

## **O LUGAR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: uma questão em três momentos**

*Marly Silva da Motta*  
Pesquisadora CPDOC-FGV  
Doutora em História-UFF

Texto apresentado na mesa redonda Cultura e política fluminense. VII Semana de História: *Entre o regional e o nacional: conhecendo a história fluminense*. Faculdade de Educação e de Formação de Professores da UERJ/ São Gonçalo (20/11/2001)

### **. Introdução**

Cabeça do Império, vitrine da nação republicana, caixa de ressonância das questões nacionais, são expressões usualmente empregadas para qualificar o papel que o Rio de Janeiro vem ocupando na memória e na história do país. Mais delicada, no entanto, é a **questão sobre o lugar que a cidade ocupa na federação brasileira**. O objetivo desse trabalho é entender a natureza dessa questão, a partir de três momentos que significaram inserções diferenciadas do Rio de Janeiro no quadro federativo nacional: Distrito Federal republicano (1889-1960); estado da Guanabara (1960-75); e município do Rio de Janeiro (de 1975 em diante).

Como é assinalado por boa parte da historiografia sobre a montagem do Estado imperial brasileiro, os dois processos — de construção do Rio de Janeiro como capital e do Brasil como nação — caminharam juntos ao longo do século XIX, em uma relação de interdependência mútua. Substituindo Lisboa, a quem até então cabia fornecer sentido e significado às "capitanias separadas", o Rio de Janeiro deveria se tornar o baluarte da construção de um império luso-brasileiro na América. Como nos ensina Ilmar Rohloff de Mattos,<sup>1</sup> a construção do Rio de Janeiro como cidade-capital se deu simultaneamente ao duplo processo de montagem de um Estado imperial centralizado e de constituição de uma nação "civilizada" nos trópicos.

A criação do Município Neutro ou Município da Corte pelo Ato Adicional de 1834, separado da província fluminense, foi um dos elementos fundamentais da construção da

---

<sup>1</sup> Mattos (1987).

cidade-capital brasileira, já que marcou, ao mesmo tempo, tanto a sua subordinação ao governo central, quanto a diferenciação em relação aos outros municípios.<sup>2</sup> Não por acaso, Bernardo Pereira de Vasconcelos, um dos pais fundadores do Império, enfatizou o argumento de que “o lugar em que residissem os poderes nacionais devia pertencer a toda a nação”.<sup>3</sup> Neutralizada politicamente, pôde a cidade do Rio de Janeiro ocupar o papel de “cabeça do Império”.

A construção, ou a invenção, da capital imperial como lugar da unidade não podia se limitar, no entanto, à definição do seu arcabouço político-jurídico. Um segundo componente fundamental dessa construção deveria ser a capacidade da capital de anular a visão provinciana, garantindo a imposição de hábitos e costumes, padrões de comportamento e de linguagem, gosto e moda, numa clara intenção unificadora e homogeneizadora. Aos modos de agir, pensar e sentir da "província", a capital teria que contrapor padrões e normas que deveriam ser internalizados por todos aqueles desejosos de se tornar "homens da Corte". As comédias de Martins Pena, como "Um sertanejo na corte" e "O juiz de paz na roça", ou ainda as revistas do ano que "inventavam" o Rio de Janeiro, apesar de produzidas em períodos diferentes, são uma boa fonte para se perceber o processo de inferiorização do "provinciano" frente ao habitante da capital.<sup>4</sup>

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

Como cidade-capital, o Rio de Janeiro deveria ser o baluarte da unidade e da centralização, o que significava enfrentar o desafio de unificar uma vasta região pontuada por ilhas econômicas e culturais, desejosas de emancipação política, suprema ameaça. Competia-lhe dominar e civilizar o seu entorno, marcando a fronteira da "barbárie", encarnada tanto nas ameaçadoras revoltas das províncias, quanto nos "rudes" costumes do povo da capital. Sede do governo nacional, era no Rio que ecoavam os debates no

---

<sup>2</sup> Carneiro (1953: 214-15).

<sup>3</sup> Citado por Freire (2000: 31).

Parlamento e na imprensa; eram os jornais cariocas que acompanhavam e interpretavam os fatos da Balaiada, da Farroupilha, da Cabanagem. *Locus* da política nacional, o Rio deveria ficar distante da política local, identificada com a mesquinha e a pequenez das brigas de comadres. Cosmopolita, responsável por mais da metade de todo o comércio exterior do país e por mais de 1/4 de todo o comércio entre as províncias, estar no Rio imperial deveria ser garantia segura de perfeita sintonia com o mundo civilizado.

## **1º momento: Distrito Federal (1889-1960)**

### **1. O lugar ambíguo na federação**

Desse modo, não é difícil entender porque a inserção da cidade do Rio de Janeiro na federação tornou-se um dos principais desafios dos dirigentes republicanos. No tocante especificamente à organização política da capital, a República teve que se defrontar com um duplo modelo: de um lado, o centralismo imperial, em que a cidade se manteria subordinada ao poder central; de outro, o autonomismo federalista, que pregava uma maior autonomia para as forças políticas locais. O ponto-chave era: o Distrito Federal deveria ter uma vida política autônoma como a dos demais estados da federação, ou, ao contrário, deveria ser mantido como “município neutro”, vale dizer, dependente do governo federal central e afastado da política local?

Um segundo componente, igualmente polêmico, do processo de construção da capital republicana seria a definição de sua função primordial na federação: função política ou função administrativa? Em outras palavras, a capital republicana deveria ser o lugar da administração ou o lugar da política?

Com tutela federal, bancada estadual e administração municipal, a capital republicana transformou-se em uma entidade política e jurídica original no quadro federativo brasileiro. Se, por um lado, o Distrito Federal, como os outros estados, elegia representantes para o Congresso Nacional (três senadores e dez deputados) e para a Câmara Municipal (27 intendentess), por outro, tinha o prefeito e o chefe-de-polícia indicados pelo presidente da República. E mais: cabia ao Senado, e não à Câmara Municipal, a apreciação

---

<sup>4</sup> Mattos & Mattos (1981); Sussekind (1986).

dos vetos do prefeito. Não resta dúvida de que a ambigüidade marcava a relação entre a capital e a federação republicana recém-instalada.

Sede do governo federal e, ao mesmo tempo, espaço de representação política da cidade do Rio de Janeiro, a capital republicana ocupava, repito, um lugar ambíguo na federação brasileira: por um lado, era enfatizada a sua função administrativa, e, portanto, a sua subordinação aos interesses do poder central; por outro, com base na politização de seu espaço, era defendida a sua autonomia política. No primeiro caso, estaria o que se pode chamar de “política da capital” do presidente Campos Sales (1898-1902); do outro, a experiência autonomista do ex-prefeito Pedro Ernesto (1931-35). Essas duas propostas refletem, e reforçam, a ambigüidade do lugar que o Rio de Janeiro, na condição de Distrito Federal, ocupava na federação.

## **2. A “política da capital” de Campos Sales**

Em termos resumidos, o esquema político proposto por Campos Sales era o seguinte: nos estados se fazia política, na capital se administrava. Se para Campos Sales administrar era a principal tarefa do governo federal, o Rio de Janeiro, a capital republicana, deveria ser o *locus* da "verdadeira" política, aquela que tratava do "câmbio e do orçamento".<sup>5</sup>

O sucesso desse projeto dependia, no entanto, de um conjunto de medidas que livrasse a capital das "paixões" da política, não só porque dificultavam a implantação de medidas de caráter administrativo, mas sobretudo porque o Rio de Janeiro era o lugar do poder central, e portanto, a ele, era conferido o papel de garantidor da unidade nacional.

Por isso mesmo, o governo Campos Sales atuou no sentido de controlar, com rédea curta, o processo de participação e de representação política na capital federal. O x do problema era determinar que estratégias de intervenção deveriam ser utilizadas para desmontar as áreas, formais e informais, de atuação política desta cidade. Dois eram os principais desafios. De um lado, controlar a "multidão ameaçadora que tumultuava as ruas", congelando, ao mesmo tempo, a sua incorporação à política formal. De outro, intervir na política local, diluindo e enfraquecendo o processo eleitoral e partidário da capital,

---

<sup>5</sup> Lessa (1988:92).

"domesticando" suas elites políticas. O "público" da capital federal não podia e nem devia "formar opinião".

### **3. Pedro Ernesto, prefeito para o Rio**

Veio de Pedro Ernesto, o primeiro prefeito carioca eleito, ainda que indiretamente, a proposta de autonomia política da capital, e, portanto, da construção de um outro lugar para a cidade do Rio de Janeiro na federação que não passasse automaticamente pela sua subordinação ao poder federal. Médico no Rio de Janeiro, participante dos movimentos tenentistas de 1922 e 1924, ativo defensor da Revolução de 30, e ligado por fortes laços de amizade à família Vargas, Pedro Ernesto foi indicado interventor do Distrito Federal em setembro de 1931.

O movimento de Pedro Ernesto foi nitidamente no sentido de expandir a área de atuação da política local, através da ampliação dos recursos de poder afeitos à instância municipal. Com a autonomia, essa instância da política carioca cresceria de importância, e a prefeitura — e, em especial, o prefeito — se transformaria no principal ponto de articulação com o Executivo federal. Mais do que simples lugar da administração, como queria Campos Sales, o Distrito Federal deveria ser, como pretendia Pedro Ernesto, o lugar privilegiado da política.

O direito da capital de eleger o seu prefeito foi conquistada por meio da Constituição de 1934, que previa a eleição do prefeito por via indireta, ou seja, pelo Legislativo Municipal. Nas eleições para a Câmara de Vereadores, encarregada de eleger o prefeito, Pedro Ernesto foi o vereador mais votado, com cerca de 42% dos votos válidos. Dessa forma, mesmo tendo sido formalmente uma eleição indireta — Pedro Ernesto foi eleito pelos vereadores —, a montanha de votos dados que recebeu era uma clara indicação da legitimidade popular de seu mandato.

O projeto de Pedro Ernesto acabou derrotado pelo progressivo fechamento do regime comandado pelo presidente Vargas. Em abril de 1936, um ano depois de tomar posse como prefeito, Pedro Ernesto foi preso, acusado de participar da esquerdista Aliança Nacional Libertadora. Com o Estado Novo implantado pelo golpe de 10 de novembro de 1937, a autonomia política do DF foi extinta, e substituída por um projeto que colocava o Rio de Janeiro/Distrito Federal como o lugar de onde emanaria a centralização político-

administrativa e de onde seria exercido o poder pessoal de Getúlio Vargas. A clareza do lugar que o Rio deveria ter na federação fez com que, pela primeira vez em uma Constituição republicana, a de 1937 não fizesse qualquer referência à mudança da capital para o interior.

Já a Constituição de 1946, que marcou o fim da ditadura Vargas e a redemocratização do país, trouxe de volta não só a referência à transferência da capital, bem como o modelo adotado no início da República para a organização político-jurídica do DF: em lugar de eleito, o prefeito continuou a ser indicado pelo presidente da República. O eleitorado carioca votava nas eleições majoritárias - presidente e três senadores - e proporcionais, para a Câmara dos Deputados e a Câmara Municipal.

## **2º momento: Estado da Guanabara (1960-75)**

O debate sobre o lugar da cidade do Rio de Janeiro na federação tomou contornos radicalmente diferentes com a transferência da capital para Brasília, aprovada pelo Congresso em outubro de 1957. A partir daí, pode-se identificar pelo menos cinco períodos em que essa questão se tornou particularmente acesa: 1) em 1958, quando encheu as páginas dos jornais cariocas; 2) no início de 1960, quando ocupou o debate parlamentar; 3) no processo de elaboração da Constituição da Guanabara; 4) no projeto de Carlos Lacerda (1960-65), primeiro governante eleito diretamente pelos cariocas, de fazer da Guanabara um *estado-capital*; 5) e, finalmente, no investimento do governador Chagas Freitas (1971-75) no intuito de fazer da Guanabara um estado como outro qualquer.

### **1. O debate na imprensa**

Entre julho e agosto de 1958, o *Correio da Manhã* publicou um conjunto de 32 reportagens que, sob o sugestivo título de “Que será do Rio?”, reuniu opiniões de expressivas figuras do Distrito Federal e do Estado do Rio — ex-prefeitos, deputados cariocas e fluminenses, empresários, técnicos em planejamento urbano, geógrafos, sociólogos, historiadores — acerca do destino da cidade após a mudança da capital para Brasília. O *Jornal do Brasil* e a *Tribuna da Imprensa*, nesse mesmo período, igualmente dedicaram várias matérias ao tema, numa clara indicação de que esse era um assunto que então mobilizava o povo e a imprensa cariocas.

Além da vaga indicação constitucional de que após a transferência da capital o Rio de Janeiro deveria se transformar no estado da Guanabara, não havia nenhuma outra definição quanto ao futuro ordenamento desse espaço especialmente valorizado em termos políticos. “A Guanabara boiava no ar”, diziam alguns.<sup>6</sup> Essa indefinição quanto ao futuro da então capital federal, “caixa de ressonância” das questões nacionais, com uma população alfabetizada e concentrada no meio urbano, representando um dos mais expressivos contingentes eleitorais do país, indicava que este era um tema que envolvia uma intrincada rede de interesses político-partidários de difícil composição.

Três foram as propostas então debatidas sobre o futuro lugar do Rio de Janeiro na federação: território da Guanabara; estado da Guanabara; município do Rio de Janeiro, incorporado ao Estado do Rio. Muito mais polêmico que a discussão sobre a transferência da capital para Brasília, o debate sobre o futuro do ex-Distrito Federal revelou os impasses e as contradições que acompanhavam a definição de uma nova identidade para a cidade, bem como de seu papel como um novo ente federativo. Se interesses políticos — partidários e regionais — certamente estiveram presentes nesse aceso debate, o que prevaleceu, no entanto, foram percepções diferentes em relação ao novo lugar a ex-capital deveria ocupar na federação. Daí a questão: Que será do Rio?

Em agosto de 1958, o governo Kubitschek apresentou o projeto de transformar o Rio de Janeiro em *território da Guanabara* por um período de dez anos, o que equivalia a manter a cidade como uma área especial no quadro da federação brasileira. Se, por um lado, essa proposta claramente evidenciava a dificuldade de se encontrar um lugar na federação para esse ente tão especial, por outro, visava a congelar a disputa política na ex-capital federal como forma de neutralizar a cidade no complexo jogo eleitoral com vistas à campanha presidencial de 1960.<sup>7</sup> Caixa de ressonância das questões nacionais, com uma população alfabetizada e concentrada no meio urbano, representando um dos mais expressivos contingentes eleitorais do país, o Rio de Janeiro era um espaço político fundamental para o jogo político-eleitoral.

No caso da transformação do Distrito Federal em *estado da Guanabara* — prevista pela Constituição de 1946 — o ponto central do debate foi a viabilidade de o ex-Distrito

---

<sup>6</sup> Lopo Coelho, Que será do Rio? *Correio da Manhã*, 18/7/1958.

<sup>7</sup> Estado, território ou reintegração ao Estado do Rio?, *Jornal do Brasil*, 12/7/1958.

Federal se tornar mais um estado na federação. A questão era: teria a Guanabara uma organização jurídico-política semelhante aos demais estados; ou, ao contrário, seria um estado especial, uma cidade-estado? Ou seja, que lugar esse novo estado, a Guanabara, teria na federação brasileira?

Finalmente, a idéia da  *fusão* , ou seja, da incorporação da cidade do Rio de Janeiro ao Estado do Rio, também teve que enfrentar a questão do lugar que esse novo município deveria ocupar na federação. Deveria ele se tornar capital do novo estado do Rio de Janeiro ou ser apenas uma cidade comum? É evidente a preocupação dos fluminenses de que a ex-capital pudesse "esmagar a velha província": "Campos passaria a valer tanto quanto Braz de Pina", e os fluminenses poderiam ter como governador "políticos do Distrito Federal que talvez nunca tivessem ido a Niterói ".<sup>8</sup>

## 2. O debate no Congresso

Essas três propostas de reinserção do antigo Distrito Federal na federação - território, estado e município - foram debatidas no Congresso Nacional nos primeiros meses de 1960. A capital seria transferida em 21 de abril, e, até lá, era preciso que tivesse definido o seu arcabouço jurídico-político.

O que se pode perceber nos debates parlamentares é o desafio de conferir um determinado estatuto jurídico e político a uma cidade que por longo tempo desfrutara de uma situação excepcional no quadro federativo brasileiro. O deputado José Talarico não hesitou em propor que a cidade se conservasse como capital de direito, pregando a existência de dois Distritos Federais. Já o deputado paranaense Munhoz da Rocha propôs o projeto de criação da "*Cidade Nacional do Rio de Janeiro*". Para justificar a necessidade desse estatuto especial, marcava a profunda identificação que havia entre o Brasil e a ex-capital:

A identificação do Rio com o Brasil penetrou tão profundamente o espírito de sua metrópole que as grandezas do Rio são as grandezas do Brasil; as fragilidades do Rio são as fragilidades do Brasil; o calor do Rio, o calor do Brasil; a paisagem do Rio, paisagem do Brasil...<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Edgard Teixeira Leite, Que será do Rio? *Correio da Manhã*, 31/7/1958.

<sup>9</sup> Idem, ib., p.605.



A identificação do Rio de Janeiro como "símbolo do Brasil" constituía não apenas um importante componente da identidade da cidade, mas também do país como um todo, estabelecendo-se o que se pode denominar de "identidade simbólica do Brasil com a sua capital".<sup>10</sup> Nunca é demais lembrar que a transformação da capital em "vitrine" da República se dera, entre outros, pelo fato de aí estarem sediadas instituições culturais de dimensão nacional, como a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional de Belas Artes, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, a Academia Brasileira de Letras. Mesmo perdendo a condição legal de capital para Brasília, o Rio de Janeiro deveria manter a aura da *capitalidade*, continuando a exercer a função precípua de cidade-capital, qual seja, a de encarnar a síntese da nação, para além de uma dimensão político-administrativa. Não era apenas a nova identidade para o Rio de Janeiro que estava em pauta. No fundo, o que estava sendo discutido era uma nova identidade para o país. Como seria o Brasil sem a sua tradicional "vitrine", sem o seu "centro irradiador de civilização"?

Uma matéria tão "tormentosa" quanto esta acabou sendo decidida pelo que já estava determinado pela Constituição: a cidade do Rio de Janeiro iria se transformar em estado da Guanabara. Isso posto, a questão se deslocava para outro ponto: seria o novo estado um sucessor do Distrito Federal? Ou, ao contrário, construiria uma outra identidade, mais apropriada à sua nova condição na federação?

### **3. O debate na Constituinte**

A resposta estaria nas urnas. As eleições de 1960 ocupam ainda hoje um lugar todo especial no quadro eleitoral do Rio de Janeiro, uma vez que inauguraram o breve período em que os cariocas elegeram por duas vezes, de forma direta, o seu governador (Carlos Lacerda (1960-65) e Negrão de Lima (1965-71). Só 20 anos depois, em 1985, os cariocas voltaram a eleger seu prefeito, Saturnino Braga.

Pela primeira vez também os cariocas escolheriam 30 deputados, com a incumbência explícita de redigir a primeira constituição do novo estado em que a cidade se transformara ao deixar de ser o Distrito Federal. Com pouco mais de 3.300.000 habitantes, a Guanabara possuía então o mais elevado índice de participação eleitoral do país,

---

<sup>10</sup> Neves (1991).

representado por um contingente de quase um milhão de votantes, cerca de 34% do total da população.

Um dos pontos cruciais a ser definido pela Constituição da Guanabara era se ela deveria ter uma organização municipal clássica, como os outros estados - dividida em municípios, com prefeitos e câmaras de vereadores - ou ser uma cidade-estado, sem divisão municipal? Promulgada a 27 de março de 1961, a Constituição foi o resultado de uma complexa fórmula que procurou juntar os ingredientes básicos da identidade do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo em que buscou preservar a sua especificidade política e jurídica, levando em conta o peso da centenária tradição de *cidade-capital*, tentou lhe dar um perfil de estado, capaz de inseri-lo no quadro federativo. Essa complicada composição — antiga capital e novo estado — manteria a tradicional ambigüidade do lugar da Guanabara na federação: esse lugar tanto poderia ir na direção de fortalecer a estadualização quanto no sentido de reforçar a *capitalidade*. A palavra estava com o governador eleito, Carlos Lacerda.

#### **4. O estado-capital de Carlos Lacerda**

Um dos pontos-chaves da campanha eleitoral para o governo da Guanabara ao longo de 1960 foi a concepção que cada um dos candidatos tinha do lugar que o novo estado deveria ocupar na federação. É certo que a vitória de Carlos Lacerda se deve a fatores de variado teor, mas sem dúvida foi ele quem, durante a campanha, e principalmente, durante o seu governo, teve clareza da importância dessa questão. O tempo todo Lacerda investiu na construção do que se pode chamar de *estado-capital*.

Para tanto, Lacerda enfatizou o processo de estadualização, vale dizer, a transformação da Guanabara em um estado autônomo, orientado por uma administração técnica. Sua preocupação central como governador residiria no enfrentamento dos problemas da "Guanabara nascente", como ele costumava dizer. Estadualização não era, no entanto, sinônimo de provincianização. Para Lacerda, o Rio deveria continuar a encarnar a síntese da nação, a exercer a função de cabeça do país, a ser, como sempre se disse, a "caixa de ressonância" dos problemas nacionais. Nesse caso, o governador desse estado especial deveria ter uma estatura nacional - como ele tinha - capaz de fazer a indispensável ponte entre a política estadual e a nacional.

A afirmação da nova identidade do Rio de Janeiro, bem como sua reinserção na federação, teria, portanto, que se sustentar em um duplo movimento. Por um lado, era preciso levar em conta o passado da cidade como cabeça da nação; vale dizer, estar atento às questões que se firmaram na memória política da ex-capital, e que foram um elemento decisivo para a sua constituição em nova unidade federativa. Mas se o passado não podia, e nem devia, ser esquecido, o presente e o futuro impunham ao primeiro governador carioca a complexa tarefa de estadualizar a Guanabara, marcando, por consequência, o espaço político que o novo estado podia e devia ocupar no concerto regional.

Em boa medida, Lacerda cumpriu o que havia prometido: em seus dois primeiros anos à frente do governo da Guanabara - 1961 e 1962 -, privilegiou a montagem do arcabouço jurídico-institucional do “estado bossa nova”, como se dizia à época. Por um lado, tem-se sua ação no campo administrativo, especialmente o início da execução das metas de governo e da montagem da máquina administrativa, com ênfase na criação de novas secretarias e superintendências especiais, bem como na constituição das regiões administrativas, uma alternativa para um estado sem municípios. Já em termos políticos, ou seja, a ação de montagem de uma base de sustentação político-parlamentar necessária à política estadual, as dificuldades foram grandes, em particular as desgastantes negociações do governador com os políticos em geral, e a Assembléia Legislativa em especial.

Esse processo que visava a marcar o lugar da Guanabara como um estado de fato acabou relegado ao segundo plano em detrimento daquele que privilegiava a reafirmação da antiga *capitalidade* da cidade-estado. Como candidato assumido à eleição presidencial prevista para 1965, o governador carioca investiu na transformação da Guanabara em um *estado-capital*. Como *estado-capital*, a Guanabara deveria ser, tal como o Rio de Janeiro fora no passado, a “vitrine da nação”, onde o candidato pretendia expor os feitos de sua administração. No entanto, ao reafirmar o papel tradicionalmente exercido pela cidade, não por acaso chamada de Belacap, o governo Lacerda não conseguiu estabelecer os alicerces fundadores de um novo lugar para o Rio de Janeiro na federação, o de estado federado.

## **5. O estado federado de Chagas Freitas**

Esse, aliás, seria o principal objetivo de Chagas Freitas, último governador da Guanabara (1971-75). As condições que agora favoreciam a transformação da cidade-

estado em estado de fato apresentavam sinal trocado com aquelas que haviam induzido à continuidade da tradição de *capitalidade* e configurado a estrutura de um *estado-capital*.

Para a “atitude” de conceber a Guanabara como um estado contou muito o estilo político de Chagas Freitas, mais à vontade na estruturação do poder local do que na ocupação de espaços no panorama nacional, o qual, aliás, naquele momento se encontrava em grande medida vedado aos políticos. Como bem observa Melo Franco, Chagas Freitas “achava que ser governador era uma glória suprema”, e se “lixava para a política nacional”.<sup>11</sup> Nesse sentido, ele teria instrumentos capazes de montar uma base de sustentação político-parlamentar indispensável para o funcionamento da política estadual.

É certo também que o fechamento do regime a partir de 1968 apontou para um processo de investimento na *capitalidade* de Brasília. Dessa forma, o projeto de transformar a Guanabara em “uma unidade madura” respondia às expectativas do regime militar, interessado em retirar da Belacap os atributos de capital e em transferi-los para a Novacap.<sup>12</sup> Em outras palavras, o efetivo processo de esvaziamento das funções de capital até então exercidas pela Guanabara tinha como contrapartida o investimento na sua estadualização. Não foi por acaso que, no período correspondente ao governo do general Médici (1969-1974), foi feita a transferência dos principais órgãos decisórios do estado para o novo Distrito Federal. Foi também a partir desse momento que Brasília passou a exibir alguns marcos simbólicos representativos do poder central. O chamado “Forte Apache”, edifício que abriga o Quartel-General do Exército, e onde se costumava reunir o alto comando dessa força para decidir os rumos do país, talvez possa ser considerado um dos símbolos mais significativos da função de capital a partir de então atribuída a Brasília.

Quatro iniciativas se fizeram necessárias para que a Guanabara finalmente ganhasse o lugar de estado na federação: a “modernização da estrutura administrativa”; a “ocupação racional do território”, que significava, sobretudo, a expansão da Guanabara para a Zona Oeste; a implantação de uma ativa política de desenvolvimento industrial;<sup>13</sup> e, finalmente, a montagem de uma bem azeitada máquina político-administrativa que ficou conhecida como “máquina chaguista”.<sup>14</sup> No entanto, esse projeto acabou enterrado pela fusão, implantada a

---

<sup>11</sup> Mello Franco (1993).

<sup>12</sup> Vesentini (1986).

<sup>13</sup> *Jornal do Brasil*, 9/5/1972.

<sup>14</sup> Diniz (1982); Motta (1999).

partir de março de 1975, com a posse do almirante Faria Lima no governo do novo estado do Rio de Janeiro.

### **3º momento: Município do Rio de Janeiro (de 1975 em diante)**

#### **. Um município como outro qualquer?**

A coluna de Dora Kramer, publicada no *Jornal do Brasil* de 11 de novembro de 2000, tocou em um ponto particularmente delicado do governo Garotinho: trata-se do fato de ser ele o primeiro governador do Rio de Janeiro oriundo do interior, mais precisamente da cidade de Campos, situada no norte do estado. Para a jornalista, Garotinho, tal como o presidente Fernando Collor anteriormente, recairia em grave erro político ao imaginar que os “critérios da província” podem ser válidos para o Rio e para o Brasil.

Por isso mesmo, a questão da integração dos dois antigos estados - a Guanabara e o Estado do Rio, a “capital” e a “província” - era uma das mais importantes missões que cabia ao almirante Faria Lima, um militar de corte técnico, avesso à política.

Apesar de rejeitarmos a tese de que a fusão teve como objetivo principal golpear o MDB carioca – único a exercer o governo estadual com Chagas Freitas –, o mesmo não acontece com a política de esvaziamento do Rio de Janeiro como a tradicional vitrine do Brasil. Essa política poderia – e deveria – se acelerar, na medida em que, apenas como “um município como outro qualquer”, seria possível à cidade se integrar ao novo estado do Rio de Janeiro. Esse deveria ser o novo lugar a ser ocupado pela cidade do Rio de Janeiro na federação: capital do novo estado do Rio de Janeiro.

No entanto, esse projeto teria que enfrentar algumas dificuldades, a começar pelo forte componente nacionalizador da identidade política carioca, ainda sustentada pela imagem de ser a “caixa de ressonância” do país. O fato de ter perdido, sucessivamente, o estatuto de capital federal e de estado federado foi sentido por boa parcela da população carioca como uma “punhalada”, e a fusão foi percebida como uma iniciativa que visava a “esvaziar” a densidade política da cidade.<sup>15</sup> Um outro problema seria a divisão de competências e atribuições entre as esferas federal – herança dos tempos em que o Rio de Janeiro fora Distrito Federal –, estadual – espólios dos “falecidos” Estado do Rio e

---

<sup>15</sup> Sobre a percepção de perda da cidade do Rio de Janeiro com a fusão, ver Motta (2000 a).

Guanabara –, e municipal – a criação do novo arcabouço político-jurídico do município do Rio de Janeiro.

No entanto, a maior dificuldade que Faria Lima encontrou para transformar o Rio em um “município qualquer” foi a indicação de Marcos Tamoyo para o cargo de prefeito. Além de ter ocupado a importante secretaria de Obras do governo Carlos Lacerda, Tamoyo fora membro do MDB carioca desde 1969. Nesse partido, inclusive, chegou a empreender articulações no sentido de ser o sucessor de Negrão de Lima no governo da Guanabara em 1970, mas acabou suplantado por Chagas Freitas.<sup>16</sup>

Sustentado por uma conjugação favorável de fatores – o aval do influente chefe da Casa Civil, a boa passagem por setores políticos e empresariais da cidade, entre outros – pôde Tamoyo evoluir em “um universo próprio, cada vez menos vinculado ao projeto da fusão”, como bem define Ronaldo Costa Couto.<sup>17</sup> Essa desvinculação do projeto da fusão se relacionaria, ainda segundo Ronaldo, ao uso político que Tamoyo costumava fazer – certamente correspondendo aos anseios de boa parte da população carioca – da idéia de que a cidade do Rio de Janeiro fora a grande vítima da fusão. Assim sendo, o prefeito carioca não só não teria movido uma palha no sentido de integrar os dois antigos estados, como teria reagido contra as iniciativas tendentes a buscar essa integração.

Apesar de desaprovar, e até mesmo rejeitar, uma das linhas-mestras do projeto da fusão, que consistia na anulação da singularidade da antiga Guanabara em prol de sua integração ao novo estado do Rio de Janeiro, Tamoyo não apenas se conservou no cargo de prefeito durante os quatro anos da administração Faria Lima, como foi um dos nomes mais cogitados para a sua sucessão. O que nos faz refletir sobre os limites e as possibilidades de um projeto como a fusão, cuja implementação teria que lidar com a identidade política de duas regiões forjada pela memória que cada uma delas construiu de seu próprio passado. De um lado, a cidade do Rio de Janeiro, capital do país por mais de cem anos, há 15 ocupando um lugar singular na federação, o de *estado-capital*, e lutando para conservar o seu tradicional papel de “caixa de ressonância” de país; de outro, o antigo Estado do Rio, a

---

<sup>16</sup> Ver *Erasmu Martins Pedro* (1998:129).

<sup>17</sup> Ronaldo Costa Couto citado em Motta e Sarmento (2001:99).

“Velha Província”, dividido entre a atração pela “cidade maravilhosa” e o medo da suburbanização.<sup>18</sup>

Esse foi, justamente, um dos pontos destacados pelo governador, por ocasião do primeiro aniversário da fusão, como um dos principais problemas de seu governo: a dificuldade da antiga Guanabara em se integrar ao interior do estado, tendo em vista o forte componente nacionalizador da identidade política carioca, como fica claro na entrevista que concedeu ao *Jornal do Brasil*, publicada na edição de 14 de março de 1976, em suplemento especialmente dedicado ao primeiro ano da fusão:

“A condição do Rio de ex-capital federal, fato que, unido à sua tradicional condição de pólo cultural e financeiro do país e, afinal, a seu papel na história do Brasil, tende a dar a seus habitantes visão antes nacional que regional.”<sup>19</sup>

Com a volta da eleição direta para as prefeituras das capitais em 1985, a cidade do Rio de Janeiro recuperou, vinte anos depois, o direito que havia exercido apenas por duas vezes em toda a sua história. A partir de então, a questão do lugar do Rio de Janeiro na federação brasileira voltou à cena com toda força.

Em 1992, eclodiu o movimento *Rio-capital*, que defendia a volta da capital federal para o Rio de Janeiro como solução para a “crise” então enfrentada pela cidade e pelo país: de um lado, a realização da Conferência do Meio Ambiente, a chamada ECO-92, que recolocou a cidade no papel de “vitrine” do país; de outro, as críticas dirigidas a Brasília, vista como “uma ilha da fantasia oculta e isolada”, que teria favorecido os “desmandos” do governo Collor.<sup>20</sup> O recado não poderia ser mais claro: os destinos do país passavam pelo Rio de Janeiro, que estava longe de ser um “município qualquer”.

Também nos anos 90 ressurgiu com força o que se pode chamar de “saudade da Guanabara” – daí, inclusive, a recuperação de Carlos Lacerda, primeiro governador do antigo estado, como patrono das três últimas eleições para a prefeitura do Rio de Janeiro. César Maia, recém-empossado para um segundo período à frente da prefeitura do Rio de Janeiro, afirmou enfaticamente não pensar em concorrer ao governo do estado em 2002,

---

<sup>18</sup> Sobre os sentimentos contraditórios dos fluminenses em relação à fusão, ver os depoimentos dos deputados Gilberto Rodriguez em Motta e Sarmiento (2001:195) e Francisco Amaral em Ferreira, Rocha e Freire (2001: 266).

<sup>19</sup> Meta da fusão é melhorar a vida do povo, *Jornal do Brasil*, 14/3/1976 (Suplemento especial).

porque “na prática, o prefeito do Rio é o governador do estado da Guanabara. Não quero ser governador do Estado do Rio, porque já governo a Guanabara, e não se anda para trás.”

A questão sempre polêmica da distribuição das receitas tributárias coloca ainda mais água no moinho daqueles que entendem que “com a des fusão, a Guanabara voltaria a arrecadar tributos estaduais e municipais.”<sup>21</sup> Essa, aliás, seria a principal mola detonadora de uma demanda pela des fusão que tomou de assalto as páginas dos jornais cariocas na virada de 1996 para 1997. A votação de uma nova lei regulamentando a distribuição do ICMS pelos municípios, que teria prejudicado a arrecadação do Rio de Janeiro em cerca de 70 milhões de reais, trouxe a fusão para o banco dos réus. Pesquisas de opinião, editoriais, declarações de políticos e economistas, e até um inusitado pedido do prefeito Conde para que o Rio se tornasse um “ente federativo” especial ocuparam a imprensa naquele momento.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ver “Órfãos do Rio capital”, Revista Domingo, *Jornal do Brasil*, 15/9/1992.

<sup>21</sup> Idem, ib.

<sup>22</sup> Ver, entre outros, Mágoa eleitoral, *Jornal do Brasil*, 21/12/1996; O outro caminho, *Jornal do Brasil*, 28/12/1996; Um novo tema: a des fusão, *O Globo*, 9/1/1997; Projeto ficou no meio do caminho e Carioca e fluminense criticam a fusão, *Jornal do Brasil*, 12/1/1997; Rio pede tratamento VIP a Brasília, *Jornal do Brasil*, 23/1/1997; Norte fluminense quer volta ao passado, *Jornal do Brasil*, 16/2/1997.