo a integração e/ou reafirmando a ordem que possa estar sofrendo ameaças. Suas discussões baseavam-se principalmente no coletivo, onde buscava-se organizar a sociedade com base em princípios morais, mas que para isso não fosse utilizado o poder de coerção (Alvarez,

2004). Percebe-se ainda, a origem do controle social em estudos de Karl Marx (O Capital), Max Weber (Economia e Sociedade), apresentando uma relação de poder e dominação.(Silva, 2016). Crubellate (2004) demonstra que um dos primeiros estudiosos a definir o termo por método foi o sociólogo Edward Ross em 1956, baseando-se nos esforços para moldar as necessidades individuais ao interesse coletivo, em que as instituições reguladoras asseguram que o comportamento reflete o coletivo. Segundo exposto por Alvarez (2004) o tema é desenvolvido posteriormente na sociologia norte-americana, onde se buscava compreender as raízes da coesão social oriundas da própria sociedade, sua ordem e harmonia.

Na teoria política, o significado de ‘controle social’ apresentar-se-á em sentidos distintos a depender da concepção de Estado e sociedade civil, sendo empregado para designar tanto o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado (Silva, Ferreira & Barros, 2008). Nos clássicos da política, Hobbes, Locke e Rousseau, filósofos contratualistas, definem que para se formar uma sociedade civil há um acordo firmado, nomeado de “Contrato Social”, com uma instituição, o Estado, ou seja, a relação dos seres humanos e o Estado. Embora tais filósofos possuíssem como ponto em comum o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade, a partir de um contrato social, eles se diferem quanto à concepção de ‘contrato social’ que funda o Estado. (Silva, Ferreira & Barros, 2008)

Destaca-se ainda a Declaração do Homem e do Cidadão, proferida no período da Revolução Francesa, que já trazia dois dispositivos sobre o direito do cidadão exigir explicações sobre a utilização dos recursos do patrimônio público. São eles (França, 1789):

Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

De acordo com Martins (1989) o controle pode ser definido como o ato de controlar algo, considerando nessa prática a existência de dois lados – o controlador e o controlado. No cenário democrático, há o pressuposto que o poder soberano pertence ao povo e, portanto, é o povo que possui o poder de controlar, a função de controlador (Martins, 1989). Para o autor, não há o que se falar em incompatibilidade entre democracia e controle, todos os tipos de república são compatíveis com a instituição de controle. Ressalta-se ainda que o controle não deve ser entendido como opressão; ele serve para garantir que os direitos e liberdades sejam respeitados. A tese apresentada por Martins (1989) classifica o Controle Social em suas principais relações, em quatro categorias, a partir da dicotomia Estado-sociedade: controle social exercido pela sociedade sobre si mesma; controle social exercido pela sociedade sobre o Estado; controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade; e controle social exercido pelo Estado sobre si.

Com base em Corbari (2004), para que haja um controle social efetivo deve existir a cidadania e a efetiva responsabilização dos gestores, buscando identificar os problemas e dificuldades que necessitam ser sanadas por meio dos mecanismos implementados pelo Estado e pelos próprios cidadãos, e que aquele possa efetivamente adotar ações que visem superação das referidas dificuldades, através de seus projetos sociais. Tolêdo (2016) expõe que no Brasil, o processo de construção da cidadania é resultante dos movimentos sociais e organizações; a busca pelo direito de participar, o direito de incluir a demanda social. Desse modo, a cidadania atualmente desenhada representa um “quadro de referência complexo e aberto” que visa atender as mais diversas demandas que se encontram no desejo de igualdade e diferença.

A cidadania traz consigo o direito de controlar, individualmente ou socialmente, a atuação da Administração Pública, exigindo conhecimento e acesso às informações disponíveis para avaliação de desempenho dos agentes públicos (Barros, 2017). Ou seja, é a relação entre a sociedade e a Administração Pública, tendo a finalidade de fiscalizar a atuação dos governos na correta aplicação dos recursos públicos para as soluções dos problemas e deficiências que afligem a coletividade.

Outro parâmetro de classificação é quanto ao pertencimento do controlador à estrutura da Administração Pública, subdividindo-se, nesse caso, em controle

institucional e controle social. Corroborando com o conceito de controle correlacionado à estrutura administrativa, Siraque (2004) separa o controle institucional do controle social. Define o institucional como aquele em que o Estado controla o seu próprio poder, por meio do princípio da repartição dos poderes, isento da participação direta da sociedade, mas realizado pelos seus representantes eleitos ou pelas respectivas instituições públicas. Assim como Siraque, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP define o controle institucional como “aquele que a própria Administração Pública exerce sobre a atividade governamental. Trata-se do controle realizado por agentes públicos no exercício da função pública” (ENAP, 2015, p.5). Desse modo, o controle institucional é um controle endógeno, pois é pertencente à estrutura administrativa do Estado, possuindo como maior vantagem a sua sistematização e organização.

Paralelamente, o controle social não está vinculado a qualquer estrutura do Estado, sendo caracterizado o seu exercício de modo difuso e podendo ou não ser organizado, em outros termos é realizado de forma coletiva ou individual, estranha a estrutura administrativa do Estado, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar e auxiliar nas ações desenvolvidas (Siraque, 2004). Para a CGU (2012, p.17) este pode ser compreendido como “[...] a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”. Porém é importante aludir que não há concorrência entre os controles, e sim um sistema de complementaridade.

Há ainda a terminologia de controle horizontal e vertical. Essa, por seu turno, possui muita semelhança com a divisão acima levantada de controle social e controle institucional. Porém, o enfoque está na relação existente entre o sujeito ativo e o passivo. Isto é, no controle horizontal os sujeitos encontram-se na própria estrutura da Administração Pública, portanto um controle exercido pelo Estado sobre o Estado ou intragovernamental (Texeira & Cordeiro, 2013). Para Mota “são instâncias institucionais de controle e avaliação (checkand balances) mútuos entre os diferentes níveis de governo, e incluiria também outros tipos de controle exercidos por outros órgãos do Estado” (Mota, 2007, p. 38). Já o controle vertical é atribuído às “pessoas, física e jurídicas, não pertencentes ao corpo estatal” (Mota, 2007, p. 53).

Segundo Pederneiras et. al. (2018) a ideia por trás do conceito de controle social supõe no efetivo exercício da democracia direta pela sociedade, que dependerá muito mais de variáveis culturais e comportamentais, condicionadas a fatores econômicos, sociais e educacionais. A argumentação apresentada pelos autores remete a necessidade de um maior espaço do cidadão na esfera administrativa. Destacam ainda, os mecanismos participativos da sociedade por meio das entidades do terceiro setor que fiscalizam a Administração e ainda, mais atual, o uso da internet, que favorece velocidade e tempestividade das informações públicas.

Para Silva (2017), a transparência assegurada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), permite que a sociedade ganhe espaço para a participação e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração das leis orçamentárias, acompanhamento de sua execução e acompanhamento por meios eletrônicos. Acrescenta ainda, que a sociedade passou a contribuir com a alocação de recursos e elaboração de políticas públicas, após o advento da transparência e participação nas leis orçamentárias, não apenas a participação a posteriori, havendo, portanto, a corresponsabilidade entre governo e cidadão (Silva, p. 6-7, 2017).

Pires e Nogueira (2004) esclarecem que o controle da Administração Pública encontra fundamentos em vários dispositivos da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), entre os quais se destaca do art. 70, que aborda tanto o controle interno de cada poder quanto o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas. Destaca ainda que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, bem como devem garantir a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicatos denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (Pires & Nogueira, 2004, p. 251).

Barros (2017) afirma que a Administração Pública possui diversos órgãos de controle como as Controladorias e os Tribunais de Contas, mas ainda sim a existência desse sistema não exime os governantes a submeterem sua gestão a um controle mais direto exercido pela sociedade. Complementa, ainda, que deva ser uma prática usual a disponibilidade de acesso à informação e uma efetiva transparência do poder público, possibilitando a fiscalização. Deste modo, o acompanhamento das ações do governo pela

sociedade, sua gestão e suas políticas públicas constituem o controle social da administração pública.

Para Matias-Pereira (2014) o exercício do controle social depende de acesso à informação, diminuindo as assimetrias de informações entre os agentes públicos e a sociedade, ou seja, conhecimento técnico político para gestão versus mobilização social.

A Carta Magna inova ao inserir o paradigma da democracia participativa e o estímulo da participação social na deliberação e fiscalização da gestão de políticas públicas, aliado ao fato de serem impostos ao Estado transparência e dever de informação. Há, em seus dispositivos, inúmeros instrumentos de participação popular no Estado, garantindo ao cidadão, também, provocar o procedimento de controle dos atos que refletem seus direitos individuais, bem como em defesa do interesse público. Observa-se a participação direta da sociedade instituída no parágrafo único do artigo 1º da Lei Maior: “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

A atuação do cidadão, exercendo o controle social, é prevista, por exemplo, no art. 74, § 2º (Brasil, 1988), quando traz a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidade ao Tribunal de Contas da União, sem excluir a possibilidade de denúncias a outras instituições democráticas de controle. Acrescentando ao exposto, Serra, Carvalho e Carneiro (2012) mencionam como método de fortalecimento do controle social, inserido pela CF/88, foi dispor as ferramentas de controle – ouvidorias, canais de recepção para denúncias, representações e consultas - junto ao controle interno e externo, fortalecendo todo o sistema.

O controle social apresenta-se como mecanismo de cidadania ativa, que se materializa através de participação popular no processo de fiscalização das atividades desempenhadas pelos órgãos e agentes públicos, o que proporciona o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e consequentemente em um maior nível de confiabilidade da gestão da coisa pública.

Ademais, importante mencionar que as recomendações feitas pela OCDE sobre a implementação de um Governo Aberto, definido como “uma cultura de governança que

promove os princípios de transparência, integridade, accountability e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo”, destacando como uma área de atuação dos países a participação cidadã inovadora, um de seus princípios (OCDE, 2020). Portanto, visando que os países implementem uma cultura mais transparente e participativa com o objetivo de atender a sociedade atual.

2.2 Transparência da Gestão Pública

Muito embora o conceito de transparência possa aparentar ser simples e óbvio, ele é um tema com múltiplas definições na literatura, possuindo vários significados, tipos e classificações (Lima et. al, 2019).

Todavia antes de compreender o termo, de acordo com Barros (2017), para uma melhor compreensão dos conceitos de transparência, da responsabilização e da prestação de contas dos agentes públicos face à sociedade, se faz necessário sua inserção no contexto da evolução do papel do Estado, no fortalecimento das democracias e na evolução dos modelos administrativos. As reformas da Administração Pública passaram a se pautar pela demanda da sociedade e pela defesa das políticas públicas baseadas no interesse público, com a transparência, a participação social, a accountability, a responsiveness, na busca pela promoção do desenvolvimento social.

Nessa perspectiva, a gestão pública transparente assume a responsabilidade pelos bens e recursos públicos e está sujeita a justificativas e sanções. Ao mesmo tempo, esta gestão deve criar mecanismos que permitam a “participação social” ativa na tomada de decisão, desde o debate sobre questões sociais relevantes até a(re)definição e (re)implementação de política. Essa relação bilateral está relacionada à prática de accountability, que compreende a divulgação de informações públicas, promoção de mecanismos que possibilitem a participação na ação política e no controle dos resultados, e de outro lado, o estímulo de uma atuação mais ativa da sociedade. (Akutsu & Pinho, 2002; Clève & Franzoni, 2013).

A transparência surge como uma ferramenta de fomento à democracia, uma vez que possibilita aos cidadãos acompanhar as ações de seus representantes, diminuindo a assimetria de informação (Souza & Fischer, 2020). Souza e Fischer acrescentam que

“devido à divergência conceitual na literatura geral sobre o tema, ela é frequentemente confundida com a “boa governança, accountability, publicidade e governo aberto” (Souza & Fischer, 2020, p. 02).

De acordo com Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 139), a amplitude e a discutível definição da transparência ocasionam “... um alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável”. Neste contexto, Marques (2014) salienta que há uma concordância, mesmo que mínima, sobre a essencialidade da transparência para democracia, pois ela permite que a sociedade obtenha informações que a auxiliem no controle da coisa pública.

Segundo Cunha Filho (2018) a informação proporcionada pela transparência só será útil se for completa, de fácil acesso e dedutível, possibilitando através delas uma análise. Complementarmente, a transparência no setor público possibilita uma menor assimetria das informações desde que sejam garantidas condições de publicidade e accountability (Murillo, 2015).

De acordo com Souza e Fischer (2020), os diferentes e mais tradicionais conceitos baseiam-se essencialmente no entendimento de mensurar e avaliar as práticas de transparência, tendo como linhas principais a disponibilidade, o acesso e o fluxo de informações. Ela nasce das reformas administrativas internacionais e no combate à corrupção dos governos, além do incentivo do setor privado pela supervisão pela sociedade (Souza & Fischer, 2020).

Assim, acrescenta-se que no processo de atendimento às demandas sociais e busca pelo bem comum de forma igualitária, viabilizado pelo Estado, o cidadão é o ator que melhor poderá fiscalizar e monitorar as políticas públicas e os serviços prestados, pois é diretamente afetado. Desta forma a fim de tornar possível essa atuação, a transparência possibilitaria uma melhor eficácia do controle social e eficiência dos recursos públicos, ou seja, políticas públicas efetivas (Mello & Bitencourt, 2019).

Nesse sentido, pode-se inferir que a participação desempenhada pelo cidadão se origina da efetiva transparência das políticas públicas e atuação do Estado. Além do contexto democrático vivido pelo Brasil, a evolução tecnológica, o uso das Tecnologias de

Informação e Comunicação – TIC's e o avanço da internet possibilitam a divulgação, pesquisas, acompanhamentos por parte da sociedade, de modo ágil, econômico e eficiente. Desta maneira a relação Estado e sociedade é ampliada e fortalecida (Oliveira, 2018).

A pesquisa de Heald (2006) é bastante utilizada por outros pesquisadores como fundamento ao conceituar a transparência. O referido autor propõe que há diversas direções para análise, classificadas como: transparência vertical - para cima e para baixo, e horizontal - para fora e para dentro. De acordo com Lima et. al.(2019) a transparência vertical para cima diz respeito à hierarquia em que o supervisor hierárquico observa seus subordinados; já a vertical para baixo ocorre na relação dos governados para com os governantes, ou seja, a prestação de contas dos representantes da sociedade. Na vertente de transparência horizontal, para dentro, o subordinado hierárquico observa além da organização; enquanto para fora diz respeito a aqueles que estão fora da organização com percepção do seu interior.

Lima (2019) ainda demonstra que após a Carta Constitucional de 1988, diversos atos normativos passaram a regulamentar sobre transparência assim como ações foram implementadas que possibilitaram mais informações e ferramentas à disposição do cidadão para o exercício de sua cidadania. Foi apenas a partir da edição da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011, que ficou conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), que se teve a possibilidade de efetivar os normativos legais da CF/88, regulando e detalhando o mínimo de mecanismos a serem obedecidos pela Administração (Silva, 2017).

A Lei de Acesso à Informação - LAI ocasionou mudanças no Estado. A Administração Pública precisou se adaptar as novas demandas sociais, promovendo a implementação e divulgação de informações à sociedade sobre sua gestão. Ferreira (2012, p. 186) afirma que a LAI dispõe que “a Administração Pública deverá possibilitar o controle social e desenvolver a cultura da transparência no Estado”.

O autor acrescenta que embora a transparência fosse garantida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ela não permitia a compreensão de maneira clara e precisa, pois, se preocupava apenas na divulgação dos dados, em sua publicidade, independentemente de sua compreensibilidade. E, portanto, limitava-se a participação

social quanto à ação da administração em divulgar, publicar seus atos. Porém com a LAI, as informações divulgadas pelo poder público precisam ser compreensíveis, permitindo um amplo acesso (Ferreira, 2012).

O Art. 5º da LAI trouxe com propriedade a clareza e compreensibilidade da informação como evidenciado: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Ainda, prevê que o acesso à informação seja a regra e o sigilo a exceção.

Posto isso, pode-se demonstrar que a legislação brasileira procurou-se alinhar aos preceitos internacionais. Por exemplo, no relatório desenvolvido pela Organização dos Estados Americanos – OEA – em que dados e conhecimentos sobre o direito ao acesso à informação, assim como as orientações para os marcos regulatórios foram reunidos, em seu capítulo que aborda princípios balizadores do direito, determinando que: “El derecho de acceso a La información es La regla y el secreto La excepción”. OEA (2012, p. 07).

Vale destacar que embora haja uma importância significativa da necessidade de uma legislação garantidora da transparência, isso não a torna efetiva. Yang, Lo e Shiang (2015), demonstram em sua pesquisa fatores que influenciam na transparência pública em Taiwan; perceberam a fragilidade quanto à utilidade dos dados disponíveis, assim como a dificuldade encontrada para disponibilizar determinados dados devido à cultura organizacional, por exemplo.

Observa-se que estudiosos da área, ainda, categorizam a transparência como ativa, quando a informação é divulgada de maneira proativa pelas organizações públicas e passiva de forma reativa às demandas por informações do setor público. (Araújo e Romero, 2016, como citado em Silva, 2017).

Neste mesmo contexto, segundo a CGU (2019, p. 08): “A Transparência Ativa ocorre quando há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer interessado possa acessá-las diretamente”. Por outro lado, a CGU (2019, p. 09) define: “A Transparência Passiva, [...] depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre por meio

dos pedidos de acesso à informação. Desse modo, o órgão ou entidade deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda”.

Assim, pode-se inferir que tanto a Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei nº 12.527/2011 abordam a transparência ativa. Em contrapartida, na transparência passiva se aplica apenas a LAI, na perspectiva de divulgar informações mais completas. Assim sendo, elas se complementam para que haja uma efetiva publicidade da Gestão Pública.

Dado o exposto no presente tópico, percebe-se que a transparência é base para uma boa gestão pública, tendo como objetivo principal a informação da sociedade. Dessa forma, uma sociedade bem informada, por meio de boas práticas de transparência, consiste em uma democracia mais consolidada, representando um diálogo constante entre os diversos atores sociais e o Estado.

2.3 Controladoria

A Controladoria, como é conhecida atualmente, é um modelo recente na gestão, mas evidências demonstram que o controle da Administração Pública acontece há muito tempo. Há registros de que, “Na Roma antiga, os imperadores nomeavam funcionários de alto escalão para ficarem encarregados de supervisionar a administração pública nas províncias, e seus administradores provinciais tinham que lhes prestar contas verbalmente” (Crepaldi, 2006, como citado em Silva & Gouveia, 2020). No Brasil, existia a figura do juiz colonial, que tinha como objetivo conferir os impostos arrecadados pela Coroa, evitando os possíveis desvios e punindo quando necessário (Crepaldi, 2006, como citado em Silva & Gouveia, 2020).

Schmidt (2002) e Monteiro et al. (2015) esclarecem que o modelo mais recente de controladoria surgiu no século XX, em um período correspondente ao surgimento de grandes instituições que objetivavam controles rigorosos. Igualmente, Krein et al. (2020) expressam que a mesma surgiu em um ambiente globalizado e encontra-se em evolução contínua, objetivando suprir as necessidades de planejamento e controle das empresas. Durigon e Diehl (2013) apresentam que há uma correlação existente entre o desenvolvimento da controladoria e o crescimento das organizações internacionais no

Brasil, em que as instituições, cada vez mais complexas, necessitam de instrumentos gerenciais aptos a permitirem uma melhor tomada de decisão pelos gestores, o que é proporcionado pela controladoria.

Assim sendo, a controladoria pode contribuir para a gestão organizacional por meio de ferramentas de gestão que vinculam os processos de planejamento e tomada de decisão, assim como no setor público, embora este apresente algumas características mais complexas que as da iniciativa privada (Krein et al., 2020). Para Monteiro et al. (2015), há vinculação da controladoria à construção e suporte do sistema de informações de gestão da entidade, além de ela ser responsável por gerar informações adequadas para a tomada de decisão, visando à continuidade da organização e à otimização do resultado.

Silva e Gouveia (2020) definem a controladoria como um departamento responsável pelas informações que irão subsidiar os gestores na tomada de decisões, embora possa possuir variações de uma instituição para outra; porém, manterá como núcleo a responsabilidade de fornecer informações necessárias aos processos. Nesse sentido, Suzart et al. (2011) descrevem que há uma relação entre a controladoria e a contabilidade financeira, pois ambas apuram e armazenam informações, além de possibilitarem as evidências das mesmas, assegurando a realização dos objetivos das entidades. A diferença principal entre essas áreas é o suporte na tomada de decisões garantido pela controladoria.

Nesse contexto, a controladoria utiliza-se dos dados produzidos pela contabilidade de modo a permitir o planejamento da entidade. Arruda (2020) entende que a controladoria evoluiu da contabilidade para auxiliar na tomada de decisão, sendo uma ferramenta utilizada para o desenvolvimento organizacional. Na mesma linha de pensamento, Borinelli (2006) reforça a ideia da visão multidisciplinar da controladoria, sendo norteadas pela gestão tanto financeira quanto operacional e representando uma função de apoio à alta administração. Apresenta, ainda, que a mesma pode ser definida com base em propósitos, como: processos de gestão, controle, estabelecimento de metas, aperfeiçoamento do sistema de informações e necessidades de demanda de seus atores. Seguindo o mesmo contexto, Padoveze (2016) afirma que a controladoria é a ciência do controle, responsável por coordenar as informações; ela engloba todos os aspectos

temporais — presente, passado e futuro —, descrita pelo autor como a evolução da ciência contábil.

Borinelli (2006, p. 105) consolida seu entendimento de que a controladoria é “um conjunto de conhecimentos que se constituem em bases teóricas e conceituais de ordens operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional”. Ela ganha grande relevância no setor público, tendo em vista a maior conscientização da sociedade ao longo dos anos, tornando necessária a implementação de mecanismos que possibilitem o diálogo com a Administração, evoluindo para sua função estratégica e possibilitando a compreensão total dos processos (Assis, Silva & Catapan, 2016).

Catelli (2001) apresenta a controladoria em dois enfoques: o do conhecimento humano e o do órgão administrativo. No aspecto do conhecimento, a controladoria define bases conceituais e teóricas necessárias para os sistemas de informações e modelos de gestão que objetivam subsidiar as tomadas de decisões dos gestores; já no aspecto de órgão administrativo, é a responsável pela execução dos conceitos e teorias dos sistemas de informação, conduzindo esforços para potencializar os resultados da organização. O autor apresenta ainda cinco funções principais da controladoria: assessoramento no processo de gestão; apoio na avaliação de desempenho, assim como de resultado; gestão dos sistemas de informações e resposta aos agentes do mercado (Catelli, 2001).

Acrescenta-se ao entendimento de controladoria sua missão, conceituada por Pinho (2017) após análise das diversas visões de outros autores, que é relacionada a garantir subsídios que permitam uma gestão eficiente e eficaz por meio do fornecimento de informações. Complementa ainda que possui como objetivo o atingimento dos resultados almejados por meio de parâmetros estabelecidos e atividades monitoradas. Ainda com relação às suas funções, Pinho (2017) apresenta que as funções da controladoria também têm suas definições na Teoria Clássica da Administração: planejamento, organização, direção e controle.

Arruda (2020) elucida que os profissionais que atuam na área, denominados de controlador ou controller, possuem como atribuições o dever de direcionar a organização — pública ou privada — para os objetivos, ou seja, atuam diretamente no planejamento

da entidade. Sua função está relacionada à função gerencial e, portanto, necessita de um alto nível de conhecimento da controladoria e de uma visão multidisciplinar. Ainda, acrescenta que a controladoria não representa uma área tomadora de decisão; sua função é de apoio, portanto não é responsável pela escolha das ações que serão tomadas a fim de atingir os objetivos.

Corroborando o entendimento do conceito de controller, Monteiro et al. (2015) define-o como o profissional que fornece informações sobre as funções gerenciais, econômicas e financeiras, garantindo que sejam claras, confiáveis e tempestivas. Isto posto, Magalhães e Coelho (2018) evidenciam que, nas últimas décadas, estabeleceu-se um processo popular de reforma do setor público, por meio do qual ocorreu a transição da administração pública tradicional para uma gestão condizente com o mundo empresarial.

No entanto, a controladoria no setor público é relativamente nova e, diante do crescente gasto público e da transparência na gestão das contas, o grande desafio que os profissionais dessa área enfrentam é maximizar o uso dos recursos disponíveis (muitas vezes escassos). Portanto, a controladoria não é apenas uma resposta aos requisitos de transparência do sistema de prestação de contas, mas também atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Krein et al., 2020). De acordo com Santos e Braga (2019), devido às diversas experiências administrativas da Administração Pública, foi criado no Brasil um modelo de controladoria com arranjo institucional que veio a atender às novas demandas sociais e gerenciais de maneira conjunta. As ações da controladoria permitem monitorar a atividade da Administração através de quatro funções básicas que se relacionam de forma independente: a ouvidoria, a auditoria, a correição e a prevenção.

O referido controle se faz necessário para a continuidade e a efetividade dos serviços públicos prestados. Confrontar o planejado com a efetiva execução através do controle permite evidenciar a transparência dos gastos públicos.

Martins et al. (2012) acrescentam que as atividades desenvolvidas pela controladoria no setor público são similares às do setor privado e, portanto, sua implantação não é diferente; mencionam ainda que ela possui a finalidade de subsidiar o gestor público para uma correta avaliação do desempenho econômico-financeiro da Administração e, consequentemente, reduzir a assimetria informacional entre a sociedade e o Estado,

auxiliando desta forma na transparência pública. O papel da controladoria no setor público, assim como no privado, visa aprimorar os resultados, como já elucidado, mas destaca-se que, no setor público, a contribuição à população vem de sua função de propiciar transparência às informações e ações públicas dos agentes. Conforme destacam Suzart et al. (2011, p. 45): “As controladorias públicas no Brasil foram criadas com o objetivo de ajudar na gestão dos recursos públicos, produzindo um instrumental para a diminuição da assimetria informacional entre os gestores do erário e a sociedade”.

Assim como na privada, a controladoria governamental apresenta funções como a responsabilidade de orientar e expandir as ações regulatórias relativas às atividades do Sistema de Controle Interno Integrado; assim como supervisionar e fiscalizar suas atividades a fim de consolidar as informações gerenciais, complementarmente promovendo a apuração de denúncias formais relativas a irregularidades ou ilegalidades praticadas em qualquer órgão ou entidade da administração, dando ciência ao titular do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas, ao interessado e ao titular do órgão (ou autoridade equivalente a quem se subordina o autor do ato objeto da denúncia, sob a responsabilidade solidária); a realização de auditorias operacionais e de gestão; divulgar periodicamente os demonstrativos de acompanhamento de despesas e receitas conforme determina a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal; como também aplicar penalidades conforme a legislação e criar normas orientadoras. Ademais, tem como atribuição programar, coordenar, acompanhar e avaliar a atuação setorial do Governo (Peixe, 2008, como citado em Hochmüller, 2009, p. 20).

Portanto, ao se analisar os conceitos apresentados pelos autores, pode-se perceber que a nova controladoria representa uma resposta às novas demandas de uma sociedade mais democrática e múltipla, produzindo mais informações que permitam uma interação melhor, atuando para uma gestão de excelência e atendimento das demandas sociais. Corroborando o exposto, os autores Paiva et al. (2019) constataram em suas pesquisas que a controladoria no setor público possui uma função mais ampla, pois é responsável também pela função social dos atos do governo. Complementarmente, apesar de existir uma estrutura legal que visa garantir a transparência e a eficiência, e uma prestação de contas mais clara, há ineficiências que impedem o alcance dos objetivos da Administração Pública.

3. Metodologia

A presente pesquisa é de cunho qualitativo, com finalidades exploratória e descritiva. Entende-se como pesquisa qualitativa aquela que trabalha em um universo amplo de fenômenos e processos que não podem ser operacionalizados por variáveis (Minayo, 1994). Já a pesquisa descritiva é definida por Vergara (2016) como aquela que “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno”; em vista disso, a presente pesquisa é assim classificada por ter o objetivo de descrever o fomento do controle e a participação da sociedade na gestão pública através da Controladoria do Estado do Rio de Janeiro. É ainda exploratória porque não se verificou a existência de estudos que abordem a relação da Controladoria Estadual do RJ, o Controle Social e a transparência, havendo pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre esses temas (Vergara, 2016).

Quanto aos meios, é aplicado o método comparativo (Perissinotto, 2013; Rebouças, 2016), pois este estudo analisa os modelos adotados pelas controladorias para a promoção do controle social, tendo como caso de comparação a Controladoria Geral da União (CGU). Busca-se evidenciar suas diferenças e semelhanças, e avaliar a capacidade dos órgãos em garantir uma política participativa.

A discussão do método é desenvolvida por diversos autores e diverge frequentemente no uso de linguagens distintas para expor o mesmo conteúdo. Existem discordâncias desde epistemológicas a objetivos de pesquisas, produzindo diversidade nos objetivos pelo uso do método comparativo. Todavia, a base de comparação é a desenvolvida por John Stuart Mill, segundo Gonzalez (2008). Para ele, o método é adequado quando não se pode controlar de forma experimental os dados e o número de casos é pequeno, sendo um dos métodos das ciências sociais e das ciências políticas, e possui a vantagem de não precisar de um número extenso de casos para sua aplicação.

Schneider e Schmitt (1998) sistematizaram de forma ampla o processo comparativo, cujos procedimentos norteadores para o método seriam: a seleção de duas ou mais séries de fenômenos que sejam efetivamente comparáveis; a definição dos elementos a serem comparados e a generalização. Segundo eles, por meio do método é possível construir modelos e tipologias que permitam identificar semelhanças e diferenças, continuidades e

descontinuidades, explicitando os fenômenos sociais. Este estudo procura evidenciar as diferenças apresentadas nos aspectos internos de gestão, assim como das políticas adotadas por cada uma das controladorias, aproximando-se da análise comparativa apresentada por esses autores, fundamentado em uma pesquisa documental, da análise de documentos como relatórios, normas, sites e legislações.

A escolha da Controladoria do Estado do Rio de Janeiro deve-se ao fato de os pesquisadores serem servidores do estado do RJ e, portanto, visa contribuir, por meio do estudo, com melhorias significativas à sociedade fluminense. Acrescenta-se o fato de o Rio de Janeiro, no ranking de transparência realizado pela Controladoria Geral da União, possuir uma nota 7,8, ocupando o 22º lugar no ranking dos estados (CGU, mar./2021).

A identificação dos processos, dos mecanismos e dos espaços nos quais se organizam as controladorias serão abordados por meio dos seguintes parâmetros de análise, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Parâmetros de análise comparativa

Parâmetros de Análise	Descrição
Composição do Sistema de Gestão, controle e execução da política de acesso à informação e participação social	Demonstrar os organismos responsáveis pela gestão do acesso à informação no governo, assim como, se as diretrizes dispostas na Lei de Acesso à Informação são seguidas.
Organização Administrativa	Observar a estrutura interna da organização a fim de se compreender sua atuação.
Grau de Autonomia	Demonstrar o grau de autonomia de atuação das entidades em relação ao Estado.
Recursos Tecnológicos	As inovações tecnológicas apresentadas em benefício social.
Canais de Interação	Mecanismos utilizados para interação com a sociedade com o objetivo de mudar a realidade, verificando se há uma interação efetiva (governo x sociedade e sociedade x governo).
Critérios de Transparência	Os critérios de avaliação de transparência disponibilizados no

Uniformidade de Política	manual da CGU. Coerência e uniformidade com as políticas públicas em nível estadual e mundial.
---------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022 com base no manual da CGU; OCDE; OEA, 2011, 2020; Balbe, 2019; Coelho, 2019; Santos e Braga, 2019.

4. Resultado e Análises

Cada seção dos resultados apresenta os achados alcançados por meio da pesquisa com base nos parâmetros de análise comparativa definidos no Quadro 1 da metodologia e os objetivos específicos elencados na introdução. Dessa forma, a primeira seção abordará o objetivo específico: investigar como a Controladoria Geral da União – CGU promove o controle social. Nessa seção apresenta-se a forma de gestão e atuação da CGU para que haja uma maior disseminação da informação objetivando a participação social e a democracia. Na segunda seção, trata-se do objetivo específico: identificar os mecanismos e ferramentas utilizadas pela CGE para o controle social e a transparência da Administração do Estado do Rio de Janeiro e os fatores que restringem a sua efetividade. Demonstra-se sua forma organizacional e o modelo de atuação. A última seção trata o objetivo específico: analisar o papel da Controladoria do Estado, comparando-a com a CGU, e à luz do conceito de transparência e controle social. Visa descrever a atuação da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção da participação social e transparência, de forma comparativa.

4.1 A Controladoria Geral da União e a Participação Social

A CGU centraliza o controle interno da Administração Pública Federal e tem desempenhado um papel de grande importância na construção da democracia brasileira, com uma atuação que vai além do controle interno, abrangendo funções como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes, ou seja, um órgão indutor e fortalecedor do controle social.

A Tabela 2 apresenta um resumo dos principais achados do estudo em relação a CGU e a participação social.

Tabela 2 – Ações da CGU

Aspecto	Descrição
Papel da CGU no Controle Social	A CGU desempenha um papel importante na promoção da democracia, indo além do controle interno. Atua no combate à corrupção, monitoramento de políticas públicas e na mobilização social.
Portal da Transparência	Disponibilizado em 2004, o portal permite que qualquer cidadão acompanhe os gastos do governo federal sem necessidade de cadastro. A iniciativa visa promover o controle social.
Inovações Tecnológicas	O portal inclui funcionalidades como notificações por e-mail, acessibilidade por meio de celulares e tablets, e ferramentas de interação social.
Participação em Redes Internacionais	A CGU participa da Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA), promovendo a troca de informações e experiências entre países da América Latina e Europa.
Projetos de Inclusão Social	A CGU coordena projetos que visam garantir o acesso à informação para populações vulneráveis, como o projeto para a população Quilombola.
Metodologia Escala Brasil Transparente (EBT)	Ferramenta utilizada para mensurar a transparência pública em estados e municípios, permitindo a avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O controle social é um mecanismo de cidadania ativa, permitindo a fiscalização das atividades do Estado pelos cidadãos, de forma que fortaleça o Estado Democrático de Direito (CGU 2012; SALDANHA et al. 2017). Esse conceito de controle social implica uma interação constante entre o governo e a sociedade, onde o acesso à informação é essencial para a eficácia dessa participação. Os resultados da atuação da CGU são coerentes com esse conceito. A criação do Portal da Transparência e a disponibilização de

dados abertos atendem diretamente à necessidade de fornecer informações acessíveis ao público, permitindo que os cidadãos possam acompanhar e fiscalizar os gastos públicos. A CGU atua como um facilitador desse processo, o que se alinha com a teoria do controle social como um compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade.

Barros (2017) e Akutsu e Pinho (2002) enfatizam que a transparência pública deve ir além da simples divulgação de dados, sendo essencial que as informações sejam compreensíveis e acessíveis. A transparência deve também criar mecanismos para uma participação ativa da sociedade nas decisões políticas e administrativas. Os resultados mostram que a CGU implementou melhorias significativas no Portal da Transparência, incluindo recursos como notificações, acesso por dispositivos móveis e integração com redes sociais. Essas iniciativas facilitam o acesso à informação, tornando-a mais compreensível e acessível, o que está de acordo com as teorias sobre transparência e accountability. O conceito de dados abertos utilizado pela CGU também complementa a teoria, pois promove a democratização da informação e a fiscalização pública.

A CGU, comprovadamente, incorpora as inovações tecnológicas em sua atuação. A implementação de APIs para integração de dados e o uso de ferramentas interativas como a criação de chatbots exemplificam a aplicação das TICs para promover maior engajamento social. Essa iniciativa está em plena consonância com Heald (2006) e Lima et al. (2019) que apontam as tecnologias de informação como crucial na promoção da transparência e na ampliação do controle social. As TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) possibilitam uma maior rapidez e eficiência na disseminação de informações, facilitando o controle social. Dessa forma, o uso da tecnologia reduz a assimetria de informações e aumenta a participação cidadã na gestão das coisas públicas.

O conceito de governança global e o alinhamento com padrões internacionais são mencionados pela OCDE para promover um governo aberto e transparente como forma de melhorar a governança interna e a participação cidadã. A participação da CGU em redes como a RTA (Rede de Transparência e Acesso à Informação) e a colaboração com a EUROsociAL+ reforçam essa perspectiva de governança global. As ações da CGU em cooperação internacional ampliam o alcance de suas práticas de controle social e transparência, demonstrando um alinhamento com os princípios de governança globais

propostos por instituições como a OCDE. Isso fortalece a ideia de que práticas nacionais de controle e transparência podem ser enriquecidas através de trocas internacionais.

A CGU, por meio de iniciativas como o projeto para populações vulneráveis, como as comunidades quilombolas, está diretamente aplicando o conceito de inclusão social no controle social. Esse resultado complementa as teorias de Matias-Pereira (2014) e Pederneiras et al. (2018) que destacam como o controle social depende da redução da assimetria de informação, especialmente para grupos vulneráveis. O acesso à informação deve ser estendido a todas as camadas da sociedade, promovendo uma cidadania ativa. Para proporcionar informações de forma ampla, é necessário adaptar as políticas de transparência para atender as necessidades específicas de grupos vulneráveis. Isso também reflete o conceito de accountability inclusiva, onde a transparência deve ser acessível para todos.

A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma ferramenta criada pela CGU para avaliar a transparência em estados e municípios, abordando tanto a transparência ativa quanto a passiva. Segundo a própria CGU (2019), a transparência ativa ocorre quando o governo divulga informações de forma proativa, enquanto a passiva depende de solicitações do cidadão. A EBT está totalmente alinhada com esse conceito e com as boas práticas de transparência. Ao monitorar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e promover a transparência ativa e passiva, a CGU reforça a ideia de que a transparência deve ser constantemente monitorada e aprimorada.

As ações da CGU, como o Portal da Transparência, as inovações tecnológicas, e os projetos de inclusão social, complementam as discussões sobre controle social, transparência e participação cidadã. O uso de tecnologias de informação e a participação em redes internacionais reforçam a interconexão entre governança global e controle social no contexto brasileiro. Em suma, os resultados empíricos sustentam e ampliam as discussões teóricas, não havendo contradições significativas.

4.2 A Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) na promoção do Controle Social e Transparência

A CGE-RJ foi criada por meio da Lei em 2018 e está ligada diretamente ao Chefe do

Poder Executivo. Esse modelo contemplou as macro funções de: Auditoria Governamental – visa avaliar os controles interno e gerenciar riscos, orientando e acompanhando a gestão governamental; Ouvidoria – possui como finalidade o fomento ao controle social e a participação popular por meio das manifestações recebidas pela sociedade; Transparência – também objetiva o fomento do controle e participação social, porém por meio de ferramentas que possibilitem acessibilidade e clareza nas informações e; Corregedoria - tem como finalidade prevenir e apurar os ilícitos disciplinares praticados no âmbito da Administração Pública, assim como promover a responsabilização (CGE-RJ,2022).

Os resultados referentes à promoção do Controle Social e Transparência pela Controladoria Geral do RJ (CGE-RJ) encontram-se sintetizados na Tabela 3.

Tabela 3 – Ações da CGE-RJ

Aspecto	Descrição
Criação e Funções da CGE-RJ	Criada em 2018, a CGE-RJ está diretamente ligada ao Chefe do Executivo e contempla funções de auditoria governamental, ouvidoria, transparência e corregedoria.
Carta de Serviços	Instrumento que informa os cidadãos sobre os serviços públicos, formas de acesso e padrões de qualidade, promovendo a participação cidadã e o controle social.
Portal da Transparência	Atualiza informações detalhadas sobre receitas, despesas, contratos e convênios do governo estadual, promovendo maior controle social.
Ouvidoria Geral do Estado (OGE)	Responsável por orientar órgãos e entidades na elaboração da Carta de Serviços e promover o controle social através de feedbacks e manifestações dos cidadãos.
Política de Dados Abertos	Estabelecida em 2023, visa dar transparência às ações do Estado, monitorada pela CGE-RJ e o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado (PRODERJ).
Ranking de Transparência	Avalia a transparência ativa e passiva dos órgãos estaduais, monitorando a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no governo estadual.
Ouvidorias Itinerantes	Promovem a divulgação dos canais de participação social, como o Fala.Br e e-SIC, aproximando os cidadãos das ferramentas de controle social.

Fonte: elaborado pelos autores, 2022

A criação da Carta de Serviços e a atuação da Ouvidoria Geral do Estado (OGE) são coerentes com o conceito de controle social que é um mecanismo essencial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, como argumenta Alvarez (2004) que o controle social depende do acesso às informações e da participação ativa dos cidadãos no processo de fiscalização das ações governamentais. A Carta de Serviços tem como objetivo informar os cidadãos sobre os serviços públicos e promover o controle social por meio de feedbacks e manifestações, que é uma ação direta de fomento à participação. A Ouvidoria, ao receber e tratar manifestações, cumpre um papel de intermediário essencial entre o Estado e a sociedade, o que reforça a relação entre controle social e acesso à informação. Esses resultados são complementares às teorias de controle social, pois facilitam o engajamento da sociedade na gestão pública.

A criação e a manutenção do Portal da Transparência da CGE-RJ, que divulga dados sobre receitas, despesas e contratos, está diretamente alinhada com as teorias de transparência ativa e accountability. Além disso, o Ranking de Transparência da CGE-RJ, que avalia tanto a transparência ativa quanto passiva, também complementa essas discussões teóricas ao monitorar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e garantir que o governo estadual esteja publicando dados de forma acessível e compreensível. Assim, a prática da CGE-RJ reforça as teorias de que a transparência ativa (divulgação proativa de informações) e a transparência passiva (respostas às solicitações de dados) são essenciais para que os cidadãos possam exercer o controle social e, mais especificamente, a ideia de que a transparência é a base da accountability pública, como ressaltado por Barros (2017) e Akutsu e Pinho (2002).

A CGE-RJ promove iniciativas de inclusão social por meio de ferramentas como as Ouvidorias Itinerantes, que aproximam os cidadãos dos canais de participação, como o Fala.Br e o e-SIC. Isso é coerente com Pederneiras et al. (2018) e Matias-Pereira (2014) que ressaltam o fortalecimento do controle social quando é garantido o acesso à informação para todos, especialmente para populações mais vulneráveis. As ouvidorias itinerantes são uma forma de levar o acesso à informação a diferentes segmentos da

população, facilitando o controle social. Além disso, essas ferramentas ampliam o engajamento dos cidadãos, particularmente aqueles que têm mais dificuldade em acessar as plataformas digitais ou compreender os mecanismos formais de controle social. Essa iniciativa reforça a democratização do acesso à informação que é vista como um meio de ampliar a participação e o controle social.

A Política de Dados Abertos implementada pela CGE-RJ em 2023 reflete o conceito de governança aberta, pois permite que as informações do governo sejam amplamente divulgadas e acessíveis ao público. Monitorada pela CGE-RJ e pelo PRODERJ, essa política está em linha com as recomendações de governança global conforme preconiza a OCDE, ao promover a prestação de contas e a integridade na gestão pública. Portanto, essa prática está em conformidade e complementa os princípios de governança e transparência, especialmente no que se refere ao uso de dados abertos como um mecanismo de controle. A OCDE recomenda que os governos utilizem dados abertos como uma forma de fomentar a transparência, a participação cidadã e o controle social.

Os resultados indicam que a CGE-RJ, apesar de ainda estar em fase de desenvolvimento, já desempenha um papel relevante na promoção do controle social e da transparência. No entanto, a ligação direta da CGE-RJ com o chefe do Executivo estadual pode limitar sua autonomia, o que pode impactar a eficácia das políticas de controle. Comparada à Controladoria Geral da União (CGU), que possui maior independência, a CGE-RJ parece estar em uma posição mais restrita, o que pode prejudicar a implementação de políticas de controle e accountability com a mesma eficiência. Martins (1989) discute a importância da controladoria ter autonomia para implementar suas políticas de controle e garantir a eficácia da transparência e do controle social.

Em geral, os resultados da CGE-RJ são coerentes com os conceitos de transparência, controle social e inclusão social discutidos no referencial teórico. As práticas da controladoria, como o Portal da Transparência, as ouvidorias itinerantes, e a Política de Dados Abertos, complementam as teorias que defendem uma maior participação cidadã e uma transparência mais acessível. No entanto, a relativa falta de autonomia da CGE-RJ, em comparação com a CGU, pode ser um fator limitador no alcance pleno de sua missão, o que pode ser visto como uma pequena divergência com as

melhores práticas teóricas de controle social e governança.

4.3 O Comparativo das Controladorias

Por meio do método de comparação temos como objetivo encontrar semelhanças e diferenças que nos permitam responder à questão de pesquisa. Assim como, demonstrar como o Governo brasileiro se mostra estruturado de modo a fortalecer a democracia. A partir dos dados levantados e apresentados anteriormente obteve-se A Tabela 4 apresenta o comparativo entre as controladorias, CGE-RJ e CGU, com base nos parâmetros estabelecidos na metodologia.

Tabela 4 – Comparativo entre a CGU e a CGE-RJ

Variáveis de Análise	CGU (Controladoria Geral da União)	CGE-RJ (Controladoria Geral do Estado do RJ)	Análise Comparativa
Composição do Sistema de Gestão e Controle (Acesso à Informação e Participação Social)	-Portal da Transparência consolidado desde 2004. - Grande abrangência de dados e recursos interativos. - Amplas ferramentas para participação cidadã.	-Portal da Transparência Estadual mais recente. - Menor abrangência de dados. - Acesso menos interativo.	CGU apresenta um sistema mais maduro e abrangente. CGE-RJ ainda está em desenvolvimento, o que limita o controle social.
Organização Administrativa	- Estrutura consolidada com funções bem definidas: auditoria, ouvidoria, correição, promoção da transparência.	- Estrutura recente e ainda em desenvolvimento. - Ligada diretamente ao chefe do Executivo estadual.	A CGU possui maior autonomia organizacional e experiência, enquanto a CGE-RJ ainda está em consolidação.
Grau de Autonomia	-Alto grau de autonomia para atuar independentemente do governo federal.	- Menor autonomia devido à ligação direta com o Executivo estadual.	A CGU, por sua autonomia, tem mais liberdade para implementar e fiscalizar políticas de

Recursos Tecnológicos	- Amplo uso de APIs, integração com redes sociais, e uso de dados abertos. - Ferramentas modernas e interativas para monitoramento.	- Fala.Br estadual e portais de transparência. - Tecnologia em fase de expansão, mas com menos recursos inovadores.	controle social. A CGU tem uma infraestrutura tecnológica mais avançada, enquanto a CGE-RJ ainda está desenvolvendo essas capacidades.
Canais de Interação (Governo x Sociedade)	- Fala.Br, redes sociais, ouvidorias, APIs, e outras ferramentas digitais.	- Fala.Br estadual, ouvidorias e sistemas eletrônicos de informação (e-SIC).	Ambos possuem canais de interação, mas a CGU oferece mais opções e maior abrangência para envolver a sociedade.
Critérios de Transparência	- Prêmios nacionais e internacionais pela qualidade e quantidade de informações disponíveis. - Transparência ativa e passiva bem estabelecidas.	- Implementação da LAI em andamento. - Avaliação interna por rankings, mas com menor reconhecimento externo.	A CGU é referência internacional em transparência, enquanto a CGE-RJ ainda está desenvolvendo suas práticas.
Uniformidade de Política	- Alinhada com padrões internacionais e nacionais de transparência e governança.	- Políticas de transparência mais recentes e em fase de alinhamento com os padrões federais e internacionais.	A CGU tem políticas mais alinhadas e uniformes com diretrizes internacionais. A CGE-RJ está em fase de adaptação.

Fonte:Elaborado pelos autores (2022).

O estudo comparativo entre a Controladoria Geral da União (CGU) e a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) foca em identificar semelhanças e diferenças na promoção do controle social e da transparência.

De acordo com a teoria, o controle social é um mecanismo de cidadania ativa que visa a fiscalização das atividades estatais pela sociedade, fortalecendo o Estado Democrático de Direito. A CGU possui múltiplos canais de participação, como o Portal da

Transparência e as ouvidorias, proporcionando maior engajamento da sociedade e do controle social sobre a Administração Pública. Matias-Pereira (2014) aponta que a participação social é fundamental para o controle social efetivo, e essa capacidade da CGU de engajar a sociedade é um ponto forte. A CGE-RJ, por outro lado, possui menos canais de participação, o que reduz a interação do público com o governo estadual.

O referencial teórico também salienta que a transparência vai além da simples divulgação de dados, sendo fundamental que as informações sejam acessíveis e compreensíveis para o público, a fim de gerar accountability (Souza & Fischer, 2020; Murillo, 2015; Cunha Filho, 2018). A CGU é reconhecida nacionalmente e internacionalmente por suas boas práticas em transparência, enquanto a CGE-RJ está em fase de aprimoramento o que destaca um descompasso entre as práticas de ambas no que tange à uniformidade e ao alinhamento com padrões globais de governança.

O comparativo mostra que a CGU tem maior grau de autonomia em relação ao governo federal, enquanto a CGE-RJ, ligada diretamente ao chefe do executivo estadual, possui menor autonomia o que pode comprometer a promoção da transparência e o combate à corrupção (Martins, 1989; Barros, 2017; Siraque, 2004). Essa diferença pode comprometer a capacidade da CGE-RJ de implementar políticas de controle com a mesma eficiência da CGU. Do ponto de vista teórico, essa falta de autonomia plena na CGE-RJ é um aspecto que pode reduzir sua eficácia em atender às melhores práticas de controle social.

O uso de tecnologias avançadas na CGU, como APIs e ferramentas interativas, reflete a importância das TICs na ampliação do controle social. Heald (2006), Lima et al. (2019), e Pederneiras et al. (2018) argumentam que as TICs reduzem a assimetria de informações e promovem a participação social, o que é plenamente aplicado pela CGU, mas ainda insuficiente na CGE-RJ. A infraestrutura da CGE-RJ está em fase de desenvolvimento, e a limitação tecnológica afeta sua capacidade de prover transparência e interação eficiente com a sociedade.

O estudo comparativo entre CGU e CGE-RJ revela que, embora ambas as instituições promovam o controle social e a transparência, a CGE-RJ ainda está em fase de desenvolvimento em relação à CGU, especialmente no que diz respeito à autonomia,

inovações tecnológicas e mecanismos de participação social. Isso limita a sua capacidade de efetivar o controle social da mesma maneira que a CGU, como discutido por Barros (2017), Siraque (2004), e Akutsu e Pinho (2002).

5. Conclusão

Este estudo destacou as contribuições da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) para o controle social e a promoção da transparência na administração pública, ao compará-la com a Controladoria Geral da União (CGU). Os resultados evidenciam que, embora a CGE-RJ tenha avançado em termos de ferramentas de governança e transparência, há uma lacuna em relação à autonomia, à infraestrutura tecnológica e aos mecanismos de participação social, quando comparada à CGU.

Esta pesquisa evidenciou que a estrutura e o histórico da Controladoria Geral da União, ao longo dos seus 20 anos de existência, contribuíram para que se tenha aprimorado sua atuação no tema. Pode-se perceber que apesar deste cenário favorável na esfera Federal, revelou-se que na área estadual ainda há muito a se fazer, fato é que a criação da controladoria com esse aspecto de Governança só surgiu no Estado em 2018, em comparação com a história evolutiva da União desde 2003. Observou-se após análise comparativa realizada que embora a CGE-RJ caminhe para que sejam realizadas ações voltadas ao fortalecimento da democracia, ela necessita de aperfeiçoamento de suas ações, uma política mais robusta em relação à transparência e ao controle social, assim como gestores que tenham esses temas como prioridade de governo.

Os desafios que se apresentam, conforme a pesquisa, referem-se à implementação de políticas de longo prazo que não sejam modificadas a cada novo governo; assegurar a prática de transparência das ações de forma mais ampla possível, salvaguardando apenas os sigilos especificados por lei; a necessidade de ampliação de uma educação social voltada à cidadania plena, por meio da conscientização de direitos e deveres do cidadão e da sociedade, acerca do papel que lhes cabem no exercício do controle social, realizar campanhas de divulgação dos portais em canais de comunicação de massa para conhecimento mais amplo da sociedade; e realizar consultas de satisfação junto à sociedade sobre as necessidades de informações e avaliação de qualidade dos portais da transparência, para fins de orientar alterações nos formatos dos sítios eletrônicos e dos

dados disponibilizados.

Do ponto de vista acadêmico, este artigo contribui para o entendimento das diferenças de estrutura, funcionamento e impacto das controladorias em diferentes esferas governamentais. Ao explorar os conceitos de controle social e transparência com base em um estudo comparativo, a pesquisa avança na teoria da administração pública, reforçando a necessidade de maior independência e inovação tecnológica para que as controladorias estaduais desempenhem seu papel de forma plena. Além disso, a pesquisa permite um aprofundamento teórico no papel da CGE-RJ como órgão de controle, ampliando a literatura sobre accountability e governança pública no contexto subnacional.

Gerencialmente, o estudo fornece insights valiosos para gestores públicos e administradores da CGE-RJ sobre áreas que demandam melhorias. Em especial, a necessidade de maior autonomia administrativa e financeira se mostra um ponto crítico para que a CGE-RJ possa atuar com mais independência e eficácia no cumprimento de suas funções. Além disso, o incentivo à adoção de inovações tecnológicas, como a integração de dados e o uso de ferramentas interativas, pode facilitar a participação social e melhorar o acompanhamento da transparência pública no estado do Rio de Janeiro.

Para a sociedade fluminense, as melhorias na transparência e no controle social geradas pelo fortalecimento da CGE-RJ têm impacto direto na promoção da cidadania ativa. O aumento da acessibilidade às informações públicas e a criação de canais mais eficientes de participação social permitem que a população exerça seu direito de fiscalização sobre os atos governamentais. O fortalecimento da CGE-RJ e a implementação de boas práticas, como as adotadas pela CGU, têm o potencial de gerar uma Administração Pública mais eficiente, íntegra e comprometida com o bem-estar da sociedade.

Com base nas limitações e nos achados desta pesquisa, propõe-se uma agenda para futuras pesquisas que possam avançar nas áreas de estudo abordadas: análises comparativas de longo prazo entre diferentes controladorias estaduais, além de incluir outras esferas, como municípios, para entender melhor as dinâmicas de autonomia,

eficiência e controle social em níveis governamentais distintos; o impacto de inovações tecnológicas, como o uso de ferramentas de inteligência artificial e big data, na eficácia das controladorias em promover a transparência e accountability; o efeito de diferentes graus de autonomia e centralização nas controladorias estaduais sobre sua capacidade de implementar políticas de controle social.

6 - Referências

Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. de. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: Investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 723–745. <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12421/sociedade-da-informacao--accountability-e-democracia-delegativa--investigacao-em-portais-de-governo-no-brasil>

Alvarez, M. C. (2004). Controle social: Notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 168–176.

Arruda, C. R. (2020). O papel da controladoria na administração pública. XX USP International Conference Accounting, São Paulo, Brasil. <http://www.congressousp.fipecafi.org>

Assis, L. de, Silva, C. L. da, & Catapan, A. (2016). As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. *Revista Capital Científico – Eletrônica*, 14(3).

Balbe, R. S. (2019). Controle interno no Brasil: Uma visão histórica. In A. C. Bliacheriene, M. V. A. Braga, & R. J. B. Ribeiro (Eds.), *Controladoria no setor público* (2ª ed., pp. 41–65).

Barros, A. C. (2017). Curso transparência na gestão pública: Controle cidadão (C. Villar, Coord.; C. Campos, Ilus.). Edições Demócrito Rocha; TCE. https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/gestao_publica/fasciculo_5_.pdf

Borinelli, M. L. (2006). Estrutura conceitual básica de controladoria: Sistematização à luz da teoria e da práxis [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

Brasil. Controladoria-Geral da União. (2012). Controle social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>

Brasil. Controladoria-Geral da União. (2020, julho). CGU no lançamento do manual da OCDE sobre integridade pública em espanhol.

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-no-lancamento-do-manual-da-ocde-sobre-integridade-publica-em-espanhol>

Carvalho, M. G., & Santos, L. L. P. dos. (2018). O controle social na efetivação das políticas públicas com ênfase na assistência social. *Id onLine Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, 12(41), 760–773. <http://idonline.emnuvens.com.br/id>

Catelli, A. (Ed.). (2001). *Controladoria: Uma abordagem da gestão econômica* (2ª ed.). Atlas.

Clève, C. M., & Franzoni, J. A. (2013). Administração pública e a nova Lei de Acesso à Informação. *Interesse Público*, 15(79), 15–40. <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/DireitoPublico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>

Coelho, J. E. X. (2019). O controle interno na perspectiva constitucional. In A. C. Bliacheriene, M. V. A. Braga, & R. J. B. Ribeiro (Eds.), *Controladoria no setor público* (2ª ed., pp. 67–79).

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2011). *O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano* (2ª ed.). OEA.

Corbari, E. C. (2004). *Accountability e controle social: Desafio à construção da cidadania*. Cadernos da Escola de Negócio da UniBrasil, (jan./jun.).

Crubellate, J. M. (2004). Participação como controle social: Uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. *RAE-eletrônica*, 3(2), Art. 20. <https://doi.org/10.1590/S1676-56482004000200004>

Cunha Filho, M. C. (2018). O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista CGU*, 10(16), 878–907. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34493>

De Bona da Silva, R. (2016). Sociedade e Estado: Quem controla quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações sociedade-estado. *Revista da CGU*, 8(13), 20. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i13.64>

Durigon, A. R., & Diehl, C. A. (2013). *Controladoria no setor público: Uma análise dos artigos publicados no Congresso USP de Controladoria e Contabilidade - Período de 2001 a 2011*. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 24(2), 91–109.

Escola Nacional de Administração Pública. (2015). *Controle social: Módulo controle institucional*. ENAP. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/3/MODULO%202_CONTROLE_SOCIAL.pdf

Ferreira, L. C. (2012). A Lei de Acesso à Informação como meio de esclarecer as leis orçamentárias e a execução destas. *Revista Esmat*, 4(4), 179–191.

<https://doi.org/10.34060/reesmat.v4i4.89>

França. (1789). Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Assembleia Nacional Constituinte. <https://br.ambafrance.org/-Portugais>

Giddens, A., & Sutton, P. W. (2017). Conceitos essenciais da sociologia (C. Freire, Trad.). Editora Unesp Digital.

Gonzalez, R. S. (2008). O método comparativo e a ciência política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 2(1).

Guimarães, J. (2010). Culturas brasileiras da participação democrática. In L. Avritzer (Org.), *Experiências nacionais de participação social* (pp. 13–26). UFMG; Cortez.

Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance* (pp. 25–43). Oxford University Press.

Hochmüller, A. B. (2009). A controladoria governamental no âmbito da gestão pública [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].

Krein, V., Wernke, R., & Zanin, A. (2020). Controladoria na gestão pública: A percepção de gestores públicos em municípios da região da Amerios. *RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, 11(3), 1–18.

Lima, M. P. de. (2019). Um panorama sobre a construção da transparência no Brasil pós Constituição Federal de 1988. In *Anais do XLIII Encontro da ANPAD*. ANPAD.

Lima, M. P. de, Abdalla, M. M., & Oliveira, L. G. L. (2020). A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do Serviço Público*, 71(Especial 3), 232–263. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4662>

Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., Olivieri, C., & Teixeira, M. A. C. (2012). Do controle interno ao controle social: A múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 17(60). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>

Magalhães, B. D., & Coelho, F. de S. (2018). Imbricações entre governança pública e governabilidade para a implementação da reforma administrativa: O caso da gestão para a cidadania em Minas Gerais (2011-2014). *Gestão & Planejamento*, 19(10), 350–366.

Marques, F. P. J. A. (2014). Internet e transparência política. In *Anais do XXIII Encontro Anual da Compós*. Compós.

Martins, C. (1989). Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, 23, 5–20.

Martins, P. L., Assis, A. A. C. da, Oliveira, E. M. de, Campos, E. S., & Carvalho, J. A. (2012). Práticas de controladoria nas organizações públicas municipais. In *Anais do IX*

Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. AEDB.
<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/28816526.pdf>

Matias-Pereira, J. (2014). Controle social e transparência: Avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. GIGAPP Estudios/Working Papers, 32, 1–21.
http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2014-33.pdf

Mello, V. M. C. S. de, & Bitencourt, C. M. (2019). Informação, transparência e controle social no Estado democrático de direito. In Anais do XVI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. UNISC.
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/issue/view/127>

Minayo, M. C. S. (1994). Ciência, técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In M. C. S. Minayo (Org.), Pesquisa social: Teoria, método e criatividade (18ª ed., p. 80). Vozes.

Monteiro, E. L. M., Yukotagami, M., Costa, P. C., Gomes, A., Lameu, M. A., & Lima, I. G. (2015). A controladoria e o controller no processo de gestão organizacional. Revista Gestão em Foco, 1, 66–74.

Mota, A. C. Y. H. de A. (2007). Accountability no Brasil: Os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].
https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007141025/publico/tese_ana_carolina_yoshida_hirano_andrade_mota.pdf

Murillo, M. J. (2015). Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. International Political Science Review, 36, 42–59. <https://doi.org/10.1177/0192512114541163>

Oliveira, C. J. S. de. (2018). Participação social no setor público por meio de canais digitais: Um estudo de caso sobre a Controladoria-Geral da União [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia].

Organização dos Estados Americanos. (2012). El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y comparación de marcos legales. OEA; CID.

Organização dos Estados Americanos. (2020). Lei Modelo sobre Acesso à Informação Pública 2.0. Departamento de Direito Internacional da Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA.

Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2007). Diretrizes para as normas de controle interno do setor público (C. M. C. Guerreiro, D. Costa, & S. de O. Ruther, Trans.). Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. (2022). Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública. OECD.

<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

Padoveze, C. L. (2016). *Controladoria básica* (3ª ed.). Cengage Learning.

Paiva, F. H. C., Souza, J. R., Ribeiro, R., Teixeira, C. R. B., & Silva, A. (2019). A contribuição da controladoria para o setor público como aporte para uma gestão mais eficiente. *Simpósio de Tecnologia da Fatec de Sertãozinho – SITEFA/Stz*, 2(1). <https://doi.org/10.33635/sitefa.v2i1>

Pederneiras, M. M. M., de Gusmão Lopes, J. E., Liberalquinoferreira, J. O., Maciel dos Santos, V., & Ribeiro Filho, J. F. (2018). Marcos regulatórios do controle interno: Um estudo na ambientação com o controle externo e o controle social no Brasil. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 15(1). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337258164002>

Perissinotto, R. (2013). Comparação, história e interpretação por uma ciência política histórico-interpretativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(83).

Pinho, J. G dos S. (2017). *Controladoria governamental nos municípios da região metropolitana de Fortaleza* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará].

Pires, M. C. S., & Nogueira, J. A. S. C. (2004). Controle na administração pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 45, 243–282. <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296>

Rebouças, G. M., Leite, M. F., & Marques, V. T. (2016). Pesquisa em direito comparado: Um panorama de seus usos nas ciências sociais e humanas. *Interfaces Científicas - Humanas e Sociais*, 5(2), 21–32.

Saldanha, G. S., Machado, R., & Liszbinski, B. B. (2017, maio 24–25). Desafios da participação e controle social no município de Santana do Livramento – RS. In *Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública*.

Santos, F. B., & Braga, M. V. de A. (2019). Do paradoxo à efetividade: A controladoria pública como um instrumento de um Estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. In A. C. Bliacheriene, M. V. de A. Braga, & R. J. B. Ribeiro (Eds.), *Controladoria no setor público* (2ª ed., pp. 381–397). Fórum.

Schmidt, P. (Ed.). (2002). *Controladoria: Agregando valor para a empresa*. Bookman.

Schneider, S., & Schmitt, C. J. (1998). O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, 9, 49–87.

Serra, R. C. C., Carvalho, J. R. C. S., & Carneiro, R. (2012). Accountability democrática e as ouvidorias. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, (Edição Especial: Transparência e Controle Social)*, 135–153.

- Silva, C. R. M. da, & Gouveia, L. B. (2020). O papel das controladorias na transparência das informações: Seu contexto e atuação dentro do poder público. *Revista Controle: Doutrinas e Artigos*, 18(1), 170–195.
- Silva, H. H. C. da, Ferreira, L. P. B., & Barros, M. L. (2008). Estado/sociedade e o controle social. *Divers@ Revista Eletrônica Interdisciplinar*, 1(1), 23–39.
- Silva, W. A. de O. e. (2017). Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia].
- Siraque, V. (2004). O controle social da função administrativa do Estado: Possibilidade e limites na Constituição de 1988 [Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo].
- Souza, E. P., & Fischer, S. D. (2020, outubro 14–16). Transparência com cidadania: Enfatizando o potencial emancipatório da transparência. In *Anais do XLIV Encontro da ANPAD*.
- Suzart, J. A. S., Marcelino, C. V., & Rocha, J. S. (2011). As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria versus prática. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(1), 44–56.
- Teixeira, L. R., & Cordeiro, R. M. (2013). Accountability horizontal no Brasil: Uma análise do programa de fiscalização dos sorteios públicos no Estado da Bahia. In *Anais do XXXVII Encontro Nacional da ANPAD*.
- Toledo, H. P. (2016). Lutas sociais e cidadania: Reflexões sobre os movimentos sociais como elementos de resistência e posicionamento político da sociedade brasileira. In *XI Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas* (pp. 1130–1138). Blucher Social Science Proceedings. https://doi.org/10.5151/sosci-xisepech-gt12_116
- Ventura, T. (2016). Democracia e participação: Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 705–720.
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (16ª ed.). Atlas.
- Weber, M. (2001). *Metodologia das Ciências Sociais* (A. Wement, Trad.). UNICAMP.
- Yang, T. M., Lo, J., & Shiang, J. (2015). To open or not to open? Determinants of open government data. *Journal of Information Science*, 41, 596–612. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0165551515586715>
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: Reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137–158.

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

Controvérsias socioambientais na Serra do Curral: um mapeamento dos atores envolvidos e suas dinâmicas

*Vitor Carvalho Gomes⁴**Ana Beatriz Cabral Gomes Cardoso Lana Dias⁵**Sara Soares de Barcelos⁶**Ana Alice Calazans Valias⁷**Valderi de Castro Alcântara⁸*

RESUMO

A Serra do Curral, símbolo de Belo Horizonte, é alvo de disputas entre diversos atores devido à sua relevância histórica, ambiental e econômica. Apesar de tombada como patrimônio na década de 1960, sofre degradação contínua pela mineração. O estudo em questão busca mapear e descrever os atores envolvidos nas disputas territoriais da Serra, utilizando a Teoria Ator-Rede como base teórico-metodológica e métodos qualitativos para analisar as controvérsias. A pesquisa revela que o conflito não se resume a uma simples dicotomia entre entes estatais e coletivos da sociedade civil ou entre empresas e ambientalistas, mas sim uma rede relacional, perpassada por diversos interesses e atores. Além disso, o artigo propõe caminhos para investigações futuras, reforçando a urgência de soluções sustentáveis diante da exploração mineral. Conclui-se que o conflito permanece aberto, exigindo atenção contínua e aprofundamento nas múltiplas dimensões que envolvem a disputa pelo território da Serra do Curral.

Palavras-chave: Mineração; Exploração; Conflitos Socioambientais; Preservação Ambiental.

ABSTRACT

The Serra do Curral, a symbol of Belo Horizonte, is the focus of disputes among various actors due to its historical, environmental, and economic significance. Although it was declared a protected heritage site in the 1960s, it has suffered continuous degradation from mining activities. This study aims to map and describe the actors involved in the territorial disputes surrounding the Serra, using Actor-Network Theory as its theoretical and methodological foundation, along with qualitative methods to analyze the controversies. The research reveals that the conflict cannot be reduced to a simple dichotomy between state entities and civil society collectives, or between corporations and environmentalists. Instead, it constitutes a relational network shaped by diverse interests and actors. Moreover, the article proposes

⁴ Doutorando em Administração/Universidade Federal de Minas Gerais Mestre em Sustentabilidade/Instituto Federal do Paraná E-mail: adm.vitorcg@gmail.com

⁵ Mestranda em Administração/Universidade Federal de Minas Gerais E-mail: anabeatrizlana123@gmail.com

⁶ Graduanda em Relações Econômicas Internacionais/Universidade Federal de Minas Gerais E-mail: sarasoaresdb@gmail.com

⁷ Graduanda em Relações Econômicas Internacionais/Universidade Federal de Minas Gerais E-mail: anavalias717@gmail.com

⁸ Graduanda em Relações Econômicas Internacionais/Universidade Federal de Minas Gerais E-mail: anavalias717@gmail.com

pathways for future investigations, emphasizing the urgency of sustainable solutions in the face of ongoing mineral exploitation. It concludes that the conflict remains unresolved, demanding continuous attention and deeper exploration of the multiple dimensions involved in the struggle over the Serra do Curral territory.

Keywords: Exploitation; Socio-Environmental Conflicts; Environmental Preservation.

[Submetido em 19-12-2025 – Aceito em: 04-05-2026 – Publicado em: 15-07-2026]

1 - Introdução

A Serra do Curral, um ícone natural e cultural de Belo Horizonte, é o cenário de intensas disputas que envolvem diferentes atores sociais, incluindo empresas mineradoras, entes estatais, coletivos da sociedade civil e uma diversidade de artefatos que se estabelecem em arranjos sociotécnicos. Por ser uma das paisagens icônicas de Belo Horizonte, foi retratada na bandeira da cidade, desde 1995, destacando-se pela sua beleza, importância histórica e social. Ela compõe a paisagem da cidade sendo visível de vários pontos (Costa, 2025) e, é considerada um recurso econômico valioso devido à presença de rochas (itabirito, quartzito, filitos e dolomitos) quanto um bem ambiental essencial, com suas áreas de vegetação, fauna e nascentes de água que desempenham papel importante para o equilíbrio ecológico. Em razão dessas características, a Serra tem sido um tema recorrente de debate (Custódio; Ribeiro, 2021).

Desde a década de 1960 ocorreu o tombamento de sua silhueta como patrimônio pelo IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico Artístico e Cultural (Carneiro et al., 2023). A Serra se estende por 14 km e abrange os municípios de Belo Horizonte, Nova Lima e Sabará. No entanto, sua história é marcada por degradação devido à extração mineral, que começou no século XX e se intensificou a partir da década de 1960 com a exploração de minério de ferro. Na época a Fazenda Capão (situada no pé da Serra do Curral) foi cedida à Mineradora Ferro Belo Horizonte S/A (FERROBEL), criada pelo Município de Belo Horizonte através da Lei nº 898 de 30 de outubro de 1961 (Custódio; Ribeiro, 2021).

Em 1965, a CAEMI Mineração e Metalurgia S. A., uma das principais mineradoras do Quadrilátero Ferrífero, formou uma parceria com o grupo

norte-americano Bethlehem Steel e fundou a Minerações Brasileiras Reunidas S. A. (MBR), que adquiriu diversas lavras em Nova Lima. A partir desse momento, a Serra do Curral começou a ser explorada nas suas vertentes de Belo Horizonte pela FERROBEL e de Nova Lima pela MBR, nas Minas de Águas Claras, resultando em um grande impacto paisagístico devido à extração mineral (Custódio; Ribeiro, 2021). Em 1979, a FERROBEL encerrou suas atividades, e sua área foi integrada a um projeto de lazer, que resultou na criação do Parque das Mangabeiras, inaugurado em 1983, com uma área de 2,4 milhões de metros quadrados. No entanto, a exploração mineral na vertente de Nova Lima, realizada pela MBR, continuou em operação até ser adquirida pela Vale S. A, em 2006. Posteriormente, a atividade de mineração na área foi exaurida.

Além da mineração, a expansão urbana e os grandes loteamentos contribuíram significativamente para a desfiguração da Serra, apesar do processo contínuo de proteção. Vários parques foram criados na área de Belo Horizonte para englobar a Serra, com o objetivo de mantê-la devido à sua importância simbólica, histórica, paisagística e geológico-ambiental (Custódio; Ribeiro, 2021). Desde 2017 os parques são administrados pela Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica, criada pelo Decreto nº 16.684 de 31/08/2017 (Belo Horizonte, 2017). Esses esforços buscam preservar o valor cultural e ambiental da região, apesar dos desafios pela urbanização e exploração mineral.

Nos últimos anos, os conflitos socioambientais e a violência a eles associados aumentaram no Brasil. Minas Gerais se destaca por inúmeros conflitos socioambientais. Um exemplo dessa situação é o ocorrido na Serra do Gandarela conforme pesquisado por Marent, Lamounier e Gontijo (2011) e Motta (2020). Esses conflitos são impulsionados pela transformação econômica caracterizada pela desindustrialização e pela reprimarização, que tornou o país um grande exportador de commodities. Os conflitos não representam apenas um embate de interesses, mas revelam uma colisão de valores e práticas profundamente enraizados: de um lado, a visão moderna que privilegia a exploração de recursos naturais e a maximização do lucro, muitas vezes desconsiderando os impactos sociais e ambientais. Do outro, encontram-se comunidades locais, pessoas e outros modos de vida.

A Serra não é apenas um recurso econômico ou um objeto de gestão, mas um

espaço de vivência, memória e cultura. Este é um ponto que se afasta das abordagens convencionais da Administração, que frequentemente priorizam métricas de eficiência e exploração sustentável no mainstream organizacional. Por ser um epicentro de conflitos socioambientais ao longo dos anos, a Serra reflete a multiplicidade de interações entre o desenvolvimento urbano, a exploração mineral e a preservação ambiental. Esses conflitos envolvem uma variedade de atores, que disputam o controle sobre a área e seus recursos, estabelecendo alinhamentos de interesses e porta-vozes para suas reivindicações. Nesse contexto, surge uma questão norteadora que guia essa investigação: quem são os atores envolvidos nas disputas em torno do território da Serra do Curral em Minas Gerais e como se articulam?

Alguns estudos têm se dedicado a analisar o conflito em torno da Serra do Curral, contribuindo para a compreensão de suas múltiplas dimensões: territoriais, políticas, estéticas, patrimoniais e socioambientais (Mafra, 2010; Carneiro; Brasil; Magalhães; Diniz, 2023; Lopes, 2025; Coelho; Nunes; Costa, 2024). A partir de abordagens distintas, essas pesquisas ajudam a compor um mosaico analítico que revela a disputa pela serra e os diferentes interesses que a atravessam. Lopes (2025) oferece uma leitura crítica da relação entre Belo Horizonte e a Serra do Curral, resgatando a constituição simbólica da montanha como parte do horizonte urbano e denunciando sua transformação pela mineração e verticalização urbana. Sua análise articula aspectos históricos, estéticos e políticos, descrevendo a “torção do horizonte” como expressão da racionalidade extrativista que subordina a paisagem à lógica da pilhagem. Ao inserir essa dinâmica no contexto da necropolítica e da herança colonial, Lopes (2025) apresenta a compreensão da mineração como projeto de morte e não apenas de exploração econômica.

O estudo de Carneiro, Brasil, Magalhães e Diniz (2023) aprofunda a análise do conflito contemporâneo desencadeado pela autorização de novas atividades minerárias na região, destacando a mobilização de uma ampla coalizão de atores: movimentos sociais, ambientalistas, partidos políticos, órgãos públicos como o Ministério Público e a Vale S.A. A pesquisa enfatiza os repertórios de ação coletiva utilizados na resistência e situa o episódio dentro do marco teórico do (neo)extrativismo, permitindo refletir sobre a forma como mecanismos coloniais de expropriação são atualizados no presente sob novos dispositivos institucionais.

A contribuição Mafra (2010) se insere em outra frente de disputa: a da construção do valor patrimonial e educativo da serra. Seu trabalho investiga o projeto de sinalização interpretativa do Parque da Serra do Curral como ferramenta de conscientização ambiental e valorização cultural, ao criar estratégias comunicacionais que conectam os visitantes ao valor histórico e ecológico. Essa abordagem revela como a disputa em torno da serra também se dá no campo simbólico e pedagógico, evidenciando uma luta por memória e pertencimento (Mafra, 2010).

Complementarmente, Santos, Andrade, Pettersen, Carvalho e Maia (2011) exploram a interface entre urbanismo, mercado imobiliário e paisagem, ao analisar os efeitos da expansão urbana e da verticalização sobre o bairro Belvedere. Ao mostrar como o crescimento de empreendimentos de luxo contribuiu para o apagamento visual da Serra do Curral, um dos principais marcos identitários de Belo Horizonte, os autores evidenciam como o conflito não se limita ao campo ambiental, mas está diretamente relacionado à produção desigual do espaço urbano e à invisibilização simbólica do patrimônio natural diante da lógica do capital imobiliário.

Por fim, Costa (2025) traz uma investigação sobre a disputa entre o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) e a Taquaril Mineração S.A. (Tamisa), revelando como o controle territorial se dá por meio de instrumentos jurídicos e institucionais concorrentes: de um lado, o projeto de tombamento estadual do entorno da serra; de outro, a tentativa de licenciamento ambiental acelerado por parte da mineradora. A pesquisa de Costa (2025) enriquece o debate ao situar essa disputa no contexto da produção global do minério de ferro, ao mesmo tempo em que destaca a atuação de resistências locais, como o Quilombo Manzo e os Territórios Livres de Mineração, que se colocam como alternativas contra-hegemônicas à lógica do extrativismo.

Conjuntamente, esses estudos demonstram que o conflito na Serra do Curral não é um evento isolado ou unidimensional, mas uma controvérsia, que envolve múltiplas escalas (local, estadual, global), atores (públicos, privados, comunitários) e racionalidades (econômicas, culturais, políticas e estéticas). Cada contribuição amplia o escopo analítico da controvérsia, mostrando que a disputa pela Serra não diz respeito apenas à

conservação ambiental, mas também por projetos de futuro, modos de vida e formas de habitar o território.

Portanto, este trabalho tem como objetivo mapear e descrever os atores envolvidos nas disputas pelo território da Serra do Curral. A relevância dessa análise se torna evidente diante das questões de interesse (Latour, 2012) em torno da declaração da Serra do Curral como patrimônio histórico e ambiental, que se contrapõe a projetos de mineração que ameaçam sua integridade. Esta investigação se insere em um debate atual onde a exploração de recursos naturais colide com a necessidade de preservar ecossistemas e respeitar a memória e os direitos das comunidades locais. A partir da identificação dos diferentes atores, busca-se não apenas iluminar as dinâmicas em jogo, mas também contribuir com os resultados desta pesquisa para que possam nortear outros estudos e investigações.

Este estudo apresenta uma contribuição ao aplicar a Teoria Ator-Rede (TAR) e a cartografia de controvérsias à análise do conflito socioambiental na Serra do Curral, abordagem ainda pouco explorada nesse contexto específico. Ao contrário de estudos anteriores que se concentram nos impactos diretos de desastres ambientais, como os casos emblemáticos de Mariana e Brumadinho, esta pesquisa desloca o foco para os processos contínuos e controversos de disputa territorial, visibilizando como redes de atores humanos e não humanos se articulam, entram em conflito e se reconfiguram (Latour, 2012), revelando os arranjos sociotécnicos presentes. O uso combinado de uma linha do tempo analítica, da mandala de atores e de um corpus diversificado permitiu mapear com profundidade as alianças, tensões e rupturas que marcam o conflito. Assim, o artigo avança sobre a literatura ao oferecer uma leitura dinâmica, relacional e situada dos embates pela Serra, evidenciando a multiplicidade de vozes, atores e estratégias em jogo, para além de categorias binárias como “impactados” e “agressores”.

Portanto, será abordado na seção 2 o referencial teórico, posteriormente na seção 3 será apresentada a metodologia adotada para guiar a investigação. Na sequência, na seção 4 serão discutidos os resultados obtidos e suas implicações, e por último na seção 5 as considerações do estudo que sintetizam as principais reflexões e contribuições deste trabalho.

2 - Fundamentação Teórica

O conceito de neoextrativismo, forjado no contexto latino-americano, surge como um modelo de desenvolvimento baseado na expansão das atividades extrativas em grande escala, articuladas ao neoliberalismo, à financeirização da economia e à reconfiguração do papel do Estado como garantidor das condições institucionais para a acumulação de capital (Gudynas, 2009). Longe de constituir uma simples intensificação do extrativismo clássico, o neoextrativismo configura-se como uma racionalidade política que naturaliza a apropriação intensiva dos bens comuns em nome da modernização, do crescimento e da inserção competitiva no mercado global. Contudo, tal modelo impõe pesados custos sociais, territoriais e epistêmicos, ao promover processos de despossessão, deslocamento forçado, homogeneização cultural e desqualificação de saberes locais (Zhourri, 2019; Canettieri, 2024).

Esse processo, que alguns autores denominam mineralização da vida (Porto-Gonçalves, 2006), opera por meio da transformação dos territórios em zonas de sacrifício ambiental e humano, subordinando suas múltiplas dimensões – ecológica, simbólica, histórica – à lógica da rentabilidade econômica. Além disso, de acordo com Zhourri e Laschefski (2010), tem gerado uma intensificação dos impactos e dos conflitos sociais. Trata-se, portanto, de uma forma de colonização contemporânea dos territórios, marcada pela imposição de uma racionalidade tecnocrática, que reduz os ecossistemas e as relações sociais a variáveis calculáveis e gerenciáveis, frequentemente excluindo as comunidades dos processos decisórios que afetam diretamente suas condições de existência.

Comumente a ecologia política oferece um referencial analítico que permite compreender os conflitos ambientais como expressões de disputas assimétricas por poder, território e reconhecimento (Leff, 2001; Acselrad, 2004). Mais do que eventos pontuais, os conflitos são analisados como parte de processos históricos de territorialização e desterritorialização, nos quais diferentes grupos sociais enfrentam o avanço de projetos desenvolvimentistas que ameaçam suas formas de vida.

A noção de conflito ambiental territorial, destaca precisamente esse embate entre diferentes formas de apropriação do espaço: de um lado, racionalidades orientadas pela

exploração intensiva; de outro, projetos enraizados na convivência com o semiárido, nos sistemas agroextrativistas e nas cosmologias que concebem a natureza como entidade relacional, dentre outras realidades (Zhourri; Laschefski, 2010; Castro; Carmo, 2019).

No entanto, a compreensão dos conflitos socioambientais exige uma abordagem teórica que transcenda os enquadramentos simplificadores e reconheça os arranjos que se estabelecem e se entrelaçam entre natureza, sociedade, política, economia, cultura e subjetividades. Tais conflitos não podem ser reduzidos a disputas discursivas, mas devem ser compreendidos como expressões de embates mais amplos entre projetos concorrentes, regimes de saber e práticas em disputa. Nesse sentido, a Teoria Ator-Rede (TAR), oferece um instrumental analítico para a análise de controvérsias que envolvem múltiplos atores – humanos e não humanos – engajados em processos contínuos de negociação, mobilização e tradução (Callon, 1986; Law, 1992; Latour, 1999). A TAR ao adotar uma ontologia relacional na qual os atores não são definidos por suas essências, mas por suas associações contingentes em redes heterogêneas, propõe uma ruptura com as dicotomias fundantes da modernidade – como natureza/cultura, sujeito/objeto, ciência/política (Latour, 2005). Nessa visão, os atores, ou actantes, são definidos por suas associações e são dotados de agencialidade, participando ativamente da constituição de sentidos, materialidades e arranjos sociotécnicos (Latour, 2012). Essa agência permite que eles mobilizem interesses e inscrevam narrativas em artefatos e instituições, contribuindo para a dinâmica dos conflitos socioambientais. Tal abordagem permite compreender os conflitos não como confrontos entre sujeitos previamente definidos, mas como processos performativos e dinâmicos, em que as identidades, os objetos e os próprios termos das controvérsias são continuamente construídos e contestados (Latour, 2012).

Portanto, a análise das controvérsias, torna-se um caminho metodológico útil para descrever os modos pelos quais diferentes atores mobilizam recursos discursivos, técnicos, simbólicos, materiais e afetivos (Marres, 2007; Venturini, 2010). Nesse contexto, a cartografia de controvérsias permite mapear os deslocamentos, alianças, rupturas e disputas que caracterizam os conflitos. Essa abordagem evidencia as redes de interação e os arranjos de que emergem em torno de temas, permitindo uma descrição das dinâmicas em jogo (Latour, 2012). No caso da Serra do Curral, essa perspectiva permite descrever a multiplicidade de atores envolvidos e compreender como suas posições, interesses e

repertórios de ação são articulados, tensionados e transformados ao longo do tempo.

3 - Metodologia da Pesquisa

Nesta pesquisa, a abordagem teórico-metodológica é fundamentada na Teoria Ator-Rede (TAR), desenvolvida por autores como Latour (1999), Callon (1986) e Law (1992). Essa teoria concebe a realidade como uma rede heterogênea e dinâmica, composta por atores humanos e não humanos, tais como indivíduos, instituições, documentos, tecnologias, legislações e elementos naturais, cujas interações constroem e estabilizam os fenômenos sociais. Nesse escopo, os objetos não são vistos apenas como suportes passivos das ações humanas, mas como atores (actantes) na produção de efeitos sociais (Latour, 1999). Mais do que uma teoria, a TAR constitui, nas palavras de Latour (1999, p. 20), “um método”, ou ainda, “um método muito cru para aprender dos atores sem impor sobre eles uma definição a priori de suas capacidades de construção-de-mundo”. Com base nisso, os pesquisadores buscaram acompanhar os próprios atores em seus processos de construção de significados, materialidades, alianças e disputas, abstendo-se de categorias analíticas pré-definidas.

A abordagem proposta pela TAR requer a adoção de uma postura analítica simétrica, conforme defendido por Callon (1986), rejeitando a tradicional separação entre natureza e sociedade e considerando todos os elementos igualmente relevantes na constituição dos fenômenos. As controvérsias são valorizadas como momentos privilegiados para a observação da dinâmica das redes (Venturini, 2010; Latour, 2012). Em vez de serem tratadas como obstáculos à estabilidade social, as disputas são compreendidas como oportunidades analíticas para descrever como os atores mobilizam diferentes elementos a fim de sustentar suas posições e construir versões da realidade (Callon, 1986).

Para esta pesquisa, a coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, com base em reportagens sobre a disputa envolvendo a Serra do Curral. O objetivo foi rastrear os principais elementos que compõem as controvérsias, bem como identificar os modos pelos quais diversos atores se posicionam e interagem (Venturini, 2010). A análise das controvérsias, nesse contexto, envolve a identificação e descrição das narrativas e posicionamentos dos diferentes atores. Assim, para a constituição do corpus empírico desta pesquisa, foram selecionadas as principais fontes jornalísticas que veicularam matérias sobre o conflito socioambiental envolvendo a Serra do Curral. O critério de seleção baseou-se na relevância, alcance e frequência da cobertura sobre o tema. Desse modo, foi realizado um

recorte temporal que compreende o período de março de 2018 a abril de 2025, considerando que, ao longo desses anos, o conflito ganhou visibilidade, envolvendo diversos atores. O Quadro 1 apresenta uma sistematização das fontes utilizadas para o levantamento de dados e a identificação das controvérsias.

Quadro 1 - *Corpus* da pesquisa

Data	Citação	Título da matéria
06/03/2018	PARANAÍBA, 2018	Governo ignora laudo contrário a mineradora que ameaça a Serra do Curral
21/03/2018	COPAM, 2018	Deliberação Normativa Copam nº 220, de 21 de março de 2018
14/08/2018	RONAN, 2018	CPI constata indícios de mineração irregular na Serra do Curral
14/08/2018	RONAN, 2018	CPI constata indícios de mineração irregular na Serra do Curral
14/08/2018	UFMG, 2018	CPI da CMBH começa a realizar audiências públicas sobre exploração mineral na Serra do Curral
16/08/2018	VALE, 2018	Empabre desliga 90% dos funcionários após ter atividade suspensa na Serra do Curral
23/10/2018	G1 MINAS, 2018	Mineradora terá de apresentar plano para fechar mina na Serra do Curral, diz CMBH
19/02/2019	FIDÉLIS, 2019	CPI da Mineração pede bloqueio de bens de empresa que opera na Serra do Curral
16/10/2020	MANUELZÃO, 2020	Justiça suspende atividades da Fleurs Global, que minerava ilegalmente Serra do Curral
21/11/2021	SENA, 2021	Após 12 anos, mina de Águas Claras ainda tem futuro incerto
14/12/2021	GUAICUY, 2021	Salve a Serra do Curral

23/02/2022	TAC, 2022	Termo de Ajustamento de Condutas - TAC - SEMAD/SUPRAM CENTRAL- DRCP
25/03/2022	MANUELZÃO, 2022	Carta aberta dos Conselheiros Estaduais do Patrimônio Cultural à população de Minas Gerais
28/04/2022	DIAS, 2022	Atos e protestos contra mineradora na Serra do Curral crescem em BH
29/04/2022	MURATORI, 2022	Ultimato: manifestantes ocupam a Praça da Estação contra mineração na Serra do Curral
01/05/2022	NASCIMENTO, 2022	Grupo faz trilha em protesto contra mineração na Serra do Curral
03/05/2022	LEÃO, 2022	Quem quer salvar a Serra do Curral? Minas se une para que a mineração 'tire o pé' da área
05/05/2022	GODINHO, 2022	Discussão e protesto marcam audiência sobre mineração na Serra do Curral (MG)
06/05/2022	GODINHO, 2022	Artistas e intelectuais publicam manifesto em defesa da Serra do Curral (MG)
08/05/2022	WERNECK, 2022	Serra do Curral: a história do símbolo de BH
23/05/2022	MACIEL, 2022	Zema coloca prima de chefe de mineradora em órgão que decide mineração na Serra do Curral
25/05/2022	PIMENTEL, 2022	Prefeitura de BH interdita mina da Gute Sicht que estaria explorando parte da Serra do Curral
29/05/2022	CRUZ, 2022	'Enlameados' protestam contra autorização de mineração na Serra do Curral
31/05/2022	WERNECK, 2022	Serra do Curral: PBH comprova ação de

		mineradora antes do termo estadual
31/05/2022	ARAÚJO; ARAÚJO, 2022	Justiça dá 72h para que Gute Sicht e estado de MG se manifestem sobre mineração na Serra do Curral
08/06/2022	PEIXOTO, 2022	Serra do Curral: deputados de MG iniciam trâmite que pode gerar tombamento
12/06/2022	PARREIRAS, 2022	Mineração na Serra do Curral: as suspeitas que rondam a Gute Sicht
14/06/2022	MG, 2022	Reconhece a Serra do Curral como bem de relevante interesse cultural do Estado de Minas Gerais.
20/06/2022	WERNECK, 2022	Serra do Curral: governo declara que mineração é 'utilidade pública'
20/06/2022	BALANÇO GERAL, 2022	Manifestação organizada pela Associação Comunitária do Taquaril e Região Leste
26/07/2022	COSTA, 2022	Protesto contra a mineração na Serra do Curral acontece nesta quarta (27) em BH
27/07/2022	REZENDE, 2022	Ambientalistas fazem nova manifestação em defesa da Serra do Curral na porta do TJMG, em BH
05/08/2022	SOU ECOLÓGICO, 2022	Serra do Curral: movimento faz novo protesto em frente a tribunal
29/09/2022	LUZ, 2022	Estado determina suspensão das operações minerárias da Gute Sicht na Serra do Curral
19/10/2022	FIÚZA; BORGES; PENA, 2022	MP pede, pela 2ª vez, que Justiça impeça licenciamento de mineradora na Serra do Curral, em BH
21/10/2022	DOU, 2022	Atos de 21 de outubro de 2022
31/10/2022	MANUELZÃO,	Resgatamos: Gute Sicht tem operação na Serra do Curral suspensa após múltiplas

	2022	irregularidades
23/11/2022	ZUBA; SANTOS, 2022	PF indicia mineradoras e diretor da ANM por irregularidades na Serra do Curral, em Minas Gerais
24/11/2022	ZUBA, 2022	Laudos técnicos feitos pela PF comprovam crimes e práticas ilegais na extração de minério de ferro na Serra do Curral, em MG
30/11/2022	ZUBA; MANSUR, 2022	AGU emitiu parecer contra validade de TAC para liberação de mineração na Serra do Curral
12/01/2023	FIÚZA, 2023	Justiça autoriza volta de mineradora e multa em R\$ 10 mil servidor que cancelou permissão da atividade na Serra do Curral
21/03/2023	BORGES, 2023	Justiça volta a suspender atividade da mineradora Fleurs Global na Serra do Curral
28/04/2023	CHIODI, 2023	Justiça suspende operações de mineradora na Serra do Curral
10/07/2023	ALMG, 2023	Ministra dos Povos Indígenas e parlamentares se mobilizam por Parque Nacional da Serra do Curral
14/11/2023	LOPES, 2023	Órgão fiscalizador autoriza empresa a retirar minério estocado na Serra do Curral
14/11/2023	SALGADO; CARVALHO, 2023	Governo de Minas e União autorizam mineradora a voltar a operar na Serra do Curral após suspensão por irregularidades
27/02/2024	MANSUR; ALVIM, 2024	Vence documento que autorizava operação de mineradora em área próxima à Serra do Curral
18/03/2024	ANDRADE, 2024	Ministério Público pede à Justiça suspensão de atividades de mineradora próximo à Serra do

		Curral
20/03/2024	CARVALHO; SALGADO; PENNA, 2024	Justiça suspende atividades de mineradora que atua próximo à Serra do Curral e determina bloqueio de R\$ 30 mi
05/04/2024	CARVALHO; SALGADO, 2024	Justiça libera retomada de processo de licenciamento de mineradora que atua na Serra do Curral; atividades estão suspensas
15/05/2024	RIBEIRO, 2024	BH interdita mineradora por atividade irregular na Serra do Curral e aplica multa
15/05/2024	AGÊNCIA MINAS, 2024	Governo de Minas realiza três fiscalizações nos últimos seis meses na Mina Curumi, na Serra do Curral
29/05/2024	ALMG, 2024	Comissão vai verificar irregularidades na mineração da Serra do Curral
03/06/2024	ALMG, 2024	Deputadas contestam atuação de mineradora na Serra do Curral
13/06/2024	REZENDE, 2024	Justiça autoriza, em liminar, retorno das operações de mineradora na Serra do Curral, em BH
20/06/2024	MANUELZÃO, 2024	Justiça suspende novamente retirada de minério da Empabra na Serra do Curral
29/07/2024	JUSTIÇA FEDERAL, 2024	Justiça Federal libera retirada de material poluente da Serra do Curral
02/08/2024	SALGADO, 2024	Governo de MG concede licença para mineradora operar na região da Serra do Curral por seis anos
20/08/2024	BHAZ, 2024	Serra do Curral: Justiça determina imediata suspensão de atividade de mineradora
10/09/2024	ALMG, 2024	Mineração na Serra do Curral pauta audiência
12/09/2024	MANSUR; ALVIM,	Empabra se compromete a encerrar atividades na Serra do Curral

2024

11/02/2025	VALE, 2025	Vale cede, em comodato, área da Mina de Águas Claras para expansão do Parque da Serra do Curral
31/03/2025	CAMILO, 2025	Mineradora da serra do Curral tinha esquema com servidores que fiscalizavam área

01/04/2025	G1, 2025	MPF aciona Justiça para impedir desmatamento na Serra do Curral sem autorização do Ibama
01/04/2025	MILAGRES, 2025	Gerente da ANM em Minas é exonerado após operação da PF que combateu esquema entre funcionários públicos e mineradora
03/04/2025	AUGUSTO, 2025	Álvaro Damião se compromete a preservar serra do Curral
03/04/2025	PARREIRAS, 2025	A teia que liga a caverna destruída em Ouro Preto à Serra do Curral, em BH
03/04/2025	SALABERT, 2025	Quem pagará pelos crimes contra a serra do Curral?
11/04/2025	SALGADO; ZUBA, 2025	Investigação aponta como Empabra forjava recuperação ambiental para minerar na Serra do Curral
11/04/2025	PARREIRAS, 2025	Mais danos: porque mineração suspensa virou nova ameaça à Serra do Curral
14/04/2025	PARREIRAS, 2025	Mineração abandonada na Serra do Curral será autuada
22/04/2025	CAMILO, 2025	Mineradora ‘aniquilou’ córrego e pode ter atingido lençol freático na serra do Curral, diz PF

Fonte: Elaboração própria, 2025.

A partir da seleção e sistematização dessas fontes jornalísticas, construiu-se uma base empírica que permitiu mapear os principais atores envolvidos no conflito, identificando as disputas e compreendendo a dinâmica das controvérsias em torno da Serra do Curral. Essa etapa metodológica foi fundamental para interpretar não apenas os fatos noticiados, mas também as formas pelas quais as diferentes vozes foram mobilizadas e enquadradas no debate público (Venturini, 2010).

4 Resultados e Discussões

4.1 Cartografia das controvérsias

A Serra do Curral, localiza-se no Quadrilátero Ferrífero em Minas Gerais (Figura 1) e os conflitos em torno da exploração de minério de ferro têm gerado intensas disputas entre diferentes grupos e anti-grupos (Latour, 2012). A exploração do minério de ferro na região não apenas promete desenvolvimento econômico, mas também levanta sérias preocupações sobre os impactos ambientais e sociais, como a degradação de ecossistemas e o deslocamento de comunidades locais.

Figura 1 - Perfil topográfico da Serra do Curral



Fonte: Jornal Estado de Minas (2022).

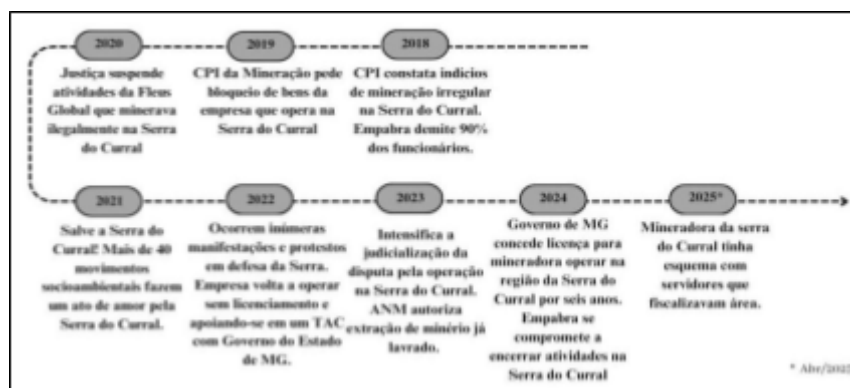
Embora tenha sido estabelecido um recorte temporal para o levantamento de dados a partir de março de 2018, os conflitos relacionados à Serra do Curral têm raízes históricas que remontam ao século passado. Em 1807, foi inaugurada a “Cidade de Minas”, projetada aos pés da Serra, que em 1902 passou a se chamar Belo Horizonte. A partir de 1950, diversas mineradoras, como a Empabra, iniciaram a exploração na região, o que levou a movimentos nos anos 1970 que alertavam sobre os perigos da mineração. Em 1990, a Serra foi tombada como patrimônio do município, resultando na suspensão temporária das

atividades mineradoras. Em 1997, foi eleita símbolo maior da cidade pelos moradores.

A partir de 2018, a situação se intensificou, e os episódios que ganharam projeção são apresentados na linha do tempo da Figura 2. Ao longo do recorte temporal da pesquisa (2018–2025), observam-se momentos distintos de reorganização das redes. Por exemplo, a autorização concedida à mineradora Tamisa em 2022 atuou como um ponto de inflexão, provocando a ruptura de alianças institucionais e o reposicionamento de atores. Após a licença, houve forte reação por parte de lideranças da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) mobilizando a composição de comissão especial para analisar o tombamento estadual da Serra (Guilherme Peixoto, 2022). A Prefeitura de Belo Horizonte também já oficializou a área que demandava preservação, somente o Governo de Minas Gerais não seguiu caminho semelhante. A licença tem sido questionada por ambientalistas e sendo inclusive, pautas de ações judiciais impetradas pela Prefeitura de Belo Horizonte e pelo Ministério Público de Minas Gerais. A instalação da Fleurs Global Mineração e a mobilização de ativistas em torno da temática “mexeu com a minha serra mexeu comigo”, além da instalação da CPI da Mineração na Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, destacam também os conflitos.

A finalidade dessa linha do tempo é fornecer uma visão cronológica das controvérsias, facilitando a análise dos arranjos que surgiram em torno da exploração do minério na Serra do Curral. O conteúdo da linha do tempo é composto por uma sequência de eventos significativos. A partir de 2020, a situação se intensificou com a judicialização do conflito, refletindo a mobilização de diferentes atores sociais em defesa da Serra do Curral e contra a exploração do minério de ferro. Nesse contexto, surgiram diversas manifestações e protestos, evidenciando a crescente resistência da comunidade local e de ativistas em relação às atividades mineradoras na região.

Figura 2 – Linha do tempo recente das controvérsias na exploração do minério de ferro na Serra



Fonte: Elaboração própria, 2025.

No dia 23 de fevereiro de 2022, foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a empresa Fleurs Global Mineração Ltda e a Superintendência Regional de Meio Ambiente Central Metropolitana (SUPRAM-CM). O objetivo do TAC era a adequação do empreendimento à legislação ambiental e compreendeu atividades específicas e seus respectivos parâmetros, incluindo a Unidade de Tratamento de Minerais (UTM) com tratamento a seco, com capacidade de 1.300.000 toneladas por ano, a UTM com tratamento a úmido, com capacidade de 2.500.000 toneladas por ano, e pilhas de rejeito/estéril de minério de ferro, abrangendo uma área de 4,84 hectares. O instrumento autorizou a operação do empreendimento até que o órgão ambiental tomasse uma decisão sobre o requerimento de concessão da licença ambiental e intervenções vinculadas, conforme o processo administrativo SLA 284/2022, ou até o fim do prazo de validade do TAC estabelecido em 24 meses.

Com a retomada da exploração de minério, diversas manifestações ocorreram em Belo Horizonte (Figura 3, Figura 4, Figura 5 e Figura 6) em resposta à atividade, evidenciando a crescente mobilização dos atores.

Figura 3 e 4 – (a) Ato na Praça Raul Soares e (b) Manifestantes ocupam a Praça da Estação contra mineração

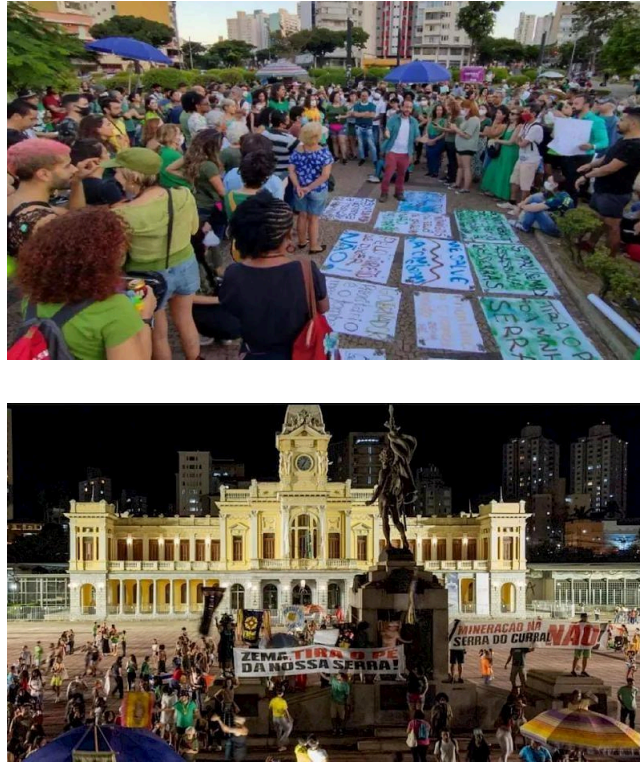


Foto: (a) Juarez Rodrigues/EM/D.A Press e (b) Reprodução/Instagram Duda Salabert.

Segundo Dias (2022), os atos e protestos contra a mineradora na Serra se intensificaram, reunindo um número significativo de participantes, impulsionados por uma rede heterogênea de atores que articula movimentos socioambientais, ativistas, grupos culturais, pesquisadores, moradores de bairros periféricos e instituições como o Projeto Manuelzão e o Instituto Guaicuy. Essa mobilização conforma um arranjo sociotécnico de resistência que se consolida em torno do movimento “Tira o Pé da Minha Serra” e se expressa em múltiplas frentes, desde manifestações públicas e ações judiciais até intervenções urbanas e articulações políticas, com o objetivo de denunciar os impactos ambientais, sociais e territoriais da mineração e barrar o avanço do empreendimento da Tamisa na região. Esses atores se conectam em torno da defesa da Serra como patrimônio

natural e simbólico, questionando a legitimidade das decisões institucionais e visibilizando os riscos à saúde, ao meio ambiente e à integridade dos territórios afetados.

Em um evento, Muratori (2022) relata que manifestantes ocuparam a Praça da Estação, expressando sua oposição à atividade mineradora na região. Complementando esse cenário, Cruz (2022) destaca a atuação do movimento “Enlameados”, que se mobilizou contra a autorização da mineração, reafirmando a determinação da comunidade em lutar pela preservação da Serra do Curral como um patrimônio ambiental e cultural. Durante o protesto, ativistas empunhavam cartazes com os dizeres “Fora Zema”, fazendo referência ao Governador de Minas Gerais que é mostrou favorável à exploração mineral e “Fora Tamisa”, em alusão à empresa beneficiada pelo projeto de exploração.

Figura 5 e 6 – (a) Ativistas do grupo Boi Rosado e (b) Caminhada e Corrida em Defesa da Serra do Curral



Foto: (a) Jair Amaral/EM/DA Press e (b) Instagram @tiraopedaminhaserrabhmg.

Além das manifestações e dos movimentos organizados, a resistência à exploração mineral na Serra do Curral também alcançou instâncias institucionais, envolvendo atores do sistema políticos e judiciário. Nesse contexto, o juiz Rogério Santos Araújo Abreu, da 5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, determinou que a Mineradora Gute Sicht e o Estado de Minas Gerais se pronunciassem, no prazo de 72 horas, sobre a exploração minerária em um área sob proteção por tombamento na Serra do Curral (Araújo; Araújo, 2022).

A atuação de certos representantes institucionais, como promotores de justiça e vereadores, emerge parte de uma rede heterogênea que articula diferentes agentes humanos na preservação da Serra do Curral. Esses atores, ao lado de coletivos, movimentos sociais e dispositivos jurídicos, contribuem para a ampliação das controvérsias em torno do território, funcionando como porta-vozes de interesses variados. Essa composição heterogênea evidencia arranjos sociotécnicos em constante transformação, como ilustrado na Figura 7, que apresenta uma mandala com o mapeamento dos atores/actantes. Nela observa-se o entrelaçamento de alianças, disputas e alinhamentos de interesses que atravessam desde manifestações públicas até ações legislativas, evidenciando a agência distribuída e a multiplicidade de forças em ação na configuração do conflito.

A mandala de controvérsias construída nesta pesquisa revela a formação de redes com diferentes níveis de força, em que a influência dos atores é moldada por vários tipos de capital: financeiro, jurídico, técnico, midiático e simbólico. Mineradoras como a Gute Sicht e a Fleurs Global, por exemplo, demonstram um alto poder de *lobby* econômico e acesso privilegiado a órgãos decisórios, o que as posiciona com forte influência financeira e técnica. Em contrapartida, o Ministério Público Estadual e Federal, embora com limitações, exerce forte influência jurídica por meio de ações que reconfiguram os rumos da controvérsia. Por sua vez, grupos como “Tira o Pé da Minha Serra” e os coletivos de arte ativista mobilizam apoio simbólico e afetivo, com capacidade de engajamento social e produção de narrativas alternativas, especialmente nas redes digitais e em mídias independentes, o que reflete uma rede de força baseada no capital simbólico e midiático.

O governo de Minas Gerais reconheceu a Serra do Curral como bem de relevante interesse cultural, conforme o Decreto nº 48.443, de 14 de junho de 2022, destacando seus valores histórico, paisagístico e ecológico (Werneck, 2022). No entanto, a Advocacia-Geral do Estado declarou que a mineração na Serra é uma atividade de “utilidade pública”, argumentando que a suspensão das atividades mineradoras poderia gerar insegurança jurídica para futuros empreendimentos (Werneck, 2022). Essa posição contrasta com os protestos organizados, como o ato em frente ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, organizado pelo movimento “Tira o Pé da Minha Serra” que questionou a decisão do Presidente do TJMG juiz José Artur de Carvalho Pereira Filho, que cancelou a reunião Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP) que discutiria “sobre a proteção da Serra do Curral, referendando uma portaria do IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico” (Costa, 2022).

Além disso, houve ainda uma ação da Polícia Federal que indiciou as mineradoras Gute Sicht e Fleurs Global, juntamente com um diretor da Agência Nacional de Mineração (ANM), por irregularidades nas atividades de mineração, evidenciando a urgência das questões em jogo (Zuba; Santos, 2022). Assim, a articulação entre a mobilização social e as ações políticas reflete a luta pela preservação da Serra do Curral em meio a interesses conflitantes.

A situação da mineração tem sido marcada por uma série de irregularidades e intervenções legais. Laudos técnicos elaborados pela Polícia Federal confirmaram a ocorrência de crimes e práticas ilegais na extração de minério de ferro, evidenciando a necessidade de uma resposta contundente às atividades mineradoras (Zuba, 2022). Em um contexto de crescente preocupação, a Advocacia-Geral da União emitiu um parecer contrário ao uso de Termos de Ajustamento de

Conduta (TACs) como instrumento para autorizar atividades de mineração, ressaltando que a liberação de empreendimentos deve seguir rigorosamente o processo de licenciamento ambiental estabelecido pela legislação vigente, e que a utilização de TACs para esse fim configura uma irregularidade (Zuba; Mansur, 2022).

Posteriormente, o Juiz Wauner Batista de Oliveira autorizou a retomada das atividades da mineradora Gute Sicht na Serra do Curral, aplicando uma multa a um servidor público que havia cancelado a permissão de operação da empresa, considerando que ele excedeu sua competência ao suspender as atividades sem seguir os trâmites legais (Fiúza, 2023). Em contrapartida, após alguns dias a Justiça de Minas Gerais, através da 4ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias revogou a decisão anterior e suspendeu as atividades da mineradora Fleurs Global, atendendo parcialmente a um pedido do Ministério Público de Minas Gerais, e ordenou o bloqueio de R\$ 30 milhões das contas da empresa para garantir a reparação de danos ambientais acumulados ao longo de seis anos de operação irregular (Borges, 2023).

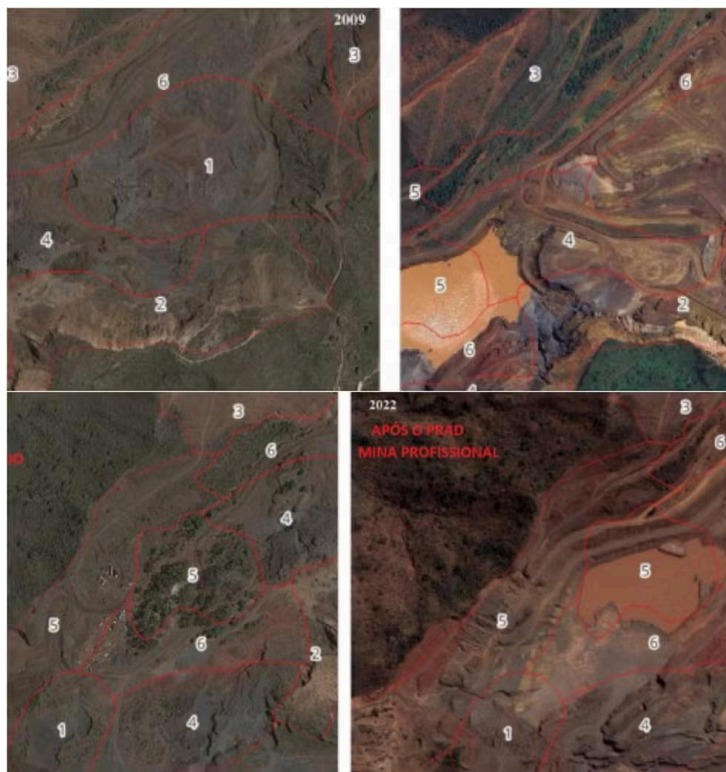
Após esses fatos, o Superior Tribunal de Justiça, por decisão da presidente e ministra Maria Thereza de Assis Moura, suspendeu as atividades da mineradora Gute Sicht na Mina Boa Vista, em resposta a um pedido da Procuradoria da Prefeitura de Belo Horizonte, que argumentou que a empresa operava sem licenciamento ambiental em uma área tombada como patrimônio cultural (Chiodi, 2023). Em contrapartida, a Agência Nacional de Mineração (ANM) autorizou a atuação na Mina Granja Corumi, permitindo a retirada do minério já lavrado e estocado, condicionando essa atividade à manifestação do órgão ambiental competente e ao recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) conforme a legislação vigente (Lopes, 2023).

O Governo de Minas Gerais, através da SEMAD e FEAM, realizou fiscalizações na Mina Curumi, operada pela Empabrá, e, embora a prefeitura tenha suspenso temporariamente a empresa, as agências ambientais do Governo do Estado de Minas Gerais afirmam que não encontraram mineração não autorizada, apenas a remoção de minério já processado para evitar deslizamentos. Essas agências solicitaram um Plano de Fechamento da Mina e a recuperação ambiental da área (Agência Minas, 2024). Por fim, a Justiça Federal liberou a retirada de material anteriormente extraído da Mina Corumi, suspendendo a interdição municipal com base em uma avaliação da ANM que considerou a

remoção necessária para a preservação ambiental e segurança.

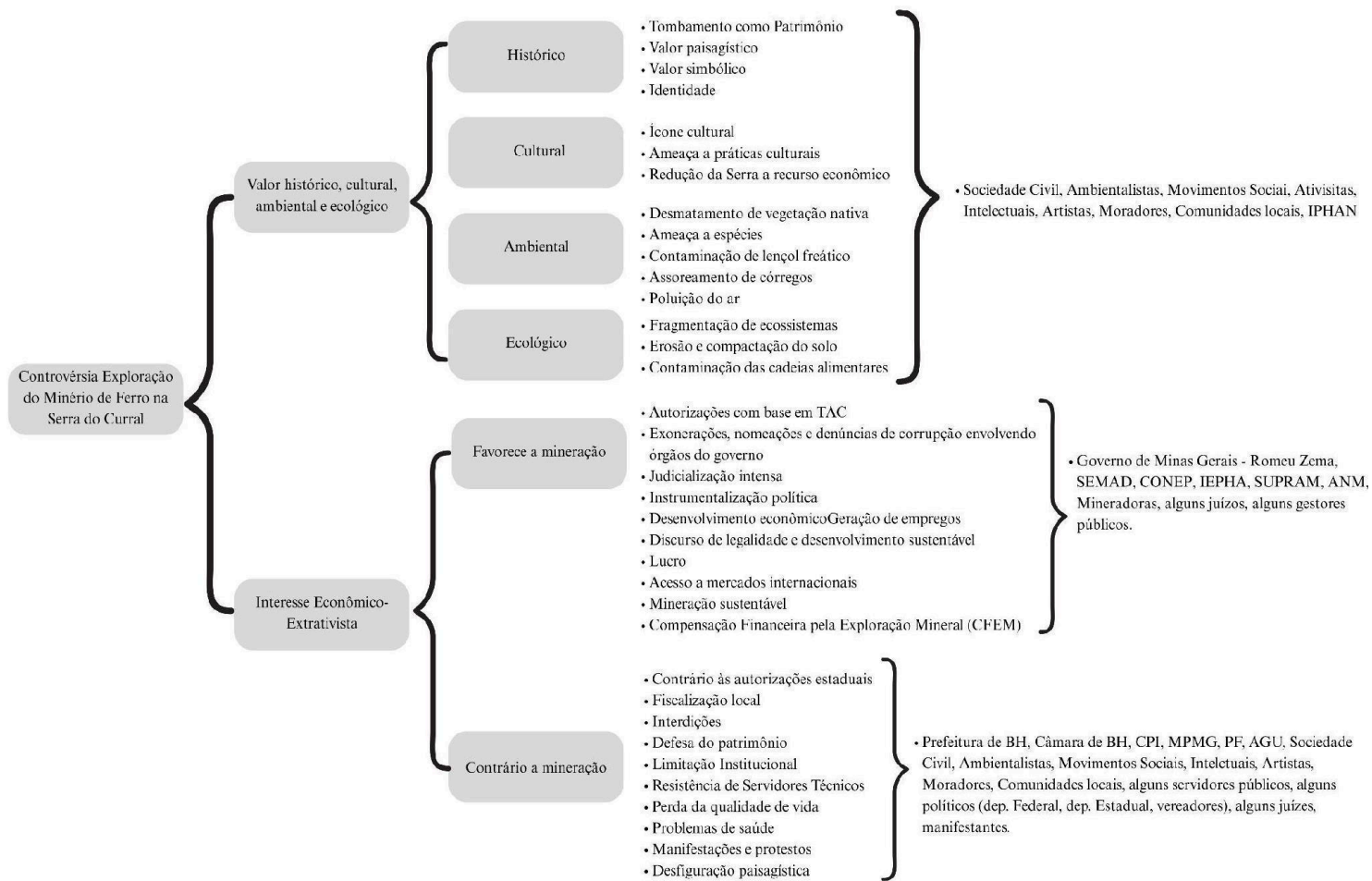
Em um cenário tão múltiplo, surge ainda um suposto esquema envolvendo mineradora e servidores públicos responsáveis pela fiscalização da área, levantando sérias preocupações sobre a integridade das operações mineradoras na região (Camilo, 2025). A investigação da Polícia Federal revelou que a Empabra forjou uma recuperação ambiental para realizar mineração na Serra, extraíndo ilegalmente recursos em uma área tombada por 11 anos (Figura 8). A PF solicitou à Justiça busca e apreensão, além do bloqueio de bens de ex-gestores associados à mineradora (Salgado; Zuba, 2025). Em um desdobramento significativo, o gerente da Agência Nacional de Mineração (ANM) em Minas Gerais foi exonerado após a deflagração de uma operação da Polícia Federal (Milagres, 2025).

Figura 8 - Antes e depois de pontos da Serra do Curral, destacados pelo inquérito



Fonte: G1 (2025).

Figura 9 – Árvore hierárquica da controvérsias.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a cassação de suas licenças pelo Supremo Tribunal Federal em 2023, a empresa Gute Sicht interrompeu suas operações, mas não apresentou o Relatório de Paralisação de Atividade Minerária (REPAM) nem o Plano Ambiental de Fechamento de Mina (PAFEM), documentos exigidos pela legislação estadual (Parreiras, 2025). Por outro lado, a Polícia Federal identificou danos ambientais significativos causados pela mineradora Empabra, que operava na região sob o pretexto de recuperação ambiental desde 2012, sendo acusada de destruir o córrego Taquaril e potencialmente afetar o lençol freático local (Camilo, 2025).

Esses episódios ilustram como as controvérsias em torno da Serra do Curral não se restringem aos agentes institucionais ou empresariais, mas envolvem uma multiplicidade de entidades que compõem o tecido sociotécnico do conflito. Outro aspecto fundamental da abordagem da TAR é a atenção aos não humanos como elementos centrais nas controvérsias. No caso da Serra do Curral, elementos como por exemplo, laudos técnicos, mapas, relatórios ambientais, fragmentos rochosos, recursos hídricos e equipamentos operam como atores que participam da formação de alianças e disputas. A supressão de nascentes, o desmonte e a destruição não apenas afetam o meio físico, mas alteram o campo discursivo e político, mobilizando resistências e acionando novas redes jurídicas e sociais. Trata-se, portanto, de um arranjo socionatural e técnico.

Diante de um cenário repleto de contradições, as ações de mobilização social, somadas à atuação de políticos e órgãos reguladores, revelam os diversos atores envolvidos no conflito em torno da mineração na região. Apesar do reconhecimento da Serra como patrimônio cultural, as decisões judiciais e as deliberações administrativas de órgãos públicos, muitas vezes contradizem os esforços de proteção ambiental, revelando fissuras na efetividade da proteção legal. A exoneração de um gerente da Agência Nacional de Mineração, em meio a um esquema de corrupção, e a identificação de danos ambientais significativos causados por mineradoras, evidenciam a fragilidade do sistema de fiscalização. Assim, a atuação articulada entre diferentes esferas da sociedade e a implementação de políticas públicas consistentes possivelmente podem garantir a proteção da Serra do Curral e a integridade ambiental da região.

A exploração de minério de ferro na Serra do Curral envolve uma multiplicidade de disputas que se manifestam em diferentes níveis e contextos. Essas disputas, mobilizadas por diferentes atores que atuam a partir de interesses específicos, vão desde a conservação do patrimônio natural até a viabilização econômica da atividade minerária. A Figura 9, apresenta a disposição dessas diferentes frentes de conflito, evidenciando como elas se entrelaçam e influenciam mutuamente ao longo do tempo.

No topo da hierarquia destacam-se as preocupações históricas, culturais, ambientais e ecológicas. Para o historiador Yuri Melo Mesquita é “impossível dissociar a Serra do Curral da capital e dos belo-horizontinos. É a moldura da cidade, está no brasão de BH, integrada à nossa vida por tudo o que representa como paisagem natural.” (Werneck, 2022). Mas a exploração do minério de ferro é associada a uma série de problemas, como desmatamento, contaminação do lençol freático, poluição do ar e fragmentação de ecossistemas. Esses impactos não apenas ameaçam a biodiversidade local, mas também afetam a qualidade de vida das comunidades que vivem nas proximidades das áreas de mineração: “A autorização dada a Tamisa é um absurdo. Vão acabar com o símbolo de Belo Horizonte, além de contribuir para a crise hídrica, acabar com a flora e a fauna da região. Também trarão impacto à saúde da população da grande BH”, afirmou Antônio Rodrigues, idealizador do projeto Pomar BH (Cruz, 2022).

Na segunda camada, é possível identificar os interesses econômicos, que frequentemente priorizam o desenvolvimento econômico e a geração de empregos. A Advocacia-Geral do Estado afirmou que “o País e o Estado de Minas Gerais precisam de investimentos, algo imprescindível para a geração de empregos e renda, a redução da desigualdade social e o crescimento econômico” (Werneck, 2022). O discurso em torno da exploração do minério de ferro é frequentemente associado à legalidade e ao “desenvolvimento sustentável”, enfatizando a importância do lucro e do acesso a mercados internacionais. No entanto, essa perspectiva é frequentemente contestada por preocupações relacionadas ao impacto ambiental e social da mineração.

Essa camada é fragmentada, pois existem grupos que apoiam a mineração, argumentando que ela traz benefícios econômicos significativos, como a criação de empregos diretos e indiretos, o aumento da arrecadação de impostos e o estímulo ao desenvolvimento

de infraestrutura nas regiões exploradas. Esses defensores veem a mineração como uma oportunidade de crescimento e progresso, capaz de impulsionar a economia local e nacional.

Por outro lado, há aqueles que se opõem à exploração mineral, destacando os riscos e danos potenciais que ela pode causar ao meio ambiente e às comunidades locais. Esses críticos apontam para a degradação ambiental, a poluição e a possível perda de biodiversidade, além de questões sociais, como o deslocamento de comunidades e a violação de direitos. Essa divisão entre os que são a favor e os que são contrários à mineração reflete os arranjos em torno das disputas, onde interesses econômicos e preocupações ambientais frequentemente entram em conflito.

A hierarquia das controvérsias em torno da exploração do minério de ferro na Serra do Curral envolve disputas entre atores e interesses econômicos, preocupações ambientais, conflitos culturais e dinâmicas políticas. Compreender essa hierarquia é fundamental para buscar soluções que sejam efetivamente justas e equilibrem o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental e cultural.

Como propõe Latour (2012), as controvérsias não devem ser vistos apenas como disputas entre sujeitos com posições definidas, mas como arenas em que as identidades, os argumentos, os dados técnicos e os próprios objetos em disputa são performativamente produzidos. A Serra do Curral, nesse sentido, é um ator não humano central na controvérsia, constantemente performado por práticas antagônicas: ora como fonte de riqueza e progresso, ora como símbolo cultural e patrimônio ambiental. A mandala de atores construída nesta pesquisa permitiu visualizar como essas redes se tensionam e se reconfiguram ao longo do tempo, com alianças frágeis, rupturas inesperadas e disputas jurídicas que revelam o caráter dinâmico da controvérsia.

5. Considerações Finais

A pesquisa revelou que o conflito não pode ser reduzido a uma simples dicotomia entre Estado e sociedade civil ou entre empresas e ambientalistas. Trata-se de um arranjo socionatural, instável e atravessado por interesses econômicos, jurídicos, simbólicos e afetivos, na qual participam atores diversos: mineradoras, órgãos públicos, movimentos sociais, coletivos culturais, mídia, Ministério Público, comunidades locais e elementos não

humanos (como documentos técnicos, imagens, formações geológicas e a própria paisagem da serra). O uso da TAR permitiu evidenciar as alianças, rupturas e reorganizações dessas redes, enquanto a cartografia visual contribuiu para tornar mais tangíveis as disputas e disputantes que operam nos bastidores e na arena pública.

Portanto, esta pesquisa evidencia a necessidade de uma abordagem mais abrangente e multidimensional para compreender as controvérsias relacionadas à exploração mineral na Serra do Curral. A partir deste mapeamento da rede de atores, é possível uma análise das interações e dinâmicas de poder que permeiam o conflito. A exploração mineral, ao impactar diretamente o meio ambiente e as comunidades locais, exige uma descrição minuciosa das implicações sociais, econômicas e ecológicas. Portanto, é fundamental que futuras investigações integrem diferentes fontes de dados e metodologias, como análises documentais e entrevistas com os atores, para proporcionar uma compreensão mais rica e contextualizada das realidades enfrentadas na região.

As limitações da pesquisa dizem respeito, sobretudo, à natureza indireta das fontes utilizadas, já que a análise se baseou majoritariamente em documentos e reportagens selecionadas, que pode não representar a diversidade completa de atores. Além disso, não houve realização de entrevistas diretas com atores envolvidos, que poderiam enriquecer substancialmente o trabalho e aprofundar nuances e informações que dificilmente seriam capturadas apenas por meio de fontes secundárias. Outro aspecto a ser considerado é a dinâmica em constante mudança dos conflitos socioambientais, que pode afetar a relevância e a atualidade das informações coletadas. Essas limitações evidenciam a necessidade de estudos adicionais que explorem essas questões de forma mais aprofundada, complementando a compreensão das interações entre os diversos atores e arranjos envolvidos na exploração mineral.

A realização de pesquisas futuras pode contribuir para um entendimento mais abrangente das controvérsias, permitindo a identificação de novas perspectivas. Como propostas para futuras investigações, sugere-se o aprofundamento da análise em duas frentes complementares: (1) a realização de pesquisas de campo com métodos etnográficos, que permitam seguir os atores e ampliar a compreensão sobre seus repertórios de resistência e estratégias de legitimação; (2) o desenvolvimento de estudos metodológicos que

explorem o potencial da cartografia de controvérsias como ferramenta de pesquisa aplicada à gestão ambiental e territorial; (3) análise documental que investigue licenças ambientais, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), decisões judiciais, Planos de Fechamento de Mina, entre outros que sejam relacionados à exploração mineral na Serra do Curral. A combinação da análise documental com métodos qualitativos, como entrevistas com especialistas e representantes de diferentes organizações, pode enriquecer ainda mais a compreensão das controvérsias e das implicações sociais e ambientais da mineração na região.

Este estudo é um ponto de partida para a construção de pesquisas sobre a Serra do Curral, entendendo-a não apenas como objeto de disputa minerária, mas como território simbólico e político, cuja preservação envolve a afirmação de direitos, modos de vida e projetos de futuro. Ao mapear os atores, dar visibilidade às redes de poder e tensionar os discursos de desenvolvimento que legitimam a mineração, o estudo contribui para o fortalecimento de uma análise crítica sobre os rumos do extrativismo em contextos de conflito ambiental.

REFERÊNCIAS

Acselrad, H. (2004). *Justiça ambiental e construção social do risco*. Relume Dumará.

Belo Horizonte. (2017). *Decreto nº 16.774, de 20 de novembro de 2017. Aprova o Estatuto da Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica*. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte.

<https://cmbhsildownload.cmbh.mg.gov.br/silinternet/servico/download/documentoDaNorma?idDocDaNorma=2c907f76640abd930164130211aa0016>

Callon, M. (1984). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review*, 32(1_suppl), 196–233. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>

Canettieri, T. (2024). Urbanização extensiva e o violento neoextrativismo no Brasil: Dez considerações sobre a explosão do conflito social brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 26, e202417. <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7397/5586>

Carneiro, R., Brasil, F. P. D., Magalhães, B. D., & Diniz, C. O. L. (2023). Struggling over Serra do Curral: ‘New extractivism’ conflicts and civil society. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, 15(1). <https://doi.org/10.5130/ccs.v15.i1.8296>

Castro, E. R. de, & Carmo, E. D. do. (2019). *Dossiê desastres e crimes da mineração em Barcarena*. Editora NAEA.
<https://naea.website/editora-naea/Livros/isbn/978-85-7143-194-2.pdf>

Coelho, M. C. N., Nunes, M. T., & Costa, K. C. (2024). Serra do Curral D'el Rey em Minas Gerais: Concorrências entre mineração e investimentos imobiliários na cidade de Belo Horizonte e no município de Nova Lima/MG. *Petróleo, Royalties e Região*, 23(2).
<https://boletimpetroleoroyaltieseregiao.ucam-campos.br/index.php/bprrr/article/view/192>

Costa, Y. N. M. (2025). *Mineração versus patrimônio: O conflito territorial na Serra do Curral-MG entre a Taquaril Mineração S.A. e o IEPHA* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa]. <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2025.278>

Custódio, M. M., & Ribeiro, J. C. J. (2021). Serra do Curral: Significados e importância de proteção. *Veredas do Direito*, 42, 97–135.
<https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2241/25306>

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In A. Acosta & E. M. Cordero (Orgs.), *Alternativas al capitalismo/colonialismo del siglo XXI* (pp. 187–225). Abya-Yala.

Latour, B. (1999a). *Jamais fomos modernos* (C. I. da Costa, Trad.; 2ª ed.). Editora 34.

Latour, B. (1999b). *Pandora's hope: Essays on the reality of science studies*. Harvard University Press.

Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.

Latour, B. (2012). *Reagregando o social: Uma introdução à teoria ator-rede*. EDUFBA; EDUSC.

Law, J. (1992). Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy and heterogeneity. *Systems Practice*, 5(4), 379–393.

Leff, E. (2001). *Saber ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Vozes.

Lopes, M. B. (2025). Desmoronar o horizonte. *Artefilosofia*, 19(37), 3–16.
<https://doi.org/10.69640/raf.v19i37.7041>

Mafra, G. A. (2010). Sinalização interpretativa como ferramenta de educação patrimonial em parques urbanos: O caso do Parque da Serra do Curral de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, 3(2), 315–330.
<https://doi.org/10.34024/rbecotur.2010.v3.5877>

Marent, B. R., Lamounier, W. L., & Gontijo, B. M. (2011). Conflitos ambientais na Serra do Gandarela, Quadrilátero Ferrífero – MG: Mineração x preservação. *Revista Geografias*. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13311>

Marres, N. (2007). The issues deserve more credit: Pragmatist contributions to the study of public involvement in controversy. *Social Studies of Science*, 37(5), 759–780.

Motta, F. M. (s.d.). O conflito sobre a Serra do Gandarela: Uma análise deliberativa sistêmica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 36(105). <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nTKLhQ6dXxMkqvLB9SqtKxw/>

Porto-Gonçalves, C. W. (2006). *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Civilização Brasileira.

Santos, T. A., Andrade, A. A., Pettersen, C., Carvalho, H. C., & Maia, F. F. (2011). O Bairro Belvedere como compartimento da paisagem de Belo Horizonte: Proposta de uma visão integrada. *Revista Geografar*, 6(2). <https://doi.org/10.5380/geografar.v6i2.22475>

Venturini, T. (2010). Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory. *Public Understanding of Science*, 19(3), 258–273. <https://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/09/Venturini-Diving-in-Magma.pdf>

Zhour, A. (2019). Desregulação ambiental e desastres da mineração no Brasil: Uma perspectiva da Ecologia Política. In E. R. de Castro & E. do Carmo (Eds.), *Dossiê desastres e crimes da mineração em Barcarena, Mariana e Brumadinho* (pp. 43–52). NAEA Editora.

Zhour, A., & Laschewski, K. (2010). *Conflitos ambientais*. <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/ZHOUR%20LASCHESKI - Conflitos Ambientais.pdf>

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

Violência e desigualdade no Rio de Janeiro: um olhar sobre gênero, raça e desenvolvimento

Thyago Santana⁹

RESUMO

Este artigo analisa as dinâmicas da violência no estado do Rio de Janeiro a partir de dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), buscando compreender como desigualdades associadas a gênero, raça e faixa etária se relacionam com padrões de vitimização e vulnerabilidade social. A pesquisa adota abordagem quantitativa, descritiva e exploratória, utilizando dados secundários disponibilizados pelo ISP-RJ. Os resultados indicam crescimento de 97,4% nos registros de feminicídio e predominância de jovens negros entre as vítimas de letalidade decorrente da ação de agentes do Estado. Os achados sugerem que a violência não constitui apenas um problema de segurança pública, mas também uma expressão das desigualdades estruturais que limitam oportunidades, restringem capacidades e comprometem o desenvolvimento humano. O estudo articula evidências empíricas com o debate teórico sobre desigualdade de oportunidades e desenvolvimento econômico, contribuindo para a compreensão das relações entre violência e exclusão social no contexto fluminense.

Palavras-chave: Violência; Desigualdade social; Gênero; Raça; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This article analyzes the dynamics of violence in the state of Rio de Janeiro using data from the Rio de Janeiro State Institute of Public Security (ISP-RJ), seeking to understand how inequalities associated with gender, race, and age relate to patterns of victimization and social vulnerability. The study adopts a quantitative, descriptive, and exploratory approach based on secondary data provided by ISP-RJ. The results indicate a 97.4% increase in femicide records and a predominance of young Black individuals among victims of lethal violence resulting from state action. The findings suggest that violence should be understood not only as a public security issue but also as an expression of structural inequalities that limit opportunities, restrict capabilities, and hinder human development. The study combines empirical evidence with theoretical debates on inequality of opportunity and economic development, contributing to a broader understanding of the relationship between violence and social exclusion in Rio de Janeiro.

Keywords: Violence; Social Inequality; Gender; Race; Rio de Janeiro.

[Submetido em 21-04-2026 – Aceito em: 01-06-2026 – Publicado em: 15-07-2026]

⁹ Bacharel em Turismo/UNINOVE, Bacharel em Marketing/UNIGRANRIO Graduando em Turismo/ UNIRIO, Mestrando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/UFRJ, Mestrando em Ecoturismo e Conservação/UNIRIO. thyago.lima@pped.ufrj.com

1 - Introdução

A relação entre desigualdade social e violência constitui um dos principais desafios ao desenvolvimento humano e econômico no Brasil. No estado do Rio de Janeiro, em especial, essas dimensões existem de forma complexa, refletindo dinâmicas históricas de exclusão, vulnerabilidade e discriminação. A persistência de altos índices de violência, de feminicídio e de ações policiais com vítimas negras e jovens revela que as desigualdades estruturais continuam a moldar o acesso a direitos e a determinar as condições de vida da população.

Sob essa perspectiva, compreender a violência como fenômeno social implica ir além da leitura puramente criminal e reconhecer também seus vínculos com as desigualdades de oportunidades conceito amplamente debatido por autores como Roemer (1998), que a define como a distribuição desigual das circunstâncias que moldam as trajetórias individuais, e Sen (1999), que entende o desenvolvimento como a expansão das liberdades reais das pessoas. A violência, nesse sentido, não é apenas um sintoma de insegurança, mas uma forma de privação de liberdades e de limitação das capacidades humanas.

No caso brasileiro e latino-americano, a literatura de Bourguignon, Ferreira e Menendez (2007) e Ferreira e Gignoux (2011) mostra que fatores como gênero, raça e território desempenham um papel importante na reprodução das desigualdades, tornando-as persistentes mesmo diante de políticas redistributivas. Essa abordagem se conecta a estudos contemporâneos que discutem o impacto das normas sociais sobre a desigualdade de gênero (Duflo, 2012; Bertrand, 2018; Codazzi, Pero & Sant'Anna, 2018) e também, a intersecção entre políticas públicas, raça e renda (Derenoncourt & Montialoux, 2021).

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo analisar como as desigualdades de gênero e raça se manifestam nas dinâmicas da violência no estado do Rio de Janeiro, utilizando dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ). A pesquisa busca articular evidências empíricas e reflexão teórica, interpretando a violência como uma expressão das desigualdades estruturais que limitam o desenvolvimento econômico e social.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem quantitativa, descritiva e exploratória, utilizando dados secundários disponibilizados pelo Instituto de Segurança

Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ). Em razão das diferenças existentes entre as séries históricas disponibilizadas pelas bases consultadas, os períodos analisados variam de acordo com a disponibilidade dos dados públicos para cada indicador. Os resultados evidenciam a persistência de elevados índices de violência de gênero e a forte concentração da letalidade decorrente da ação de agentes do Estado entre jovens negros. Os resultados sugerem que a violência opera simultaneamente como consequência e mecanismo de reprodução das desigualdades estruturais, limitando oportunidades, restringindo capacidades e comprometendo o desenvolvimento humano.

2. Revisão da Literatura

A discussão sobre desigualdade e desenvolvimento econômico ocupa posição central nos estudos contemporâneos sobre crescimento, bem-estar e inclusão social. Entre as contribuições mais influentes destacam-se as de Roemer (1998) e Sen (1999). Para Roemer, a desigualdade de oportunidades constitui uma barreira estrutural ao desenvolvimento, uma vez que o acesso desigual a recursos, direitos e condições de partida influencia profundamente as trajetórias individuais e limita as possibilidades de mobilidade social. Sen (1999), por sua vez, amplia esse debate ao compreender o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais das pessoas. Sob essa perspectiva, pobreza, exclusão social e violência representam formas de privação que restringem capacidades e impedem o exercício pleno da cidadania.

No contexto latino-americano, Bourguignon, Ferreira e Menendez (2007) e Ferreira e Gignoux (2011) demonstram que as desigualdades não se explicam apenas por diferenças de renda, mas também pelas condições iniciais de cada indivíduo, como gênero, raça e território. Essa literatura evidencia que, em países marcados por fortes assimetrias sociais, como o Brasil, a persistência das desigualdades está associada à insuficiência de políticas públicas capazes de compensar desvantagens estruturais. Dessa forma, desigualdades de oportunidades tendem a se converter em desigualdades de resultados, afetando o acesso à educação, ao mercado de trabalho, à renda e à própria segurança pessoal.

A literatura sobre gênero e desenvolvimento também evidencia como normas sociais e instituições moldam os diferenciais de poder e participação feminina. Duflo (2012) argumenta que existe um círculo vicioso entre desigualdade e falta de empoderamento, no

qual a ausência de autonomia econômica reforça a vulnerabilidade social e política das mulheres. Bertrand (2018), ao discutir o chamado “teto de vidro”, demonstra que a desigualdade de gênero não decorre apenas de preferências individuais, mas também de contextos institucionais e culturais que reproduzem assimetrias e limitam o avanço das mulheres na esfera econômica e pública. Em linha semelhante, Codazzi, Pero e Sant’Anna (2018) analisam o papel das normas sociais brasileiras na participação feminina, demonstrando que a persistência de estereótipos e responsabilidades desiguais relacionadas ao trabalho doméstico contribui para a manutenção de diferenças salariais e ocupacionais.

No campo da desigualdade racial, Derenoncourt e Montialoux (2021) demonstram que políticas públicas capazes de reduzir disparidades econômicas podem produzir efeitos relevantes sobre a inclusão social de grupos historicamente marginalizados. Complementando essa perspectiva, Almeida (2019) argumenta que o racismo não deve ser compreendido apenas como resultado de atitudes individuais, mas como elemento estrutural da organização econômica, política e social. Nessa interpretação, o racismo integra o funcionamento das instituições e contribui para a reprodução de desigualdades históricas, influenciando o acesso a oportunidades, direitos e mecanismos de proteção social.

Essa discussão pode ser aprofundada a partir da perspectiva da interseccionalidade proposta por Akotirene (2019). Segundo a autora, desigualdades relacionadas à raça, gênero e classe não atuam de forma isolada, mas se articulam simultaneamente na produção de vulnerabilidades específicas. Tal abordagem permite compreender que determinados grupos sociais estão expostos a formas múltiplas e sobrepostas de exclusão, o que contribui para explicar padrões diferenciados de vitimização e acesso desigual à proteção estatal.

Evidências recentes reforçam a centralidade dessas questões para a compreensão da violência no Brasil. O Atlas da Violência 2026 destaca que a violência letal continua incidindo de maneira desproporcional sobre grupos historicamente vulnerabilizados, especialmente jovens negros e mulheres, revelando a persistência de desigualdades estruturais relacionadas à raça, gênero e território. Os dados sugerem que a distribuição dos riscos de vitimização não ocorre de forma aleatória, mas acompanha padrões históricos de exclusão social e econômica, reforçando ciclos de vulnerabilidade e restrição de oportunidades.

A partir dessas contribuições, é possível compreender que a violência, especialmente quando marcada por recortes de gênero e raça, não constitui apenas um fenômeno criminal ou de segurança pública. Trata-se também de uma expressão concreta das desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira. Sob a ótica da desigualdade de oportunidades, do racismo estrutural e da interseccionalidade, a vulnerabilidade à violência pode ser interpretada como uma forma de exclusão social que limita liberdades, reduz capacidades e impõe custos significativos ao desenvolvimento humano. Essa abordagem oferece o quadro teórico que orienta a interpretação dos dados empíricos analisados neste estudo.

3 - A Digitalização do Serviço Público

Esta pesquisa tem caráter descritivo e exploratório, com base em dados secundários disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), por meio das plataformas ISP Mulher RJ e ISP Conecta RJ. O período analisado varia conforme a disponibilidade dos dados públicos disponibilizados pelo ISP-RJ, abrangendo séries históricas compreendidas entre 2014 e 2025, de acordo com cada indicador analisado.

O estudo adota uma abordagem quantitativa a partir da análise estatística descritiva e da observação de padrões temporais, raciais, etários e de gênero, de modo a identificar as principais tendências e desigualdades que caracterizam os fenômenos de violência no estado. Os dados foram sistematizados em séries históricas e apresentados em forma de gráficos e tabelas, permitindo a visualização de oscilações e picos de ocorrência ao longo do tempo.

Além da dimensão descritiva, o artigo adota uma interpretação analítica, articulando os achados empíricos com a literatura sobre desigualdade de oportunidades (Roemer, 1998; Bourguignon, Ferreira & Menendez, 2007) e desenvolvimento humano (Sen, 1999), bem como com estudos sobre gênero e normas sociais (Duflo, 2012; Bertrand, 2018; Codazzi, Pero & Sant'Anna, 2018). Essa combinação de evidência empírica e reflexão teórica busca compreender a violência não apenas como evento puramente criminal, mas como expressão de desigualdades estruturais e barreira ao desenvolvimento socioeconômico.

As variáveis analisadas nessa pesquisa incluem sexo, raça/cor, faixa etária, escolaridade

e natureza da ocorrência criminal. Essas informações foram utilizadas para identificar padrões de vitimização e possíveis associações entre violência e desigualdades sociais.

Reconhece-se, contudo, algumas limitações inerentes ao uso de bases secundárias, como a possibilidade de subnotificação de casos, lacunas em variáveis sociodemográficas (como raça e escolaridade) e diferenças de registro entre os períodos analisados. Ainda assim, a base de dados do ISP constitui uma das fontes mais abrangentes e confiáveis para análise da violência no estado, possibilitando interpretações relevantes sobre a relação entre desigualdade, gênero, raça e segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

O recorte temporal adotado neste estudo foi definido a partir da disponibilidade dos dados públicos disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ). Como as diferentes bases utilizadas apresentam séries históricas com períodos distintos de cobertura e atualização, optou-se por trabalhar com os intervalos temporais disponíveis para cada indicador analisado. Dessa forma, eventuais diferenças entre os recortes temporais empregados ao longo do artigo não decorrem de uma escolha analítica arbitrária, mas das limitações inerentes à disponibilização dos dados oficiais em acesso público. Além disso, a pesquisa utiliza predominantemente dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), não realizando cruzamento sistemático com outras bases nacionais, como DataSUS ou o Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Embora essa opção metodológica seja suficiente para os objetivos deste estudo, futuras pesquisas poderão aprofundar as análises por meio da triangulação entre diferentes fontes de dados.

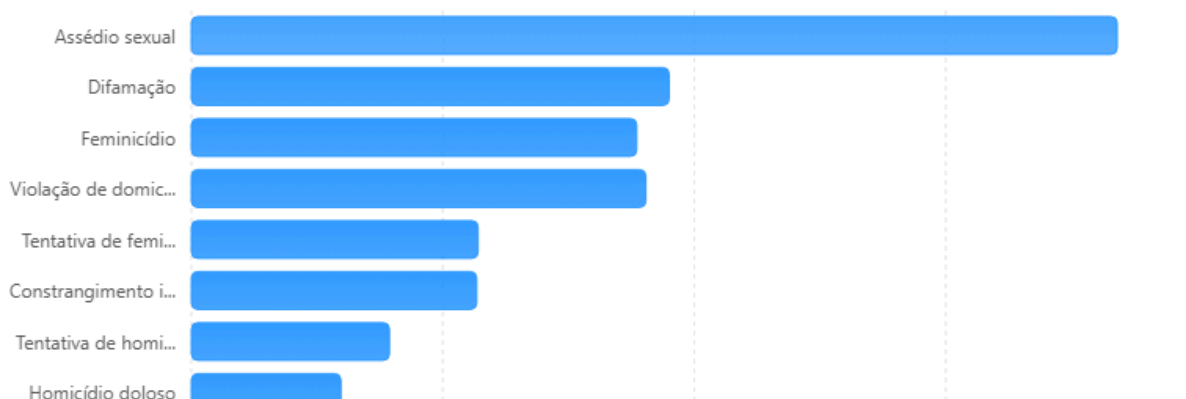
4. Panorama da violência no Rio de Janeiro: Resultados e discussão

4.1 Evolução temporal da violência contra a mulher (2018-2025)

Segundo dados do ISPMulher do estado do Rio de Janeiro, os registros de violência contra a mulher permaneceram elevados ao longo do período analisado, apresentando crescimento em diferentes modalidades de ocorrência.

Foram analisados dois períodos da série histórica, começando por Janeiro de 2018, a Dezembro de 2020, e o período de Janeiro de 2021 a Agosto de 2025.

Gráfico 1 - Evolução dos registros de violência contra a mulher



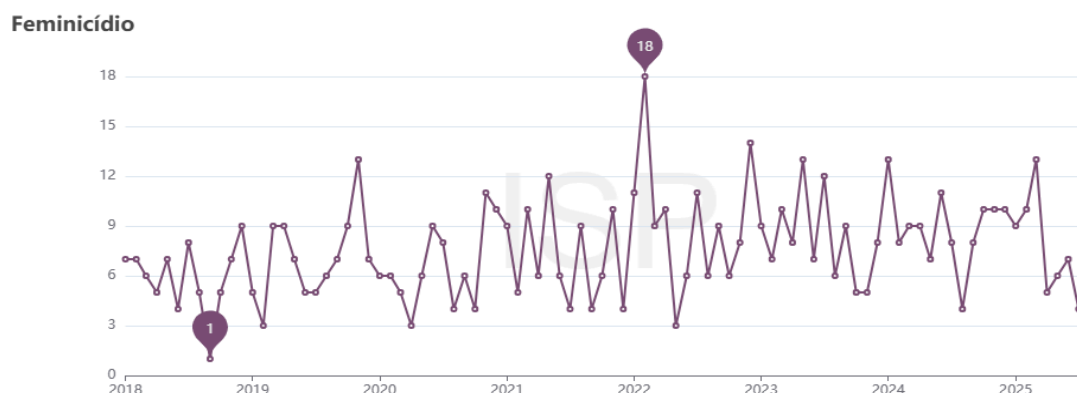
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do ISPMulherRJ

Dentre os crimes que apresentaram maior crescimento, destaca-se o aumento das denúncias de assédio sexual (202,5%) e dos registros de feminicídio (97,4%). Esses resultados evidenciam a persistência de diferentes formas de violência contra a mulher no estado do Rio de Janeiro. No caso do assédio sexual, a literatura sobre desigualdade de gênero sugere que esse tipo de violência pode produzir impactos sobre a inserção, permanência e progressão das mulheres no mercado de trabalho. Nos termos da legislação brasileira, o crime de assédio sexual ocorre quando um superior hierárquico utiliza sua posição para constranger alguém com o objetivo de obter vantagem ou favorecimento sexual. Ressalta-se que esse crime não deve ser confundido com a importunação sexual, que possui tipificação penal distinta. Conforme definido pelo Art. 216-A do Código Penal, o assédio sexual caracteriza-se pelo constrangimento realizado por superior hierárquico com objetivo de obter vantagem ou favorecimento sexual.

O crescimento dos registros pode refletir tanto a persistência dessas formas de violência quanto uma ampliação dos mecanismos de denúncia e visibilidade institucional. Ainda assim, a magnitude dos aumentos observados sugere que a violência de gênero permanece como desafio relevante para as políticas públicas voltadas à proteção das mulheres no estado.

4.2 Feminicídio: Uma Análise da Série histórica de 2018 a 2024

Figura 2: Gráfico da série histórica dos crimes de feminicídio ocorridos no estado do Rio de Janeiro de Janeiro de 2018 a Agosto de 2025.



Fonte: ISPMulherRJ

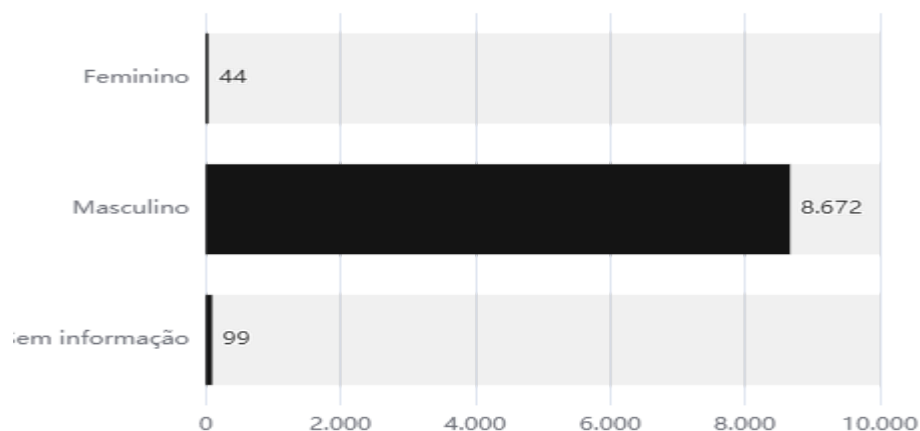
A série histórica dos casos de feminicídio no estado do Rio de Janeiro, apresentada na Figura 2 mostra que existe um comportamento oscilante ao longo do período analisado (2018–2025). Observa-se um número relativamente baixo de registros no início da série, com um mínimo de 1 caso em determinado mês de 2018, seguido por uma tendência de aumento e flutuação nos anos seguintes. O pico mais expressivo ocorre em 2022, quando o número de casos registrados atinge 18 ocorrências em um único mês, o maior valor do período.

Após esse ápice, o comportamento da série mantém-se volátil, com variações mensais que indicam ausência de uma tendência clara de queda sustentada. Mesmo com pequenas reduções pontuais, os níveis de feminicídio permanecem elevados e relativamente estáveis entre 2023 e 2025, sugerindo a persistência do problema. Nesse contexto, a contribuição de Davis (2016) é relevante ao argumentar que as experiências de violência contra as mulheres não podem ser compreendidas de forma homogênea, uma vez que raça, gênero e classe influenciam simultaneamente as formas de vulnerabilidade enfrentadas por diferentes grupos femininos.

4.3 Padrões da violência: Uma Análise de Dados

Nessa etapa, foram analisados os dados disponíveis de violências que resultaram no óbito de indivíduos por agentes do estado, num marco temporal de Janeiro de 2018 a Dezembro de 2024.

Figura 3: Gênero de mortes resultadas por ações de agentes do estado.

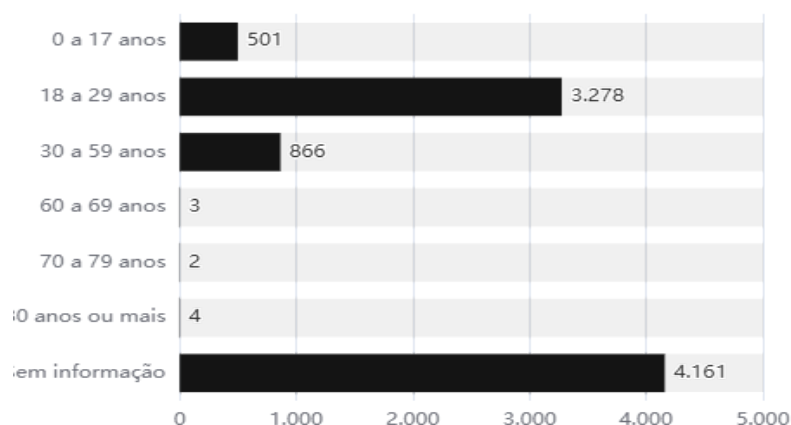


Fonte: ISPConectaRJ

Na aba de gênero, mulheres não são a maioria dessas mortes, num marco temporal de seis anos, foram registrados 44 óbitos de mulheres, contra 8.672 mortes de homens por agentes do estado. Esse padrão sugere que a letalidade decorrente da ação estatal se concentra majoritariamente sobre homens jovens, característica amplamente observada na literatura brasileira sobre violência letal.

A Figura 4 apresenta a distribuição etária dos indivíduos mortos em decorrência de ações de agentes do Estado.

Figura 4: Idade de indivíduos mortos por agentes do estado



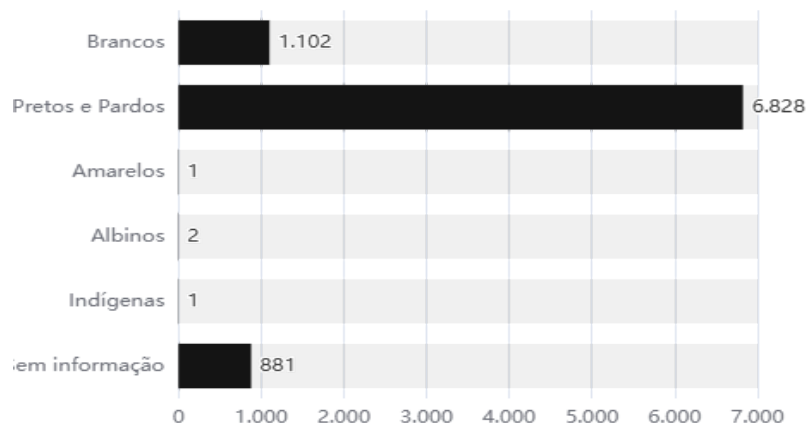
Fonte: ISPConectaRJ

Das mortes que se tem informação registrada no período delimitado (2018 - 2024), se tem um padrão claro: a maior parte das mortes são de indivíduos de 18 a 29 anos, porém, 4.161 indivíduos não tem suas idades registradas.

A concentração das vítimas na faixa etária de 18 a 29 anos sugere que a violência letal decorrente da ação estatal incide de forma particularmente intensa sobre a juventude. Esse resultado converge com os achados do Atlas da Violência (2026), que identifica os jovens, especialmente os jovens negros, como o principal grupo exposto à violência letal no Brasil. Sob a perspectiva da desigualdade de oportunidades proposta por Roemer (1998), a perda precoce de vidas nessa faixa etária representa não apenas um problema de segurança pública, mas também uma limitação ao desenvolvimento humano, uma vez que atinge indivíduos em fase de inserção educacional, profissional e econômica.

A seguir, apresenta-se a aba onde é exibida a raça dos indivíduos mortos por ações de agentes do estado:

Figura 5: Raça de indivíduos mortos por agentes do estado



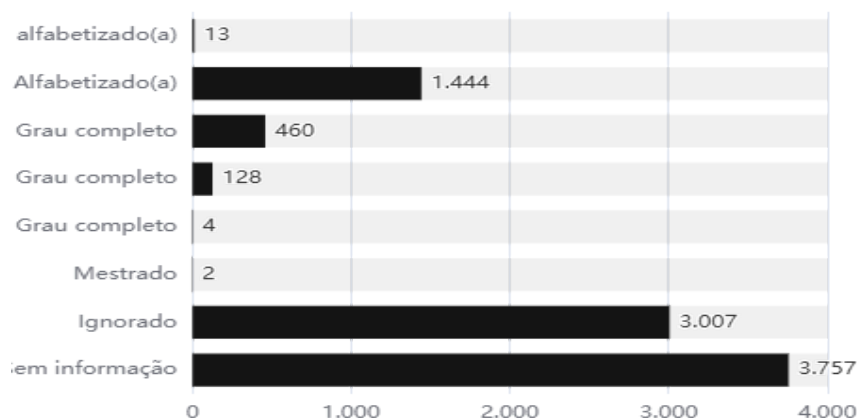
Fonte: ISPConectaRJ

Há um padrão claro: a maior parte dos óbitos são de pretos e pardos, totalizando 6.828 mortos, contra 1.102 óbitos de brancos, com 881 indivíduos que não tiveram essa informação registrada. Esse padrão dialoga com a interpretação de Almeida (2019), para quem o racismo estrutural não se manifesta apenas por atitudes individuais, mas também pela forma como instituições e relações sociais distribuem proteção, vulnerabilidade e acesso a direitos. A predominância de vítimas negras, jovens e com baixa escolaridade sugere a existência de padrões diferenciados de exposição à violência letal, concentrados em grupos historicamente vulnerabilizados. Esse resultado reforça a hipótese de que determinados segmentos da população se encontram mais expostos aos riscos de vitimização letal, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais persistentes.

Vale ressaltar que os resultados observados para o Rio de Janeiro convergem com os achados recentes do Atlas da Violência (2026), que apontam a juventude negra como principal grupo afetado pela violência letal no Brasil. Essa convergência sugere que os padrões observados no estado não representam uma realidade isolada, mas refletem tendências estruturais verificadas em escala nacional.

Abaixo, a escolaridade dos indivíduos:

Figura 6: Escolaridade dos indivíduos mortos por agentes do estado



Fonte: ISPConectaRJ

Embora os dados de escolaridade apresentem elevada proporção de registros ignorados, observa-se uma concentração de vítimas em níveis educacionais mais baixos. Esse resultado dialoga com a literatura sobre desigualdade de oportunidades, segundo a qual o acesso desigual à educação constitui um dos principais mecanismos de reprodução das vulnerabilidades sociais. Sob essa perspectiva, a violência letal não afeta apenas indivíduos, mas também reforça trajetórias de exclusão historicamente associadas a menores níveis de escolarização.

Os dados do ISP apresentam limitações metodológicas quanto a essa variável. Constata-se que a escolaridade foi classificada como 'ignorada' para 3.007 indivíduos. Além disso, dentre os mais de 8 mil óbitos registrados, apenas 1.444 vítimas foram identificadas como alfabetizadas, deixando uma lacuna substancial de 3.757 registros sem essa especificação.

Os resultados apresentados revelam a persistência de padrões de violência fortemente marcados por desigualdades de gênero e raça no estado do Rio de Janeiro. A análise da série histórica de feminicídios (2018 - 2025) demonstra que, mesmo diante de diversos

avanços, como a própria Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015) e a expansão das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, as ocorrências seguem em um patamar elevado, sem a existência de uma tendência de redução consistente. O aumento expressivo observado em 2022, seguido de estabilidade nos anos posteriores, indica que a violência de gênero se mantém como fenômeno estrutural e não meramente conjuntural.

Essa persistência pode ser interpretada à luz do que Duflo (2012) define como o "círculo vicioso entre desigualdade e falta de empoderamento feminino", no qual a literatura interpretada por Duflo (2012) sugere que a violência pode operar como mecanismo de controle social que limita a participação das mulheres na economia e também na vida pública. Bertrand (2018), quando discute as normas sociais e o "teto de vidro" nas relações de gênero, reforça que a desigualdade não é apenas resultado de escolhas individuais, mas de contextos institucionais e principalmente, culturais, que reproduzem hierarquias e diversas restrições de poder. Assim, a violência de gênero no estado do Rio de Janeiro pode ser compreendida como manifestação extrema dessas assimetrias.

Vale dizer que a concentração da vitimização entre jovens negros pode ser interpretada a partir da perspectiva interseccional de Akotirene (2019), segundo a qual raça, idade e condição socioeconômica interagem na produção de vulnerabilidades específicas.

Os dados referentes à letalidade decorrente da ação de agentes do Estado também expõem a intersecção entre raça, classe e vulnerabilidade social. Cabe destacar que os resultados apresentados devem ser interpretados com cautela diante das limitações inerentes às bases de dados utilizadas. A possibilidade de subnotificação, especialmente nos casos de violência de gênero, pode influenciar os quantitativos observados, uma vez que fatores sociais, institucionais e culturais frequentemente dificultam o registro formal das ocorrências. Dessa forma, os números apresentados podem não refletir integralmente a magnitude real do fenômeno analisado.

A predominância de vítimas negras e jovens, sendo que os dados de escolaridade apresentam elevada proporção de registros incompletos, sugere a existência de padrões diferenciados de exposição à violência letal, concentrados em grupos historicamente vulnerabilizados.

Esses gráficos exibidos acima, dialogam com a literatura sobre desigualdade de oportunidades (Roemer, 1998; Bourguignon, Ferreira & Menendez, 2007), segundo a qual o

acesso desigual a recursos e direitos básicos perpetua trajetórias de exclusão e reproduz ciclos de pobreza e violência. Nesse sentido, os resultados sugerem uma associação entre letalidade estatal e contextos marcados por desigualdades sociais persistentes, sem que seja possível estabelecer relações causais a partir dos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa.

Vale ressaltar que sob a perspectiva da interseccionalidade proposta por Akotirene (2019), esses resultados não devem ser interpretados a partir de categorias isoladas. A sobreposição entre raça, faixa etária e condição socioeconômica produz formas específicas de vulnerabilidade, contribuindo para explicar a concentração da vitimização em determinados grupos sociais.

À luz da perspectiva de Sen (1999), o desenvolvimento deve ser entendido como a ampliação das liberdades reais de escolha e ação das pessoas. Sob esse prisma, a persistência de altos índices de feminicídio e letalidade violenta constitui uma grave limitação às liberdades individuais e coletivas. A violência restringe a capacidade das pessoas de viverem sem medo, de acessar oportunidades econômicas e de participar plenamente da vida pública.

Os resultados também dialogam com a literatura sobre desigualdade de gênero no mercado de trabalho. Codazzi *et. al* (2018) destacam que normas sociais rígidas e ambientes de responsabilidade do estado que são pouco inclusivos reduzem a participação feminina e reforçam assimetrias salariais. O aumento da violência de gênero observado nos dados pode ser interpretado como um indicador da persistência de desigualdades estruturais que também afetam a autonomia econômica e a participação feminina no mercado de trabalho.

O crescimento de 202,5% nos registros de assédio sexual observado no período analisado sugere a persistência de formas de violência de gênero no estado do Rio de Janeiro. Considerando que a literatura associa ambientes hostis à redução da autonomia e da mobilidade feminina, esses resultados podem ser interpretados como evidências compatíveis com a existência de desigualdades estruturais que afetam a participação das mulheres na esfera econômica e social. Ressalta-se, contudo, que os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa não permitem estabelecer relações causais entre as variáveis analisadas.

No campo da violência racial, os achados do ISP indicam que jovens negros continuam sendo as principais vítimas de ações letais do Estado. Essa realidade converge com estudos de Derenoncourt e Montialoux (2021), que demonstram como as políticas públicas que reduzem desigualdades raciais, como o acesso à educação, têm efeitos diretos na diminuição de vulnerabilidades e na ampliação de oportunidades. Esses resultados são compatíveis com a literatura que aponta a importância de políticas de proteção e inclusão racial para a redução de desigualdades e vulnerabilidades sociais.

5. Conclusão

A análise das séries históricas do ISP-RJ evidencia que a violência no estado do Rio de Janeiro reflete desigualdades estruturais de gênero e raça que persistem ao longo do tempo. Os altos índices de feminicídio e de letalidade policial contra jovens negros e de baixa escolaridade indicam que a desigualdade de oportunidades permanece como um grande obstáculo ao desenvolvimento humano e também, econômico.

À luz da literatura revisada, especialmente de Sen (1999) e Roemer (1998), pode-se compreender que a violência não é apenas uma manifestação de insegurança pública, mas um indicador de privação de liberdades e de exclusão social. Nesse sentido, políticas públicas voltadas à redução da desigualdade de gênero e à inclusão racial devem ser compreendidas como instrumentos de extrema importância ao desenvolvimento, capazes de romper com os ciclos de vulnerabilidade e violência que limitam a cidadania no Brasil, em especial, dos grupos citados ao longo deste trabalho.

Além disso, os resultados reforçam a importância de políticas públicas integradas que articulem segurança pública, educação, inclusão social e promoção da igualdade racial e de gênero. A concentração da vitimização em grupos específicos da população sugere que estratégias voltadas exclusivamente para o enfrentamento da criminalidade tendem a ser insuficientes para lidar com as causas estruturais do problema. Nesse sentido, a redução das desigualdades de oportunidades, a ampliação do acesso a direitos e o fortalecimento de mecanismos de proteção social podem contribuir não apenas para a diminuição da violência, mas também para a construção de trajetórias mais inclusivas de desenvolvimento humano e econômico.

Financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Referências

Akotirene, C. (2019). *Interseccionalidade*. Pólen.

Almeida, S. L. de. (2019). *Racismo estrutural*. Pólen.

Bertrand, M. (2018). Coase lecture – The glass ceiling. *Economica*, 85(338), 205–231. <https://doi.org/10.1111/ecca.12264>

Borges, J. (2019). *O que é encarceramento em massa?* Letramento.

Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G., & Menendez, M. (2007). Inequality of opportunity in Brazil. *Review of Income and Wealth*, 53(4), 585–618.

Brasil. (2001). *Lei n° 10.224, de 15 de maio de 2001. Altera o Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), incluindo o crime de assédio sexual*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10224.htm

Brasil. (2015). *Lei n° 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n° 2.848/1940 para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm

Cerqueira, D., & Bueno, S. (Coords.). (2026). *Atlas da violência 2026*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Codazzi, K., Pero, V., & Sant’Anna, A. A. (2018). Social norms and female labor participation in Brazil. *Review of Development Economics*, 22(4), 1513–1535. <https://doi.org/10.1111/rode.12508>

Davis, A. (2016). *Mulheres, raça e classe*. Boitempo.

- Derenoncourt, E., & Montialieux, C. (2021). Minimum wages and racial inequality. *The Quarterly Journal of Economics*, 136(1), 169–228.
- Duflo, E. (2012). Women empowerment and economic development. *Journal of Economic Literature*, 50(4), 1051–1079. <https://doi.org/10.1257/jel.50.4.1051>
- Ferreira, F. H. G., & Gignoux, J. (2011). The measurement of inequality of opportunity: theory and an application to Latin America. *Review of Income and Wealth*, 57(4), 622–657.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2025). *Anuário brasileiro de segurança pública 2025*. FBSP.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2025). *Atlas da violência 2025*. IPEA.
- Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. (2025). *ISP Mulher RJ e ISP Conecta RJ*. <https://ispconecta.rj.gov.br/>
- Roemer, J. E. (1998). *Equality of opportunity*. Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Entrevista – Estado, Organizações e Sociedade.

Entrevista com Michael Löwy

Claudio Gurgel¹⁰
Sérgio Montalvão¹¹
Marcelo Schmidt¹²

RESUMO

É com grande honra que a Revista EAS apresenta aos seus leitores uma entrevista com o sociólogo Michael Löwy. Nascido em São Paulo e radicado na França, onde atua como Diretor de Pesquisas Emérito no Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) e leciona na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Löwy é uma das vozes mais influentes, originais e respeitadas do pensamento crítico contemporâneo global.

ABSTRACT

It is with great honor that the EAS Journal (Revista Estudos de Administração e Sociedade) presents to its readers an interview with the sociologist Michael Löwy. Born in São Paulo and based in France, where he serves as Research Director Emeritus at the Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) and teaches at the École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Löwy is one of the most influential, original, and respected voices in contemporary global critical thought.

¹⁰ Professor Titular da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, da Universidade Federal Fluminense (UFF), Editor da Seção Estado Organizações e Sociedade da Revista Estudos de Administração e Sociedade. claudiogurgel@id.uff.br

¹¹ Professor Associado da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, da Universidade Federal Fluminense (UFF). Editor-chefe da Revista Estudos de Administração e Sociedade. sergiomontalvao@id.uff.br

¹² Pós-doutorando do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF). marcelo.schmidt.cathoud@gmail.com

1. Nos anos 50 e 60, o senhor viveu a efervescência da USP e participou, ao lado de outros intelectuais da sua geração, do "Seminário d'O Capital". De que maneira essa experiência, que teve como propósito ler os textos originais de Marx, evitando simplificações e dogmatismos, contribuiu para a sua leitura do marxismo?

Minha descoberta do marxismo é bem anterior ao "Seminário do Capital". Em 1954, aos 16 anos de idade, eu descubro os escritos de Marx, a começar pelo Manifesto Comunista. Pouco depois conheci Paul Singer, que me introduziu aos escritos de Rosa Luxemburgo, uma versão do marxismo livre de dogmatismos. A partir de 1955 passei a militar em uma pequena organização marxista, "luxemburguista", a Liga Socialista Independente.

Nestes anos, 1955-56, li vários escritos de Marx, sobretudo relacionados com a luta de classes: As Lutas de Classes na França de 1848 a 1850, O 18 Brumário de Luís Bonaparte, A Guerra Civil na França em 1871. Portanto, quando entrei na Faculdade de Filosofia da USP já tinha um certo conhecimento do marxismo, que me permitiu tomar uma distância crítica em relação à sociologia burguesa (Durkheim, etc.). Alguns dos cursos da USP eram interessantes (Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni, Antônio Cândido, Aziz Simão), mas minha formação marxista se dava fora da universidade.

Comecei a me interessar pelo Jovem Marx, os escritos de 1844-46, de caráter filosófico-político. Meu primeiro artigo, publicado em 1961 na Revista Brasiliense, foi sobre o Jovem Marx. Descobri, por volta de 1958, os escritos de Lucien Goldmann, sociólogo marxista heterodoxo, que me empolgaram. Mas só vim a descobrir a crítica da economia política de Marx no "Seminário do Capital". Esta experiência foi limitada, porque só convidaram alguns estudantes a participar do Seminário quando estavam lendo o volume II d'O Capital. Não creio que tenha contribuído muito para minha leitura do marxismo, posto que nos anos seguintes meu interesse era mesmo o Jovem Marx, que foi o tema do doutorado que fiz na Sorbonne com Lucien Goldmann.

2. Em seu livro A Guerra dos Deuses, o senhor defende que há uma

"afinidade eletiva" entre a mística cristã e o marxismo. Entretanto, nas últimas décadas, vimos o avanço do neopentecostalismo conservador e uma perda de espaço das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Diante desse cenário, como o senhor enxerga o destino da Teologia da Libertação hoje?

As afinidades eletivas se tornam efetivas em determinada conjuntura histórica. Foi a Revolução Cubana que abriu um período histórico de lutas emancipadoras na América Latina, e é neste contexto que se dá, a partir de 1960, a aproximação de muitos cristãos ao marxismo. O cristianismo da libertação como movimento sociorreligioso vai se desenvolver no curso dos anos 60 e 70 em toda a América Latina. A teologia da libertação, depois de 1971, é um reflexo desta experiência e uma reflexão sobre ela.

A política conservadora e a hostilidade à teologia da libertação de Wojtyla e de Ratzinger vão reduzir o impacto do cristianismo da libertação e facilitar o desenvolvimento das Igrejas neopentecostais reacionárias. Entretanto, a influência do cristianismo da libertação persiste, sobretudo no Brasil, nas pastorais da Igreja (pastoral da terra, pastoral operária, etc.), nas CEBs e em vários movimentos sociais como o MST. Além da atividade de teólogos importantes, como Leonardo Boff e Frei Betto, cuja influência sociorreligiosa é muito ampla.

3. O senhor é conhecido por defender um "marxismo plural" e heterodoxo. Um ponto central da sua trajetória é o seu vínculo com as vanguardas modernistas, especialmente o Surrealismo. Como o senhor concebe essa relação entre a crítica social de Marx e a rebeldia estética do modernismo?

O Surrealismo não se considera como uma das "vanguardas modernistas". Estas — o cubismo, o fauvismo, o expressionismo, o futurismo — eram "rebeldias estéticas", geralmente de curta duração. O Surrealismo se define como um movimento bem mais amplo: trata-se de uma visão do mundo, de uma tentativa radical de unificar a transformação do mundo (Marx) e a mudança da vida (Rimbaud). Herdeiro do romantismo, o Surrealismo busca, como este, o "reencantamento do mundo", não pela estética, mas pela poesia universal, pelo sonho, pela magia, pelo amor louco, pela revolta e pela revolução. Um movimento que nasce em 1924, com o Primeiro Manifesto Surrealista de André Breton, mas que continua ativo até hoje, um século mais tarde, inclusive no

Brasil.

Esta dimensão revolucionária do Surrealismo toma, no primeiro momento, um caráter libertário. Walter Benjamin, em seu ensaio sobre o Surrealismo de 1929, escrevia: "Desde Bakunin, a Europa não tem mais uma ideia radical de liberdade. Os surrealistas a têm". Mas, no curso dos anos 1920, Breton e seus camaradas vão descobrir o marxismo e vão aderir ao Partido Comunista Francês. No Segundo Manifesto do Surrealismo, André Breton proclama a adesão dos surrealistas ao marxismo. Mas, a partir de 1935, revoltados com o estalinismo, os surrealistas vão romper com o Partido (salvo Louis Aragon) e se aproximar da Oposição comunista de esquerda.

Em 1938, Breton encontra Leon Trotsky no México e os dois vão redigir juntos um "Manifesto por uma arte revolucionária independente". Depois da Segunda Guerra Mundial, os surrealistas vão voltar a se aproximar dos anarquistas, mas Breton nunca deixou de manifestar sua admiração por Leon Trotsky. Alguns surrealistas, como o poeta Benjamin Péret, autor de um brilhante ensaio sobre "A Comuna dos Palmares", militaram nas fileiras da Quarta Internacional durante vários anos. De qualquer forma, ao largo de sua história, o Surrealismo nunca deixou de manifestar sua hostilidade ao capitalismo, à civilização ocidental, a toda forma de religião, ao colonialismo e ao nacionalismo.

4. Em sua entrevista ao Instituto Humanitas, em 2011, o senhor afirma que o problema do socialismo a que denomina "de tipo soviético" foi a falta de democracia, de liberdade e de auto-organização das classes oprimidas. A Glasnost de Gorbachev trabalhou nessa perspectiva. O que explica o desenlace daquela experiência?

Não sou um especialista da história da URSS para responder de forma satisfatória à sua pergunta... A tentativa de Gorbachev teve, sem dúvidas, aspectos interessantes. Visitei a União Soviética em 1989 e fiquei favoravelmente impressionado com a liberdade de expressão existente. Não havia ainda instituições democráticas nem auto-organização dos oprimidos, e algumas das reformas econômicas eram discutíveis. Ernest Mandel escreveu um livro interessante nesta época, propondo um balanço dos aspectos positivos e

problemáticos da Glasnost de Gorbachev.

O desenlace se deu por ocasião da tentativa de golpe contra Gorbachev por um setor estalinista do Exército e da burocracia. Isto forneceu a ocasião para um político oportunista, Boris Yeltsin, de tomar o poder em Moscou e, pouco depois, dissolver a União Soviética. Por trás desta manobra estava um poderoso setor da burocracia soviética que aspirava a uma restauração do capitalismo, e que aproveitou a crise para se apropriar das empresas estatais. Com o fim da URSS, Gorbachev perdeu seu poder e foi substituído por uma camarilha pró-capitalista autoritária e corrupta.

Pode-se criticar os erros e as ilusões de Gorbachev, mas é injusto culpá-lo pela restauração do capitalismo na ex-URSS. Trotsky havia previsto: se não houver uma revolução proletária, socialista, contra a burocracia, esta poderá, em algum momento, restaurar o capitalismo. Foi o que se passou.

5. Há, na atualidade da esquerda brasileira, uma crítica ao que se tem designado como "identitarismo" — termo que engloba as políticas de gênero, raciais, de diversidade de orientação sexual etc. —, atribuindo-se a isso a fragmentação das lutas políticas e a perda da centralidade das lutas de classes econômica e política. Como o senhor se posiciona diante dessa questão?

Temos que abordar esta questão de forma dialética. Não se pode negar o direito de grupos sociais oprimidos de se organizar e lutar por seus direitos. Em primeiro lugar as mulheres, que são a maioria da população! Assim como os negros, os indígenas e outros grupos racialmente oprimidos. O mesmo vale para minorias sexuais, etc. Se o movimento operário e camponês se opõe a estes movimentos sociais, estaria cometendo uma injustiça e um grave erro.

A tarefa dos sindicatos e dos partidos anticapitalistas é de promover a convergência das lutas, a unidade de todos os oprimidos, contra os adversários comuns: o imperialismo, o capitalismo, o racismo, a misoginia, o neofascismo. O movimento operário deve assumir as bandeiras destes movimentos e, com isto, se tornar a vanguarda de todas as lutas de emancipação. A luta de classes não pode se desenvolver se se ignora que a classe é também composta de mulheres, negros, etc.

Por outro lado, é tarefa dos revolucionários que participam dos movimentos sociais — feministas, antirracistas, etc. — de criticar a tendência a isolar as lutas, a fetichizar as identidades, a promover a fragmentação. É importante promover, do lado destes movimentos, a convergência com o movimento dos trabalhadores do campo e da cidade. Em conclusão: a orientação que me parece adequada é a que favorece a unidade, sem cair no "identitarismo" nem, do outro lado, num "obreirismo" que nega a legitimidade das lutas sociais de comunidades oprimidas.

6. Algumas categorias do marxismo têm sido abandonadas por militantes marxistas. É o caso de conceitos como "luta de classes", "imperialismo", "ditadura do proletariado" e "violência revolucionária". Essas categorias ainda lhe parecem válidas?

Não posso conceber um "marxismo" que nega a luta de classes! Ou o imperialismo. São categorias centrais não só para a análise da realidade, mas para sua transformação. Para um marxista, a luta de classes é não só o conceito que permite entender o movimento histórico, desde a revolta dos escravos liderada por Spártaco até hoje, mas é o vetor essencial de qualquer estratégia revolucionária. Quanto ao imperialismo, como entender *As Veias Abertas da América Latina* (Eduardo Galeano) sem tomar em conta a dominação imperialista do continente? E como lutar pela libertação nacional se não nos damos conta do que é o poder imperialista?

"Violência revolucionária"? Os revolucionários — contrariamente aos fascistas — não promovem o culto da violência. Mas a experiência histórica nos ensina que as classes dominantes não aceitam perder seu poder sem resistir pela violência. A história da América Latina é um exemplo evidente: as oligarquias só toleram a democracia se não ameaça (ou parece ameaçar) seus interesses. O golpe militar no Chile em 1973 é o exemplo mais evidente desta regra. O mesmo ocorreu na Espanha; quando a Frente Popular ganhou as eleições de 1936, o general Francisco Franco e a oligarquia provocaram uma guerra civil. Os bolcheviques tomaram o poder em outubro de 1917, legitimados pela maioria do Congresso Nacional dos Sovietes, praticamente sem violência; os militares czaristas e a reação burguesa provocaram uma sangrenta guerra civil. Moral da história: os revolucionários têm de estar preparados para defender a democracia proletária contra a

violência da reação.

"Ditadura do proletariado": este conceito era para Marx e Engels sinônimo de poder democrático das classes oprimidas, como tentou realizar a Comuna de Paris em 1871. Mas sua utilização pela ditadura da burocracia estalinista nos deveria levar a evitar esta categoria, que provoca demasiada confusão.

7. A luta pela soberania dos trabalhadores nos locais de trabalho e moradia pode ser construída em conjunto com a luta pelo Estado, através da construção de um meio ambiente laboral e comunitário sustentável? E qual a importância dos trabalhadores portuários, dos setores estratégicos e daqueles na cadeia logística nessa construção?

A construção de um poder popular começa "por baixo", nos locais de trabalho, nos bairros populares, nos assentamentos rurais, nas escolas. Sem esta auto-organização dos oprimidos, ativa e consciente, não se pode avançar no combate pelo poder político. Se um governo de esquerda ganha as eleições, só poderá avançar na realização de um programa favorável às classes populares se estas estiverem organizadas e mobilizadas de forma autônoma e combativa.

Os trabalhadores portuários, os trabalhadores do transporte, os trabalhadores dos bancos ocupam um lugar estratégico pela sua capacidade de paralisar o funcionamento "normal" do sistema. Mas a luta pela transformação social, pela ruptura com o capitalismo, só pode resultar da unidade de todos, incluindo as enfermeiras, os estudantes, os camponeses, os operários das fábricas, os professores, os jornalistas, os desempregados, os vendedores de rua. Todas e todos são necessários para construir um movimento da imensa maioria, capaz de varrer todos os obstáculos e "virar a mesa".

8. Como inserir nos processos de organização resiliente, trabalho de base, agitação e propaganda da classe trabalhadora, uma capacidade crítica para a elevação de uma consciência de meio ambiente laboral socialmente sustentável na produção e circulação de bens, mercadorias e pessoas no século XXI?

É tarefa dos revolucionários levar às bases um trabalho de agitação e propaganda,

através de panfletos, brochuras, conferências, cursos de formação, bibliotecas populares. Mas, como já havia observado Rosa Luxemburgo, o que mais contribui para elevar a consciência crítica, a consciência de classe e, num segundo momento, a consciência revolucionária é a luta, a experiência de ação coletiva, seja por greves, ocupações, manifestações, barricadas, insurreições. Os revolucionários não podem, portanto, se limitar a difundir brochuras: devem contribuir ativamente para a auto-organização dos explorados e oprimidos, e para sua mobilização combativa.

9. Como podemos subordinar o conjunto das forças burguesas da sociedade ao conjunto das forças populares nas tarefas de construção de um poder popular para uma sociedade economicamente, socialmente e ecologicamente sustentável?

Construir uma sociedade ecologicamente sustentável é uma tarefa decisiva em nossa época. O sistema capitalista, defendido com unhas e dentes pelas forças burguesas, nos está levando, com uma velocidade crescente, a uma catástrofe sem precedentes na história humana: a mudança climática. Se a temperatura do planeta superar os 2 °C acima da época pré-industrial, poderá se desenvolver um processo incontrolável de aquecimento global, que poderá destruir as bases ecológicas para a sobrevivência humana neste planeta.

Só poderemos evitar esta catástrofe através de um processo de mobilização anticapitalista, levando à constituição de um poder popular decidido a iniciar um processo de transição em direção ao ecossocialismo. Para isto é necessário, desde agora, promover ativamente a convergência entre lutas sociais e lutas ecológicas, desde uma perspectiva estratégica anticapitalista. Um exemplo disto é o MST, que luta por uma reforma agrária radical, rompendo com o monopólio do agronegócio capitalista ecocida, destruidor das florestas, e desenvolvendo, em seus assentamentos, a produção agroecológica de alimentos saudáveis para o povo.