

A CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: UM IMPASSE PARA O FEDERALISMO NACIONAL

Luiz Carlos Ramiro Junior*

RESUMO

A partir de um diagnóstico da singularidade da crise do Rio de Janeiro na área da Segurança Pública, dois pontos críticos tidos como causas do fenômeno são observados: a crise de autoridade local, que leva a um entrecruzamento de competências, e, por conseguinte, as consequências de um federalismo impróprio. O impasse federativo é explicado pelas reiteradas formas de intervenção por parte de entes da União Federal no âmbito estadual. A fim de enfrentar esse dilema, o texto discute a ideia de uma ação permanente da União no Rio de Janeiro, a partir de uma hipotética autodeclaração de impotência local, e, de outro lado, do reconhecimento da particularidade de determinado ente, em que o local se confunde com o nacional. Em termos práticos, o resultado da pesquisa traz entrevistas, que refletem um prognóstico de organização das polícias num novo desenho federativo. Observa-se ainda como a Intervenção Federal decretada em 2018 acaba reiterando as presunções apontadas na pesquisa.

Palavras-chave: Segurança Pública. Rio de Janeiro. Federalismo. Forças Armadas. Polícia.

THE RIO DE JANEIRO PUBLIC SAFETY CRISIS –A DILEMMA FOR THE NATIONAL FEDERALISM

ABSTRACT

Based on a diagnosis of the uniqueness of the Rio de Janeiro crisis in the Public Security, this paper presents two critical points as causes of the phenomenon: the crisis of local authority, which leads to a cross-linking of public competencies, and, consequently, the aftereffects of the Brazilian constitutional federalism. The federative impasse is explained by the repeated forms of intervention by Union entities at the state. In order to address this problem, the text discusses the idea of a permanent action by the Union in Rio de Janeiro, based on a hypothetical self-declaration of local impotence, and, on the other hand, the recognition of a

* Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas de Teoria Política e Pensamento Político Brasileiro (BEEMOTE, do IESP-UERJ) e do Laboratório de Estudos Políticos de Defesa e Segurança Pública (LEPDESP, do IESP-UERJ e ESG). Contato: <lqramiro@iesp.uerj.br>. Co-Coordenador e Tutor do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública UFF/CEDERJ, Co-Coordenador e Tutor do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública UFF/CEDERJ, Contato: <lqramiro@iesp.uerj.br>.

particularity in Rio, where the local is confounded with the national. Finally, the research results bring interviews, which reflect a prognosis of police organization in a new federative design. In addition, the paper analyzes how the Federal Intervention decreed in 2018 reinforces the assumptions pointed out in this research.

Keywords: Public security. Rio de Janeiro. Federalism. Armed forces. Police

LA CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE RÍO DE JANEIRO: UN ESTANCAMIENTO PARA EL FEDERALISMO NACIONAL

RESUMEN

A partir de un diagnóstico de la singularidad de la crisis de Río de Janeiro en la Seguridad Pública, la violencia, los crímenes, etc., se observa dos puntos críticos que son como causas del fenómeno: la crisis de autoridad local, que conduce al entrecruzamiento de competencias, y, por consiguiente, las consecuencias de un federalismo inapropiado. El bloqueo federativo se explica por las reiteradas maneras de intervención de la Unión en el ámbito estadual. Con el fin de enfrentar este dilema, el texto discute la idea de una acción permanente de la Unión Federal en Río de Janeiro, a partir de una hipotética auto declaración de impotencia local, y, por otro lado, del reconocimiento de la particularidad de determinado ente, en que lo local se confunde con lo nacional. En términos prácticos, el resultado de la investigación trae entrevistas que reflejan un pronóstico de organización de las policías en un nuevo diseño federativo. Es oportuno observar que la Intervención Federal decretada en 2018 fortalece el diagnóstico desarrollado en esta investigación.

Palabras clave: Seguridad Pública. Río de Janeiro. Federalismo. Fuerzas Armadas. Policía.

1 INTRODUÇÃO

A Intervenção Federal na Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, decretada em 16 de fevereiro pela Presidência da República, parece ter reforçado a corriqueira presença das Forças Armadas nas ruas da capital fluminense. O clima de cidade ocupada soma-se ao sentimento de falência, de regressão em políticas públicas e de um governo estadual fraco, corrupto e dependente - sem dinheiro, e de pires na mão em busca de recursos em Brasília. Ao longo de 2017, a situação agravou-se, primeiro com as ameaças de greves de policiais no mês de fevereiro, por conta da crise fiscal que gerou atrasos nos pagamentos dos salários dos servidores; depois, a partir de julho, com os sucessivos conflitos entre facções de narcotraficantes por controle de território levando a um clima de insegurança generalizada em toda a região metropolitana. Nesses dois casos, o poder estadual recorreu à União para que atuasse na área da Segurança Pública. O governo federal, na presidência de Michel Temer (PMDB), procurando meios de se desvencilhar da

impopularidade, tentou se aproveitar da crise de segurança com o lançamento de ações midiáticas para “salvar o Rio”¹. A iniciativa não tirou a região da deriva, que segue procurando um salva-vidas para sair da rotina de excepcionalidade, e quebrar com uma anormalidade que se explica por pelo menos dois argumentos: (i) a crise de autoridade, acompanhada pela confusão de competências; e, (ii) o desencontro do padrão federativo brasileiro, que proporciona as comuns “intervenções brancas”, assim como a própria Intervenção Federal de fato. Todos os setores públicos e privados pagam um preço, mas é na Segurança Pública que o efeito da crise é mais evidente.

Diante da escalada de violência na favela da Rocinha, em setembro de 2017, mais uma vez saltou aos olhos a debilidade estadual. Viu-se uma atabalhoada ação de cooperação entre as forças de Segurança Pública locais e o comando das Forças Armadas. Nesse ínterim, o termo “intervenção federal” atravessa pronunciamentos oficiais e jornalísticos², e acaba envolvendo a opinião pública e a expectativa da população, dentro e fora do Rio, diante de tamanha inação. No entanto, o verso da moeda da demanda política é a responsabilidade, ou seja, a ação de um poder público sobre determinado setor proporciona a securitização do mesmo e gera obrigações, assim como quem pede intervenção de outrem revela-se “desresponsável” ou incapaz de manter uma obrigação. E se isso já é uma realidade, antes de forma atenuada e agora de forma escancarada, a pergunta que devemos fazer é a seguinte: de qual intervenção federal o Rio precisa? Ou ainda, qual medida o Brasil deve adotar para estancar um problema que extrapola o âmbito local e atinge dimensões nacionais?

2 DA CRISE DE AUTORIDADE À CRISE DE COMPETÊNCIAS: O DIAGNÓSTICO DA (IN)SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO

A ciência política, como qualquer ciência humana, conta com raras “leis” científicas, de consequências lógicas inabaláveis. Porém, um raciocínio rápido acerca do fenômeno da violência informa o seguinte: o recrudescimento da autoridade pode ter como efeito o aumento da desordem e da violência pública. Justamente,

- 1 A “salvação” do Rio de Janeiro entrou no rol de prioridades do governo federal em 2017, no sentido de amenizar a crise econômica e o aumento da criminalidade. No final do mês de julho, “como resultado, além de assinar o Decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para que as Forças Armadas ocupem a cidade na sexta-feira passada, Temer também assinou o decreto do regime de recuperação fiscal do Rio” (ARAÚJO, 2017).
- 2 O termo “intervenção federal” já figurava abertamente na fala de autoridades, como na entrevista do então presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Jorge Picciani, em 22 de junho de 2017, acessível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/presidente-da-alerj-diz-que-solucao-para-o-rj-e-intervencao-federal-no-ou-impeachment-do-governador.ghtml>. Ou, na opinião da imprensa, como em artigo do portal Jornal GGN. Disponível em: < em: <https://jornalggn.com.br/noticia/rio-sob-ilegal-intervencao-federal-e-falsa-glo-por-jorge-rubem-folena-de-oliveira>>.

o fundamento da crise do Rio de Janeiro reside na restrição do ir e vir, da sensação de proteção, e da premonição frequente de um ataque que o cidadão possa vir a sofrer. Isso se expressa, inclusive, naquilo que contemporaneamente pareceria ser comum a todo o país, e quiçá a todo mundo moderno (ADORNO, 2014): a crise no monopólio da violência legítima por parte do Estado (WEBER, 2003, p.60), estando sob contestação ou enquanto processo inacabado. Ainda assim, e mesmo considerando que outras unidades da federação tenham dados até piores na área da Segurança Pública, e sem os recursos que o Rio de Janeiro detém, é importante demonstrar o componente particular do caso carioca, em que problemas locais muitas vezes são fundamentalmente nacionais.

A expressão nacional do Rio de Janeiro amplifica o drama do constrangimento do Estado em manter o controle, a segurança e os direitos em seu espaço. Por ter sido berço do Brasil Independente e unido, capital do Império e da República, eixo de ideologização política, de expressão cultural e intelectual, o Rio funciona como uma caixa de ressonância para todo o país. A maior empresa de comunicação está no Rio, e mesmo as concorrentes produzem suas várias de suas telenovelas na cidade, e é também a região que mais rivaliza com São Paulo na repercussão da moda e no estilo de vida, ainda que o país conte com metrópoles regionais pujantes.

Em artigo publicado na revista *Insight Inteligência*, Christian Lynch (2017b) identifica como a retirada da capital do Rio de Janeiro foi um duro golpe no próprio processo de democratização, ao alijar o povo - diverso, mestiço, rico e pobre - da arena política, lançando mão de um oásis no meio do país, em que tudo precisou ser criado. Nos anos 1960, lideranças tão diversas como Carlos Lacerda (UDN) e João Goulart (PTB) condenaram a transferência da capital para Brasília, assim como o ícone do laicato católico, Gustavo Corção. Embora se possa remontar a um apego sentimental, como parece ter sido o de Afonso Arinos de Mello Franco, que descrevia o Rio nos anos 1930 como “...a paixão nacional, a namorada do Brasil (...) a síntese do caráter ostentatório da civilização brasileira” (MELLO FRANCO, 1936, p. 196), o sentido da perda de vocação é central para compreender o vazio de autoridade nos dias de hoje, e que se desdobra no desencontro com aquilo que é mais elementar na evolução política, a segurança pública e social.

Enquanto espelho nacional, a debilidade do Rio reflete a própria fraqueza do Brasil mundo afora. Vale lembrar da imagem que a revista *The Economist* escolheu para marcar as subidas e descidas da economia nacional, o Cristo Redentor³. Pudera, trata-se de um lugar-modelo, cujos efeitos são mimetizados, mantendo-se

3 Primeiro a famosa capa com o Cristo Redentor decolando na *The Economist*, 12 nov. 2009. Matéria de destaque: “Braziltakes off”. Quatro anos depois, o Cristo voando em declínio, com a chama apagada, prestes a cair, *The Economist*, 28 set. 2013, Matéria de destaque: “Has Brazil clown it?”. Em 2016 outro uso simbólico do ícone da cidade do Rio de Janeiro, agora pedindo socorro com as mãos levantadas e uma placa “SOS”, *The Economist*, 29 abr. 2016, matéria de destaque: “The betrayalofBrazil”.

como uma das principais portas de entrada e saída do país, as quais são geradas, tanto por uma história, quanto pelas permanentes características demográficas e geográficas, a saber: a maior população litorânea do país - são 12,2 milhões de habitantes na região metropolitana, o que equivale a 75% de toda a população fluminense, e 8,4% do eleitorado nacional—e, uma porosidade com acessos por terra, ar e mar—tornando-a estratégica para a integração nacional, mas, por outro lado, para o crime enquanto área franca ao tráfico internacional de drogas, armas e pessoas.

Os méritos que tornam o Brasil e o Rio de Janeiro atraentes, como as belezas naturais, o potencial consumidor, a posição geográfica, a simpatia da população, esvaem-se quando entram em cena os números da violência. E não são apenas dados e estatísticas frias, são marcas, feridas, dores, máculas, e ciclos, que se não forem imediatamente observados e superados por uma outra lógica, tendem a se repetir em escaladas ainda mais deletérias. Não é por menos que pela primeira vez num governo o termo “Segurança Pública” faz parte da denominação de um Ministério (a partir de Medida Provisória de 02 de fevereiro de 2017, Ministério da Justiça e Segurança Pública), e que o assunto já consta entre os mais discutidos para o cenário político das eleições de 2018⁴, segundo dados do DAAP-FGV e na avaliação de Gláucio Soares (2016). O Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que em 2016 foram 61.619 homicídios (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a violência custa ao Brasil cerca de R\$ 372 bilhões por ano (LEITÃO, 2017). Com efeito, a situação é de completa anomalia: o Brasil registrou mais vítimas de mortes violentas intencionais (ou pessoas assassinadas) em 5 anos do que a Guerra na Síria no mesmo período. Entre 2011 e 2015, enquanto na Síria foram pouco mais de 256 mil, no Brasil foram mais de 279 mil pessoas assassinadas. T tamanha violência, antes fenômeno restrito a cidades como Rio e São Paulo, interiorizou-se e hoje atinge os mais diferentes rincões do país.

Mas então o que diferencia o caso carioca, em termos de Segurança Pública, das demais regiões? Primeiramente, há um componente desproporcional neste caso, intimamente ligado ao vácuo de poder local. As estratégias para enfrentar a criminalidade não obedeceram a políticas “de Estado”, historicamente, o poder público se articulou ao alvedrio de demandas momentâneas e ideológicas, marcadamente com a saída da capital em 1960, especialmente após 1974 quando a

4 Segundo o Monitor de Temas - O debate público na rede em tempo real (<http://dapp.fgv.br>), “Segurança Pública” acompanha temas como Educação, Saúde, Corrupção, Transporte e Protesto, entre os mais mencionados nas redes. Já na Ciência Política, a Segurança Pública tem ganho relevância e centralidade nas pesquisas, saindo da noção de disciplina do Direito, ou encarada como Criminologia. Os temas seguem sendo tratados de maneira correlata, mas o que se destaca é a evolução das Ciências Sociais no trato com o tema da violência, como demonstrou Gláucio Ary Dillon Soares, “Ciência política e segurança pública”, em AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (Org.). *A ciência política no Brasil, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.*

transferência se acelera no regime militar, e há a fusão do então estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro, que tinha a capital em Niterói. Em pouco tempo o que era eminentemente nacional, foi forçado a se reinventar com uma nova cultura política localista, que até hoje é capenga, dada a vocação carioca de plataforma política nacional. Viu-se a gradativa supressão de uma dinâmica política que tratava as questões locais como pauta nacional, inclusive como experiência e exemplaridade para o país⁵. Concomitantemente, dois outros fenômenos se desenrolaram a partir dos anos 1960 e 1970: (i) a continuidade do crescimento demográfico da região (isto é, a cidade seguia sendo atraente, mesmo perdendo a sua principal atuação, a sede burocrática e seu entorno ligado a serviços), que junto com São Paulo, foi mais de três vezes superior a das demais capitais (LYNCH, 2017b); e, (ii) de modo perverso, o início da irradiação das drogas e do narcotráfico, em que o Rio sofre com problemas análogos ao de cidades como Miami, Nova Iorque, Los Angeles, mas sem os recursos e a maleabilidade política que essas cidades tiveram para superar o surto violento nos anos 1970 a 1990. Pelo contrário, na última década do século XX o Rio conta com números altíssimos de criminalidade e letalidade – em que na virada da década de 1980 para 1990 é triplamente superior à nacional (WAISELFISZ, 2012). Sem políticas de longo prazo, os governos variaram entre medidas que flexibilizavam as ações policiais – os quais foram praticamente impedidos de subir os morros no governo de Lionel Brizola (PDT), no início dos anos 1990 –, até a gratificação a práticas repressivas no governo de Marcello Alencar (PSDB), entre 1994 e 1999, que instituiu um encargo especial por mérito, em que policiais civis e militares com desempenho bem avaliado recebiam prêmios no valor de 50% a 150% do próprio salário. Na prática se tornou a conhecida “gratificação faroeste” (nos confrontos entre policiais e suspeitos, a média era de dois mortos para cada ferido, e dois anos depois da gratificação a proporção havia passado para quatro mortos a cada ferido – daí o apelido)⁶.

Mesmo o período de suposto “progresso” que o Rio de Janeiro viveu – entre os anos 2008 e 2013, por conta do crescimento econômico, obtenção de divisas pelos royalties do Petróleo, e outros investimentos maciços do governo federal – não foi suficiente para virar a página da violência. Algumas iniciativas positivas foram desenvolvidas – como a tomada de favelas dominadas pelo poder paralelo e a implantação de Unidades de Polícia Pacificadora (as UPPs) – com resultados importantes sendo alcançados, como a maior queda nacional em homicídios por

5 Ainda durante o período do estado da Guanabara, o governador desse estado funcionava como um ícone da política nacional, quase como um chefe de Estado. O exemplo mais caro nesse sentido foi o de Carlos Lacerda, que era recebido em várias partes do país como representante político nacional, a exemplo de um documentário sobre inaugurações numa empresa de fundição na cidade de Joinville. Vídeo no Youtube, “História da Fundição Tupy 1963 Joinville”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=a9KPnd9Bzbs&t=533s>>.

6 No ano de 1998, por meio de lei estadual a concessão da gratificação foi interrompida, contudo, o direito foi garantido aos que já recebiam o prêmio, tendo sido extinto somente no ano 2000.

arma de fogo entre 1996 e 2015, segundo dados do IPEA (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2016). Tais conquistas, lamentavelmente, foram sendo minadas e até perdidas, desde o início da crise fiscal a partir de 2015.

O grau de violência criminal e a letalidade policial são dois dos principais índices que estampam a crise da Segurança Pública no Rio, tendo em vista que se trata da segunda maior região metropolitana em população e produção de riqueza do país. Quanto ao número absoluto de vítimas de homicídios dolosos o estado do Rio de Janeiro fica na 2ª posição (atrás apenas da Bahia), sendo 4.942 pessoas em 2014, 4.200 em 2015 e 5.042 em 2016⁷. Para crimes violentos letais intencionais o *ranking* é o seguinte, em número de mortos: 1º - Bahia (6.653), 2º - Rio de Janeiro (5.337), 3º - Pernambuco (4.479), 4º - Minas Gerais (4.348) e 5º - São Paulo (4.069). É de se notar que Bahia e Pernambuco expressam o triste cenário da Segurança Pública em todo o Nordeste. Tanto que a taxa de homicídio por 100 mil habitantes chegou a 53,3 (2015) e 57,6 (2016) em Sergipe, 49,6 (2015) e 50,6% (2016) em Alagoas, 40,4 (2015) e 50,2 (2016) no Rio Grande do Norte, 40,1 (2015) e 45,4 (2016) em Pernambuco, 41,2 (2015) e 44,1 (2016) no Pará, 26,7 (2015) e 38 (2016) no Amapá e 36,8 (2015) e 41,4 (2016) na Bahia. Os únicos estados do Nordeste que apresentaram redução do número de homicídios por 100 mil habitantes foram, o Ceará - de 44,3 (2015) para 37,2 (2016), e, a Paraíba - de 36,4 (2015) para 32 (2016). No mesmo período, no Rio de Janeiro, o índice de homicídios por 100 mil habitantes foi de 25,4 (2015, e em 2014 havia sido de 30) e 30,3 (2016), já os dois estados com os menores índices, as taxas foram de 16,4 (2015) e 16,9 (2016) para Roraima; 12,1 (2015) e 12,9 (2016) para Santa Catarina; e 8,9 (2015) e 8,2 (2016) para São Paulo (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Essas informações demonstram que, embora o número de mortes violentas em São Paulo seja alto, há uma correspondência com o tamanho da população, o mesmo raciocínio não vale para o Rio de Janeiro.

O dilema da insegurança pública alastra-se por todo o Brasil. Entre 2015 e 2016, na média nacional, houve um aumento de 3,8% das mortes violentas intencionais. Mas, enquanto alguns estados chegaram a diminuir esse índice, como Amazonas (-19,9%), Ceará (-14,2%), São Paulo (-6%), e mesmo Minas Gerais que já estava em crise fiscal (-0,4%), o Rio de Janeiro teve o segundo maior aumento do país (+24,3%), abaixo apenas do Amapá (+52,1%). No entanto, se o fenômeno da insegurança pública explode no último decênio no plano nacional, uma análise temporal mais longa demonstra que o drama carioca é anterior, com médias superiores à nacional em número de homicídios, entre 1980 e 2010, atingindo o topo em 1996 com 70,6 homicídios em 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2012).

7 O número absoluto de homicídios dolosos em 2016 foi de 6.328 na Bahia (1o), 5.042 no Rio de Janeiro (2o), 4.276 em Pernambuco (3o), 4.201 em Minas Gerais (4o) e 3.674 em São Paulo (5o) (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016 e 2017)

O desequilíbrio é ainda gritante quando confrontamos as informações a respeito dos investimentos financeiros estaduais em Segurança Pública, fator que desloca o estado fluminense dos índices nordestinos. No ano de 2016, o total de despesa com a função segurança pública em São Paulo foi de 11 bilhões de reais, no Rio de Janeiro, pouco mais de 9.1 bilhões, enquanto que na Bahia menos da metade, cerca de 4.1 bilhões⁸. Esse montante, no entanto, deve ser observado à luz de pelo menos dois outros dados que reforçam o argumento sobre o ônus público da violência para o Rio de Janeiro. Primeiro, o percentual de despesa com a função segurança pública no total realizado para cada estado (no ano de 2016): no Rio de Janeiro representou 16,1%, sendo o maior índice, seguido por Goiás: 13,8% e Mato Grosso: 13,3%, do outro lado, o percentual referente a São Paulo foi de 5,7% e no Distrito Federal apenas 2,9%. Segundo, a despesa per capita estadual (anual) realizada com a função segurança pública, o Rio de Janeiro também aparece em destaque, é o segundo maior gastador (referente a 2016): são R\$ 550,60, em que Roraima é o primeiro com R\$ 692,63, enquanto São Paulo R\$ 245,69, Santa Catarina R\$ 315,67 e Bahia R\$ 271,42, por exemplo (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Mesmo com os atrasos em repasses e cortes de verbas nos últimos anos, o problema da Segurança Pública no Rio de Janeiro não pode ser ligado à escassez de recursos: de 2007 a 2015 – período da gestão do secretário José Mariano Beltrame, os orçamentos da Polícia Militar, da Polícia Civil e da própria secretaria, somados, aumentaram 215,6%, no total foram desembolsados quase R\$ 35 bilhões até junho de 2016. Este valor é superior ao destinado, no mesmo período, à Secretaria estadual de Educação (R\$ 32 bilhões) e ao Fundo Estadual de Saúde (R\$ 30 bilhões).

A quantidade de recursos, por outro lado, não foi capaz de curar uma ferida aberta na debilidade estatal no funcionamento da lei e da ordem, revelada pela seguinte informação: a letalidade policial no Rio de Janeiro é a maior do mundo! Não há outro lugar com tanto morticínio de policial como no Rio⁹, mesmo comparando com cidades mais violentas, como Caracas (Venezuela) –recordista em violência com 130,5 mortos para cada 100 mil habitantes (dado de 2016, quando no Rio o índice foi de 30,6), o número de policiais assassinados na capital venezuelana foi de 76 e no Rio 132 (se considerarmos agentes de segurança pública num geral o número vai para 146). Se contarmos apenas os dados da Polícia Militar, mais de 3 mil

8 Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), nos dados sobre “Despesas realizadas com a Função Segurança Pública, por Subfunções” (Tabela 26), o total para o ano de 2016 foi o seguinte: São Paulo gastou R\$ 10.994.457.386,17, seguido pelo Rio de Janeiro R\$ 9.159.795.913,11, e Minas Gerais R\$ 8.884.478.917,77. Entre os estados do Nordeste, a Bahia foi o que mais investiu, foram R\$ 4.146.369.775,28.

9 A situação é tão chocante que seguros de saúde têm recusado fazer seguro para policiais do Rio de Janeiro, como demonstrou o jornalista Ancelmo Góis, em 05 out. 2017. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/seguradora-se-recusa-fazer-seguro-de-vida-para-policiais-civis-do-rio.html>>. Acessado em 10 out. 2017.

policiais foram mortos entre 1994 e 2016, a ponto de “*ser 765 vezes mais fácil você ser ferido servindo na polícia do Rio do que estando em guerras*”, disse o Coronel Fabio Cajueiro em entrevista (COELHO, 2017). O percentual é maior do que baixas americanas em guerras mundiais. Aliás, o Rio de Janeiro contribui expressivamente para que o Brasil tenha praticamente o dobro de policiais mortos anualmente, em comparação com os Estados Unidos (em 2014, foram 51 mortos nos EUA, e 79 no Brasil, enquanto no ano de 2015 foram 41 e 91, respectivamente).

O estado fluminense é o primeiro em letalidade policial: em 2014, foram 100 policiais civis e militares mortos em situação de confronto (em serviço e de folga); em 2015 foram 98¹⁰; em 2016, 132 mortos e 556 feridos; e, no ano de 2017, até meados de novembro, foram 139 agentes de segurança pública assassinados, o que representa 27,6% de todo contingente de agentes mortos no país (isso para não falar dos afastados, adoecidos e feridos), em segundo lugar vem São Paulo com 9,3% (47) e Pará com 7,7% (39) (OPB, 2017). Para se ter uma ideia, no primeiro semestre de 2017, o índice de policiais mortos no Rio já era 4 vezes superior ao de São Paulo, no mesmo período (G1, 2017). Os dados são chocantes, inclusive porque São Paulo possui 45 milhões de habitantes, e o estado do Rio de Janeiro 16 milhões. Um dos poucos índices de violência que segue mais ou menos a lógica do tamanho da população e sua capacidade econômica é o tráfico de entorpecentes. Nos anos de 2015 e 2016, na cidade de São Paulo foram registradas 6.891 e 8.827 ações contra o tráfico, no Rio 4.658 e 3.959, em Belo Horizonte 3.856 e 3.463, e em Brasília 2.911 e 2.300 respectivamente, para igual período (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Esses recordes de letalidade policial, combinados com altos índices de violência criminal, refletem o caráter descomunal da deterioração da segurança pública no Rio, como incompatível com o tamanho da população, a riqueza produzida, os investimentos aplicados e a própria visibilidade da região. A deterioração do exercício da autoridade pública é acompanhada, paradoxalmente, com certa inversão de valores quanto a competências estaduais e da União, no que tange à Segurança Pública. Isso fica claro quando se observam as ocorrências de crimes de características transnacionais, da alçada federal, recaindo sobre a alçada das polícias estaduais¹¹, enquanto recursos financeiros e atenções da União são destinados a

10 Comparando com outros estados, nos anos de 2014 e 2015, a tônica foi a mesma: o segundo estado com maior letalidade policial foi São Paulo, em 2014, 84 e em 2015, 60; a Bahia teve 30 e 19; Pernambuco 17 e 27, e o Pará 22 e 26 policiais assassinados, nesses mesmos dois anos, respectivamente (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

11 A sensação por parte dos profissionais de Segurança Pública sobre a atuação policial é exatamente a refletida no ditado popular “*enxugar gelo*”. O paradoxo se revela porque não são poucos os números apresentados sobre as atividades ostensivas das polícias. Por exemplo, a PMERJ informou em novembro de 2017 que somente neste ano a polícia atuou em mais de 4.400 confrontos, o que representa uma média de 14 confrontos por dia. Desde janeiro, mais de 31.000 pessoas foram conduzidas por policiais militares, sendo 25.000 presos em flagrante, e 6.000

órgãos nacionais para tentar resolver o que é de responsabilidade local. Ou seja, é comum às polícias cariocas – hoje limitadas em recursos, pessoal e estrutura – a atuação contra ilegalidades de origem alheia ao próprio estado (por exemplo, entrada de drogas ilícitas e armamento bélico a partir de portos, aeroportos, ferrovias e estradas federais), enquanto Força Nacional e Forças Armadas têm sido levadas a atuar sobre atribuições típicas de policiamento local¹².

As inúmeras ocorrências criminosas que assolam o Rio de Janeiro correspondem a uma dinâmica que vai além daquela circunscrição metropolitana, e percorre meandros nacionais e transnacionais. Os conflitos entre facções criminosas que perturbaram a vida social dos moradores da favela da Rocinha, em setembro de 2017, tiveram como origem a ordem de traficantes presos em presídios federais a quilômetros de distância. O que estava em jogo era a chance da facção criminosa mais poderosa do país, o Primeiro Comando da Capital (PCC), ampliar seus tentáculos sobre o lugar-sede de seu principal concorrente, o Comando Vermelho (CV). A polícia paulista já sabia do investimento do PCC no Rio, através de outra facção – a dos Amigos dos Amigos (ADA), com armamento pesados. O banho de sangue visto nos presídios nacionais, em janeiro de 2017, também foi representativo do conflito de facções, assim como no Rio da quebra da cooperação entre PCC e CV (GAZETA DO POVO, 2017).

Além dessa dinâmica supralocal, o que se observa no Rio é uma conjunção de fatores que eleva os níveis de violência. Em nenhum outro lugar as polícias foram tão demandadas a substituírem o vazio de poder político local, e, em nenhum outro lugar do país há tantos grupos criminosos diferentes e em conflito permanente. A metrópole carioca não é apenas uma exportadora de grupos criminosos, como

menores apreendidos em atos violentos. Ainda neste ano, mais de 6.000 armas apreendidas, que foram retiradas de circulação pela Polícia Militar do Rio de Janeiro, incluindo 362 fuzis de assalto - armamento de guerra, utilizados por grupos criminosos e terroristas internacionais. Isso tudo para não deixar de falar nos 123 policiais assassinados somente em 2017.

- 12 Um exemplo emblemático foi a ação da Polícia Civil no Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão), na capital fluminense, em que foram apreendidos 60 fuzis de guerra que chegaram dos Estados Unidos. A operação foi feita através de uma integração entre policiais de duas delegacias estaduais, a Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos (Desarme) e da Delegacia de Roubos e Furtos de Cargas (DRFC), em 01 de junho de 2017. COELHO, Henrique; MARTINS, Marco Antônio. Polícia Civil apreende 60 fuzis de guerra no Aeroporto Internacional do Rio. G1, Rio de Janeiro, 01 jun. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-civil-apreende-60-fuzis-de-guerra-no-aeroporto-internacional-do-rio.ghtml>> Acesso em 15 out. 2017. Segundo dados do ISP (Instituto de Segurança Pública, ligado à Secretaria de Segurança Pública, do estado do Rio de Janeiro) o total de armas apreendidas pelas Delegacias estaduais, entre jan. /2007 e out./2017, foi de 93.945. Em praticamente todos os estados, as polícias estaduais arcam com a ampla maioria das apreensões, a única unidade federativa que conta com forte apoio das instituições federais é Brasília. Vale lembrar que o Sistema Nacional de Armas - SINARM é o órgão instituído no Ministério da Justiça, no âmbito da Polícia Federal, e com circunscrição em todo o território nacional, que está responsável pelo controle de armas de fogo em poder da população, conforme previsto na Lei 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento).

São Paulo é com relação ao PCC, é também a região com a maior quantidade de poderes paralelos no país – há cerca de 850 das 1025 comunidades são dominadas por bandos armados em que a Constituição Federal não se faz aplicar (GODOY; PENNAFORT, 2017), e ainda onde pelo menos três grandes organizações criminosas em operação – Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando Puro (TCP), e Amigos dos Amigos (ADA) – além de uma série de grupos de milicianos. Pior: é também onde a criminalidade está mais entrelaçada ao Estado, como apontou o Ministro da Defesa, Raul Jungmann, do Partido Popular Socialista (PPS), em entrevista à Rádio Jornal de Pernambuco, de 27 de julho de 2017, dizendo que o estado carioca é “criminoso” e onde os “aliados do crime estão dentro da Câmara e da Assembleia”. E, de forma ainda mais polêmica, o ministro da Justiça e Segurança Pública, Torquato Jardim, em 31 de outubro, disse ao *blog* do jornalista Josias de Souza, que o governador fluminense, Luiz Fernando Pezão, e o secretário de Segurança do Estado, Roberto Sá, não controlam a Polícia Militar, e que o comando da instituição decorre de “*acerto com deputado estadual e o crime organizado*”. O diagnóstico contido nas falas dos ministros não é uma novidade entre os pesquisadores, em evento da Comissão de Segurança da ALERJ (Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro), realizado em 21 de julho, a professora Jacqueline Muniz, do Departamento de Segurança Pública da Universidade Federal fluminense (UFF) afirmava: “Aqui no Rio de Janeiro se governa com o crime, não contra o crime. O que tem alimentado o caixa 2 em campanhas no Rio de Janeiro historicamente tem sido o dinheiro das milícias e de segmentos criminosos” (*apud* GELANI, 2017).

A impotência política diante do domínio do crime é marcada pela crise de autoridade, acompanhada pela confusão de competências, e que se reflete no desencontro do pacto federativo brasileiro. Há uma tônica constitucional homogeneizadora, num país profundamente heterogêneo. Desde 1891, o federalismo no Brasil vive à sombra de um modelo norte-americano, idealizando uma igualdade entre os entes, como se todos fossem proporcionalmente iguais em recursos, capacidade de representação, e mesmo em vocação política. Quando na verdade o retrato do país é o de um mosaico de cores com tons variados: que vai da pura dependência à quase soberania, perpassando situações em que o horizonte político local não se realiza sem o nacional – não por carestia, mas por índole.

No Rio, esse cenário de instabilidade federativa reflete a desnaturação da própria autonomia do lugar enquanto ente político. O que determina o tamanho da autonomia federal é o rol de competências delineadas pela Constituição. O baluarte do marco federativo brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, reside sobre a Segurança Pública local – mais do que em áreas como Saúde e Educação. Aliás, é sobretudo nesse âmbito que os estados se diferenciam, não simplesmente pela cor do uniforme, armamento e nomenclatura, mas pela possibilidade de organização própria. Por isso é que a situação do Rio de Janeiro é a de constante e flagrante declaração de incompetência naquilo que é mais caro a um poder local.

No limite, é como se o poder local inexistisse, ou fosse constantemente ineficaz em suas ações. Como contraste, é significativa a fala do chefe da Polícia Militar de São Paulo, Nivaldo Restivo (GODOY, 2017, p. A18), ao esclarecer que no seu estado, “as forças de segurança dão conta do recado”, e dispensam as tropas federais. Em sintonia, declarou o coronel da PM de São Paulo, Francisco Alves Cangerana Neto, em um evento que se discutia a dificuldade da polícia entrar em favelas paulistas: “São Paulo não vai virar um Rio”, disse o coronel. “Já respondi essa pergunta 26 anos atrás. E volto a responder de novo: Não vai acontecer em São Paulo”, afirmou ele (FOLHAPRESS, 2017).

As constantes ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) das Forças Armadas no Rio de Janeiro demonstram como algo que se reluta em fazer, acaba sendo executado “na marra”, às pressas e sem planejamento. Refiro-me à própria Intervenção Federal de 2018. Passou-se de “intervenções federais brancas” a uma Intervenção Federal de fato, que sem a devida segurança jurídica aos agentes pode gerar os mesmos efeitos negativos do que outras ações federais sobre o Rio, como desmobilizar e desestimular as polícias locais, assim como desnaturar as ações de Exército, Marinha e Aeronáutica. Aliás, esse seria o cenário mais perverso para a Intervenção Federal: ser mais uma GLO.

O fato é que essa insistente atuação da União no Rio de Janeiro acusa o colapso do sistema federativo nacional. A falta de regulamentação sobre os limites de competência dos entes transforma o federalismo cooperativo, previsto na Constituição de 1988, em uma confusão prática, dada a ausência de uma política nacional coordenadora. Em tom emergencial se procura empreender uma Política Nacional de Segurança Pública, como apresentada em janeiro de 2017 pelo então ministro da Justiça Alexandre de Moraes. Porém, o Atlas da Violência, publicado em julho de 2017 pelo IPEA (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2016), explica as desventuras dos Planos Nacionais de Segurança Pública desde o governo FHC, identificando a falta de “agenda” e o cuidado permanente sobre o problema¹³.

O exemplo do Rio de Janeiro é o retrato dessa ausência de uma política pública nacional efetiva para a Segurança Pública. Com efeito, o estado sofre formas de “intervenção branca” por parte da União, ou, ações que dificilmente podemos encarar como “democráticas”, em que o poder estadual consente. Na verdade, o próprio poder estadual transita entre a demanda pela ação efetiva da União – para o uso de instituições nacionais no trato da Segurança Pública estadual, como também se encontra muitas vezes obrigado a acolhê-las por conta de situações limites – pressão pública, eventos nacionais e internacionais etc. Tanto num caso como noutra, vigoram formas de “intervenção”, travestidas de ações cooperativas

13 A criação do Sistema Único de Segurança Pública, em junho de 2018, assim como um Ministério da Segurança Pública, no mesmo ano, talvez sejam ações que visem superar esses tropeços. Porém, são ações que ainda não ganharam corpo, e podem ser planos frustrados como tantos outros no passado.

a fim de não dismantelar o quadro constitucional vigente. Ou seja, tenta-se tornar velado o óbvio: a incapacidade política do governo fluminense, que não é pontual, mas crônica.

Uma medida coerente para resolver esse impasse é superar o modelo falido de cooperação entre União e estado do Rio de Janeiro, e decididamente realizar uma franca intervenção federal. No caso enquadrar a situação do Rio como problema nacional de fato, algo que seria, inclusive, até mais econômico para o resto do país. Seria assumir abertamente e humildemente que o município do Rio de Janeiro e algumas regiões adjacentes devem ser tuteladas pela União. O que acontece na área da Segurança Pública – não por culpa das pessoas que trabalham nessas instituições – mas pela falência política do estado do Rio de Janeiro, expõe a dimensão nacional da questão. É possível tirar da crise uma oportunidade para se alterar o engessado federalismo, que pressupõe uma igualdade de condições e vocações para todas as unidades, quando o âmago do problema do Rio de Janeiro é a confusão entre aquilo que é local e aquilo que é nacional, especialmente no tratamento da violência e da criminalidade.

3 AS INTERVENÇÕES FEDERAIS

A pergunta a respeito “de qual intervenção federal o Rio precisa” vem a calhar justamente porque mesmo antes do Decreto de Intervenção Federal expedido pelo presidente Michel Temer, em fevereiro de 2018, já existia, na prática, o que podemos chamar de “intervenções brancas”. As constantes atuações das Forças Armadas e da Força Nacional, adentrando no campo de competências das forças de Segurança Pública estaduais, configuram verdadeiras intervenções que não são declaradas, reveladas, convocadas ou mesmo amparadas constitucionalmente; elas simplesmente acontecem sob certo acordo entre governo federal e governo estadual.

Até o decreto de 16 de fevereiro de 2018, evitava-se falar na medida mais radical de “intervenção federal”, pois preconizava-se o ideal constitucional de autonomia dos entes federados. Vigorava a noção de cooperação para solucionar algum problema que um dos entes se visse incapaz. No entanto, essa “cooperação”, para o caso analisado do Rio de Janeiro, acabou se tornando uma espécie de eufemismo que já escondia uma espécie de “intervenção” federal. Para tratar dessa questão, e como alguns argumentos explicam as inconseqüências dessas “intervenções” brancas, é necessário compreender como têm sido e como começaram a ser aplicadas no Rio de Janeiro.

No final do mês de agosto (2017), por meio de Medida Provisória, a União disponibilizou 47 milhões de reais para a área da Segurança Pública no Rio de Janeiro, prioritariamente a fim de “minimizar a grave ameaça à segurança e preservar a ordem pública no estado” - como consta na publicação do Diário Oficial (AGÊNCIA

BRASIL, 2017). Tal verba extraordinária foi destinada ao Ministério da Defesa para financiar operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Essas operações que contaram com 8,5 mil membros das Forças Armadas e tiveram início no dia 28 de julho de 2017, em várias áreas do município do Rio e na região metropolitana, como Baixada Fluminense, Niterói, São Gonçalo e Itaboraí. Previu-se que até o fim de 2018, Exército, Aeronáutica e Marinha fiquem à disposição para a GLO, como apoio às ações do Plano Nacional de Segurança Pública lançado em janeiro de 2017 pelo Ministério da Justiça.

Alguns dados demonstram o quão frequente tem sido o emprego de recursos e tropas nacionais na Segurança Pública. Quando o Exército iniciava ação de GLO no Rio, em fevereiro de 2017, já se contabilizava 67 operações nos últimos 10 anos. Ou seja, em 1/3 dos dias as Forças Armadas foram chamadas a ir às ruas, conforme dados do Ministério da Defesa (CARVALHO; DURÃO, 2017, p.A12). Ainda que isso conte para um conjunto de 17 estados do país, a cidade do Rio é a área mais atendida, tendo em vista os três motivos para acionamento: (i) patrulhamento e ronda urbana; (ii) eventos esportivos; e, (iii) reuniões, encontros e cúpulas – nacionais e internacionais.

A prática da convocação das Forças Armadas em âmbito civil, pós-democratização, exceto em dias de eleição, começou com a ECO-1992 -conferência internacional realizada no Rio, que reuniu autoridades e chefes de Estado para debater o clima e o meio-ambiente. Na ocasião, as Forças Armadas fizeram as vezes daquilo que se pode chamar de “polícia espantinho”, ou seja, soldados circulavam pelas ruas da cidade promovendo uma sensação de segurança pela mera presença armada. Isso aconteceu em meio a um verdadeiro limbo jurídico, que parcialmente permanece até hoje: embora o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 abrigue a atuação das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, em 1992, não havia nenhuma norma amparando tal ação. Se não bastasse, a própria atividade das FFAA na ECO-1992 não era classificada como de GLO.

A Lei Complementar (LC) nº 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, procurou superar o impasse jurídico. A decalagem de tempo para a regulamentação pode estar ligada ao momento político dos anos 1990, de alijamento do setor militar da aparição política e social, ainda que nessa década os índices de violência no Rio fossem superiores aos observados nos anos seguintes.

A primeira ação das Forças Armadas com base na LC nº 97/1999, no Rio de Janeiro, deu-se apenas em 2003, com a Operação Guanabara, para garantir a segurança durante o feriado de Carnaval daquele ano. Posteriormente, em 2008, foi deflagrada a Operação Cimento Social, para garantir a segurança do projeto na reforma de casas no morro da Providência. Em 2010, foi dado início à terceira operação, essa de maior impacto, para pacificação do Complexo do Alemão e da Penha- um aglomerado de 12 favelas, com cerca de 70 mil habitantes, onde

narcotraficantes agiam promovendo arrastões, incêndios a ônibus e automóveis no entorno dos morros e nas principais vias da cidade. O efetivo do Exército naquela ocasião foi de 1.800 soldados, os quais permaneceram por cerca de dois anos no local, exercendo patrulhas permanentes, buscas e apreensões e prisões em flagrante. A operação foi considerada um sucesso (GORRILHAS, 2011).

A seguir, deu-se a ocupação do Complexo da Maré (conjunto de 17 favelas com cerca de 130 mil habitantes no total), em 2014, mas que não teve a mesma sorte. A operação que contou com Marinha, Exército e Aeronáutica, para cumprimento da Lei e da Ordem, recebeu um contingente de 2.500 homens num período de 1 ano e 3 meses. Para Luciano Gorrilhas (2015), há uma série de fatores que explicam o insucesso das tropas no Complexo da Maré, em comparação com a ocupação anterior: o território da Maré – horizontal e plano, é mais adverso que no Complexo do Alemão, em que a ocupação do topo do morro proporciona uma visão privilegiada de toda a área. A pluralidade de alvos, na Maré havia 1 milícia e 3 facções criminosas, no Alemão havia apenas uma facção. Na Maré, a ocupação foi avisada, ao passo que no Alemão foi surpresa. Se na Maré os criminosos permaneceram no local, no Alemão houve uma debandada deixando para trás armas e drogas. Consequentemente, na Maré os conflitos foram mais intensos e 4 militares saíram baleados, um deles morto, enquanto que no Alemão não houve registros nesse sentido. Além do mais, a missão de pacificação da Maré não foi cumprida, conforme o balanço da socióloga Julita Lemgruber: “A gente viu o que aconteceu na Maré: as Forças ficaram 15 meses, gastaram-se R\$ 600 milhões e hoje o tráfico está lá de fuzil” (GODOY; PENNAFORT, 2017). O próprio comandante do Exército Brasileiro, o General Eduardo Villas-Bôas manifestou posição crítica quanto ao uso do Exército em missões de GLO, como a da Maré, classificando-a como “inócua, perigosa e desgastante”.

Esse histórico de operações das Forças Armadas para cumprimento da lei e da ordem foi realizado em adequado amparo normativo. Ainda que de forma geral a locução “lei e ordem” estivesse estampada nas cartas magnas anteriores - de 1891, 1934, 1967, e 1969 - a doutrina segue sendo imprecisa. E mesmo com os três marcos normativos que sancionam a atuação para GLO - a já citada LC nº 97/1999; o Decreto nº 3.897/2001 e o artigo 142 da Constituição Federal – persistem dúvidas quanto à legalidade da utilização e permanência das Forças Armadas em morros cariocas, assim como a consequência dessas atuações para o sistema federativo. Por um lado a reiterada atuação das Forças Armadas para GLO – praticamente a despeito do que preza o art. 5º do Decreto n. 3897/2001 que prevê o caráter “episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível” - gera uma inversão da noção de subsidiariedade: pois se a Segurança Pública deve ser exercida, primordialmente, por órgãos policiais, e na deficiência destes pelas Forças Armadas, estas nesses casos ficam comumente à reboque das forças locais, por estarem sob coordenação do ente

local. A inversão acontece porque militares da nação brasileira são deslocados para uso específico de um ente federado, como se houvesse um rebaixamento de posição: a instituição nacional abaixo do comando estadual, pois este tem o poder de polícia que as Forças Armadas não têm. Por outro lado, é mais coerente afirmar que essa mesma instituição militar nacional é instrumentalizada como meio para afirmar o poder central e enfraquecer – no mínimo moralmente – o ente estadual¹⁴. Nessas “intervenções brancas” o limite é bastante estreito, entre aquilo que é cooperação e o que seria uma punição da União contra a unidade federada.

Para as Forças Armadas, um dos maiores riscos dessas ações dizia respeito à falta de respaldo jurídico para os militares. Pelo *Twitter*, o Gen. Eduardo Villas-Bôas expressou essa preocupação: “Tenho o dever de protegê-los”, referindo-se aos seus soldados, dias depois de terem atuado em vários bairros do Rio, como Jacarepaguá, Vila Cruzeiro e no Complexo de Lins, no Engenho Novo, em agosto de 2017. Pelo menos nos Jogos Olímpicos de 2016 havia uma lei complementar aprovada pelo Congresso que incluía no Código Penal Militar um parágrafo determinando que eventuais crimes cometidos por militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem deveriam ser julgados pela Justiça Militar, mas essa lei caducou em 31 de dezembro de 2016. E somente em 16 de outubro de 2017 a questão parece ter sido solucionada, com a sanção presidencial do projeto de lei (PLC 44/2016) que transfere da Justiça comum para a militar o julgamento de homicídios cometidos por militares em operações de segurança pública, dentro do território nacional. Entidades de Direitos Humanos batizaram o projeto de “uma licença para matar” (BENITES, 2017).

Embora assumindo as operações, são comuns as expressões de desconforto de oficiais a respeito da atuação das Forças Armadas na segurança pública. O portavoz do Comando Militar do Leste, coronel Roberto Itamar, foi enfático ao dizer que o “papel das forças armadas não é o de substituir a polícia”. Já o comandante da Escola Superior de Guerra (ESG), General Décio Luís Schons, salientou que a atuação das Forças Armadas para a GLO é uma demanda governamental estadual,

14 Isso não significa que não haja cooperação permanente entre Forças Armadas e Polícias estaduais, por exemplo. O Coronel de Exército, Ricardo Freire explica que há “quatro fortes vínculos entre as PMs e o Exército: (i) nas ligações da Inspecção Geral das Polícias Militares (IGPM) do Comando de Operações Terrestres (COTER), com a finalidade de manter atualizadas as informações sobre a articulação, efetivos, equipamentos e estrutura organizacional das PMs, com vistas às necessidades de emprego em operações, seja na Defesa da Pátria, seja na Garantia da Lei e da Ordem (GLO); (ii) no contexto do Sistema Nacional de Mobilização, especialmente na função logística recursos humanos – há policiais militares que trabalham nas diversas seções de mobilização espalhadas por todo o território nacional – creio que os panelistas desconhecem o assunto; (iii) na aquisição de armas, munições e equipamentos, por meio da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados; e (iv) na capacitação de recursos humanos, por meio do Departamento de Educação e Cultura (DECEX), que fornece vagas para membros das PMs nos diferentes estabelecimentos de ensino do Exército – o que também ocorre na Marinha e na Força Aérea”.

e que no âmbito democrático as instituições de Defesa estão a cumprir um papel, porém, há preocupação porque a função precípua das Forças não é essa. Ricardo Freire (2017), coronel da ESG, defende a tese de que o uso corriqueiro das Forças Armadas em GLO destitui sua atribuição fundamental, que é a de Defesa nacional¹⁵. E, de modo ainda mais enfático, o Almirante Mário César Flores (2016, p. A1) descreveu que essas ações geram uma corresponsabilidade militar federal em atividades que em princípio são da alçada policial estadual, e que levam a uma falsa sensação anestésica na população ao ver a farda e os carros do Exército nas ruas.

Mais do que o dilema enfrentado pelos militares, para proteger a instituição, essas operações não são eficazes contra a violência criminal. Ainda que o Exército tenha experiência em atuações urbanas, por ter integrado, por exemplo, a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah), entre 2004 e 2017, após um levante derrubar o então presidente Jean Bertrand Aristide, o fato é que os militares não contam com as mesmas condições de ação no Rio de Janeiro do que havia no Haiti, ainda que o cenário carioca seja bem mais complexo. Mesmo que no Rio não haja uma declaração de calamidade pública permanente, pois a vida civil *parece* seguir funcionando, a restrição a direitos fundamentais é flagrante em toda a região metropolitana e outras partes do estado: cerceamento do ir e vir, formação de inúmeros “estados paralelos”, funcionamento anômalo de instituições em diversas regiões, morticínio subsequente de agentes públicos. Poderíamos pensar que diferente do Haiti, os militares no Brasil não poderiam ocupar intermitentemente o fluxo civil. Porém, isso já é feito por traficantes e milícias. E quando há ações de GLO as próprias facções criminosas se utilizam desse momento para se rearticularem, e até aprenderem táticas de movimento que são encenadas nas favelas e no asfalto. Significa que esse modo de ação militar implica uma sustentação de um efeito mimético, em que o crime incorpora certas práticas das Forças Armadas, assim como da polícia. Portanto, o modelo de ações de GLO no Rio de Janeiro é ineficaz.

Outra forma de “intervenção branca” federal sobre o Rio de Janeiro reside no emprego da Força Nacional de Segurança Pública (FN). Criada em 2004, possivelmente para aliviar e superar os entraves constitucionais ligados às FFAA, a FN está ligada ao Ministério da Justiça (e não ao Ministério da Defesa). Tem como objetivos, executar atividades de preservação da ordem pública, da segurança das pessoas e do patrimônio, apoiando operações de segurança pública. Porém, na prática, as principais ações da FN no período de 2004 a 2015 foram ostensivas (32% dos casos), seguidas por ações em fronteiras (13%) e na proteção ambiental (12%)

15 Há três atribuições principais das Forças Armadas do Brasil, seguindo uma ordem hierárquica: Defesa da Pátria, Garantia dos Poderes Constitucionais, e, Garantia da Lei e da Ordem (ou, Segurança Interna) (FREIRE, 2017, p. 86).

(FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Enquanto São Paulo jamais recebeu uma operação da Força Nacional, das 240 nesse período mencionado, Pará (33), Rio de Janeiro (20), Roraima (18), Maranhão (17) e Mato Grosso (16), foram os que mais receberam. No caso do Rio, predominantemente as ações foram ostensivas. Neste caso, mesmo que a Força Nacional seja formada por profissionais bem treinados de todo o país, a geografia e a estrutura labiríntica das favelas cariocas, demonstrou o quão as atividades dessas tropas ficaram aquém do problema, inclusive porque muitas vezes se desconhecia toda a expertise e o histórico de investigação das polícias locais.

Essa análise sobre a Força Nacional ilustra, mais uma vez, não só a contingência do Rio de Janeiro, como o equívoco político na destinação de recursos e na forma como se enfrenta a violência. Isso se revela em custos para o contribuinte. Entre 2004 a 2015, o gasto total somente com a Força Nacional foi superior a 1,2 bilhões de reais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016), se dividirmos o valor por ano, numa média, daria algo em torno de R\$ 110 milhões anuais, o que é quase a metade de todo o investimento do estado do Rio de Janeiro em 2015 com policiamento (232 milhões de reais). Ou seja, o expressivo investimento federal, como no caso da FN que em 2015 abocanhou 43% do orçamento total do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, serviu para mobilizar menos de 1.500 profissionais, o que, por exemplo, não chega a 2,6% do efetivo policial do Rio de Janeiro (CERQUEIRA, 2016, p. 81).

Esse mero cálculo demonstra como a União gasta muito e gasta mal com a Segurança Pública no Rio de Janeiro. O princípio da eficiência na administração pública (art. 37, CRFB), traduzido pelo binômio economicidade-eficácia, parece ter sido completamente desconsiderado. O erro vai além da destinação de recursos: a insistente ação federal, seja por meio de Força Nacional ou Forças Armadas, em nome da GLO, destitui e frustra o caráter das polícias locais. Há um sentido que asoberba competências no centro, frustrando a autonomia estadual, como se mostra também na tendência da Polícia Federal em ocupar cargos importantes nas secretarias de segurança dos estados, particularmente aqueles com dificuldades financeiras e dependentes do “centro”, e com problemas de gestão da pasta. O dado de 2008 é que delegados da Polícia Federal ocupavam 60% das secretarias de segurança (COELHO, 2008).

A confusão de competências é flagrante: questões locais passam a ser movimentadas por entidades nacionais- como no caso de soldados do Exército em policiamento ostensivo, na proteção de vias urbanas, assegurando o pleno funcionamento de delegacias para prestação de serviços, na proteção de bens e espaços públicos etc. E, paralelamente, ações sobre crimes nacionais e transnacionais, como tráfico de drogas, tráfico ilegal de armas, lavagem de dinheiro, roubo e contrabando de mercadorias em áreas de jurisdição federal (portos, aeroportos e rodovias), e toda a parte de inteligência para prevenir

que ilicitudes cheguem ao âmbito local, acabam recaindo sobre os órgãos estaduais¹⁶.

Tanto o impasse jurídico sobre as Forças Armadas atuando na Segurança Pública civil, quanto o desvio da função de Defesa nacional, e o custoso emprego da Força Nacional, são elementos de uma tensão política. O cerne da questão ainda reside no mal ajustado pacto federativo brasileiro. O enfraquecimento da autoridade estadual, e da falta de política adequada por parte da União, provoca o retorno às ruas do elemento militar, como algo antagônico ao desenvolvimento democrático. O ex-ministro Nelson Jobim, deixou isso muito claro ao dizer que “a concentração da segurança pública nos Estados não funcionou. Tanto não funcionou que se está usando perigosamente as Forças Armadas para suprir as carências existentes, o que não é bom, e criou-se essa Força Nacional, que é um negócio meio torto” (FUCS, 2017).

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 26 de janeiro de 2017, pelo Ministério da Justiça até foi uma tentativa de integrar polícias estaduais, federais, Força Nacional e Forças Armadas. O propósito era dar uma coordenação estratégica para perseguir três objetivos principais, apontados no documento: (i) redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; (ii) racionalização e modernização do sistema penitenciário; e, (iii) combate integrado à criminalidade organizada transnacional. O PNSP se somou à Política Nacional de Defesa e à Estratégia Nacional de Defesa, do Ministério da Defesa, de 2012, que já procurava enfatizar a reciprocidade entre Defesa e Segurança Nacional. Mas como não há uma definição clara de competências, e constitucionalmente o estado é o responsável primordial pela Segurança Pública, esses planos nacionais são mais respostas e propostas apressadas, de governos emergentes, do que planos de ação a médio e longo prazo. Mesmo depois do lançamento do PNSP, a inversão de atuação entre forças estaduais e nacionais, manteve-se, com mais operações de GLO pelas Forças Armadas e Força Nacional, e pouco em atuações federais para, sobretudo, encontrar e coibir as relações nacionais e transacionais dos crimes que envolvem o âmbito local, como a respeito da chegada de armas de fogo e entorpecentes nas comunidades do Rio de Janeiro.

“Salvar o Rio” não é apenas uma questão de envio de tropas do Exército, e tampouco uma mera questão tributária. Trata-se de compreender a especificidade do ente federado. No caso do Rio a federalização é uma resposta razoável. O erro é pensar que os estados, marcados por realidades heterogêneas, precisem sempre

16 A operação em junho de 2017, em que ação da Polícia Civil apreendeu no Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão) 60 fuzis vindos dos Estados Unidos, demonstra esse cruzamento de competências. Em tese, a obrigação de investigação é da Polícia Federal, que pelo jeito não cumpria sua tarefa adequadamente. Reportagem em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-civil-apreende-60-fuzis-de-guerra-no-aeroporto-internacional-do-rio.ghhtml>>. Acesso em: 23 out. 2017.

agir de modo homogêneo, atados ao mesmo paradigma constitucional. Daí porque Célio Borja, ex-ministro da Justiça e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), explica que os estados e municípios estão limitados no seu âmbito de ação, o que também se expressa quanto às finanças: *“a atual situação é parecida com a que o país vivia nos tempos do regime militar, quando a política do ‘pires na mão’ prevalecia e o governo federal arbitrava quem deveria receber os recursos a seu bel prazer”* (FUCS, 2017). A prática de submissão torna o ente federado uma moeda de troca, um palanque, um instrumento de política de governo, e não de política de Estado. Por isso o Rio de Janeiro é fatiado em demandas concorrentes, quando mais precisava de unidade política. Este é um efeito provocado de fora para dentro, e que no caso fluminense se avoluma porque não há cultura política estadualista, sem contar a incompatibilidade entre a antiga Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro. E isso tampouco se deve porque o Rio de Janeiro tem políticos “ruins”. Ao contrário, vários são bons atores políticos, habilidosos protagonistas da política nacional e ideológica, porém, péssimos para gerar benefícios locais – como ficou demonstrada a incapacidade de unidade para a manutenção dos royalties do petróleo em 2013.

A penetração das Forças Armadas e mesmo da Força Nacional no meio civil incrementa essa expectativa sobre uma “guerra”. E isso nos leva a falar de amigo e inimigo, da possibilidade de aniquilação do outro: trata-se de abrir mão da ideia de pessoas com direitos e deveres. Ou, de substituir a noção de que alguém é criminoso e deve ser julgado, por alguém que pode ser arbitrariamente combatido com opositor (ZALUAR; CASTELO BRANCO, 2017). Inclusive, esse raciocínio abre margem para se dar uma dignidade não merecida a um criminoso, a de sujeito capaz de negociação - pois em toda a guerra, paralelamente ao conflito, são mantidas relações diplomáticas com o inimigo. No caso, seria o equivalente a tratar traficantes como Nem, Fernandinho Beira-Mar, Rogério 157 e outros enquanto “Chefes de Estado”, e seus advogados, ao status de “Chanceleres”.

4 COMO MOBILIZAR UMA POLÍCIA LOCAL, QUANDO O “LOCAL É NACIONAL”?

“Salvar o Rio” não é apenas uma questão de envio de tropas do Exército, e tampouco uma mera questão tributária. Trata-se de compreender a especificidade do ente federado. No caso do Rio a federalização é uma resposta razoável. O erro é pensar que os estados, marcados por realidades heterogêneas, precisem sempre agir de modo homogêneo, atados ao mesmo paradigma constitucional. Daí porque Célio Borja, ex-ministro da Justiça e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), explica que os estados e municípios estão limitados no seu âmbito de ação, o que também se expressa quanto às finanças: *“a atual situação é parecida com a que o país vivia nos tempos do regime militar, quando a política do ‘pires na mão’*

prevalecia e o governo federal arbitrava quem deveria receber os recursos a seu bel prazer” (FUCS, 2017). A prática de submissão torna o ente federado uma moeda de troca, um palanque, um instrumento de política de governo, e não de política de Estado. Por isso o Rio de Janeiro é fatiado em demandas concorrentes, quando mais precisava de unidade política. Este é um efeito provocado de fora para dentro, e que no caso fluminense se avoluma porque não há cultura política estadualista, sem contar a incompatibilidade entre a antiga Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro. E isso tampouco se deve porque o Rio de Janeiro tem políticos “ruins”. Ao contrário, vários são bons atores políticos, habilidosos protagonistas da política nacional e ideológica, porém, péssimos para gerar benefícios locais – como ficou demonstrada a incapacidade de unidade para a manutenção dos royalties do petróleo em 2013.

O diagnóstico traçado nos dois blocos anteriores apontou causas e consequências da crise de autoridade, bem como o impasse do pacto federativo brasileiro, que se revela em intervenções federais brancas no Rio de Janeiro. A partir disso é necessário apontar algum caminho para superar essa condição, de frustração e decadência. Levando em conta o fato da Intervenção Federal na segurança pública do Rio ter se tornado uma realidade, é oportuno fazer projeções. Ainda que em um viés mais pessimista e realista, a Intervenção possa ser mais uma “GLO prolongada”, é também possível que ela se mantenha e novas possibilidades sejam abertas. Uma delas, mais ousada, mas não ilusória, é a Intervenção se tornar intermitente, e no bojo de uma reconfiguração do sistema federativo nacional, recompor o município do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense enquanto um segundo Distrito Federal, tendo nesse sentido uma Segurança Pública distrital correspondente. Trata-se de superar a incompetência local a partir da tutela da União sobre o Rio, que sempre foi o lugar mais “federal” do país

Organizar de modo pleno o Rio de Janeiro como Distrito Federal, e, por conseguinte, as polícias como Polícias Distritais, obedece, inclusive, a uma racionalidade financeira. Hoje, o contribuinte brasileiro paga por dois exércitos – o nacional e o estadual (sim, pois as polícias estaduais são militares, na forma de exércitos), e para tentar resolver os problemas do Rio, os gastos são ainda maiores com verbas adicionais – somente de julho a outubro o custo das Forças Armadas no Rio de Janeiro foi de 25 milhões. Há mesmo uma desproporção com relação ao interior do estado fluminense, que paga caro pelo desmantelamento da Segurança Pública na capital, pois acaba arcando com as consequências da criminalidade que se espriam para além da região do município do Rio, como se viu com o deslocamento de gangues para São Gonçalo, Niterói e Baixada Fluminense, após a ocupação de morros para implantação de UPPs, bem como a operação de facções cariocas em cidades como Macaé, Cabo Frio, Angra dos Reis e Campos dos Goytacazes.

A proposta da criação de Polícias Distritais corresponderia a replicar o padrão já existente em Brasília, que se rege pelo Decreto-Lei n. 2.266/1985. E,

especificamente, sobre os Policiais Militares, conforme a Lei n. 7.289/1984, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências. O fundamental é que a tutela sobre essas instituições, conforme prescreve o art. 21 da Constituição Federal, é da União: “XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”.

Corrigir a distorção do sistema federativo brasileiro, em situações de alta dependência do poder central, como no caso do Rio de Janeiro, não quer dizer repetir os erros de Brasília, mas corrigir as desproporções. Uma série de questões são colocadas a respeito dessa proposição, as quais listo abaixo.

1-Criar um segundo Distrito Federal com o município do Rio e a Baixada envolveria quais batalhões e delegacias atualmente existentes? Da Polícia Militar: 2º BPM – Botafogo, 3º BPM – Méier, 4º BPM – São Cristóvão, 5º BPM – Centro, 6º BPM – Tijuca, 9º BPM – Rocha Miranda, 14º BPM – Bangu, 15º BPM – Duque de Caxias, 16º BPM – Olaria, 17º BPM – Ilha do Governador, 18º BPM – Jacarepaguá, 19º BPM – Copacabana, 20º BPM – Nova Iguaçu, 21º BPM – São João de Meriti, 22º BPM – Maré, 23º BPM – Leblon, 24º BPM – Queimados, 27º BPM – Santa Cruz, 31º BPM – Recreio, 39º BPM – Belford Roxo, 40º BPM – Campo Grande, 41º BPM – Irajá. Quanto à Polícia Civil, na Capital seria da 1ª a 45ª DP (total de 42 Delegacias de Bairro), e na Baixada da 48 a 67ª DP (total de 19 Delegacias de Bairro).

2-Como ficaria a perspectiva salarial dos profissionais das instituições desse segundo Distrito Federal? Se fossem equiparados os salários pagos em Brasília com o Rio de Janeiro, conseqüentemente haveria aumento para este último. Em alguns casos o salário inicial é superior ao dobro, como no caso do Perito da Polícia Civil. Por exemplo, enquanto o cargo de Escrivão na Polícia Civil de Brasília tem salário inicial de R\$ 8.702,20, na Polícia do Rio de Janeiro para o mesmo cargo o inicial é de R\$ 4.095,42, conforme informações da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (COBRAPOL). Para as Polícias Militares a desproporção se mantém, de modo que os ganhos salariais da Polícia Militar de Brasília é quase o dobro da PMERJ, na comparação entre as tabelas salariais.

Segundo o Coronel da Polícia Militar do Rio, André Batista, se houvesse essa equiparação:

[...] o impacto seria enorme para a folha de pagamento já que a Polícia Militar possui atualmente (em nov./2017) em seus quadros aproximadamente 44 mil integrantes, e reconheceria a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro como polícia a ser valorizada, principalmente em função dos resultados que ela diariamente apresenta além do incentivo à captação de novos e melhores recursos humanos em concursos públicos. Seria atingido um dos problemas mais graves de recursos humanos, e

poderia ser vinculada à meritocracia dentro da criação do perfil profissional de cada posto ou graduação em função da sua produtividade.¹⁷

3 - A federalização tornaria a carreira policial, civil e militar, mais imune à ingerência política estadual? Eficiente? Menos corrupta? As respostas a essas questões são bastante divergentes, entre os entrevistados¹⁸, desde o ceticismo completo à confiança de que a corrupção diminuiria, até a propostas ainda mais avançadas, como a criação de um ciclo único que possa permitir ao policial distrital mais graduado ascender a uma carreira na Polícia Federal. Ainda assim, retirar a instituição do âmbito estadual não seria garantia de idoneidade e melhor serviço público, argumenta o Delegado da Polícia Civil, Marcus Castro:

[...] a Polícia Federal, Forças Armadas e outras carreiras federais não são imunes à ingerência política ou corrupção, logo, o caminho da federalização não seria o que resolveria. As atividades típicas de Estado, como tal a fiscalização e repressão, devem ser dadas a devida atenção para que minimize esse problema da sociedade brasileira. Em Brasília, talvez pela proximidade com outras autoridades de prestígios (maior fiscalização), melhor recrutamento, melhor estrutura, etc., poderiam minimizar essa chaga.

A mera federalização, sem autonomia da gestão financeira e administrativa das instituições policiais, apenas poderia tornar profissionais mais satisfeitos com o emprego por conta de maiores salários. No entanto, não garantiria melhores serviços à população. A reflexão é que outras medidas precisariam ser acompanhadas a esse processo. Por exemplo, Alexandre Vasconcelos, policial civil, sugere a criação de uma “escolha de Chefia por escrutínio em lista tríplice pela categoria e um conselho de segurança misto com pessoas do meio acadêmico, representantes do povo”, e o também policial civil Márcio Ferro coloca semelhantemente que a “unificação [das polícias] com gestão independente é a solução, com eleição do chefe de polícia”.

4 - Se o Rio e a Baixada Fluminense são os principais pontos de comercialização e consumo de Drogas no estado, seria mais fácil fiscalizar a entrada de armas e Drogas num Governo do Distrito Federal – Rio, que abrigasse essas duas regiões? Os

17 Entrevista de André Batista concedida em setembro de 2017.

18 Foram realizadas oito entrevistas através de questionário, com profissionais das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro, e um da Polícia Militar de Brasília. Agradeço aos entrevistados pela contribuição: André Batista (Coronel, PMERJ), Márcio Ferro (Policial Civil, Rio de Janeiro), Alexandre Vasconcelos (Policial Civil – CORE, Rio de Janeiro), Sávio Pontes (Doutor em Sociologia, IESP-UERJ e Policial Civil, Rio de Janeiro), Marcus Castro (Delegado da Polícia Civil, Rio de Janeiro), Jeferson Baquer (Policial Militar, PMERJ), Marcos Eduardo (Policial Militar, PMERJ), Eduardo Luz (Policial Militar, PMDF-Brasília).

entrevistados foram unânimes em tratar da proliferação do comércio e consumo de entorpecentes por toda parte, como um processo de “democratização” do consumo e do narcotráfico. A solução de uma instituição distrital no Rio de Janeiro (incluindo a Baixada) facilitaria a ação policial se viesse acompanhada de um trabalho de inteligência, especialmente com as Polícias Federais nas divisas territoriais, em portos e aeroportos. Seria fundamental trocar a tônica da ostensividade pela da estratégia e inteligência, argumentou Marcus Castro. A mudança é possível se o desejo de visibilidade eleitoral – que marca o trabalho ostensivo – for substituído pelo cerco investigativo, muitas vezes silencioso, quase invisível e surpresa. Em outras palavras, são necessárias ações “desinteressadas” no quadro políticas, e envolvidas com propósitos investigativos de médio e longo prazo. Tal questão liga-se com a anterior, pois para o controle sobre armas e drogas dar certo é preciso que a instituição policial detenha autonomia, inclusive para realizar cooperações, como pontua o coronel André Batista:

[...] A questão das armas só será resolvida através da integração das ações de aduana, contra o contrabando, e combate ao comércio ilegal dentro dos redutos criminosos, isto é, não pode haver zonas de exclusão no território sob responsabilidade das polícias estaduais. Como são todos crimes federais, o certo seria que parte dos recursos federais fossem destinados ao reaparelhamento das forças de segurança local.

5 - Haveria ganhos para o Estado do Rio de Janeiro, em termos de segurança pública, sem o município do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense? Os batalhões e delegacias estaduais (ou seja, excluindo o do possível Governo do Distrito Federal – Rio) têm sido deslocados para atuar na capital? Será que isso deixaria de existir? A pergunta procura identificar como o estado do Rio de Janeiro poderia se beneficiar com a criação de um segundo Distrito Federal no Rio de Janeiro. Atualmente, é constante o deslocamento de profissionais do interior para a capital, não só em operações especiais, mas sobretudo para cobrir as deficiências do aparato institucional central. Por exemplo, o portão da Cidade da Polícia, no Jacaré, bairro da zona norte do Rio de Janeiro, é guarnecido por um rodízio de policiais das mais diversas regiões do município e do estado. Ou seja, o profissional comparece para fazer plantão, e acaba fazendo serviço de vigia, porque o estado não tem dinheiro para a contratação de vigias para essa atuação. Com efeito, é um claro desvio de função profissional.

Nesse sentido, sim, haveria ganhos para ambas as partes. Sobre o tema, André Batista é otimista, assinalando que:

[...] por conta das últimas e desconexas “Políticas Públicas” aplicadas ao Rio de Janeiro, no sentido literal: “via: toma

lá dá cá”, e por conta das ingerências políticas envolvidas na condução da distribuição dos recursos financeiros aos Estados, fica claro que ganharíamos autonomia, não atrelada a apadrinhamento partidários, muito menos ao escrutínio de ideólogos e assemelhados que se arvoram a opinar sobre o que não conhecem em se tratando dos negócios e entregas da Polícia Militar.¹⁹

Por outro lado, alguns entrevistados revelaram desconfiança quanto a esse “ganho” para o estado do Rio de Janeiro, com a criação de um segundo Distrito Federal. Márcio Ferro, por exemplo, salientou que o efeito poderia ser inclusive contrário, a exemplo do que ocorreu com o “efeito UPP” nas bordas da região metropolitana, não agraciadas com o projeto, em que facções migraram fizeram uma migração para essas partes periféricas e no interior do estado. Sávio Pontes, policial civil em Petrópolis, ressaltou com o interior é muito mais carente em estrutura do que a capital.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo do artigo foi acusar duas anomalias que se conjugam a respeito do Rio de Janeiro. Primeiro, a respeito do grau de violência, criminalidade e de um verdadeiro patamar de guerra. Segundo, enquanto promotor do primeiro, a crise de autoridade política, contida na inadequação federativa do estado e município do Rio. Por fim, procurou-se apresentar um quadro propositivo de reequilíbrio frente a esse diagnóstico.

É natural, no entanto, que perdue no leitor a visão negativa sobre esse último trecho do texto. Pudera, sobre o cotidiano carioca vive-se de anestésias locais intermitentes, já que tanto a violência urbana, a evolução da criminalidade, quanto a disfunção político-administrativa do Rio parece que se tornaram fenômenos “naturalizados”. Na virada dos anos 1980 para 1990 o drama da violência e da criminalidade passa a entrar no “cotidiano” carioca. Criou-se no Rio uma espécie de solidariedade do crime em substituição ao vazio de solidariedade urbana, não somente em regiões favelizadas, mas também em todas as partes da cidade, indistintamente. Paralelamente, lideranças efêmeras da ilegalidade se alçam ao poder perante o vazio do poder público. O medo impera, na roleta russa de experiências traumáticas a vista das cotidianamente através da mídia. É o que Gilberto Velho explicava como a “cultura da violência”: *“em que a civilidade mais elementar se esfria e floresce a agressividade e a truculência”* (2007:26).

Além do embrutecimento do convívio, torna-se flagrante um sentimento incompreendido de ladeira a baixo sobre o Rio de Janeiro. No máximo a sociedade

¹⁹ Alexandre Vasconcelos, entrevista concedida em setembro de 2017, via texto digital.

constata a queda, e percebe os frutos dessa decadência, sem que se arvore uma transformação. Isso acontece pela incompreensão da origem do problema. Sem tal observância a tônica política local muitas vezes parece suicida ou levada ao desespero e aventura: vive-se de um lado entre ações políticas fracas, ausentes e inconsequentes; e, de outro, de expectativas mágicas que possam vir de fora, da natureza, da beleza, ou de algum grande evento espetacular. O petróleo é o maior exemplo desse sentimento de “agora vai”, que também aparece variavelmente em alguns momentos políticos, como expresso no livro: “*A hora e a vez do Rio de Janeiro e o Novo Governo*”, publicação prefaciada por Sérgio Cabral, logo no início de seu governo (2007).

Nesse sentido procurou-se demonstrar que, se a origem da crise está no descompasso do Rio desde que deixou de ser capital federal, a superação para essa situação crônica está em oferecer um rearranjo político-administrativo a altura do problema. Não se trata de voltar ao passado, mas justamente é para não ficar na paralisia do passado, e encontrar saídas para além do paliativo. Até porque já se tornou um caso de vida ou morte, com efeito. A oportunidade para se aventar mudanças é aberta por ocasiões, como a Intervenção Federal que de hipotética se tornou realidade em 2018. Ademais, segue em pauta para todo o Brasil sanar uma doença do federalismo nacional que Oliveira Viana já acusava em suas “*Instituições Políticas Brasileiras*”, de 1949, ao dizer que: “*O mal do federalismo não está na sua descentralização; está antes na sua uniformidade*”. Daí a emergência de se tratar cada ente de forma especial.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência, em: LIMA; Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. MP libera R\$ 47 milhões para segurança no Rio. *O Dia*, Rio de Janeiro, 04 set. 2017. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-09-04/mp-libera-r-47-milhoes-para-seguranca-no-rio.html>>. Acesso em 10 out. 2017.

ARAÚJO, Carla. ‘Salvar’ o Estado entra na agenda prioritária de Temer. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A14, 31 jul. 2017.

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2016. IPEA, Brasília, n. 17, Brasília, março de 2016.

BENITES, Afonso. Militar que matar em operações como a do Rio será julgado por corte militar, e não pela Justiça comum. *El País*, Brasília, 12 out. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/12/politica/1507840831_336832.html>. Acesso em: 15 out. 2017.

CARVALHO, Marco Antônio; DURÃO, Mariana. Exército inicia ação no Rio; em 10 anos, tropa teve de ir às ruas em 1/3 dos dias. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A12, 15 fev. 2017.

CERQUEIRA, Daniel. “Mais do Mesmo, em: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 10, 2016, p. 81.

COELHO, Henrique. Rio teve mais de 3 mil policiais militares mortos entre 1994 e 2016, diz PM, *G1*, Rio de Janeiro, 31 jan. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rio-teve-mais-de-3-mil-policiais-militares-mortos-entre-1994-e-2016-diz-pm.ghml>>. Acesso em 15 out. 2017.

_____ ; MARTINS, Marco Antônio. Polícia Civil apreende 60 fuzis de guerra no Aeroporto Internacional do Rio. *G1*, Rio de Janeiro, 01 jun. 2017.

COELHO, Mário. Delegados da PF comandam 60% das secretarias de Segurança Pública. *Congresso em Foco*. 04 set. 2008. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/delegados-da-pf-comandam-60-das-secretarias-de-seguranca-publica/>>. Acesso em 1 dez. 2017.

FGV. Monitor de Temas - *O debate público na rede em tempo real*. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br>>. Acesso em 20 out. 2017.

FLORES, Alm. Mário César. Lógica Militar. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A1, 9 ou. 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 11, 2017.

_____. *10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 10, 2016.

FREIRE, Ricardo. *O conceito de Defesa na União de Nações Sul-Americanas*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, INEST - Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2017.

FOLHAPRESS, São Paulo, 9 nov. 2017. Disponível no portal *Bem Paraná*. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/536652/nem-a-rota-entra-em-favela-de-sp-diz-diretora-da-policia-de-alckmin>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

FUCS, José. A descentralização do poder. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 14 jan. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-descentralizacao-do-poder,10000100131>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

GAZETA DO POVO. Editorial - A verdadeira guerra no Rio de Janeiro. Curitiba, 01 out. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/editoriais/a-verdadeira-guerra-no-rio-de-janeiro-djx12nzdbgnu4xdtwo8rz0h3d>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

GELANI, Felipe. “No Rio se governa com o crime, e não contra o crime”, diz especialista em segurança pública. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 jul. 2017. Disponível em: <<http://m.jb.com.br/rio/noticias/2017/07/22/no-rio-se-governa-com-o-crime-e-nao-contra-o-crime-diz-especialista-em-seguranca-publica/>>. Acesso em 10 nov. 2017.

GODOY, Marcelo. ‘As forças de segurança dão conta do recado’. Entrevista de Nivaldo Restivo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A18, 13 ago. 2017.

GODOY, Roberto; PENNAFORT, Roberta. Crime controla 850 áreas do Rio, diz polícia. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27 set. 2017. Disponível em: <<https://www.pressreader.com/brazil/o-estado-de-s-paulo/20170927/281496456476352>>. Acesso em 29 out. 2017.

GORRILHAS, Luciano Moreira. *Algumas considerações acerca da participação das Forças Armadas em operações, no cumprimento da lei e da ordem, notadamente em comunidades cariocas*. Nov. 2011. Disponível em: <<https://luciano-gorrihas.jus.com.br/publicacoes>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. *Operações das forças armadas na garantia da lei e da ordem em comunidades cariocas e seus desdobramentos*. Set. 2015. Disponível em: <<https://luciano-gorrihas.jus.com.br/publicacoes>>. Acesso em 19 nov. 2017.

G1. Número de policiais mortos no RJ é quase 4 vezes maior que em SP no primeiro semestre de 2017. *G1*, Rio de Janeiro, 14 ago. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/numero-de-policiais-mortos-no-rj-e-quase-4-vezes-maior-que-em-sp-no-primeiro-semester-de-2017.ghtml>>. Acesso em 30 out. 2017.

HERMANN, Bruno Martins. *Formação, Declínio e inflexão: reflexões sobre a centralidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, UFMG. Belo Horizonte, 2014.

LEITÃO, Miriam. Custos da Violência. *O Globo*, Rio de Janeiro, 17 out. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/ipea-na-midia/171013_miriam_leitao_custos_violencia.jpg>. Acesso em 18 out. 2017.

LYNCH, Christian E. C., “Questão de urgência nacional – o Rio como (2o) Distrito Federal”, em *Insight Inteligência*, ano XIX, n. 76, jan. /fev. /mar., 2017a.

_____, “Uma democracia, duas capitais – o que o Rio de Janeiro pode fazer pelo Brasil”, em *Insight Inteligência*, ano XIX, n. 78, jul. /ago. /set., 2017b.

MELLO FRANCO, Affonso Arinos. *Conceito de Civilização Brasileira*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1936.

ORDEM DOS POLICIAIS DO BRASIL (OPB) - website OPB. Disponível em: <<http://opb.net.br>>. Acesso em 22 out. 2017.

SOARES, Gláucio Ary Dillon, “Ciência política e segurança pública”, em AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). *A ciência política no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012. *Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Sangari, 2012. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_rj.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2017.

WEBER, Max. *Ciência e Política, duas vocações*. Trad.: Jean Melville, São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 60

ZALUAR, Alba; CASTELO BRANCO, Pedro H. V. B.. Que guerra é essa?. O Globo, Rio de Janeiro, 27 ago. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/que-guerra-essa-21750126>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

Recebido em: 18 jan. 18

Aceito em: 04 abr. 18