

Da Comissão Mista sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 1, de 1974 — Mensagem n.º 46, de 1974-CN (n.º 271/74, na origem), que “dispõe sobre a criação de Estados e Territórios”.

Relator: Deputado Djalma Maranhão

Com a Mensagem n.º 271, de 1974, o Senhor Presidente da República submete, nos termos do art. 51 da Constituição, acompanhado de exposição de motivos de todos os Srs. Ministros de Estado, projeto de lei complementar que “dispõe sobre a criação de Estados e Territórios”.

A referida exposição de motivos aprofunda a matéria objeto da mensagem presidencial, salientando, em resumo, os principais fundamentos da iniciativa do Governo Federal, no que tange à disciplina do processo de criação de Estados e Territórios. Neste passo, no preâmbulo do citado documento, destaca-se que a proposição objetiva, igualmente, a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, visando a “recompor a unidade de governo de que se separou, em 1834, o Município Neutro, depois constituído em Distrito Federal”.

Abordando aspectos vinculados a interesses econômicos, sociais, políticos e, até, de segurança nacional, a exposição de motivos conjunta dos Senhores Ministros de Estado aduz que, na espécie, “associa-se o propósito de uma estruturação federativa que assegure à Nação desenvolvimento harmonioso e equilíbrio político, visando a garantir sua segurança interna e externa, e, objetivo fundamental, a integração nacional”.

Nesta ordem de idéias, desenvolve-se a tônica da argumentação governamental, complementada por averiguações e experiências assim descritas:

.....  
“7. O que se visa, com a reconstituição da província fluminense, reunindo as duas partes que, naturalmente, a compõem, é de relevante interesse para o Brasil. Para o Estado, é a reconstituição de seu território, que passa a incluir, precisamente, o que serviu de base à sua formação para a cidade do Rio de Janeiro, é restabelecer-lhe a posição natural e histórica de motor, inicialmente, da ocupação, e, nesta fase, do desenvolvimento da velha província; para a sua economia, é a fusão, em uma única área política, de zonas agrícolas, de aglomerados urbanos, de centros industriais, financeiros e de serviços. Ainda do ponto de vista econômico e também social, será, enfim, possível organizar-se a área metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, hoje artificialmente seccionada por fronteiras estaduais.

8. A expansão da metrópole e o maior progresso das áreas adjacentes e das demais, que formam o todo do Estado, não se constituem, porém, em justificativa única do que tem por si a natureza e a História. Também a formação de uma unidade fe-

derada dotada de população e potencial econômico suficientes para, juntamente com os dois outros Estados de São Paulo e Minas Gerais, constituírem a malha política que cobrirá a área de maior população e de maior densidade econômica do País. Durante o curso de toda a nossa História, tem ela representado um papel, ao mesmo tempo, de expansão e agregação, aglutinando em torno de si, por força mesma de nossas características fisiográficas, toda as demais áreas do imenso território.

9. A fusão dos dois Estados será, pelo potencial de transformação e de progresso que gera, mais um fator para que o intenso processo de mudança e modernização de nosso País se faça sem atingir as suas características básicas e a sua inconfundível fisionomia nacional.”

O projeto, todavia, não se atém, tão-somente, ao objetivo concreto da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Envolve, ainda, providências relativas a regulamentação do preceituado no art. 3.º da Constituição, fixando critérios adjetivos para a criação de Estados e Territórios. Neste ponto, considera, como formas criadoras, “o desmembramento, a fusão e a admissão de território”.

Partindo da concepção de que o território brasileiro é “um universo fechado e exclusivo” e que o mesmo se encontra totalmente jurisdicionado por Estados autônomos, por Territórios Federais e pelo Distrito Federal, entende o Governo Central, na forma do projeto de lei complementar sob exame, que lhe devem ser conferidos poderes especiais e transitórios, seja no concernente a atos de sua organização administrativa, senão, também, no que tange à faculdade de legislar, no âmbito de competência dos Estados, a fim de prover-lhes as necessidades de estrutura dos poderes públicos locais e serviços complementares.

Assim, o projeto sob estudo prescreve, em seu art. 2.º, que dependerá de lei complementar da União a criação de novos Estados, a qual disporá sobre:

- I — a convocação de Assembléia Constituinte;
- II — a extensão e a duração dos poderes do Governador, nomeado na forma do art. 4.º desta Lei Complementar;
- III — o funcionamento do Tribunal e órgãos da Justiça, até que lei especial disponha sobre a organização judiciária, respeitadas as garantias asseguradas aos Juizes pela Constituição Federal (art. 113);
- IV — os serviços públicos e os respectivos funcionários, agentes, órgãos e representantes;
- V — os direitos, as obrigações, os deveres, os encargos e os bens em que o novo Estado haja de suceder;
- VI — as subvenções e os auxílios de qualquer natureza a serem prestados pela União, abrindo, se necessário, os critérios correspondentes;

VII — quaisquer outras matérias relativas à organização provisória dos poderes públicos do novo Estado, aos seus serviços, bens e renda.”

De outro lado, garante-se, ao Governador nomeado, o poder de editar decretos-leis sobre todas as matérias de competência do Estado, até a promulgação da Constituição Estadual (§ 1.º do art. 3.º); e, ainda, o direito de, até o prazo fixado na lei complementar respectiva, exercer (inclusive os seus substitutos e sucessores) as funções do Poder Executivo Estadual, independente da cessação de determinados efeitos da referida lei complementar, por força da promulgação da Constituição do Estado (art. 3.º, § 2.º).

Consagra-se, ainda, ao Governador nomeado, no período posterior à promulgação da Constituição Estadual, a competência de, em casos de urgência ou de interesse público relevante, expedir decretos-leis, com observância do preceituado no art. 55, §§ 1.º e 2.º da Constituição Federal, e limitado a: “finanças públicas, inclusive normas tributárias; assuntos de pessoal; e assuntos de organização administrativa” (§ 3.º do art. 3.º). O controle desses atos é deferido à Assembléia Legislativa — resultante da transformação da Assembléia Constituinte — a qual exercerá, também, o relativo a vetos do Governador, até o término do mandato dos respectivos deputados (art. 3.º, § 4.º).

Como medida de equilíbrio, referente à execução das disposições práticas da lei complementar respectiva, estabelece-se, a partir do encaminhamento da mensagem correlata ao Congresso Nacional, até a criação do novo Estado, a proibição, aos Governadores das unidades federativas que deram origem ao novo Estado, de “admitir pessoal ou alterar as disposições legais que o regem. De modo semelhante, fixa-se o critério de obtenção de empréstimo interno às exigências contidas no art. 42, item IV, da Constituição, ou seja, às normas referentes a operações externas (art. 3.º, § 5.º).

O processo de escolha do Governador é objeto de disciplina pelo projeto, ficando determinado que o mesmo será nomeado pelo Presidente da República, para exercer o Governo no prazo da Lei Complementar, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, a qual recairá em pessoa de reputação ilibada e maior de 35 anos (art. 4.º). O Governador será demissível a nuto e a sua remuneração, até à vigência da Constituição Estadual, será fixada, mediante decreto-lei, pelo Presidente da República (art. 4.º, §§ 1.º e 5.º).

Relativamente à criação de Territórios Federais, o projeto determina que a mesma se processará, por lei complementar:

I — pelo desmembramento de parte de Estado já existente, no interesse da segurança nacional, ou quando a União haja de nela executar plano de desenvolvimento econômico ou social, com recursos superiores, pelo menos, a um terço do orçamento de capital do Estado atingido pela medida;

II — pelo desmembramento de outro Território Federal.”

Neste ponto, vencida a fase dos princípios adjetivos referentes à criação de Estados e Territórios, o projeto ingressa na atinente às normas substantivas próprias à fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, particularizando, inicialmente, o problema da organização dos Poderes Públicos.

O novo Estado, assim, denominar-se-á “Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975”, ficando a cidade do Rio de Janeiro como sua capital (art. 9.º).

Ainda na ordem das providências institucionais, a proposição estabelece que:

I — a Assembléia Constituinte será eleita a 15 de novembro de 1974 e se instalará a 15 de março de 1975 (art. 10, *caput*);

II — os Estados objetos da fusão constituirão circunscrições eleitorais isoladas, com representantes em número igual ao de deputados de suas atuais Assembléias Legislativas, aplicando-se à hipótese as normas de direito eleitoral que regem a eleição de deputados às Assembléias Legislativas dos Estados (art. 10, §§ 1.º e 2.º);

III — o Governador será nomeado a 3 de outubro de 1974, para um período de quatro anos, tomando posse a 15 de março de 1975 (art. 11 e seu parágrafo único);

IV — a organização judiciária vigente será mantida, com os atuais Tribunais de Justiça e respectivos Desembargadores efetivos, além dos Tribunais e Juizes, segundo a jurisdição e competência em vigor, até o advento da nova organização judiciária (art. 12).

Além das disposições transitórias, o projeto apresenta, ainda, três capítulos da maior importância e significado para a concretização dos objetivos da fusão, relacionados com o ordenamento jurídico do patrimônio, bens, rendas e serviços, pessoal e região metropolitana do Rio de Janeiro.

A propósito do patrimônio, o projeto declara que os bens e rendas dos dois Estados — além dos direitos, obrigações, encargos e prerrogativas de qualquer ordem — são transferidos ao novo Estado, reservando-se ao mesmo, ainda por transferência, os serviços públicos estaduais com os respectivos recursos orçamentários e extraorçamentários e os próprios bens móveis e imóveis (art. 13). A cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, serão destinados “os bens de qualquer natureza que, por decreto-lei do Governador do Estado, forem declarados de domínio municipal”, cabendo-lhe, no entanto, até à data da edição do referido instrumento legal, gerir os bens, rendas e serviços do Estado da Guanabara (art. 14).

Aborda a proposição o problema da escolha do Prefeito do Rio de Janeiro, dizendo que o mesmo será nomeado, em comissão, pelo Governador, com atribuições, enquanto não promulgada a Constituição do Estado e eleita a Câmara de Vereadores, fixados em decreto-lei do Governador. A Câmara dos Vereadores, conforme estatui a proposição, será eleita logo após a promulgação da Constituição Estadual, para o restante do período da Legislatura (art. 15, §§ 1.º e 2.º).

As soluções apontadas para a problemática de servidores dos dois Estados estão coerentes com a sistemática adotada para a administração federal, no que se relaciona com o novo planejamento de classificação de cargos, segundo as normas gerais insertas na Lei n.º 5.645, de 1970. Ao lado dessas providências, observa-se o equacionamento das transferências de pessoal ativo, sendo determinado, neste particular, que o estável no serviço público será transferido, na forma dos seguintes critérios:

I — o do Estado do Rio de Janeiro, para o novo Estado; e

II — o do Estado da Guanabara:

a) para o novo Estado, quando o for, também, o respectivo serviço.

b) para o Município do Rio de Janeiro, nos demais casos.

Em referência ao pessoal inativo, adota-se idêntico comportamento (art. 18).

Em atenção ao disposto no art. 164 da Constituição Federal, registra-se, no projeto sob exame, o estabelecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, constituída dos Municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo e São João de Meriti. Cria-se, em paralelo, um Fundo Contábil, com normas orçamentárias e extraorçamentárias, para financiar os programas e projetos prioritários da Região.

Por fim, a proposição disciplina várias medidas de incidência transitória, abordando problemas vinculados:

I — ao orçamento público

II — à receita tributária, sobretudo quanto à aplicação do ICM no Município do Rio de Janeiro, reservados a essa aplicação os seguintes percentuais do imposto ali arrecadado:

1975	.....	100%
1976	.....	90%
1977	.....	80%
1978	.....	70%

III — à manutenção, até disposição em contrário pelo Estado, da divisão e organização municipal do Estado do Rio de Janeiro;

IV — à garantia dos mandatos municipais, executivos ou legislativos, em curso;

V — à efetivação das eleições de Deputados Federais e de Senadores a 15 de novembro de 1974;

VI — à permanência da separação das circunscrições eleitorais, no que tange ao número de Deputados e às datas inicial e final de seus mandatos;

VII — à fixação do período em que se dará a plena execução do preceituado no art. 39, § 2.º da Constituição Federal, ou seja, na nona legislatura;

VIII — à composição da representação ao Senado Federal, na oitava legislatura do Congresso Nacional, com garantia aos que terminam os mandatos a 31 de janeiro de 1979 e aos eleitos a 15 de novembro de 1974;

IX — à disciplina sobre a composição da representação ao Senado Federal, na nona legislatura, com observância, então, do disposto no art. 41, § 1.º da Constituição Federal;

X — à requisição de pessoal, pelo Ministro da Justiça, para assistência ao Governador do Estado;

XI — às providências necessárias à instalação da Assembléia Legislativa, pelo Ministro da Justiça;

XII — à abertura do crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para atender às despesas preliminares com a execução do disposto na presente Lei Complementar, até à posse do Governador.

XIII — à compensação do crédito retrocitado, mediante averbação, no orçamento, de dotações para o exercício financeiro em curso, na forma da Lei n.º 5.964, de 1973.

Estes, os reais fundamentos da proposição sob exame, nos objetivos que consubstanciam, quanto ao ordenamento da matéria constitucional relativa à criação de Estados e Territórios e à institucionalização do novo Estado do Rio de Janeiro.

Impõe-se, agora, em primeira plana, adentrar o processo histórico-evolutivo, a fim de que sejam marcados os efetivos contornos da matéria, no que ela apresenta de tradição em nossos costumes políticos.

#### I — PROCESSO HISTÓRICO-EVOLUTIVO

A cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro foi, historicamente, o primeiro núcleo fluminense colonizado pelos portugueses. Antes que Estácio de Sá lhe desse esse nome, já atraía a cupidez dos franceses e, ao largo das suas praias, na Ilha de Vilegaignon, tão vizinha ao continente, haviam-se instalados os primeiros huguenotes, a açular os tamoios contra os lusitanos. Sempre a principal cidade da Capitania do Rio de Janeiro, com ela compunha, ademais, uma só unidade fisiográfica e, dos dois lados da Baía da Guanabara, defrontar-se-iam, depois, ela e Niterói, antes unidas que separadas pela imensa enseda Atlântica.

O primeiro burgo da velha capitania do Rio de Janeiro localizou-se ali, próximo à foz do Rio Carioca. O historiador José Honório Rodrigues explica a razão da escolha: "A cidade foi fundada para o lado de cá simplesmente porque as correntes marítimas conduziam para o lado esquerdo" (*O Globo*, 22-4-74).

Talvez não só por isso: antes da chegada dos portugueses, maior a densidade da população indígena ali, do que no litoral de Niterói ou nas ilhas da baía.

2. A história registra a fundação da Cidade em 1565. Mas uns três decênios antes, já os brancos andavam por lá, em mercancia com os índios, guerreando-se portugueses e franceses, numa longa luta, bem antes de fundada São Sebastião do Rio de Janeiro.

Niterói surgiria três séculos depois, só vindo a receber o predicamento de Vila, em 1819, pelo Senado da Câmara, assembléia que deliberava na cidade do Rio de Janeiro desde o século XVI.

Assim, quase três centurias antes da afirmação de Niterói como núcleo urbano, a verdadeira capital da Província, em que se transformou a Capitania do Rio de Janeiro, era aquela cidade, destinada a substituir São Salvador como capital do Estado do Brasil e, posteriormente, do Império e da República.

3. Seria, realmente, a partir do Século XIX, a sede dos negócios do Império, conhecida como o Município Neutro. Embora essa denominação venha apenas citada na primeira Constituição republicana, a sua autonomia administrativa, em relação à Província em cujo território se inseria, data da Constituição de 1824, cujos artigos 71 e 72, dispoem sobre a organização administrativa das circunscrições do Império, dividido em 19 províncias, davam à do Rio de Janeiro jurisdição sobre o seu atual território, excetuando, porém, a parte em que se colocava a Capital do Império.

4. Discorrendo sobre a interpretação do artigo 72, da Constituição de 1924, aquele historiador (entrevista supracitada), acentua:

“Assim se neutralizava política e administrativamente o município, ainda que lhe conhecessem atividades municipais através do Senado da Câmara. Mas não se organizou na província do Rio de Janeiro nenhum Conselho Geral, nem se fez nomeação do Presidente da Província. Assim, todas as províncias tiveram seus presidentes a partir de 1823, enquanto o Rio teve seu primeiro presidente em 1834.”

Esse decênio — implicitamente reconhecida à Capital do Império a condição de Município Neutro — mostra como a interdependência das comunidades fluminenses e carioca configuraria, mais de uma vez, singular exceção aos parâmetros de organização política e administrativa.

5. Por isso mesmo, conforme acentua o citado historiador — “a cidade do Rio de Janeiro e a província não tiveram conselhos, nem presidentes, dominadas pelos negócios políticos imperiais”, no período de 1823 a 1834, apesar do mandamento do artigo 71, que garantia aos cidadãos, nas respectivas províncias, o direito de intervir em seus negócios administrativos.

Até nisso se ligava a sorte das duas unidades, constituídas em indissociável todo histórico, geográfico e sócio-político: para servir ao Império, portanto à unidade nacional, abdicarem daquele embrião de autonomia, que às demais dezoito províncias se confiava.

6. Quando, em 1834, ocorreu o primeiro Ato Adicional, ampliando ou melhor definindo a autonomia política e administrativa da Província, já no artigo primeiro declarava que “a autoridade da Assembléia Legislativa da Província” onde se localizasse a Corte não compreenderia a mesma Corte, nem o seu Município”. Criada, pelo artigo 2.º, a Assembléia Legislativa Provincial do Rio de Janeiro dispunha da maior representação no Império, pelos seus 33 deputados. A cidade do Rio de Janeiro, configurada em Município Neutro, não se desmembrou, porém, do território da Província, mas escolhia, para compor a Assembléia daquela, os seus representantes.

Procurava-se inspiração na organização dos Estados Unidos, que tinham politicamente neutralizada a sua Capital, por medida de conveniência administrativa. Sem declarar, porém, uma desincorporação ficta, mas, ao contrário, reconhecendo-se que a Cidade e a Província do Rio de Janeiro constituíam uma só unidade territorial, a “mesma comunidade sócio-econômica”.

7. Assim, o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, resultava na clara instituição do Município Neutro, embora não significasse um desmembramento — como pensam alguns historiadores — configurando-o nos limites atuais do Estado da Guanabara, como a Capital da República, a ser administrada pelo Governo central.

Tratava-se do primeiro local explorado pelos portugueses, no litoral fluminense, incluída a Baía da Guanabara, reconhecida por Gaspar Lemos a 1.º de janeiro de 1502. No Governo de D. João III estavam aquelas praias sob a mira dos franceses, em incursões e desembarque, na troca pacífica com os tamoios, chegando mesmo a estabelecer uma feitoria nessas plagas, apesar das lamentações do Padre Manuel da Nóbrega, em 1552, vendo, ali uma possessão gaulesa e possivelmente huguenote. Antes dele, tal verificação ocorrera a Tomé de Souza que, vindo da Bahia, em 1521, inspecionar o Brasil meridional, temeu descer na terra carioca, onde os aguerridos tamoios, fiéis aos franceses, não o receberiam de bom grado.

8. Pode-se mesmo afirmar que, se não no Continente, ao menos na parte insular da Baía da Guanabara, o primeiro núcleo urbano é francês: em 1557, Vilegaignon, com os seus 14 marinheiros huguenotes, em missão calvinista, fortificava a ilha que lhe conserva o nome e procurava conquistar a indiada à fé luterana. Em 1560, Mem de Sá tenta desalojá-los, mas quem o consegue, finalmente, é o seu sobrinho Estácio, graças, sobretudo, ao apoio do cacique Araribóia, vindo da outra banda do litoral — das costas de Niterói — terminar o desbarato iniciado pelos índios maracajás e temiminós. Foram, assim, os fluminenses que tornaram possível aos cariocas libertar aquelas ilhas e aquele litoral, onde se ergueria o arraial de São Sebastião, a 1.º de março de 1565.

9. Já naquele tempo, o último quartel do século XVI, a Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro assumia importante papel, para os Governos Gerais do Brasil: era um trampolim entre o norte e o sul, principalmente entre Pernambuco e São Paulo, predestinada ao desempe-

nho do papel político, econômico e histórico, que lhe cumpriria, pelos séculos afora.

Sede da primeira "Repatrição do Sul", chefiada pelo Governador Antônio Salema, permitiria, no século XVII, a segura penetração lusitana, com o litoral fortificado desde 1608, habilitada a receber, em 1647, o epíteto de "Leal" e, pouco depois, o cognome de "Histórica". Aparentemente, a Cidade sobrelevava, em importância, valor e brio, a Capitania que a abraçava, mas, em verdade, permaneciam um mesmo conjunto.

Depois das invasões de Duclerc e Duguay Trouin (1710-1711), duras provas à sua lealdade, começa a transformar-se num empório econômico e disputa, com Recife, Salvador e São Paulo, a liderança intelectual do País. De tal sorte que, em 1763, para lá se transfere a capital da Colônia, porto principal para o transbordo das riquezas de Minas Gerais: o ouro e os diamantes.

10. Com a vinda de D. João VI para o Brasil, acossado pelas armas de Junot, um novo surto de progresso toma conta da cidade: as providências tomadas pelo Príncipe Regente, como a abertura dos portos ao comércio internacional, a fundação de uma Tipografia Real, a organização econômica e financeira, a criação de bibliotecas e institutos culturais, justificariam, em 1815, a sua escolha como sede do Reino Unido do Brasil, e, em 1822, com a Independência, a indisputável condição de Capital do Império.

Se, a partir da Regência, prosperavam-lhe a segurança e a inteligência, criadas a Guarda Nacional e as Academias Militar e Naval, como o primeiro colégio secundário padrão, que depois receberia o nome de Pedro II, é no Primeiro Reinado que se afirma, definitivamente, sua condição de capital não apenas política, mas também cultural do País, atraindo a imigração das melhores inteligências nacionais, como os estrangeiros, para o comércio e a indústria. De tal modo o setor secundário se desenvolve na metrópole, que pudemos realizar ali a nossa primeira Exposição Nacional da Indústria, em 1861.

11. Vem a República e a Constituição de 1891 transforma o antigo Município Neutro em Distrito Federal, conservando-o como Capital do País. Mas a mesma Constituição previa, em outro artigo, a interiorização da Capital, reservando-lhe, no Planalto Central, um quadrilátero de pouco mais de 14.000 quilômetros quadrados, a ser demarcado oportunamente. A Constituição de 1946 estatuiu, no Ato das Disposições Transitórias (art. 4.º, § 4.º) que, "efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passaria a constituir o Estado da Guanabara".

Poderia, simplesmente, ter devolvido o antigo Município Neutro, na condição de Capital, ao Estado do Rio de Janeiro. Não havia, entretanto, condições políticas para semelhante ordenação. Assim, a Lei Orgânica n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, dispôs sobre a nomeação de um Governo Provisório para a cidade do Rio de Janeiro, já apelidada de Estado da Guanabara.

12. A 5 de dezembro de 1960 reunia-se a Constituinte, que empossaria no Governo do novo Estado um fluminense. Era uma Cidade-

Estado, a justificar um tratamento excepcional quanto à discriminação tributária, arrecadando os impostos das duas esferas administrativas. Leis especiais, quanto à sua força pública e outros dispêndios, foram votadas a fim de que nenhuma crise financeira prejudicasse o desenvolvimento da nova unidade federativa, que continuava como capital cultural do País e, pela sua vigorosa imprensa, já ramificada em Brasília, como a mais influente na condução dos negócios políticos.

13. Os anseios pela fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro datam, realmente, da época em que se instituiu aquele novo Estado. Vitoriosa foi, porém, a tese histórica; já a Constituição de 1891 determinava, no § único do art. 3.º que, efetuada a transferência da Capital da República para o Planalto Central, o então Distrito Federal se constituiria em Estado. Deve-se lembrar, porém, que, na Constituinte de 1891, ocorreu a união das bancadas fluminense e carioca contra a solução vitoriosa. Verifica-se, assim, que, pelo menos há oitenta e três anos, a aspiração unionista conjugava as principais partes interessadas na defesa da tese finalmente esposada pela Lei Complementar que estamos analisando.

Referindo-se à solução artificiosa — embora prevista em nossas Constituições anteriores — criada pela aprovação da chamada Lei San Tiago Dantas, em 1960, declara o historiador José Honório Rodrigues:

"Isso significou uma ruptura da história do Brasil, da Província e do Município. Não se justifica que quatorze anos possam servir de peso contra 460 anos de unidade e indivisibilidade. O Estado da Guanabara é uma ficção jurídica, uma criação histórica."

Assim, o projeto de Lei Complementar, enviado ao Congresso pelo Presidente Geisel, maduramente estudado pelo seu eminente antecessor, encontra plena justificação histórica e corrige uma anomalia não desejada por fluminenses e cariocas.

14. Se pretendemos encontrar precedentes de ordem jurídica, a serem indicados como deflagradores da solução, tão longamente adiada, um deles se identificará, desde logo, no art. 164 da Constituição vigente:

"A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica."

Criaram-se, no ano passado, tais regiões metropolitanas. Mas a Constituição fala em Municípios, enquanto a Guanabara, apesar de constituir, com várias municipalidades fluminenses limítrofes, uma mesma comunidade sócio-econômica, não poderia, sem ofensa ao permissivo constitucional, unir-se a elas em "região metropolitana".

Eis porque a proposição governamental em discussão, conjugando os mandamentos do artigo 3.º e do art. 164, encontra uma solução

harmônica — e só esta possível — para os dois problemas: o atendimento das aspirações de cariocas e fluminenses, em irmanarem-se numa unidade Federativa mais poderosa, dinâmica e harmônica, e uma resposta para a solução de ingentes questões sócio-econômicas da Cidade do Rio de Janeiro e dos municípios limítrofes fluminenses.

15. Traçando-se um semicírculo, que tenha como epicentro um ponto, na entrada da Baía da Guanabara, equidistante das costas fronteiras do Rio de Janeiro e de Niterói, com um raio de sessenta quilômetros, estarão incluídas, na área territorial configurada nos seus limites, além daquelas duas cidades, os Municípios de São Gonçalo, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Mangaratiba, Itaguaí, Nova Iguaçu, Magé, Itaboraá e Maricá.

Abrange o conjunto uma zona fisiográfica que congrega a chamada Baixada Fluminense e os contrafortes da Serra do Mar, num hemicírculo que protege, abrindo-se em três gargantas, para planícies praianas, o périplo da região guanabarina. Três desses Municípios, Duque de Caxias, Magé, e Itaboraá têm praias na grande enseada, como dispõem de região litorânea, vizinhando a leste a cidade do Rio de Janeiro, os de Itaguaí e Mangaratiba.

Trata-se, claramente, de uma só microrregião homogênea, vinculada à mesma rede viária, com intensas trocas econômicas e estreita interdependência cultural, interligados seus componentes pela história e pela geografia.

16. O projeto, em discussão, inclui, pelo seu artigo 20, esses Municípios, e mais o de Paracambi, na região metropolitana que pretende criar. Trata-se não só do verdadeiro “cinturão verde” responsável por grande parte do abastecimento de hortigranjeiros e outros produtos agrícolas à Cidade do Rio de Janeiro, um dos maiores centros consumidores do País, como, sem sombra de dúvida, de um interdependente complexo urbano, configurando a mesma infra-estrutura de serviços básicos. Estudos feitos durante mais de um quinquênio, por técnicos governamentais e instituições privadas, vinham sustentando a urgente necessidade de estabelecer-se, em tais limites, uma região metropolitana. Daí a solução proposta, assim justificada no projeto, referindo-se “ao segundo maior conglomerado urbano do País”:

“O fato de estar compreendido em dois Estados significou, na prática, a exclusão do Grande Rio da Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, que estabeleceu, no País, oito regiões metropolitanas. É que, no modelo adotado, a ação executiva nas regiões metropolitanas cabe principalmente aos Estados, ficando a União na função de supervisão e de apoio financeiro e técnico. A dificuldade de definir o esquema de direção de uma região em que dois Estados se colocam em pé de igualdade frustrou, então e até agora, os esforços de formulação da legislação correspondente.”

Além do que, não vemos como superar tal obstáculo, para atender ao dispositivo constitucional pertinente à urgência da medida, permanecendo, como Estado, com autonomia de primeiro grau, a cidade do Rio de Janeiro.

17. Já se nota, atualmente, que a ampliação do parque industrial da Guanabara, se orienta para áreas desses municípios limítrofes, principalmente no eixo da Rodovia Presidente Dutra, abrangendo, desde logo, pontos mais vizinhos em Itaguaí, Duque de Caxias e Itaboraá. O projeto, promovendo a fusão dos Estados e configurando a nova região metropolitana, facilitará, nesta — como lembra a Mensagem — “a consolidação de um pólo industrial poderoso”, que se associará “a investimentos em uma infra-estrutura econômica e social que, não raro, deverá ficar localizada fora do território do Estado da Guanabara”.

Assim, pressupostos fisiográficos e geo-econômicos, aliados à uma verdadeira geminalidade de formação histórica, justificam tanto a fusão dos dois Estados, como a criação de uma região metropolitana, nos termos do artigo 164 da Constituição Federal.

A proposição, no entanto, envolve outros interessantes aspectos, que devem ser particularizados em suas conformações e efeitos — os econômicos, os financeiros, os jurídicos, os políticos e os sociais.

Vejamos, em síntese, dentro dos parâmetros retrocitados, o que cumpre ser destacado na espécie.

## II — ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

Esta análise parte dos pressupostos de que se tome a fusão menos como uma solução em si mesma do que como uma abertura de melhores perspectivas para os problemas do desenvolvimento econômico da área, bem como, do indissociável comprometimento da União, de viabilizar a nova unidade federada, dada a restrita experiência brasileira no tocante à fusão de Estados.

Definidos os pressupostos acima, procuramos conjugar os estudos e estatísticas disponíveis sobre o tema com as razões de ordem econômica, consubstanciadas na Exposição de Motivos n.º 113-B, de 31 de maio de 1974, subscrita por todos os Senhores Ministros de Estado, resultante de demorada consideração com base em estudos autorizados e conclusivos pela conveniência, viabilidade e oportunidade da medida.

Podemos, sob esse aspecto, comprovar, na citada Exposição de Motivos, que, para alcançar o objetivo social de proporcionar uma melhor segurança de vida para os brasileiros, o Governo encontra-se no propósito de efetuar uma estruturação federativa que assegure à Nação desenvolvimento harmonioso e equilíbrio político, visando a garantir a sua segurança interna e externa e, fundamentalmente, a integração nacional.

Nesse propósito, ressalta a *união de economias complementares e a formação de grandes mercados*.

Contido nesse universo, surge a fusão aos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, no sentido de *integrar, criando um núcleo de desen-*

*volvimento capaz de crescer mais rapidamente e dotado de perspectivas mais amplas do que cada um separadamente, dadas as possibilidades de:*

1.º) dar à província fluminense a sua matriz de progresso, que é a cidade do Rio de Janeiro, e a esta o espaço geográfico e histórico, econômico e social, de que é parte, como ponto de acesso natural a essa faixa do território nacional, a baía de Guanabara;

2.º) organizar a área metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, hoje artificialmente seccionada por fronteiras estaduais, que permitirá importantes modificações em sua infra-estrutura de serviços básicos;

3.º) formar uma unidade federada dotada de população e potencial econômico suficientes para, juntamente com São Paulo e Minas Gerais, constituírem a malha política que cobrirá a área de maior população e de maior densidade econômica do País; e

4.º) a curto prazo, em virtude dos investimentos governamentais em áreas suscetíveis de dinamizar o desenvolvimento local, permitir, à economia do novo Estado, condições para, por si só, gerar meios à sua manutenção e progresso.

A fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, como medida da atual política econômica do Governo e estampada na mencionada Exposição de Motivos, sob o enfoque da união de economias complementares e a formação de um grande mercado nacional, busca, em última instância, um crescimento harmônico e equilibrado para o País e a preservação do dinamismo desse crescimento, no que se impõe a estruturação progressiva de novos pólos de desenvolvimento em todas as suas Regiões.

A análise da estrutura econômica dos dois Estados, discriminada a seguir, demonstra a complementaridade preferida:

#### ESTRUTURA ECONÔMICA (%)

Setores	RJ		GB		SP	
	1965	1973	1965	1973	1965	1973
Primário	19,9	15,3	1,2	1,3	18,1	10,1
Secundário	31,4	33,3	18,5	20,7	33,7	41,6
Terciário	48,7	51,4	80,5	78,0	48,2	48,3
Renda Interna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Com relação ao setor primário, enquanto a participação do produto agrícola do Estado do Rio representava 15,3% da Renda Interna, em 1973, essa participação, relativa ao Estado da Guanabara, era de 1,3%. Tal fato demonstra a total dependência da Guanabara por investimentos em produção e comercialização agrícolas fora de suas fronteiras políticas, especialmente, no Estado vizinho. Em termos absolutos, o

produto agrícola fluminense foi de Cr\$ 2,9 bilhões, enquanto o da Guanabara correspondeu a Cr\$ 506 milhões, implicando em uma relação de, aproximadamente, 7 para 1.

Da mesma forma, se admitirmos que, à medida em que uma economia se desenvolve, o produto primário declina em termos relativos, ou seja, embora em termos absolutos ele cresça, em termos relativos, torna-se parcela cada vez menor da Renda Interna, como é o caso da rápida transformação da economia paulista, cuja participação relativa do produto agrícola reduziu-se de 18,1% para 10,1%, no período de 1965/73, pode-se inferir que a economia do Estado do Rio de Janeiro vem se desenvolvendo, no período considerado, enquanto a da Guanabara manteve-se estacionária, dadas às mudanças estruturais, na primeira, com uma redução da participação do produto agrícola de 19,9% para 15,3% e a rígida estrutura, da segunda, mantendo uma participação do produto agrícola em torno de 1,2% e 1,3%.

Cabe, destacar que a implosão urbana da Guanabara, conjugada com a estagnação do seu setor primário, contribuirá para um retardamento do desenvolvimento carioca, pois, à vista das parcas alternativas de absorção de mão-de-obra não qualificada, esta irá inflar os contingentes de subempregados e desempregados na zona litorânea, com sérias implicações de ordem econômica e social. Este processo vem ocorrendo, também, no Estado do Rio, pela modernização de sua agricultura e pela vigorosa urbanização, provocando intenso deslocamento de mão-de-obra das atividades rurais para as atividades urbanas, ocasionando um certo freio no crescimento do seu Produto Interno.

Sem embargo, a fusão territorial possibilitará às duas unidades federadas uma diferenciação econômica complementar dos seus setores primários, no sentido da orientação da Guanabara para uma *produção agrícola altamente especializada* e do Estado do Rio de Janeiro para o desenvolvimento de um importante *centro abastecedor de produtos agropecuários* destinados aos grandes mercados da região e à exportação inclusive com vistas ao comércio exterior.

Quanto ao produto industrial de ambas as unidades, em 1973, destaca-se uma participação relativa, do Estado do Rio, superior à da Guanabara, em relação as suas Rendias Internas, 33,3% para 20,7%, respectivamente. Todavia, ocorreu um discreto incremento de participação relativa dos produtos industriais dos dois Estados, embora bem inferior ao de São Paulo, 7,9%, sendo 2,2%, para a Guanabara e de 1,9%, para o Estado do Rio de Janeiro. Consta-se que o incremento na Guanabara foi superior ao do Estado vizinho. E decorre do fato da Guanabara possuir uma estrutura industrial bastante diversificada, enquanto, no Estado do Rio, preponderam os setores Químico e Metalúrgico, refletindo, em 1973, em termos absolutos, no valor do produto industrial da Guanabara — Cr\$ 7,7 bilhões — superior ao do produto industrial fluminense — Cr\$ 6,3 bilhões.

Logo, da união da Guanabara e do Estado do Rio, *vislumbra-se um novo Estado com uma estrutura industrial melhor equilibrada*, não

tão dependente, como o Estado do Rio, de apenas 2 (dois) setores, e apresentando uma superioridade sobre a Guanabara, por contar com esses dois setores altamente dinâmicos como o Químico — especialmente a petroquímica — e o Metalúrgico — principalmente a grande siderurgia.

A análise do setor terciário ou dos “serviços” dos Estados em pauta indica que a Guanabara, em 1973, participava com 78% de sua Renda Interna, relativa ao produto do setor serviços. Esta participação, com relação ao Estado de São Paulo — 48,3% — e do Estado do Rio — 51,4% —, apresenta-se bem superior. Em termos absolutos, o produto do setor serviços da Guanabara — Cr\$ 29 bilhões — é inferior ao de São Paulo — Cr\$ 73,8 bilhões — e superior ao do Estado do Rio — Cr\$ 9,7 bilhões. Esta predominância do Estado da Guanabara em relação ao Estado do Rio, deve-se, em grande escala, à renda gerada pelos intermediários financeiros e pelo Governo, os quais, após a fusão, constituir-se-ão em importante elemento de apoio ao núcleo industrial resultante. Observa-se, porém, que essa participação do produto do setor serviços na Renda Interna da Guanabara vem se reduzindo de 80,5%, em 1965, para 78%, em 1973. Dois fenômenos vêm contribuindo para esta redução:

1.º) a afirmação de Brasília como centro do Poder nacional; e

2.º) a existência da fronteira político-administrativa entre a metrópole e o seu “hinterland”, impedindo que a Guanabara atue na organização do espaço regional e provocando a duplicação de serviços na Região.

Mais uma vez, a importância da unificação dos dois Estados se faz presente, a fim de evitar a desarticulação entre a Guanabara e a sua Região, o que, a persistir, continuará provocando a duplicação de serviços e concorrendo para gerar no setor os chamados desemprego aberto e disfarçado.

Sob o ponto de vista da formação de um grande mercado nacional, cabe enfatizar que o novo Estado será o 3.º do País, em população; o 2.º, em Receita; o 2.º, em produção industrial; o 2.º, em número de veículos; e o 3.º, em produção de energia elétrica. Assim como, em relação ao total do País, representará: 9,7% da população; 15% do PIB; 13% do produto industrial; 19% do produto do setor de serviços; 5% do produto do setor agrícola; 24% do valor dos depósitos bancários; e 10% da Receita Orçamentária. A sua estrutura produtiva será a seguinte:

#### ESTRUTURA ECONÔMICA (%)

Setores	Novo Estado
Primário . . . . .	6,9
Secundário . . . . .	24,7
Terciário . . . . .	31,6
Renda Interna . . . . .	100,0

Dadas as perspectivas de uma maior racionalidade da ação do Governo na Região, possibilitando um provável crescimento de 4% a.a. para o produto agrícola, 8% a.a. para o produto industrial e de 5% para o produto do setor serviços e, se os demais fatores permanecerem constantes, resultará, que, em 1980, por exemplo, a estrutura econômica do novo Estado se apresente consideravelmente equilibrada e com certa similaridade com a atual estrutura de São Paulo:

#### ESTRUTURA ECONÔMICA (%)

Setores	Novo Estado (1980)	São Paulo (1973)
Primário	15,0	10,1
Secundário	43,0	41,0
Terciário	43,0	48,3
Renda Interna	100,0	100,0

Do ponto de vista orçamentário, com a fusão, virá a necessidade de unificação do sistema tributário dos dois Estados e das técnicas de arrecadação. Sob este último aspecto, a eficiência, relativamente alta, do sistema arrecadador da Guanabara, pode, a médio ou longo prazo, beneficiar o Estado do Rio de Janeiro. No tocante à Receita Tributária, de grande representatividade nas Receitas Orçamentárias dos dois Estados, podemos extrapolar as suas perspectivas com otimismo, em razão dos seguintes fatos:

1.º) um aumento da receita do ICM, em decorrência da eliminação da barreira interestadual, equivalente à diferença das alíquotas de incidência sobre o valor adicionado pela circulação interestadual de mercadorias;

2.º) o aumento de arrecadação, decorrente de taxas de crescimento econômico mais elevado;

3.º) o decréscimo relativo da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados não chega a ser demasiadamente acentuado e a participação do “Fundo”, nos Orçamentos dos dois Estados é relativamente pequena: 2,5% no Estado do Rio e 0,3% na Guanabara; e

4.º) a Guanabara disporá de parcela decrescente dos recursos gerados em seu território, 100%, 90%, 80% e 70%, no período 1975-78, respectivamente, bem como, dos 20% do ICM estadual destinados aos Municípios. E somente em 1979, o Governo Estadual repartirá a sua Receita Total, conforme as prioridades de ordem econômica e social do seu plano de desenvolvimento.

Ao enfocar o lado das Despesas, constata-se ser prudente não alimentar muito otimismo com o resultado da execução orçamentária, tendo em vista os seguintes aspectos:

1.º) a alta elasticidade dos gastos públicos;

2.º) os precedentes deficitários dos dois Estados e as inúmeras



frentes de expansão dos gastos que já se delineiam na área administrativa; e

3.º) a necessidade de extensivos programas de obras públicas, principalmente na Guanabara.

Como já foi mencionado, porém, é propósito da União comprometer-se em viabilizar a nova unidade federada, especificamente, através do apoio financeiro que se manifesta inicialmente através da destinação de Cr\$ 5 milhões, para atender a despesas preliminares, inclusive de pessoal e material, decorrentes de determinações da Lei Complementar, com destinação de recursos a 4 (quatro) tipos de programas, a saber:

1.º) ao "Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Metropolitana", que incluirá todos os seus serviços básicos e para o qual já está prevista, na citada Lei Complementar, a criação de um Fundo de Desenvolvimento com as respectivas fontes de recursos;

2.º) às obras e providências que redundem em prevenção e controle da poluição, do ar ou das águas, com especial atenção à Baía da Guanabara e às praias oceânicas, bem assim ao rio Paraíba;

3.º) às áreas que forem definidas como prioritárias para o desenvolvimento econômico, para a indústria, agricultura, inclusive regiões novas; e

4.º) ao "Plano Diretor de Aproveitamento da Área de Contorno do Fundo da Baía da Guanabara", já em elaboração, sob a coordenação do Ministério dos Transportes e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Do exposto, podemos concluir pela ampla perspectiva que a união dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro oferece, tanto como alternativa para a solução do desenvolvimento da área, senão, também, como instrumento propulsor do crescimento do Produto Interno Bruto do País e da própria integração nacional.

Ao lado de todos esses tributos, um fato, então, não pode ser desprezado, o de que em qualquer processo de mudança é, por essência, controvertido. E os temas polêmicos só os enfrentam os Governos com consciência de missão. A fusão não pode ser analisada como um ato isolado, apenas, a criação de um Estado na região centro-sul do País.

Entendemos, com convicção, que a medida se integra em um conjunto consistente de providências que o atual Governo vem adotando de forma sistemática, compondo um grupo coerente de decisões, de extraordinária importância, por implicar, substantivamente, em uma nova compreensão global da realidade brasileira.

Consideramos, pois, necessário, na abordagem da questão particular da fusão, destacar sua adequação à política do Governo, esboçada, implicitamente, através de atos ultimamente editados, cujo sentido, de médio e longo prazos, não foi apreendido, em sua verdadeira dimensão, impondo-se, destarte, alargar o campo do debate, perquirindo sua relação com a estratégia geral do Governo. É a partir desta colocação que, a nosso ver, se explica a proposição.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado nos últimos dez anos alcançou inegável êxito e demonstrou indiscutível capacidade de levar o País à prosperidade e à grandeza.

Uma das principais opções, ao lado do gradualismo no combate à inflação, consistiu em aceitar os riscos e vantagens do regime de mercado, atribuindo-se à iniciativa privada os setores diretamente produtivos, com margem de rentabilidade suficiente para sustentar um crescimento industrial de, pelo menos, 12 a 15%, e agrícola de 7 a 8% ao ano, o que implicou em despertar, no País, uma mística que pudesse engajar a coletividade no processo, eleito o desenvolvimento como objetivo nacional prioritário.

A necessidade de gerar poupança interna — e assim manter o ritmo da expansão — provocou, como era natural, acentuação nos níveis de renda, imposta, ainda, pela própria estrutura da produção industrial apoiada, no seu setor mais dinâmico, pela contínua e acelerada expansão dos setores de bens de consumo durável.

A experiência adquirida pela prática do modelo, cuja eficácia se demonstra pelo êxito alcançado, revelou, entretanto, a necessidade de ações corretivas que pudessem, não só reimpulsioná-lo, como minimizar alguns efeitos que tenderiam a agravar-se em prazo mais longo, torná-lo, até mesmo, disfuncional.

Por isso, o Senhor Presidente, ao assumir, revelou a intenção de, mantendo-o, embora em seu delineamento básico, introduzir algumas modificações decorrentes da sua própria dinâmica.

Com ênfase especial, foram abordados alguns defeitos orgânicos do modelo, cuja correção se impunha, a saber:

I — incorporação de novas fronteiras econômicas, implicando na necessidade de uma melhor distribuição espacial do desenvolvimento, mediante a criação de novos pólos de impulso industrial, agrícola e agroindustrial adaptados às características das áreas selecionadas;

II — na configuração desses pólos, a partir dos recursos naturais existentes, considerar as necessidades do mercado local de trabalho, a escassez mundial de alimentos e matérias-primas e o mercado consumidor interno;

III — criação de condições de competição para a empresa nacional privada, a fim de evitar o confronto que se desenha entre as empresas sob controle estrangeiro, de um lado, e as empresas estatais, de outro;

IV — necessidade imperativa de dotar o País de dispositivos consistentes para promover o desenvolvimento de uma tecnologia nacional, a fim de, gradualmente, permitir à Nação desvincular-se desta nova forma de dependência;

V — a modernização dos instrumentos tradicionais de organizações das atividades agrícolas, estimulando-se o surgimento de empresas capazes de maior escala operacional, melhores técnicos gerenciais e correta utilização de tecnologia;

VI — finalmente, o equacionamento e a coordenação das providências destinadas a dar solução aos problemas que estão propostos à meditação humana, conseqüente do próprio desenvolvimento industrial e que se traduz na crescente concentração populacional nos aglomerados urbanos.

VII — acrescentaremos, a esse elenco, por força da crise mundial de energia, aspecto que temos como prioritário e que, com certeza, está presente na preocupação do Governo: dotar o País da possibilidade de encontrar alternativa para o petróleo, qualquer que seja o preço a pagar, para que se rompa o vínculo de dependência exterior, se equilibre nosso balanço de pagamento e tenha eficácia operativa o projeto nacional de desenvolvimento auto-sustentado.

VIII — em resumo: o Governo pretende reduzir, gradualmente, a dependência econômica e tecnológica com o exterior e os desníveis regionais de renda, aproximando o universo populacional do universo consumidor.

Em cada caso, buscou-se utilizar os fatores disponíveis — amplos espaços, recursos naturais, abundância de mão-de-obra, existência de quadros capacitados e de mercado consumidor local — como se pode comprovar da apreciação dos seguintes projetos governamentais:

a) Na Amazônia: grandes projetos industriais (Carajás, Trombetas) e projetos de ocupação territorial por empresas agropecuárias e madeireiras;

b) No Nordeste: 12 projetos agroindustriais na área da SUDENE e 6 no Vale do São Francisco (COVALE);

c) Projeto do pantanal de Mato Grosso;

d) Na área de germinação do desenvolvimento econômico autônomo e auto-sustentado, a criação da IBRASA, da EMBRAMEC e da EMBASE, sob controle do BNDE, do qual passaram a ser instrumentos adicionais de atuação em áreas perfeitamente definidas; e o plano de Desenvolvimento Tecnológico, sob coordenação da própria Presidência da República;

e) Na área dos grandes aglomerados urbanos: a Secretaria de Coordenação de regiões metropolitanas, órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

O Projeto de Lei Complementar, com muita propriedade, preocupa-se também em estabelecer um processo gradual de efetivação da fusão entre os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, evitando, ou, pelo menos, minimizando os possíveis impactos negativos sobre as atividades econômico-financeiras do novo Estado, assim como das antigas unidades, em suas novas formas político-administrativas.

Como bem acentua a Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem Presidencial, subscrita por todos os Senhores Ministros de Estado, a fase de implantação dos serviços do novo Estado envolverá um período governamental de 4 anos, espaço de tempo no qual se espera estar concluída a transição da antiga estrutura para a nova organização estadual e municipal.

Segundo expressa a referida Mensagem, “nesse estágio de transição, foi considerada com interesse a situação da receita e despesa pública na Guanabara. Passando a cidade do Rio de Janeiro à condição de Município, as receitas de natureza estadual de que hoje dispõe (80% do ICM, quotas do Fundo Rodoviário, Fundo de Eletrificação, Fundo de Participação dos Estados) transferem-se ao novo Estado e, teoricamente, poderiam ser aplicadas em todo o território deste”.

Tal evidência, que não poderia passar despercebida aos elaboradores do esquema da fusão Rio—GB, mereceu, dos mesmos, cuidados especiais, a fim de evitar problemas para o futuro Município do Rio de Janeiro, que será o herdeiro dos numerosos serviços públicos e das imensas responsabilidades do atual Estado da Guanabara.

Como foi visto acima, com a transformação do Estado da Guanabara em Município do Rio de Janeiro, que será a Capital do novo Estado do Rio de Janeiro, substancial parcela das rendas atualmente aplicadas naquela área serão destinadas à nova unidade da Federação, para aplicação em todo o seu território. Com isso o Município do Rio de Janeiro passará a contar apenas com os recursos de natureza municipal, evidentemente insuficientes para fazer face aos vultosos compromissos de um aglomerado urbano da magnitude da cidade do Rio de Janeiro.

A solução encontrada e consignada no Projeto de Lei Complementar n.º 1/74, é das mais acertadas e eficientes, através da vinculação ao território da nova Capital, pelo período de 4 anos, de parcela decrescente dos recursos ali gerados e arrecadados pelo Estado através do ICM.

Nesses termos, o art. 26 do diploma legal em tela estabelece que, sem prejuízo das receitas tributárias próprias e além da participação no rateio dos 20% de ICM transferidos aos Municípios, na área do Município do Rio de Janeiro, serão obrigatoriamente aplicados os recursos decorrentes da arrecadação do ICM naquele território, pertencentes ao Estado (80%), na forma dos seguintes percentuais decrescentes:

1975	.....	100%
1976	.....	90%
1977	.....	80%
1978	.....	70%

Assim, o Estado aplicará no Município da Capital, nos primeiros 4 anos de sua existência como tal, os recursos do ICM ali arrecadados, conforme os percentuais acima descritos, inclusive, segundo a Lei, para “atender ao pagamento de obrigações e encargos relativos àquela área”.

Como a inclusão do novo Município no rateio do ICM (20%) poderia implicar na redução da cota-parte de cada um dos outros Municípios, em relação ao valor da mesma em 1974, o art. 27 prevê que a

União complementar esse valor em montante que lhe assegure um crescimento anual, a preços constantes, de pelo menos 5%, pelo período de 5 anos.

Assim, ao mesmo tempo em que assegura ao Município da Capital um fluxo de aplicações adequado à manutenção de seu atual estágio de desenvolvimento, evitando o perigo da estagnação econômica, o projeto em estudo garante aos demais Municípios do novo Estado recursos, através do Fundo do ICM, suficientes à expansão de seus programas, numa razoável taxa de crescimento anual.

Além disso, com a criação de um Fundo Contábil destinado ao financiamento dos planos de desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, recursos adicionais serão canalizados para essa região, que abrange, além da Capital, outros 12 Municípios do novo Estado. Esse Fundo será constituído por recursos provenientes da dotação orçamentária e extraorçamentária do Governo Federal, de operações de crédito internas e externas e de recursos da parcela do ICM arrecadado no território da Capital e destinada aos serviços comuns da Região Metropolitana (art. 23 e parágrafo único).

Outras disposições de ordem financeira constantes do projeto em exame demonstram a preocupação governamental em criar as melhores condições possíveis para o processo integrado e harmonioso, transformando o novo Estado num efetivo e dinâmico pólo de desenvolvimento.

Entre essas medidas, cumpre assinalar as seguintes:

a) ao novo Estado são transferidos os bens, a renda, assim como os direitos, obrigações (de ordem interna e internacional), encargos e prerrogativas dos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara (art. 13, § 1.º);

b) os serviços públicos que, por ato do novo Estado, forem considerados de competência estadual, serão transferidos ao mesmo juntamente com os recursos orçamentários e extraorçamentários a eles destinados, bem como com os respectivos bens móveis e imóveis (art. 13, § 2.º);

c) caberá ao Governador do novo Estado, por decreto-lei, declarar quais os bens de domínio municipal, entre os atualmente pertencentes ao Estado da Guanabara, e que passarão a pertencer ao Município do Rio de Janeiro, ficando, porém, enquanto não for baixado o referido decreto-lei, todos os bens, rendas e serviços do Estado da Guanabara sob a administração do Município da Capital (art. 14 e parágrafo único);

d) o Governador do novo Estado poderá unificar e modificar os orçamentos votados pelos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara para o exercício de 1975, inclusive dos órgãos da administração indireta (art. 24 e parágrafo único);

e) as transferências feitas, a qualquer título, pela União, no exercício de 1975, incorporar-se-ão ao orçamento do novo Estado, e, quando essas transferências não tiverem destinação específica, poderá o Go-

vernador imputá-las à suplementação de recursos orçamentários ou a novas aplicações (art. 25 e parágrafo único).

Como se verifica, os aspectos orçamentários e tributários relativos à administração financeira do novo Estado do Rio de Janeiro, cujas atividades se iniciarão a 15 de março de 1975, estão corretamente previstos e o esquema de transição adotado permitirá, sem dúvida, um processo de fusão e implantação gradual, equilibrado e eficiente.

O Governador da nova unidade federativa estará, assim, habilitado a adotar as providências necessárias à implementação do processo de integração dos dois antigos Estados, dotando, tanto o novo Estado como a nova Capital, dos instrumentos financeiros indispensáveis à manutenção e ampliação de seus atuais serviços públicos e à dinamização de seus programas de desenvolvimento econômico e social.

Cabe mencionar, finalmente, o disposto no art. 23, que autoriza o Poder Executivo a abrir ao Ministério da Justiça o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), a fim de atender às despesas preliminares do processo de fusão, com medidas preparatórias à posse do primeiro Governador do novo Estado e início de suas atividades como a mais nova unidade da Federação brasileira.

### III — ASPECTOS JURIDICOS

Neste passo, vale salientar as implicações relativas à criação de Estados e Territórios e à formação mesma das Leis Complementares, como elementos válidos na conjuntura político-jurídica que informa o real objetivo da proposição sob exame.

#### a) Criação de Estados e Territórios

Não havia, no Império brasileiro, a figura do Território, como unidade administrativa. Tratando-se de Estado Unitário, mitigada a autonomia das 19 Províncias criadas pela Constituição de 1824, a posse do espaço físico em que se situavam era da Nação, na plenitude da sua soberania. Foi a Constituição de 1891 quem, dispondo sobre a autonomia dos Estados, em organização federativa, lhes adjudicou a posse e domínio dos respectivos territórios, reservando-se uma área de 14.400 quilômetros quadrados, no Plano Central, para a futura Capital da República e ampliando o "poder de império" do Governo Central na chamada "faixa de fronteira".

Lembra PEDRO CALMON (Curso de Direito Constitucional Brasileiro, Freitas Bastos, Rio, 1937, p. 104) que a figura do Território Nacional é norte-americana, quando aquela União, dividida em 13 Estados, adquiriu, inicialmente por compra, posteriormente por conquista, novas faixas territoriais. Em suma, só há Territórios Federais em Estados organizados federativamente. Assim, não configura esse tipo de organização, por exemplo, a Groenlândia, parte extraterritorial da Dinamarca, cujos negócios administrativos são tratados por um dos Ministérios.

Fomos inspirar-nos no exemplo norte-americano, enfrentamos o problema do Acre, onde "uma população flutuante de nacionais em terra estrangeira, movidos pelo interesse econômico e tocados pelo sentimento das aventuras, exigiu solução extraconstitucional, quando, após a sucessão dos diversos acontecimentos que assinalam a história regional, desde Galvês e Plácido de Castro, a Nação teve de intervir". (Océlio de Medeiros, "Territórios Federais", Editora Nacional de Direi-to, Rio, 1944, p. 87).

Depois do Decreto n.º 5.161, de 10-3-1904, que ratificara o Tratado de Petrópolis, de 17-11-1903, pelo qual adquiríamos da Bolívia aquela faixa territorial, o Congresso Nacional teve que enfrentar o problema administrativo decorrente, levado a optar entre três soluções: administração direta pela União, anexação ao Estado do Amazonas, constituição em Estado autônomo. Embora Rui Barbosa defendesse a tese da anexação ao Amazonas, o Presidente Rodrigues Alves preferia a primeira solução, alegando que, pelos sacrifícios impostos à União, em custosos arranjos internacionais, deveria caber-lhe aquela administração. Assim, a União ganhou a disputa: e o supracitado Decreto de 1904 criou três departamentos, do Alto Acre, do Alto Purus e do Alto Juruá. (Os prefeitos eram nomeados pelo Presidente da República, todos militares, por tratar-se de área de segurança nacional). O Decreto n.º 91.831, de 23-10-1912, conservando tal divisão administrativa, apenas deu aos três Distritos uma só Comarca. Posteriormente (Decreto n.º 6.901, de 20-3-1908), formaram-se três Comarcas, subordinadas a um Tribunal de Apelação. Eram cinco os municípios: Cruzeiro do Sul, Vila Seabra, Sena Madureira, Rio Branco e Xapuri, mantidos pelo Decreto Legislativo n.º 14.383, de 1.º-10-1920, que criava o cargo de Governador, nomeado pelo Presidente da República.

Em 1934, o Território passou a ser figura de Direito Constitucional, e, a partir da Carta de 1937, além de entidade típica constitutiva do Estado Federal, com uma lei orgânica baixada pela União e uma "forma de administração autônoma *sui generis*, compreendida na organização constitucional da União", vivendo às expensas dela e representando um "fenômeno de concentração do poder" (Temistocles Cavacanti, "Instituições de Direito Administrativo", Freitas Bastos, 1938, 1.º vol., p. 92).

Nem a Constituição de 1891, nem a de 1934, nem a de 1937, diziam como os Territórios se erigiriam em Estados. Comentando a primeira, Carlos Maximiliano ("Comentários à Constituição Brasileira, 3.ª edição, Livraria Globo, Porto Alegre, 1929, p. 143) indicava o processo norte-americano — em cujo direito buscáramos inspiração para a criação dos nossos Territórios Federais: "o povo da região pede que o elevem a Estado; se o Congresso concorda, autoriza-o a elaborar uma lei básica e prescreve a maneira de o conseguir; aprovada a obra da Constituição local, é declarado Estado o Território e como tal incorporado à Federação".

E lembra, citando WILLOUGHBY:

"Casos se conhecem de se reunirem os habitantes de um Território e elaborarem uma Constituição, sem audiência prévia da legislatura federal, o que não impede que esta aprove tudo e reconheça formalmente o novo Estado."

Embora a cópia institucional, a criação dos Territórios Federais Brasileiros em nada se assemelha ao processo norte-americano, apesar de, no caso da elevação a Estado, alguma semelhança se encontrar. O reconhecimento da autonomia do Acre decorreu de uma Lei Federal, sem qualquer apelo plebiscitário, porém, a respectiva população: tratava-se de unidade inteiramente submetida ao Poder Central, que comprara suas terras à Bolívia. Assim, nada mais lógico que a União, pelo seu Poder Legislativo, decidisse, só ela, sem consulta a populações, sobre o deferimento da autonomia administrativa e política à população interessada.

A atipicidade da organização política dos Territórios tem sido notória.

A Lei n.º 366, de 30 de dezembro de 1936, que dava autonomia aos municípios do Território do Acre e previa um Conselho Territorial, composto de sete membros designados pelo Presidente da República, vigorou por pouco tempo: o regime instituído pela Constituição de 1937, não se consolidando nessa parte, cassou a autonomia de todos os municípios brasileiros.

Mas o caso do Território do Acre não é o mesmo, quanto ao processo de criação, dos demais Territórios Federais, em primeiro lugar porque nenhum respaldo constitucional havia à sua instituição, em segundo porque decorrente de aquisição internacional, não de desmembramento de unidade federativa pré-existente.

Os demais foram criados sob o império da Constituição de 1937.

Aquela Constituição distinguia três figuras quanto à origem dos Territórios Federais: a da *aquisição*, a do *desmembramento* e a da *transformação*, assim previstas, respectivamente, nos artigos 4.º, 6.º e 8.º *in verbis*:

"Art. 4.º — O território federal compreende os territórios dos Estados e os diretamente administrados pela União, podendo crescer com novos territórios que a ele venham incorporar-se por aquisição, conforme as regras do direito internacional.

Art. 6.º — A União poderá criar, no interesse da segurança nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial.

Art. 8.º — Parágrafo único. O Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção de seus serviços *será transformado em território* até o restabelecimento de sua capacidade financeira.”

No primeiro, encontramos o caso do Acre; no segundo, o dos Territórios Federais criados em 1943; e o terceiro jamais se verificou no Brasil.

Aquela Constituição deixava, em outros artigos, claramente expreso que a União podia reduzir os limites dos Estados, por lei ordinária. Assim o dizia expressamente o art. 16, item I, *verbis*:

“Art. 16 — Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

I — os limites dos Estados entre si...”

Para criar os novos Territórios Federais — cinco, posteriormente reduzidos a três — o Presidente da República valeu-se da franquia do art. 180, fazendo-o nos termos da Constituição de 1937, ao baixar o Decreto-Lei n.º 5.812, de 13 de setembro de 1943, cujo art. 1.º declara, *verbis*:

“Art. 1.º — São criados, com partes desmembradas dos Estados do Pará, do Amazonas, de Mato Grosso, do Paraná e de Santa Catarina, os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguaçú.”

Os 5 parágrafos desse artigo delimitam tais Territórios, enquanto os artigos 2.º e 3.º declaram:

“Art. 2.º — Passam para o domínio da União os bens que, pertencendo aos Estados ou Municípios na forma da Constituição e das leis em vigor, se acham situados nos Territórios delimitados no artigo precedente.

Art. 3.º — A administração dos Territórios Federais, ora criados, será regulada por lei especial.”

Tal divisão administrativa foi feita pelo Decreto-Lei n.º 5.839, de 21 de setembro de 1943, modificado pelo Decreto-Lei n.º 5.950, de 23 de outubro do mesmo ano, aparecendo, a 31 de maio de 1944, no Decreto-Lei n.º 6.550, de 31 de maio de 1944, a retificação dos limites desses Territórios.

Assim, com exceção do antigo Território do Acre, todos os atualmente existentes foram criados por desmembramento de Estados, *sem qualquer consulta plebiscitária, nem deliberação das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais interessadas.*

Com a Constituição de 1946, mantidos os Territórios Federais do Rio Branco, do Guaporé e do Amapá, foram devolvidos — *por deliberação do Poder Constituinte* — ao Estado de Mato Grosso a área e o Território de Ponta-Porã, e aos Estados do Paraná e de Santa Catarina, aquelas que configuravam o Território de Iguaçú.

Sob o império dessa Constituição, não se criou nenhum Território Federal.

Promulgada a Constituição de 1967, foi criada, no Ministério da Justiça, uma Subcomissão, encarregada de apresentar projeto de Lei Complementar, disciplinando a criação de Estados e Territórios, encaminhando o então Ministro da Justiça o respectivo projeto ao Presidente Costa e Silva, que não pôde, no entanto, enviá-lo ao Congresso Nacional.

Os Territórios Federais existentes no Brasil — cuja Lei Orgânica mais recente se configura no Decreto-Lei n.º 411/69 — foram criados *por imperativo da segurança nacional*: um, o de Fernando de Noronha, pouco mais do que uma base naval no Atlântico; os demais, em nossas fronteiras terrestres, todos na Amazônia. Não se falava, então, em imperativo do desenvolvimento integrado; mas, coincidentemente, esses Territórios Federais se encontram na área menos desenvolvida do País. Daí porque, quando se pensa na criação de novos Territórios Federais, alega-se a necessidade de promover-se o desenvolvimento das áreas respectivas, tanto mais quanto, hoje, há um entrelaçamento inseparável de *segurança e desenvolvimento*, como componentes de um só objetivo nacional.

Problema diverso é o da transformação do Território em Estado.

Quem examina o Decreto-Lei n.º 411/69, chega, facilmente, à conclusão de que o desempenho administrativo nessas circunscrições visa à sua transformação em unidades federadas autônomas.

Aquele documento legal começou por devolver aos Municípios dos Territórios Federais a autonomia perdida desde 1937. Mandou criar um Conselho Territorial — até hoje inexistente — e, na Exposição de Motivos, enviada ao Presidente da República pelo então Ministro Albuquerque Lima, do Interior (Pasta a que o Decreto-Lei n.º 200/67 jurisdicionou a administração dos Territórios Federais), estava consignada a intenção de prepará-los para a autonomia.

Mas esse propósito não está, nem nunca fora, claramente exarado em lei. Mesmo porque tais Territórios poderiam, atingidos os objetivos do desenvolvimento da respectiva área, tanto ser devolvidos aos respectivos Estados de que se desmembraram como erigirem-se em Estados.

No primeiro caso, em nossa história constitucional e administrativa, está o exemplo da reanexação, às unidades de que se desmembraram, dos Territórios de Iguaçú e Ponta-Porã; no segundo, o da transformação do Acre em Território.

Saliente-se, mais uma vez, que, em nenhum desses processos, houve qualquer tipo de consulta às populações interessadas, nem a quaisquer Assembléias estaduais ou Câmaras municipais. A criação dos

Territórios decorreu de ato legislativo ordinário, como também, sob o império da Constituição de 1946, a elevação do Acre a Estado. Já a extinção, que a nossa História registra, resultou de ato do Congresso Nacional, em Assembléia Constituinte, claramente dispensável aquela manifestação, por inexistirem Assembléias estaduais e Câmaras municipais, saído o povo de um verdadeiro plebiscito, em 1945, quando escolheu deputados e senadores com poder constituinte.

Assim, nas duas oportunidades, estava o Congresso Nacional decidindo pelo povo, imitado no poder de representá-lo, parecendo *bis in idem* qualquer outro tipo de consulta, quando o todo representativo já decidia, como poder nacional, em nome de todas as frações dessa soberania.

Se nunca tivemos — como os Estados Unidos têm — uma lei específica, disciplinando esse tipo de redivisão administrativa, territorial ou política, não há fugir à conclusão de que, deferindo a sua solução a uma Lei Complementar, constitucionalmente prevista, assume-se solução jurídica, plenamente justificada por nossa História.

Desde que a Constituição Federal veda, no parágrafo único do artigo 7.º a guerra de conquista — seguindo a tradição do constitucionalismo pátrio — tanto a criação de Território Federal em perda para os Estados, como a sua fusão implicará no sacrifício de uma ou mais autonomias, em proveito da comunhão nacional, com o estabelecimento jurídico do “poder de império”, que cabe à União, nas organizações estatais federativas. Hoje, difícilíssimo, senão impossível, no caso brasileiro, pensar na origem de novos Estados ou Territórios Federais, por *aquisição*: nenhum dos nossos vizinhos pretende vender suas terras, muito menos renunciar à própria soberania, para anexar-se ao Estado brasileiro.

Assim, a constituição de um novo Estado, na Federação brasileira, ocorrerá, sempre, por fusão, desmembramento ou elevação de Território ao *status* de unidade federada autônoma.

Conseqüentemente, quando o artigo 3.º da Constituição confere à Lei Complementar a condição de instrumento para “criação de Estados e Territórios”, contém, implícitas, aquelas três hipóteses, à escolha do legislador ordinário, na feitura da competente lei orgânica. Assim, qualquer atendente ao referido permissivo constitucional condicionará a hipótese exurgente: fusão de dois Estados, criação de Território ou Estado por desmembramento, ascensão de Território a Estado.

Quase todas essas hipóteses já ocorreram: a Constituição de 1891 completou o desmembramento de uma área historicamente pertencente à Província do Rio de Janeiro, transformando-a em Distrito Federal; desmembrada fora, em 1824, a Comarca do São Francisco, em Pernambuco, para anexar-se à Província da Bahia, perdendo aquela mais de um terço de sua área territorial; nova perda sofreu Pernambuco, com a criação do Território de Fernando de Noronha; sofreram desmembramentos, como vimos, em 1943, os Estados do Amazonas, do Pará, de Mato Grosso, do Paraná e de Santa Catarina. A figura da

fusão, de Território com Estado, ocorreria com a Constituição de 1946, como vimos. Elevação de Território a Estado exemplifica-se no caso do Acre, e, também singularmente, de Município a Estado, no caso da Cidade do Rio de Janeiro, transformada em Estado da Guanabara, pela “Lei San Tiago Dantas”, de 1960.

Convém repisar que, em nenhum desses casos, houve consulta plebiscitária, nem pronunciamentos prévios de Assembléias Estaduais. Aliás, a tradição do Direito Público brasileira é infensa aos pronunciamentos plebiscitários. O único plebiscito ocorrido, em toda a nossa História política, foi aquele destinado à opção entre Presidencialismo e Parlamentarismo.

Vejamos o que têm dito as Constituições republicanas a esse propósito.

Na Constituição de 1891:

“Art. 4.º — Os Estados podem incorporar-se entre si, ou desmembrar-se, para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais, e aprovação do Congresso Nacional.”

Na Constituição de 1934:

“Art. 14 — Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas legislaturas sucessivas e aprovação por Lei Federal.”

Na Constituição de 1937:

“Art. 5.º — Os Estados podem incorporar-se entre si ou desmembrar-se, para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.”

“Art. 6.º — A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial.”

“Art. 8.º — Parágrafo único. O Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, será transformado em território, até o restabelecimento de sua capacidade financeira.”

Na Constituição de 1946:

“Art. 2.º — Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, *plebiscito das populações interessadas* e aprovação do Congresso Nacional.”

Na Constituição em vigor:

“Art. 3.º — A criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar.”

A mais exigente, no condicionamento à medida, foi a Constituição de 1946 que, além do pronunciamento das Assembléias Legislativas e da aprovação do Congresso Nacional, exigiu o plebiscito.

Foi ela quem, no artigo 8.º das Disposições Transitórias, extinguiu os Territórios Federais de Ponta Porã e do Iguacu, negou, no art. 10 da mesma, representação ao Território de Fernando de Noronha e, no art. 9.º, disciplinou a elevação do Acre a Estado, logo que suas rendas se tornassem iguais ao do Estado de menor arrecadação.

Não ocorreu, sob seu império — além do surgimento do Estado do Acre — nenhuma das hipóteses constitucionalmente previstas. Em Mato Grosso, tentou-se a subdivisão em dois Estados, sem ocorrer, no entanto, o plebiscito, muito menos a aprovação do Congresso Nacional, até que a Constituição de 1967 fez a decisão pendente de Lei Complementar.

Em conclusão, os condicionamentos constitucionais anteriores praticamente impediram — com exceção apenas do caso da criação do Estado da Guanabara e da transformação do Acre em Estado — o surgimento de nova unidade federativa, por desmembramento, fusão parcial ou total, ou anexação.

Já a Constituição de 1967, deferindo a matéria à Lei Complementar, sem ocupar-se de manifestações plebiscitárias ou prévio pronunciamento das unidades interessadas, permite, agora, uma solução — no caso da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro — que a história reclama, propiciando, por outro lado, a instituição da Região Metropolitana do Grande Rio.

#### b) Formação das Leis Complementares

A figura hoje conhecida com a denominação de Lei Complementar — isto é, aquela resultante de deliberação do Poder Legislativo, para ampliar a eficácia de uma lei anterior — aparece em rigorosa sinonímia à Lei Orgânica, tal qual tradicionalmente conhecida no Direito Português e posteriormente entendida pelos juristas brasileiros.

Frei DOMINGOS VIEIRA, no seu “Tesouro da Língua Portuguesa” (CHARDRON, Editor, Porto, 1873) definia, há um século:

“Leis orgânicas; leis que têm por objetivo regular o modo e ação das instituições ou estabelecimentos cujo princípio foi consagrado por uma lei precedente.”

As Constituições estaduais no Brasil, muito antes que a Constituição Federal de 1967 consagrasse a nova expressão, já corporificavam a disciplina política e administrativa dos Municípios, conformando-a aos Direitos Constitucionais da Federação e do Estado, por intermédio

de uma “Lei Orgânica dos Municípios”. Já agora, esse procedimento se verifica por meio da Lei Complementar n.º 1, como ocorreu em todos os Estados, menos o Rio Grande do Sul, em 1970, logo depois de promulgada a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

Basta ler aquela definição de Frei DOMINGOS VIEIRA, modelada segundo o entendimento das instituições jurídicas luso-brasileiras, para observar-se, claramente, que a figura existe, em nossa tradição constitucional, há muito tempo; de novo, apenas a denominação de Lei Complementar à Constituição.

2. Há quem negue à Lei Orgânica o caráter de complementação constitucional. Assim, no verbete próprio da Enciclopédia Delta Larousse (Editora Delta, 1970, vol. 7, “Lei”) vamos encontrar:

“Lei orgânica, lei relativa à organização de poderes públicos, mas que não tem caráter constitucional.”

Diferentemente, assinala o “Vocabulário Jurídico” de PLACIDO E SILVA (Ed. Forense, Vol. III):

“Lei orgânica é também a denominação atribuída à lei constitucional, lei fundamental e base de um Estado, em distinção às leis ordinárias ou comuns, que se devem fundar ou estar em harmonia com os princípios instituídos por ela.”

Em que pesem os dois entendimentos diversos, numa Lei Orgânica pode ser constitucional ou não; as Leis Orgânicas dos Municípios sempre foram complementares às Constituições Estaduais; mas há leis orgânicas, como a de organização partidária, que não foram exigidas, diretamente, pelo texto constitucional.

Com o nome de lei orgânica ou de lei complementar, seu objetivo é completar o conteúdo e emprestar eficácia a certos mandamentos constitucionais que restariam sem aplicação, se não fossem explicitados, pois se caracterizam por não auto-aplicáveis. Isto ocorre quando o mandamento não seja claramente aplicável, ou dependa de esclarecimento da sua inteligência e do seu alcance — *not self-executing*.

Antes da Constituição de 1967, as Cartas brasileiras não usavam a expressão Lei Complementar, o que não impedia a regulamentação de alguns dos seus artigos, por lei ordinária, claramente orgânica.

3. Hoje, a figura está prevista no corpo da Constituição Federal, cujo artigo 46 declara, *verbis*:

“Art. 46 — O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I — .....
- II — leis complementares à Constituição;
- III — .....
- IV — .....
- V — .....
- VI — .....
- VII — .....

Assim, na hierarquia das leis, a complementar fica logo abaixo da emenda constitucional e acima das leis ordinárias.

Têm elas *quorum* qualificado, à semelhança dos Códigos, conforme preceitua o art. 50 da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 50 — As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.”

A competência da iniciativa também cabe ao Presidente da República, nos termos do art. 51 da Constituição.

Há várias matérias constitucionais pendentes de Lei Complementar, bastando citar, entre outras, além da criação de Estados e Territórios: os requisitos para a criação de Municípios (art. 14), o estabelecimento de normas gerais de Direito Tributário (art. 18, § 1.º), a isenção de impostos estaduais e municipais (art. 19, § 2.º), a instituição de novas categorias de contribuintes do ICM (art. 23, § 4.º), as alíquotas máximas do imposto sobre serviços (art. 24, § 4.º); os orçamentos plurianuais de investimento (art. 60, parágrafo único); o resgate e colocação de títulos do Tesouro Nacional (art. 69); a composição e funcionamento do Colégio Eleitoral que elege o Presidente da República (art. 74, § 3.º); as exceções quanto à acumulação no serviço público (art. 99, § 3.º); a criação de novos Tribunais Federais de Recursos (art. 121, § 1.º); a especificação dos direitos políticos (art. 149, § 3.º); a disciplina das inelegibilidades (art. 151); a criação de regiões metropolitanas (art. 164).

4. Poder-se-ia, porém, hoje, sob o império da Constituição de 1967, fazer uma distinção entre Lei Complementar e Lei Orgânica: a primeira estaria configurada quando a exigência expressa da sua elaboração estivesse contida no texto da Lei Maior, como nos casos acima citados; a segunda teria a característica de lei ordinária, a mesma exigência de *quorum* (não qualificado, ou de maioria simples, na tramitação e votação). Citadas as Leis Complementares, constitucionalmente nomeadas pela própria Carta em vigor, seriam leis orgânicas, por exemplo, as previstas no art. 17 e no art. 152, *verbis*:

“Art. 17 — A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.”

“Art. 152 — A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei...”

Num e noutro caso — exigível a lei orgânica ou a lei complementar — o preceito constitucional não é norma *self-executing*, não é auto-exequível nem auto-aplicável.

A propósito do assunto, lembra Geraldo Ataliba (Lei Complementar na Constituição, Editora Revista dos Tribunais, 1971, p. 7):

“RUY BARBOSA foi quem desenvolveu, entre nós, o estudo das leis complementares. Por influência sua, costumou-se a esta categoria designar por *leis orgânicas*, nome pelo qual durante a primeira república se reconheceu tal espécie.”

Mais adiante, assinala o referido autor:

“É verdade que, desde 1875, na França, se usava designar *loi organique*, para designar as leis relativas à estruturação dos órgãos verticais do poder público.”

Justamente essa preocupação de RUY BARBOSA se concretiza na Constituição de 1891, de que foi o principal autor, cujo art. 34 declarava, em seu § 34, *verbis*:

“Art. 34 — Compete privativamente ao Congresso Nacional:

34) Decretar leis orgânicas para a execução completa da Constituição.”

Para o próprio Ruy, segundo Geraldo Ataliba (op. cit. p. 10) só a norma proibitiva não permite complementação constitucional.

Igualmente a Constituição de 1934 declarava, em seu art. 39, § 1.º, *verbis*:

“Art. 39 — Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

1) decretar leis orgânicas para a completa execução da Constituição.”

Comentando esse artigo, dizia ARAÚJO CASTRO (“A Nova Constituição Brasileira, Freitas Bastos, Rio, 1935, p. 181):

“A Constituição não podia descer a particularidades e dá a faculdade que cabe ao Poder Legislativo de decretar leis orgânicas para sua completa execução.”

Em seguida, advertia:

“Nas Constituições, porém, há certas normas que não precisam de medidas legislativas para serem executadas. Tais são, sobretudo, as de caráter proibitivo ou restritivo.”

Neste passo, seguia a opinião de Ruy Barbosa.



5. As Constituições de 1937 e 1946 são omissas quanto às leis orgânicas ou complementares.

Comentando essa lacuna, diz VICTOR NUNES LEAL (*apud* GERALDO ATALIBA, op. cit. p. 14):

“A designação de leis complementares não envolve, porém, como é intuitivo, nenhuma hierarquia do ponto de vista da eficácia em relação às outras leis declaradas complementares. Todas as leis, complementares ou não, têm a mesma eficácia jurídica, e umas e outras se interpretam segundo as mesmas regras destinadas a resolver os conflitos de leis no tempo.”

PONTES DE MIRANDA e MEIRELES TEIXEIRA, citados por aquele autor (ps. 14 e 15) salientam que os dispositivos penderes de regulamentação, no texto constitucional, serão complementados por lei ordinária, que terá, mesmo assim, característica de lei complementar ou orgânica.

Em conclusão, indispensável esse tipo de complementação, para os preceitos não auto-aplicáveis. Também certo que a Constituição de 1967 é que emprestou à Lei Complementar, prevendo-a expressamente em cada caso, a característica de *lei integrativa da Constituição*.

Examinemos, agora, a matéria relativa à criação de Estados, à luz do nosso direito positivo.

Ao longo das Constituições do País, o problema da sua divisão territorial foi demarcado nas seguintes condições:

— A Constituição Imperial de 25 de março de 1824 estatuiu, no seu art. 2.º, que o Território do Brasil estava dividido em Províncias, na forma em que atualmente se acha as *quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do Estado*.

— A Constituição de 1891, no seu artigo 4.º, exigia, apenas, a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional, para os Estados poderem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexarem a outros ou formarem novos Estados.

— A reforma constitucional de 1926 não aluiu o art. 4.º da Constituição de 91.

— Estatuiu a Constituição de 1934, no seu art. 14, “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas legislaturas sucessivas e aprovação por lei federal”.

— A Constituição outorgada de 10 de novembro de 1937, no seu art. 5.º, rezava: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexar-se a outros ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas e aprovação do Parlamento Nacional”. “Parágrafo único — A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.”

— Assim preceituou a Constituição de 1946, no seu art. 2.º: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.”

— A Constituição de 24 de janeiro de 1967, no seu art. 3.º, diz que a criação de novos Estados e de Territórios depende de lei complementar.

— A Emenda Constitucional nº 1 manteve o art. 3.º, extraindo o adjetivo “novos”.

Pimenta Bueno afirmou que a divisão do Império em Províncias, qual existira ao tempo em que foi promulgada nossa lei fundamental, assim como a atual, não é e nem devia ser de ordem constitucional; não são Estados distintos, ou federados, sim circunscrições territoriais, unidades locais, ou parciais, de uma só e mesma Unidade geral; são centros de vida, de ordem e de ação administrativa, partes integrantes do Império, que a Constituição expressamente reconhece; podem, pois, ser subdivididas segundo exigir o bem do Estado. O importante princípio de homogeneidade ou unidade nacional, que é o laço mais robusto da força e indivisibilidade do Império, muito lucrará com a boa divisão de Províncias.

Remata o seu trabalho declarando: “Cremos, ainda assim, que a divisão atual é defeituosa e que pode ser, de já, muito melhorada.”

Recordo que, segundo Roure, quem primeiro atacou o problema territorial no Brasil, de um modo positivo-claro foi Amaro Cavalcanti, quando disse — Anais, vol. I, pág. 161 —: “Agora, constituídas as Províncias e outros tantos Estados, se nos for lícito, nesta matéria, seguir a atender somente aos princípios, fazendo abstração inteira do fato que se impõe inevitável, o meio verdadeiramente correto seria, em aproveitando o ensejo dessa Constituição pátria, “proceder-se a uma nova divisão do País, como patrimônio comum nacional, que é, distribuindo cada um dos Estados brasileiros em igual ou equivalente, o quanto possível, de território, de população, de mais elementos de riqueza que existem por todo este vasto continente brasileiro”.

O Ministro Oswaldo Trigueiro, no seu livro “A Descentralização Estadual” — págs. 48/51 — sobre a criação de novos Estados, alude que nos 50 anos do período republicano manteve-se inalterado o número de 20 Estados. Não obstante a infreqüência das alterações dos limites internos, as Constituições republicanas têm sido cautelosas e prevêm mutações territoriais nos Estados originários por meio de fusão, subdivisão ou desmembramento.

Admite que o primeiro caso de modificação territorial é o da incorporação, que pressupõe a fusão em um novo Estado, de dois ou mais dos existentes. A subdivisão dar-se-á na hipótese inversa: a de um Estado que se decompõe em dois ou mais. O desmembramento, que se traduz na perda que um Estado sofre de parte do seu território, tanto pode ocorrer para anexação da parte desmembrada a um Estado vi-

zinho, como para formação de nova Unidade Federativa, com a parte desmembrada de dois ou mais Estados (obra citada).

Miguel Reale assinala que o adjetivo "novos" do texto da Constituição da República, foi eliminado pela Emenda Constitucional n.º 1, de 69, mas que o fato não lhe parece que tenha alcance puramente formal. E conclui: "não se veja nessa eliminação mero apuro lingüístico. Quando o texto constitucional vigente atribuiu à União poder para a "criação de Estados e Territórios" e não mais para a "criação de novos Estados e Territórios", é inegável que deu mais amplitude à atribuição conferida. Dir-se-á que "criar" é sempre engendrar algo novo, mas quando a Lei outorga poder tão-somente para criar "novos Estados", fica de certa forma ressalvada a continuidade dos que já existem, só se admitindo que outros se acrescentem ao atual quadro federativo. Quando, ao contrário, há competência genérica, e sem restrições, fica implícito o poder de criar um Estado, mediante a extinção, se necessário para pô-lo *in esse*, de um ou mais Estados, como ocorre nos casos de incorporação ou fusão. Donde se conclui que, por qualquer prisma que se analise o assunto suscitado pela idéia da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, não há impedimento constitucional algum que impeça, sendo lícito realizá-la mediante Lei Complementar, tal como previsto no art. 3.º da Carta Maior vigente".

Pontes de Miranda, nos seus "Comentários à Constituição de 67" — tomo I, págs. 504/505 — quando examina a matéria, declara: "A solução de hoje é diferente. No art. 3.º da Constituição de 67 diz-se que a criação de novos Estados-Membros e de Territórios depende de Lei Complementar. Não se explicitou:

- a) se a Lei Complementar é federal; ou
- b) se são pressupostos necessários leis complementares de cada Estado-Membro que se incorpora (leis complementares estaduais).

Mas a interpretação que temos de dar é no sentido a) porque o art. 3.º está nas Disposições Preliminares e aí não se cogita de qualquer competência de Estados-Membros ou de Território". Por isso, o problema do federalismo, segundo Miguel Reale, desprende-se do âmbito de supostas preferências regionais prioritárias, para "sem prejuízo das razões locais manifestadas no seio do Congresso Nacional", prevalecerem os critérios e os imperativos da Nação considerada como um todo, muito embora diversificada em função das forças descentralizadas que legitimam a formação de Estados e Municípios autônomos.

Se tivesse persistido o regime jurídico anterior, a recomposição de nossos "quadros federativos", por mais urgentes e indeclináveis que fossem os interesses nacionais a justificá-la, ficaria na dependência absoluta dos órgãos locais — da Assembléia Legislativa e do eleitorado de cada Estado — bloqueados e inoperantes os poderes da União. Uma vez transferida para o plano federal a apreciação das razões legitimadoras de qualquer alteração nos quadros federativos, era natural que se configurasse, como instrumento natural de atualização legislativa, o emprego de Lei Complementar.

É preciso, com efeito, atentar para o que representa hoje em dia essa figura jurídica no âmbito do *processo legislativo* no qual é um dos elos fundamentais, vindo logo após às normas constitucionais no que se refere à hierarquia na escala de validade ou vigência das regras de Direito. Com o aparecimento dessa nova categoria de diploma legislativo concebido como regra de projeção imediata do mandamento constitucional, enquadram-se em seu âmbito todos os problemas primordiais de organização do Estado.

É mérito de Ruy haver delineado, no Direito Constitucional brasileiro, os segmentos que sustentam o entendimento das leis complementares, que designou de orgânicas.

E lança, com notável lucidez: "As Constituições não têm o caráter analítico das codificações legislativas. São, como se sabe, largas sínteses, sumas de princípios gerais onde, por via de regra, só se encontra o *abstractum* de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma, reduzida, as mais das vezes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao legislador cumpre, ordinariamente, revestir-lhes a ossatura delineada, impor-lhe o organismo adequado, e lhes dar capacidade real de ação". (Ação Cível Originária, n.º 7, de 1915, Rio, páginas 31 a 54.)

Também deve ser atribuído a Ruy haver introduzido, entre nós, a expressão "auto-executável", para designar a disposição constitucional que dispensa complemento" (Geraldo Ataliba, Lei Complementar na Constituição — pág. 11). E arremata: "mas nem todas as disposições constitucionais são auto-aplicáveis. As mais delas, pelo contrário, não o são. A Constituição não se executa a si mesma: antes requer a ação legislativa, para lhe tornar efetivos os preceitos".

Diz o Ministro Victor Nunes Leal: "A Constituição atual, à semelhança da de 1937, não alude especialmente às leis complementares, como o faziam as Constituições de 24 de fevereiro (art. 34, § 34) e de 16 de julho (art. 39, n.º 1). Mas admitir que esse fato pudesse ter qualquer significação seria o mesmo que afirmar, com evidente absurdo, que o texto constitucional, que deve ser sucinto e genérico, pudesse esgotar toda a matéria da legislação". (in RDA, vol. VII, pág. 381).

A nosso ver, o ponto de amarração do conceito repartido nas hipóteses prefiguradas tem as suas nascentes no dispositivo constitucional que expressamente assinala que o Brasil não fará guerra de conquista (art. 7.º, § único) e, porisso mesmo, não se prevê a hipótese de anexação de território. Todas as modalidades para a criação de novos Estados pressupõem, inequivocamente, que o território para esse alvo sempre será o dos Estados da Federação. Desse território, isto é, do território dos Estados brasileiros, e somente neles, é que pode ocorrer a configuração de quaisquer das hipóteses aludidas.

Daí realçar, mais uma vez, que o exemplo brasileiro, por suas Constituições, no que concerne à criação de Estados ou de Territórios, está contido no espaço do território distribuído aos Estados-Membros da União e somente dessa área territorial é que se pode formar outro Estado.

São o Art. 3.º e o Art. 44, V, da Constituição, as inconfundíveis disposições que dão forma de criação de Estado. A Lei Complementar é o modelo e o Art. 44, V, estabelece a competência do Congresso Nacional para a criação de Estados e de Territórios.

Confessamos, humildemente, que não encontramos na Constituição, nenhum dispositivo que permitisse conclusão diferente.

Verificamos que o debate sobre o assunto vem de longe. De há muito que se porfia para uma redistribuição territorial do Brasil, através de atendimentos aos reclamos, configurados numa variada gama de interesses nacionais. As Constituições de 34 e 46 comprovam a preocupação dos nossos Constituintes para esse propósito. A idéia vem-se fortalecendo desse passado próximo aos nossos dias e, agora, a apresentação do projeto, nos moldes oferecidos, tipifica uma posição de competência para a iniciativa da lei escudada na Constituição da República, de maneira indissimulável (Art. 3.º e Art. 44, V, da Constituição).

De tal maneira consideramos o problema nesse aspecto inabordable, para contrariá-lo, que nos dispensamos de oferecer, além dos dispositivos constitucionais encartados nas nossas Constituições, até a que hoje vigora — como se fosse uma radiografia — de tratá-lo com detalhes que se apresentariam nessa conformidade, como uma superfetação ou demasia inadequada aos conhecimentos dos parlamentares brasileiros que vivem e conhecem o assunto.

Alguna dúvida gerada através de pronunciamentos publicados na imprensa vem, a nosso ver, da circunstância de, nas Constituições anteriores, dispondo sobre a hipótese de criação de Estado, exigir a audiência e o consentimento das Assembléias Legislativas e o apelo plebiscitário à população para, no fim, haver a decisão do Congresso Nacional. Esses requisitos foram removidos no Art. 3.º da Constituição vigente. Admitimos, e o fazemos convictamente, que a Lei Complementar poderia até agasalhá-los. E, se não o faz, é porque não os quer entregar aos interesses regionais representativos e às populações irredentas, que sempre enfrentam emocionalmente o problema, mas sim, despojá-lo desse condicionante, para que possa, com isenção, ser tratado pelo Poder Central, no pressuposto de atendimento de reclamos nacionais. Por isso mesmo, incluimo-nos entre os que, no regime constitucional brasileiro, compreendem a forma única da criação de Estados pela Lei Complementar.

Poderemos, sobre o assunto, amparar-nos na revelação do Juiz Black, em famosa conferência pronunciada na Universidade de Colúmbia: "Compreendo perfeitamente que muitas pessoas altamente capazes, sinceras e patrióticas discordem dessas opiniões. Meu propósito, aqui, não é discutir com quaisquer pessoas que discordem dessas opiniões, nem o de dar-lhes respostas; mas é pôr em dúvida as suas razões ou increpar-lhes a boa-fé, a inteligência, o discernimento. Meu propósito é muito mais declarar, de maneira inteligível, algumas coisas em que creio e os motivos por que o faço, no que diz respeito às várias questões constitucionais controversadas, é, claro, já tarde demais, na minha vida,

Sabemos que a nossa economia e o nosso progresso cultural e tecnológico vêm crescendo em complexidade e diversificação. O Estado da Guanabara oferece o animador espetáculo de 2.º maior centro industrial do País, com as inúmeras áreas de produção nele instaladas nos últimos vinte anos, em zonas anteriormente destinadas à agricultura, como no chamado sertão carioca. O Estado do Rio, onde se acham instaladas a Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Indústria de Construção Naval, a Indústria de Alcalis e tantas outras empresas industriais oferece, igualmente, condições de, unido política e administrativamente à Guanabara, melhor aproveitar a mão-de-obra especializada que as escolas profissionalizantes do novo sistema de ensino estarão aptas a lhe proporcionar. De fato, com a fusão, o Estado do Rio de Janeiro, que tanto necessita expandir e modernizar seus setores de trabalho, irá encontrar maiores e melhores possibilidades de atingir esse objetivo, recebendo, de uma administração unificada na área do ensino, o auxílio do emprego de técnicas adquirido nas escolas existentes no Estado da Guanabara, por todos os títulos em estágios mais adiantados de funcionamento.

Tudo nos leva a esperar que a reunião irá atender às necessidades das camadas menos favorecidas da população fluminense, através da natural expansão da rede escolar dos dois Estados, a tal ponto que se tem, hoje, como certa, a necessidade da drenagem de maciços recursos humanos e financeiros para a ministração de ensino nas suas regiões destituídas de qualquer instrumentalidade.

Por outro lado, a intercomplementaridade dos recursos próprios dos estabelecimentos escolares da Guanabara deverá contribuir para aumentar as potencialidades da articulação das escolas existentes nos dois Estados com as entidades neles localizadas, mantidas pelos setores público e privado, e que se destinam a prestar serviços técnicos à futura comunidade unificada.

Todos esses aspectos devem ser ressaltados, tanto mais quando se sabe que o Governo Brasileiro já definiu, através do 1.º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — 1972-74 — o modelo econômico e a estratégia do desenvolvimento nacional, em sentido global, cabendo ao Ministério da Educação e Cultura, dentro das práticas de planejamento educacional (manpower approach), atender às implicações econômicas do processo educativo, visualizando, simultaneamente, seus aspectos políticos e sociais.

Tanto o Estado da Guanabara como o Estado do Rio necessitam, em linhas gerais, da elaboração de projetos que busquem objetivos comuns, como: a) melhoria da qualidade de ensino; b) eliminação da capacidade ociosa; c) planificação do crescimento quantitativo da oferta de vagas; d) adaptação dos currículos à realidade que é comum aos dois Estados; e) integração contínua do ensino, pesquisa e tecnologia; f) maior rentabilidade do sistema educacional com menores custos.

Tudo isto vai permitir uma melhor redistribuição de renda, planejada através de um sistema unificado de ensino e de administração escolar, podendo-se, assim, esperar um mais amplo aproveitamento dos

para dizer coisas em que não creio". (Black, Crença na Constituição, Forense — Rio, pág. 19).

#### IV — ASPECTOS SOCIAIS

No particular, impõe-se a apreciação de numerosos problemas, abrangendo áreas relacionadas à educação e cultura, à previdência e assistência social, à estrutura sindical, ao saneamento básico, à saúde e higiene e, por fim, à organização e função das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro.

No tocante à educação, notadamente à cultura, é de se ressaltar, também, os inegáveis benefícios que advirão do entrelaçamento das duas Unidades da Federação.

O Estado da Guanabara, como se sabe, ostenta o honroso título de mais importante centro cultural do País, em decorrência de sua secular condição de sede do Governo da União.

Em virtude da incoercível força irradiadora dos centros mais cultos sobre os menos desenvolvidos culturalmente, é de se esperar que as grandes áreas fluminenses, dotadas todas elas de grande potencialidade, venham, a curto prazo, beneficiar-se da influência cultural do Estado da Guanabara.

Cabe salientar, ainda, que este Estado, graças ao alto estágio de seu desenvolvimento sócio-econômico, à sua bem estruturada rede escolar e aos altos índices de alfabetização, está em condição de ajudar às regiões fluminenses na implantação de um "ensino destinado ao trabalho" e de ensinar um melhor ajustamento das Escolas de 2.º Grau às expectativas da sociedade do Estado do Rio, que ultimamente vem experimentando aceleradas mudanças em todos os seus setores.

A nova Lei de Ensino (5.692) em progressiva implantação no País, propõe uma atualização nas normas da instrução, revestida de um sentido eminentemente dinâmico, por força do qual, longe de significar a simples substituição de diretrizes, objetiva a adoção de preceitos tendentes a organizar as escolas e os sistemas escolares sob critérios que lhes permitam atualizar-se ou reformar-se constantemente, para refletir, no quadro de uma educação de cunho nacional, as tendências e necessidades de cada momento e de cada comunidade.

Ora, como todos sabem, Guanabara e Estado do Rio de Janeiro refletem uma mesma filosofia de populações irmanadas culturalmente, com um folclore comum, com a representatividade expressiva de homens ligados por ideais também comuns, com uma história educacional única, apresentando, em suas linhas gerais, a mesma unidade de planejamento, tendo em vista as mesmas fontes históricas, o que torna bem difícil justificar-se a divisão que se processou no tempo, quase como uma aberração histórica.

Tudo isto só serve para fundamentar, à sociedade, a integração e unidade de processos culturais e educacionais, uma vez que todo o sistema educacional brasileiro, em seus diversos níveis, visa, em última instância, a ajustar seus princípios e normas às condições sociais da época em que vive o Brasil e às suas peculiaridades.

recursos junto às camadas mais carentes de instrução pública e de uma mais rápida ascensão na escala social e econômica.

Do ponto de vista da previdência e assistência sociais, a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara virá, indiscutivelmente, trazer enormes benefícios para a classe operária. Constituindo a Guanabara, atualmente, um dos maiores centros de concentração do operariado urbano e o Estado do Rio, de formação rural significativa, representam dois pólos de reivindicações distintos, que levarão, um ao outro, suas problemáticas específicas. Enquanto, das zonas rurais do Estado do Rio de Janeiro, a influência das conquistas sociais do trabalhador urbano se farão evidentes, na área urbana da Guanabara se refletirão as normas protecionistas que marcam a atual legislação que rege as relações de emprego no campo.

Do ponto de vista da assistência social propriamente dita, o Estado do Rio se beneficiará da experiência acumulada na Guanabara, onde, sem sombra de dúvidas e apesar de todas as dificuldades, o INPS tem funcionado razoavelmente.

No que respeita à atividade sindical — intensa na Guanabara e menos presente no Estado do Rio — este receberá benefícios numerosos, pois os organismos sindicais, constituídos sob uma mesma base territorial, terão um campo de ação muito mais vasto e, por isso, significativo. Ao invés de sindicatos distintos e enfraquecidos, como existem, atualmente, nos Estados separados, o que se verá é a formação de entidades mais fortes e, assim, capazes de tornar mais eficazes as suas reivindicações.

Coincidentemente, no momento em que a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social promete constituir-se em fator de eficiência — a concentração foi mesmo proclamada como condição de eficiência — é legítimo antever os benefícios que advirão da fusão dos dois Estados, eis que o novel Ministério canalizará recursos em massa para se impo, pela eficiência, no Estado nascente. Como a própria mensagem presidencial faz questão de enfatizar, não caberá à União apenas auxiliar ou subvencionar o custeio dos serviços públicos, mas investir em áreas suscetíveis de dinamizar o desenvolvimento local.

Do ângulo da administração da Justiça do Trabalho, no Estado resultante da fusão — indiscutível benefício para o atual Estado do Rio de Janeiro — estarão localizadas não só as Juntas de Conciliação e Julgamento, como o Tribunal Regional do Trabalho da 1.ª Região, ao qual o Estado do Rio se vinculava, por agregação e, agora, virá a integrar, na condição de sede da Segunda Instância. Isso, por certo, determinará, também, uma reformulação na estrutura atual da 1.ª Região, dinamizando a organização e o funcionamento da Justiça do Trabalho.

Consciente dos problemas existentes nos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, relativos a saneamento básico e saúde, o Governo Federal pretende resolvê-los mediante a alocação de recursos em obras e medidas no sentido da prevenção e controle da poluição, do ar ou das águas, bem como, dada a viabilidade da criação da Região Metro-

politana, modificar substancialmente a situação da infra-estrutura dos serviços básicos, em decorrência da unificação dos 2 (dois) Estados.

A análise do Relatório da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado da Guanabara nos indica alguns aspectos importantes sobre os problemas de saneamento ali existentes.

O Estado da Guanabara encontra-se em um atraso de 20 anos na sua infra-estrutura de saneamento. A cidade do Rio de Janeiro só tem esgotos sanitários para 1/3 de sua população, o que apenas beneficia os bairros da Zona Sul, parte do Centro, São Cristóvão e Tijuca. Vários técnicos admitem que a situação é resultante do descaso das administrações passadas, que não se preocuparam com o saneamento da cidade. O despejo final, feito inadequadamente na Baía da Guanabara e na Lagoa Rodrigo de Freitas, gera problemas graves de poluição.

O alegado descaso de administrações passadas tem relativo fundamento, se atentarmos para o fato de que o Rio de Janeiro foi a 5.<sup>a</sup> (quinta) cidade do mundo a ser dotada de rede de esgotos sanitários e a 3.<sup>a</sup> (terceira) a possuir uma estação de tratamento de esgotos.

A Comissão de Planejamento do Sistema de Esgotos Sanitários — COPES, criado em decorrência de convênio firmado entre a SURSAN e o Serviço Especial de Saúde Pública, do Ministério da Saúde, em seus 10 anos de profícua existência, tornou a cidade do Rio de Janeiro um brilhante pólo de desenvolvimento de Engenharia Sanitária do País, ao mesmo tempo em que definiu as bases de um Planejamento Geral de Esgotos Sanitários, que se fazia necessário à solução desse problema, objetivando a extensão da rede e a eliminação da poluição dos rios, praias, lagoas e da Baía da Guanabara. Este Planejamento visou a equacionar, de forma global, os problemas de esgotamento sanitário do Estado da Guanabara, e, nesse intento, a COPES dividiu a área total envolvida, parcelando-a com base nas principais bacias naturais de drenagem superficial, ficando definidos três grandes setores: Setor Guanabara, Jacarepaguá e Sepetiba. A cada um desses setores corresponde um Sistema de Esgotamento Sanitário, mais ou menos complexo e abrangente de um certo número de sistemas parciais, com denominações semelhantes (Sistema Guanabara, Jacarepaguá e Sepetiba).

O Sistema Guanabara compreende duas regiões: a região contribuinte para o chamado Interceptor Oceânico e a região contribuinte para o denominado Interceptor Norte, cabendo destacar que é previsto o encaminhamento das contribuições sanitárias de uma série de municípios fluminenses para o Interceptor Norte.

Em 1972, os sistemas públicos de esgotos sanitários, existentes no Estado da Guanabara, incluíam as seguintes instalações:

- 2.000 km de condutos por gravidade;
- 39 km de linhas de recalque;
- 35 estações elevatórias;
- 7 estações de tratamento, das quais se destacam a da Penha e a da Ilha do Governador, como as mais importantes.

Estas instalações, beneficiando aproximadamente 4 milhões e 500 mil habitantes, localizam-se principalmente dentro do Sistema Guanabara.

Integram o Sistema Jacarepaguá, 80 km de redes públicas, servindo a 60.000 habitantes.

No que tange ao Sistema Sepetiba, existe uma pequena rede pública, com 6 km de extensão, complementada por duas estações elevatórias e uma linha de lançamento subaquático, com capacidade de beneficiar uma população de 30.000 habitantes.

Tais Sistemas, porém, encontram-se com suas capacidades totalmente superadas. Dada a sua precariedade de funcionamento, a carência de disposição final adequada dos respectivos efluentes e a inexistência de sistemas separadores absolutos na área restante do Estado, temos como conseqüência a poluição dos rios, das águas litorâneas e da Baía da Guanabara.

O Plano Geral de Esgotos Sanitários, elaborado pela COPES, no sentido de solucionar a defasagem entre o desenvolvimento da comunidade e o dos correspondentes sistemas de esgotamento sanitário, visa, em termos gerais:

1.º) a prover de sistemas de esgotos sanitários, do tipo separador absoluto, todas as regiões do Estado ainda não dotadas desse benefício;

2.º) a promover a reabilitação dos sistemas existentes, através das necessárias obras de remanejamento; e

3.º) a garantir a disposição final adequada dos efluentes sanitários de todo o Estado, a fim de preservar os corpos receptores e as praias, da progressiva poluição que ora ocorre.

Atualmente, em virtude do vultosíssimo custo total do Plano Geral elaborado pela COPES, foi necessário um escalonamento em etapas para a execução das obras nele compreendidas, resultando no chamado Plano de Obras, o qual se enquadra nos amplos objetivos do primeiro.

Um aspecto importante a ser destacado, segundo os especialistas, é que, dado ao obsoleto do sistema de esgotos existentes na Guanabara, mais que centenários, e a implosão urbana, deve prevalecer uma política de manutenção corretiva ao invés de preventiva. Da mesma forma que deverá ser dada prioridade ao remanejamento ou reabilitação de sistemas já existentes e em funcionamento, salvo eventuais exceções, em detrimento da construção de sistemas novos em áreas ainda não beneficiadas.

A situação do Estado da Guanabara, apesar dos esforços desenvolvidos neste último decênio, no que concerne aos problemas de esgotamento sanitário, é extremamente precário, configurando matéria de mais alta prioridade, pois envolve problemas de saúde pública.

Para a correção do grande *deficit* existente no sistema, é necessário a mobilização de investimentos públicos, cujo vulto é incompatível com o orçamento estadual. Para se ter uma idéia, basta salientar que o custo de execução do Plano de Obras, a ser desenvolvido em 5

anos, 1971/76, é de Cr\$ 572 milhões. Ainda, para o atendimento de todos os pontos do Plano Geral, implicará no total de Cr\$ 3,6 bilhões.

O problema não pertence somente à Guanabara, onde os aspectos de urbanização foram agravados pela acumulação de erros, criando obstáculos atualmente quase intransponíveis em termos de serviços públicos. A situação encontra-se presente, no que diz respeito ao saneamento, em todas as grandes metrópoles brasileiras. As necessidades de saúde e bem-estar das comunidades metropolitanas têm sido sacrificadas, o que representa um encargo oneroso no processo de desenvolvimento nacional.

O abastecimento de água, no Estado da Guanabara, é feito por 4 (quatro) grandes sistemas:

1.º) o sistema Guandu, sendo o mais importante, através de duas adutoras: a Henrique Novais e a Nova Adutora do Guandu;

2.º) o sistema de Lajes, através da primeira e segunda adutoras de Lajes;

3.º) o sistema Acari, suprido por mananciais localizados no Estado do Rio; e

4.º) o sistema local, através de pequenos mananciais situados dentro do Estado, principalmente Tijuca e Jacarepaguá.

Os dois primeiros sistemas não sofrem as conseqüências das estiagens e apresentam adução constante, salvo nos casos imprevisíveis de acidentes ou deficiências no suprimento de energia elétrica. Os dois últimos são sensíveis aos problemas de estiagem, dependendo, em vários períodos do ano, das precipitações de chuvas nas bacias de seus mananciais, como por exemplo, o sistema de Acari, que se reduz, na fase de baixas precipitações pluviométricas, de 150 milhões de litros por dia para 60 milhões, constituindo um grande problema a significativa parcela da população, notadamente da extensa área da Zona da Leopoldina. São milhares de pessoas dependendo de precipitação pluviométrica para ter água em suas torneiras.

Para solucionar o problema de abastecimento de água, a CEDAG anuncia a conclusão, em fins de 1974, do seu Plano de Obras, do qual fazem parte as seguintes medidas:

a) melhoria da Região de Jacarepaguá e atendimento da Zona Industrial;

b) reforço de distribuição de Paquetá;

c) abastecimento para Vidigal, Tambá e Niemeyer;

d) abastecimento da Zona da Leopoldina;

f) reforço de distribuição de Botafogo;

g) abastecimento de Barra da Tijuca nas regiões do Jardim Oceânico e Tijucamar;

h) linha de superfície Guandu-Lameirão;

i) remanejamento do sistema Guandu, através de:

— aumento da subestação alimentadora principal da Estação de Tratamento do Guandu;

— nova Elevatória do Lameirão;

— obras para aumento da capacidade da Estação de Tratamento do Guandu; e

— nova Elevatória do Alto Recalque do Guandu.

j) reforço de abastecimento da Ilha do Governador;

k) reforço de abastecimento do Leblon, Ipanema, Posto 6 e abastecimento de São Conrado; e

l) melhoria geral da rede de distribuição da Zona de Leopoldina.

O custo do citado Plano de Obras está previsto em Cr\$ 4,5 milhões, e proporcionará um aumento no abastecimento de água de 1 bilhão e 700 milhões de litros d'água por dia, conseqüentemente, implicando em uma oferta superior à necessidade de água.

Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, os problemas ocorrem da mesma forma. Porém, com a criação, em 1969, da Secretaria de Águas e Saneamento, o Estado do Rio, ao mesmo tempo em que inovou pela instituição de uma Secretaria de Estado somente para cuidar de saneamento básico, definiu preocupação marcante na solução de tais problemas.

Através da Superintendência Central de Engenharia Sanitária — SUCESA, vinculada administrativamente à Secretaria de Águas e Saneamento, tem efetuado a estruturação e reformulação dos Serviços Públicos de águas e esgotos, numa retomada ou aceleração de diversos programas e projetos setoriais, visando a melhorar substancialmente as condições de atendimento público em área tão vital como a de água e saneamento.

Cabe ressaltar que a Baixada Fluminense deve a sua atual estrutura de saneamento, às obras que o Governo Federal, através do DNOS, realizou há cerca de 30 anos atrás, e que, hoje, enfrenta um complexo de dificuldades setoriais ocasionadas pelo seu intenso e desordenado crescimento.

Os atuais problemas de grande significância e, de certo modo crítico, a solicitar ousadas soluções e de longo alcance são os seguintes:

1.º) o de captação d'água da Baixada Fluminense;

2.º) o de captação e adução d'água e da construção do interceptor oceânico da Grande Niterói; e

3.º) o da dragagem no alto, médio e baixo cursos do Vale do São João.

É importante destacar que, com a dragagem, tanto no alto São João — limpeza e desobstrução do curso d'água de barragens naturais e entulho vegetal — como na Baixada do São João — alagados —, será possível desenvolver uma das áreas mais férteis e potencialmente ricas do Estado do Rio de Janeiro.

A solução de um dos problemas apresentados encontra-se equacionada em projeto de impacto, afeto à Companhia de Saneamento — SANERJ, e diz respeito à construção do interceptor oceânico de esgotos sanitários de Niterói, cuja conclusão, prevista para fins de 1974, importará numa inversão da ordem de 5 milhões de dólares.

Da mesma forma, uma outra alternativa, em termos de recursos e condições para a solução dos problemas que estão sendo enfrentados, é a referente ao grande impulso que o Governo Federal garantiu, possibilitando a adesão da SANERJ ao Plano Nacional de Saneamento — PLANASA.

Ainda neste enfoque, com previsão de atendimento projetada até o início do próximo século, destaca-se o novo Sistema de Tratamento de Água de Itaperuna, do tipo Degrémont, com fluorização, um dos mais modernos da América Latina.

Além disso, foi elaborado um projeto integrado de abastecimento de água a Niterói e São Gonçalo, executado pela Planidro, destinado a atender uma população de 1 milhão de habitantes e estimado em Cr\$ 8 milhões. Ao mesmo tempo, encontra-se em fase de conclusão o projeto integrado de abastecimento de água da Baixada Fluminense, calculado em Cr\$ 360 milhões, e que atenderá a uma população em torno de 2 milhões e 800 mil habitantes.

Resumindo, podemos afirmar que as infra-estruturas básicas do Estado da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro atuais são precárias e obsoletas, apesar de, em ambas, virem sendo tomadas medidas no sentido de atender às necessidades das regiões, as quais, em boa parte, decorrem do intenso e desordenado crescimento urbano, do descaso de administrações passadas e da acumulação de erros, exigindo, como contrapartida, a execução de obras que requerem vultosos investimentos, incompatíveis com os orçamentos estaduais, os quais, em maior ou menor grau, tendem a recorrer aos cofres federais. Desta forma, a união dos dois Estados, e o respectivo apoio da União propiciará os recursos necessários a um amplo e adequado encaminhamento de soluções para os seus problemas.

Quanto à situação de saúde pública, na Guanabara, o Diagnóstico efetuado pela sua Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral revela que é afetada pelos seguintes fatores:

- 1.º) a alta densidade populacional;
- 2.º) o fluxo migratório intenso de outras regiões, trazendo possibilidade de contaminação e sobrecarregando os hospitais estaduais;
- 3.º) o saneamento deficiente; e
- 4.º) o baixo nível cultural e sócio-econômico da população.

As incidências anuais de doenças infecto-contagiosas controladas na Guanabara e as regiões mais atingidas são as constantes do quadro seguinte:

Doenças	Incidência Anual			Regiões mais atingidas
	1969	1970	1971	
Difteria	433	478	376	Lagoa, Madureira, Eng.º Novo, St.ª Cruz, C. Grande e St.ª Teresa.
Febres Tifóides	139	113	96	Penha, Eng.º Novo, Bangu e St.ª Cruz.

Poliomielite	22	74	86	Rio Comprido, São Cristóvão, Ramos, Jacarepaguá e C. Grande.
Rubéola	136	127	261	Regiões de alta densidade demográfica e melhor nível sócio-econômico.
Sarampo	1.270	839	2.515	Ramos, Penha, C. Grande e Santa Cruz.
Tétano	266	235	155	R. Comprido, Botafogo, Ramos, Penha, C. Grande e St.ª Cruz
Variola	32	16	7	Área de Favelados, Zona Portuária, Penha e C. Grande.
Hepatites Víricas	448	488	586	Zona Comercial, Copacabana, Tijuca, Vila Isabel, Ramos, Engenho Novo, Jacarepaguá e Ilha de Paquetá.

#### FONTE: SUSEME

Pelo quadro acima, podemos verificar que as doenças infecto-contagiosas de maior incidência na Guanabara são o sarampo, as hepatites víricas, a difteria e a rubéola, sendo que, no período considerado, as duas primeiras, juntamente com a poliomielite, têm apresentado incidências em constante crescimento.

O sarampo apresenta surtos epidêmicos bienais, nos anos ímpares; é endêmico, na Guanabara, e tem relação direta com a elevada densidade demográfica. Os casos de óbitos dependem de fatores de ordem econômica. Os bairros mais atingidos são: Ramos, Penha, Campo Grande e Santa Cruz.

As hepatites víricas relacionam-se com problemas de saneamento básico, educação sanitária e cuidados na administração de sangue. As regiões de maior incidência são: Zonas Comerciais, Copacabana, Tijuca, Vila Isabel, Ramos, Engenho Novo, Jacarepaguá e Ilha de Paquetá.

A diretoria tem sido controlada, desde 1968, e sua incidência, apesar de alta, não constitui um problema endêmico. Maior número de casos têm ocorrido em: Madureira, Engenho Novo, Santa Cruz, Campo Grande, Santa Teresa e Lagoa.

A rubéola tem a sua maior incidência em regiões de alta densidade demográfica e melhor nível sócio-econômico.

A poliomielite, com o sarampo e as hepatites víricas, têm aumentado as suas incidências e, tal fato, deve-se ao elevado grupo exposto de crianças, em virtude de movimentos migratórios intensos e ao alto índice de natalidade das zonas rurais. Os bairros de maior incidência são: Rio Comprido, São Cristóvão, Ramos, Jacarepaguá e Campo Grande.

Outras doenças constituem problemas sanitários no Estado da Guanabara. Cabe destacar, dentre as mais problemáticas, a tuberculose, que apresenta maior índice de infectados que o aceito pela Organi-

zação Mundial de Saúde, que é de 2%, atingindo na Guanabara, em 1971, 15,9%. E as verminoses, dada a sua alta incidência, apresentando um índice de 85,5% de casos positivos, do total de 211.714 examinados no mesmo ano.

No Estado do Rio de Janeiro, os problemas de saúde, tendo em vista serem afetados pelos mesmos fatores, são semelhantes aos da Guanabara. Por exemplo, as verminoses, no Estado do Rio, contaminam nada menos de 85% dos escolares e as faltas causadas pela infecção, somente nos dois primeiros meses do ano letivo de 1973, subiram a 1 milhão.

Além dos fatores já assinalados, em ambos os Estados, tais problemas são agravados pela defasagem entre a disponibilidade de médicos e hospitais e o desenvolvimento das comunidades.

O Estado do Rio possui 11.009 leitos hospitalares, distribuídos em 116 hospitais e clínicas, para o atendimento de uma população estimada, em 1973, em 5 milhões e 200 mil habitantes. O quadro de atendimento, nos municípios fluminenses, é o seguinte. (J. do Brasil/1970):

Municípios	Número de Hospitais	Número de Leitos	Habitantes 1970
Niterói	31	3.197	324.367
Nova Iguaçu	17	1.066	727.674
São Gonçalo	15	1.517	430.349
Paracambi	5	1.983	25.399
Duque de Caxias	17	1.018	431.345
São João do Meriti	9	425	303.108
Nilópolis	5	290	128.098
Magé	5	323	113.032
Itaboraí	4	821	65.851
Mangaratiba	1	56	12.538
Maricá	1	42	23.656
Itaguaí	6	261	55.860

A carência de atendimento médico é mais notada em Nova Iguaçu, onde existem 1.066 leitos, para uma população de 727.674 habitantes, de acordo com o último censo de 1970. Os Municípios de Mangaratiba e Maricá — 1 hospital cada um, com 56 e 42 leitos, respectivamente — não são bem servidos de assistência médica.

Na Guanabara, existem 41.225 leitos hospitalares, em 215 hospitais e clínicas, para atendimento de uma população estimada, em 1973, em 4 milhões e 500 mil habitantes. Do total destes hospitais e clínicas, 66 pertencem à rede oficial e 149 são particulares, dos quais, 109 têm fins lucrativos, 22 não e 18 são filantrópicos. Noventa e um (91) hospitais e clínicas atendem a especialidades específicas, entre os quais 8 são pediátricos, 4 cancerológicos, 5 cardiológicos, 2 cardiológicos, 2 leproológicos, 12 obstétricos, 32 psiquiátricos, 9 fisiológicos e 3 ortopédicos. Existe

um total de 13.162 médicos em atividade, representando uma proporção de 1 médico para 34 mil habitantes.

Finalizando, podemos inferir que a unificação das duas unidades federadas, adicionada ao substancial esforço de investimentos que vem sendo feito nos diferentes níveis da ação do Poder Público Federal, através do Ministério da Saúde e com o apoio de recursos internos e externos, será decisiva para a coordenação de medidas, no sentido de solucionar os graves problemas de saúde e saneamento da área.

Neste sentido, é possível, também, que, nos próximos anos, o País possa superar amplamente a atual situação deficitária de oferta, na qual somente 40% da população brasileira utilizam água potável e 51% se servem de redes de esgotos sanitários.

Relativamente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a fusão melhorará a utilização dos fatores disponíveis, alargando o campo de atuação dos dispositivos político, administrativo e financeiro existentes, estimulando a comunicação de tais quadros e recursos financeiros com as populações, os espaços e os recursos naturais do Estado do Rio de Janeiro.

A petroquímica, a metalurgia, a agro-indústria do açúcar, o turismo, e as atividades hortifrutigranjeiras são exemplos de alguns dos setores onde se podem esperar rápidos incrementos no ritmo de desenvolvimento.

Em confronto com os demais projetos relacionados, o da fusão tem duas características peculiares, ou seja, a velocidade da resposta e a não obrigatoriedade de instrumentos do Governo Federal.

Quanto ao problema do tratamento a ser dado aos grandes aglomerados urbanos, a fusão, nos termos em que está proposta, e dada a participação do governo federal, servirá como veículo e instrumento para a atuação dos poderes públicos, com o objetivo de estancar a crescente desumanização desses aglomerados, melhorando a qualidade da vida de suas populações.

Assim, a fusão se justifica em termos de nível de atividade econômica, pelo aumento da oferta de empregos, melhoria da distribuição da renda e expansão do mercado regional; justifica-se pela criação e consolidação de um pólo de desenvolvimento de significado nacional, contribuindo para reduzir a exagerada concentração do poder nacional em uma unidade da federação; justifica-se por viabilizar a implantação do programa da Região Metropolitana do Grande Rio; e, finalmente, impõe-se como afirmação da vontade nacional de ordenar e racionalizar a realidade brasileira, eliminando-se a ficção desnecessária de ser considerar uma cidade como um estado, com todas as aberrações daí decorrentes.

Neste ponto, é de absoluta propriedade transcrever trecho de notável estudo do Dr. Jorge Ernesto de Miranda Schnnor, que dá bem a tônica de toda a problemática referente à constituição de áreas metropolitanas:



"A grande característica da Metrópole moderna é a sua capacidade de integrar novas áreas à área urbana preexistente dentro da isócrona de uma hora.

Porque os espaços não são mais medidos em quilômetros de comprimento, mas em tempo de percurso. Se nos fosse possível montar num raio de luz, o sol seria subúrbio do Rio de Janeiro, 8 minutos de distância do Largo da Carioca, ao passo que Madureira ficaria situada em uma longínqua nebulosa a uma hora de viagem pela Central do Brasil.

Como é que se define uma Região Metropolitana? De acordo com o Bureau do Censo americano, qualquer condado com uma cidade central de 50 mil habitantes, ou mais, juntamente com outros condados contíguos, sujeitos à mesma textura urbanística e polarizados pelo mesmo centro.

Uma área metropolitana é um complexo economicamente integrado; as comunidades que as compõem têm problemas fundamentais de interdependência comum, seus residentes utilizam a malha viária e de transporte coletivo com as baldeações de interconexão necessárias, fazem compras no comércio, se visitam e se telefonam através de seus limites como se eles não existissem.

A "Associação do Plano Regional" definiu a Região Metropolitana de Nova Iorque como a área envolvida e interessada no complexo econômico e social centralizado na Ilha de Manhattan, influenciada nitidamente pelo centro, de tal sorte que seus componentes teriam um caráter totalmente diferente do que têm se fossem deslocados 50 milhas para mais longe da cidade.

A curva de variação de densidade demográfica em torno de um eixo ao longo do Rio Hudson mostra que a intensidade máxima de ocupação superior a 400 habitantes por hectare, que se verificava exatamente na Ilha de Manhattan, em 1920, acabou determinando, por transbordamento, a invasão da área adjacente, razão da progressiva dilatação do espaço metropolitano.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro dimensionada segundo os mesmos critérios usados pela "Associação do Plano Regional" para definir a Região Metropolitana de Nova Iorque abrange, praticamente, a metade da área do Estado do Rio e compreende um pólo de atração da movimentação urbana; um Núcleo Central; um Anel Interno; um Anel Intermediário e um Anel Externo.

É absolutamente indispensável dar destaque e relevo às funções urbanas realizadas nas partes componentes da Região que vão ser adiante caracterizadas e comparadas, quando for o caso, com sua congêneres nova-iorquina.

O pólo de atração da movimentação urbana compreende a Zona da Tijuca, o Centro Urbano e a Zona Sul, cuja área plana conjunta de 56,55 km<sup>2</sup> é exatamente igual, por estranha coincidência à Ilha de Manhattan, caminhando ambas para um tope populacional de 1,5 milhão de habitantes em 1980.

É em ambas que se situam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; o porto, a alfândega, os terminais ferroviários e rodoviários; os órgãos de publicidade, rádio e televisão; os escritórios; as sedes das grandes organizações, os bancos, as bolsas de valores e grande parte do mecanismo financeiro nacional, moda, comércio de luxo, teatros, diversões, museus, bibliotecas, hospitais, centros de cultura, muitos dos quais com tal indiscutível predominância que chegam mesmo a conformar a opinião e o gosto nacionais.

Ora, tais atividades, segundo conceituação de Marcel Rochefort, são caracteristicamente atividades terciárias, serviços, ensino, poder de decisão que representam atividades exercidas por particulares, sociedades ou pelo Estado e devem ser exercidas de forma rentável, isto é, cada uma deve ser exercida dispondo de um número bastante grande de usuários ou clientes para que seja simplesmente utilizada.

Isso acarreta uma conseqüência de grande importância quanto à organização do espaço: os serviços de enquadramento terciário são mais concentrados em sua localização do que os usuários desses mesmos serviços e tão mais concentrados quanto especializados.

De tal ordem é a influência do Centro Urbano, que nele se realizam 30% do total dos embarques realizados na grande cidade (abaixo da rua 61, que limita o "Central Park", em Nova Iorque, por exemplo), o que significa que a grande cidade embarca 30% do total de seus embarques de passageiros com direção ao centro (no nosso caso leia-se o Grande Rio).

O "Núcleo Central" com 1.206 km<sup>2</sup> de área plana total e 8.189 milhões de habitantes de 1980, compreende o Estado da Guanabara, Niterói, São Gonçalo, Nilópolis, São João de Meriti e o 1.º Distrito de Duque de Caxias.

Deste total, 851 km<sup>2</sup> e 5,95 milhões de habitantes é a fatia deste bolo do lado de cá e 355 km<sup>2</sup> e 2,39 milhões de habitantes a fatia do lado de lá.

O "Anel Interno" compreende Mangaratiba, Itaguaí, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Magé, Itaboraí e Maricá com 3.691 km<sup>2</sup> de área e 1,543 milhões de habitantes de 1980.

Reúne os ribeirinhos da Baía de Guanabara e os municípios imediatamente contíguos ao Núcleo Central como se fossem uma extensão natural dele; todos situados na baixada, estão ligados ao Núcleo Central no grau de dependência de suburbanos diretos por meio de um sistema rodoviário ultrapassado e de uma rede ferroviária obsoleta.

O atual município de Nova Iguaçu, por exemplo, era o Distrito de Iguaçu no recôncavo, um dos mais beneficiados pela municipalidade do Rio de Janeiro, a cuja jurisdição pertencia, como freguesia do termo da cidade, de que se separou em 1833.

O "Anel Intermediário", com 12.866 km<sup>2</sup> de área e população de 1,387 milhões de habitantes, em 1980, compreende toda a frente oceânica de Parati e Cabo Frio, extensão marítima que faceia os municípios situados de um e de outro lado da Serra do Mar, locais onde a população exercita, de preferência, seu lazer.

A região serrana resulta de um processo de invasão do Vale do Paraíba, já no século XVIII, pelo café proveniente dos cafezais do Marquês de Lavradio, situados na Serra do Mendanha, em Campo Grande. O abastecimento d'água que se fazia com suprimentos obtidos no Anel Interno (as 5 adutoras de ferro fundido situadas aqui, neste "Anel" (Ribeirão das Lages) e no Rio Guan- du (Rio Paraíba).

Ligado por estradas de ferro e de rodagem, tem muitas de suas cidades distantes menos de uma hora do "Núcleo Central" e do "Pólo de Atração", apesar da precariedade e obsolescência dos atuais meios de transporte coletivo de massa.

O "Anel Externo", com 11.490 km<sup>2</sup> de área e população provável da ordem de 800 mil habitantes de 1980, além de ser complementar do anterior, é o cinturão verde por excelência de todo esse vasto complexo metropolitano que vai se avizinhar, até o final do século, dos 25 milhões de habitantes.

É nesta altura que convém focalizar a harmonia da interdependência de funções que se realizam nas diferentes partes componentes da Região Metropolitana para mostrar como é ela que gera a racional utilização de todo o espaço estadual.

Porque é dentro da Região Metropolitana que está situada a elite dirigente, a capacidade de gerência e de disciplina da aplicação dos recursos disponíveis em planos prioritários por via de estudos de compatibilização de recursos e investimentos e a inegável vantagem de conduzi-los todos através de uma mesma mão comum.

A massificação urbana gerada da forma que acaba de ser descrita gera a excessiva concentração demográfica em espaços limitados e acarreta saturação de todos os serviços de utilidade pública existentes, contingência determinante de um processo continuado de expansão o qual gera, por sua vez, num autêntico círculo vicioso, nova concentração demográfica.

A casa que é, na realidade, em último estágio, o termo de um processo social em desenvolvimento, pressupõe o proprietário, o homem que cumpre sua função social.

O crescimento ordenado do chão urbano exige a existência da malha viária de transporte coletivo, cuja inexistência favorece concentrações exageradas, com densidades absurdas, mais parecendo "Ghettos" medievais, em que se encerra, segregada, grande massa populacional, como se fosse assalariada do senhor feudal.

Com efeito, a crescente concentração populacional envolve um grau de contato humano e de complexidade social até agora simplesmente insuspeitados e cujas conseqüências não demoramos a descobrir como trágicas.

A concentração populacional das cidades que se inicia no século passado teve na alta taxa de mortalidade o principal obstáculo ao seu crescimento.

Nos meados do século passado a água de Londres provinha ainda de poços e rios que drenavam fossas, cemitérios e áreas sujeitas a marés.

A cidade era, regularmente, devastada pela cólera. Em Paris, tais fatos também ocorriam, derivados do exagero de sua concentração só amenizada, nos quarteirões centrais, quando o "Chemin de Fer Americain" (o nosso conhecido bonde de burro), permitiu a desconcentração.

No Rio de Janeiro, só a obra do benemérito Governo Rodrigues Alves extinguindo a febre amarela e empreendendo formidável reforma urbana é que consegue lhe dar, a seu termo, cunho de metrópole.

As grandes megalópoles de hoje, resultado final desse processo de concentração gerado no tempo, não são mais devastadas pela cólera, mas se apresentam com graves distorções no comportamento social.

Os altos índices de criminalidade e marginalismo, adulto e juvenil; os vícios, notadamente o dos tóxicos; a violência, contra as pessoas e as instituições, como forma de afirmação; a contestação gratuita, a subversão ideológica que leva até a guerrilha urbana; o desregramento de costumes, a depravação moral, a prostituição e o homossexualismo; as neuroses, os desajustes e as frustrações que levam ao crime, ao vício, à subversão ou ao auto-aniquilamento, gerando toda uma variada gama de grupos querendo impor seus desajustamentos e frustrações como regra geral de comportamento coletivo, constituem o altíssimo preço que a nação paga pelo excesso de tensão social gerada pela excessiva e desordenada concentração urbana. É pois tarefa essencialmente ligada à segurança nacional e a que nenhum governo realmente responsável se pode negar, preservar as futuras gerações de brasileiros da contaminação social que a irreversibilidade do desordenado crescimento das zonas urbanas altamente concentradas certamente lhes acarretará, se não disciplinado a tempo."

Este, o parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 1, de 1974.

Neste ponto, é de nosso dever destacar a extraordinária contribuição dos nossos colegas, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à obra de aperfeiçoamento da matéria, com os valiosos subsídios que, por emendas, ofereceram ao projeto que temos a honra de relatar.

Um assunto, porém, porque fere matéria essencialmente especializada, merece ser considerado em particular — o relativo aos símbolos nacionais.

A Emenda n.º 311, do Deputado Miro Teixeira, prescreve que não seja retirada da Bandeira Nacional a estrela correspondente ao Estado

da Guanabara. Em sentido contrário, a Emenda n.º 312 do Deputado Túlio Vargas determina que a referida estrela não mais figure na Bandeira Nacional. Ambas as proposições contêm idéias dignas de atenção.

O art. 9.º do projeto declara que os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passam a constituir um único Estado que se denominará Estado do Rio de Janeiro. Com esse dispositivo, o fato histórico que vai ocorrer não é que a um desses Estados se anexa o outro como seu apêndice, persistindo o primeiro e desaparecendo o segundo. O que, na verdade, se dará é que ambos os Estados se extinguem, e, no lugar deles, nova unidade federativa é criada sob o antigo nome de Rio de Janeiro. Com essa modificação, o conjunto federativo, agora composto de vinte e dois Estados, passará a constituir-se de vinte e um. Isso feito, cumpre indagar se dessa transformação devem decorrer alterações nos símbolos nacionais, e quais seriam elas.

Em primeiro lugar, vale dizer que o número das unidades federativas reflete-se, nesses símbolos, por dois modos diferentes. Tratemos, em primeiro lugar, das Armas Nacionais. Este símbolo consiste, primordialmente, num escudo redondo que "será constituído em campo azul-celeste, contendo cinco estrelas de prata, dispostas na forma da constelação do Cruzeiro do Sul, com a bordadura do campo perfilada de ouro, carregada de vinte e duas estrelas de prata". Tal disposição é tirada do art. 8.º da Lei n.º 5.700, de 1.º de setembro de 1971, época em que, com os Estados da Guanabara e do Acre, já tinha a União os seus atuais vinte e dois Estados. A referida lei é a que, na forma do art. 8.º, inciso XVII, alínea s, da Constituição, regula os símbolos nacionais.

Do texto legal transcrito, confrontado com o Decreto n.º 4, de 19 de novembro de 1889, que criou o símbolo de que estamos tratando, decorre o princípio básico das Armas Nacionais, a saber, que, na bordadura do campo azul-celeste, haverá tantas estrelas quantos forem os Estados da União.

Deste modo, é fora de dúvida que, em consequência da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, se tornará necessário alterar o número das estrelas da bordadura do campo azul-celeste das Armas Nacionais: elas passarão a ser vinte e uma em vez de vinte e duas, devendo-se fazer, também, a devida modificação no dispositivo legal (lei ordinária comum), que ao caso se refere.

Em segundo lugar, examinemos como o número das unidades federativas afeta a forma da Bandeira Nacional e do Selo Nacional.

O Decreto n.º 4, de 19 de novembro de 1889, que instituiu a Bandeira Nacional, estabeleceu, de modo inalterável, as bases de definição da sua forma. Segundo ele, é ponto básico do nosso pavilhão a esfera azul-celeste centrada no losango amarelo em campo verde. Essa esfera seria ponteadada por vinte e uma estrelas, "representando, — dizia o preceito legal, — os vinte Estados da República e o Município Neutro". Este logo se converteu no Distrito Federal, de caráter definitivo, e o

número de vinte Estados perdurou até a criação dos Estados da Guanabara (1960) e do Acre (1962).

As leis, que posteriormente ao Decreto n.º 4, de 1889, regularam a forma da Bandeira Nacional, a de 1942, a de 1968 e a de 1971, mantiveram o princípio: a esfera azul-celeste conterá tantas estrelas quantos sejam os Estados e mais uma correspondente ao Distrito Federal.

Os Estados são hoje vinte e dois e, por isso figuram, na esfera azul-celeste vinte e três estrelas. Com a lei da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, os Estados passarão a ser vinte e um, o que quer dizer que, na esfera azul-celeste da Bandeira Nacional, só poderão figurar vinte e duas estrelas.

Qual das estrelas atuais deve ser retirada?

Tradição, que vinha de longe, acrescida de estudos de especialistas, feitos a propósito da criação dos Estados da Guanabara e do Acre, foi consignada, a título de preceituação, no Anexo n.º 2 da Lei n.º 5.443, de 28 de maio de 1968. Dava-se aí a correspondência entre as estrelas da Bandeira Nacional e cada um dos Estados e o Distrito Federal.

Ao Estado da Guanabara devia corresponder a Alfa da constelação da Hidra Fêmea; e ao Estado do Rio de Janeiro, a Beta da constelação do Cruzeiro do Sul.

O Anexo equivalente, contido na Lei n.º 5.700, de 1.º de setembro de 1971, que revogou a lei de 1968, não traz mais esse adendo concernente ao caráter representativo de cada estrela da Bandeira Nacional.

Aceita que ainda possa ser, a este respeito, a preceituação de 1968, é óbvio que a estrela, que deverá ser supressa, não poderia ser a Beta do Cruzeiro do Sul, não por ser ela correspondente ao atual Estado do Rio de Janeiro, mas por pertencer à constelação do Cruzeiro do Sul, erigida em ponto culminante do panorama celeste da Bandeira Nacional e do escudo redondo das Armas Nacionais.

Quanto ao Selo Nacional, outro símbolo atingido pela lei que vai fundir os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, é matéria que estará resolvida pela solução que se der à modificação do conjunto estelar do pavilhão nacional, pois a parte central do Selo, a única afetada pela fusão dos dois Estados, é idêntica à configuração da esfera celeste da Bandeira.

Por último, deve salientar-se que a Lei n.º 5.443, de 28 de maio de 1968, já revogada, continha preceito (art. 2.º, § 1.º), não repetido na vigente lei de 1971, de especial importância para o caso que agora se nos depara. Dizia esse preceito que, ocorrendo fato que pudesse determinar alterações nos símbolos nacionais, seria constituída, pelo Poder Executivo, comissão especial representativa dos Ministérios mais proximamente interessados, para estudar e propor as modificações indispensáveis.

Essa, a providência que se atigura própria às presentes circunstâncias e que será objeto de consideração no substitutivo a ser apresentado.

Na forma do art. 16 do Regimento Comum, apresentamos substitutivo ao projeto, onde, com alguma contribuição nossa, adotamos, no todo ou em parte as emendas de n.ºs

- 2 — Deputado Brígido Tinoco
- 4 — Deputado José Haddad
- 5 — Deputado José Bonifácio Neto
- 9 — Deputado Laerte Vieira
- 11 — Deputado José Haddad
- 19 — Senador Heitor Dias
- 23 — Senador Heitor Dias
- 51 — Deputado Osnelli Martinelli
- 52 — Deputado Léo Simões
- 53 — Senador Nelson Carneiro
- 56 — Deputado Francisco Studart
- 57 — Senador Geraldo Mesquita
- 59 — Senador Danton Jobim
- 60 — Deputado Miro Teixeira
- 71 — Deputado Márcio Paes
- 73 — Senador Heitor Dias
- 89 — Deputado Vingt Rosado
- 115 — Deputado Wilson Braga
- 118 — Senador Heitor Dias
- 119 — Deputado José Haddad
- 121 — Deputado Vingt Rosado
- 131 — Deputado Wilson Braga
- 185 — Deputado José Alves
- 186 — Deputado José Alves
- 187 — Deputado Vingt Rosado
- 193 — Senador Heitor Dias
- 199 — Senador Lourival Baptista
- 200 — Deputado Vingt Rosado
- 210 — Senador Heitor Dias
- 212 — Deputado José Haddad
- 214 — Deputado José Haddad
- 216 — Deputado Brígido Tinoco
- 217 — Senador Vasconcelos Torres
- 218 — Deputado Lisâneas Maciel
- 221 — Senador Lourival Baptista
- 222 — Deputado Brígido Tinoco
- 250 — Deputado Florim Coutinho
- 257 — Deputado Florim Coutinho
- 258 — Deputado Florim Coutinho
- 262 — Deputado José Sally
- 263 — Deputado Miro Teixeira
- 264 — Senador Amaral Peixoto
- 279 — Deputado José Bonifácio Neto
- 308 — Deputado Alceu Collares

e, em consequência, rejeitamos as demais.

Em face do exposto, submetemos à deliberação da Comissão Mista, o seguinte

## SUBSTITUTIVO

*Ao Projeto de Lei n.º 1, de 1974 (Complementar),  
que "dispõe sobre a criação de Estados e Territórios".*

O Congresso Nacional decreta:

### CAPÍTULO I

#### DA CRIAÇÃO DE ESTADOS E TERRITÓRIOS

##### Seção I

Art. 1.º — A criação de Estados e Territórios dependerá de Lei Complementar (art. 3.º da Constituição Federal).

Art. 2.º — Os Estados poderão ser criados:

I — Pelo desmembramento de parte da área de um ou mais Estados:

II — Pela fusão de dois ou mais Estados;

III — Mediante elevação de Território à condição de Estado

Art. 3.º — A Lei Complementar disporá sobre:

I — a convocação de Assembléia Constituinte;

II — a extensão e a duração dos poderes do Governador, nomeado na forma do artigo 4.º desta Lei Complementar;

III — o funcionamento do Tribunal e órgão da Justiça, até que lei especial disponha sobre a organização judiciária, respeitadas as garantias asseguradas aos juizes pela Constituição Federal (art. 113);

IV — os serviços públicos e os respectivos servidores, agentes, órgãos e representantes;

V — os direitos, as obrigações, os deveres, os encargos e os bens em que o novo Estado haja de suceder;

VI — as subvenções e os auxílios de qualquer natureza a serem prestados pela União, abrindo, se necessário, os critérios correspondentes;

VII — quaisquer outras matérias relativas à organização provisória dos poderes públicos de novo Estado, aos seus serviços, bens e renda.

§ 1.º — No período anterior à promulgação da Constituição Estadual, o Governador nomeado na forma do artigo 4.º poderá expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência do Estado.

§ 2.º — Promulgada a Constituição do Estado, cessará a aplicação das normas da Lei Complementar a que se refere este artigo com ela incompatíveis, exercendo, porém, o Governador nomeado e seus substitutos e sucessores o Poder Executivo até o término do prazo estabelecido na aludida Lei Complementar.