

# O planejamento estratégico da Intervenção Federal na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro

*Jonas de Oliveira Santos Filho\**

## Introdução

Desde o início do ano de 1983, quando do desfecho das eleições estaduais no País, que voltaram a ser disputadas em ambiente de transição democrática, o tema da segurança pública não tem sido priorizado, de forma adequada e efetiva, nas agendas das diversas esferas da administração pública. A “Constituição Cidadã”, promulgada no Brasil em 1988, criou melhores condições para a participação popular nas eleições, porém não foi suficiente, concomitantemente, para a construção de uma política de segurança pública por parte dos órgãos responsáveis, estabelecidos no “Estado democrático de Direito”.

Dado o novo contexto político, as agendas públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às demandas da sociedade. Sendo a segurança um item eminentemente popular – sem deixar de ser tema prioritário também para as elites e camadas médias da sociedade –, impôs-se com mais peso à consideração dos atores políticos. Nesse cenário, as ações de “controle da ordem pública” tornaram-se mais complexas e a reorganização do aparelho estatal não resultou na imediata

participação da sociedade na construção da política de segurança pública, necessária não só em nível estadual, mas federal.

O crescimento da violência criminal, ao longo das últimas três décadas e meia, reforçou essa tendência. Hoje, a questão da segurança pública é parte não apenas das preocupações estaduais, mas também de municípios e do governo federal, tornando-se uma das principais problemáticas nacionais. O medo da sociedade não é ilusório, nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional de insegurança é extraordinariamente grave, por diferentes razões, entre as quais se destacam:

- a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida;
- a exclusão de setores significativos da sociedade, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado; e
- a degradação institucional – a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade organizada –, que penetra cada vez mais nos órgãos públicos, corrompendo-os, e afetando as práticas policiais, que, modo geral, continuam marcadas pelos estigmas de violência.

\* Cel Inf (AMAN/1992, EsAO/2000, ECEME/2008 e CPEAEx/2019). Exerceu o cargo de Diretor de Planejamento e Operações do Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro (GIFRJ) em 2018.

## Diagnóstico estratégico na área de segurança pública

O crime organizado (CO) é um fenômeno inerente à socialização humana, ou seja, a partir do momento em que o ser humano se reúne com outros, objetivando a comunhão de esforços para a consecução de fins almejados e estes se mostram evitados de ilicitude, evidencia-se a gênese do CO. No que tange ao surgimento da criminalidade organizada no Brasil – ocorrida nos idos da década de 1970 –, sua origem descende da Ilha Grande, no Estado do Rio de Janeiro – RJ, mais precisamente no seio do Instituto Penal Cândido Mendes, que também era conhecido como “Caldeirão do Diabo”, onde presos políticos, movidos por ideologia de esquerda, eram colocados em celas com criminosos comuns.

A eleição de governos estaduais “populistas”, no início dos anos 80, e a abertura política no Brasil, ocorrida em meados da mesma década, associada à escalada do tráfico de drogas da região andina do subcontinente – promovida pelos cartéis sul-americanos –, fortaleceu as organizações criminosas (ORCRIM) do País, em particular no Estado do Rio de Janeiro – RJ. A partir do início da década de 1990, a crise econômica, a relativização do combate às ações criminosas e o incremento e a sofisticação do tráfico internacional de drogas foram, em boa medida, os vetores de sucessivas crises na área de segurança pública do País, especialmente no Estado do Rio de Janeiro.

Os aspectos fisiográficos da região metropolitana da capital fluminense e adjacências, associados às características psicossociais da população na ocupação desses espaços, tornaram ainda mais complexa a tarefa de coibir o crime organizado e de conter a escalada da violência. O agravamento da urbanização desordenada e a falta

de políticas públicas eficazes – em especial nos setores de habitação e mobilidade urbana – ajudaram a criar verdadeiras “áreas liberadas” na região metropolitana do Rio de Janeiro, onde o poder público deixou de regular a ocupação dos espaços e logradouros e de exercer seu papel de “poder de polícia”.

O desemprego crescente, a falência de estabelecimentos comerciais, o atraso sistemático de pagamentos do funcionalismo público – inclusive dos profissionais da área da segurança pública –, o aumento dos índices de criminalidade, somado à ameaça de crise de desabastecimento decorrente dos constantes crimes de roubo de cargas, indicavam uma situação extremamente caótica da área de segurança pública, que se refletiu na degradação da percepção de segurança da população, que sofria com a magnitude das taxas de criminalidade, a intensidade da violência envolvida e o crescimento da criminalidade organizada no Estado do Rio.

A escalada da crise na área de segurança pública motivou a autorização, por meio do Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017, de ativação de um Comando Conjunto (CCj) e o emprego de tropas das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem (GLO) no Estado do Rio.



Figura 1 – O Comando Conjunto das Forças Armadas  
Fonte: GIFRJ

Baseado nesse breve diagnóstico das últimas três décadas e meia, infere-se que a área de segurança pública é extremamente complexa e deve contemplar diversos aspectos correlacionados ao tema, especialmente aqueles que afetam a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a administração penitenciária e a defesa civil.

## A decretação da intervenção federal na área de segurança pública do Rio de Janeiro

A Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (IFERJ) foi uma medida excepcional estabelecida pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que a instituiu com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública – com prazo fixado até 31 de dezembro de 2018 – e que limitou, pela primeira vez, desde a Constituição Federal de 1988, a autonomia de um ente federativo.

O diagnóstico estratégico realizado pelo Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro (GIFRJ), após a decretação da IFERJ, abrangeu, além da Secretaria de Segurança (SESEG) e Órgãos de Segurança Pública (OSP) estaduais, um

mapeamento detalhado dos sistemas prisional e de defesa civil, que serviu de base para a elaboração de um planejamento estratégico holístico e integrado, que envolveu todas as instituições da área de segurança pública estaduais relacionadas, em estreita consonância com os demais entes da federação.

(...) O diagnóstico feito pelo Gabinete de Intervenção mostra que é “caótica” a situação no Rio de Janeiro, resultante da “crise política, moral e econômica” que atinge o estado, com a proliferação de casos de corrupção em todos os níveis e poderes do governo fluminense... Trecho de artigo do *Jornal do Brasil*, publicado em 21 de julho de 2018 (Agência Brasil)

Para lidar com a complexidade dos desafios impostos, tornou-se necessário um esforço concertado do GIFRJ, das Forças Armadas (FA), das secretarias de estado, dos OSP, além de organizações governamentais e de agências civis. Demandou, também, um significativo aporte de recursos humanos, materiais e financeiros, estabelecendo as bases da gestão e da governança das ações que foram orquestradas pelo GIFRJ, em consonância com todos os atores envolvidos.

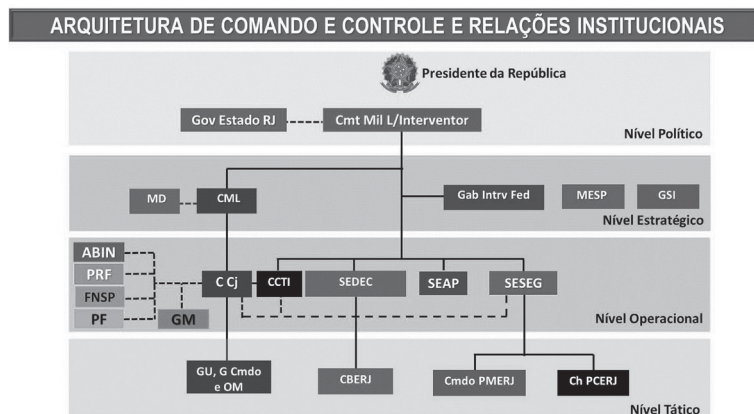


Figura 2 – Arquitetura de C2 e Relações Institucionais da IFERJ  
Fonte: PEIF 2ª edição

A IFERJ constituiu-se de medida extraordinária e inédita, não havendo qualquer série histórica e nem referências de melhores práticas, o que exigiu a interação do GIFRJ com as Secretarias de Estado de Segurança, de Administração Penitenciária e de Defesa Civil<sup>1</sup> e OSP – representados pelas Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup> –, organizações estas denominadas “intervencionadas”.

na população e contribuindo para a garantia de ambiente seguro e estável. A integração interações acabou sendo, portanto, condição *sine qua non* para o desencadeamento das ações previstas no PEIF, sendo fundamental, também, por ocasião do processo de transição da gestão administrativa e operacional na área de segurança pública do Estado do RJ.

## Planejamento estratégico na área de segurança pública

Na caracterização do ambiente operacional contemporâneo, um dos principais componentes considerado, no nível estratégico, tem sido a “assimetria”, associada a um elevado grau de “imprevisibilidade”, o que torna cada vez mais difícil a precisa identificação, caracterização e localização das ameaças e riscos.

A segurança pública é uma das áreas que a constituição brasileira trata como responsabilidade do Estado, tendo como objetivo maior o fomento de políticas públicas capazes de prevenir e combater a criminalidade; salvaguardar a manutenção da ordem pública, e oferecer suporte para que os cidadãos possam viver e conviver livre dos riscos a que estão expostos nos dias atuais (BRASIL, 1988). Percebe-se, portanto, que um dos objetivos da segurança pública é prevenir e controlar manifestações da criminalidade e da violência, o que requer entendimento das “causas” do crime e da violência.

Historicamente, numerosos fatores influenciaram os índices de criminalidade, mesmo assim, ainda hoje, reluta-se em apontar uma só justificativa para crescimentos ou declínios. Os pensadores liberais frequentemente apontam como “causas” das raízes do crime: pobreza, desigualdade, desemprego e segregação racial; enquanto

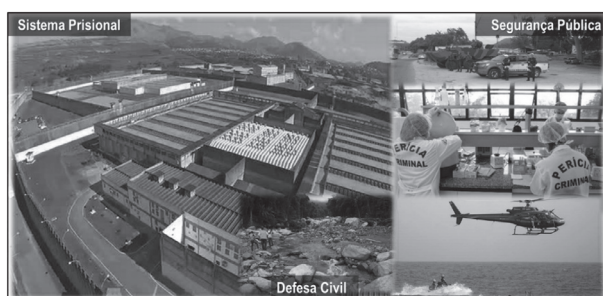


Figura 3 – Área de Segurança Pública abrangida pela IFERJ  
Fonte: O autor

A concepção inicial foi de que as ações (emergenciais e estruturantes) da Intervenção Federal (IF) – qualquer que fosse o Estado Final Desejado (EFD) –, somente se constituiriam em “Legado Estratégico”, se todas as instituições, nos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), participassem efetivamente em suas esferas de atribuição.

Nesse complexo ambiente, o GIFRJ desenvolveu as suas estratégias e metas direcionadas ao atingimento dos objetivos traçados, para que, de forma metodológica e eficiente, pudesse, em apenas dez meses, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do RJ, planejando, coordenando e executando ações que buscassem efetivamente a recuperação da capacidade operativa dos OSP e a diminuição dos índices de criminalidade, aumentando consequentemente a percepção de segurança

os conservadores ressaltam a “pobreza moral”, ou seja, a maternidade na adolescência, o uso de drogas e a instabilidade educacional e familiar. E que o crime é um jogo que se concentra mais entre os jovens, sobretudo do sexo masculino.

Enquanto os criminalistas e os juristas discutem a respeito das causas para o crescimento da criminalidade, existe algo a respeito do qual todos concordam: que a “impunidade”, lamentavelmente, caracteriza o sistema de justiça penal da América Latina, sendo essa, também, uma das principais causas para o aumento da criminalidade (SALAS, 1998). Conjugadamente a ações preventivas, é preciso utilizar estratégias “coercitivas” – que incluam uma polícia presente de forma permanente nas vias públicas e nas comunidades.

O “policimento comunitário” tem sido implantado em todo o mundo e tem como foco principal a cooperação entre as organizações policiais e a sociedade civil. Tais práticas podem ser educativas, como a mediação de conflitos, a ajuda solidária, a educação de base, rodas de conversa sobre problemas sociais e medidas de segurança; como também podem ser técnicas, por intermédio da criação de postos de policiamento, rondas (a pé e motorizada) e vigilância sobre possíveis ações criminosas (NEV, 2019).

## Concepção do Planejamento Estratégico da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro

Considerando o tempo destinado à intervenção federal e o caráter transversal dos assuntos relacionados à segurança pública, ao sistema prisional e à defesa civil, o planejamento de nível estratégico teve seu contorno definido pelo tempo, pela complexidade e pela abrangência das ações

necessárias a pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

O conceito de *planejamento estratégico*<sup>3</sup>, utilizado pelo GIFRJ, foi o de um “planejamento global”, para o qual foram formulados objetivos, estabelecidas metas, selecionadas estratégias e definidos planos de ação, considerando os ambientes externo (oportunidades e ameaças) e interno (pontos fortes e fracos) das instituições envolvidas, em particular das secretarias de estado e OSP intervencionados; tudo visando a evolução esperada do Sistema de Segurança Pública.

O planejamento estratégico da IFERJ foi concebido com base no previsto no Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, englobando a SESEG e OSP vinculados (PMERJ, PCERJ), a SEDEC e o CBMERJ, além da SEAP e o sensível sistema prisional estadual. Foi formalizado, estabelecendo, de forma clara, qual filosofia seria adotada na aplicação das ações (emergenciais e estruturantes) da intervenção federal na área de segurança pública.

Mesclaram-se ações “coercitivas limitadas” a medidas de “caráter construtivo”, em cooperação com diversas instituições (públicas e privadas), ambas voltadas sobretudo para recuperar a capacidade operativa dos OSP e para diminuir os índices de criminalidade, contribuindo para a melhoria da percepção de segurança da população, em especial a moradora de comunidades carentes selecionadas, que sofria com forte influência de facções de ORCRIM.

Dessa forma, permitiu mostrar a direção a ser seguida, visando ao maior grau de interação entre as cúpulas das instituições, as comunidades – em particular as elencadas para a realização de *Ações de Segurança Comunitária*<sup>4</sup> – e os atores responsáveis por operacionalizarem as atividades-fim das organizações.



Figura 4 – Ação Comunitária em Belford Roxo, RJ  
Fonte: GIFRJ

O planejamento estratégico da IFERJ visou prioritariamente as ações estruturantes, no conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis – doutrina, organização (e processos), adestramento (e capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura, que formam o acrônimo DOAMEPI – e em áreas funcionais (pessoal, inteligência, planejamento, operações, logística, comunicação social e relações institucionais), com o propósito de servir de mecanismo capaz de perenizar as ações previstas.

Além disso, o GIFRJ responsabilizou-se pelo acompanhamento dos recursos orçamentários – previstos à sua execução – e estabeleceu normas de gestão estratégica e de elaboração, gerenciamento e acompanhamento dos seguintes projetos: Gestão e Avaliação de Pessoal; Educação e Capacitação; Gestão de Inteligência; Gestão Logística; Gestão Administrativo-financeira; Gestão de Infraestrutura e Obras; Gestão Operacional; Comando e Controle; Gestão de Comunicação Social; e Legislação (proposição e revisão).

Durante o período de intervenção federal, o GIFRJ realizou, mensalmente – e por intermédio de suas diretorias, das secretarias de estado e OSP intervencionados – o Controle das Ações Planejadas, por meio do acompanhamento da execução das metas e dos planos de ação constantes no Plano Estratégico da Intervenção (PEIF), cabendo aos gestores/responsáveis manter atualizado o *status* de execução das ações.

### ... O que foi mais difícil durante a Intervenção?

*A minha maior preocupação era como as duas polícias iriam nos encarar. Iriam abraçar a causa e trabalhar junto ou remar para trás? Acho que a situação do Estado estava tão complicada que nos viram como uma balsa de salvamento.* (Trecho de entrevista no Jornal *O Globo*, concedida pelo Gen Ex BRAGA NETTO, Interventor Federal, publicado em 16 de dezembro de 2018)

Infere-se, portanto, que se buscou inovar (de forma inteligente e perspicaz) com a concepção do planejamento estratégico da IFERJ – se comparada ao emprego das FA em ações de GLO, até então praticadas ao longo dos últimos vinte e cinco anos no Estado do RJ –, o que caracterizou acentuada quebra de paradigma.

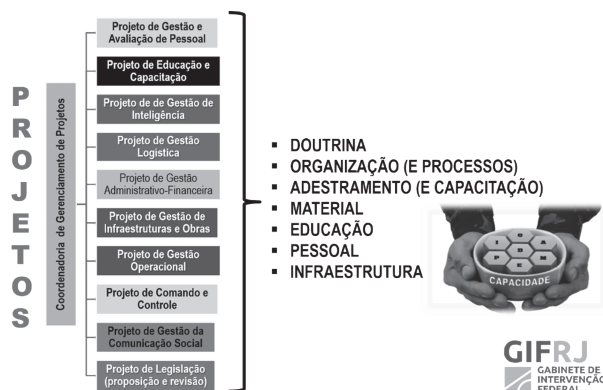


Figura 5 – Projetos Estratégicos elaborados no período da IFERJ  
Fonte: GIFRJ

## Hipóteses de emprego na área de segurança pública

Não se pode prever o futuro e não há possibilidade de realizá-lo previamente projetado, mas é preciso, é indispensável pensá-lo. Isso implica conhecer e problematizar algumas questões que inevitavelmente moldarão o mundo, que se caracteriza pela volatilidade, incerteza, complexidade e pela ambiguidade (*VUCA* – acrônimo da língua inglesa para *volatility, uncertainty, complexity and ambiguity*).

Na história recente, as formas de se contrapor às ameaças têm-se diversificado consideravelmente. Como praxe, os instrumentos do Poder Nacional – em particular a expressão militar – orientava sua articulação e preparo para combater ameaças identificadas por um possível Estado agressor.

A crescente proeminência de agentes causadores de instabilidade, especialmente grupos transnacionais, insurgentes e ORCRIM – com ou sem apoio político e material de outros atores globais –, ampliou o caráter difuso das ameaças a serem enfrentadas com o emprego de forças investidas de responsabilidades na área de Segurança & Defesa.

Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa, a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial. (BRASIL, PND, 2012)

Apesar da pluralidade de explicações evidenciadas, as concepções de segurança que têm sido mais frequentemente referenciadas em estudos, no passado recente, são aquelas exploradas pela ONU, usualmente mencionadas em estudos elaborados em nível internacional. A definição

da ONU foi articulada por Kofi Annan, antigo Secretário-Geral da organização, que observou que, na idade contemporânea, qualquer análise do termo *segurança* deve ser fundamentada em dois fatores distintos, a saber:

– por um lado, a aceitação de que sentimentos de “segurança” ou “insegurança” estão intimamente associados à *natureza das ameaças* enfrentadas por um indivíduo, nação ou comunidade de Estados; e

– uma vez que as ameaças, que os diferentes países da conjuntura internacional enfrentam, são amplamente díspares, é difícil assegurar a cooperação entre os Estados na resolução de crises de segurança. Em contrapartida, o reconhecimento de que, embora sejam diferentes, as ameaças que hoje caracterizam a comunidade internacional estão profundamente interligadas e sua resolução exige um esforço coletivo e coordenado de todas as nações no sentido de aumentar a segurança global.

A interpretação adotada por alguns especialistas é de que Defesa é a manutenção de um estado de segurança, isto é, o conjunto de meios e medidas disponíveis para a proteção dos recursos considerados vitais para a integridade e estabilidade de um indivíduo, grupo, Estado ou grupo de Estados, sejam esses recursos de caráter militar, político, econômico, social ou cultural. Quando interpretado dessa forma, o conceito de segurança está estreitamente associado a duas noções distintas:

– *natureza da ameaça*, isto é, se o perigo gerado para os recursos vitais é de origem natural, como, por exemplo, catástrofes naturais, ou produzidas pelo ser humano, tais como, a proliferação nuclear, atentados terroristas etc.; e

– *avaliação de capacidades*, isto é, a percepção, pelos atores políticos, da sua capacidade de proteger os recursos considerados vitais relativamente à capacidade da ameaça enfrentada causar danos a esses mesmos recursos.

Do exposto, infere-se que as instituições (federais e estaduais) que têm atribuições constitucionais relacionadas à Segurança & Defesa, em particular as Forças Armadas (FA) e os órgãos engajados diretamente na área de segurança pública, são incitados a planejar, de forma integrada, a preservação da soberania, da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, particularmente por intermédio das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica) e dos OSP – representados pelas *polícias (civil<sup>5</sup> e militar<sup>6</sup>) e corpos de bombeiros militares<sup>7</sup>* dos estados da federação.

Nesse contexto, vislumbra-se como fundamental a formulação de Hipóteses de Emprego (HE) – não apenas as previstas na Estratégia Militar de Defesa – mas, também, as associadas à *área de segurança pública*, a fim de permitir a geração de capacidades, o adequado preparo e o planejamento de emprego dos órgãos, a seguir discriminadas:

ALFA – Degradação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio devido às ações de Organizações Criminosas (ORCRIM):

- Variante 1: em vias públicas, pontos turísticos e locais com grande aglomeração de pessoas; e
- Variante 2: no interior de comunidades carentes “fortemente influenciadas por ORCRIM”;

BRAVO – Grave comprometimento da ordem pública, da incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio, tendo em vista a indisponibilidade, inexistência ou insuficiência de meios (pessoal e

material) dos órgãos relacionados à segurança pública, necessários ao desempenho regular das suas missões constitucionais;

CHARLIE – Grave comprometimento da ordem pública, da incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio, devido à convergência entre organizações criminosas e grupos terroristas transnacionais, particularmente na faixa de fronteira e/ou em grandes centros urbanos;

DELTA – Colapso de Infraestruturas Críticas, com grave repercussão na ordem pública e na incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio;

ECHO – Ocorrência de catástrofes naturais ou produzidas pelo homem, com repercussão na ordem pública e na incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio; e

FOXTROT – Rebeliões de vulto no Sistema Prisional, geradoras de repercussão na ordem pública e na incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio.

Da análise do diagnóstico estratégico, associada às HE vislumbradas para a área de segurança pública, conclui-se que as organizações que possuem atribuições para enfrentar ameaças – com repercussão nos campos da Segurança & Defesa – têm demonstrado limitações de gerar as capacidades requeridas de forma satisfatória aos desafios que se apresentam nas situações de normalidade, crise ou conflito armado.

## Planejamento estratégico baseado em capacidades

Alinhado com a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a doutrina da maioria das Forças Armadas de países ocidentais, o Ministério da Defesa (MD) pretende adotar a “geração de forças” por meio do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC),



que vislumbra que o desenvolvimento de *capacidades*<sup>8</sup> baseia-se em uma permanente análise da conjuntura e em cenários prospectivos, com o objetivo de identificar tanto as ameaças concretas quanto potenciais ao Estado brasileiro.

Assim, o PBC – desde que conjugado às HE – surge como uma alternativa que pretende dar uma resposta efetiva aos cenários complexos e difusos que se apresentam, sendo, de acordo com o MD:

“O conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos”. (Palestra PBC, ECEME, 2019)

A abordagem do PBC é marcadamente diferente da abordagem tradicional baseada em ameaças, pois se concentra em atender a um amplo conjunto de desafios, em vez de focar em adversários específicos e, dessa forma, alcançar uma configuração de força robusta para uma gama de possibilidades de atuação.

Tendo em vista a dificuldade, cada vez maior, em precisar os limites das atribuições das instituições que possuem responsabilidades na área de Segurança & Defesa – particularmente devido à indefinição, multiplicidade e heterogeneidade de ameaças – torna-se fundamental a integração, em nível federal, entre os Ministérios da Defesa e da Justiça & Segurança Pública, a fim de estrategicamente reduzir a possibilidade de permitir “brechas” que possam ser exploradas por atores estatais, grupos transnacionais e/ou ORCRIM, que comprometam a soberania da Pátria, tanto em relação à Defesa Externa, como à Segurança Interna do País.



Figura 6 – Pirâmide de Capacidades para a área de Segurança & Defesa – proposta  
Fonte: O autor

Nesse contexto, em que pese não ser essa a atribuição precípua dos órgãos relacionados à área de segurança pública, há necessidade de uma conjugação destes às “capacidades militares de defesa”, tendo em vista o atual cenário de Segurança & Defesa – marcadamente volátil, incerto, complexo e ambíguo –, a fim de, quando determinado, participar de operações de “não guerra”, em estreita “colaboração interagências”.

A capacidade na “área de segurança pública” – que, no período da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, compreendeu a segurança pública, a defesa civil e a administração penitenciária e assim será considerada para fins das conclusões do presente artigo – seria, portanto, constituída por um grupo de capacidades com “ligações funcionais”, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida.

Já a *capacidade operativa* é a aptidão requerida a uma organização ou força, para poder obter um

efeito estratégico, operacional ou tático. É obtida a partir do conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: doutrina, organização (e processos), adiestramento (e capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI.

- DOCTRINA
- ORGANIZAÇÃO (E PROCESSOS)
- ADESTRAMENTO (E CAPACITAÇÃO)
- MATERIAL
- EDUCAÇÃO
- PESSOAL
- INFRAESTRUTURA



Figura 7 – Fatores interdependentes geradores de capacidade  
Fonte: GIFRJ

O “Planejamento Baseado em Capacidades” poderia ser incorporado às secretarias de estado e órgãos da “área de segurança pública” dos estados da federação, o que permitiria o desenvolvimento de uma doutrina efetiva, a estruturação de organizações eficazes e de processos eficientes, a capacitação continuada dos recursos humanos, a aquisição de material apropriado, a educação (formação, especialização e aperfeiçoamento) de pessoal “selecionado” e a adequação de infraestruturas necessárias ao cumprimento de suas atribuições.

Do exposto, infere-se que o PBC na área de segurança pública poderia ser definido como:

“Conjunto de procedimentos voltados ao preparo dos órgãos de segurança pública, de administração penitenciária e de defesa civil, mediante a geração de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades na área de segurança pública dos estados da Federação, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos”. (o autor)

## Capacidades na área de segurança pública

Para fins de unificação de conceitos, no presente artigo considerar-se-á “capacidades na área de segurança pública”, as capacidades “estratégicas” desejáveis às secretarias de estado, aliadas às capacidades “operativas” necessárias aos órgãos de segurança pública, de administração penitenciária e de defesa civil dos vinte e seis estados e do Distrito Federal (DF).

Baseado na análise de *cenários prospectivos*<sup>9</sup> na “área de segurança pública” – num horizonte temporal de 15 anos (2020-2035) –, na imersão no estudo do tema e nos ensinamentos colhidos no período da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, o autor do presente artigo – que exerceu o cargo de Diretor de Planejamento e Operações do GIFRJ e foi responsável direto pela elaboração de diversas diretrizes, planos, normas e relatórios da IFERJ – sugere que os estados da federação possuam as seguintes “capacidades”, a seguir discriminadas:

- **Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro;**
- **Investigação criminal;**
- **Superioridade de informações** (Inteligência, Monitoramento e Vigilância, Cibernética e Comunicação Social);
- **Policiamento ostensivo** (Patrulhamento Urbano e Rural, Ações Táticas Especiais);
- **Comando e Controle** (Gestão do Conhecimento e das Informações, Planejamento e Condução de Ações na Área de Segurança Pública, Digitalização da Área de Operações e Sistemas de Comunicações);
- **Interoperabilidade Interagências;**
- **Pronta Resposta Operativa** (Mobilidade Operativa, Suporte à Projeção de Forças, Prontidão, Busca e Salvamento e Atendimento de Emergência);

– **Superioridade no Enfrentamento** (Proteção Individual e Engajamento Seletivo, Operações Especiais, Controle de Distúrbios, Ações com Cães e Suporte Aéreo);

– **Proteção** (Pessoal, Física e Segurança das Informações e Comunicações);

– **Sustentação Logística** (Apoio Logístico para as Forças Desdobradas, Gestão e Coordenação Logística, Infraestrutura da Área de Operações e Apoio de Saúde nas Operações);

– **Prevenção criminal e policiamento comunitário**;

– **Segurança de rodovias e vias expressas** (Patrulhamento Ostensivo das Rodovias Estaduais e Segurança Viária);

– **Segurança de Grandes Eventos**;

– **Perícia**;

– **Defesa Civil**;

– **Administração Penitenciária**;

– **Gestão de Projetos e Programas**; e

– **Gestão de recursos** (Humanos, Materiais, Orçamentários e Financeiros e Tecnológicos).

O surgimento de demandas inéditas (amparo legal, evolução doutrinária, novas ameaças, interesses, alterações nos cenários ou conjunturas, tecnologias inovadoras etc.), após conclusões de estudos, poderá implicar atualização dessas “capacidades” – criando novas ou extinguindo as propostas.

Os órgãos relacionados à área de segurança pública estaduais devem desenvolver o seu preparo com base nas capacidades requeridas – compreendendo as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e capacitação, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das forças e de sua logística –, para manterem-se permanentemente aptos a

atuar no ambiente interagências com as demais instituições, tendo como foco principal as suas atribuições constitucionais.

Infere-se, portanto, que o preparo dos órgãos relacionados à área de segurança pública estaduais deve ser orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

– permanente efetividade (eficiência e eficácia) operativa singular e nas diferentes modalidades de emprego interagências;

– procura de contínuo aperfeiçoamento de seus meios (pessoal e material), nele incluídos pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I); e

– atualização de estratégias e de Técnicas, Táticas e Procedimentos (TTP) que visem à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio – atribuições definidas em lei –, funções de polícia judiciária, apuração de infrações penais (exceto as militares), de policiamento ostensivo, execução de atividades de defesa civil e de administração penitenciária, especialmente, mediante o estudo continuados da “dinâmica criminal” – geográfica e de modalidade.

## Conclusões

No Brasil, conclui-se que a falta de efetividade dos órgãos da área de segurança pública dos estados da federação – com base no estudo da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro – é fruto da falta de um adequado diagnóstico na área de segurança pública, da ausência de um planejamento estratégico integrado “baseado em capacidades” e da inexistência de uma eficiente gestão das secretarias de estado e dos OSP, que não têm obtido êxito na diminuição sustentável dos índices de criminalidade e na melhoria da

percepção de segurança da população, que sofre com a magnitude das taxas de criminalidade, a intensidade da violência envolvida e o crescimento da criminalidade organizada.

Estado e sociedade devem exercer papéis cruciais na definição de estratégias políticas e de poder que legitimam o processo pelo qual se desenvolve a política pública. Nesse embate, os interesses e as contradições, inerentes à dinâmica das relações entre governantes e governados, constituem o fundamento da construção política.

A integração entre as secretarias (estaduais e municipais), os OSP, as instituições públicas e membros da população, corresponde a uma forma contemporânea de relacionamento entre o Estado e a sociedade, na qual o papel desta é crucial para o aprimoramento das políticas públicas.

A adequação das estruturas e instituições estatais que vise ao aumento da consciência cidadã e democrática é o desafio para as gestões modernas e para a sociedade em geral. Os Conselhos Comunitários de Segurança, por exemplo, podem representar a possibilidade de desenvolver uma relação entre o Estado e a população, com um maior conhecimento de anseios e limitações mútuas e estabelecimento de parcerias concretas para a construção de uma ordem pública efetiva.

Além dos benefícios à sociedade pela possibilidade de levar suas demandas aos representantes do poder público, os OSP passam a construir uma nova imagem perante a sociedade. Isso reduz o sentimento de insegurança da população, bem como promove a colaboração popular com o trabalho policial, resultando num sentimento, por parte dos integrantes das forças de segurança, de dever cumprido, elevando sua autoestima

e garantindo um melhor desempenho de suas atribuições constitucionais.

Existem, porém, diversos desafios que necessitam ser superados, como a percepção de risco na participação comunitária, característica evidenciada principalmente em regiões sob forte influência de organizações criminosas. Outra problemática consiste na pífia participação de outros atores, como os representantes do poder público municipal nas discussões e na apresentação de soluções para as dificuldades identificadas.

Paulatinamente, a população vai compreendendo que a resolução de questões ligadas à segurança pública necessita integrar diversas instituições do poder público, além de envolver a comunidade para resolver problemas de seu cotidiano. As demandas identificadas junto à sociedade podem possibilitar ao poder público, nas suas diversas esferas, um diagnóstico da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, avaliando as suas demandas e propondo ações que fortaleçam os valores democráticos, aumentem a efetividade e ampliem o alcance da cidadania.

A excepcionalidade da IFERJ – que representou uma “janela de oportunidade” para as secretarias de estado (SESEG, SEDEC e SEAP) e OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro –, baseada em planejamento estratégico primoroso, poderia servir de modelo de gestão e governança para os demais estados da federação, a fim de proporcionar:

- a diminuição dos índices de criminalidade;
- a recuperação da capacidade operativa das secretarias de estado e dos órgãos da área de segurança pública, por meio do aprimoramento da doutrina, estruturas organizacionais e processos, da educação/capacitação de pessoal, da aquisição de material e da melhoria de infraestruturas;



Figura 8 – Capacitação de pessoal, Estágio de Aplicação Tática – PMERJ

Fonte: GIFRJ

[...] Evidentemente, esses resultados refletem o trabalho feito em conjunto pelas forças de segurança federais e estaduais. Convém lembrar que a intervenção ocorreu num momento em que a segurança fluminense estava sob total descontrole. Importante ressaltar que não houve fórmulas mágicas. O gabinete de intervenção tem feito o básico, como recompor a tropa, recuperar a frota da polícia, investir em treinamento e voltar a pagar horas extras a policiais [...] (Trecho de Editorial do Jornal *O Globo*, publicado em 17 de outubro de 2018)

– a qualidade no gasto – necessário à consecução dos objetivos estratégicos (OE) traçados – seguindo os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, de forma econômica, eficaz e efetiva;

– a estruturação de um gabinete de nível estratégico no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) para integrar as secretarias de estado e os OSP, o sistema prisional e a defesa civil estadual proporcionando uma visão holística, sistêmica e integrada da área de segurança pública;

– a integração dos órgãos e agências de inteligência da área de segurança pública, englobando o sistema prisional e a defesa civil, que permite

a elaboração de planejamento de operações integradas das forças de segurança, com base na dinâmica criminal (geográfica e de modalidade);

– a melhoria da qualidade da gestão nas instituições da área de segurança pública;

– o incremento da integração de órgãos da área de segurança pública estaduais com os seus congêneres dos demais entes federativos; e

– a realização de Ações de Segurança Comunitária, que serviram como mecanismo de reconquista, por parte do Estado, de um ambiente seguro e estável, em comunidades carentes com forte influência de ORCRIM, contemplando a garantia de direitos sociais, contribuindo para a ampliação da cidadania, com o envolvimento de diversos atores, dentre os quais se destacam: as secretarias (estaduais e municipais), órgãos da área de segurança pública, organizações da iniciativa privada, dentre outros;

– a identificação, análise e avaliação de riscos, com o propósito de decidir sobre estratégias de resposta, planejar e executar ações para mitigá-los, bem como monitorar e comunicar, com vistas ao efetivo alcance dos OE previstos nos Planos Estratégicos das instituições da área de segurança pública; e

– a gestão do conhecimento, por intermédio da produção, captura, organização, acesso e disseminação de ativos de informação, que incluem bases de dados, documentos, conhecimentos tácitos e experiências pessoais, por meio de processo que formalize a gestão e o uso dos ativos intelectuais produzidos pelas instituições da área de segurança pública.


A importância do PBC, explorado no presente artigo, está relacionada:

- à efetividade do planejamento em ambiente geoestratégico volátil, incerto, complexo e ambíguo;
- ao aprimoramento da capacidade de atuação integrada dos órgãos de segurança pública, de defesa civil e de administração penitenciária;
- à efetividade e economicidade no emprego de meios (pessoal e material) na área de segurança pública;
- ao aperfeiçoamento da(o): doutrina; organização (e processos); adiestramento (capacitação continuada); aquisição, distribuição, manutenção e alienação de materiais; educação contínua; seleção, formação, aperfeiçoamento e valorização do pessoal; e manutenção e construção de infraestruturas;
- ao desenvolvimento de medidas preventivas e à adoção de ações proativas, no presente, em resposta a possíveis situações futuras;
- à justificação, pelos estados da federação e Distrito Federal, dos gastos com a área de segurança pública e comunicação dos riscos do “não

atendimento” das necessidades, facilitando o diálogo político; e

- à manutenção de fluxo regular de recursos.

Por fim, ressalta-se que nenhum planejamento estratégico será capaz de eliminar as incertezas às quais as instituições da área de Segurança & Defesa, particularmente os órgãos de segurança pública, de defesa civil e de administração penitenciária, estão expostas.

No entanto, um processo que permita a integração de esforços – plenamente contextualizado com a realidade presente e alinhado com as perspectivas de futuro –, proporcionará uma efetiva concepção, geração e emprego de forças, de forma ágil e flexível, capazes de neutralizar as ameaças (concretas e potenciais), reduzindo os riscos a que o planejamento na área de segurança pública está submetido, além de contribuir significativamente para a Segurança Nacional. 

---

## Referências

ANNAN, Koffi. **In Larger Freedom**, Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government, 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/in\\_larger\\_freedom.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml)>. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (2ª Edição)**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano de Gestão de Riscos (1ª Edição)**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano de Preparação da Transição Administrativa e Operacional na Área de Segurança Pública do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. **Decreta Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.** Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre.** Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Catálogo de Capacidades do Exército.** Brasília, DF, 2015.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício; CRUZ, Ademar Seabra da; VALLADÃO, Alfredo; GUIMARÃES, Gabrielle. **Paz e Terrorismo.** Textos do Seminário Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas. Editora Hucitec, 2004.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** R. Katál., Florianópolis, v. 14, nº 1, pp. 59-67, jan/jun 2011.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. “**Prevenção de conflitos – Construção de Mecanismos de Segurança Regionais**”. Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. **Diplomacia Cidadã.** Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. **Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança,** Rio de Janeiro, 2018.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. **Diretriz de Planejamento para a Realização das Ações de Segurança Comunitária,** Rio de Janeiro, 2018.

GODET, M.; DURANCE, P.; DIAS, J. G. **A prospectiva estratégica: para as empresas e os territórios.** Paris: Círculo dos Empreendedores do Futuro, 2011. (Adaptação para o português do caderno nº 20 do LIPSOR). Disponível em: <http://www.lapropective.fr/dyn/francais/actualites/TOPOSPortugaisV190510.pdf>. Acesso em: 8 nov 2018.

NEV. **Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança.** Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). 2009. Disponível em <http://nevusp.org/manual-de-policiamento-comunitario-policia-e-comunidade-na-construo-da-segurana/>. Acesso em: 17 jun 2019.

RAPOPORT, D.C. **The four waves of Modern Terrorism.** In A.K. Cronin and J.M. Ludes (eds) *Attacking Terrorist Elements of a grand strategy*, Georgetown University Press. Washington, 2004.

SALAS, Luis P. **Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios.** Série debates da Fundação Konrad Adenauer. Segurança pública como tarefa do estado e da sociedade, nº 18, 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas Políticas de segurança pública.** Estudos Avançados 17 (47), 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** Estudos Avançados 21 (61), 2007.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro.** Comum – Rio de Janeiro – v.11 – nº 26 – pp. 198 a 219 – jan/jun 2006.

WHITTAKER, David J. **Terrorismo – Um Retrato.** Tradução: Joubert de Oliveira Brízida. Biblioteca do Exército Editora. Rio de Janeiro, 2005.

---

## Notas

- <sup>1</sup> Secretaria de Estado da Segurança (SESEG); Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP); e Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC).
- <sup>2</sup> Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ); Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ); e Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ).
- <sup>3</sup> Drucker (1997) aponta que o *planejamento estratégico* é um processo contínuo, sistemático, organizado e capaz de prever o futuro, de maneira a tomar decisões que minimizem riscos. Dessa forma, tem como objetivo fornecer aos gestores e suas equipes uma ferramenta que os munície de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado em que atuam.
- <sup>4</sup> No período de Intervenção Federal no Estado do RJ, as Ações de *Segurança Comunitária* foram concebidas como as diversas práticas presentes frente aos desafios de segurança pública e às demandas sociais. Estavam além da prestação de serviços. Constituiu-se como mecanismo de conquista, por parte do Estado, de um ambiente seguro e estável, em comunidade carente com forte influência de ORCRIM. Contemplam, também, a garantia de direitos sociais, contribuindo para a construção e ampliação da cidadania (Diretriz de Planejamento para a Realização de Ações de Segurança Comunitária, 2018).
- <sup>5</sup> Às polícias civis cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.
- <sup>6</sup> Às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.
- <sup>7</sup> Aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
- <sup>8</sup> Segundo o Ministério da Defesa (MD), *capacidade* é a “aptidão para atingir um efeito desejado, sob condições específicas, por meio de um conjunto de tarefas”.
- <sup>9</sup> Cenário prospectivo, segundo Godet (2006), é o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação atual à futura.