



Realização:



Patrocínio:



Apoio:



A EXACERBAÇÃO DA CRISE DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 9.288/2018 E O CONSEQUENTE PREJUÍZO À CONSOLIDAÇÃO DA AUTONOMIA LOCAL

Arthur Votto Cruz¹

Resumo: O federalismo brasileiro, desde a sua efetiva adoção com o advento da república, passou por uma série de configurações que torna a experiência federativa no Brasil um tema de ampla discussão e de uma variedade de conceitos extensa. A Constituição Federal de 1988 trouxe o federalismo cooperativo como modelo a ser adotado, inaugurando a ideia de corresponsabilidade entre os entes federados sobre os serviços públicos garantidos na CF/88. Contudo, recentemente, com a promulgação do Decreto nº 9.288/2018 que instituiu a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, a fim de combater a ineficiência dos serviços de segurança pública desse estado, surgiu o questionamento que se tornou objeto desse trabalho. Quais são, se é que existem, os efeitos prejudiciais dessa intervenção na engenharia institucional do federalismo brasileiro? A investigação da resposta utiliza a análise hipotético-dedutiva, com método de procedimento monográfico e técnica de pesquisa bibliográfica, que pôde demonstrar que a intervenção, nos moldes como foi aplicada, apresenta um retrocesso no processo de descentralização do poder político no Brasil, remetendo a períodos de governos autoritários e de forte matiz centralizadora, indo de encontro aos preceitos constitucionais positivados no art. 23 da CF/88. A intervenção, além de injustificada pelos motivos apresentados no Decreto, prejudica o esforço de promoção da autonomia dos poderes locais, tão importante para a consolidação da incipiente democracia brasileira, uma vez que aproxima dos cidadãos as discussões políticas sobre os temas que lhes são afetos, tais como a questão da segurança pública, facilitando a adoção de medidas alternativas que possam, nos limites legais, trazer resultados positivos e duradouros para as demandas sociais não atendidas.

Palavras-chave: Federalismo; intervenção; democracia; segurança; constituição.

¹Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; integrante do grupo de pesquisa em Gestão Local e Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Advogado Trabalhista e Previdenciário. E-mail: arthur.vc@hotmail.com.

Abstract: Brazilian federalism, since its effective adoption with the advent of the republic, has undergone a series of configurations that make the federative experience in Brazil a topic of wide discussion and with a wide variety of concepts. The Federal Constitution of 1988 brought the cooperative federalism as a model to be adopted, putting into effect the idea of co-responsibility between the federated entities over public services guaranteed in the Brazilian Constitution of 1988. However, recently, with the promulgation of the Decree No. 9.288/2018, which instituted a federal intervention in the state of Rio de Janeiro, in order to oppose the inefficiency of public security services in that state, the following question became the object of this work: what, and if any, are the harmful effects of this intervention on the institutional engineering of Brazilian federalism? The answer comes from the hypothetico-deductive analysis, using a monographic procedure method and a bibliographic research technique, which was able to demonstrate that the intervention, as applied, shows a regression in the process of decentralization of the political power in Brazil, remitting to periods of authoritarian governments with a strong centralizing nuance, going against the constitutional precepts set forth in the article No 23 of FC/88. The intervention, in addition to being unjustified by the reasons presented in the Decree, undermines the effort to promote the autonomy of local authorities, which is so important for the consolidation of Brazil's incipient democracy, since it brings citizens closer to political discussions on the issues that affect them, such as the issue of public safety, facilitating the adoption of alternative measures that may, within the legal limits, bring positive and lasting results to the unmet social demands.

Keywords: Federalism; intervention; democracy; safety; constitution.

Introdução

O Brasil é um dos muitos Estados que se organizam através do modelo federativo, com divisão de competências entre as entidades constituintes da unidade soberana, diferindo da forma unitária de Estado no que diz respeito à centralização de alguns setores do Estado. Muito embora o Brasil tenha optado pelo Federalismo, desde a proclamação da República em 1889, esse sistema ainda não está bem

consolidado e ainda é alvo de críticas contundentes da sua aplicação e dos seus reflexos na engenharia política do Estado Brasileiro moderno.

Uma forte tradição centralizadora do poder na figura da União faz com que os demais entes federados – estados e municípios – tenham reduzidas as suas prerrogativas de autonomia e suas competências. Evidenciam-se relações de dependência entre municípios e estados em relação à União, impondo uma hierarquia que foge aos princípios norteadores do federalismo e até mesmo às cominações constitucionais das atribuições de cada ente.

Em que pese seja um dos fins almejados na estabelecida pela Constituição Federal seja o federalismo cooperativo, que prevê um coexercício de competências, tomada conjunta de decisões e corresponsabilização das atuações dos entes, na prática o que se configura é um modelo de competição entre municípios, estados e União, além de uma forte concentração do poder econômico e político da União em face dos demais componentes da federação.

O recente sancionamento do Decreto 9.288 em fevereiro de 2018, que determinou a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, no que concerne à pasta da segurança pública, por um general do Exército Brasileiro é, em primeira análise, a maior demonstração da dissonância entre os princípios constitucionais que fundam a federação brasileira e a prática centralizadora e até antidemocrática que foi aplicada por esse Decreto. A corrente interferência da União no RJ, segundo o Decreto Presidencial, se justifica pela impossibilidade das instituições estaduais de conter a crescente criminalidade no estado e impõe além da destituição do secretário de segurança pública, o total controle pelo general interventor das instituições militares e policiais do estado.

O problema que se apresenta é o seguinte: quais são, se é que existem, os efeitos prejudiciais dessa intervenção na engenharia institucional do federalismo brasileiro? A partir desse questionamento, buscaremos analisar as características do federalismo brasileiro e encontrar as raízes dos problemas que levam à desigualdade entre os entes federados, bem como apresentar uma ideia focada no federalismo cooperativo e descentralização do poder, a fim de atingir um desenvolvimento equânime entre estados, municípios e União.

Para responder à pergunta utilizou-se o método hipotético-dedutivo, sob a hipótese de que a cooperação entre os entes federados, realizada de forma

horizontal e democrática, bem como a adoção de políticas e mecanismos que distribuam de forma igual o poder político entre as entidades autônomas da federação são alternativas para enfrentarmos a crise do federalismo brasileiro. Ainda, pretende-se apontar outras maneiras, para além da apresentada pelo Decreto 9.288/2018 de se alcançar um equilíbrio entre estados em dificuldade e a União e que não tragam danos aos princípios do federalismo, tais como fundamentados na Constituição Federal. Para atingir esse fim, o método de procedimento adotado foi o monográfico enquanto a técnica de pesquisa é bibliográfica.

O tema será tratado no primeiro ponto, a partir de uma abordagem histórica do federalismo em suas diferentes apresentações e do federalismo no Brasil a partir da sua adoção, bem como os aspectos sociopolíticos que culminaram no modelo atual de federalismo, etapa substancial para o desenvolvimento da análise crítica que será feita a partir daí.

Com a base informacional necessária sobre a formação do modelo federalista no Brasil, será possível analisar, no segundo ponto, o acervo normativo brasileiro no que diz respeito ao tema do federalismo, dando maior relevância aos ditames constitucionais que estabelecem os princípios do federalismo, os limites e os contextos que permitem ou impedem a intervenção federal (especificamente o art. 34 da CF/88), cominações acerca da atuação política dos militares e as expressões normativas que tratam da descentralização política entre os entes federados.

Ainda, essa parte do trabalho dedicou-se à análise crítica do Decreto Presidencial nº 9.288/2018 que impôs ao estado do Rio de Janeiro a intervenção federal encabeçada pelo Gen. Eduardo Braga Netto na Secretaria de Segurança Pública e demais órgãos de segurança do estado. Restará evidente que a intervenção, mormente da forma com que está sendo conduzida, não é a melhor alternativa para que se logre uma cooperação entre o estado e a União, sendo ainda esses institutos origem de violações aos princípios democráticos estabelecidos a partir do fim do período militar, ainda que de forma incipiente.

Por fim, na derradeira parte do trabalho, iremos apresentar outra visão comparada à que vem sendo utilizada como base para fundamentar o sistema federativo brasileiro. Esse espectro alternativo evidencia que se deve adotar um sistema cooperativo de fato no federalismo brasileiro, conforme positivado na CF/88, consolidando a vontade do poder constituinte originário. Ainda, pretendemos

demonstrar que a descentralização do poder, a cooperação entre os entes federados e uma maior participação popular nas tomadas de decisões políticas, são uma saída muito mais eficaz para os problemas de desigualdades entre os municípios, estados e União, bem como para o problema pontual na segurança pública fluminense, que poderia ser resolvido com medidas mais democráticas, menos violentas e que de fato promovessem o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro.

2. O federalismo no Brasil: aspectos históricos e políticos a partir da Constituição de 1988.

Com o fim do regime militar, em 1985, o processo de redemocratização do sistema político brasileiro começa a ganhar forma com a formação da assembleia nacional constituinte que viria a promulgar a Constituição Federal de 1988, que consolida o federalismo cooperativo como forma de Estado, consistindo da união indissociável entre estados, municípios e Distrito Federal. O caráter dessa constituição pós-regime militar é evidentemente descentralizador e participativo, em contraste com o regime vigente anteriormente.

A autonomia dos estados e municípios em face da União é resguardada por um sistema complexo de atribuições e limites de competências privativas e concorrentes entre os entes federados. Esse sistema é explicado por Cury:

A Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado na qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (CURY, 2006. P. 121-122).

Assim, inaugura-se no Brasil o federalismo de cooperação, que se define pelo equilíbrio entre União e estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. (COSTA, 2010).

Dessa forma, entende-se que no sistema atual do federalismo brasileiro nem os entes federados nem a União são atores totalmente independentes de suas competências, ao contrário, devem exercê-las de forma conjunta. O art. 23 da CF/88

atribui quais são as competências de interesse comum entre municípios, estados e União, que são tarefas colaborativas entre todos os entes da federação, devendo ser os ônus divididos igualmente de forma proporcional.

As decisões sobre as políticas conjuntas a serem adotadas se dão em dois momentos, sendo o primeiro realizado em âmbito federal, quando se deliberam as medidas a serem aplicadas e se uniformizam as ações dos entes envolvidos. O segundo momento se dá na esfera estadual ou local, onde a decisão tomada ganha forma e se adapta às instituições que a colocarão em prática.

Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas. (BERCOVICI, 2002). Nesse sentido, verifica-se que a descentralização proposta pela CF tem por objetivo a atribuição de encargos aos municípios e estados, juntamente com a divisão da receita tributária arrecadada entre os entes da federação.

Muito embora exista a cominação constitucional no sentido da cooperação e descentralização do poder, o sistema federativo brasileiro não tem acompanhado a tendência global à descentralização e à promoção da autonomia dos estados e municípios. Ao contrário do que vem acontecendo no Brasil, a proposta da subsidiariedade, que enfatiza a descentralização do poder político, ocupa

uma posição intermediária entre as propostas totalitárias de um Estado que suplante as comunidades, absorvendo-as, e as concepções liberais, traduzidas num non facere estatal. Essa proposta subsidiária mostra-se extremamente adequada especialmente na contemporaneidade, caracterizada pelas diferentes crises do Estado Nacional, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas. (HERMANY, 2012).

Mesmo com essa inclinação à descentralização pós CF/88, o Brasil ainda de forma muito incipiente tem aplicado esses preceitos na prática, contrariando o próprio ordenamento jurídico, como também indo de encontro à tendência do constitucionalismo europeu e norte-americano que aponta para a regionalização ou descentralização do poder político como a forma mais democrática de se governar, acercando do cidadão às discussões relevantes sobre as políticas a serem conduzidas a um nível local.

Nesse sentido, o Brasil incluído

En esta tradición, el municipio latinoamericano contemporáneo a veces ha adquirido un ámbito territorial tan grande y extraño al ciudadano, que lamentablemente hace que no sirva para nada bueno, ni para gerenciar adecuadamente los intereses de la vida local ni para servir de instancia de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales. (BREWER-CARIAS, 2009).

Assim, verifica-se que o pacto federativo constituído a partir da Constituição Federal de 1988 não foi capaz de solucionar as desigualdades entre municípios, estados e União, fazendo com que em muitas situações estados e municípios sofram intervenções do poder central para que as instituições estaduais e municipais possam se manter em funcionamento, dada a incapacidade desses entes em gerir suas atribuições. Assim, Essa fragilidade na estrutura organizacional do Estado brasileiro é causa de uma série de problemas de difícil resolução e que reverberam nas mais diversas instituições que compõe o Estado brasileiro e a sua sociedade.

3. O Decreto nº 9.288/2018 e seus efeitos danosos ao sistema federalista brasileiro

A segurança pública enquanto serviço público é de competência concorrente dos municípios, estados e União, de acordo com a interpretação recente do Supremo Tribunal Federal em exegese ao art. 144 da CF/88. Os órgãos de segurança pública, quais sejam as instituições carcerárias, polícias militares e civis e o corpo de bombeiros são subordinados ao executivo estadual e as polícias federais subordinam-se ao poder executivo federal, bem como as guardas municipais estão sujeitas ao executivo do município.

Essa disposição acaba por destinar aos estados a parcela mais relevante e extensa da manutenção da segurança pública aos estados, uma vez que são as polícias militares e civis que atuam na prevenção e combate à massiva maioria dos tipos penais presentes no arcabouço jurídico brasileiro, restando apenas uma fração desses crimes à competência das polícias federais. Nesse sentido, verifica-se que grande parte dos recursos arrecadados pelos estados tem como seu destino as corporações policiais que, muito embora recebendo uma grande fatia do orçamento do estado, não conseguem exercer suas funções de forma plena em face das demandas sociais nesse ponto.

A raiz desse problema está situada no desequilíbrio fiscal entre os estados e municípios em face da União que arrecada sete dos treze tributos legalmente estabelecidos atualmente, como também a total falta de organização e planejamento quando da atribuição das competências estatais no momento em que se consolidou a descentralização proposta pela CF/88.

De acordo com Arretche (2004), no sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União. A autora ainda traz os seguintes dados: O imposto mais importante é arrecadado pelos Estados: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Varsano et al., 1998). Na última década, a elevação da carga tributária – de 25% em 1991 para 34% em 2001 (AFE/BNDES, 2002) – foi derivada principalmente do esforço tributário da União e, complementarmente, dos municípios (Prado, 2001). Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados e 4,3% pelos municípios. (ARRETCHE, 2004, p. 18).

Isso demonstra que a estrutura institucional, a forma de arrecadação de recursos e a distribuição das atuações entre os entes federados estão em desajuste no modelo federativo brasileiro, configurando uma dispersão das competências e de recursos do poder central para os estados e municípios. Essa tendência ao federalismo centrífugo que se apresenta a partir do pacto federativo da CF/88 não é capaz de atender às demandas de autonomia dos poderes locais, bem como não sofre qualquer controle dos agentes políticos – como os partidos políticos – que poderiam tornar essa dispersão do poder central mais coesa. (ARRETCHE, 2004. P. 20).

A descentralização de receitas e encargos foi feita com o intuito de desonerar a União de deveres que até então eram de sua responsabilidade exclusiva, tais como saúde, educação e segurança pública, sem, contudo, existir uma preocupação com a forma com a qual os estados e municípios, agora responsáveis por garantir esses direitos, iriam custear e administrar essas incumbências, um problema que persiste mesmo com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, devemos ressaltar que ela limita a atuação de todas as esferas de governo do país à busca do equilíbrio nas contas

públicas. Esse equilíbrio fiscal, imposto, não negociado, nem sempre está de acordo com os princípios do Estado Federal previstos na CF/88. Contudo, é importante lembrar que uma federação não visa, necessariamente, à autossustentação financeira absoluta de todos os seus entes federados; as transferências e trocas das mais diversas naturezas são a essência do Estado federal. O que se deve procurar minorar são, decerto, as heterogeneidades socioeconômicas através de um processo de desenvolvimento econômico e social. (BERCOVICI, 2002).

O que ocorre de fato é uma divisão rígida das atribuições dos entes federados, sem contudo ocorrer uma verdadeira integração dos diferentes níveis de estado para uma melhor prestação dos variados serviços públicos de uma sociedade moderna. Isso demonstra um anacronismo do sistema federativo brasileiro, que impõe barreiras à consolidação do federalismo cooperativo que efetiva a atuação coordenada entre União, estados e municípios e busca diminuir as dificuldades causadas pela forma verticalizada que as competências têm sido distribuídas entre os diferentes níveis governamentais. (KRELL, 2003. P. 83).

Esses problemas na estrutura do federalismo brasileiro, como já mencionado, são causa da inabilidade dos estados e municípios de gerir os serviços a si atribuídos, gerando um vácuo entre as demandas sociais e o cumprimento dos deveres da administração pública. No caso da segurança pública e, mais especificamente no estado do Rio de Janeiro, o que ocorre é uma escassez abismal de recursos públicos em face do endividamento desse estado perante a União, uma gestão das instituições policiais, sabidamente corruptas, e vinculadas a setores da sociedade aos quais deveria combater e, a tomada de políticas criminais que têm gerado o efeito exatamente oposto ao que deveria ser entregue à população, levando a uma escalada nos índices de violência nos últimos anos.

A inabilidade do governo do Rio de Janeiro em combater a criminalidade em suas diversas formas – desde os arrastões nas praias da baía da Guanabara, como o narcotráfico encastelado nas favelas e na baixada fluminense – é tão evidente que, em determinadas comunidades faveladas, a ausência do poder do estado faz surgir novas ordens jurídicas alheias ao direito formal, geridas justamente pelas milícias e narcotraficantes, que preenchem, de sua forma ilegítima e criminosa os vazios deixados pelo estado. (BARBATO JR. 2013).

Esse lamentável panorama ocasionado pela deterioração sistemática do sistema de segurança pública do Rio de Janeiro deve ser transformado, evidentemente, para que os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos da população à vida, a segurança pública e à inviolabilidade à propriedade privada sejam verdadeiramente protegidos pelo estado. Para isso, devem ser tomadas medidas conjuntas entre os entes federados que possam, a curto, médio e longo prazos, cambiar essa realidade, dentro do preceito do federalismo cooperativo.

Contudo, recentemente, com a justificativa de tentar combater essa realidade, o governo federal, por força do Decreto Lei nº 9.288/2018 redigido pelo executivo federal e aprovado pelo Congresso Nacional, nomeou o General Braga Netto como interventor federal no governo do estado do Rio de Janeiro, a fim de coordenar a pasta da segurança pública em face da crescente onda de violência urbana que assolou a capital fluminense em fevereiro de 2018. Essa intervenção, de acordo com o Decreto, deve durar até 31 de dezembro de 2018, e colocará à disposição interventor e seus assessores todas as instituições estaduais de segurança pública, ou seja, o interventor terá total controle das polícias civil e militar, corpo de bombeiros e instituições carcerárias, bem como poderá utilizar os recursos materiais e humanos do Exército Brasileiro para atingir o objetivo de combater a criminalidade no estado.

As justificativas para a ocorrência dessa intervenção são válidas, uma vez que é evidente que o estado do Rio de Janeiro não tem conseguido manter uma gerência satisfatória sobre o problema da segurança pública. Porém, o instrumento utilizado para a solução desse problema não poderia estar mais longe da real necessidade para que o resolva, de fato e, ainda, está em completa dissonância com o princípio constitucional do federalismo cooperativo.

O instituto da intervenção federal nos estados está previsto na CF/88 no seu art. 34 apenas como exceção, sendo *numerus clausus*, as situações em que a União pode facultar em intervir nos estados ou municípios. São elas:

[...] (i) manter a integridade nacional; (ii) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; (iii) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; (iv) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; (v) reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta

Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; (v) prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; (vii) assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

Ora, por mais que a justificativa encontrada pelo governo federal para a intervenção militar seja a escalada nos índices de criminalidade, traduzida em grave comprometimento da ordem pública (art. 34, III da CF/88), esse fato não se comprova, bem como não justifica a intervenção militar, pelo menos, nesse momento específico. Dados do Instituto da Segurança Pública do Rio de Janeiro – ISP-RJ demonstram que o aumento da letalidade violenta de 2016 para de 2017 foi de 37,6 mortos a cada 100 mil habitantes em 2016 para 40,00 em 2017, uma diferença menor do que de 2015 para 2016, que foi de um aumento de 30,3 mortes a cada 100 mil habitantes para 37,6. (ISP – RJ, 2018).

Além disso, os índices de mortes violentas já foram muito maiores do que os apresentados em 2017, tendo atingido 54,7 mortes por 100 mil habitantes em 2002, por exemplo. Assim, fica evidente que o aumento da mortalidade violenta do RJ em 2017/2018 não é evento inédito na história fluminense, tampouco houve qualquer evento extraordinário dentro da realidade desse estado que desse respaldo à drasticidade da intervenção.

A grave desordem pública, da forma à qual se refere o Decreto em análise, lamentavelmente é lugar comum no Rio de Janeiro há muitos anos, o que demonstra que o estado necessita da cooperação do governo federal desde muito tempo para que pudesse resolver de forma independente e autônoma. Não há novidade no cenário da insegurança pública no RJ que justifique, nesse momento, a intervenção do General no governo do Estado, o que leva a crença de que o Decreto, baixado em ano eleitoral, seja mais uma política eleitoreira.

O aumento apresentado nos índices de violência no Rio de Janeiro não são maiores do que os de outros estados, tampouco o aumento dos homicídios ou crimes violentos foi mais elevado do que de outros entes federados. Os estados do

Rio Grande do Norte, Amazonas e Amapá tiveram, infelizmente, números maiores, o que não justificou a intervenção federal nesses estados. (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

A atenção despendida ao RJ e não aos estados com problemas mais graves na área da segurança pública não explica a intervenção naquele estado, o que torna as razões para essa intervenção ainda mais distantes do domínio público. Ainda, de acordo com o Decreto, a natureza do cargo de interventor é militar, dando respaldo para que o interventor substitua a autoridade política do estado pelo agente federal.

Ocorre que é vedada pela constituição no seu artigo 142, II, a substituição de autoridade política civil por militar na hipótese em que o ocupante do cargo esteja na ativa, o que demonstra a inconstitucionalidade do Decreto 9.288/2018 nesse ponto, uma vez que o interventor é militar conscrito e não da reserva.

Assim sendo, a utilização das Forças Armadas para fins de segurança pública necessita de autorização específica como é determinado pela Constituição no art. 137, I e II, com a decretação de estado de sítio e com o evidente risco à segurança interna do país. Ora, nada disso ocorre no caso específico em análise, sendo a intervenção das Forças Armadas no RJ, com sua força excessiva nas ruas das cidades, utilizada sem a decretação do estado de sítio e sem a situação de “anormalidade” ou risco à segurança do país.

Assim, claramente a intervenção federal/militar que está em vigência no estado do Rio de Janeiro é inconstitucional, trazendo à tona a centralização do poder político, retirando de forma autoritária a autonomia de gestão dos entes federados. O problema da segurança pública do RJ deve ser resolvida através da cooperação entre União, estados e municípios e não com a concorrência de um ente sobre o outro, ainda mais com tamanha disparidade de poderes políticos, econômicos e até militares.

É importante também destacar que a utilização do poderio das Forças Armadas a fim de combater a criminalidade urbana é um equívoco que perverte os limites da atuação do Exército e o coloca em uma atividade totalmente alheia às suas atribuições, que se limitam a combater as ameaças ao Estado. Mesmo que as Forças Armadas detenham a prerrogativa da garantia da lei e da ordem, a chamada GLO, essa é uma atribuição que só deve ser invocada em momentos de ameaça

patente à ordem pública do país inteiro, além de ser um dentre inúmeros resquícios do inchaço do poder militar estabelecido durante os anos de governo militar.

A intervenção, nos moldes que se apresenta é uma medida altamente antidemocrática, pois não apresenta qualquer espaço para a deliberação popular acerca das justificativas que levaram ao Decreto, agride o sistema federativo de cooperação por ser uma medida autocrática do governo federal e que pouco ajuda o estado intervindo a resolver os problemas estruturais de governança e agência política que cada vez mais se afasta das instâncias democráticas de poder.

A tomada da estrutura estadual de segurança pública por um general do exército é uma clara amostra da falência do federalismo e das instituições democráticas no Brasil porque se afasta completamente do coexercício das atribuições, da construção coletiva das políticas e da própria vontade popular que elegeu seu representante do executivo e agora tem em seu lugar um militar indicado pela União. A opção pelo interventor ocupante de patente militar, por si só, devolve a memória dos governos autoritários do regime instituído em 1964 que representou o retrocesso dos direitos civis e sociais, bem como a falta total de qualquer manifestação democrática e participação popular nas decisões políticas.

Por mais que seja almejada por parte da população fluminense – vontade que pode ser deturpada pelo sentimento de medo e insegurança gerados pela violência e da incapacidade de ação das instituições em combatê-la – a imposição da intervenção não deverá responder com os anseios da população de uma solução definitiva para o problema da insegurança. A ideia de “guerra” travada entre força policial e crime organizado acaba apenas por deturpar a visão do Rio de Janeiro como “terra dividida” entre zonas de favela, pobreza e marginalidade e a cidade “maravilhosa”. (LEITE, 2000, P.74).

A resposta à criminalidade através do combate violento aos grupos criminosos afeta muito mais diretamente as vidas dos moradores das favelas, uma vez que traz consigo violações aos direitos humanos e fundamentais dessas populações já marginalizadas e alheias ao poder estatal.

Medidas como as que vem sendo aplicadas hodiernamente no RJ de embates diretos, trazem o risco de danos colaterais que atinjam os moradores das comunidades mais atingidas pelo problema da criminalidade, tais como balas

perdas e assassinatos arbitrários cometidos por ambos os beligerantes², violações aos direitos de garantias frente ao poder estatal como os mandados coletivos de busca e o “fichamento” dos moradores, como os que ocorreram na Vila Kennedy zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, que cerceia os direitos à liberdade e intimidade.

Perante esse panorama, é fundamental que, ao contrário do que o governo federal impõe com o Decreto nº 9.288/2018, deve ser formado um *locus* de aproximação das populações vitimizadas por essa realidade de ineficiência dos serviços garantidores de direitos fundamentais das discussões concernentes à matéria da segurança pública, respeitando as atribuições e limites impostos pela CF/88.

Assim, defende-se que através de uma transformação na estrutura do federalismo brasileiro, que contemple de fato a cooperação entre os entes federados e a União e de uma maior descentralização política, aproximando dos cidadãos as iniciativas de empoderamento da sociedade civil e de descentralização do poder democrático, é que será possível vislumbrar a construção de políticas mais adequadas ao enfrentamento do problema da insegurança pública que se apresenta no Rio de Janeiro.

4. A efetivação do federalismo cooperativo e a descentralização do poder como alternativa

O federalismo cooperativo foi a forma adotada pela CF/88 para que as competências entre União e entes federados fossem distribuídas, intencionando uma maior descentralização do poder político, em contraste aos regimes anteriores. A cooperação proposta pelos constituintes e presente no texto legal no artigo 23 da CF/88, contudo não foi capaz de, na prática, solucionar os defeitos causados pelo desinteresse do governo federal em sanar os problemas administrativos dos estados e dos municípios. (KRELL, 2003).

² Nesse ponto, mais especificamente sobre a utilização de recursos humanos das Forças Armadas, destaca-se que o armamento utilizado pelos soldados são inapropriados para utilização em meio urbano, bem como o treinamento não é o adequado para ações de combate ao crime, o que potencializa os danos colaterais das ações de reforço à segurança pública.

Lobo (1988), ao ser citada por Krell (2003), afirma que “a melhor expressão dos entraves experimentados pelo sistema federal brasileiro é identificada nas relações intergovernamentais”, as quais nunca se pautaram por uma prática democrática de interdependência. A supremacia do poder político e econômico da União sobre os demais entes federados, bem como as disputas político-partidárias advindas da bastante caótica democracia representativa de coligações, dão causa ao cenário de desorganização das competências e prerrogativas da federação brasileira.

Esse desajuste culminou com a intervenção federal/militar apresentada pelo Decreto nº 9.288/2018, que, como já foi tratado, é causa de violações aos princípios constitucionais do federalismo cooperativo e do respeito às instituições democráticas; sendo fundamental buscar formas alternativas de solucionar os problemas que levaram à promulgação desse decreto.

Nesse sentido, destaca-se a importância de se alcançar uma maior cooperação entre os entes federados, com uma maior coesão entre o ímpeto da União em descentralizar as competências e a capacidade de os estados e municípios em administrar essas atribuições e prestar os serviços públicos com eficiência. Deve-se buscar um federalismo cooperativo que seja verdadeiramente democrático e que o relacionamento entre o poder federal e os poderes estaduais se dá sob a proteção da Constituição Federal, de forma a eliminar o autoritarismo e promover a confiança e a solidez do sistema perante os governados. (BONAVIDES, 2004).

O atual federalismo cooperativo, autoritário e de índole centralizadora, que acaba por suprimir as vontades populares e vulnera os princípios democráticos e afasta dos cidadãos as decisões tomadas acerca dos seus interesses, deve ser superado em prol de um modelo que possa distribuir além de atribuições, também distribua poderes e conceder autonomia aos poderes locais. Essa repartição de poder político e aumento da autonomia dos estados e municípios torna o processo político mais transparente, mais balanceado e mais controlável (BARACHO, 2000).

Com uma maior aproximação das discussões acerca de políticas públicas – especificamente no caso do estado do RJ, políticas criminais – poderiam ser tomadas decisões de forma mais horizontalizada, que visassem o desenvolvimento humano das áreas atingidas pelo empobrecimento e pela criminalidade, prevenindo

assim que mais indivíduos encontrem na criminalidade a única maneira possível de terem suas necessidades básicas supridas.

O que se apresenta atualmente é um cenário em que a União, que busca uma política nacional homogênea “controla, do alto, sufocando-as, as comunidades, isto é, a vida concreta dos homens” (BOBBIO, 2009), indo de encontro aos princípios constitucionais e democráticos. É fundamental para que se perverta essa realidade que se busque uma maior participação das populações envolvidas, seja por uma maior permeabilidade dos agentes sociais às demandas populares por segurança, seja por um maior acesso ao poder judiciário, seja por deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, acercando assim a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar, enfrentando em particular a questão das periferias urbanas que se tornaram a forma dominante da manifestação da nossa tragédia social (DOWBOR, 2008).

Essa descentralização do poder da União é respaldada, mesmo que de forma implícita pela CF/88, traduzida no princípio da subsidiariedade, que visa exatamente que o poder seja exercido ora por uma dada autoridade, a mais próxima do destinatário da decisão, ora por outra autoridade que embora mais longínqua, é aquela que está apta pela natureza e amplitude da tarefa, a realizá-la mais eficaz e economicamente (MARTINS, 2003, p. 445). O equilíbrio trazido pelo respeito a esse princípio é substancial para que se evite a ocorrência de maiores violações aos princípios democráticos, como as que o Decreto nº 9.288/2018 traz, impedindo que um Estado autoritário possa, paulatinamente, retirar direitos fundamentais dos cidadãos, como já vem ocorrendo.

Assim, a fim de proporcionar um ambiente de maior consenso do que de coercibilidade no tema de combate à violência urbana, deve ser adotada uma democracia participativa, com ênfase no poder local como instrumento para alcançar melhores resultados nas políticas públicas propostas. Nas palavras de Baracho:

A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade. (BARACHO, 1996, p. 19).

Dessa forma, se vê que a solução apresentada pelo Decreto nº 9.288/2018, não é a forma mais democrática e eficaz de se sanar o déficit em segurança pública do estado do Rio de Janeiro, ao contrário, ele apresenta mais uma série de prejuízos, como já apontado. A resposta para a ineficiência do governo estadual do Rio de Janeiro, bem como à falência do sistema federativo brasileiro, deve partir de uma readequação fiscal, com ênfase na cooperação entre União, estados e municípios e da maior participação dos atores políticos diretamente envolvidos na questão da violência urbana, começando pela esfera municipal, partindo para a estadual e finalmente consultando o ente federal, em respeito aos princípios da subsidiariedade e da cooperação entre os entes federados, ambos contidos na Constituição Federal.

Conclusão

O presente trabalho teve como problema de pesquisa os possíveis efeitos nocivos da aplicação do Decreto nº 9.288/2018 para a consolidação do federalismo cooperativo no Brasil.

Para responder esse questionamento, partiu-se da hipótese de que o Decreto nº 9.288/2018, por tratar de uma intervenção federal/militar no estado do Rio de Janeiro para sanar problemas na pasta de segurança pública desse estado, é causador da retração da autonomia gerencial do estado em prol da imposição da vontade da União, bem como afasta ainda mais as decisões acerca das políticas criminais adotadas dos cidadãos, principalmente dos mais diretamente envolvidos, historicamente excluídos das arenas de discussão política no Brasil.

Dessa forma, a análise do processo de constituição do federalismo no Brasil como modelo de organização de Estado e sua característica atual, que demanda a adoção do modelo cooperativo de federalismo, traçando um paralelo com a realidade imposta pelo Decreto nº 9.288/2018 e as suas consequências para a consolidação desse federalismo, constituiu o objetivo geral do trabalho.

A primeira parte dedicou-se a traçar um perfil histórico e político dos processos que culminaram na adoção do modelo cooperativo de federalismo pelo Brasil a partir de 1988. Foram analisadas as origens do sistema federal atual;

através do ponto de vista de autores como Bercovici, foi possível construir esse panorama histórico do federalismo brasileiro.

O segundo ponto destinou-se a tratar da intervenção federal na pasta de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, imposta pelo Decreto nº 9.288/2018, buscando analisar sua adequação jurídica, suas implicações políticas e sociais, bem como se haveriam implicações negativas partindo da promulgação desse decreto ao sistema federalista constitucionalmente instituído. Restou evidente que o instrumento da intervenção agride a autonomia dos entes federados, que têm sua autonomia decisória e de agência subtraída em prol de interesses da União que, frequentemente, estão distantes das reais necessidades do estado, em muito pouco contribuindo com a cooperação entre União, estados e municípios, por vezes até anulando por completo essa cooperação.

Por fim, o último ponto trouxe aspectos teóricos que respaldam a ideia de que a adoção do modelo de federalismo cooperativo é a forma mais produtiva de se estabelecer um equilíbrio entre as atribuições e os recursos distribuídos entre os integrantes da federação, bem como uma maior autonomia decisória dos estados e municípios também pode contribuir para que melhores resultados sejam alcançados na solução dos problemas causados pela ineficiência na prestação de serviços públicos, como a segurança.

Conclui-se, portanto, que a hipótese apresentada de que a intervenção federal no Rio de Janeiro, trazida pelo Decreto nº 9.288/2018, efetivamente traz efeitos problemáticos para a construção e consolidação de uma tradição federativa cooperativa nos moldes do art. 23 da CF/1988, uma vez que perpetua uma tradição autoritária e centralizadora do poder da União em face dos estados e dos municípios. A cooperação deve advir de uma distribuição coerente das atribuições, aliada a uma igualmente coerente disponibilização de recursos econômicos entre os entes federados existindo de fato uma corresponsabilidade acerca dessas atribuições, a fim de que não haja a dissipação centrífuga de competências que os estados e municípios não são capazes de cumprir, evitando-se assim a necessidade de intervenções verticalizadas como a instituída pelo decreto em análise.

Assim sendo, a intervenção federal não pode ser tomada como uma solução eficiente para os problemas causados pela incapacidade gerencial dos estados e dos municípios na prestação dos serviços públicos de sua competência. Ao

contrário, a intervenção é mais uma forma de perpetuar o paradigma de centralização do poder na figura da União, em evidente prejuízo à autonomia local. Assim sendo, perante o evidente desajuste dos mecanismos que compõe o federalismo brasileiro em face da Constituição Federal, faz-se necessária a adoção de medidas mais adequadas à cooperação entre os entes federados, de caráter descentralizador e que respeite a autonomia dos poderes locais se a intenção for manter a ordem democrática e a superação da crise do federalismo brasileiro.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em perspectiva, nº18(2), 2004.

BARACHO, Alfredo de Oliveira. **O princípio da Subsidiariedade:** conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARBATO JR, Roberto. **Pluralismo jurídico e criminalidade brasileira.** in: WOLKMER, Antonio Carlos; QUINTANILHA, Francisco Veras Neto; LIXA, Ivone M.(orgs). **Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade.** São Paulo. 2 ed. Editora Saraiva. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro.** Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2004.

_____. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro.** Revista de Direito Sanitário, São Paulo, vol. 3, nº 1, Março de 2002.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 13. ed. reimpr. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm> Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. **Decreto Nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm> Acesso em: 12 abr. 2018.

BREWER-CARIAS, Allan R. **La descentralización política. un modelo de estado.** Grupo Jirahara. Venezuela: República democrática, Barquisimeto 2011.

COSTA, Jean Mario Araújo, *et al.* **Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal.** jornal de políticas educacionais. nº 8, Julho–dezembro de 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Federalismo político e educacional.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação.** Brasília: Líber Livro, 2006.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social:** Descentralização e Participação, as novas tendências. v.3. São Paulo, 2001. Disponível em <<http://dowbor.org/2003/10/descentralizacao-e-participacao-as-novas-tendencias-2.html/>> Acesso em 20 abr. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Anuário brasileiro de segurança pública.** São Paulo, ano 11. 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf> Acesso em: 12 abr. 2018.

HERMANY, Ricardo F. **Município na Constituição - Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro.** Curitiba, Juruá 2012.

KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados.** São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. **Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n. 44, 2000.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política.** Coimbra: Coimbra editora, 2003.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Séries históricas de letalidade violenta.** Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2018.