

A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro: motivações e repercussões político-sociais e econômicas

Diego Santos Vieira de Jesus¹

Resumo: Em fevereiro de 2018, o Senado Federal aprovou o Decreto N°. 9.288, do dia 16 dos mesmos mês e ano, assinado pelo Presidente da República Michel Temer. O decreto determinava a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Os objetivos são examinar por que o Presidente da República decidiu assinar o decreto em questão e investigar as repercussões político-sociais e econômicas da intervenção. Com base em Pinto Filho (2002), aponta-se que a intervenção, prevista nos artigos 34 e 36 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visava a conter o comprometimento da ordem pública em face do agravamento da violência, num quadro de acirramento das crises política e econômico-financeira. Utilizando a metodologia qualitativa da análise de conteúdo, as categorias mobilizadas foram 1) a juridicidade da intervenção federal; 2) as suas motivações; 3) as suas repercussões. Os resultados apontam que se buscava com a intervenção a criação de um sistema mais robusto de segurança social, com coordenação mais estreita entre forças de segurança, capacidade operacional maior e inteligência integrada. Porém, os resultados na contenção da violência foram limitados, de forma que as repercussões foram a manutenção da descrença de grande parte da população em relação às forças de segurança e a queda da reputação internacional do Estado. Conclui-se que, para a contenção do comprometimento da ordem pública, as ações devem transcender a segurança pública e alimentar a percepção de coesão social no Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Decreto N°. 9.288; intervenção federal; Rio de Janeiro; juridicidade; segurança pública

¹ Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio e professor e pesquisador do Programa de Mestrado Profissional em Gestão da Economia Criativa da ESPM-Rio. É coordenador do Laboratório de Cidades Criativas da mesma instituição. ESPM-Rio. E-mail: dvieira@espm.br

Title: The federal intervention in the State of Rio de Janeiro: political, social and economic motivations and repercussions

Abstract: In February 2018, the Federal Senate approved Decree No. 9288, signed by President Michel Temer, which determined the federal intervention in the State of Rio de Janeiro. The aims are to examine why the President of the Republic decided to sign such Decree and investigate the political, social and economic repercussions of the intervention. Based on Pinto Filho (2002), it is argued that the federal intervention, foreseen in articles 34 and 36 of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, aimed to contain the impairment of public order in the light of the aggravation of violence in the federal state, in a context of the intensification of political and economic-financial crises. In the qualitative methodology of content analysis, the categories used were 1) the legality of federal intervention; 2) its motivations; 3) its repercussions. The results point out that the intervention sought to create a more robust social security system, with closer coordination between security forces, greater operational capacity and integrated intelligence. However, the results in the containment of violence were limited, so that the repercussions were the maintenance of the disbelief of a large part of the population in relation to the security forces and the fall of the international reputation of the federal state. It is concluded that, to contain public order impairment, actions must transcend public security and nurture the perception of social cohesion in Rio de Janeiro.

Keywords: Decree No. 9288; federal intervention; Rio de Janeiro; legality; public security

1. Introdução

Em fevereiro de 2018, o Senado Federal aprovou o Decreto N°. 9.288, no dia 16 dos mesmos mês e ano, assinado pelo presidente Michel Temer, que determinava a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2018). De acordo com o Decreto, o presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, caput, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, deliberou que tal intervenção seria realizada até 31 de dezembro de 2018 e se limitava à área de segurança pública, a qual saía da esfera estadual para a federal, com comando militar até

a data prevista. Foi nomeado como interventor militar – que ficava subordinado ao Presidente da República e não estava sujeito às normas estaduais que conflitassem com as medidas necessárias à execução da intervenção – o General do Exército Walter Braga Netto, que liderava o Comando Militar do Leste (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo). Com isso, o secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Roberto Sá, entregou o cargo (ROSSI, 2018). Braga Netto poderia requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado, necessários à consecução do objetivo da intervenção, e requisitar a quaisquer órgãos civis e militares federais os meios necessários para a realização desse objetivo (BRASIL, 2018). Com a determinação da intervenção e o início de sua realização no início de 2018, muito se questionou acerca da juridicidade da iniciativa e das suas motivações, bem como das suas repercussões para a sociedade fluminense e o próprio país.

Os objetivos do artigo são examinar por que o Presidente da República decidiu assinar o Decreto Nº. 9.288, que estabeleceu a intervenção federal no Estado, e investigar as repercussões político-sociais e econômicas da intervenção em âmbitos nacional e mundial. Com base no referencial teórico de Pinto Filho (2002) acerca da intervenção no contexto do federalismo brasileiro, o argumento central aponta que a intervenção federal, prevista nos artigos 34 e 36 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visava, no caso do Estado do Rio de Janeiro, a conter o comprometimento da ordem pública em face do agravamento da violência no Estado desde a segunda metade de 2017, num quadro de acirramento das crises política e econômico-financeira no Estado. Argumenta-se que se buscava, com tal intervenção juridicamente embasada, a criação de um sistema mais robusto de segurança social, com coordenação mais estreita entre as forças de segurança, capacidade operacional maior e inteligência mais integrada. Entretanto, os resultados da intervenção na contenção do quadro de violência no Estado do Rio de Janeiro foram limitados, de forma que as repercussões da intervenção foram a manutenção da descrença de grande parte da população em relação às forças de segurança atuantes no Estado e a queda da reputação internacional do Estado do Rio de Janeiro, em especial de sua capital, o que se mostrou prejudicial para a injeção de investimentos estrangeiros na economia e o turismo.

Quanto às considerações metodológicas do artigo, cabe ressaltar que os dados utilizados no estudo foram coletados a partir da pesquisa documental – em especial na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, e no Decreto Nº. 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Foram também consultadas fontes oficiais de dados acerca da intervenção federal, como o

site do governo do Estado do Rio de Janeiro, e publicações digitais de notícias e relatórios de entidades especializadas em índices e ranqueamento territoriais. A análise desses dados foi feita qualitativamente a partir da análise de conteúdo, com a categorização dos dados coletados e a interpretação sistemática das informações encontradas (VERGARA, 2012). No caso, as categorias de análise foram estruturadas em torno de três elementos: 1) a juridicidade da intervenção federal; 2) as motivações da intervenção; 3) as repercussões da intervenção. As próximas seções estão organizadas de acordo com essa categorização.

2. A juridicidade da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro

Em termos do debate teórico-conceitual em torno do conceito de “intervenção”, pode-se dizer que o federalismo mostra-se embasado na autonomia das entidades que compõem o Estado federal, sendo a ideia de autonomia entendida como a capacidade de ação dentro de limites definidos previamente. A intervenção vai numa direção contrária à autonomia, na medida em que pressupõe a interferência de uma entidade federativa em outra, o que pode conduzir à invasão da esfera das competências constitucionais atribuídas a Estados da federação e municípios (BITENCOURT, 2010; PINHO, 2016). Embora a regra geral aponte para a não-intervenção em entidades federativas por respeito à sua autonomia, os dispositivos que permitem a realização de uma intervenção são colocados como “limitações negativas”. Nesse sentido, a intervenção só se torna admissível a partir de hipóteses previstas na Constituição do Estado federativo (FERREIRA, 1996; JESUS, 2010).

Mello (2003) aponta que a intervenção é um instrumento essencial ao sistema federativo por auxiliar na estabilização da ordem normativa e assumir funções político-jurídicas variadas, como a efetividade de um vínculo federativo intangível, a manutenção do respeito à integridade territorial das unidades federadas, a promoção da unidade do Estado federal e a preservação da incolumidade dos princípios constitucionais proclamados. Por outro lado, Wermuth (2011) aponta que uma intervenção pode trazer consigo um mecanismo político repressivo, uma vez que a pressão pública vingativa pode recair sobre órgãos governamentais, e esses, por objetivos políticos, podem apoderar-se de um discurso punitivista a fim de responder a anseios populares. Com isso, tais órgãos podem buscar a tranquilização social diante de contextos adversos como a acentuação da criminalidade. No caso específico de intervenções na área de segurança pública, Zaffaroni (2007) coloca que é passada

a ideia, pelo Poder Público, de que a segurança poderá aumentar se forem potencializadas a punição aos marginalizados e a truculência policial, o que acaba por legitimar a violência direta e indireta, mesmo com relação àqueles que defendem esse tipo de rigidez para administrar a segurança pública. Nesse sentido, segundo Gomes e Yacobucci (2005), a punição àqueles considerados “inimigos do Estado” ocorre de acordo com a periculosidade, não a culpabilidade, de forma que eles são concebidos como objetos de coação, não como sujeitos de direitos, indo-se contra a dignidade da pessoa humana e a concepção do Estado Democrático de Direito. Problematisa-se, assim, até mesmo a noção de “ordem pública”, que pressupõe um estado de legalidade no qual as autoridades exercem suas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam. Tais autoridades podem extrapolar tais atribuições, e nem todos que a compõem são efetivamente entendidos como “cidadãos” pelo Poder Público.

No contexto do federalismo brasileiro, as hipóteses para uma possível intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal são colocadas no Capítulo VI, mais especificamente nos Artigos 34 e seguintes. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a União não deve intervir nos Estados nem no Distrito Federal a não ser que sejam necessários a manutenção da integridade nacional, a repulsão de uma ameaça estrangeira ou de uma unidade federativa em outra, a contenção do comprometimento da ordem pública, a garantia do livre exercício de qualquer Poder nas unidades federativas, a reorganização das finanças dessas unidades, a provisão de execução da lei federal ou da ordem e decisão judiciais e a segurança da observação dos princípios constitucionais (PINTO FILHO, 2002).

A intervenção pode ser decretada dependendo, no caso do artigo 34, de solicitação dos Poderes Legislativo ou Executivo coacto ou impedido ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se houver coação também em relação ao Judiciário. Ela também pode ser decretada em caso de desobediência à ordem ou decisão judiciária de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, bem como de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República e no caso de recusa à execução de lei federal. O decreto da intervenção a ser realizada deverá estabelecer a amplitude, o prazo e as condições de execução. Caso seja necessário, ele também nomeará o interventor e será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS, 2014).

A autonomia conferida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aos entes federativos e o respeito mútuo a essa autonomia fazem parte do pacto federativo, mas, de maneira excepcional, casos apresentados no Artigo 34 podem permitir à União intervir na autonomia dos Estados e do Distrito Federal. A medida, de natureza política, visa à manutenção da ordem constitucional ou à defesa do Estado, das finanças estaduais e do próprio princípio federativo, de maneira que a União não atua para defender seus próprios interesses, mas garantir que a federação não se dilua ou se torne inviável. Nesse sentido, uma intervenção federal à luz do interesse público, que não fira os pressupostos materiais e formais fixados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não afronta o Estado Democrático de Direito (PINTO FILHO, 2002; LEWANDOWSKI, 1994).

De acordo com o Artigo 84, inciso X, da mesma Constituição, o início de uma intervenção é uma prerrogativa indelegável do Presidente da República, que se coloca na posição de Chefe de Governo. Segundo o Artigo 36, parágrafo 1º., ele deve agir por decreto interventivo, que especifique a amplitude, o prazo suficiente para o restabelecimento da normalidade, as condições de execução – delineadas no próprio decreto, não na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – e a nomeação do interventor. O decreto não necessita de autorização nem do Congresso Nacional nem do Poder Judiciário. Ainda que a decretação de uma intervenção possa ser objeto de controle político por parte do Congresso ou de controle jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal, tal limitação pode ser realizada somente após a decretação da intervenção. A partir da data de publicação do decreto, o Congresso pode deliberar sobre a medida presidencial. Ele pode aprova-la por maioria simples, e a intervenção assim segue nos termos estabelecidos no decreto; porém, caso não a aprove, a intervenção deve ser interrompida imediatamente. Já o Judiciário não pode analisar o mérito da intervenção, uma vez que o ato tem natureza política, mas pode se manifestar caso os imperativos constitucionais não sejam respeitados (FONTANA, 2018).

Quanto ao interventor, não existe qualquer exigência legal sobre quem possa assumir tal posto, bastando apenas ser uma pessoa da confiança do Presidente da República, não necessariamente um militar. Cumpre lembrar que uma intervenção militar – caracterizada pela tomada de poder por parte das Forças Armadas – é inconstitucional; porém, uma intervenção federal pode ser liderada por militares – que estão subordinados ao Chefe do Executivo –, tendo em vista a função das Forças Armadas de garantir os poderes constitucionais e a defesa da pátria. Como o Presidente tem um conjunto de outras funções por ser o Chefe de Estado e de Governo, a nomeação

de uma pessoa de sua confiança faz-se necessária para que se possam cumprir as designações do decreto interventivo. Subordinado à Presidência da República, o interventor assume o controle provisório do escopo de atribuições no estado da federação, independentemente ou não do afastamento do Governador, até o término do cumprimento da missão prevista no decreto. Há a possibilidade de que sejam afastadas autoridades locais para que a União assuma provisoriamente a gestão do ente federativo (PINTO FILHO, 2002).

A intervenção pode ser total ou parcial, ou seja, pode ser focada em todas ou somente algumas das atribuições do Executivo. Durante a intervenção federal – bem como durante o estado de sítio e o estado de defesa –, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não pode ser emendada a fim de se manter a estabilidade jurídica do Estado, ainda que seja permitida a apresentação de propostas de emendas ao Congresso. Além disso, os direitos e as garantias individuais dos cidadãos não são afetados por ocasião de uma intervenção federal, uma vez que ela incide apenas sobre a autonomia do ente federativo. Caso alguma autoridade afronte esses direitos e garantias, ela pode responder pelos seus atos, bem como a União (FONTANA, 2018).

O Decreto Nº. 9.288 estabelecia que o interventor passava a ter total poder para gerir a segurança pública fluminense, controlando a Polícia Civil, a Polícia Militar, os bombeiros e administração penitenciária. A intervenção federal de natureza militar – não uma intervenção militar, dada a inconstitucionalidade desta última – acabava alocando para as Forças Armadas uma nova atribuição: a segurança pública. Isso poderia prejudicar a execução de outras atividades de responsabilidade militar. Ao aprovar o decreto de intervenção federal, o Congresso Nacional abriu mão de realizar votações de matérias que alteravam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como a Reforma da Previdência. A mesma Constituição prevê que, durante vigência de uma intervenção federal, está vedada qualquer alteração constitucional no país. A intervenção federal nos Estados está prevista nessa Constituição, mas nunca tinha sido aplicada (ROSSI, 2018).

A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro – que foi parcial, uma vez que o governador não foi afastado do mandato, mas não teria autonomia sobre a segurança pública – estava baseada no decreto do Presidente da República, consubstanciado no Artigo 34, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“pôr termos a grave comprometimento da ordem pública”). A intervenção respeita o princípio federativo da autonomia do Estado do Rio de Janeiro, está sob responsabilidade do governo federal – uma vez que General Walter Souza Braga Netto está subordinado ao Presidente da República – e visa a atingir o ponto central da medida, o avanço do

crime organizado, de forma a não afetar os direitos fundamentais dos cidadãos. Michel Temer não convocou o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional para decretar a intervenção, alegando que ambos os órgãos são consultivos e não vinculam o Chefe do Executivo, dotado de competência privativa de presidir e convocar tais Conselhos (FONTANA, 2018). Entretanto, cumpre lembrar que há ações pendentes de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal que problematizam a constitucionalidade formal da decretação da intervenção federal. Nesse contexto, esses Conselhos foram ouvidos, porém a posteriori.

3. As motivações da intervenção federal

Como apontado acima, a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro visou a conter o comprometimento da ordem pública em face do agravamento da violência a partir da segunda metade de 2017. Tal agravamento mostra-se amplamente relacionado ao acirramento das crises política e econômico-financeira no Estado, de forma que a intervenção visaria a um sistema mais robusto de segurança social para uma coordenação mais estreita entre as forças de segurança e a ampliação da capacidade operacional e da maior integração da inteligência, segundo o ministro da Defesa Raul Jungmann (ROSSI, 2018).

As raízes dessas crises podem ser encontradas no aprofundamento da recessão econômica do Estado do Rio de Janeiro – aliada à retração nas atividades da indústria do petróleo e à queda da arrecadação –, que levou à pauperização crescente da população. Como coloca Wermuth (2011), a população economicamente hipossuficiente, ao ser abandonada pelo Estado nas dimensões social e econômica, pode buscar, por meio da delinquência, a satisfação das necessidades básicas e dos desejos de consumo e, conseqüentemente, de equiparação à população inserida no mercado no contexto da globalização econômica.

Na esfera política, esse quadro foi agravado com a corrupção disseminada pelo aparato político, evidente desde a prisão do ex-governador Sérgio Cabral Filho em 2016 no contexto da Operação Lava Jato, bem como de ex-secretários e cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas. A situação conduziu não apenas a problemas como a escassez de verbas para o pagamento de salários dos servidores estaduais, mas ao gradual colapso de programas do governo do Estado, como as Unidades de Pronto-Atendimento (UPAs) e, especialmente relevante para o contexto deste artigo, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) ao longo de 2017. Ainda que grupos de cidadãos tenham se

mobilizado politicamente diante de tal situação – inclusive por meio da realização de atos públicos realizados por toda a cidade do Rio de Janeiro, como funcionários públicos dos setores de educação e saúde em 2017 –, tal engajamento surtiu poucos efeitos políticos, pois esbarrou na permanência de coalizões políticas nos Poderes Executivo e Legislativo, que sinalizavam a falta de recursos para pagamentos de salários e de novos investimentos (O ESTADO DE S. PAULO, 2017).

A situação econômica e política desfavorável fez com que a criminalidade se disseminasse pelo Estado, de forma que áreas de engajamento dos cidadãos, como associações comunitárias, tivessem seu acesso bloqueado na disputa entre a Polícia e os criminosos. Ainda que as bases das UPPs continuassem nos locais onde foram instaladas, esses lugares foram sendo gradualmente reocupados por facções criminosas desde o fim dos Jogos Olímpicos de 2016. Diante da ausência de uma política específica para a segurança pública que englobasse também medidas preventivas em dimensões como educação e geração de emprego, o governo do Estado do Rio de Janeiro voltou a centrar-se no combate às drogas ao longo de 2017, que vitima principalmente a população negra e de baixa renda. As investidas contra traficantes trouxeram um cenário de interrupção do ensino público e privado e dos serviços do comércio nas regiões dominadas pelas facções (TRUFFI, 2017), como se viu na favela da Rocinha e nos seus arredores em setembro de 2017. A situação de violência disseminada dificultou a mobilização pública em comunidades atingidas pela guerra entre as forças do Estado e as facções criminosas. No primeiro trimestre de 2018, uma série de episódios de violência durante o Carnaval – em particular na cidade do Rio de Janeiro – influenciaram a tomada da decisão, pelo Governo Federal, de realizar uma intervenção no Estado do Rio de Janeiro, que trouxe uma modificação no tratamento da temática de segurança pública, diante da tentativa oficial de se recuperar a estabilidade da ordem pública no Estado.

Dentre os problemas visíveis durante essas crises, cabe destacar o agravamento do desemprego e o aumento geral do preço dos produtos, em grande parte reforçado pelo maior índice de violência no Estado do Rio de Janeiro, particularmente em sua capital. Ainda que a indústria tenha conduzido a um desempenho positivo dos níveis de emprego no Brasil em 2017 em relação a 2016, o Rio de Janeiro foi a exceção nacional. Houve, até setembro de 2017, uma redução de 4.769 postos de trabalho no Estado, sendo a maior parte na capital (OTTA; TOMAZELLI, 2017). A análise do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho, apontou que o Rio de Janeiro foi o município no Estado que mais fechou vagas formais em 2017.

A crise do petróleo, o comprometimento de empreiteiras em casos de corrupção evidenciados após ações da Operação Lava Jato, o endividamento da Petrobras e a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro conduziram a um quadro alarmante, que levou ao fechamento de vagas e demonstrou uma crescente desarticulação das indústrias e prestadores de serviços existentes no Estado com suas vocações naturais, o que impactou negativamente o desenvolvimento tecnológico e econômico, a estabilidade econômica e os negócios existentes, bem como o nível de emprego. Segundo a Secretaria Municipal de Fazenda, a queda do número de empregos na cidade do Rio de Janeiro teve impacto direto na arrecadação de ISS, imposto municipal sobre serviços. A Prefeitura arrecadou R\$ 336 milhões a menos por meio do imposto em 2017, se comparado ao ano de 2016 (RODRIGUES, 2018).

No primeiro trimestre de 2018, o Brasil criou 61,1 mil empregos em fevereiro, 0,16% a mais do que em janeiro. A alta foi puxada pelo setor de serviços, com a criação de 65.920 novos postos de trabalho (0,39% a mais que no mês anterior). Esse é o melhor resultado para o mês desde 2016, de acordo com dados do Caged. Na visão do ministro do Trabalho Helton Yomura, os resultados confirmaram a recuperação econômica e a retomada dos empregos. Entretanto, neste mesmo período, saldos negativos em termos de geração de emprego ocorreram no Estado do Rio de Janeiro (-2.750), bem como em Alagoas (-10.698), Pernambuco (-7.381), Rio Grande do Norte (-3.570), Paraíba (-2.758), e Sergipe (-931) (BATISTA, 2018).

Os efeitos da reforma trabalhista já puderam ser identificados no período em foco. Em fevereiro, houve 11.118 desligamentos por meio de acordo entre empregador e empregado. O Estado do Rio de Janeiro teve 941 desligamentos e perdeu apenas para São Paulo (3.257), Paraná (1.214) e Minas Gerais (962). Na modalidade de trabalho intermitente, o Rio de Janeiro foi o segundo Estado que mais concentrou admissões (258), perdendo para São Paulo (816 postos). Tais admissões foram majoritariamente registradas nos setores de serviços, comércio, construção civil e indústria de transformação. Admissões em regime de trabalho parcial geraram nacionalmente um saldo positivo de 3.067 empregos, tendo o Rio de Janeiro gerado somente 348 no período em questão (BATISTA, 2018).

O quadro de crise generalizada que se abateu sobre o emprego no Estado do Rio de Janeiro evidencia a maior instabilidade econômica e o maior risco associado a negócios existentes, além de desfavorecer a geração de novos empreendimentos e desmotivar a criação de vagas de trabalho, inclusive nos setores relacionados às vocações do Estado. A fim de se tentar minimizar o agravamento

da miséria motivado por tal situação no âmbito do município do Rio de Janeiro, a Câmara Municipal vem discutindo desde o início do mês de abril de 2018 um projeto de lei que prevê que 3% do total de vagas de trabalho em obras e serviços públicos municipais sejam reservados para os moradores em situação de rua. A cota poderá beneficiar pessoas que estejam sendo assistidas por políticas da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Entretanto, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) apresentou argumentos contrários ao Projeto de Lei nº 207/2017 (EXTRA, 2018).

No que diz respeito à atividade comercial, o aumento da violência urbana levou ao crescimento dos preços de produtos. Segundo a Confederação Nacional do Comércio, de janeiro a agosto de 2017, houve um aumento de 30% no roubo de cargas nas vias expressas e de acesso à capital do Estado do Rio de Janeiro em relação ao mesmo período do ano anterior, de forma que o prejuízo do comércio com os produtos roubados foi repassado aos preços cobrados ao consumidor. O economista-chefe da Confederação Nacional do Comércio Fábio Bentes afirma que, nos últimos 10 anos, cerca de 6% da variação dos preços podem ser atribuídos ao roubo de cargas, o que gera um custo adicional para o varejista (G1, 2017).

O Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) – medido mês a mês pelo IBGE – aponta que o preço de produtos como a cebola subiu 25% em 12 meses. Se não fosse o agravamento da violência, o aumento seria menor. Tal situação também ocorre com produtos como café, farinha de mandioca, cerveja e a pescada. Dentre os setores que se mostram mais afetados pelos roubos, cabe citar os de material de construção e supermercado. Como os empresários e os comerciantes não desejam arcar com o prejuízo, a conta dos roubos de carga é repassada aos consumidores. O fruto do roubo muitas vezes é comercializado em locais clandestinos ou ilegais, o que motiva o desabastecimento e o aumento dos preços em estabelecimentos comerciais formais. Tal situação desestimula a aquisição de produtos no comércio formal. Além disso, as empresas começaram a fazer mais investimentos em segurança a fim de evitar prejuízos maiores, de forma que isso encarece o produto vendido ao consumidor em estabelecimentos formais (G1, 2017).

4. As repercussões da intervenção federal

No segundo semestre de 2018, é possível afirmar que os resultados da intervenção na contenção do quadro de violência no Estado do Rio de Janeiro foram limitados. Suas repercussões

principais foram não apenas a manutenção da descrença de grande parte da população em relação às forças de segurança atuantes no Estado, mas o declínio de sua reputação internacional, em especial de sua capital, o que se mostrou prejudicial para a injeção de investimentos estrangeiros na economia e o turismo.

Um mês após o início da intervenção no Rio de Janeiro, o Governo Federal ainda não havia definido quanto seria necessário para financiar as ações dos interventores, nem como os recursos seriam obtidos, reforçando a imagem de improviso da decisão (FOLHA DE S. PAULO, 2018). Em março de 2018, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.915/DF –, sustentando que a medida de intervenção adotada pelo Presidente da República, além de desproporcional e dispendiosa, possuía nítido caráter eleitoral, o que ia contra a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ademais, o partido alegava que o decreto acerca da intervenção fora editado sem justificativas e fundamentação suficientes e a especificação das medidas interventivas (STF, 2018).

As críticas ao cerceamento das práticas de participação social na formulação das políticas públicas do Rio de Janeiro intensificaram-se com o assassinato da vereadora do PSOL Marielle Franco e seu motorista Anderson Gomes, no bairro do Estácio, em março de 2018, homicídios ainda sob investigação no momento de elaboração do artigo. Defensora dos direitos das mulheres, da população LGBTQ+, dos negros e da população das favelas da cidade, Franco foi a quinta candidata mais votada para o cargo de vereador no município do Rio de Janeiro em 2016 e a segunda mulher mais votada ao cargo de vereadora em todo o país. Na Câmara Municipal, ela integrou uma comissão cujo objetivo era monitorar a intervenção federal no Rio de Janeiro e foi escolhida como sua relatora em fevereiro de 2018. Franco era crítica à intervenção federal, aos abusos policiais e às violações aos direitos humanos (ODILLA, 2018). A imprensa nacional e internacional destacou a morte de Franco como um “ataque direcionado”, com críticas à violência policial no Rio de Janeiro, e inúmeras manifestações populares ocorreram por todo o estado e o país (UOL, 2018). Evidencia-se o não-reconhecimento do Estado do Rio de Janeiro, por grande parte da população, como um lugar governado de forma eficiente. Até o momento de redação do artigo, a autoria e as causas do crime ainda não tinham sido reveladas pelas investigações.

A expectativa dos governos federal, estadual e do município do Rio de Janeiro era a de que os eventos presentes no Calendário Oficial Rio de Janeiro a Janeiro² pudessem contribuir para a geração de espaços presenciais e virtuais que estimulasse as conexões entre as pessoas, a cidade e o Estado; entretanto, para que tais conexões ocorressem, seria preciso primeiramente se estabelecer um ambiente de segurança e confiança para que moradores e turistas pudessem transitar e ir a tais eventos. Como comprovam os dados divulgados pela Firjan (2017), dentre os principais indicadores de criminalidade adotados pela Secretaria de Segurança Pública, divididos em três grandes grupos (crimes contra a vida, crimes contra o patrimônio e atividade policial), 2016 já tinha registrado aumento em todas as ocorrências, de forma que isso inibia a presença de frequentadores a eventos realizados pela capital e em outras cidades do Estado, em especial na parte da noite.

A situação de insegurança que prejudica o acesso a espaços presenciais onde se articulam as conexões entre as pessoas e o lugar manteve-se em 2017 e no primeiro trimestre de 2018. O Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro divulgou, em abril de 2018 – quando a intervenção federal já havia sido estabelecida –, que o mês de março do mesmo ano foi aquele com mais roubos de veículos registrados no Estado do Rio de Janeiro desde 1991. O número foi de mais de 5,3 mil roubos, 6% a mais do que os 5 mil de março de 2017. Na comparação entre o primeiro trimestre de 2017 e o primeiro trimestre de 2018, o aumento foi de 15%. Em face do agravamento do roubo de veículos, foi criado um grande esforço de combate ao roubo de veículos em vários pontos das Zonas Norte e Oeste da cidade do Rio de Janeiro e da região metropolitana, como municípios da Baixada Fluminense. A ideia era identificar os maiores pontos de crime, de acordo com o tipo de crime, identificar maior horário de concentração e focar o esforço policial naqueles locais. Além disso, o número de homicídios dolosos aumentou de 498 em março de 2017 para 503 em março de 2018, um aumento de 1% (G1 RIO, 2018). A sensação de insegurança pelos indivíduos dificulta o estabelecimento de conexões, reforçando a ideia de que o Estado do Rio de Janeiro era um espaço cada vez menos favorável à construção de vínculos entre as pessoas e delas com o Estado.

² Além dessas ações, os governos federal, estadual e municipal e a iniciativa privada lançaram, em setembro de 2017, o programa “Rio de Janeiro a Janeiro”, que abarca um calendário para realização de eventos na cidade durante 2018, com o objetivo de reverter a situação financeira e social grave que se observa no estado. A tentativa de alavancar o turismo mostrou-se uma das principais iniciativas visando ao aumento da arrecadação tributária e à exploração das vocações socioeconômicas da cidade e do estado do Rio de Janeiro (COELHO; RODRIGUES, 2017).

Os ganhos efetivos em termos de maior segurança para o estabelecimento de conexões, provenientes da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, ainda se mostravam limitados. A letalidade violenta no Estado caiu somente 1% entre os primeiros trimestres de 2017 e 2018: 1846 em 2017 e 1806 em 2018. O mês de março registrou 636, contra 655 no mesmo mês de 2017. Os homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial apresentaram queda de 11,4% em março no estado. Em 2018, foram registradas 109 mortes, 14 a menos do que o mesmo período do ano anterior. Entretanto, na cidade do Rio de Janeiro, houve aumentos expressivos de tal letalidade no período nas regiões da Rocinha, Ipanema, Leblon, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa, São Conrado e Vidigal (G1 RIO, 2018), em grande parte explicada pela guerra entre policiais e traficantes e entre grupos criminosos rivais nas favelas da Zona Sul da cidade.

Em 2017 e no primeiro trimestre de 2018, as referências ao Rio de Janeiro na mídia internacional mostraram-se predominantemente negativas, particularmente em veículos de maior relevância jornalística. Nos artigos e matérias publicados no The New York Times, no Los Angeles Times, no The Guardian e no Le Monde que continham a expressão “Rio de Janeiro” – tanto a cidade como o Estado –, os principais assuntos destacados em 2017 foram a situação crítica do sistema carcerário no Rio de Janeiro, os casos de corrupção denunciados pela Operação Lava Jato que envolveram políticos e personalidades locais (como o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha e o empresário Eike Batista), os protestos acontecidos no Estado contra o governo do presidente Michel Temer, o abandono das instalações esportivas após a realização dos Jogos Olímpicos de 2016, o envolvimento de autoridades responsáveis pela organização desses Jogos em casos de corrupção, a maior vulnerabilidade da população diante do aumento do controle de áreas do Estado por narcotraficantes e o aumento da violência contra a população LGBTI.

Já em 2018, os principais temas de matérias e artigos nesses meios de comunicação que tinham a expressão “Rio de Janeiro” eram a realização da intervenção federal na segurança do Estado do Rio de Janeiro após inúmeros casos de violência durante o Carnaval de 2018 e o assassinato da vereadora Marielle Franco e seu motorista Anderson Gomes, no bairro do Estácio, em março. As matérias chamaram atenção para as circunstâncias suspeitas em que tal assassinato ocorreu e as mobilizações populares em face da morte da vereadora, que era defensora dos direitos humanos e adotava posições críticas com relação a ações da intervenção federal no Estado.

A reputação internacional da capital do Estado do Rio de Janeiro foi amplamente comprometida com a permanência do quadro de comprometimento da ordem pública, mesmo com

a realização da intervenção federal. Em rankings produzidos por algumas consultorias internacionais até 2016, a cidade do Rio de Janeiro ocupava posições de destaque em termos de reputação (REPUTATION INSTITUTE, 2014). Entretanto, após os Jogos Olímpicos de Verão no mesmo ano, publicações produzidas por algumas instituições em 2017 provam que a reputação da cidade veio sendo gradualmente minada em termos sociopolíticos e econômicos. O Cities in Motion Index de 2017 coloca-a na 114ª posição em seu ranking de reputação, demonstrando-se o desempenho insatisfatório do Rio de Janeiro em termos de economia, capital humano, tecnologia e coesão social, sendo que este último se aproxima do nível mais baixo – e é justamente esse quesito o mais afetado pela manutenção do quadro de violência urbana. No ranking de cidades de todo o mundo, o Rio de Janeiro encontra-se abaixo de São Paulo (101ª. posição), mas na frente de outras capitais brasileiras, como Porto Alegre (117ª. posição), Curitiba (131ª.), Salvador (135ª.), Fortaleza (136ª.), Brasília (143ª.), Recife (151ª.) e Belo Horizonte (153ª.). Nos rankings de cidades de todo o mundo por categoria, o Rio de Janeiro ficou na 76ª. posição em governança; na 95ª. em planejamento urbano; na 75ª. em gestão pública; na 102ª. em tecnologia; na 90ª. em meio ambiente; na 60ª. em impacto internacional; na 170ª. em coesão social; na 43ª. em transporte; na 85ª. em capital humano; e na 155ª. em economia (IESE, 2017).

De acordo com o 2017 City RepTrek desenvolvido pelo Reputation Institute – um dos rankings de reputação de cidades mais renomados no mundo –, o Rio de Janeiro encontra-se na 52ª. posição, com a pontuação 59,6. Ele faz parte do grupo “Bottom 10 Cities”, as 10 cidades consideradas no relatório com as piores reputações. Nesse grupo, o Rio de Janeiro fica abaixo de Seul (66,7), Shanghai (66,4), Bangkok (65,1), Jerusalém (63) e Istambul (60,6), com a mesma pontuação de Nova Delhi (59,6) e abaixo de Cidade do México (57,1), Moscou (55,1) e Cairo (54,7). A pontuação do Rio de Janeiro fica bem abaixo daquelas de cidades que ocupam as cinco primeiras posições do ranking: Sydney (82,3), Copenhagen (81,5), Viena (79,8), Estocolmo (79,6) e Vancouver (79,2) (TRAD, 2017).

Segundo o 2017 City RepTrek, o Rio de Janeiro veio mantendo uma reputação estável desde 2011, apesar da expectativa de que a celebração de eventos esportivos relevantes – em especial os Jogos Olímpicos de Verão de 2016 – pudesse contribuir para o fortalecimento da reputação da cidade. Para o Reputation Institute, tais Jogos careceram de planejamento, e houve inúmeros problemas nas instalações dos atletas. A situação teria conduzido a um declínio na percepção da reputação internacional da cidade. Em 2017, a reputação da cidade teria retornado à normalidade, mas, na perspectiva do Reputation Institute, o Rio de Janeiro perdeu uma grande oportunidade de

“se mostrar para o resto do mundo”. Isso apontava que a celebração e a boa comunicação de eventos de grande porte poderiam fortalecer a reputação da cidade, mas era mais importante mostrar como se poderia construir um bom planejamento, em particular na área de segurança pública (TRAD, 2017). Entretanto, a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro não foi suficiente para alterar substancialmente o desempenho da cidade em tais rankings.

5. Considerações finais

Ainda que a juridicidade da intervenção federal no Rio de Janeiro na área de segurança pública seja clara em face da sua conformidade com os princípios ou as normas do direito vigente no país, seus resultados mostraram-se aquém do esperado e motivaram repercussões negativas para a imagem do Estado, em especial de sua capital. Nesse sentido, seria fundamental ampliar os instrumentos político-sociais de monitoramento das ações ocorridas no contexto da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro e conduzir casos de abusos aos direitos humanos às autoridades nacionais e internacionais responsáveis pelo tema para investigação e possível punição de culpados por tais abusos. Tal medida poderia vir acompanhada do estímulo ao engajamento de grupos organizados da sociedade civil na formulação de políticas públicas municipais e no acompanhamento das ações políticas e dos gastos das autoridades municipais, estaduais e federais, visando à conquista de maior transparência pública, inclusive com relação especificamente às ações ligadas à intervenção. A maior articulação entre as políticas de defesa nacional e de segurança pública mostra-se fundamental, em particular no que diz respeito à ampliação do monitoramento de fronteiras do país e do Estado do Rio de Janeiro visando a conter os tráficos de drogas e armas e a combater o roubo de cargas.

Num contexto mais amplo, para que a contenção do comprometimento da ordem pública – objetivo primordial da intervenção – seja efetivamente atingida, mostram-se necessárias ações que transcendam a própria área de segurança pública e alimentem a percepção de coesão social no Estado do Rio de Janeiro. Dentre elas, cabe citar o fortalecimento e a aceleração da discussão política acerca de projetos federais, estaduais e municipais que gerem renda e emprego para populações de menor renda e abaixo da linha da miséria, particularmente em setores ligados às vocações das cidades do Estado. Além disso, seria essencial o engajamento das autoridades públicas com o setor empresarial e o terceiro setor na capacitação de cidadãos para a inserção de tais pessoas em setores

produtivos relacionados às vocações urbanas, com o aproveitamento de saberes e conhecimentos locais na geração de renda e emprego.

Em termos do estímulo à coesão social no Estado do Rio de Janeiro, seria importante ampliar a cooperação institucional entre os diferentes níveis de governo, a iniciativa privada e setores organizados da sociedade civil na realização dos eventos previstos no Calendário Oficial Rio de Janeiro a Janeiro e estimular a diversidade de manifestações artísticas e culturais na realização desses eventos, que permitam a criação e a consolidação de conexões entre as pessoas e a cidade e explorem seu potencial para o desenvolvimento e o exercício das liberdades individuais. Tal medida poderia vir acompanhada do incentivo à atividade das instituições responsáveis pela inserção internacional da cidade e do Estado do Rio de Janeiro a fim de se ampliarem as possibilidades de apresentação internacional desses locais a investidores e turistas, sinalizando ações tomadas visando à melhoria das condições político-econômicas e de segurança pública.

Referências:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS. O que diz a Constituição Federal sobre o instituto da Intervenção. **Jusbrasil**, 2014. Disponível em: <<https://aba.jusbrasil.com.br/noticias/235573916/o-que-diz-a-constituicao-federal-sobre-o-instituto-da-intervencao>>. Acesso em: 16 set. 2018.

BATISTA, Vera. Brasil cria 61,1 mil empregos em fevereiro, 0,16% a mais do que em janeiro. **Correio Braziliense**, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/ap/noticia/economia/2018/03/23/internas_economia,668233/brasil-cria-61-1-mil-empregos-em-fevereiro.shtml>. Acesso em: 7 abr. 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Presidência da República. 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. **Planalto website**, 2018. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm>. Acesso em: 16 set. 2018.

COELHO, Henrique; RODRIGUES, Matheus. Governos e empresários anunciam calendário de grandes eventos para a cidade. **G1 website**, 24 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/prefeitura-do-rio-anuncia-calendario-de-grandes-eventos-para-a-cidade.ghtml>>. Acesso em: 21 out. 2017.

EXTRA. Câmara do Rio discutirá projeto que reserva vagas de trabalho em obras para moradores de rua. **Extra website**, 3 abr. 2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/emprego/camara-do-rio-discutira-projeto-que-reserva-vagas-de-trabalho-em-obras-para-moradores-de-rua-22550643.html>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

FIRJAN. Avanço da criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: retrato e propostas para segurança pública. **Pesquisas e estudos socioeconômicos**, maio 2017. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/porta1/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F5C5FF163015C642172A96397&inline=1>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

FONTANA, Norma. A juridicidade da intervenção federal no Rio de Janeiro. **Estratégia**, 17 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.estrategia.com.br/blog/intervencao-federal-rj-analise/>>. Acesso em: 16 set. 2018.

G1. Estudo mostra reflexos da violência nos preços de produtos no Rio. **G1 website**, 17 out. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/10/estudo-mostra-reflexos-da-violencia-nos-precos-de-produtos-no-rio.html>>. Acesso em: 21 out. 2017.

G1 RIO. RJ teve recorde de roubo de veículos em março, registra ISP. **G1 website**, 17 abr. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-teve-recorde-de-roubo-de-veiculos-em-marco-registra-isp.ghtml>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

GOMES, Luiz Flávio; YACOBUCCI, Guillermo Jorge. **As grandes transformações do direito penal tradicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

IESE. IESE Cities in Motion Index. **IESE website**, 2017. Disponível em: <<http://citiesinmotion.iese.edu/indicecim/?lang=en>>. Acesso em: 22 out. 2017.

JESUS, Damásio de. **Direito penal: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

O ESTADO DE S. PAULO. Em decadência política, Rio viverá uma década de crise. **Estadão**, 23 abr. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-decadencia-politica-rio-vivera-uma-decada-de-crise,70001748272>>. Acesso em: 24 set. 2017.

ODILLA, Fernanda. Em posts e projetos de lei: pelo que lutava Marielle Franco, vereadora assassinada no Rio. **BBC Brasil**, 15 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43398816>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

OTTA, Lu Aiko; TOMAZELLI, Idiana. Emprego cresce pelo sexto mês seguido. **Estadão**, 19 out. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,emprego-formal-tem-o-melhor-resultado-para-o-mes-de-setembro-desde-2014,70002052961>>. Acesso em: 21 out. 2017.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos Poderes e histórico das Constituições**. São Paulo, Saraiva, 2016.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro**. 1ªEd. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

REPUTATION INSTITUTE. 2014 City Rep Trak: The World's Most Reputable Cities. **Reputation Institute website**, 2014. Disponível em: <<https://www.reputationinstitute.com/Resources/Registered/PDF-Resources/Most-Reputable-Cities-2014.aspx>>. Acesso em: 22 out. 2017.

RODRIGUES, Matheus. Rio fecha 55 mil vagas formais e construção civil é a 'destruidora de empregos', diz economista. **G1 website**, 26 jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rio-fecha-55-mil-vagas-formais-e-construcao-civil-e-a-destruidora-de-empregos-diz-economista.ghtml>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

ROSSI, Amanda. Congresso aprova decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro; entenda o que a medida significa. **BBC Brasil**, 21 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43079114>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

STF. **Supremo Tribunal Federal website**, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

TRAD, Nicolas G. 2017 City RepTrak® The Most Reputable Cities in the World. **Reputation Institute website**, 2017. Disponível em: <<https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2963875/Resources/2017-City-RepTrak-Report.pdf?submissionGuid=6e65fd51-a603-4a35-9411-3ff34b815c89>>. Acesso em: 6 maio 2018.

TRUFFI, Renan. Rio de Janeiro mergulha no caos político e social. **Carta Capital**, 10 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/947/rio-de-janeiro-mergulha-no-caos-politico-e-social>>. Acesso em: 24 set. 2017.

UOL. Imprensa internacional destaca morte de Marielle: 'ataque direcionado' e 'crítica da violência policial'. **UOL**, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas->

noticias/2018/03/15/imprensa-internacional-destaca-morte-de-marielle-ataque-direcionado-e-critica-da-violencia-policia.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

VERGARA, Silvia. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Medo, direito penal e controle social. **Revista da Faculdade de Direito – UFU**, v. 39, n. 1, p. 133-168, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Trabalho enviado em 30 de setembro de 2018

Aceito em 11 de janeiro de 2019