

Deve-se Dividir a Guanabara em Municípios?

BENEDICTO SILVA

Fundador da Escola Brasileira de
Administração Pública

Nos termos da Constituição Federal (artigo 4º das Disposições Constitucionais Transitórias), ao efetuar-se a mudança da Capital da República para Brasília, o antigo Distrito Federal transformou-se automaticamente no atual Estado da Guanabara.

A cidade do Rio de Janeiro, uma das grandes metrópoles do hemisfério, tão decantada em todo o globo em virtude de suas espetaculares belezas naturais, perdeu as insígnias de capital do maior país latino-americano e passou a ser simplesmente capital do Estado emergente.

Surgiu, assim, na República dos Estados Unidos do Brasil, mais uma unidade federativa autônoma, com a singularidade de ser, ao mesmo tempo, a de menor área territorial (1.171 km²) e maior densidade demográfica (2.824,22 hab. por km²).

Tradicionalmente, os Estados brasileiros caracterizam-se pelo conteúdo municipal. Todos são divididos em municípios. Cada Estado é, por assim dizer, uma soma de parcelas municipais. O município brasileiro típico, por sua vez, é um país em miniatura: compõe-se de uma área rural, alguns povoados, erigidos ou não em distritos, e a cidade-sede, que faz as vezes de capital do município.

Como que navegando nas águas dos Estados existentes, o da Guanabara também teve bem presente, ao elaborar sua Constituição, o problema da divisão municipal, apesar da pequenez da base física.

Numerosas disposições da Constituição do Estado pressupõem, indiciam, ou mesmo propiciam a criação de municípios. O Capítulo II, por exemplo, que trata (Seção II) das atribuições da Assembléia Legislativa, contém as seguintes:

“Art. 5º Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa:

.....
V — aprovar a escolha do Prefeito da Capital, do Procurador-Geral da Justiça, dos Ministros do Tribunal

de Contas e dos membros do Conselho de Contribuintes;

.....

XI — deliberar sobre a *incorporação, subdivisão ou desmembramento do território do Estado*, para anexação a outro ou formação de novo Estado, anteriormente a plebiscito, e com posterior aprovação do Congresso Nacional;

.....

XIV — autorizar *acôrdos e convênios celebrados pelo Governador com a União, outro Estado ou Município* e ratificar os que forem negociados, por motivos de imperiosa urgência, sem essa autorização;

XV — autorizar o Governador a decretar a *intervenção em Município*".

A Seção III do Capítulo II, que trata das leis e resoluções da Assembléia Legislativa, dispõe:

"Art. 9º A Assembléia deliberará:

.....

III — por maioria absoluta de votos dos seus membros, para recebimento da representação contra o Governador e para aprovação de projetos:

.....

b) *de transferência de impostos estaduais para os Municípios*;

.....

IV — por dois terços (2/3) dos seus membros, para destituição do Governador e aprovação de projetos sobre:

a) *criação de Municípios, subdivisão ou desmembramento do Estado ou Municípios*, assim como incorporação do território, no todo ou em parte, a outro Estado, ou formação de novo Estado";

A Seção V do mesmo Capítulo, que trata dos direitos e deveres dos Deputados, estabelece:

"Art. 16. E' permitido ao Deputado, independentemente de licença da Assembléia:

.....

b) afastar-se temporariamente do mandato para exercer as funções de Ministro de Estado, Interventor

Federal, Secretário de Estado, *Prefeito da Capital* ou missão oficial no exterior”.

A Seção VI, que trata do orçamento, determina:

“Art. 19. O orçamento observará, além do disposto nos arts. 73 a 75 da Constituição Federal, os preceitos seguintes:

.....
XIV — O Estado e os Municípios adotarão uma política, em relação ao pessoal, que os leve a não despendar anualmente com o funcionalismo público, civil ou militar, mais de 60% de suas rendas”.

A Seção II do Capítulo III, que trata das atribuições do Governador do Estado, diz:

“Art. 30. Compete privativamente ao Governador do Estado:

.....
VI — celebrar acôrdos e convênios com os órgãos da União, de outros Estados e Municípios, ad referendum da Assembléia Legislativa, ou nos têrmos das autorizações prèviamente concedidas (art. 5º, XIV);

.....
IX — executar a intervenção nos Municípios, quando determinada pela Assembléia Legislativa, nos casos previstos na Constituição Federal”;

A Seção III do mesmo Capítulo II, que dispõe sôbre a responsabilidade do Governador, declara:

“Art. 31. A Assembléia Legislativa poderá destituir o Governador, na forma desta Constituição se fôr responsabilizado por atos que atentarem contra:

I — a existência da União, do Estado ou de Município;

.....
§ 1º O processo de destituição será iniciado pela representação de qualquer órgão do Poder Judiciário, Deputado, Comissão Parlamentar, Partido Político ou Câmara Municipal”.

O Capítulo IV, que trata dos órgãos do Poder Judiciário, também inclui implicitamente a idéia da divisão territorial do Estado da Guanabara. Com efeito, o § 2º do art. 33 determina:

“A lei ordinária poderá, salvo quanto ao Tribunal de Justiça, *limitar a competência territorial* de órgãos judiciários, bem como instituir tribunais para julgar em definitivo causas de valor limitado, ou relativas a determinados direitos”.

No Título IV — Da Organização Municipal — a Constituição do Estado da Guanabara fala expressamente na divisão do Estado em municípios, *in verbis*:

“Art. 52. *A divisão do Estado em Municípios será condicionada às peculiaridades da região, às condições geo-econômicas, demográficas e financeiras e às possibilidades de manutenção dos serviços públicos municipais*”.

O Ato Constitucional das Disposições Transitórias, por sua vez, começa por uma fortemente sugestiva do desdobramento do Estado em municípios. Diz:

“Art. 1º *Enquanto não forem criados Municípios no Estado da Guanabara, caberá ao Estado a decretação e a arrecadação dos tributos municipais*”.

Como se tôdas essas referências à criação ou existência previsível de municípios no Estado da Guanabara não bastassem, o referido Ato Constitucional das Disposições Transitórias trata especificamente do *modus faciendi* da divisão municipal, estabelecendo métodos, normas e prazos para o seu processamento, *in verbis*:

“Art. 8º *Dentro de 3 (três) meses depois de promulgada a Constituição, será criada uma Comissão composta de 4 (quatro) Deputados indicados pelo Presidente da Assembléia com aprovação do plenário, igualmente representadas a maioria e minoria, e de 4 (quatro) técnicos, designados pelo Governador, para realizar estudos sobre a organização municipal do Estado.*

Art. 9º *No dia 21 de abril de 1963, realizar-se-á um plebiscito para decidir, qualquer que seja o parecer da Comissão, sobre a divisão municipal, dêle podendo participar todos os eleitores inscritos.*

Parágrafo único. *No prazo de um mês após a apuração dos resultados do plebiscito, a Assembléia to-*

mará as providências necessárias ao pleno cumprimento da deliberação popular”.

Como se vê, apesar de a idéia da partição do minúsculo território da Guanabara em municípios autônomos estar presente em tantas seções da Constituição do Estado, a decisão final sobre a matéria foi transferida do legislador para o povo, mediante recurso do plebiscito que se deverá realizar no dia 21 de abril de 1963.

A Assembléia Legislativa criou, em 1961, a Comissão prevista no artigo 8º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias e denominou-a Comissão Especial sobre Organização Municipal do Estado. Presidida a princípio pelo Deputado Temístocles Brandão Cavalcanti, hoje pelo Deputado Aliomar Baleeiro, aquela Comissão vê-se a braços com a responsabilidade de empreender e concluir, no decorrer do ano de 1962, e divulgar desde os primeiros resultados de seu trabalho, os estudos sobre a organização municipal do Estado.

Quaisquer que sejam as conclusões desses estudos, o eleitorado da Guanabara será obrigatoriamente convocado para, no dia 21 de abril de 1963, em plebiscito, decidir sobre a divisão territorial e administrativa do Estado. Em outras palavras: os eleitores serão obrigados, sob as penas da lei, a manifestarem-se sobre se a Guanabara deve ser dividida e organizada em municípios autônomos, como os demais Estados, ou se deve manter o *status* de Cidade-Estado, caso em que continuaria a constituir unidade federativa *sui-generis*, no Brasil.

Não obstante a decisão final depender do pronunciamento coletivo, é evidente que não se deve submeter o problema a plebiscito sem antes esclarecer largamente o eleitorado sobre as conseqüências, vantagens e desvantagens das alternativas. A Comissão Especial existe precisamente para o fim de identificar e indicar, pela pesquisa idônea, os prós e contras da divisão do Estado em municípios.

Um dos membros técnicos da Comissão Especial, o ex-Deputado Federal Prado Kelly, elaborou e submeteu a seus pares anteprojeto de lei para disciplinar o plebiscito previsto no artigo 9º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias. Transcrevemos, em seguida, os dispositivos desse anteprojeto que, se forem aprovados, governarão a realização do plebiscito.

“Art. 2º O plebiscito realizar-se-á em 21 de abril de 1963 e obedecerá às instruções que baixar o Tribunal Regional Eleitoral, no uso de sua competência normativa, concernente ao processo e à apuração dos sufrágios (Constituição da República, artigo 119, V).

§ 1º No preparo e na realização do plebiscito se observará, em tudo que fôr aplicável, a legislação eleitoral da União (Constituição da República, art. 5º, XV, a).

§ 2º Todos os eleitores inscritos no Estado da Guanabara até ao momento de serem organizadas as respectivas listas participarão obrigatoriamente do plebiscito (Constituição da República, art. 133) e responderão à consulta pela forma prevista no § 3º.

§ 3º O presidente da mesa receptora fará entrega ao eleitor de cédula oficial, na qual constarão os dizeres seguintes: "E' exequível e conveniente a divisão do Estado da Guanabara em Municípios autônomos?", figurando abaixo dois retângulos, encimados das palavras "sim" e "não", nos quais o votante assinalará com uma cruz a sua preferência.

Art. 3º Se a maioria do eleitorado inscrito concluir pela instituição, em princípio, de Municípios, a Assembléia Legislativa exercerá a competência conferida no art. 9º, IV, a, da Constituição do Estado, dentro do prazo fixado pelo parágrafo único do art. 9º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias".

Seria altamente desejável que a decisão, embora submetida ao voto popular, se baseasse, tanto quanto possível, em critérios lógicos, protegendo-se igualmente, tanto quanto possível, contra a intervenção de critérios sentimentais, empíricos ou bairristas, Trata-se, antes de mais nada, não de dividir os 1.100 km² do território da Guanabara em municípios microscópicos, mas de saber, de acôrdo com o critério da máxima vantagem social, que mais convém ao Estado: manter sua condição *sui-generis* de Cidade-Estado, ou dividir seu território em municípios.

No caso de ficar demonstrada a conveniência da divisão municipal, cumpre ainda saber qual o número de municípios em que o Estado deverá ser dividido para fazer o maior bem ao maior número de seus habitantes.

E' curial que a tais indagações não se pode responder a olho, nem de ouvido E' indispensável que, ao votar "sim" (pela divisão do Estado em municípios), ou "não" (pela manutenção do *status quo*), o eleitor o faça com conhecimento de causa, escolhendo racionalmente a alternativa que lhe parecer preferível.

Guiando-se pela especificação dos serviços públicos municipais sistematizada pela Comissão Interamericana de Municípios,

a Comissão Especial dirigiu-se a numerosas pessoas, inclusive ao autor d'este artigo, para solicitar subsídios informativos e sugestões pertinentes aos estudos de que se acha incumbida.

Segundo os termos da comunicação recebida, a Comissão Especial pretendia levar a efeito estudos exaustivos sôbre a conceituação geral de todos os serviços públicos de uma grande metrópole moderna, grupados nas onze categorias seguintes:

ESQUEMAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

A. Serviços de Higiene.....	{	Água potável. Aquaduto. Esgotos. Drenagem. Asseio e limpeza de ruas, etc. Centro de Profilaxia e Prevenção. Morgue ou necrotério. Cemitério. Fiscalização de alimentos.
B. Serviços de abastecimento.	{	Mercados municipais.. { De atacado. Para vendas a varejo. Feiras e exposições. Matadouros Cooperativas..... { De Produção. De Consumo.
C. Serviços Assistenciais.....	{	Postos Policiais. Ambulâncias. Albergues. Restaurantes populares. Postos de Pronto Socorro. Dispensários. Hospitais. Asilcs. Sanatórios. Lazaretos. Funerárias. Retiros e Pensões. Outros de Assistência Social.
D. Serviços de Educação e Cultura.....	{	Instrução..... { Primária. Secundária. Cívica. Especial. Bibliotecas. Museus..... { De Artes. De Ciências. Históricos. Teatro. Orquestra ou Banda Municipal. Estações Radiodifusoras. Conferências. Concursos. Concertos. Zoológicos.

	<ul style="list-style-type: none"> Polícia. Incêndios..... 	<ul style="list-style-type: none"> { Prevenção. { Extinção.
E. Serviços de Segurança.....		
	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecimentos Penais. Estabelecimentos de Correção. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Administração da Justiça. Registros..... 	<ul style="list-style-type: none"> { Do Estado Civil. { Cadastral. { De outras espécies.
F. Serviço da Vida de Relações		
	<ul style="list-style-type: none"> Granjas..... 	<ul style="list-style-type: none"> { Agrícolas. { Avícolas. { Apícolas.
G. Serviços agropecuários.....		
	<ul style="list-style-type: none"> Ruas e Calçadas..... 	<ul style="list-style-type: none"> { Traçado. { Construção. { Manutenção. { Trânsito.
H. Serviços de Urbanismo.....		
	<ul style="list-style-type: none"> Transportes..... 	<ul style="list-style-type: none"> { Urbanos. { Interurbanos. { Intermunicipais.
I. Serviços de Recreação.....		
	<ul style="list-style-type: none"> Educação Física. Campos Desportivos. Ginásios. Parques. Balneários. Piscinas. Hipódromos. Autódromos. Cinódromos. Restaurantes. Estádio. Espetáculos Municipais. 	

J. Serviços lucrativos.....	Arrendamentos. Vendas. Emprêsas. Explorações. Energia. Fôrça. Gás. Luz. Loterias.		
L. Serviços por descentralização, delegação ou em combinação com outros organismos, relacionados com:	Pesos e Medidas. Aeródromos ou Aeroportos. Portos. Florestas. Agricultura. Mineração. Caça. Navegação. Imigração. Aduanas. Censos. Habitações. Planificação. Investigação e Conservação de..... <table border="0" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr> <td data-bbox="757 718 770 826">}</td> <td data-bbox="774 718 1009 826"> Recursos naturais. Parques regionais ou nacionais. Lugares históricos ou de interesse. </td> </tr> </table> Comércio. Indústria. Trabalho. Turismo. Eleições. Defesa Civil.	}	Recursos naturais. Parques regionais ou nacionais. Lugares históricos ou de interesse.
}	Recursos naturais. Parques regionais ou nacionais. Lugares históricos ou de interesse.		

Tais estudos seriam conduzidos à luz do método comparativo, focalizando a experiência de vários países, de modo que se tornasse possível uma apreciação geral da organização e manutenção dos serviços municipais no Estado da Guanabara.

Se o programa de estudos da Comissão Especial fôsse levado a efeito de acôrdo com esse esquema, ter-se-ia a mais copiosa documentação sôbre administração metropolitana até agora elaborada em todo o mundo.

Trata-se, com efeito, de formidável plano de pesquisas sôbre administração municipal, no Brasil e no estrangeiro, para determinar a distribuição, a competência, a regulamentação, a prestação, a organização e o financiamento de todos os serviços públicos de caráter local incidentes em uma área metropolitana.

Em face da premência de tempo decorrente da inadiabilidade da data do plebiscito (21 de abril de 1963), foi considerada impraticável a realização de inquéritos tão vastos e tão inclusivos quanto os previstos no esquema adotado pela Comissão Especial.

Qual a alternativa, então?

Como já vimos, o artigo 52 da Constituição do Estado da Guanabara coloca a criação de municípios na dependência de apreciação de cinco complexos de fatores:

- a) peculiaridades da região (fatores possivelmente geográficos);
- b) as condições geo-econômicas;
- c) as condições demográficas;
- d) as condições financeiras;
- e) as possibilidades de manutenção dos serviços públicos municipais.

Seria possível combinar as indicações contidas no artigo 52 com o esquema de pesquisas originariamente adotado pela Comissão Especial. Mas, a razão pragmática e incoercível da exigüidade de tempo impõe um plano de pesquisas mais modesto, que reúna, entretanto, dados e informações fidedignos e amplos sobre a geografia física e a geografia econômica, a população e sua distribuição, e as possibilidades de manutenção de um mínimo de serviços públicos municipais (o que pressupõe investigações sobre os meios de ação administrativa: pessoal, dinheiro, material, equipamento, comunicações etc.).

Tendo em vista, pois, a flagrante insuficiência de tempo, e mais a especificação do texto constitucional, considerou-se que a Comissão Especial poderia desempenhar satisfatoriamente sua tarefa, se levasse a efeito estudos compreensivos, profundos e idôneos, porém limitados aos aspectos que acabamos de enumerar.

Nem por haver sido a responsabilidade da decisão transferida da Assembléia Legislativa para o povo, está o eleitor da Guanabara exonerado da obrigação de votar com sabedoria no plebiscito de 21 de abril de 1963. A simples transferência de competência não bastará para resolver o problema. É preciso habilitar o eleitorado a decidir bem. Os quase quatro milhões de habitantes da Guanabara têm, assim, o direito de exigir esclarecimentos completos, inteligíveis e fidedignos dos Podêres Públicos do Estado relativamente à *issue* da municipalização.

Está em jôgo o próprio destino do Estado. Afinal de contas, o Estado da Guanabara, apesar de ser o segundo do país em arrecadação, era apenas o Distrito Federal até 21 de abril de 1960, era apenas um município, o Município Neutro, desmembrado da antiga província do Rio de Janeiro. Como município, o ex-Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara, não resiste a confronto territorial com centenas de municípios brasileiros. Em verdade, dos 2.781 municípios existentes no Brasil em 31 de

dezembro de 1961, 900 são maiores territorialmente do que o Estado da Guanabara.

Se o fator decisivo para a criação de municípios fôsse a extensão territorial é claro que a Guanabara não poderia aspirar sequer à categoria de Estado — faltar-lhe-ia base física para pretender passar de município. Por outro lado, se a divisão territorial em municípios autônomos se fizesse em função do efetivo demográfico, a Guanabara poderia ter mais municípios do que qualquer dos Estados seguintes: Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

O problema, porém, não se resolve com base exclusiva na extensão territorial, ou no efetivo demográfico, ou mesmo em uma combinação de ambas as coisas. E' preciso ponderar, medir e sopesar vários fatores conjugadamente, tal como exige o artigo 52 da Constituição da Guanabara.

A responsabilidade da Comissão Especial sôbre a Organização Municipal do Estado é imensa e iniludível. E' a responsabilidade de assessorar imparcial e judiciosamente o Poder Legislativo, o Poder Executivo e, sobretudo, o eleitorado da Guanabara no que concerne à escolha da alternativa mais consentânea aos interesses da maioria da população guanabarina. E essa responsabilidade é tanto mais pesada, quanto é certo que qualquer das alternativas que fôr preferida descontentará vários grupos e suscitará muitas críticas.

Esta é uma daquelas questões que se devem resolver unicamente de acôrdo com o cânone da máxima conveniência social.

Se fôr demonstrada que a fragmentação da Guanabara em municípios autônomos fará o maior bem ao maior número de habitantes do Estado — procedamos à divisão municipal, *by all means*.

Per contra, se os estudos da Comissão Especial provarem que a máxima conveniência social está na manutenção do *status quo*, então, sem pestanejar, sem um segundo de hesitação — tenhamos a clarividência de conservar a Guanabara territorialmente una, indivisa — a única Metrôpole-Estado do mundo contemporâneo.