

ANÁLISE JURÍDICA DOS MECANISMOS DE INTERVENÇÃO FEDERAL APLICADOS NO RIO DE JANEIRO E A EFICÁCIA DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS¹

JURIDICAL ANALYSIS OF THE FEDERAL INTERVENTION MECHANISMS APPLIED IN RIO DE JANEIRO AND THE ARMED FORCES EFFICIENCY

Mariana Carolina REZENDE²

Marcelo TOFFANO³

ISSUE DOI: 10.21207/2675-0104.2020.1104

RESUMO

O artigo tem como objetivo apresentar brevemente o instituto da intervenção federal, definir suas espécies, analisar o procedimento jurídico e os trâmites políticos adotados na histórica Intervenção Federal realizada no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, tem como objetivo principal analisar, por meio da comparação numérica dos índices de criminalidade, os impactos da delegação da segurança pública às Forças Armadas. Considerando que a violência estrutural tem ligações com a desigualdade,

¹O presente artigo sintetiza a monografia de conclusão da pesquisa, realizada para o Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC 2019-2020) da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP.

²Discente da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP. Bolsista do Programa Interno de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) 2019-2020.

³Possui graduação em Direito pela Universidade de Franca (2001), possui especialização "lato sensu" pela Universidade de Franca (2003) e mestrado em Direito (Área de Concentração: Direito das Relações Econômico-empresariais) pela Universidade de Franca (2006). Doutorado em Direito (Área de Concentração: Função Social no Direito Constitucional) pela Faculdade Autônoma de Direito - FADISP (2014-2018). Atualmente é professor titular da Faculdade de Direito de Franca.

a atuação nas favelas fluminenses é um cenário propício para a análise proposta. Busca-se, portanto, da experiência vivida pelo Rio de Janeiro, medidas alternativas ao combate do crime organizado.

Palavras-chave: Segurança Pública. Forças Armadas. Rio de Janeiro. Intervenção Federal.

ABSTRACT

The present article has as its objective a brief presentation of the Federal Intervention institute, while defining its species and analyzing the adopted juridical and political procedures of the federal intervention of Rio de Janeiro. Also, its main focus is to compare the impacts of the delegation of public security responsibilities to the Armed Forces by numerical index. Considering the bond between structural violence and social injustice, law enforcement in the favelas of Rio de Janeiro show a favorable scenario for such analysis. Therefore, through Rio de Janeiro's experiences, it is aimed to seek alternative measures to fight organized crime.

Keywords: Public Security. Armed Forces. Rio de Janeiro. Federal Intervention.

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro é uma ferramenta que se autorregula, pois é nítido que este regula até mesmo sua própria produção normativa, pois observa-se uma série de mecanismos direcionadores que passam por despercebidos diante do dinamismo político-jurídico cotidiano. Diante disso, emerge-se a discussão sobre a Intervenção Federal no Brasil, um mecanismo tido como inédito há menos de meia década atrás – justificadamente se analisados os princípios intrínsecos à sua existência: o da excepcionalidade, taxatividade e temporalidade. Classifica-se a intervenção federal como uma situação excepcional visto que a regra prevalecente é sempre a unidade e autonomia da unidade federativa; taxativa, pois suas hipóteses de cabimento estão delimitadas no art. 34 da Constituição Federal; e, por fim, temporal, devido à regra que exige a previsão da finalidade desta que pode ser classificada como um Estado de Exceção.

Ainda que explicitamente consagrada no artigo 84, inciso X como uma das atribuições do Presidente da República, a Intervenção Federal foi colocada em prática apenas 30 anos após a promulgação da atual Constituição, contudo, antes da hipótese prática em que este trabalho tratará, vale-se dizer que em outras duas circunstâncias a intervenção quase foi decretada. A primeira tentativa de decretação de intervenção na nova era pós-democrática ocorreu em 2002 com o pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados, após diversas mortes de agentes do Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo. Já a segunda tentativa trata-se do pedido 5179, decorrente dos inúmeros casos de improbidade administrativa no Distrito Federal.

Tais eventualidades são de extrema importância e devem ser comentadas não apenas a título de conhecimento, mas também para que se entenda o fato de o instituto estudado em questão não se trata apenas de uma decisão jurídica, mas também de uma decisão política. Por esta razão, vale-se dizer que, no atual contexto geopolítico, “estratégia de guerra” deixou seu antigo conceito de emprego de forças físicas militares para atingir determinado objetivo, para, no mundo moderno, estratégia de guerra tornar-se a arte de empregar o poder, seja como força ou com influência de qualquer outro tipo para atingir objetivos políticos. Desta forma, o uso da violência na busca do poder é o que define o conceito de guerra e, além disso, vai muito além do conflito armado, visto que, inicialmente, a guerra é um choque de vontades.

Face a este enigmático mecanismo constitucional, o presente trabalho tem como um dos seus dois objetivos apresentar uma visão histórica do instituto da intervenção federal no país, definir suas espécies, e, majoritariamente analisar o procedimento jurídico e os trâmites políticos adotados na histórica Intervenção Federal do Rio de Janeiro, a qual é oriunda do Decreto 9.288 de 16 de Fevereiro de 2018.

O segundo objetivo deste trabalho é a análise fática dos resultados após delegação de responsabilidades inerentes à segurança pública às Forças Armadas. Considerando que a violência estrutural tem fortes ligações com a injustiça social, conseqüentemente é evidente que a população brasileira menos abastada é a mais atingida pela violência cotidiana, sendo o melhor retrato desse cenário a condição de vida nas favelas do Rio de Janeiro. O processo de formação demográfica destas localidades se deu com a gentrificação ocorrida após a abolição da escravidão, criando, conseqüentemente, um movimento contínuo de marginalização da população desamparada recém liberta. Séculos depois, líderes políticos têm tentado conter o avanço do crime organizado causado pela falta de amparo estatal, todavia, sem êxito.

Diante destas circunstâncias de má gestão e aplicação da verba destinada à segurança pública, visto que a pauta tem se tornando um objetivo de governo e não de Estado, cada vez mais as Forças Armadas têm atuado em ações de competência de policiamento ostensivo. Assim, as Forças têm assumido um papel de reserva perante possíveis falhas, perdendo totalmente seu caráter de defensora do território nacional e ocasionando em um fenômeno denominado “banalização do uso do fuzil”. Desta forma, o uso equivocado das forças bélicas corroboram com o cenário deficitário dos investimentos nas Forças Armadas Brasileiras, que

é muito abaixo da média mundial, correspondendo à apenas 1,53% do PIB brasileiro. Sendo assim, com base em dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, o trabalho utilizará a comparação numérica dos indicativos de letalidade violenta anteriores e posteriores à Intervenção Federal para analisar a eficácia e a viabilidade do uso das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro.

2. CONCEITO DE INTERVENÇÃO FEDERAL

O Estado Federal brasileiro revela-se pela união permanente e indissolúvel das unidades federativas dotadas de autonomia, contudo, sempre fundamentadas por uma constituição em comum, sendo que, desta forma, os estados membros contam com as vantagens da unidade e também com os benefícios da autonomia, que é necessária devido às particularidades regionais do diverso e extenso território brasileiro. Para que esta unidade dotada de autonomia interna fosse sustentável, a longo prazo, dentro de um estado unitário, o constituinte desenvolveu mecanismos estabilizadores que antagonicamente variam desde a autonomia estadual para criação de tribunais estaduais de justiça até a possibilidade do Governo Central intervir sobre o ente federado.

Com a proclamação da República e com a implantação da forma federativa de estado por meio do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, emerge-se o instituto da Intervenção Federal logo no artigo 6º da primeira Constituição Federal republicana em 1891. Naquele momento, a aplicação do instituto de objeto desta pesquisa já era dotada de excepcionalidade, visto que a intervenção só seria admitida para repelir invasão estrangeira ou de um estado e outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem a tranquilidade nos estados, sendo que os próprios governos estaduais deveriam assim requerer; e, por fim, para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Cem anos à frente, à luz da Constituição Federal de 1988 que atualmente nos rege, o estado federado e a intervenção federal adotam um caráter basilar semelhante ao inicial, visto que observa-se a preponderância da atuação da União sobre os estados, tipicamente presente no federalismo cooperativo, contudo, esta influência se dá de maneira sutil e equilibrada, sem a necessidade de se recorrer à medidas excepcionais como a intervenção federal. Desta forma, atribui-se ao instituto o caráter de ultima ratio dentro do ordenamento jurídico, como bem o conceitua Enrique

Ricardo Lewandowski como: “[...] a invasão da esfera de reservadas às unidades federadas, pelo Governo Central em caráter temporário e excepcional para assegurar o grau de unidade e uniformidade indispensáveis à sobrevivência da Federação.” (LEWANDOWSKI, 2019, p. 41)

É certo que, em consonância com o art. 84, inciso X da Constituição Federal, a decretação da intervenção federal compete privativamente ao Presidente da República, seja por discricionariamente ou vinculadamente, conforme o art. 36. Todavia, nem sempre lhe cabe a iniciativa, dado que esta pode ser provocada, solicitada ou requisitada; logo, por consequência, surgem diferentes espécies de intervenção, distinguidas pela relação dos legitimados a iniciá-las e as formas como se dão sua iniciativa.

2.1 O EXERCÍCIO DAS FORÇAS ARMADAS NO BRASIL

Para que se entenda a trajetória até a decretação da Intervenção, é preciso ter em mente que a delegação das forças de segurança pública às Forças Armadas foi um processo contínuo de emprego de diversas ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) no Estado no decorrer da última década, logo, é necessário que se entenda as atribuições das forças. A competência para atuação das Forças Armadas está disposta no art. 142 da Constituição Federal, onde é atribuída à proteção da nação e garantia dos poderes constitucionais e, à vista disso, também é responsável por manter a garantia da lei e da ordem em todo o território nacional em situações de caráter excepcional.

Após a redemocratização e o crescimento desenfreado do crime organizado no estado do Rio de Janeiro, houve um movimento crescente solicitando a atuação das Forças Armadas, contudo, devido à recente saída dos militares do poder, as forças necessitavam de oportunidades que restabelecessem seu papel social. Sendo assim, diante da oportunidade de recuperar o apoio da população, foram realizadas as primeiras GLOs em 1994 e 1995, denominadas de Rio I e Rio II. Desde a primeira experiência em 1994, os resultados não atingem os índices esperados e o público persiste em requerer respostas para a crise e, por isso, é realizada a segunda operação, contudo, os resultados ainda foram questionáveis, principalmente se considerados os custos empregados.

Ainda que as Forças Armadas tenham sido utilizadas em situações de segurança pública, foi apenas com o texto da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999 que criou o Ministério da Defesa que se definiu as hipóteses em que era permitido a convocação as Forças para operações de garantia da lei e da ordem. Tempos mais tarde, com o Decreto 3.897, é estabelecida a total autonomia do Presidente da República para decidir sobre o emprego dessas forças nos termos do art. 144 da Constituição Federal, reforçando a discricionariedade presidencial.

3. ANÁLISE DO DECRETO Nº 9.288, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2018

A decretação da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro é eivada de polêmicas acerca de sua constitucionalidade devido à forma adotada pelo então Presidente Michel Temer, conforme será explicitado a seguir. Inicialmente, vale-se dizer que a intervenção ocorreu no último ano do mandato de Michel Temer e em pleno ano eleitoral, enquanto o Presidente tinha como sua principal meta política a aprovação da Reforma da Previdência que necessitava de uma Proposta de Emenda à Constituição que contava com irrisório apoio no Congresso Nacional. Logo, sem alternativas frente à humilhação política que seria a não aprovação da proposta, Michel Temer articuladamente e com respeitoso conhecimento constitucional, viu na decadente segurança Estado do Rio de Janeiro uma oportunidade de diferir as votações de sua ambiciosa proposta.

Tal presunção baseia-se no fato de que a Carta Magna em seu art. 60 dispõe que o texto maior não poderá ser emendado na vigência de intervenção federal, logo, muito se questiona se a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro não fora mera ação estratégica para atingir fins políticos que, inclusive, foram alcançados após o fim da vigência do decreto intervencional.

Em relação à constitucionalidade do decreto, em consulta realizada pela Agência Brasil (VALENTE, 2018), a professora de direito constitucional da Fundação Getúlio Vargas, Eloísa Machado, acrescenta que o decreto viola a Lei Maior ao conferir uma “natureza militar” ao interventor: Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto. Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar. (BRASIL, 2018)

Conforme explica a professora, não há problemas em conceder a um general do Exército o cargo de interventor, mas sim a delimitação do posto por lei, pois a intervenção federal é a substituição de uma autoridade civil estadual por outra autoridade civil federal, já que o interventor toma atos de governo que só podem ser praticados por autoridades civis. Ainda, é argumentado que a consequência prática é que os atos praticados no momento da intervenção estarão sob a submissão da Justiça Militar e não da Justiça Civil.

Além do mais, muito se questiona a anterioridade do plano interventivo, se analisadas as tendências legislativas preliminares à decretação da Intervenção Federal. Desde 1996, em atendimento ao art. 125, § 4º da Constituição, todos os crimes praticados por militares contra vítima civil eram julgados pela Justiça Militar, cabendo apenas ao tribunal especial decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação dos praças. Em sentido contrário, a Lei 13.491/2017 alterou o Código Penal Militar e colocou situações especiais que os crimes cometidos contra civis serão levados aos Tribunais Militares, são elas:

Art. 9º [...]

II - os crimes previstos neste Código e os previstos na legislação penal, quando praticados:

[...]

§ 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto:

I – do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa;

II – de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante; ou

III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal e na forma dos seguintes diplomas legais. (BRASIL, 2017)

A lei foi batizada pelas organizações defensoras dos direitos humanos como “licença para matar” antes mesmo do início da decretação da intervenção e de seus impactos, pois confere ao militar o foro

privilegiado da Justiça Militar. De acordo com o entendimento de muitos juristas, a lei seria incondicional, pois a Constituição Federal dispõe claramente que crimes contra a vida devem ir para o Tribunal do Júri.

Ainda em relação à constitucionalidade da Intervenção, também foram alvo de questionamento os meios utilizados para a decretação da Intervenção que, inclusive, resultou em uma ação cautelar perante o Supremo Tribunal Federal com Mandado de Segurança nº 35.537, impetrado pelo então Deputado Federal Ivan Valente, a fim de paralisar a tramitação na do projeto de decreto legislativo resultante do encaminhamento do então Presidente da República Michel Temer.

Dentre as alegações feitas na ação cautelar, estava o fato de que o decreto de intervenção encaminhado pelo Presidente não continha a manifestação prévia dos Conselhos da República e de Defesa Nacional, logo, estaria contrariando os artigos 90 e 91 da Constituição Federal e, ainda, alegou que a mensagem presidencial não possuía clara motivação da necessidade da Intervenção (STF, 2018). Por fim, ainda alegou que não haveria sido realizada a análise e a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, conforme dispõe o Regimento Interno da Casa Legislativa.

O Mandado de Segurança foi distribuído ao Ministro Celso de Mello que, de plano, julgou improcedente o pedido. Inicialmente, sustentou a tese no sentido de reafirmação em relação à discricionariedade do Presidente para propor a intervenção, *in verbis*:

O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta e que se submete, por isso mesmo, ao seu exclusivo juízo político, revelando-se, por tal razão, insuscetível de apreciação, quanto à oportunidade, à necessidade, à utilidade ou à conveniência dessa extraordinária medida, pelo Poder Judiciário. (BRASIL; STF, 2018)

Ainda, no que tange à manifestação do Conselho Nacional da República e do Conselho de Defesa Nacional, Celso de Mello afirmou no momento de julgamento, ainda que em caráter meramente opinativo e consultivo, que ambos já haviam se manifestado favoravelmente à intervenção. No tocante ao momento da manifestação, o Ministro deliberou que não há exigência constitucional de que tal manifestação fosse feita a priori, ou seja, não necessariamente deve ser feita em momento anterior à decretação formal da intervenção.

Finalmente, referente à ausência de análise pela Comissão de Constituição e Justiça e Justiça, o relator esclareceu que a não aplicação das normas regimentais da Câmara dos Deputados se deu devido à impossibilidade do pronunciamento pela não instalação das Comissões Permanentes até a data de encaminhamento do decreto pelo Presidente.

3.1 O CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

O Decreto 9.288 de 16 de Fevereiro de 2018 dispôs que o objetivo da intervenção federal era pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 34, inciso III da Constituição Federal. Especificamente, o grave comprometimento da ordem pública seria o estado crítico da segurança pública no Estado, como regula o próprio Decreto interventivo ao restringir a atuação do interventor ao controle operacional de órgãos estaduais apenas de segurança pública. Desta forma, é necessário que se faça uma breve contextualização da segurança pública na unidade federativa em questão para que se entenda em que contexto, para que seja feita a análise da necessidade intervenção e também mensurado o impacto em números após o fim da medida interventiva.

Todos os dados utilizados no presente trabalho são elaborados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), uma autarquia vinculada diretamente à Vice-Governadoria do Estado, que foi criada pela Lei nº 3.328, de 28 de Dezembro de 1999 e que tem como objetivo produzir informações e disseminar as pesquisas e análises a fim de proporcionar a implementação de políticas públicas de segurança mais eficazes e com maior participação social. Todos os estudos disponibilizados são provenientes de registros de ocorrência da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro, fornecidos pelo Departamento Geral de Tecnologia da Informação e Telecomunicações da Polícia Civil (DGTIT/PCERJ). Ademais, serão utilizadas as Estatísticas Gerais de Segurança Pública da Base de Dados, elaboradas pelo ISP e, especificamente, o estudo “Segurança Pública em Números 2018” (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO; ISP, 2018) que abarca a evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no estado do Rio de Janeiro de 2003 a 2018.

A Constituição Federal ao assegurar o direito à vida digna, também assegura a higidez e a incolumidade, que, conseqüentemente, só podem ser plenamente atingidas com a eficácia da segurança pública que deve ser provida pelo ente estatal. Ainda, o Estado deve não apenas garantir a segurança de cada cidadão, mas também criar um ambiente que evite ao máximo o uso do meio repressivo para se manter a ordem pública, já que o bem-estar social constante da população deve ser o objetivo final da segurança estatal. Isto posto, o presente trabalho se aterá aos crimes cometidos contra a vida, logo, excluindo-se os indicadores de crimes patrimoniais, focando exclusivamente no indicador Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) que compreende à soma das vítimas de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio), lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção de agente do estado.

Ademais, também será utilizado o estudo “Panorama das apreensões de Drogas no Rio de Janeiro 2010-2016” também elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, visto que o Estado sofre com o crime organizado que influencia diretamente no cotidiano da população economicamente vulnerável.

3.2 O TRÁFICO DE DROGAS E OS INDICADORES DE LETALIDADE VIOLENTA

O tráfico de drogas ilícitas na cidade do Rio de Janeiro não se trata de um problema recente já que na primeira metade do século XX já havia a comercialização de tais substâncias (SOUZA, 1996, p. 443 apud MARINO, 2001).

Naquele momento, tal comércio era focado principalmente na disseminação da cannabis, uma substância relativamente leve e de preço acessível às demais camadas da sociedade, sendo assim, não causou grandes impactos no cotidiano carioca. Contudo, a partir da década de 80 houve um crescimento desenfreado da comercialização das substâncias ilícitas de maior potencial psicoativo, como a cocaína. A substância, que naquele momento era restrita às camadas mais abastadas da sociedade, passou a ser comum entre a população economicamente mais vulnerável, um fenômeno chamado de “democratização da cocaína” (MARINO, 2001). Após a transição entre as substâncias, devido ao alto valor lucrativo da cocaína, houve a criação de uma estrutura que fosse capaz de garantir a difusão e a reprodução da droga com a segurança e defesa necessária contra

a repressão estatal, o tráfico organizado. Décadas depois, o crescimento contínuo atingiu o ápice do aumento no ano de 2009, sendo assim, em 2015 ocorreram mais de 13 mil ocorrências por tráfico, o que representa mais de mil casos por mês ou 38 por dia, (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO; ISP, 2016).

Durante a dominação do tráfico no Estado do Rio de Janeiro, principalmente nas comunidades, a população se fez cada vez mais refém, logo, para que seja compreendido o contexto criminal e as consequências do tráfico no Estado, serão inicialmente analisados os dados dos anos de 2015, 2016 e 2017 – anteriormente à intervenção federal de 2018 – referentes aos crimes de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio), lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção de agente do Estado.

No ano de 2015, foram contabilizadas 5.010 mortes por letalidade violenta no mês de novembro, o que compreende uma queda de 12% em relação ao mesmo período do ano anterior, atingindo seu ápice de mortes no mês de janeiro com 516 mortes. Já no ano de 2016, foi constatado um aumento de 25% nos índices de letalidade violenta se comparados ao ano de 2015, ou seja, 1.252 pessoas a mais foram mortas, totalizando 6.262 mortes ao fim de dezembro. O ápice das mortes por letalidade foi atingido no mês de dezembro. Por fim, no ano de 2017, os índices continuaram subindo progressivamente, atingindo um crescimento de 7,8%, ou seja, 487 mortes a mais do que o mesmo período no ano anterior. O ápice das mortes foi atingido no mês de março de 2017, totalizando 655 mortes mensais e ao fim de dezembro 6.749 mortes anuais. (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, s.d.)

Sendo assim, é claro o progressivo aumento nos índices dos crimes de letalidade violenta no Estado do Rio de Janeiro, ainda que o estado seja a unidade da federação que mais invista na pasta. Contudo, mesmo diante do aumento dos índices de criminalidade no estado, a necessidade da intervenção foi muito questionada por entidades defensoras dos direitos humanos, pelos movimentos sociais e até mesmo pelas forças policiais e pelas forças armadas. O próprio Ex-General do Exército Eduardo Villas Boas após participar de uma audiência pública no Senado ainda em 2017, se opôs publicamente sobre a atuação das Forças Armadas em ações de segurança pública realizada na comunidade da Maré, no Rio de Janeiro, conforme matéria da Agência Brasil (BRITO, 2017):

Um dia me dei conta. Os nossos soldados atentos, preocupados – são vielas –, armados. E passando crianças, senhoras, eu pensei:

Estamos aqui apontando arma para a população brasileira. Nós somos uma sociedade doente. E lá ficamos 14 meses. Do dia em que saímos, uma semana depois tudo havia voltado ao que era antes. Então, temos que realmente repensar esse modelo de emprego, porque é desgastante, perigoso e inócuo.

Ainda, no estudo “Circuito de Favelas por Direitos - Relatório 2018” realizado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro também são questionadas as justificativas de implementação da intervenção, visto que o índice das mortes violentas no Rio eram inferiores se comparadas às de outras unidades federativas e se levado em consideração que o Estado do Rio de Janeiro já se encontrava em certa estabilidade nos índices, se comparados com o crescimento expressivo na última década.

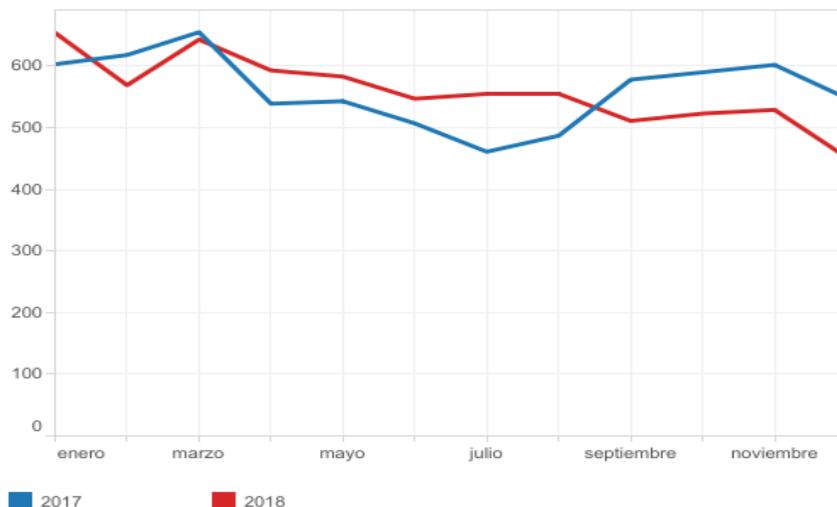
3.2 A INTERVENÇÃO FEDERAL EM NÚMEROS E A ANÁLISE SOBRE A SUA EFICÁCIA

Em termos práticos, a instauração da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, basicamente, tratava-se de um investimento na ampliação do aparato bélico diante de um ambiente já amotinado e, levando em consideração o contexto daquele momento, a ação apresentava um grave risco de aumentar a letalidade entre os confrontos das entidades criminosas e estatais. Sendo assim, para que sejam analisados os impactos após o fim da Intervenção, serão utilizados os mesmos indicadores do subcapítulo anterior, para que seja feita uma comparação equânime.

Próximo ao fim da Intervenção Federal, em dezembro de 2018, o indicador de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) totalizou 6.714 mortes enquanto em dezembro de 2017, período inferior ao uso das Forças Armadas nas ações de segurança pública, o mesmo indicador totalizava 6.749.

Gráfico 1 Comparativo de Letalidade Violenta entre anos de 2017 e 2018

Comparativo entre anos - Letalidade violenta



Fonte: Instituto de Segurança Pública, s.d.

Ou seja, após 1 ano do uso das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro e altos investimentos monetários, houve a diminuição de 1% no número de mortes referentes aos crimes de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio), lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção do agente estatal, totalizando exatamente apenas 35 mortes a menos que no período anterior à intervenção. Ademais, houve o aumento de 36% das mortes causadas por agente estatal, ou seja, houve 407 mortes a mais de civis causadas por militares durante o exercício da profissão do que dezembro de 2017, anterior à Intervenção. Ressalta-se que, de acordo com o estudo “Segurança Pública em Números 2018” (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO; ISP, 2018) as mortes por intervenção do estado atingiram o patamar mais alto da série histórica, visto que estes foram responsáveis por 23% do indicador de letalidade violenta.

Em relação ao investimento empregado na Intervenção Federal, de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018), foram empregados 1,2 bilhão para o efetivo de militares das Forças Armadas atuantes no território estadual. No mesmo ano, de acordo com informações do Portal da Transparência publicadas pelo jornal Globo em 2018, o Rio de Janeiro era o sexto estado que mais investia por renda per capita em Segurança Pública e, após a intervenção federal, de acordo com o Portal da Transparência do

Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2019 os investimentos na área somaram aproximadamente 11,5 bilhões (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2019). Sendo assim, é possível constatar que o montante empregado na Intervenção é irrisório se comparado ao investimento feito anualmente pelo governo estadual que, inclusive, ainda não é suficiente para o combate ao crime organizado na cidade, devido à má distribuição do recurso disponível.

4. DOS DESAFIOS ÀS SOLUÇÕES: MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

Não diferente do restante do país, o uso da verba destinada à Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro é bastante questionada, principalmente se analisado o montante destinado ao setor anualmente. Em breve análise aos investimentos no ano de 2017, período anterior à Intervenção Federal, de acordo com o Portal da Transparência do Rio de Janeiro, seria empregado cerca de R\$8,2 bilhões no setor de Segurança Pública, contudo, destes, apenas 1% seriam utilizados para investimentos na área, sendo previstos que apenas R\$ 5.000,00 seriam destinados à inteligência policial. (BIANCHI, 2017) Sendo assim, o orçamento deste ano ficou 30% menor que o de 2016, C 10,5 bilhões, graças ao reforço de R\$ 2,9 bilhões recebido do Governo Federal devido aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

Ainda com a redução do montante destinados à área da segurança, trata-se de um alto valor, contudo, quase todo o empenho é destinado para os salários de cerca de 60 mil agentes, aposentados e pensionistas. No ano de 2007, os gastos com Segurança no Estado somaram R\$ 4,35 bilhões e as despesas com pessoal totalizaram 46% desse valor, ou seja, cerca de R\$ 2 bilhões, enquanto os investimentos compreendiam a 1,29% da renda, cerca de R\$ 56,24 milhões. Dez anos depois, as mesmas despesas somam R\$ 9,9 bilhões, sendo que somente com a folha de pagamento foi consumido R\$ 8,23 bilhões (83% do total destinado ao setor) e os investimentos se restringiam à apenas R\$ 13,4 bilhões (0,14% do total destinado), sendo o último o percentual mais baixo da série histórica em dez anos. (CONGRESSO EM FOCO, 2018)

Conforme ensina o diretor do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (InEAC) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Lenin Pires, o intenso gasto com pessoal colabora para

a cultura do enfrentamento nas corporações, já que tem se priorizado o patrulhamento e não soluções tecnológicas para as ações de prevenção e contenção do crime organizado. Diante de tal realidade, de acordo com o anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública do Rio de Janeiro de 2015, o Rio de Janeiro ocupava a última posição do ranking de gastos com informação e inteligência policial no país, destinando apenas R\$ 21.641,15 para o setor.

Diante de tais realidades, é necessário que medidas efetivas sejam implementadas, pois a violência estrutural do Rio de Janeiro não será resolvida com ações de curto prazo, conforme ensina Isabel Figueiredo, ex-diretora da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e representante Fórum Brasileiro de Segurança Pública em matéria para o Congresso em Foco (SANTOS, 2018):

A gente fica tentando achar soluções mágicas para dar respostas imediatas, e não tem. O que a gente consegue, no máximo, é ter algumas medidas para aprimorar questões que, eventualmente, vão surgir, vão surtir alguns efeitos, mas que não vão atacar o cerne da questão, porque o cerne da questão é, efetivamente, de médio a longo prazo.

Ainda, Isabel argumenta que o problema da Segurança Pública é um problema eminentemente de gestão, logo, a intervenção deveria ser realizada por gente especializada na temática e não por um corpo de combate direto na linha de frente contra o tráfico, já que trata-se de uma efêmera resolução do problema, como já afirmou o próprio Ex-General do Exército Braga Neto sobre as Garantias da Lei e da Ordem realizadas no Estado, conforme matéria da Agência Brasil (BRITO, 2017) “[...] E lá ficamos 14 meses. Do dia em que saímos, uma semana depois tudo havia voltado ao que era antes. Então, temos que realmente repensar esse modelo de emprego, porque é desgastante, perigoso e inútil”.

Diante de todo o exposto, é clara a necessidade de que seja feita uma nova política de divisão dos recursos das unidades federativas destinados à Segurança Pública, a qual deve incluir principalmente a revisão dos gastos com folha de pagamento e previdência de servidores inativos, já que é o maior dispêndio dentro do setor. Sendo assim, conforme concluído pelo estudo “O Novo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) - Questões sobre Financiamento da Segurança Pública” realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), é necessário que a União atue diretamente dispor sobre a lógica de distribuição e utilização dos recursos empenhados, estabelecendo diretrizes claras que possam

nortear as ações dos entes federados. Um exemplo de tal ação foi o SUSP e a criação de um ministério responsável pelo tema, visto que em governos anteriores – e atualmente – a pauta é discutida no âmbito do Ministério da Justiça. Logo, a Segurança Pública trata-se de uma pauta estatal e não governamental, devendo ser planejada a longo prazo, para que efetivamente seja criada uma arquitetura que defina e organize as competências e atribuições das diferentes instituições da pauta presentes em todo o território nacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se ateve inicialmente a ilustrar a intervenção federal no ordenamento jurídico brasileiro e, principalmente, analisar o pioneirismo da aplicação do instituto por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018 e sua constitucionalidade. Posto isto, embora revestido de controvérsias e inseguranças jurídicas, foi possível concluir que, de acordo com as disposições da Constituição Federal e com a interpretação do Ministro Celso de Mello, o Decreto é constitucional e, consequentemente, a Intervenção também.

Em segundo plano, a pesquisa tinha como objetivo a análise da eficácia da Intervenção Federal para o combate do crime organizado e da crise da Segurança Pública. Para isso, inicialmente, foram utilizados dados do Instituto de Segurança Pública e especificamente o indicador Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) para que fosse mensurado a eficácia das Forças Armadas atuantes para evitar o número de crimes contra à vida. Assim sendo, foi concluído que a atuação das Forças Armadas trouxe irrisória diminuição no número de crimes violentos, já que ao fim de 2017 totalizava 6.749 mortos e, ao fim da Intervenção Federal, em dezembro de 2018, o número chegou a 6.714 mortes, ou seja, apenas 35 mortes a menos que anteriormente à atuação federal no Estado do Rio de Janeiro. Além do mais, foi constatado o aumento em 36% das mortes causadas por agentes do estado, o que reflete claramente uma política de combate direto, sem estratégia e planejamento, atingindo o número mais alto na série histórica realizada pelo Instituto de Segurança Pública.

Ainda em análise da efetividade da medida excepcional, também foram utilizados dados do Portal da Transparência para que fosse analisada a viabilidade econômica dos recursos financeiros empregados na Intervenção. Após estudo, foi concluído que embora o valor investido seja

muito inferior aos investimentos anualmente realizados pelo governo estadual, a medida não possui um custo benefício razoável, se considerado os resultados supracitados, a fragilidade constitucional gerada pelo emprego de forças militares em funções conferidas às unidades federativas e os direitos fundamentais violados diante da inexperiência dos órgãos de defesa em policiamento ostensivo.

Diante dos resultados obtidos, o presente trabalho se faz importante para o entendimento do instituto constitucional até então inédito na história brasileira e também para que entenda as ações empregadas na segurança pública que não obtiveram êxito ou então custo-benefício razoável, a fim de que estas sejam evitadas e, ainda, propõe-se meios de resolução de conflitos a médio e longo prazo, claramente mais eficazes para o combate ao crime organizado. Contudo, ressalta-se que o estudo limitou-se nos estudos dos crimes contra a vida, em atendimento ao princípio constitucional do Direito à Vida, logo, não foram considerados os índices relativos aos crimes patrimoniais, já que os direitos fundamentais devem se sobrepor a qualquer interesse capitalista. Sendo assim, pensando em outras perspectivas, o estudo pode ser levado de base para estudiosos da administração pública, para que a análise possa ser feita de forma genérica, utilizando-se de outros indicadores criminológicos.

Finalmente, diante das considerações obtidas, a presente pesquisa foi motivada diante da consciência dos direitos fundamentais das populações vulneráveis do Rio de Janeiro que são diariamente violados pelas forças de policiamento, devido à cultura do enfrentamento direto incutido nas gestões administrativas de Segurança Pública. O instrumento da pesquisa por si só, deve ser instrumento de emancipação social, logo, espera-se que todo o empenho intelectual utilizado nesta pesquisa possa ser utilizado para o avanço das políticas de segurança pública focadas nos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Regime jurídico do critério público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

BIANCHI, Paula. Rio: menos de 1% do dinheiro da Segurança vai para investimentos na área. **Notícias Uol**, 2017. Disponível em: [https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/19/rio-destaca-menos-de-1-do-orcamento-de-seguranca-publica-para-investimentos.htm#:~:text=O%20Rio%20C3%A9%20o%20segundo,R%24%2012%2C5%20bilh%C3%B5es](https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/19/rio-destaca-menos-de-1-do-orcamento-de-seguranca-publica-para-investimentos.htm#:~:text=O%20Rio%20C3%A9%20o%20segundo,R%24%2012%2C5%20bilh%C3%B5es.). Acesso em: 03 out. 2020.

BILAC FILHO, Francisco Moreira. **A intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Poder Executivo, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília, DF: Poder Executivo, [2018] [Revogado]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9288&ano=2018&ato=4dag3aq5UeZpWTddc>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Brasília, DF: Poder Legislativo, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Intervenção Federal nº 5.050-2 SP**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 06 de março de 2008. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=523295>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Intervenção Federal 90 GO**. Relator: Min. Moreira Alves, 08 de outubro de 1986. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/725176/intervencao-federal-if-90-go?ref=feed>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 00210419/160**. Relator: Min. Celso de Mello, 16 de julho de 1991. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85407>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 35.537 DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS35537liminar.pdf>. Acesso em: 03 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 584-8**. Relator: Min. Celso de Mello, 13 de abril de 1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86393>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRITO, Débora. Comandante do Exército diz que uso de militares em segurança é "perigoso". **Agência Brasil**, 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-06/comandante-do-exercito-diz-que-uso-de-militares-em-seguranca-e-perigoso>. Acesso em: 03 set. 2020.

CONGRESSO EM FOCO. Em dez anos, investimento em segurança no Rio de Janeiro foi reduzido a quase zero. **Congresso em foco**, 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/em-dez-anos-investimento-em-seguranca-no-rio-de-janeiro-foi-reduzido-a-quase-zero/>. Acesso em: 03 out. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Ações decorrentes da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro na área de segurança pública. **Portal da Transparência**, 2018. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/00QS-acoes-decorrentes-da-intervencao-federal-no-estado-do-rio-de-janeiro-na-area-de-seguranca-publica---decreto-n-----de----de-fevereiro-de----->. Acesso em: 03 set. 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. v. 4.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Circuito de Favelas por Direitos**. Relatório 2018. Rio de Janeiro: DPU, 2018. Disponível em: http://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Relato%CC%81rio_Final_Circuito_de_Favelas_por_Direitos_v9.pdf. Acesso em: 03 set. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Disponível em https://forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf. Acesso em: 03 out. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **O novo Sistema Único de Segurança Pública**: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Estudo-sobre-Financiamento-v6.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Orçamento Temático – Segurança. **Portal Transparência**, 2019. Disponível em: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/OrcamentoTematico/SegurancaPublica?_afRLoop=13131719715362577&_afWindowMode=0&_afWindowId=z169etvz&_adf.ctrl-state=lv7cp63b_235. Acesso em: 03 out. 2020.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Panorama das apreensões de drogas no Rio de Janeiro 2010 – 2016**. Rio de Janeiro: ISP, 2016. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/SiteEsp/RelatorioDrogas2016.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Segurança Pública em Números 2018**. Rio de Janeiro: ISP, 2018. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegurancaemNumeros2018.pdf. Acesso em: 03 set. 2020.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Dados. **ISP**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br>. Acesso em: 03 out. 2020.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARINO, Leonardo Freire. O Tráfico de Drogas na Cidade do Rio de Janeiro. *In: 8º Encontro de Geógrafos da América Latina 2001*. Santiago de Chile: Cambios, Persistencia y Crisis de La pobreza en latinoamerica, 2001. p. 116-127. Disponível em: <http://observatoriageograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/02.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis, 1748**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Humberto Peña de. Do processo interventivo, em tema de Estado Federal: considerações em torno de aspectos estruturais dos institutos da intervenção federal, nos Estados e Distrito Federal, e da ação direta de inconstitucionalidade interventiva. *In: CÂMARA, Alexandre Freitas. Acesso à justiça*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da. **Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 1984.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

RIBEIRO, Fávila. **A intervenção federal nos Estados**. Fortaleza: Jurídica, 1960.

SANTOS, Giselle. Fórum Brasileiro de Segurança Pública sugere alternativas à intervenção militar no Rio. **Congresso em foco**, 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/nao-ha-solucao-em-curto-prazo-no-rio-avalia-forum-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 03 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Deputado pede retirada de pauta de decreto de intervenção federal no RJ. **Notícias STF**, 2018. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370019>. Acesso em: 03 set. 2020.

VALENTE, Jonas. Intervenção federal levanta polêmicas jurídicas, alertam professores de direito. Especialistas criticam "natureza militar" do interventor e vigência. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/intervencao-federal-levanta-polemicas-juridicas-alertam-professores-de>. Acesso em: 03 out. 2020.