

Fatores críticos de sucesso da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro

Krístian Carlos Silva Amazonas*

Introdução

Em 21 de julho de 2017, a Diretriz Ministerial nº 16/2017, do Ministério da Defesa (MD), determinou o desencadeamento de ações em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) na cidade do Rio de Janeiro, incluindo a possibilidade de emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), a fim de contribuir para a manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Em 28 de julho de 2017, foi expedido o decreto¹ que autorizou o emprego das Forças Armadas para a GLO no Estado do Rio de Janeiro. O §2º desse decreto previa que o Ministro de Estado da Defesa definiria a alocação dos meios disponíveis para serem empregados na operação que ora se iniciaria. Os meios necessários, das três Forças Singulares, foram adjudicados para formar o Comando Conjunto (CCj) e dar início à chamada Operação Furacão, que teria duração até o dia 31 de dezembro de 2018.

Em 16 de fevereiro de 2018, foi anunciada a Intervenção Federal na Segurança Pública no

Estado do Rio de Janeiro². Nessa data, o Comandante Militar do Leste, general de exército Walter Souza Braga Netto, foi surpreendido ao ter sido nomeado interventor federal para a área de segurança pública pelo presidente Michel Temer. Tal surpresa, possivelmente, deveu-se ao fato de o Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017, que estabeleceu a Op Furacão seis meses antes, ainda estar em vigor e em plena execução.

A intervenção federal ocorrida no Estado do Rio de Janeiro teve sua concepção de maneira *sui generis*, restringindo as ações do interventor federal apenas à área de segurança pública. Com isso, na prática, o Estado do Rio de Janeiro passou a ter dois governadores, um voltado para o setor de segurança pública, general Braga Netto, e outro para os demais setores da administração estadual, Luiz Fernando Pezão.

Essa arquitetura organizacional gerava, de imediato, um óbice para o interventor federal: o governador para área da segurança pública não seria o responsável pelo pagamento das classes servidoras que pertenciam a essa área. Tal constatação exigiu do interventor uma articulação

* Cel Inf (AMAN/1993, EsAO/2001, ECEME/2009, CPEAEx/2019). Ex-comandante do 28º Batalhão de Infantaria Leve (28º BIL) e ex-diretor de ensino do Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem no biênio 2017-2018. Participou da intervenção federal com o 28º BIL como tropa adjudicada ao Comando Conjunto. Atualmente (2019), é aluno do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército da ECEME.

político-estratégica com o setor encarregado das finanças do Estado do Rio de Janeiro, que vivenciava uma séria crise econômica.

Antecedentes históricos

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (CF/88) inaugurou uma série de empregos de tropas das Forças Armadas para missões de GLO, com base legal no art. 142. O primeiro emprego do Exército Brasileiro em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), registrado sob a égide da atual Carta Magna, ocorreu na greve dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em novembro de 1988, na cidade de Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro.

Naquela ocasião, as tropas do Exército foram empregadas para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, durante a greve dos trabalhadores da CSN, então estatal federal. As tropas do Exército Brasileiro ocuparam as instalações da CSN, onde estabeleceram a segurança daquela estrutura estratégica, mobiliando posto de segurança estática (PSE), realizando operações de controle de distúrbios (OCD) e patrulhamentos a pé e motorizado, para controlar a área de segurança, na cidade de Volta Redonda – RJ.

O Ministério da Defesa (MD), contudo, considera que o primeiro emprego sistematizado das Forças Armadas em Op GLO tenha ocorrido na reunião Rio ECO-92. A partir desse grande evento, o emprego das Forças Armadas, mais especificamente do Exército Brasileiro, em Op GLO tornou-se cada vez mais comum, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro.

Em 1999, foi editada a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (LC 97/99), posteriormente alterada pela Lei Complementar

nº 117, de 2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 2010. A LC 97/99 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, conforme previsto no §1º, do art. 142 da CF/88.

Desassociando-se as operações de garantia da votação e apuração (Op GVA) – ligadas ao emprego de tropas para a segurança de eleições – das Op GLO, segundo o Ministério da Defesa, desde 5 de outubro de 1988, as tropas do Exército foram empregadas vinte e quatro vezes no Estado do Rio de Janeiro, com as mais diversas finalidades: promover a segurança em grandes eventos; atuar na segurança pública durante ameaças de greve de OSP ou para combater a violência urbana; e para desobstruir rodovias durante greves de caminhoneiros.

Desde que foi promulgada a CF/88, essa foi a primeira vez que se aplicou o art. 34. O Decreto nº 9.288 (Dec. 9.288/18), publicado no Diário Oficial da União, de 16 de fevereiro de 2018, estabeleceu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, e previa seu encerramento em 31 de dezembro de 2018.

A partir de então, surgiram os primeiros desafios para o general Braga Netto: como atuar na área da segurança pública sem ter o controle do “cofre” para planejar investimentos e aquisições naquele setor? Qual estrutura adotar para promover as ações necessárias? Como honrar os pagamentos atrasados dos servidores desse setor?

Já como interventor federal, ao pensar a estrutura e planejar a intervenção federal, o general Braga Netto utilizou-se da experiência do Comando Conjunto da Operação Furacão (ensinamentos colhidos, lições aprendidas, melhores práticas, ligações e estruturas já

existentes), tendo sido esses fatores instrumentos facilitadores, pois as ligações e estruturas necessárias e fundamentais à intervenção praticamente já existiam e haviam sido testadas.

O Decreto de Intervenção descreveu as atribuições do interventor federal, dentre as quais o poder de requisitar os meios militares necessários para o cumprimento do objetivo da intervenção. Isso ampliou o caráter conjunto e interagência das operações. Esse caráter interagência já vinha sendo adotado pelo Comando Militar do Leste desde a Operação Furacão. Cabe destacar a importância do comprometimento das diversas agências participantes do setor da segurança pública para o sucesso das ações operativas implementadas. Importante lembrar que ambos os decretos, o que instituiu a GLO e o da intervenção federal, coexistiram até 31 de dezembro de 2018. O Comando Conjunto passou a ser o “braço forte” da estrutura adotada para a intervenção federal.

O desafio para a diminuição dos índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro esteve concentrado, principalmente, em articular esforços, promover a integração, a coordenação e a interoperabilidade de sistemas e meios (pessoal e material), bem como em direcionar as instituições responsáveis pela segurança pública para um esforço prioritário na atividade-fim.

Por fim, destaca-se que, mesmo após o encerramento da intervenção, a estrutura do Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro (GIFRJ) teve seu período de ativação prorrogado até 30 de junho de 2019. O objetivo dessa prorrogação deveu-se, sobretudo, à necessidade do GIFRJ em realizar os ajustes patrimoniais, bem como a gestão do legado. O GIFRJ, por força de contratos celebrados, planejou, de maneira propositada, o recebimento de materiais e serviços adquiridos

para além da data de sua dissolução, de acordo com os objetivos estratégicos estabelecidos, visando o ciclo de vida dos materiais.

Plano Estratégico da Intervenção Federal

O tempo foi destacado como um fator a ser mitigado. Para isso, o interventor, quando da elaboração do Plano Estratégico, formou uma equipe de planejamento multidisciplinar, composta por especialistas do GIFRJ e do Instituto Meira Matos (IMM), da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Reunindo características duais, o planejamento formulado buscou alcançar as necessidades requeridas em um Plano Estratégico, visando ações operativas, e em um Plano de Gestão, tendo por objetivo as ações gestoras, de forma a atender a Diretriz de Planejamento do Interventor, expedida em 5 de março de 2018, que tinha por objetivo-síntese pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no estado. Do Plano Estratégico, destacam-se três itens importantes: o Conceito Operacional, o Diagnóstico Estratégico e os Objetivos Estratégicos.

Supostamente devido ao fator tempo e às necessidades requeridas, verifica-se que o Plano Estratégico possui um item destinado à definição do Conceito Operacional, o qual passará a ser analisado a partir deste ponto. O conceito operacional, constante do Plano Estratégico do GIFRJ, na verdade, orientou as ações operativas e de gestão. O conceito estratégico é definido no Glossário das Forças Armadas³, como

Orientação resultante do estudo da situação estratégica. É uma fixação do que cumpre fazer, em termos amplos e flexíveis, a fim de permitir a

utilização na composição dos empreendimentos básicos que dela decorre. (BRASIL, 2007b, p. 62)

A equipe de planejamento elaborou o Conceito Operacional fixando dezenove premissas, como orientações resultantes do estudo da situação estratégica que se configurava, naquele momento, como: uma intervenção federal inédita; de caráter emergencial, setorial e de curta duração; e em uma Unidade Federativa com sérios problemas de corrupção, má gestão, bem como com uma grande crise econômica e de segurança pública. Esses dados caracterizavam a situação de quase falência vivida pelo Estado do Rio de Janeiro.

A intervenção federal foi setorial porque abrangeu apenas o setor da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. De curta duração porque o Dec. nº 9.288/18 estabeleceu que a intervenção duraria de 16 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018, portanto 10 meses e meio.

O estado encontrava-se com sérios problemas de corrupção e de má gestão, em que ex-governadores, ex-deputados – incluindo o ex-presidente da Assembleia Legislativa –, ex-integrantes do Tribunal de Contas, da Receita Estadual e do Ministério Público do Estado tinham sido presos por corrupção ativa ou passiva. A corrupção, permitiu, também, a ampliação das áreas controladas por organizações criminosas (ORCRIM), tais como: o Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando Puro (TCP), os Amigos dos Amigos (ADA) e as milícias. Permitiu, ainda, um esvaziamento dos cofres públicos, em favorecimento de agentes públicos, o que veio a atingir diretamente o funcionalismo público estadual, incluindo os que pertenciam ao setor de segurança pública.

As dezenove premissas que formavam o Conceito Operacional trataram de fixar o que cumpria ser feito nas condicionantes abordadas, em termos amplos e flexíveis, indicando a necessidade e o porquê de se fixar um Conceito Operacional, que estabelecia as atribuições e as áreas de atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidas nas ações da intervenção federal. A análise do Conceito Operacional denota a preocupação do interventor federal, não apenas com os planejamentos das ações operativas de combate ao estado de insegurança que levou à decretação da intervenção, mas, sobretudo, com o caráter gestor que deveria ter a intervenção, reunindo as capacidades para se resgatar, ao seu término, a efetividade, operacionalidade e credibilidade do sistema de segurança pública do estado. O general Braga Netto teve uma visão prospectiva e corajosa ao conceber bases perenes aos trabalhos e às iniciativas implementadas em um período de curta duração da intervenção, que são visíveis no atual governo estadual.

O estudo do diagnóstico estratégico teve por objetivo analisar a situação do setor da segurança pública e diagnosticar, de acordo com aspectos internos e externos, os ambientes em que o GIFRJ viria a desenvolver suas ações. Normalmente, realiza-se o diagnóstico estratégico utilizando-se da clássica análise ou matriz SWOT (acrônimo do inglês *strengths, weaknesses, opportunities, threats*), que, no Brasil, é também conhecida como análise ou matriz das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.

No caso em estudo, é lícito supor que o ambiente interno, analisado pelo interventor federal, tenha se baseado nas estruturas de segurança

pública, defesa e do GIFRJ, assim como, para a análise do ambiente externo, o estudo tenha se baseado nos mais variados *stakeholders* (grupos de interesse)⁴ para as ações da intervenção, quer fossem contrários, quer a favor, levando-se sempre em consideração os níveis de atuação.

O estudo do diagnóstico estratégico demonstrou como a análise SWOT permitiu que o interventor federal viesse a ter o perfeito entendimento das “forças” e utilizá-las para potencializar as “oportunidades”, além de ter permitido que o GIFRJ pudesse eliminar as “fraquezas” e mitigar as “ameaças” identificadas. Demonstrou, também, que a análise SWOT resultou em um diagnóstico estratégico aprofundado e abrangente, permitindo que o Plano Estratégico atendesse tanto as ações operativas quanto as necessidades de gestão.

O aspecto dual observado no Plano Estratégico, desde seu conceito operacional, conferiu-lhe a capacidade de estabelecer objetivos estratégicos com efetividade, permitindo que as estruturas envolvidas viessem a desenvolver suas ações, quer operativas, quer gestoras, com a eficiência e eficácia exigidas pela situação emergencial, o que resultou na sinergia das ações da intervenção federal. Apesar do curto espaço de tempo para o planejamento e da curta duração da intervenção federal, todos os objetivos estratégicos estabelecidos foram alcançados.

Fatores críticos de sucesso do Plano Estratégico

A partir deste ponto, serão analisados os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) considerando as perspectivas das ações planejadas pelos diversos atores componentes do diagrama de relacionamento da intervenção federal.

Se for levada em conta a organização da estrutura de governança para conduzir os trabalhos da intervenção federal, tomando por base a data de aprovação da primeira versão do Plano Estratégico, em 29 de maio de 2018, o interventor teve 3 meses para organizar seu governo, gabinete e secretarias, e mais 7 meses e meio para executar o planejamento e atingir todos os objetivos propostos.

A efetividade da intervenção federal nem sempre foi dada como certa. No início, ela foi posta em dúvida por setores da política, da imprensa e da população devido à curta duração, à situação de ser apenas no setor de segurança pública e ao seu ineditismo. Decerto, os planejadores depararam-se com os seguintes questionamentos:

a) como garantir que o GIFRJ viesse a ter efetividade e atingisse todos os seus objetivos estratégicos estabelecidos?

b) como alcançar o Estado Final Desejado?

O Estado Final Desejado visava à diminuição gradual dos índices de criminalidade, com aumento na percepção da sensação de segurança por parte da população do Estado do Rio de Janeiro, concomitantemente com a recuperação incremental da capacidade operativa das secretarias intervencionadas.

O Plano Estratégico do GIFRJ destacou a importância dos fatores críticos de sucesso para a conquista dos objetivos estratégicos estabelecidos, afirmando que a identificação dos fatores críticos de sucesso para cada objetivo estratégico definido seria fundamental para o estabelecimento das estratégias que seriam adotadas pelo GIFRJ, visando a consecução de cada objetivo fixado.

Segundo John F. Rockart, no artigo *Chief Executives Define Their Own Data Needs* – Executivos-Chefes Definem suas Próprias Necessidades de

Dados (tradução do autor), publicado na *Harvard Business Review*:

Fatores Críticos de Sucesso são, para qualquer negócio, o número limitado de áreas nas quais os resultados, se forem satisfatórios, garantirão um desempenho competitivo bem-sucedido para a organização. São as poucas áreas-chave em que “as coisas devem dar certo” para o negócio florescer. Se os resultados nessas áreas não forem adequados, os esforços da organização para o período serão menores do que o desejado. (ROCKART, 2018)

Assim, os fatores críticos de sucesso devem estar sob constante monitoramento, a fim de se garantir a conquista do estado final desejado.

Durante o mapeamento dos fatores críticos de sucesso, o grande desafio da equipe que confeccionou o Plano Estratégico do GIFRJ supõe-se ter sido o de definir quais fatores seriam relevantes no nível estratégico para o contexto da segurança pública e que atendessem à cultura organizacional, também dual, do Gabinete de Intervenção (vertente Defesa e vertente Segurança Pública).

A Diretriz nº 001, de 5 de março de 2018, Diretriz de Planejamento da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, foi a base para o início dos trabalhos do GIFRJ, que deu origem ao Plano Estratégico. Além dessa, outras três diretrizes foram expedidas inicialmente:

– a Diretriz nº 002, de 6 de junho de 2018, Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança, voltada ao CCj, aos OSP, à Administração Penitenciária e à Defesa Civil;

– a Diretriz nº 003, de 6 de junho de 2018, Diretriz de Planejamento de Estruturação do

Centro de Coordenação Tático Integrado e de Emprego das Forças de Operações Especiais; e

– a Diretriz nº 004, de 6 de junho de 2018, Diretriz de Planejamento para a Realização das Ações de Segurança Comunitária.

Com a aprovação do Plano Estratégico, foram tornados públicos e conhecidos o Estado Final Desejado, o Conceito Operacional, o Diagnóstico Estratégico, os Objetivos Estratégicos a serem atingidos, bem como seus Fatores Críticos de Sucesso.

Neste ponto, o estudo concentrar-se-á sobre os fatores críticos de sucesso mapeados para cada objetivo estratégico, sejam aqueles identificados desde a 1ª edição do plano, sejam os implementados no decorrer da intervenção, na 2ª edição dele. Os fatores do nível político, identificados pelo pesquisador, não constantes do Plano Estratégico, serão alvos de estudo do tópico seguinte. Assim, buscou-se relacionar os fatores críticos de sucesso aos objetivos estratégicos e ao estado final desejado. Os planejadores do GIFRJ, possivelmente, depararam-se com questionamentos acerca de quais *stakeholders*, internos e externos, exerciam influência, direta ou indireta, nos fatores críticos de sucesso. Para isso, o estudo exige um exercício analítico inverso, de maneira a permitir a relação de objetivos estratégicos, fatores críticos de sucesso e *stakeholders*.

No caso da intervenção federal, pode-se apontar como principais *stakeholders* externos o governo federal, o governo estadual, a população, a mídia e a opinião pública; e os principais *stakeholders* internos o GIFRJ, o CCj, a Secretaria de Estado de Segurança, a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, a Secretaria de

Estado de Defesa Civil e os Órgãos de Segurança Pública do Estado.

As análises realizadas são de fácil leitura. Por exemplo, para se atingir o objetivo estratégico/01 (Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade), tornou-se necessário que o CCJ e os OSP (atores internos responsáveis) empreendessem uma atuação efetiva, realizando 215 operações de combate aos crimes, obtendo, como resultado, uma redução dos índices de criminalidade, que foram divulgados pela mídia, resultando na percepção de maior segurança pela população do Estado do Rio de Janeiro (atores externos impactados). O fator crítico de sucesso elencado – atuação efetiva (eficiente e eficaz) das forças de segurança – permitiu a consecução do objetivo estratégico/01, bem como contribuiu para o atingimento do estado final desejado.

Outro exemplo, agora com foco nas ações gestoras, pode ser observado no objetivo estratégico/06 (Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal). Para a consecução deste OE, foi necessário que o governo federal, por meio do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponibilizasse os recursos necessários, e que o GIFRJ – por intermédio da Secretaria de Intervenção Federal, da Secretaria de Administração e de sua Assessoria Jurídica – promovesse a execução dos recursos recebidos, com uma eficiente gestão orçamentária e financeira, de modo a proporcionar a efetividade no planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal.

Caso o governo federal não tivesse provido o GIFRJ com os recursos necessários, os fatores

críticos de sucesso “Disponibilização de recursos e eficiência na gestão orçamentária e financeira” e “Efetividade no planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal” não ocorreriam e, sem os resultados desses dois fatores, o atingimento do objetivo estratégico/06 seria improvável e o estado final desejado não teria sido alcançado. Há de se destacar que um fator crítico de sucesso pode atender a mais de um objetivo, como, por exemplo, o fator “Disponibilização de recursos e eficiência na gestão orçamentária e financeira” atendeu aos objetivos estratégicos 02, 05 e 06.

Dessa maneira, infere-se que os fatores críticos de sucesso foram a chave do sucesso das ações estratégicas, operativas e gestoras, da intervenção federal. Como poderá ser constatado no tópico seguinte, esses resultados obtidos foram impulsionados, sinergicamente, por outros resultados efetivados no nível político.

Fatores críticos de sucesso do nível político

Este tópico apresentará uma análise da importância dos fatores críticos de sucesso não previstos no Plano Estratégico, que foram implementados pelo GIFRJ no decorrer do período de vigência da intervenção federal, no nível político. Ao serem identificados esses fatores como janelas de oportunidades, constatou-se a importância de terem sido implementados pelo nível político, na pessoa do interventor federal.

Que fique claro que o Presidente da República poderia ter escolhido qualquer cidadão como interventor, mas, naquele momento, a decisão tomada – após uma demorada reunião com os presidentes do Supremo Tribunal Federal, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e

Ministros da Justiça, Defesa e Segurança Pública – foi a de nomear para esse cargo o Comandante Militar do Leste.

A escolha de um general para o desempenho do cargo de chefe do poder executivo estadual, ainda que apenas para o setor de Segurança Pública, poderia parecer estranho, mas a conjuntura política do País, naquele momento, exigia uma autoridade que personificasse confiabilidade por meio dos pilares que o então comandante do Exército Brasileiro, general de exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, expôs em março de 2016, como sendo necessários para enfrentar a crise política naquele momento: “Estabilidade, Legalidade e Legitimidade”.

Estabilidade – condição essencial para que as instituições, em nome da sociedade, encontrem os caminhos que permitam sairmos desta crise séria que estamos vivendo.

Legalidade – toda e qualquer atitude do Exército será absolutamente respaldada no que os dispositivos legais estabelecem.

Legitimidade – proporcionada pela credibilidade que a sociedade brasileira atribui ao seu Exército.”

Esses três pilares institucionalizaram a posição oficial do Exército Brasileiro, em face da conjuntura nacional daquele momento, e serviram de base para o sucesso obtido na intervenção federal. Com base nesses pilares, além dos fatores críticos de sucesso já analisados no tópico anterior, passa-se a destacar mais três (**Figura 1**), implementados pelo interventor no nível político, a saber:

- a) Manter a Unidade de Comando;
- b) Implementar uma Comunicação Estratégica;
- c) Realizar uma Intervenção Gestora.



Figura 1 – Fatores Críticos de Sucesso do Nível Político da Intervenção Federal

Fonte: O autor

Unidade de Comando é um princípio de guerra fundamental na estrutura militar, quer em tempo de guerra, quer em tempo de paz. Na Defesa, sua definição e compreensão é encontrada em manuais doutrinários e é caracterizada pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do comandante.

O general Braga Netto, ao receber a missão de ser o interventor federal, poderia ter passado a função de Comandante Militar de Área, mas, assessorado por seu Estado-Maior, decidiu, junto ao Comando do Exército, exercer o cargo de interventor, cumulativamente, com o cargo de Comandante Militar do Leste. Com isso, além das tropas do Exército Brasileiro e das Forças Componentes do Comando Conjunto, ativado desde julho de 2017, para a Op Furacão, o interventor passaria a controlar, também, as secretarias de estado do setor de segurança pública.

Essa decisão facilitou muito o atingimento do objetivo político, bem como a obtenção do estado final desejado da intervenção federal, ao permitir que o interventor fosse o “governador” junto às secretarias intervencionadas e, ao mesmo tempo, Comandante Militar das tropas do CML e de tropas de outros Comandos Militares de Área que foram adjudicadas ao GIFRJ e ao Comando Conjunto. O general Braga Netto, ao optar por manter a unidade de comando dos meios empregados na intervenção federal, possibilitou uma maior rapidez na execução de ordens e diminuiu as coordenações que seriam necessárias.

A unidade de comando apresentou-se como primordial para garantir o atingimento do objetivo político estabelecido, caracterizando-se, dessa maneira, como um fator crítico de sucesso que não consta no Plano Estratégico do GIFRJ e que foi implementado no nível político, pelo

interventor. Ela foi importante, ainda, para a otimização do fator tempo.

A Comunicação Estratégica, ou Comunicação de Governo, foi outro fator crítico de sucesso observado no nível político. Comunicar-se é fundamental, seja na relação interpessoal, seja na relação organizacional. O Exército Brasileiro define Comunicação Social como o processo pelo qual se podem exprimir ideias, sentimentos e informações, visando a estabelecer relações e somar experiências. Compreende as atividades de Relações Públicas, Assessoria de Imprensa e Divulgação Institucional.

O ambiente da administração cita a comunicação eficiente como importante fator no ambiente organizacional:

O primeiro FCS escolhido foi a **Comunicação Eficiente** devido a sua presença ser essencial em ambientes de projetos, inclusive nas organizações como um todo, a fim de evitar informações duplicadas e garantir que todos os envolvidos no projeto recebam as informações necessárias no momento correto e da melhor forma (KERZNER, 2010). De acordo com Fortune e White (2006), para que se tenha uma comunicação eficiente no projeto, devem existir encontros formais, *feedback* e um sistema de gestão da informação confiável. Desse modo, o projeto aumenta a probabilidade de atingir seus objetivos dentro do cronograma previsto e com os recursos que foram calculados. (CLARKE, 1999 *apud* VEZZONI et al., 2013)

Segundo Mourão,

a expressão ‘comunicação estratégica’ tornou-se lugar comum, especialmente no contexto das organizações que buscam alcançar resultados por meio das ações e dos produtos comunicacionais (2019, p. 1).

A comunicação eficiente implementada na intervenção federal buscou servir de suporte à

gestão, mas a aplicação desse conceito, de início, não atingiu os resultados politicamente esperados. Observando isso, o GIFRJ percebeu que seria necessário desenvolver, além de uma comunicação eficiente nos níveis estratégico e operacional, uma comunicação estratégica como “comunicação de governo no nível político”.

Segundo o coronel Claudio Sampaio Pereira de Lima⁵, especialista em operações de informação, consultado pelo autor, *comunicação estratégica* como *comunicação de governo* pode ser descrita como um conjunto de esforços concentrados para compreender e envolver os públicos-chave, a fim de criar, fortalecer ou preservar as condições favoráveis para o avanço dos interesses, das políticas e dos objetivos organizacionais. Isso pode ser obtido por meio do uso de programas coordenados, planos, temas, mensagens e produtos sincronizados com as ações de todos os elementos do poder governamental.

Outro especialista no assunto, o coronel Clynsion Oliveira⁶, ao tratar de comunicação estratégica, governo e redes sociais, em relação à esfera do governo federal, mas que, também, se aplica ao governo estadual ou municipal, destaca que:

Uma comunicação estratégica efetiva deve atender às seguintes condições:

- Ter bem definidos os objetivos nacionais que balizarão todas as ações de todo o Poder Executivo Federal;
- Sincronizar as narrativas em todas as esferas do Governo Federal;
- Estabelecer a “governança institucional” no quesito unicidade de discurso;
- Acompanhar as atividades prometidas em campanha, com o cumprimento dos planos em curso, garantindo que a disseminação do cumprimento de ambos esteja coerente com os anseios e as necessidades da população; e

– Ter agilidade na assessoria de imprensa em identificar, processar e promover a gestão das crises de imagem que se apresentem, por meio da sincronização da disseminação das mensagens nas oportunidades mais vantajosas.

Portanto, uma comunicação estratégica eficiente deve ter o teor de suas mensagens, atos e ações, compreendidos pelo receptor sem que haja ruídos ou interpretações equivocadas. É necessário garantir que as ações decorrentes dessa comunicação, por parte de todos os envolvidos, sejam concorrentes para o mesmo objetivo traçado pela organização. (OLIVEIRA, 2019)

Assessorado por seu gabinete, o interventor federal teve o tirocínio de trazer para si essa comunicação estratégica como comunicação de governo e conseguiu implementar, como governador do Estado do Rio de Janeiro para o setor de segurança pública, as seguintes medidas:

- a) a definição da Política de Comunicação Estratégica do Governo e seus objetivos;
 - b) a definição da narrativa para que se pudesse atingir os objetivos da Comunicação Estratégica de Governo;
 - c) o estabelecimento de uma unidade de discurso;
 - d) o estabelecimento dos temas setoriais para que se desenvolvesse a narrativa de governo;
 - e) a utilização da estrutura de inteligência do CML e do estado em proveito da Comunicação de Governo;
 - f) a estrutura de assessoria de imprensa do governo e porta-voz;
 - g) a estrutura da divulgação institucional do governo;
 - h) a estrutura de relações públicas de governo.
- A definição da Política de Comunicação Estratégica do Governo e de seus objetivos, bem como da narrativa, permitiu que o interventor

tivesse um efetivo relacionamento interinstitucional com o governador Pezão, que facilitou e permitiu o pagamento dos salários atrasados dos servidores do setor da segurança pública. Esse fator crítico de sucesso permitiu a criação de um ambiente de confiança entre as secretarias sob intervenção federal e o interventor e seu gabinete, passando aqueles a confiar, mais ainda, nas ações gestoras e operativas da intervenção.

Outro fator crítico de sucesso observado foi o da intervenção gestora. A face gestora dessa intervenção foi estabelecida desde o início, como se pode perceber na assertiva do Plano Estratégico, que apresentou, como uma de suas finalidades, a de estabelecer as bases do planejamento estratégico e de gestão das atividades desenvolvidas no âmbito do GIFRJ. Especialistas da área de segurança pública esperavam por uma intervenção federal que buscava um objetivo único: o combate ao crime organizado para o reestabelecimento da lei e da ordem e paz social. O que se observou, contudo, foi uma intervenção federal que foi além das ações operativas. Buscou-se, em sua essência, realizar um “choque de gestão”, claramente necessário, no setor de segurança pública. Segundo o coronel Mário Eduardo Souza Sassone⁷, assistente-secretário do Comandante Militar do Leste e chefe de gabinete do interventor federal, general Braga Netto, um dos fatores críticos de sucesso para a intervenção foi a decisão de se realizar uma “intervenção gestora”.

Essa decisão foi materializada no estabelecimento dos objetivos estratégicos. Dos seis, apenas um, o objetivo 01, tratava de ações operativas. Todos os demais tratavam de ações gestoras. Consultado por este autor, o coronel Sassone afirmou que a opção de realizar uma “intervenção gestora” se constituiu em um acertado e importante “fator crítico de sucesso do nível

político”. Esse fator permitiu atacar as verdadeiras causas da degradação da segurança pública no estado com a adoção de medidas estruturantes nas áreas de pessoal, logística, administração, ensino, entre outras. A decisão do general Braga Netto teve reflexos no setor da segurança pública, que podem ser observados mesmo após o término da intervenção federal.

Com base nas experiências e ensinamentos colhidos decorrentes de outros empregos de tropas do Exército Brasileiro no estado (Operações Arcanjo e São Francisco), quando as regiões permaneceram ocupadas por longo período e que poucos resultados perenes apresentaram após a saída das tropas, priorizou-se o emprego pontual, episódico e conjunto. Tais falhas, no passado, permitiram o retorno das organizações criminosas às áreas pacificadas/estabilizadas, de uma forma ainda mais contundente, devido a desestruturação, omissão, limitações ou inação das secretarias de estado, responsáveis pela manutenção da ordem pública e paz social.

Fruto do Fator Intervenção Gestora, foram criadas uma Unidade Gestora e a Secretaria de Administração do GIFRJ. A Unidade Gestora permitiu ao GIFRJ a aquisição de equipamentos e serviços, tomando-se por base o Plano Estratégico, que destacava, desde o item Conceito Operacional, a gestão como princípio básico. Essas duas estruturas, Unidade Gestora e Secretaria de Administração do GIFRJ, permitiram, ainda, o empenho de mais de 99% do montante de 1,2 bilhão de reais, recursos disponibilizados pelo governo federal para a intervenção, cumprindo todas as normas da administração pública.

O Planejamento de Entregas de Bens e Serviços, para as secretarias de estado e órgãos de segurança pública, tem possibilitado a efetivação de todas as entregas dos bens, equipamentos e

serviços contratados para todos os órgãos intervenionados, materializando o caráter gestor da intervenção federal. A conclusão das entregas está prevista para ocorrer em março de 2021. Esse prazo faz parte do Plano de Gestão, visando a atender o ciclo de vida dos bens e dos serviços, lembrando que o fluxo de entregas se iniciou em 2018.

Conclusão

O estudo desenvolvido neste artigo busca analisar e/ou identificar os fatores críticos de sucesso utilizados durante a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, para saber se foram suficientes à consecução dos objetivos estratégicos. Para isso, estudaram-se os fatores críticos de sucesso, previstos e mapeados, utilizados para a consecução dos objetivos estratégicos; e buscou-se identificar e analisar a importância dos FCS não previstos e não mapeados no Plano Estratégico, mas que foram implementados pelo GIFRJ no nível político, durante a intervenção federal.

Dessa maneira, constatou-se que o longo histórico de emprego “episódico” da Força, por meio do dispositivo constitucional da manutenção da garantia da lei e da ordem, serviu apenas como um paliativo às situações emergenciais surgidas, e não como solução. O agravamento da crise através do tempo, somada à quase falência do Estado do Rio de Janeiro e ao quadro crítico do setor de segurança pública estadual, levou o governador a solicitar a decretação da intervenção federal. Em verdade, buscou-se uma solução pelo uso político das Forças Armadas, sobretudo do Exército Brasileiro. É lícito destacar que as Forças Armadas atingem os índices mais elevados de confiabilidade junto à sociedade brasileira e que, certamente, esse foi o motivo pelo

qual as decisões no nível político foram tomadas para a decretação da intervenção.

Apesar de ter sido uma intervenção de curto prazo, de execução imediata e setorizada, foi uma intervenção federal que gerou as condições favoráveis para a realização de ações de gestão organizacional, bem como permitiu a ocorrência de operações interagências, coordenadas e integradas no setor da segurança pública. As ações operativas estiveram sob o “guarda-chuva” do Comando Conjunto, com o estreito acompanhamento do GIFRJ, responsável pelas ações gestoras, por intermédio de suas Secretarias de Intervenção Federal e de Administração. Criou-se, dessa maneira, a sinergia necessária para que fossem implementados os fatores críticos de sucesso, que permitiram que todos os objetivos estratégicos fossem alcançados em tão curto prazo.

Mesmo não sendo novidade o emprego das Forças Armadas na segurança pública, cabe destacar o modo como o GIFRJ e o Comando Conjunto concentraram esforços e trabalharam de forma inédita e alinhada com as Secretarias de Estado de Segurança, de Administração Penitenciária e de Defesa Civil. Assim, confeccionou-se o Plano Estratégico, no qual foi definido o Conceito Operacional da intervenção federal, fixando o que necessitava ser feito em termos amplos e flexíveis, o que veio a permitir ao interventor federal utilizar-se dessa orientação para a continuidade dos trabalhos que seriam realizados até 31 de dezembro de 2018. Mais ainda, permitiu a manutenção dos trabalhos relativos às entregas dos equipamentos e serviços contratados, que ocorrerão até março de 2021.

O conceito operacional, que elencou premissas básicas fundamentais; o diagnóstico estratégico, preciso e abrangente; e os objetivos estratégicos, tangíveis e alcançáveis, necessitaram

da ocorrência de fatores críticos de sucesso que permitissem alcançar o Estado Final Desejado do Plano Estratégico. Os fatores críticos de sucesso mapeados mostraram-se tangíveis, sendo possível, ao final da intervenção federal, observar-se:

- atuação efetiva (eficiente e eficaz) das Forças de Segurança;
- identificação precisa das deficiências e carências das secretarias de estado e dos OSP intervencionados;
- disponibilização de recursos e eficiência na gestão orçamentária e financeira;
- existência de ambiente favorável ao relacionamento institucional;
- posse de adequado e integrado suporte de TIC;
- reorganização da arquitetura da Segurança Pública Estadual;
- revitalização dos Princípios, Crenças e Valores (Éticos e Morais) Institucionais nos diversos OSP; e

– efetividade no planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal.

Além dos fatores críticos de sucesso enumerados, identificados e mapeados no Plano Estratégico do GIFRJ, conclui-se que os fatores empregados diretamente pelo interventor federal, no nível político, identificados no estudo, foram a chave do sucesso das ações dessa intervenção.

Por fim, embora não constantes do Plano Estratégico da Intervenção Federal, foram os três fatores críticos de sucesso (unidade de comando, comunicação estratégica e intervenção gestora) que permitiram a viabilidade aos demais fatores constantes do plano e, conseqüentemente, a consecução dos 6 (seis) objetivos estratégicos e o atingimento do Estado Final Desejado, caracterizando, assim, o cumprimento da missão atribuída ao interventor federal. 

Referências

BRASIL. **Planilha com Dados Históricos de GLO**. Ministério da Defesa. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/tabelas_glo_atualizada.pdf. Acesso em: 1º mar 2019.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **A Crise de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro e a Intervenção Federal**. Análises. Observatório Militar da Praia Vermelha. ECEME. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=17. Acesso em: 16 fev 2019.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Sobre a Intervenção Federal**. ECEME. Observatório Militar da Praia Vermelha. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=5. Acesso em: 6 fev 2019.

FRANÇA, Rodrigo Lima. **Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro: uma questão de sinergia**. ECEME. Observatório Militar da Praia Vermelha. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=19. Acesso em: 17 fev 2019.

GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL. **Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Portaria Normativa nº 22/Gabinete de Intervenção Federal (GIFRJ), de 11 de outubro de 2018. 2. ed. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018.

MOURÃO, Isaura. **Estratégia planejada de comunicação: um novo construto quando se considera a complexidade e a disputa de sentidos.** Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. XIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação. Manaus, 4 a 7 set 2013. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1614-1.pdf>. Acesso em: 4 maio 2019.

OLIVEIRA, Clynson. **Comunicação estratégica – Governo e redes sociais.** Disponível em: <https://medium.com/@clynsonoliveira/comunica%C3%A7%C3%A3o-estrat%C3%A9gica-governo-redes-sociais-5e161cb08aae>. Acesso em: 30 maio 2019.

ROCKART, J. F. **Chief executives define their own data needs.** Harvard Business Review. Disponível em: <https://hbr.org/1979/03/chief-executives-define-their-own-data-needs>. Acesso em: 18 fev 2019.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira. **A Falência do Estado do Rio de Janeiro.** ECEME. Observatório Militar da Praia Vermelha. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=16. Acesso em: 24 fev 2019.

VEZZONI, G. et al. **Identificação e Análise de Fatores Críticos de Sucesso em Projetos.** Revista de Gestão e Projetos – GeP, São Paulo, v. 4, nº 1, p 116-137, jan/abr 2013.

Notas

- ¹ Decreto Presidencial que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro, publicado no Diário Oficial da União, de 28 jul 2017 – Edição extra.
- ² Decreto nº 9.288 (Dec. 9.288/18), publicado no Diário Oficial da União, de 16 fev 2018.
- ³ Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01 (4ª Edição/2007).
- ⁴ *Stakeholders* significa público estratégico capaz de influenciar ou ser influenciado. Descreve pessoa ou grupo que tem interesse em um empreendimento, podendo ou não ter feito um investimento neles.
- ⁵ Cel Inf Cláudio Sampaio Pereira de Lima (AMAN/1993, EsAO/2001, ECEME/2010), Especialista em Operações Psicológicas, Inteligência Militar, Comunicação Social, Operações de Informações e Comunicação Estratégica. É o atual Chefe da Seção de Operação de Informações do COTER.
- ⁶ Cel Inf Clynson Oliveira (AMAN/1993, EsAO/2001, ECEME/2010). É Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2009-2012), Especialista em Operações Psicológicas, Operações de Informações e Comunicação Estratégica. Foi Chefe da Seção de Operação de Informações do COTER e ex-instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).
- ⁷ Cel Art Mário Eduardo Moura Sassone, no Brasil (AMAN/1993, EsAO/2001, ECEME/2010, CPEAEx/2019). É Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2009-2012). Possui o curso da Escola de Guerra da França. Foi observador militar da missão da ONU no Sudão (UNMIS/2007). Comandou o 31º Grupo de Artilharia de Campanha (Escola). Foi Chefe do Gabinete Pessoal do Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.