

## “Que Será do Rio?” — Refletindo sobre a Identidade Política da Cidade do Rio de Janeiro\*

Marly Silva da Motta\*\*

Na primeira entrevista que concedeu como presidente eleito, publicada no *Jornal do Brasil* de 7 de outubro de 1994, Fernando Henrique Cardoso fez questão de registrar sua preocupação com o Rio de Janeiro, destacando a peculiar condição da cidade: “símbolo do Brasil”. Chamando atenção para a gravidade da “crise” que atingia a ex-capital do país, o presidente expressou o sentimento de que “o Brasil não podia ir bem se o Rio ia mal”.

A memória da *capitalidade*,<sup>1</sup> ou seja, da função de representar a unidade e a síntese da nação, é ainda hoje o elemento fundamental da identidade política do Rio de Janeiro. Vale dizer que esse passado foi transformado em uma tradição única e exclusiva da cidade, marcando, simultaneamente, o que lhe é próprio e o que a separa das outras regiões do país.<sup>2</sup> Em um

---

\* Este texto, discutido originalmente no XVIII Encontro Anual da ANPOCS (1994), é uma versão resumida do segundo capítulo da minha tese de doutorado intitulada *O Rio de Janeiro continua sendo: de cidade-capital a estado da Guanabara*, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em História da UFF, em 19 de maio de 1997, sob a orientação da professora Angela de Castro Gomes. Agradeço às pareceristas as valiosas sugestões, que foram incorporadas ao texto.

\*\* Pesquisadora do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>1</sup>. Estamos tomando de empréstimo os conceitos de *capitalidade* e de *cidade-capital* tais como desenvolvidos por Giulio Argan em *L'Europe des capitales*, Genebra, Albert Skira, 1964. No Brasil, esses conceitos foram divulgados pela historiadora Margarida de Souza Neves em *Brasil, acertai vossos ponteiros*, Rio de Janeiro, Museu de Astronomia, 1991.

<sup>2</sup>. Sobre a transformação do passado em tradição, ver Eric Hobsbawm, “Introdução: a invenção das tradições”, em Eric Hobsbawm e Terence Ranger (orgs.), *A invenção das tradições*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

momento marcado pela globalização da economia e pela mundialização da cultura, cujo impacto nas identidades nacionais e locais tem provocado debates e reflexões de variado teor,<sup>3</sup> ao historiador cabe justamente o desafio de tentar entender o processo de construção dessas identidades e de como elas se estruturaram ao longo do tempo.

Deixar de ser capital foi o grande desafio que o Rio de Janeiro, considerado “vitrine” do Brasil e “caixa de ressonância” dos problemas nacionais, teve que enfrentar. Prevista desde a Constituição de 1891, e finalmente implantada em 1960, a transferência da capital obrigava a cidade a encontrar, ao mesmo tempo, um novo lugar na federação e uma nova identidade política.

O objetivo desse artigo é refletir sobre o debate — especialmente desenvolvido no âmbito da imprensa e do Congresso — que presidiu a definição do futuro político do ex-Distrito Federal. A idéia básica é demonstrar que as diversas proposições então apresentadas (transformar-se em território federal ou cidade livre; fundir-se com o estado do Rio; ou virar estado da Guanabara), tal como previsto constitucionalmente ligaram-se, ao mesmo tempo, em duas sintonias: no passado centenário de capital da cidade e nos interesses mais imediatos da conjuntura política. Partindo dessa hipótese, o artigo pretende mostrar a tensão entre o passado de capital e o presente de estado, entre a continuidade e a ruptura em relação à herança do Distrito Federal que marcou a instituição de uma experiência única na federação, a cidade-estado da Guanabara.

Os jornais cariocas, especialmente a *Tribuna da Imprensa*, o *Jornal do Brasil* e o *Correio da Manhã*, que deram destaque ao debate sobre o futuro do Distrito Federal, bem como os Anais da Câmara Federal e do Senado (1960), constituíram o material por excelência da reflexão.

### *Brasília, “mentira carioca”?*

Por força de secular trabalho de unificação, todos os caminhos vão ao Rio.  
E agora ?

Extraído do artigo intitulado “Sobre a mudança da capital”, publicado na *Tribuna da Imprensa* de 1º de novembro de 1956, o pequeno trecho

---

<sup>3</sup> Ver, dentre outros, Renato Ortiz, “Modernidade-mundo e identidades”, *Um outro território: ensaios sobre a mundialização*, São Paulo, Editora Olho d’Água, 1997.

acima é um bom exemplo do tipo de questão que começou a povoar a imprensa carioca a partir de setembro daquele ano, quando se realizou o concurso nacional para a escolha do plano piloto da nova capital e foi criada a Companhia Urbanizadora da Nova Capital.

Não é de surpreender que o jornal de oposição ao governo federal se manifestasse contra uma das principais promessas de campanha do presidente Juscelino Kubitschek. Alegava o articulista que a capital de um país devia ficar em lugar “civilizado”, além do que as novas capitais, representando o “abandono da tradição, e desligadas de qualquer contato íntimo com a realidade histórica tradicional”, haviam favorecido a consolidação de regimes centralizadores. A iniciativa de construir uma nova capital desprezava, portanto, todo o investimento “secular” feito no Rio de Janeiro para transformá-lo no eixo da “unificação nacional”. E agora? Como, de uma hora para outra, se poderia formar um novo centro capaz de bem equilibrar centralização e federalismo?

A severa oposição se fez acompanhar de incredulidade sobre as reais possibilidades de mudança da capital. Tachada de “negócio apressado” por outro artigo da *Tribuna da Imprensa*, a construção de Brasília não deveria ser levada a sério. Ironicamente chamada de “a mentira carioca de 1956”, a mudança da capital não teria convencido ninguém, nem mesmo o presidente da Novacap, Israel Pinheiro, que declarara que não ia se mudar para Brasília: “Tudo está a indicar que a capital do Brasil, durante muito tempo ainda, continuará onde está.”<sup>4</sup>

São vários os estudos que consideram as discussões sobre mudança de capital um dos componentes mais complexos dos momentos de transformação histórica. Para Marshall Berman,<sup>5</sup> o estabelecimento da capital do Império Russo em São Petersburgo representou, em termos físicos e simbólicos, a abertura de uma janela para a Europa. Planejada por arquitetos europeus com um padrão arquitetônico de desenho retilíneo e geométrico, sem precedentes no Império, mas utilizado no Ocidente desde a Renascença, a nova capital deveria ser o símbolo da determinação da Rússia em ser “moderna”. Em contraposição, pois, à “velha” Moscou, berço das antigas tradições e guardião da fé religiosa, São Petersburgo deveria ser o lar da “nova” cultura russa, secular e oficial. Desse modo, a nova capital teria

<sup>4</sup> “Mudança para Brasília: a mentira carioca de 1956”, *Tribuna da Imprensa*, 29/12/1956.

<sup>5</sup> Ver Marshall Berman, *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*, São Paulo, Companhia das Letras, 1986, cap. IV.

representado, no movimento pendular da sociedade russa, o momento em que a balança se inclinou favoravelmente à ocidentalização como a via capaz de transportar os russos em direção ao futuro.

No caso brasileiro, existe uma bibliografia preocupada em refletir sobre a transferência da capital para Brasília. Três trabalhos devem ser especialmente citados, já que deram ao tema abordagens e enfoques diferenciados. Filiado à corrente de uma “antropologia da sociedade moderna”, James Holston, em *A cidade modernista*, voltou-se para o estudo de Brasília “como exemplo de um processo moderno de construção nacional e do próprio modernismo”.<sup>6</sup> Brasília teria sido construída para ser mais do que o símbolo de uma nova época; sua construção apontava a idéia de criar essa nova época, transformando o país. Para Holston, a proposta de mudança da capital inseriu-se em um projeto modernizador da sociedade brasileira, que tinha na arquitetura a sua face mais visível de modernidade.

Em *A capital da geopolítica*, o geógrafo José William Vesentini propôs uma “abordagem geográfica do político”, destacando, principalmente, a influência do discurso geopolítico na reordenação espacial do território brasileiro, com ênfase na estratégia denominada “marcha para Oeste”, onde estaria inscrito nosso destino como potência hegemônica. Daí o destaque que Vesentini conferiu à presença de militares nas diversas missões encarregadas de delimitar o local da nova capital, principalmente a partir do final da década de 40.

De caráter mais histórico, a tese de Luís Carlos Lopes, *Projeto Brasília: modernidade e história*, trouxe para o centro das decisões a figura do presidente Kubitschek, apesar de enfatizar que “o caráter arbitral das decisões da presidência apoiou-se nos emergentes interesses de classe”,<sup>7</sup> vale dizer, na burguesia industrial que, com JK, teria assumido o controle da máquina do Estado. A ocupação do interior teria, assim, o claro objetivo de ampliar as fronteiras econômicas para a expansão capitalista nacional, São Paulo à frente. Não por acaso, afirma Lopes, a figura do bandeirante, transformado no “pioneiro” ao gosto de Vianna Moog, tornou-se o modelo do nosso *self made man*, arrojado e progressista. Nesse sentido, o Rio foi considerado incapaz de comandar a integração do mercado nacional e o desen-

<sup>6</sup>. James Holston, *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*, São Paulo, Companhia das Letras, 1993, p. 3.

<sup>7</sup>. Luís Carlos Lopes, *Projeto Brasília: modernidade e história*, São Paulo, USP, 1992, p. 51 (tese doutorado-mímico).

volvimento do novo capitalismo brasileiro. Cosmopolita, de costas para o país, com uma burocracia emperrada, a então capital federal seria impetrável à modernização econômica necessária ao ingresso do país no mundo desenvolvido.

É interessante notar que, apesar das diferenças, os três trabalhos acabam por concluir pela inadequação do Rio de Janeiro à concepção de uma capital “segura”, “integradora” e “moderna”. A disposição de Juscelino Kubitschek de interiorizar a capital teria derivado, em parte, do fato de o Rio de Janeiro ter sido o principal cenário da ampla mobilização popular durante o último governo Vargas, bem como da conspiração golpista que se seguiu e que quase impedira a sua posse. Portanto, tal como Campos Sales, Kubitschek se sentiria vulnerável diante da “agitada” e “ameaçadora” capital. Como diz Oswaldo Orico, um dos mais próximos auxiliares do presidente, “Brasília seria uma libertação, para os governantes, das lutas sociais no Rio de Janeiro. A antiga ebulição sociopolítica carioca perturbava a administração do Estado”.<sup>8</sup>

Como não podia deixar de ser, a idéia da construção de Brasília se sustentou na alegada incapacidade de o Rio de Janeiro continuar a exercer a função de cidade-capital de um país que precisava se modernizar e se integrar ao mundo desenvolvido com segurança e tranqüilidade. Tal como no início da República, a cidade se defrontava com um processo de deslegitimação do papel que exercia havia mais de um século, o de cabeça da nação.<sup>9</sup> No entanto, apesar de os argumentos se assemelharem, parece que dessa vez a solução seria outra: no lugar da remodelação empreendida por Pereira Passos, a questão assumia, meio século depois, tons bem mais radicais. Talvez Brasília não fosse apenas mais uma “mentira carioca”.

A discussão sobre a possível saída da capital do Rio de Janeiro teve como veículo privilegiado a imprensa carioca. Além do já citado *Tribuna da Imprensa*, os jornais *O Globo* e *Correio da Manhã* manifestaram posição francamente contrária à mudança da capital.<sup>10</sup> Enquanto isso, os “mudancistas” se concentravam principalmente na *Última Hora*, simpática ao governo federal, e no *Jornal do Comércio*, do petebista San Tiago Dantas, um dos maiores incentivadores da criação de Brasília.

<sup>8</sup>. Oswaldo Orico, citado por Luiz Carlos Lopes, op. cit., p. 64.

<sup>9</sup>. Ver Marly Silva da Motta, *O Rio de Janeiro continua sendo: de cidade-capital a estado da Guanabara*, Niterói, ICHF/UFF, 1997, cap. 1.

<sup>10</sup>. Sobre os argumentos contrários à mudança da capital para Brasília, ver Paulo Monteiro Machado, *A mudança da capital: a quem aproveita? a quem prejudica?*, Rio de Janeiro, s/e, 1957.

Já os políticos cariocas estavam muito mais preocupados com o debate sobre a autonomia do Distrito Federal do que propriamente com a ameaça de perda da condição de capital enfrentada pela cidade. Ao mesmo tempo em que marcava os primeiros passos da construção de Brasília, o ano de 1956 registrou um outro fato que pode ser considerado um marco na história do Rio de Janeiro. Por iniciativa do senador carioca Mozart Lago, do Partido Social Progressista (PSP), foi aprovada, em 3 de julho, a Emenda Constitucional nº 2, dando direito à cidade de eleger seu prefeito em 1960, juntamente com a próxima eleição presidencial.

Antiga bandeira de luta de correntes políticas cariocas, a perspectiva de provimento do cargo de prefeito por eleição direta foi um incentivo à conquista da autonomia da cidade. No âmbito da Câmara de Vereadores foi então lançada a chamada "Operação Guanabara", cujo objetivo principal era a elaboração de um "plano de desenvolvimento a ser aplicado numa região específica, já que o Distrito Federal não é considerado nem estado, nem município".<sup>11</sup> A antecipação da mudança da capital para o planalto Central e a preparação das bases em que se faria a transformação do Distrito Federal em estado da Guanabara, prevista pelo artigo 4º das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, eram a "meta preferencial" dessa "Operação Guanabara". Mais uma vez, os políticos cariocas se mobilizavam para ocupar o espaço político da cidade, afastando da concorrência o seu mais temido adversário, o poder federal. Argumentavam que o Rio de Janeiro não perderia sua condição de cidade-capital, já que continuaria a ser "o cérebro e o coração do país"; deixaria de ser, sim, Distrito Federal, função que só lhe teria trazido "dissabores".<sup>12</sup>

Em 1º de outubro de 1957 foi aprovada pelo Congresso a lei nº 3.273, de iniciativa do deputado Emival Caiado (UDN/GO), marcando para 21 de abril de 1960 a data da transferência da capital para Brasília. No entanto, foi só em meados do ano seguinte que o debate sobre o destino do Distrito Federal ganhou corpo. Isso em função, entre outros motivos, da evidente percepção da irreversibilidade da mudança da capital, advinda não só do rápido andamento das obras, mas principalmente do entendimento político de Juscelino Kubitschek com setores da oposição, contornando obstáculos que se antepunham à aprovação da nova capital. De olho no apoio do

<sup>11</sup>. Ver Araújo Cavalcanti, "Governo e administração do Estado da Guanabara", *Revista do Serviço Público*, 90(1-3), Jan.-Mar. 1961.

<sup>12</sup>. Id., *ibid.*

presidente ao seu nome como candidato de “união nacional” às eleições de 1960, o senador baiano Juracy Magalhães, que então presidia a União Democrática Nacional (UDN), lembrava em depoimento posterior:

Evitei posturas de intransigência com seu governo [de Kubitschek]. Votei, por exemplo, a favor da mudança da capital e apoiei a construção de Brasília, que poderia ter obstaculizado, dada minha função de relator de receita da Comissão de Finanças e presidente da Comissão de Economia do Senado.<sup>13</sup>

Dadas como irreversíveis a construção de Brasília e a transferência da capital, a questão do futuro do Distrito Federal passou a ganhar espaço na imprensa carioca. 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.

### *Território, estado ou município?*

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 inexistência de uma legislação capaz de definir com clareza a futura situação do então Distrito Federal pode ser atribuída, em parte, aos impasses políticos e, em parte, ao caráter ambíguo da identidade política da capital republicana. Os dois textos legais que tratavam do tema — a Constituição de 1946, indicando a criação do estado da Guanabara, e a Emenda nº 2, prevendo a eleição direta para a prefeitura do Rio em 1960 — pecavam pela excessiva generalidade. Como bem alertou Lopo Coelho, deputado carioca do Partido Social Democrático (PSD) e relator da comissão que estudava as necessidades do futuro estado, “a Guanabara boiava no ar”.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>. Juracy Magalhães, *Minhas memórias provisórias*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982, p. 143.

<sup>14</sup>. Lopo Coelho, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 18/7/1958.

O 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, envolvia uma intrincada rede de interesses político-partidários que, como ficou evidente nas eleições de 1958, partia do nível federal e se irradiava pelas estruturas estadual e local.

A bibliografia sobre a história política recente do país, em especial aquela dedicada ao estudo dos partidos políticos, confere ao pleito de 1958 um caráter todo especial.<sup>15</sup> A começar pela consagração de práticas “populistas” que, a partir de então, invadiram redutos tradicionalmente avessos a essa maneira de fazer política. É o caso, por exemplo, da UDN que, sob a presidência de Juracy Magalhães (1957-59), aderiu ao lema “ser popular sem ser populista”, bem configurado aliás nas “caravanas da liberdade” que percorreram todo o país, ou mais especificamente, no “caminhão do povo”, idealizado por Carlos Lacerda, que comandou a campanha de Afonso Arinos ao Senado pelo Distrito Federal.<sup>16</sup>

Essa política de popularização da UDN, acompanhada de uma linha menos intransigente na oposição ao governo Kubitschek — chamada de “realista” por alguns —, correspondeu a uma aproximação com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), seu mais tradicional rival. Essas alianças PTB/UDN, que proliferaram em 1958 para a conquista dos governos estaduais, deveram-se igualmente ao estímulo das lideranças nacionais petebistas, que viam nessa reorganização do quadro partidário uma excelente oportunidade de avançar nos ricos filões eleitorais do PSD.<sup>17</sup>

Foi nesse contexto que eclodiu a crise da UDN do estado do Rio, a partir da convenção de 11 de junho de 1958, que decidiu apoiar as candidaturas do petebista Roberto da Silveira ao governo do estado, e do ex-ministro da Saúde de Vargas (1953-54) e ex-governador do estado do Rio (1955-58), o pessedista Miguel Couto Filho, ao Senado. Se, por um lado, não há como negar o peso do “realismo” nessa decisão da seção fluminense da

<sup>15</sup> Ver, dentre outros, Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1983; Lucia Hippolito, *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Maria Victoria Benevides, *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-65)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981; Maria Celina D’Araújo, *Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65*, Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1996; Antonio Lavareda, *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro*, Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo, 1991.

<sup>16</sup> Ver Carlos Lacerda, *Depoimento*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.

<sup>17</sup> Ver Lúcia Hippolito, *De raposas e reformistas ...*, op. cit., pp. 191-92

UDN,<sup>18</sup> por outro, é preciso notar que a identidade do partido no estado do Rio foi constituída em oposição ao PSD de Amaral Peixoto, partido e líder mais fortes do estado. E, embora alguns “bacharéis”<sup>19</sup> da UDN/RJ, como Raul Fernandes, considerassem a aliança da UDN com o PTB no estado do Rio tão estranha quanto “uma senhora de gargantilha de pérolas dançando com um malandro de camisa listrada”,<sup>20</sup> outros, como Prado Kelly, mesmo se opondo à aliança com o PTB, afirmavam peremptoriamente que não poderiam “misturar-se a amaralistas”,<sup>21</sup>

Levando-se em conta as tradicionais relações entre a política fluminense e a carioca,<sup>22</sup> não causa estranheza que a decisão da UDN de se aliar ao PTB no estado do Rio tivesse provocado um impacto tão poderoso no Distrito Federal. Ao contrário do que ocorrera no estado vizinho, a UDN/DF construía sua identidade opondo-se fundamentalmente ao PTB, aqui identificado como a principal herança do getulismo. A partir da organização partidária ocorrida após o fim do Estado Novo em 1945, o campo político carioca foi marcado pela polarização entre dois partidos, a UDN e o PTB, que chegavam a conquistar 50% das cadeiras em disputa nos legislativos federal e municipal.<sup>23</sup>

Desse modo, é compreensível que a repercussão do acordo UDN-PTB no estado do Rio fosse avaliada como profundamente negativa para as chances de vitória da UDN na capital federal, principalmente para a vaga no Senado a ser disputada entre Afonso Arinos e Lutero Vargas, filho e herdeiro de Getúlio na política carioca. Com grande peso no diretório nacional, as lideranças da UDN/DF, da envergadura nacional de um Adauto Lúcio Cardoso, um Carlos Lacerda, ou um Afonso Arinos, rejeitaram o resultado da convenção de 11 de junho, detonando uma séria crise no partido em termos nacionais.

Incumbido de articular uma solução, Afonso Arinos propôs uma reforma constitucional que possibilitasse a fusão do Distrito Federal com o estado do Rio em 1960. Nesse caso, a solução Arinos visava a matar dois

<sup>18</sup>. Ver *Correio da Manhã*, 11/7/1958.

<sup>19</sup>. Sobre a distinção entre “realistas” e “bacharéis”, ver Maria Victoria Benevides, *A UDN e o udenismo ...*, op. cit., p. 100-105.

<sup>20</sup>. Citado por Lucia Hippolito, op.cit., p. 192.

<sup>21</sup>. Ver *Jornal do Brasil*, 14/8/1958.

<sup>22</sup>. Ver Marieta de Moraes Ferreira, *Em busca da Idade do Ouro: as elites políticas fluminenses na Primeira República*, Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1994

<sup>23</sup>. Ver Marly Silva da Motta, *O Rio de Janeiro continua sendo*, op. cit., p. 345.

coelhos de uma cajadada só. De um lado, apaziguava a política fluminense, já que o governador e os parlamentares eleitos em 1958 teriam apenas um mandato-tampão de 18 meses até a fusão em 1960. De outro, resolvia a incógnita que era o futuro da cidade do Rio de Janeiro, permitindo que a UDN se colocasse favoravelmente nesse espaço-chave, principalmente tendo em vista as estratégicas eleições de 1960, que iam indicar o substituto de Juscelino na presidência da República.

A preocupação central das lideranças udenistas era evitar que a próxima eleição presidencial ocorresse em um Rio de Janeiro controlado por um interventor nomeado por Juscelino, ou seja, oriundo do PTB ou do PSD. Era preciso, a todo custo, evitar que a ex-capital, dona de um rico cabedal político, se tornasse uma trincheira dos candidatos governistas, nem que o preço a pagar fosse a adoção de soluções que não contavam com o apoio da UDN como um todo. *A Tribuna da Imprensa*, por exemplo, expôs sua posição de maneira clara:

Nem Território da Guanabara, nem Cidade Livre, nem junção com o estado do Rio, *idéia da moda* (...). A Constituição não permite dúvidas. Mudada a capital, o Distrito será estado da Guanabara. Só.<sup>24</sup>

Apontada como a “saída ideal” para a crise da UDN fluminense, a perspectiva de fusão do Distrito Federal com o estado do Rio colocou em foco o futuro da cidade do Rio de Janeiro. Como não podia deixar de ser, essa conjuntura política teve um peso expressivo no debate que ocupou as páginas da imprensa carioca ao longo dos meses de julho e agosto de 1958. De pronto, o PTB/DF emitiu uma nota oficial manifestando-se contra a fusão e acusando a UDN/DF de defender tal posição apenas em função de dificuldades internas do partido. Como “cariocas”, os petebistas rejeitavam a alegação da pequenez territorial do Distrito Federal, pois “bem menores são as Repúblicas de San Marino e de Andorra, o Principado de Mônaco e Luxemburgo”.<sup>25</sup>

É importante frisar, no entanto, que nem a tendência de apoio à fusão manifestada em determinados setores udenistas do Distrito Federal e do estado do Rio, nem a franca simpatia dos petebistas pela Guanabara significaram que o debate sobre o futuro da cidade do Rio de Janeiro tivesse sido polarizado entre essas duas correntes — UDN/fusão x PTB/Gua-

<sup>24</sup>. “Território da Guanabara”, *Tribuna da Imprensa*, 7/8/1958 (grifo nosso).

<sup>25</sup>. “PTB carioca contra a fusão”, *Jornal do Brasil*, 15/7/1958.

nabara. Isso porque, embora os interesses políticos mais imediatos tivessem esse papel polarizador, o ponto central que comandou a discussão sobre o futuro do Rio de Janeiro foi o lugar a ser ocupado na federação pela centenária capital. Ou seja, o “x” do problema, capaz de dividir petebistas e udenistas, defensores da fusão e “guanabarinós”, era descobrir que identidade política deveria ser adotada pela “grande capital do Império e da República”.

Desse modo, se os primeiros anos da República se defrontaram com a questão da montagem do arcabouço político-administrativo do Distrito Federal, agora, no final da década de 50, tratava-se de enfrentar um desafio igualmente difícil. Campo aberto a diversos experimentos políticos, o Rio de Janeiro, mais uma vez, deveria ser o laboratório de uma complexa experiência: a reinserção da “vitrine da nação” — como novo e especial membro — no conjunto federativo. Três foram as propostas então apresentadas: 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, mais uma vez, os impasses e as contradições que acompanhavam a definição de uma nova identidade para a cidade. A meu ver, embora os componentes da conjuntura política sejam essenciais para a análise dessas propostas, o elemento fundamental desse debate foi o passado de cidade-capital do Rio de Janeiro.

Em agosto de 1958, o novo ministro da Justiça, Cirilo Júnior, apresentou o projeto de transformar o Rio de Janeiro em território da Guanabara por um período de dez anos. Comprometida com o desígnio de preservar a cidade como uma área especial no quadro da federação brasileira, essa proposta visava, sem dúvida, 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. Daí a reação contrária que tal iniciativa despertou no meio político carioca, principalmente na UDN, que não hesitou em denunciá-la como uma manobra dos “chefes militares do 11 de novembro”<sup>26</sup> para evitar a posse de “um governo udenista comandando a Polícia Militar do Distrito Federal transformado em estado”.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>. Trata-se de uma referência à reação do general Henrique Lott, então ministro da Guerra, a manobras políticas e militares que visavam impedir a posse de Juscelino Kubitschek, que acabara de ganhar as eleições de outubro de 1955. Ver Bento Munhoz da Rocha, *Radiografia de novembro*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1961.

<sup>27</sup>. “Território da Guanabara”, op. cit..

Embora contivesse o forte componente do interesse mais imediato, a “solução território” se alimentou da tradicional ambigüidade política da capital republicana. Tanto que, se por um lado, essa perspectiva foi percebida como uma séria ameaça à autonomia recentemente conquistada pelo Distrito Federal, por outro, foi considerada como a “solução mais simples e vantajosa”, uma vez que o custeio dos principais serviços continuaria a cargo da União.<sup>28</sup> Apesar de a autonomia ser uma bandeira muito cara a certos setores da elite política carioca, a proximidade com o governo federal não deveria ser descartada. Contudo, mais ameaçadora que o fantasma da intervenção e a possível perda da autonomia era a “impensável” transformação da ex-capital republicana em um “simples território como o Acre”.<sup>29</sup> Ser comparada ao Acre era algo inaceitável para uma ex-cidade-capital.

No caso da transformação do Distrito Federal em estado da Guanabara — prevista constitucionalmente — o ponto central do debate foi a viabilidade de o ex-Distrito Federal se tornar mais um estado na federação, com organização jurídico-política semelhante aos demais, ou, ao contrário, ser um estado especial, uma cidade-estado.

A favor da primeira corrente pesavam, ao mesmo tempo, a possibilidade de a Guanabara disputar recursos federais através de uma ativa política regional nos moldes de São Paulo, bem como a perspectiva de ascensão do novo estado ao primeiro escalão da federação, já que dispunha tanto de cacife econômico, pois era o segundo parque industrial do país, quanto de cacife político, representado por um expressivo time de lideranças nacionais. O estado da Guanabara já nasceria forte e, para garantir esse lugar, precisaria implantar uma política de estadualização e montar uma estrutura de poder local, apesar do seu minguado território.

Se a pequena extensão territorial da Guanabara — um “estado pigmeu”, na expressão de alguns<sup>30</sup> — parecia ser um obstáculo à sua transformação em uma unidade federativa tradicional (divisão em municípios, câmaras de vereadores, prefeitos), era, no entanto, o *status* especial de capital que desfrutara por tanto tempo o maior empecilho à sua inserção, como um membro normal, no quadro federativo brasileiro. Constantemente era lembrado que

<sup>28</sup> “Estado, território ou reintegração ao Estado do Rio?”, *Jornal do Brasil*, 12/7/1958.

<sup>29</sup> “Intervenção no Distrito”, *Tribuna da Imprensa*, 3/9/1958.

<sup>30</sup> JONES Baiense, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 16/7/1958.

a cidade do Rio de Janeiro já tomou feição tão particular — pelo fato de ter sido capital do Império e de continuar sendo a capital da República — que ela se distingue claramente não só da velha província fluminense, como dos demais estados da União.<sup>31</sup>

Era corrente a idéia de que a tradição de capital imprimiria à Guanabara um padrão político que a diferenciaria dos demais estados em pelo menos dois aspectos fundamentais: na ausência de “provincianismo” e de “caciquismo”. Segundo o sociólogo José Artur Rios, que posteriormente veio a integrar a equipe de governo de Carlos Lacerda na Guanabara, a “vocação metropolitana” do Rio de Janeiro afastaria o novo estado dos “valores provincianos” indispensáveis à sua transformação em um estado como outro qualquer:

Quer queiram, quer não, os mineiros, que agora nos governam, e os fluminenses, que hospedamos cordialmente, mas que ainda não nos governam, o Rio de Janeiro, através de sua história, graças a seu desenvolvimento social por ter sido a Corte e depois a capital republicana, possui características psicológicas que devem ser preservadas, que enriquecem a cultura nacional.<sup>32</sup>

Levando-se em conta a tradição de base formadora da cultura nacional, a Guanabara não poderia ser um estado como outro qualquer, mesmo porque a formação política carioca havia sido completamente diferente daquela adotada nas demais regiões do país. Segundo Dulcídio Cardoso, ex-prefeito do Distrito Federal (1952/1954), a Guanabara, herdando a tradição de politização encarnada na figura de Pedro Ernesto, rejeitaria a política dos “caciques” locais, característica dos demais estados:

na única vez que o povo carioca conseguiu eleger seu governador (...), o Distrito Federal teve o seu maior prefeito, Pedro Ernesto, evidenciando sua completa politização, não existindo, como em vários estados, o caciquismo.<sup>33</sup>

É fácil perceber que o debate sobre o futuro do Rio de Janeiro acionou na memória política carioca as imagens da ex-Corte imperial, agente da centralização e baluarte da unidade nacional, a quem coubera anular a visão localista e provinciana. Considerava-se, portanto, a nacionalização da política carioca e, por conseqüência, a incapacidade de a Guanabara atuar

<sup>31</sup>. Thomas Leonardos, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 15/8/1958.

<sup>32</sup>. José Artur Rios, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 6/8/1958.

<sup>33</sup>. Dulcídio Cardoso, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 16/8/1958 (grifo nosso).

regionalmente, os maiores obstáculos à sua transformação em um estado federativo como outro qualquer.

Os defensores da transformação da Guanabara em uma cidade-estado contavam ainda com outros argumentos que calavam fundo na tradição da centenária capital. A começar pela manutenção da dupla identidade — cidade e estado — que, sem dúvida, preservava o lugar especial que o Rio de Janeiro se acostumara a ocupar na federação. Lugar especial que se refletia, por exemplo, na continuação das relações ambíguas entre a União e o novo estado, já que esta deveria não só “indenizar” a ex-capital pelos “prejuízos” sofridos, como sustentar serviços públicos estaduais, como o Judiciário, os Bombeiros e a Polícia Militar. Dessa forma, em vez da disputa por recursos federais, pretendia-se o direito à indenização; no lugar da clara delimitação entre a União e a Guanabara, preferia-se a tradicional ambigüidade local/federal.

Os defensores da fusão também teriam que enfrentar a marca de cidade-capital carregada pelo Rio de Janeiro ao definir o lugar a ser ocupado pela cidade no novo estado do Rio. Ou seja, o Rio de Janeiro deveria se tornar capital estadual ou apenas uma cidade comum? As opiniões se dividiam. Alguns, como o geógrafo fluminense Alberto Lamego, achavam que

a capital do novo estado deveria ser deslocada para Petrópolis, Friburgo, ou qualquer outra cidade nas proximidades do centro geográfico fluminense. Continuará o Rio como grande centro comercial que já é, e se evitarão maiores agitações políticas aqui. Pois não é esse um dos motivos para a transferência para Brasília?<sup>34</sup>

Tal proposta, defendendo o esvaziamento político da cidade do Rio de Janeiro, refletia, sem dúvida, o tradicional temor diante de sua “exacerbada politização”. Ao lado desse temor, havia ainda a preocupação de que a ex-capital pudesse “esmagar a velha província”. O medo da “suburbanização” do estado do Rio se revelava, por exemplo, na temerosa observação de Edgard Teixeira Leite, influente cafeicultor do Vale do Paraíba, de que, com a fusão, “Campos passaria a valer tanto quanto Brás de Pina”, e os fluminenses poderiam ter como governador “políticos do Distrito Federal que talvez nunca tivessem ido a Niterói”.<sup>35</sup>

De outro lado, no entanto, estavam aqueles que consideravam vantajoso para o novo estado o predomínio da “antiga Metrópole” na política e

<sup>34</sup>. Alberto Lamego, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 19/7/1958.

<sup>35</sup>. Edgard Teixeira Leite, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 31/7/1958.

na administração do novo estado. Como afirmava o deputado petebista fluminense Jonas Baiense, autor de emenda constitucional prevendo a fusão DF/RJ, da união de cariocas e fluminenses nasceria “um estado poderoso, um novo São Paulo”.<sup>36</sup>

Pode-se assim notar que a incorporação (ou a reincorporação, no dizer de alguns) da cidade do Rio de Janeiro era percebida de maneira contraditória pelos fluminenses. De um lado, a fusão parecia ameaçar a estabilidade do velho estado, transformando-o “numa espécie suburbana de terceira categoria, mero caudatário do Distrito Federal”.<sup>37</sup> De outro, no entanto, podia-lhe oferecer a oportunidade de dispor de “um grande centro verdadeiramente metropolitano” que, ao “desempenhar papel importante como centro de irradiação de benefícios”, possibilitaria ao novo estado “ter voz ativa na República”.<sup>38</sup> Desse modo, a anexação do ex-Distrito Federal poderia preencher as condições necessárias, em termos econômicos, políticos e, sobretudo, culturais, à ascensão do estado do Rio ao primeiro time da federação, contribuindo, inclusive, para a mudança do eixo da política nacional, tradicionalmente apoiado na dupla Minas Gerais-São Paulo. Resumindo: a ambígua relação de amor e ódio que os fluminenses tradicionalmente mantinham com a capital federal pouco ou quase nada se modificara.<sup>39</sup>

A fusão também despertou nos cariocas o mesmo sentimento ambíguo e contraditório. Por um lado, eram reconhecidas as conquistas que traria para a ex-capital, representadas por ganhos em extensão territorial e mercado consumidor que seriam bastante ampliados. Como era dito, a cabeça ganharia um corpo. No entanto, o principal atrativo residia na perspectiva de que a transformação da cidade em capital estadual não significaria uma perda do *status* especial há tanto tempo desfrutado. É recorrente a designação de Nova Iorque, “capital do mundo”, como o modelo a ser seguido pelo Rio de Janeiro. Como afirmava o ex-prefeito carioca Mendes de Moraes (1947-51), com a fusão

teríamos um grande estado, com cerca de 20 bilhões de receita, cinco milhões de habitantes, um grande porto comum, uma grande rede industrial,

<sup>36</sup> Jonas Baiense, op. cit.

<sup>37</sup> Edgard T. Leite, op. cit.

<sup>38</sup> Diogo Lordello de Mello, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 23/7/1958.

<sup>39</sup> Ver Marieta de Moraes Ferreira, op. cit., cap. 5.

e o Rio continuaria a ser a grande capital, a cidade maravilhosa, a New York do Brasil.<sup>40</sup>

Para os cariocas que defendiam a idéia da fusão, o grande apelo era, como se costumava dizer, “conceder a uma grande capital um território condizente com a sua elevada classe”. Daí, inclusive, a sugestão de o novo estado adotar o nome de estado da Guanabara — e não estado do Rio de Janeiro —, uma vez que “seria admirável que o estado da Guanabara cobrisse as fronteiras do estado do Rio”.<sup>41</sup>

Apesar dessas aparentes vantagens, o deputado carioca Lopo Coelho via “dificuldades” na fusão, na medida em que esta reduziria a expressão política da cidade do Rio de Janeiro no panorama nacional. Se a pequena Guanabara sumisse dos mapas do Brasil com a fusão, a estrela da cidade do Rio de Janeiro certamente desapareceria da bandeira brasileira.<sup>42</sup> Este não parecia ser o melhor futuro para a cidade que por tanto tempo ocupara o lugar de cabeça da nação.

Se interesses políticos — partidários e regionais — certamente estiveram presentes nesse acoso debate, é interessante notar, no entanto, que não se formaram blocos coesos em favor das propostas em disputa: havia udenistas e petebistas a favor e contra a Guanabara; cariocas e fluminenses a favor e contra a fusão. Acima das posições político-partidárias ou da origem regional dos debatedores, o que prevaleceu na discussão foi a percepção diferente que tinham do novo lugar a ser ocupado pela ex-capital.

Esse debate, que em 1958 ocupou prioritariamente as páginas dos jornais, avançou, nos anos seguintes, para a tribuna parlamentar. Afinal, era lá que o destino do ex-Distrito Federal seria selado.

### *Nasce uma estrela*

Separa-se a União do Rio, mas em que estado civil fica o Rio? Divorciado, desquitado, apenas abandonado, depois de dois séculos de ligação legal, deixando aqui essa incerteza de autonomia, fusão, intervenção.

Extraído do editorial do *Correio da Manhã* de 6 de abril de 1960, o texto acima dá bem uma idéia do clima de apreensão que então vigorava

---

<sup>40</sup>. Mendes de Moraes, “Que será do Rio?”, *Correio da Manhã*, 12/7/1958.

<sup>41</sup>. Id., *ibid.*

<sup>42</sup>. Lopo Coelho, *op. cit.*

na cidade. Afinal, a apenas duas semanas de deixar de ser capital, o Rio de Janeiro ainda não sabia o que seria, a Guanabara ainda “boiava no ar”.

Autonomia, fusão, intervenção... Na Câmara Federal, decidia-se o destino do Rio de Janeiro. Tema privilegiado de debates desde a abertura dos trabalhos parlamentares de 1960, a situação do Distrito Federal foi objeto da Emenda Constitucional nº 6, apresentada a 27 de janeiro pelo deputado carioca Menezes Côrtes, então vice-líder da UDN. Contando com o apoio do deputado Abelardo Jurema, líder do PSD, a partir de mudanças sugeridas pelo presidente do partido, Ernani do Amaral Peixoto, a Emenda recebeu parecer favorável da comissão especial, presidida pelo deputado Vasconcelos Torres (PSD/RJ). Como foi ressaltado pelo relator, deputado Rondon Pacheco (UDN/MG), esta Emenda resultara da “composição das principais forças políticas do Congresso Nacional”, representando a “conciliação, o estuário das correntes que defendiam, respectivamente, as Emendas nº 5 (fusão) e nº 2 (organização da Guanabara)”. A premência de tempo exigia rapidez na votação de “tão tormentosa matéria”, que por tanto tempo se arrastava em emendas e substitutivos, na Câmara e no Senado. A não aprovação da Emenda ora proposta, alertava o relator,

teria por consequência o inevitável constrangimento do Poder Legislativo face à intervenção iminente no estado da Guanabara, circunstância de tutela a que o altivo povo carioca não aspira. O novo estado nasceria no reino do caos e do arbítrio.<sup>43</sup>

Ameaça de caos e necessidade de conciliação foram as duas palavras de ordem que orientaram o encaminhamento da Emenda Menezes Côrtes. O “caos” estava configurado na ausência de uma legislação que definisse a nova organização político-jurídica do então Distrito Federal às vésperas da transferência da capital. A “conciliação” era exigida pelo quorum qualificado de dois terços necessários à votação, que deveria ser feita em duas discussões na Câmara e no Senado, sendo ainda proibida a subemenda, ou seja, a Câmara deveria aceitar ou rejeitar a Emenda tal como apresentada.

Quais foram as principais proposições sobre a organização do Distrito Federal contidas na Emenda Menezes Côrtes? Efetuada a transferência da capital, o atual Distrito Federal passaria a constituir o estado da Guanabara, podendo vir a formar com o estado do Rio um novo estado, mediante plebiscito. Desse modo, na data da eleição presidencial seguinte — 3 de

---

<sup>43</sup>. *Anais da Câmara dos Deputados*, vol. II, sessão de 4/2/60, pp. 426-30.

outubro de 1960 —, os eleitores dos dois estados poderiam optar pela fusão dos respectivos territórios para constituírem um único estado: o estado do Rio de Janeiro. Nesse mesmo dia, os eleitores da Guanabara escolheriam os 21 deputados constituintes e o governador. Se em ambos os estados o resultado do plebiscito fosse favorável à fusão, haveria em 3 de outubro de 1962 uma nova eleição para o Executivo (governador e prefeitos) e o Legislativo (senador, deputados federais, deputados estaduais e vereadores) do novo estado. A fusão se efetivaria em 31 de janeiro de 1963, quando então a cidade do Rio de Janeiro se tornaria a capital do estado do Rio de Janeiro. De 21 de abril até a posse do governador e dos deputados constituintes eleitos a 3 de outubro de 1960, o poder executivo seria exercido por um governador provisório eleito pelo Senado. Durante o período em que não vigorasse a Constituição estadual, o governador provisório e o governador eleito da Guanabara teriam a faculdade de baixar decretos-leis em matéria de competência estadual que não estivesse nas atribuições da Câmara de Vereadores eleita em 1958, cujo mandato iria até 1962.

Apresentada em 27 de janeiro de 1960, a Emenda recebeu parecer favorável do relator em 4 de fevereiro, evidenciando uma tramitação rápida, só possível em projetos que contavam com uma bem articulada base parlamentar. O debate na Câmara, no entanto, revelou que a aprovação da Emenda contava com fortes adversários, Nelson Carneiro (PSD/DF) à frente. Divulgando rumores de que o ministro da Justiça, Armando Falcão, estaria influenciando em favor da fusão do Distrito Federal com o estado do Rio, o deputado pessedista colocou na defensiva o autor da Emenda, o udenista Menezes Côrtes, que se revelou totalmente contrário à fusão, vista por ele como “inconveniente aos interesses da comunidade carioca”. Em troca, Côrtes acusou Nelson de, “a título de obstruir e combater a Emenda, propiciar a intervenção na terra carioca”.<sup>44</sup>

A polêmica Nelson Carneiro x Menezes Côrtes se acirrou na sessão de 8 de fevereiro, quando a Emenda entrou na ordem do dia. Sob a alegação de que o plebiscito feria o artigo 2º da Constituição, que legislava sobre a fusão de estados, Carneiro atingiu o projeto na sua base de sustentação, ou seja, na aura de conciliação que até então o envolvia. Coube ao petebista carioca José Talarico a primeira indicação de que a Emenda Côrtes não teria muito futuro:

---

<sup>44</sup>. Id., *ibid.*, p. 481.

Eu mesmo, que sou contra a fusão e que não admitia o plebiscito, subscrevi essa Emenda e devo dizer que o fiz considerando que ela seria um ponto de conciliação entre aqueles que desejavam encontrar uma solução jurídica e administrativa para o futuro do estado da Guanabara (...). Mas desde o momento em que já não há mais unanimidade daqueles que pugnam pela organização do estado da Guanabara, me colocarei exatamente na posição em que está o nobre deputado Nelson Carneiro.<sup>45</sup>

Retirado o manto da conciliação, restou à Emenda a acusação de ser uma “colcha de retalhos” e, como tal, sofreu uma bateria de ataques cerrados nas sessões seguintes. Ataques que se concentraram tanto no aspecto anticonstitucional do plebiscito, pois a iniciativa deveria partir da Assembleia Legislativa dos dois estados, e não do Congresso Nacional, quanto na maneira provisória e ambígua como era tratado o futuro da cidade do Rio de Janeiro. A sucessiva falta de quorum para a votação deixou claro que a Emenda Menezes Côrtes não seria a via de aprovação dessa “tormentosa matéria”.

Inviabilizada a emenda constitucional em função da inexistência do quorum necessário, a solução estava na aprovação de uma lei ordinária que determinasse a organização do estado da Guanabara, tal como previsto pela Constituição de 1946. Na sessão de 22 de fevereiro de 1960, foi apresentado pelo deputado San Tiago Dantas (PTB/MG), vice-presidente da Comissão de Constituição e Justiça, um substitutivo anexando vários projetos anteriores sobre a instalação da Guanabara: o 1.858/56 (de Emival Caiado, UDN/GO); o 3.273/57 (de João Machado, PTB/DF); e o 622/59 (de Eloy Dutra, PTB/DF).

A análise desses debates parlamentares que, de 27 de janeiro a 12 de abril de 1960, se preocuparam em redefinir a organização político-administrativa do ex-Distrito Federal revela que, se as forças políticas se orientaram em função de interesses conjunturais, é certo também que determinadas concepções cristalizadas ao longo do tempo desempenharam então um papel decisivo. Mas vamos por partes.

A indefinição e a ambigüidade foram as principais marcas da posição do governo Kubitschek quanto à situação do Rio de Janeiro após a transferência da capital para Brasília. Da proposta de território da Guanabara ao divulgado apoio do ministro da Justiça à idéia da fusão; da indicação de pretensões “interventores” à falta de iniciativa no envio de projetos ao Con-

---

<sup>45</sup>. *Anais da Câmara dos Deputados*, vol. II, sessão de 8/2/60, p. 757.

gresso, tudo parecia demonstrar a intenção de prorrogar, pelo maior tempo possível, uma definição quanto ao futuro da ex-capital federal.

As denúncias do desinteresse do Executivo em buscar uma solução rápida para o “problema carioca” partiram, como era de se esperar, dos parlamentares udenistas. Em veemente discurso no Senado Federal, Afonso Arinos (UDN/DF) alertava que

assim, o Distrito Federal vai ser um burgo podre na eleição de 1960, porque vai ter todos os instrumentos da ação pública entregues a um delegado do presidente da República. Vamos assistir à entrega do centro, do cérebro, enfim, do cume das tradições cívicas do país, num ano decisivo para a nacionalidade, à discricção do poder federal, para a realização de um pleito que interessa a toda a nação, sendo este dos maiores e seguramente o mais livre dos colégios eleitorais do país.<sup>46</sup>

De outro udenista, o deputado mineiro Pedro Aleixo, veio a denúncia do atraso no calendário organizado pelo Ministério da Justiça em março de 1959, que previa o envio de projetos sobre a organização da Guanabara até 15 de junho do mesmo ano — a escolha do governador se daria até 30 de março de 1960, e a posse antes de 21 de abril. O desrespeito a esse cronograma devia ser creditado ao “descaso” do Executivo, pois “ainda que no capítulo da culpabilidade se queira negar a existência de dolo (...), ninguém da imputação poderá absolver, por ausência de culpa, o Poder Executivo”.<sup>47</sup>

Mas não foi apenas das hostes udenistas que partiram os ataques ao governo federal pelo “abandono” a que fora relegada a “questão carioca”. Aurélio Viana, futuro senador pela Guanabara (1963-71) e então deputado federal pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) de Alagoas, atribuiu as dificuldades à existência de “forças políticas poderosas manobradas por trás dos bastidores, para que não houvesse solução para o problema crucial do futuro do estado da Guanabara”.<sup>48</sup> Do deputado petebista carioca Sérgio Magalhães, vieram acusações mais explícitas. Depois de destacar as manifestações dos congressistas em prol da nova organização política do Rio de Janeiro, através de vários projetos de leis e emendas constitucionais, Sérgio enfatizou não ter havido “qualquer providência por parte do Poder Executivo, por intermédio da liderança da Maioria, no sentido de dar an-

<sup>46</sup>. *Anais do Senado Federal*, sessão de 3/2/1960, p. 123.

<sup>47</sup>. *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 24/3/1960, p. 117.

<sup>48</sup>. *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 12/2/1960, p. 617.

damento a qualquer medida”.<sup>49</sup> Esse “desinteresse” pela sorte da Guanabara, a seu ver

não é sem plano, por comodismo, mas desinteresse ligado, sem dúvida alguma, a qualquer coisa de muito sério que se trama nesta República (...), em que se percebe a ação dos grupos econômicos que enriqueceram à custa desse grande plano de desenvolvimento econômico, e que pretendem um continuísmo.<sup>50</sup>

Se as suspeitas de continuísmo de JK parecem um pouco exageradas, não resta dúvida de que a solução do problema carioca era uma das principais metas do governo federal, cuja atitude ambígua devia-se, no entanto, à necessidade de uma melhor avaliação das variáveis que favorecessem a candidatura governista à eleição presidencial de outubro. É bom lembrar que a estratégia de JK para voltar à presidência em 1965 se sustentava, entre outros, no apoio oferecido à candidatura presidencial do udenista Juracy Magalhães, como nome de “união nacional”.<sup>51</sup>

Se o Executivo se colocou nos bastidores, o Legislativo tornou-se o palco iluminado dos debates que acabaram desembocando na criação do estado da Guanabara. Isso significa dizer que interesses político-partidários aí ocuparam um lugar privilegiado, muito embora fosse opinião corrente que o tema em questão — o futuro da centenária capital — devesse passar ao largo de disputas “menores”. Adversários na defesa de proposições opostas, os deputados Nelson Carneiro e Menezes Côrtes convergiram na idéia de que os “interesses supremos do Distrito Federal colocavam-se acima dos partidos”.<sup>52</sup>

Apesar da suspeição que se deve lançar sobre essa profissão de fé em uma postura partidária neutra no trato de uma questão política tão sensível, é indubitável que o aceso debate que presidiu à constituição do estado da Guanabara desafiou qualquer coerência e coesão partidária. Tal como nos debates em 1958, foi ao sabor de avaliações pontuais que os políticos se definiram em favor de uma ou outra solução para o futuro do Rio de Janeiro.

<sup>49</sup>. Id., *ibid.*, p. 638.

<sup>50</sup>. *Anais da Câmara de Deputados*, sessão de 8/2/1960, p. 753.

<sup>51</sup>. Para uma análise da estratégia sucessória de JK em 1960, ver Lucia Hippolito, *De raposas e reformistas*, op. cit., cap.VII/5; Sheldon Maram, “Juscelino Kubitschek e a política presidencial”, in Angela de Castro Gomes (org.), *O Brasil de JK*, Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1991. Ver também Maria Victória Benevides, *O governo Kubitschek; desenvolvimento econômico e estabilidade política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

<sup>52</sup>. Ver *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 8/2/1960, p. 754 e sessão de 9/2/1960, p. 845.

Se o medo da intervenção federal no Rio era o principal móvel que empurrava certos setores da UDN carioca para o plebiscito e a possível fusão, a perspectiva favorável do quadro político local fez com que o partido liderado por Lacerda e Menezes Côrtes aprovasse o estado da Guanabara, com “interventor” e tudo. O depoimento posterior do udenista Célio Borja, futuro secretário de Governo da administração Lacerda, aponta nessa direção:

Em certo momento, mesmo partidários da idéia da fusão sentiram que havia possibilidade de seu grupo político eleger o governador para o estado que viesse a resultar da elevação da cidade do Rio de Janeiro à categoria de unidade autônoma. Havia a perspectiva da eleição de Menezes Côrtes ou de Carlos Lacerda para o governo do novo estado. Esta perspectiva é que determinou a escolha pela autonomia e pela elevação da cidade a estado, ao invés da fusão.<sup>53</sup>

No PTB, o outro partido que com a UDN dividia a hegemonia política no Distrito Federal, a situação era mais complicada, pois as três soluções — território, fusão e estado da Guanabara — aí conviviam.

Nadando contra a maré — petebistas cariocas e fluminenses eram majoritariamente contra a fusão—, o deputado Bocayuva Cunha (PTB/RJ) foi o autor da Emenda nº 5, apresentada à Câmara em outubro de 1959, prevendo a fusão do Distrito Federal com o estado do Rio. Jornalista carioca, de tradicional família de políticos, Bocayuva só entrou na política fluminense em 1958, como deputado federal, a convite de Roberto da Silveira, eleito então governador do estado.<sup>54</sup> Ao contrário de Silveira, que não via a fusão com bons olhos pois não dispunha de cacife político no Distrito Federal, Bocayuva vislumbrava a possibilidade de se firmar como um político dos dois lados da baía, o que lhe garantiria um importante espaço de atuação no novo estado do Rio de Janeiro.

Já a solução território da Guanabara (ou Cidade Livre) era vista com simpatia por setores do PTB ligados à presença federal no Rio de Janeiro. O deputado federal José Talarico, por exemplo, era favorável à transformação da ex-capital em Cidade Livre, mantidos os mesmos encargos e compromissos da União. Desempenhando um papel de relevo na burocracia

<sup>53</sup>. Citado em Mario Grynspan e Marieta de Moraes Ferreira, “A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro”, *Revista Brasileira de História*, Rio de Janeiro, 14 (28), 1994.

<sup>54</sup>. Ver *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-83*, coordenado por Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu, Rio de Janeiro, Forense Universitária; CPDOC; FINEP, 1984.

do Ministério do Trabalho, Talarico fincou raízes no movimento sindical carioca, principalmente naquele atrelado ao sindicalismo oficial.<sup>55</sup>

Finalmente, a defesa do estado da Guanabara ficou a cargo de dois deputados — Eloy Dutra e Sérgio Magalhães —, que vislumbravam no novo estado um espaço aberto às suas carreiras políticas, principalmente pela possibilidade de reivindicar uma futura e promissora candidatura ao governo estadual. Jornalista carioca, deputado federal mais votado na legenda do PTB/DF em 1958, Eloy Dutra<sup>56</sup> foi o autor do Projeto de Lei nº 622, apresentado em julho de 1959, indicando a organização do estado da Guanabara, que foi anexado ao substitutivo San Tiago Dantas. Sérgio Magalhães, ativo membro da Frente Parlamentar Nacionalista, era dono de um discurso de denúncia contra o “domínio imperialista” no país, que exercia uma grande dose de sedução sobre o eleitorado da capital.<sup>57</sup>

Embora petebistas e udenistas dominassem o panorama político do Distrito Federal, coube ao pessedista Nelson Carneiro um papel decisivo na definição do futuro do Rio de Janeiro, ao pôr a pique o plebiscito previsto pela Emenda nº 6. Eleito por uma coligação de pequenos partidos — PL, PSB, PTN, PRT —, sob a liderança do PSD, Carneiro temia que a fusão aniquilasse esses partidos, já que o espaço político se estreitaria no novo estado do Rio de Janeiro, em função da predominância do PSD fluminense, da UDN e do PTB cariocas. Além do mais, a própria preservação de sua carreira política estava em jogo. Derrotado nas eleições de 1954, na Bahia, seu estado natal, Carneiro transferiu-se para o Distrito Federal, onde foi eleito deputado federal pela primeira vez em 1958.<sup>58</sup> Defendendo o divórcio, o deputado contava com os votos de um eleitorado urbano, como o do Distrito Federal, mas, ao mesmo tempo, sofria uma forte rejeição em regiões mais conservadoras, como o estado do Rio, onde a Igreja tinha uma posição mais influente.

Não se pode, no entanto, entender o debate sobre o futuro do Rio de Janeiro apenas pelas circunstâncias da conjuntura política. Para além do jogo de interesses mais imediatos, estiveram sempre presentes na mesa de negociações elementos já consolidados na memória política da cidade-capital e componentes fundamentais de sua identidade.

---

<sup>55</sup>. Id., *ibid.*

<sup>56</sup>. Id., *ibid.*

<sup>57</sup>. Ver Sérgio Magalhães, *Depoimento-1986*, Rio de Janeiro, FGV/CPDOC-História Oral, 1986.

<sup>58</sup>. Ver *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-83*, *op. cit.*

O tradicional par autonomia x intervenção, por exemplo, voltou com força nesse momento, e foi constantemente acionado nas querelas sobre o futuro do Distrito Federal. Segundo Menezes Côrtes, Nelson Carneiro seria o “deputado da intervenção”, pois, ao obstruir a Emenda nº 6, lançava a ex-capital nos braços de um “interventor” nomeado pelo presidente da República. Autonomia era o plebiscito, que garantiria à população carioca o direito de escolher o seu futuro.<sup>59</sup> Nelson retrucava, afirmando que a Emenda traria um “ditador-mirim” para a Guanabara, já que o governador eleito pelo Senado governaria por decretos-leis. Intervenção era o plebiscito que, não só ignorava a autonomia recentemente conquistada, como deixava o “estado agonizante por dois anos”.<sup>60</sup>

Com força também voltou a antiga polêmica sobre a viabilidade — ou não — da inserção da Guanabara como um estado normal na federação. Mais uma vez, o que estava em jogo era a maneira como “a metrópole nacional” poderia se adequar ao seu novo papel. Para o deputado Colombo de Souza (PSD/PTB-CE), a questão carioca era simples, e ele não entendia o motivo de tanta “balbúrdia”:

O estado da Guanabara, a constituir-se no dia 21 de abril de 1960, é como os demais estados da federação. Por que essa balbúrdia toda? Quer-me parecer que estamos complicando uma coisa simples. Se amanhã, como espero, elevarmos o Acre a estado...<sup>61</sup>

“Simplicidade esquisita” reagiu Menezes Côrtes, lembrando que desde 1956 deputados e senadores vinham tentando resolver essa questão. Além do mais, comparar o Rio de Janeiro ao Acre!<sup>62</sup>

O ponto de vista da excepcionalidade do novo estado no quadro federativo acabou prevalecendo, dadas as evidentes dificuldades de se encontrar, no arcabouço legal já existente, a solução para essa “tormentosa matéria”. Ao reivindicar “algo novo na legislação” que desse conta das “várias respostas” ao problema do futuro da Guanabara, Sérgio Magalhães cobrava “responsabilidades” da Câmara, uma vez que

o futuro estado da Guanabara jamais deixará de desempenhar na federação brasileira o papel que desempenhou até hoje, quer do ponto de vista cultu-

<sup>59</sup>. Menezes Côrtes, *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 12/2/1960, p. 481.

<sup>60</sup>. Nelson Carneiro, *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 10/2/1960, pp. 157-62.

<sup>61</sup>. *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 12/2/1960, p. 487.

<sup>62</sup>. Id., *ibid.*, p. 487.

ral, quer do ponto de vista econômico ou do ponto de vista político. A especial situação do estado da Guanabara terá sempre profundos reflexos em toda a federação brasileira. E é para este ponto que desejo pedir a atenção desta Casa.<sup>63</sup>

Essa “especial situação” da Guanabara ligava-se, sem dúvida, à condição de capital vivenciada pela cidade havia mais de um século. O desafio era conferir um determinado estatuto jurídico e político a uma cidade que, por longo tempo, desfrutara de uma situação excepcional no quadro federativo brasileiro. Como dizia o deputado Munhoz da Rocha,

Capital na Colônia, capital no Império e na República, sua situação ímpar lhe impõe um estatuto diferente. O Rio é a cidade de todo o Brasil; a cidade que se identifica com o Brasil, a cidade-cenário de acontecimentos políticos culminantes que levaram aos confins do país, vibrações de toda ordem.<sup>64</sup>

Desse modo, se motivações políticas influíram nos projetos do udenista Mário Martins e do petebista José Talarico de manter a capital no Rio de Janeiro, tais propostas se sustentaram, em larga medida, na histórica força centralizadora da capital, traduzida em uma profunda identificação da cidade com o resto do país. Mário Martins, por exemplo, ao defender a manutenção da capital de fato no Rio de Janeiro, enumerando todos os órgãos da administração pública que aqui permaneceriam, acabou por advogar o adiamento por oito meses da mudança da capital. Descrevendo minuciosamente as características essenciais de uma cidade-capital, concluía que se estava apenas “organizando um piquenique em Brasília”.<sup>65</sup> Já José Talarico que, como vimos, tinha interesse na permanência do Rio na órbita federal, não hesitou em propor que a cidade se conservasse como capital de direito, pregando a existência de dois Distritos Federais:

Possa o Rio de Janeiro, mesmo com a transferência da capital da República para Brasília, continuar como Distrito Federal. Não há incompatibilidade, nem proibição, nem veto, na Constituição, relativamente à existência de dois Distritos Federais na comunidade brasileira.<sup>66</sup>

Do deputado paranaense Munhoz da Rocha veio o projeto de criação da “Cidade Nacional do Rio de Janeiro”, apresentado à Câmara Fede-

<sup>63</sup> Id., *ibid.*, p. 638.

<sup>64</sup> Munhoz da Rocha, em *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 12/2/1960, p. 604.

<sup>65</sup> *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 11/2/1960, pp. 314-21.

<sup>66</sup> *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 10/2/1960, p. 240.

ral em agosto de 1959. Justificando a necessidade desse estatuto especial, o deputado 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>67</sup>

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 Margarida Neves denominou "identidade simbólica do Brasil com a sua capital".<sup>68</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. Por isso mesmo, uma das preocupações centrais do deputado paranaense foi a manutenção no Rio de Janeiro dessas instituições nacionais, pois, como dizia, "não é possível apagar o traço de vida nacional com que um longo esforço de vários séculos marcou a sua capital".<sup>69</sup>

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. O risco do "enclausuramento" do Rio no âmbito "provincial" deveria ser evitado, já que significaria a perda da principal referência de identificação do país. Como bem percebeu o deputado do Paraná, 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"?

Aprovada a determinação de que a última sessão no Rio de Janeiro se daria a 14 de abril de 1960, estava assim estabelecida a data fatal para a organização da Guanabara. Graças ao pedido de urgência para a votação do substitutivo San Tiago Dantas, na madrugada do dia 12 foi aprovada a Lei

<sup>67</sup> Id., *ibid.*, p.605.

<sup>68</sup> Ver Margarida de Souza Neves, *op. cit.*

<sup>69</sup> *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 12/2/1960, p. 606.

nº 3.752, com “normas para a convocação da Assembléia Constituinte da Guanabara e outras providências”, conhecida como Lei San Tiago Dantas, e considerada a certidão de nascimento do mais novo estado da federação brasileira. Finalmente, a Guanabara conseguiu tornar-se mais uma estrela na bandeira nacional, a estrela Beltegeuse, da constelação de Orion, colocada acima da faixa em que se vê escrito “Ordem e Progresso”.

### “Cidade partida”?

A definição do futuro do Rio de Janeiro após a saída da capital — essa “matéria tormentosa”, como diziam alguns — acabou se resolvendo pela combinação, sempre tensa e ambígua, do peso da tradição com circunstâncias da conjuntura política; do passado de capital da cidade com o seu futuro de estado. Contrabalançando imagens consolidadas na memória de cidade-capital e interesses políticos pontuais e imediatos, o Rio de Janeiro se transformou na cidade-estado da Guanabara.

Essa complicada composição — antiga capital e novo estado — manteve a Guanabara na situação de um campo aberto a experimentos políticos, que podiam ir tanto na direção de fortalecer a estadualização, quanto no sentido de reforçar a *capitalidade*. A experiência ia começar com a administração de seu primeiro governador eleito, Carlos Lacerda.

O governo Lacerda na Guanabara pode ser dividido em dois momentos, com lógicas e interesses específicos. Nos dois primeiros anos, 1961 e 1962, privilegiou a montagem do arcabouço político-institucional desse estado especial, um “estado bossa nova”, como se dizia à época. Dentro dos limites dados pela sua concepção radical da política, Lacerda se esforçou para negociar com a Assembléia Legislativa e com as forças políticas locais. Apesar de sua poderosa atuação no panorama político nacional, procurou reforçar o elemento estado do binômio estado-cidade.<sup>70</sup>

Candidato assumido à eleição presidencial prevista para 1965, Lacerda, a partir de 1963, não só relegou a segundo plano o processo de estadualização, como reforçou os elementos tradicionais do campo político da ex-capital federal: a personalização, a polarização e a nacionalização. Seu projeto de fazer da Guanabara um *estado-capital*, colocando em primeiro plano a *capitalidade* ainda exercida de fato pela cidade do Rio de Janeiro,

---

<sup>70</sup> Ver Marly Silva da Motta, op. cit., cap. 4.

tinha um objetivo e teve um efeito. Como *estado-capital*, a Guanabara deveria ser, tal como o Rio de Janeiro fora no passado, a vitrina da nação, onde o candidato-governador pretendia expor os feitos de sua administração. Por outro lado, ao reafirmar o papel tradicionalmente exercido pela cidade, não por acaso chamada de “belacap”, o governo Lacerda não conseguiu estabelecer os alicerces fundadores capazes de sustentar uma nova identidade política para o Rio de Janeiro, a de estado federativo.<sup>71</sup>

Se a transferência física da sede do governo é uma tarefa complicada e demorada, muito mais demorada e complicada é a transferência das funções e dos atributos de uma cidade-capital. Ou seja, mais difícil do que construir prédios e palácios, é dotá-los do sentido de representar a cabeça, o cérebro e o coração da nação. Se Brasília ainda não incorporava o “espírito nacional”, como afirmava José Honório Rodrigues em 1966, era preciso que a Guanabara, o *estado-capital*, continuasse a representar o “seu papel de criador da unidade nacional”.<sup>72</sup>

Foi preciso uma década, e muito investimento na transferência gradativa dos principais órgãos estatais de decisão para Brasília, que culminou no período correspondente ao governo Médici (1969-74), para que o novo Distrito Federal pudesse exibir alguns marcos simbólicos representativos do poder central. O chamado “Forte Apache”, edifício que abriga o Quartel General do Exército, e onde costumava se 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.

Esse investimento na *capitalidade* de Brasília a partir da década de 70 correspondeu, não por acaso, a um efetivo processo de esvaziamento das funções de capital de fato até então exercidas pelo estado da Guanabara. O governo de Chagas Freitas (1971-75) representou, a meu ver, a primeira tentativa efetiva de transformar a Guanabara de *estado-capital* em estado federativo. Tentativa frustrada em julho de 1974, quando o deputado Célio Borja, ex-secretário do governo Lacerda e ex-deputado da UDN/GB, então líder da Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido do governo, obteve do Congresso a aprovação da lei que determinava a fusão da Gua-

---

<sup>71</sup> Id., *ibid.*, cap. 5.

<sup>72</sup> Ver José Honório Rodrigues, “Destino nacional da cidade do Rio de Janeiro”, *Vida e história*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, p. 145.

nabara com o estado do Rio. A partir de 15 de março de 1975, o estado da Guanabara daria lugar ao município do Rio de Janeiro, capital do novo estado do Rio de Janeiro.

“Cidade dividida”, “cidade partida”, são expressões freqüentemente empregadas hoje em dia para definir o Rio de Janeiro, em geral para expressar a tensão entre regiões distintas da cidade que convivem lado a lado: a praia e o morro, a zona sul e a zona norte, a favela e os condomínios de luxo.<sup>73</sup> No entanto, a tensão mais profunda é aquela que se manifesta na ambígua identidade política do Rio de Janeiro, ainda às voltas com o dilema de ser ou não ser. Em pauta, o antigo debate que mistura passado, presente e futuro: a cidade pode voltar a ser a capital do Brasil, quer se transformar outra vez em estado da Guanabara, ou, finalmente, pretende se integrar de vez ao estado do Rio de Janeiro? As cartas continuam na mesa, indicando que o jogo ainda não acabou.

*(Recebido para publicação em março de 1997)*

---

<sup>73</sup>. Um bom exemplo é o livro de Zuenir Ventura, *Cidade partida*, São Paulo, Companhia das Letras, 1994.