

INTEGRAÇÃO DA CIDADE E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PRADO KELLY

A próxima transferência da capital da República para Brasília torna oportuno o exame de um problema em torno do qual as opiniões não coincidem: deve o atual Distrito Federal converter-se no Estado da Guanabara, como prevê a Constituição, ou será mais conveniente ao interesse público a reunificação com o Estado do Rio de Janeiro? O autor analisa esse problema na sua perspectiva histórica e no seu contexto jurídico, ponderando, de passagem, as implicações financeiras e fiscais das soluções aventadas. Reconhece que o plebiscito é a única maneira de convidar os interessados a um exame de consciência e ao exercício da fascinante missão política de plasmarem o próprio futuro.

A UNIFICAÇÃO da Cidade e do Estado do Rio de Janeiro está na lógica das decisões políticas. Nada pareceria mais natural na Monarquia, sob o sistema unitário. Nada parece mais razoável na República, sob o sistema federativo.

No Império, a idéia se teria facilmente arrimado em explicações da história, pois a divisão de províncias se operou de modo "conservantista", --- na "forma em que então se encontravam". A Carta de 1824 previa a subdivisão, como viesse a pedir o bem do Estado, mas fixou desde logo as realidades comunitárias oriundas da Colônia. A provín-

cia do Rio abrangia tôda a sua área de posse secular, a exemplo das do Pará, do Rio Negro, do Maranhão, do Piauí, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe d'El-Rei, da Bahia, do Espírito Santo, de São Paulo, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul, de Minas, de Goiás, de Mato Grosso, e, por federação, consoante se dizia no tempo, do "Estado Cisplatino". Havia, porém, que prover quanto à *sede dos poderes centrais*. E assentou-se, em proveito dêles, uma *limitação* para a província onde ficasse a Capital do Império. Nela, deixaria de existir o Conselho Geral que primeiro se previu para as outras. E, ao substituírem o Conselho por uma Assembléia Legislativa, com o Ato Adicional, não se manteve a iníqua proibição; apenas se declarou que a "autoridade" (hoje leríamos "competência") da Assembléia da província onde estivesse a Côrte não compreenderia a mesma Côrte nem o seu município. Se, no meio século do 2.º Reinado, a Côrte se deslocasse para o Planalto Central, o Município Neutro, ali instalado, continuaria a ser regido pelo Parlamento monárquico — a Assembléia Geral temporária e o Senado vitalício. Mas não se destacaria o seu território da província goiana, — ela sofreria uma única restrição, a de não poder legislar acêrca daquela comarca como o faria em relação às demais. Em tal hipótese, a assembléia fluminense teria readquirido a plenitude de sua "autoridade" sôbre o município não mais ocupado pelos órgãos nacionais de govêrno.

Na República, o interêsse de uma federação próspera milita em favor da formação de "unidades fortes" como as que ora se acham em condições de resistir à tendência, altamente centralizadora, dos poderes da União, segundo veremos noutra passagem.

Diante dêsses dados, como se compreenderá a relativa indiferença de três Constituintes Republicanas em relação a matéria, como esta, de fundamental importância para o futuro do país?

É que a idéia da mudança da Capital — embora geralmente considerada de urgente necessidade — permanecia no elenco das concepções generosas, que a vida política de-

buxa e que não se tornam viáveis na prática rotineira das instituições. Quantas vezes dela se cuidou, tantas vezes os obstáculos impediram se levasse a têrmo. Nessas várias oportunidades, sempre estêve geminada a outra aspiração das elites dirigentes — a redivisão territorial do Brasil. E ainda hoje se sustenta que uma das vantagens da transferência consiste em compensar, através da “interiorização” do govêrno, com o progresso daí advindo para as populações do centro-oeste, os efeitos do tipo de civilização litorânea, que tem sido a brasileira, em consequência mesma da partilha do território pátrio em Estados social e econômicamente desiguais.

2

A aspiração da cidade do Rio de tornar-se Estado era um dos meios táticos para alcançar a autonomia que lhe tem sido negada. A eleição do prefeito vem constituindo nos últimos anos o objeto de campanhas populares, em reconquista de uma franquia não recusada aos habitantes de outros municípios. Exceção dentre êles, o vasto eleitorado da mais evoluída de nossas Capitais possui todos os títulos para o *self government*, com o desate dos laços que até então sujeitaram o seu Executivo ao Presidente da República e o seu Legislativo ao Senado (em matéria de “vetos”) e ao Congresso Nacional (no tocante à organização básica). O que não conseguira, sendo capital do país, viria a obter, graças à mudança, em proporções mais vastas e, por isso, complexas e talvez perturbadoras. Desfazendo o hibridismo em que o Distrito vivia — com serviços locais a seu cargo e outros, importantes e dispendiosos, a cargo da União —, novos problemas teria de defrontar o povo da Guanabara — quer de ordem econômica e financeira, quer de ordem administrativa e política. Para autodeterminar-se, cumpre-lhe ainda vencer muitos obstáculos no campo controverso da técnica jurídica. E não dispõe de vagar nem de estudo para avaliá-los em todo o seu alcance e resolvê-los adequadamente, nos poucos meses que antecedem à sua transformação em unidade federada.

Criando-se o novo Estado em 21 de abril próximo, pouco tempo sobra aos seus líderes e representantes para me-

ditarem sobre as reais vantagens da emancipação concedida. Sob que regime viverá o atual Distrito até a sua Constituição? Assumirá o presidente da Câmara dos Vereadores as funções executivas ou intervirá o governo federal, a pretexto de que não funciona um dos poderes estaduais? Poderá esse interventor praticar todos os atos de administração ordinária, previstos pela lei orgânica, e esta guardará ainda plena eficácia, desde que a matéria, ali versada, deixou de pertencer à competência do Congresso? Que prazo terá, em verdade, essa administração transitória, se não se logrou assentar quem vai exercer a função constituinte? Podem arrogar-se tal atribuição os vereadores eleitos em 3 de outubro do último ano? Valiosos pareceres concluem pela afirmativa, distinguindo entre poder constituinte "originário" e o "derivado", e louvando-se em um preceito de lei federal de 1948: "O atual Distrito Federal, que passará a constituir o Estado da Guanabara, reger-se-á pela Constituição que a sua Assembléia Legislativa decretar". Mas essa "Assembléia Legislativa" é a mesma de que trata o texto, quando se refere a "Poder Legislativo exercido pela Câmara dos Vereadores"? Ou não soa a expressão como aos constituintes de 1946 soaram iguais palavras, ao disporem acerca da constitucionalização do Estado, no art. 11 do Ato das Disposições Transitórias: "... proceder-se-á em cada Estado às eleições de Governador e de deputados às *Assembléias Legislativas*, as quais *terão inicialmente função constituinte*"? Não se inclinará a Justiça dirimindo futuras controvérsias, pela posição que tomou o Tribunal Regional Eleitoral, ao reputar de rigor a eleição de um novo corpo deliberante?

Esse novo corpo, ou a Câmara atual, enfrentará, por sua vez, ingentes responsabilidades. É princípio constitucional, de observância *forçada* por parte dos Estados, a "autonomia municipal" (art. 7.º, VII, e art. 18), com o teor que lhe dá o art. 28 e com *tributos próprios*, especificados no art. 29. Em quantos Municípios se dividirá o escasso território da Guanabara? Tantas outras Câmaras terão de instalar-se em novas comunas para integrar o governo "local". E muitas fontes de renda se deslocarão para elas, como

os impostos predial e territorial urbano, de licença, de indústrias e profissões, e sôbre diversões públicas, atos de sua economia ou assuntos de sua competência. Com elas partilhará a União a quota do impôsto único de combustível que até então era obrigada a partilhar com a Prefeitura do Distrito; e entregar-lhes-á o quinhão que tiverem nos 10 % do impôsto de renda, a que se refere o § 4.º do art. 15. A elas também o novo Estado atribuirá 30 % do excesso da sua arrecadação sôbre a arrecadação local (art. 20), o que talvez empobreça sobremaneira um tesouro exausto, se levarmos em conta que, de sua competência, pouco renderão os impostos sôbre terras *rurais* e exportação de mercadorias e ficará restando, na realidade, para satisfazer aquêle encargo, o impôsto de "vendas e consignações" — suporte principal de suas finanças.

Quem nos diz que, ao aquilatar das vantagens e desvantagens da "estadualização", não se rendam os constituintes à evidência de que mais útil será à Cidade fundir-se com o Estado do Rio, da mesma forma por que a cidade paulistana, mais populosa, integra o Estado de São Paulo e a cidade de Nova York, de população ainda mais densa, integra o Estado do mesmo nome, na federação norte-americana? Poderão, entretanto, deliberar a respeito? O art. 2.º do pacto federal prevê o voto de "assembléias legislativas", e não de "constituintes"; mas nos parece óbvio que as últimas, superiores na competência às primeiras, dariam ao ato significação e relêvo que transcendem do que pressupõe a Carta Magna. Não faltariam, contudo, exegetas formalistas que tentassem cobrar a interpretação *literal* da norma. E, nesse caso, se teria de elaborar tôda uma Constituição, destinada a converter-se afinal em letra morta, para o único efeito de que a legislatura, dela nascida, aprovasse a incorporação da Guanabara ao Rio de Janeiro?

3

A autonomia poderá ser conseguida por meio mais expedito, se dispensarmos à Cidade — antes de se tornar capital do Estado do Rio — um regime provisório, em virtude do qual (conservando a sua atual organização e rece-

bendo auxílio federal, equivalente às verbas orçamentárias do corrente exercício, destinadas aos serviços locais que a União vem custeando) eleja, desde logo, o seu prefeito, com funções idênticas às do atual, sem que à União se permita intervir, como tantos planejam, para impor, na mesma fase, delegado da confiança exclusiva do Presidente da República. Um interventor teria poderes ainda mais amplos, pois não haveria, nos textos atuais, órgão que apreciasse os seus vetos; a competência do Senado para fazê-lo se esgotaria com a mudança da capital do país. No estatuto temporário, que preconizamos, a atual Câmara dos Vereadores completará a plenitude da função *legislativa*, deliberando também acêrca dos vetos. Tôdas essas franquias subsistirão quando a Cidade se organizar em município, tão importante, aliás, para o Brasil quanto são, por exemplo, as suas comunas mais densas e ricas, como São Paulo, Belo Horizonte e Pôrto Alegre. Talvez nenhuma dessas lhe dispute o primado.

“Cidade livre” — segundo alguns propuseram — não rima com o nosso direito constitucional interno. Os precedentes invocados traduzem-se em meios de ação política na ordem internacional, e dizem respeito a situações não definitivas, regidas por tratados, no interêsse de certas potências. No Brasil, consoante a sua lei maior, a União só compreende “Estados, o Distrito Federal e Territórios” (art. 1.º, § 1.º). Reduzir a “território” a Cidade do Rio é submetê-la permanentemente à legislação do Congresso (artigo 25). Nenhuma das garantias *autonômicas* de que desfrutam os Estados e os Municípios por fôrça de uma constituição rígida e, por isso mesmo, inalteráveis, protegeria os cidadãos cariocas. Êles ficariam à mercê do que lhe dessem ou negassem os representantes destas outras regiões, reunidos no parlamento.

Tudo seria fácil, se a Constituinte de 1946 não se houvesse apressado, sem maior estudo, em prescrever no Ato de Disposições Transitórias, que “efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara” (art. 4.º, § 4.º). Fê-lo, com aparente vitória das reivindicações cariocas, como quem se escusa ou se absolve

de não ter aquiescido na *eletividade do Prefeito*. Mas fê-lo, sem crer muito estivesse perto a data da mudança; e, em troca de uma grande concessão, aleatória e incerta, que só Deus sabia quando se viria a concretizar, sufocou a aspiração autonomista, que reclamava, para logo, a escolha democrática do governante local.

Não existisse o referido preceito — e tôda a questão, que ora nos preocupa, estaria simplificada. Ao Congresso ficou deferido, enquanto a União tiver sede no atual Distrito, legislar sôbre êle; na lata atribuição está implícita a de regular-lhe o destino, no caso de terminar a ocupação federal. Uma lei ordinária poderia — sem tal empecilho — estatuir sôbre a reunião das duas áreas em que a Assemblêia de 1891 havia seccionado o território da “velha província”.

Existindo, porém, aquela previsão, embora em texto “transitório”, a modificação dela exigia *emenda constitucional*, como se deparássemos texto definitivo, porque emanado, como os demais, do *mesmo órgão constituinte*.

Mas devia promulgá-la a legislatura, decretando de imediato a incorporação, sem consultar as populações interessadas? Não convinha aplicar por analogia o processo de *iusão de Estado*, na única parte de possível aplicação ao caso, ou fôsse a do *plebiscito*? Não é êsse o instrumento de maior valia para a autodeterminação de uma coletividade merecidamente ciosa dos seus créditos, das suas tradições, da sua cultura?

4

Objetou-se, quanto à forma da deliberação: a) deveria ela cingir-se à complexa tramitação do art. 2.º; b) vulnera indiretamente a proibição do art. 217, § 6.º; c) não é conclusiva, porque depende da manifestação popular.

Nenhuma das objeções resiste à análise.

O art. 2.º seria inteiramente aplicável depois de votada a constituição do Estado da Guanabara, quando a legislatura, dela nascida, entendesse conveniente a fusão. Aquiescendo a Assemblêia fluminense, opinaria o Congresso, por suas duas Casas, em nome do interêsse nacional e do interêsse particular dos demais Estados. Mas Estado só se tor-

nará o Distrito, conforme a letra constitucional ainda em vigor, na data em que a capital se mudar para Brasília. Assembléia Legislativa *Estadual* não pode considerar-se presentemente a Câmara dos Vereadores. Órgão resolutivo é, apenas, o do Estado do Rio; a resolução dêle, todavia, está tomada desde 20 de junho de 1947, em texto de eficácia superior à de qualquer lei ordinária — o “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, que consignou no art. 46, sem muita ponderação, aliás, quanto ao segundo termo da alternativa: “Efetivada a mudança da capital da República para o interior do país, o Estado do Rio de Janeiro deverá pleitear a recuperação do território atualmente ocupado pelo Distrito Federal, ou a indenização cabível”. Dependia também a complexa resolução da concordância do Congresso. Aprovando a emenda, de que se cogita, a concordância estará dada de maneira mais eficaz e solene.

De uma e outra condições, — o consentimento das legislaturas estaduais e federal — cuidou o modelo norte-americano, seguido em nossas Constituições de 1891 e de 1934: “O Congresso poderá admitir novos Estados na União, porém nenhum novo Estado será formado nem instituído dentro da jurisdição de outro Estado; nem se formará nenhum Estado mediante a junção de dois ou mais Estados ou partes de Estados, sem o consentimento das legislaturas dos Estados interessados e mais o do Congresso”. A cláusula provém do art. XVII do esboço da Comissão Especial submetido à Convenção em 6 de agosto de 1787; e, ao ser discutida a 24, GOUVERNER MORRIS propôs modificações, logo adotadas, e que se converteram no texto atual. A pontuação do artigo, separando o primeiro e o segundo termo, não fez que se entendesse aquêle como absolutamente *proibitivo*, ainda no caso de novo Estado se destacar da jurisdição de outro, e sim subordinado ao mesmo processo da última parte que prevê manifestações coincidentes dos respectivos podêres. Assim o Congresso, por lei de 4 de fevereiro de 1791, consentiu especificamente na formação do Estado de Kentucky “dentro da jurisdição do Estado da Virgínia”, ao qual aquêle Estado havia aderido. Ao admitir Vermont, a seu pedido, ignorou as pretensões territoriais de Nova York.

Admitiu o Tennessee, em 1796, conforme escritura anterior de cessão aos Estados Unidos por parte da Carolina do Norte; e bem assim o Maine, em 1819, depois que se separou de Massachussetts, conforme lei daquele Estado.

Na presidência de LINCOLN, a União fomentou a revolta dos territórios do Oeste da Virgínia contra o governo dêsse Estado; os territórios, do outro lado dos Allegheny, ligavam-se, geográfica e socialmente, ao vale de Ohio, e nêles se instalou um govêrno "unionista", o qual redigiu e ratificou uma Constituição para a "Virgínia do Oeste", que o Congresso admitiu definitivamente em 1863, com o beneplácito da Côrte Suprema sete anos mais tarde.

Em geral, essas anexações e divisões se ligavam a uma disputa política, tornada patente desde o final do século XVIII, quando JEFFERSON, ao redigir a Ordenança para o govêrno do Território do Noroeste, inseriu um artigo que proibia a escravidão a partir de 1800. A sua estratégia era a de "sitiar", reduzindo-os, os núcleos escravagistas. Estabelecendo ou não condições com tal fito para o reconhecimento de novo Estado — contribuia-se para destruir ou para conservar o trabalho servil que dividia a Nação. De comêço, uma convenção tácita no Senado (onde reagiam os sulistas) manteve o equilíbrio entre as duas correntes, admitindo alternadamente Estados escravagistas e anti-escravagistas. As águas de Ohio separavam "escravos" e "livres". Mas, na elevação a Estado da parte mais próspera do Território de Missouri, defrontou-se nova dificuldade, porque não ficava êle nem ao norte nem ao sul do rio famoso, e sim em frente, à margem Oeste do Mississipi, — próximo do livre Illinois e dos escravagistas Kentucky e Tennessee.

Chegou-se então a um "compromisso", segundo o qual o Missouri era aceito como se achava, mas a escravidão ficaria proibida para sempre na parte da antiga Louisiana ao norte da latitude de 36 graus e 30 minutos. Apaziguadas em 1820, as paixões voltaram a acender-se na batalha eleitoral de 1844, em tôrno da anexação do Texas — república independente e escravagista. Obteve-a POLK, em 1845, mediante resolução normal do Senado e da Câmara dos Estados Unidos — processo de duvidosa legitimidade, pois, tratam-

do-se de outra Nação, devia precedê-lo um tratado, que o Senado só poderia aprovar com o "quorum" de dois terços, como se previra primitivamente.

Para vencer impugnações contra a validade do seu ato, o Congresso estabeleceu, entre as "condições de anexação", que novos Estados, em número máximo de quatro, se formariam no território do Texas e que os situados ao norte da latitude de 36 graus e 30 minutos seriam obrigatòriamente *abolitionistas*. Em virtude do "compromisso de 1850", o Novo México e o Utah teriam liberdade de decisão — o que deu lugar à chamada "soberania do pioneiro". Já na organização do território de Nebraska situado ao Norte, reavivou-se a luta com o Sul e ela se havia de prolongar até o desfêcho da guerra de Secessão. Do exposto decorre a prevalência que teve o Congresso na aplicação, nem sempre formalista e exata, da cláusula constitucional, que acima trasladamos.

A segunda objeção concerne a uma suposta relação do assunto com a regra do art. 217, § 6.º, de nossa Constituição: "Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República". Cláusula análoga, nesses precisos têrmos, não existe, ao que saibamos, em nenhuma outra Constituição de Estado Federal. Na grande República do Norte, cujas instituições herdamos, apenas se vedou, antes de 1808, a alteração dos dispositivos referentes à taxação do tráfico interestadual de "pessoas" ou aos impostos diretos e à capitação — um e outro relacionados, sem o dizer expressamente, com o regime servil; e, em qualquer tempo, a mudança da regra de representação igual dos Estados no Senado. Mas a inteligência, que é de atribuir ao nosso texto, não diversifica, em substância, da que vigora nesses outros países. O que se proíbe, aqui como nos Estados Unidos, é, em primeiro lugar, a ruptura dos vínculos dos Estados entre si, apesar de soberanos na esfera de sua autoridade, tanto quanto a União, segundo assentou a Côrte Suprema em 1869, no célebre julgado *Texas versus White*; é, em segundo lugar, a impossibilidade de regressar ao *unitarismo*, contra a vontade particular dos Estados. Nenhum dêles será supresso, se não o quizer.

Gradualmente se poderia chegar a êsse resultado, através de anexações sucessivas, que a Constituição autoriza. Mas essas anexações presumem o consentimento do Estado em causa e o do Legislativo da União. Ensinou JELLINEK que um Estado federal pode, é certo, transformar-se em unitário se todos os Estados que o compõem tiverem perdido o seu caráter; porém, não há meio algum de privar um Estado-membro de existência própria, "se êle não o desejar". A condição necessária dessa "conformidade", sustentam-na outros autores, como HUBER, SEIDLER, ZORN e REHN. Não difere a lição de LABAN nem a de GONZÁLEZ CALDERÓN. E, nos Estados Unidos, a jurisprudência firmada — como já informamos — pelo juiz CHASE no caso "Texas versus White", assim ficou enunciada: "A perpetuidade e indissolubilidade da União não importa, de nenhum modo, em detrimento da distinta e individual existência, ou do direito ao governo próprio, para os Estados. Sem os Estados na União, não existiria o corpo político que se chamam os Estados Unidos. Não somente, por isso, é de recusar a privação aos Estados de sua distinta e independente autonomia, pelo fato de se haverem unido sob a Constituição, senão também é de dizer, com visos de inteira verdade, que a preservação dos Estados e a sustentação de seus governos se contém tanto nos propósitos e nos cuidados da Constituição quanto nela se incluem a conservação da União e a manutenção do governo nacional. A Constituição, em tôdas as suas normas, tem em vista uma *união indestrutível de Estados indestrutíveis*".

A terceira e última objeção não tem melhores bases. Ao inovar em nosso direito, criando mais um "tempo" no processo de incorporação de Estados ou de parte dêles, qual fôsse o plebiscito, a Constituinte rendeu-se a ponderações de ALIOMAR BALEEIRO, com a atenção voltada para zonas contestadas em Santa Catarina, no Paraná, no Pará, no Amazonas e especialmente a da antiga Capitania da Bahia, à margem do São Francisco. "A consulta direta aos eleitores (disse em resumo), através do plebiscito, despertaria mais vivamente a consciência das populações, fazendo com que sentissem mais de perto, mais fundamente, o problema, e

então teríamos, aí, conhecida a sua vontade no caso concreto". Procedeu-se, na matéria, com evidente acerto, ao introduzir no método deliberativo uma instituição da democracia semidireta — o "*referendum* de ratificação" dos atos das assembleias estaduais. De "ratificação" é êle, dêsse ponto de vista, mas também o é de "consulta" em relação ao último dos "momentos" ou "fases" — a aprovação do Congresso Nacional. Os publicistas franceses distinguem entre "*referendum*" e "*plebiscito*", conforme se trate de aceitação de um "texto de lei" ou de um "chefe", como no caso dos dois BONAPARTES; mas reconhecem (como GEORGES VEDEL, por exemplo) que "do ponto de vista da etimologia, a palavra *plebiscito* devia ser preferida". Do art. 2.º a emenda, por nós sugerida, extraiu o único elemento que era de utilizar nas presentes circunstâncias, pelas razões expostas. E êsse elemento é o mais típico, o mais valioso, o mais ponderável, porque se trata de *autodeterminação* dos habitantes quanto à disciplina política e administrativa do território que ocupam. Outra fórmula não há que o supere, ainda nas Constituições mais novas, como a da Alemanha Ocidental, que, no art. 29, previu a reorganização, por lei federal, do território do Reich, "considerando sentimentos de apêgo provincial, laços culturais e históricos, conveniências econômicas e de estrutura social", criando "países" aos quais "as suas dimensões e recursos permitam cumprir eficazmente as tarefas que lhes incumbem" e submetendo a medida, em cada região que deva mudar de dependência provincial, a um *referendum* sôbre a parte da lei que lhe concerne. Sendo êsse *referendum* contrário, nem aí se exaurem os trâmites da providência: volta o assunto à Dieta e a sua segunda decisão é sujeita a *referendum* no conjunto do território federal.

Ora, na questão que apreciamos, o embaraço a remover é tão-só (como ficou demonstrado) a cláusula transitória, que, sem qualquer outra formalidade, eleva a Estado o atual Distrito quando se verificar a condição nela consignada. Só por emenda, com o rito próprio, nos é dado revogá-la. Mas, como fazê-lo *em definitivo*, a não ser que desejemos incorrer no erro originário — o de impor, *sem participação popular*, uma solução de tanta relevância aos sentimentos, até então

desconhecidos, das “populações interessadas”? Se nos afastamos dêsse escolho, deixamos lógicamente a solução ao critério dos eleitores; e, se ela depende dêsse critério, o objeto da decisão terá a sorte de todos os textos legais sujeitos à variação ou à incerteza dos *referenda*. A emenda, porém, é conclusiva ou terminante no estabelecer o processo que se há de observar para realizarmos o fim que temos em vista: a revogação ou a subsistência da cláusula temporária reformanda. Ocorrerá a primeira hipótese, se o plebiscito fôr favorável; e aí passarão a vigorar os demais preceitos que arrolam outras tantas medidas, pacientemente escalonadas, para dar execução (sem desrespeito a nenhum mandato popular já conferido) ao texto que consagra a incorporação definitiva das duas áreas, sob administração comum, em 31 de dezembro de 1963. Se desfavorável fôr o plebiscito, não terá havido razão para que, no exercício do poder revisionista (ou poder constituinte remanescente), risquemos do corpo da Lei Magna uma cláusula que seremos levados a restaurar, em obediência à vontade direta do povo.

5

Esta é a hora única, a oportunidade singular, a opção exclusiva para compensarmos, com a formação de um grande Estado, os males da divisão secular que têm oposto Estados-condutores a Estados-vassalos e cindido o Brasil em zonas de comando e de subdesenvolvimento, como um conglomerado de realidades regionais, que aspiram a uma igualdade utópica. O que salva a Federação é a existência de Estados que, bastando a si mesmos, podem ainda contrapor-se à expansão imoderada dos poderes centrais. Todos sentem as suas reservas esvaiem-se no empobrecimento a que a União os condena, através de uma inflação de efeitos trágicos; e se a inflação não a enriquece, pela significação ilusória dos recursos que movimenta, leva à exaustão os tesouros estaduais, desprovidos do instrumento de fácil manejo — o das emissões de moeda, cada vez mais reduzida, aliás, em seu poder aquisitivo. Velhas unidades, obrigadas a mendigar crédito no Banco do Brasil, sem disporem de divisas para compras

no estrangeiro imprescindíveis ao seu progresso, transmudam-se em prêsas dóceis do govêrno onipotente que, anulando-as, estará sempre apto à prática de um cesarismo opressor e aviltante. As condições propícias ao advento dêsse cesarismo intranquilizam quantos amam as liberdades públicas, por si mesmas e pelo que elas proporcionam à saúde das Nações, com os benefícios incalculáveis que prodigalizam ao advento de uma "consciência social" evoluída, adestrada na livre iniciativa, na competição legítima, na concorrência seletiva de valores.

Não têm faltado cassandras que situem o nosso drama em rigoroso dilema: ou procedemos a uma estruturação política fundada "na verdade e no equilíbrio", ou expomos a Nação a desagregar-se. O exímio PIMENTA BUENO pôs na tela côres sombrias: "Assim exige a justiça, para que não haja desigualdade de proteção, assim demanda a política, para que não haja influências desproporcionais, nem zelos, ciúmes, ódios ou perigos que rompam um justo e previdente equilíbrio". Estas palavras prolongam advertências ouvidas na Constituinte de 1823, quando VERGUEIRO propôs a subdivisão das províncias ao atingirem certo nível demográfico — o máximo de 400.000 almas para qualquer delas. Repercutiram as mesmas vozes na 1.^a Constituinte Republicana. E não faz muito, M. A. TEIXEIRA DE FREITAS lembrou as duas tendências reveladas no estudo do assunto: a dos que tomam como padrão as "pequenas unidades" e a dos que adotam como critério o fuscionamento, em grandes organizações, das "unidades pequenas ou médias" do quadro atual. Como quer que seja, será em breve inevitável pôr paradeiro à iniquidade resultante de "deveres idênticos" no campo tributário da União, atribuídos, como condição "isonômica", a antigas províncias não igualadas, entre si, na fonte de suas riquezas e nos índices de sua produtividade. Tanto no extremo-sul (com injustiça) quanto no nordeste (como expressão de desespêro) escutam-se, periòdicamente, brados de revolta contra uma federação mais ficta do que real, impotente para assegurar o mínimo de condições indispensável à subsistência dos Estados-membros.

O Estado federal tende, em tôda parte, quer na Europa, quer na América, a uma hipertrofia não só explicável pela racionalização do poder senão ainda pelas responsabilidades de cada potência na política externa, inclinada, por sua vez, a uma ordenação superestatal. Quanto mais nos acomodarmos internamente, evitando os pontos de atrito ou os focos de rivalidade, tanto mais nos habilitaremos à posição exterior, que as circunstâncias nos designam, em termos forçosos e não mais de escolha facultativa.

Um Estado, como o do Rio de Janeiro, com a integração da populosa capital, padrão de cultura e de tradição comuns, contaria com cêrca de seis milhões de habitantes, cifra apenas inferior às de Minas (8.763.000) e de São Paulo (11.390.000), em área incomparavelmente menor, na qual acresceriam aos 42.588 km² da antiga província os 1.354 km² do atual Distrito, parcela essa que por si não resistiria ao confronto com a do menor Estado brasileiro, ou seja, com os 22.027 km² de Sergipe. Ninguém ignora que, apesar das afinidades de formação entre cariocas e fluminenses e do sentido complementar das respectivas economias, como dados úteis à definição ecológica de uma unidade federada, muitos problemas hão de deparar-se, de uma e outra parte, à regulamentação dos respectivos serviços; mas não seria êsse um ensejo providencial para revê-los com critérios imparciais e salutareis?

A emenda, oferecida à apreciação da Câmara, manda que se constitua uma comissão paritária incumbida de proceder a êsses estudos, preparatórios dos trabalhos constituintes. Durante um ano, ela passará revista às peculiaridades de ambas as organizações administrativas e tentará uniformizá-las. Prevê-se, do mesmo passo, a ajuda da União para cobrir o claro que deixam as suas presentes dotações; e esboça-se nova partilha de rendas que evite o malôgro ou a paralisação de serviços e de obras confiadas à Prefeitura da cidade. Essa, como diria KIPLING, é já outra história. As considerações de conveniência e de reajuste posterior hão de pesar no espírito dos votantes, ao se manifestarem pela união ou pela separação definitiva. O plebiscito é, entretanto, a única maneira de convidá-los a um exame de consciência e

ao proveitoso desencargo de fascinante missão política, ao plasmarem o próprio futuro. Essa oportunidade não lhes devem subtrair os legisladores, sob pena de receberem, mais cedo do que possam pensar, a exprobação tão justa quanto inútil das novas gerações.