

A INTERVENÇÃO FEDERAL NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Coronel Jonas de Oliveira Santos Filho

O Coronel de Infantaria Jonas exerceu a função de Diretor de Planejamento e Operações do Gabinete da Intervenção Federal na área da segurança pública do estado do Rio de Janeiro (GIF/RJ). Foi declarado aspirante a oficial em 1992 pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), estabelecimento de ensino no qual foi instrutor. Realizou os cursos Superior de Inteligência Estratégica na Escola Superior de Guerra, o de Forças Especiais do Exército, o de Aperfeiçoamento de Oficiais e o de Comando e Estado-Maior. Foi Oficial de Estado-Maior do Comando de Operações Especiais. Comandou o 32º Batalhão de Infantaria Leve e foi Oficial de Operações da 1ª Divisão de Exército e do Comando Conjunto das operações de Garantia da Lei e da Ordem no estado do Rio de Janeiro (jonas@gmail.com).



Desde o início do ano de 1983, quando do desfecho das eleições estaduais, 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 e removeu as barreiras tradicionais, que excluía do direito ao voto segmentos da população. Porém, não foi suficiente 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 ao país.

O crescimento da violência criminal, ao longo dos últimos trinta e cinco anos, 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 contexto contemporâneo, caracterizado pela globalização, principalmente no âmbito econômico, tem provocado transformações na estrutura do Estado e redefinição de seu papel enquanto organização política. Diferentemente da redução do papel do Estado no âmbito econômico e social, no que se refere à segurança pública, tem ocorrido uma ampliação dos instrumentos de controle.

Hoje, 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 destacam-se:

- 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 – penetra cada vez mais nos órgãos públicos, corrompendo-os, e afetando as práticas policiais que, modo geral, continuam marcadas pelos estigmas de violência.

A INTERVENÇÃO FEDERAL NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A intervenção federal no estado do Rio de Janeiro 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. Tudo em consonância com o estabelecido no Capítulo III, do Título V da Carta Magna e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A intervenção federal na área de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro constituiu-se de medida extraordinária e inédita, em consequência, não havendo qualquer série histórica e nem referências de melhores práticas.

Para lidar com a complexidade dos desafios impostos, tornou-se necessário um esforço concertado de secretarias de estado, Forças Armadas, órgãos de segurança pública (OSP), organizações governamentais e agências civis. Além disso, demandou um significativo aporte de recursos (humanos, materiais e financeiros).

O diagnóstico, inicialmente realizado pelo Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro (GIFRJ), na área de segurança pública, no sistema prisional e na defesa civil (Figura 1), serviu de base para a elaboração de um planejamento estratégico holístico e integrado.



Figura 1 – Áreas abrangidas pela Intervenção Federal

[...] 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).

Tais avaliações estabeleceram, também, as bases da gestão das ações coordenadas pelo GIFRJ, em consonância com as Secretarias de Estado de Segurança (SESEG), de Administração Penitenciária (SEAP) e de Defesa Civil (SEDEC) e com os Órgãos de Segurança Pública (OSP) representados pela Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ, PCERJ e CBMERJ).

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 estratégico teve seu contorno definido pelo tempo, pela complexidade e pela abrangência das ações necessárias a pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

Os objetivos estratégicos (OE) da intervenção federal foram estabelecidos, após a análise (de forma ampla e interdependente) do diagnóstico realizado, especialmente visando à diminuição dos índices de criminalidade e à recuperação da capacidade operativa [1] das secretarias de estado e dos OSP intervencionados.

A articulação dos diversos órgãos exigiu a criação de entendimentos e propósitos comuns, estabelecida por meio de protocolos, em uma ação unificada, apesar de as atividades serem realizadas, em situações e áreas onde, por destinação legal, os órgãos permaneceram no seu exercício funcional, porém de forma insuficiente e com meios (pessoal e material) indisponíveis ou inadequados ao desempenho regular de suas atribuições constitucionais.

Em síntese, as atividades de Segurança Pública, de Administração Penitenciária e de Defesa Civil foram planejadas pelo GIFRJ e efetivadas por suas respectivas secretarias de estado e OSP intervencionados para apoiarem-se mutuamente. Nesse sentido, o planejamento da intervenção federal contemplou ações emergenciais e estruturantes, abrangendo áreas funcionais (pessoal, inteligência, planejamento, operações, logística, comunicação social e administração) – vide Figura 2 –, recursos financeiros a serem aplicados e governança.

seus planejamentos (planos e projetos) e implementassem as suas ações, em consonância com a orientação estratégica estabelecida pelo GIFRJ, durante o período de intervenção federal e o processo de transição da gestão operacional e administrativa na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro [2].



Figura 3 – O Comando Conjunto das Forças Armadas

A fim de consolidar a concepção do planejamento estratégico (baseado no DOA-MEPI [3] e nas áreas funcionais), com o

propósito de servir de mecanismo capaz de perenizar as ações previstas pela intervenção federal e, ainda, de acompanhar a utilização dos recursos orçamentários previstos, o GIFRJ estabeleceu normas de gestão estratégica e de elaboração, gerenciamento e acompanhamento de projetos que contemplaram dez projetos, discriminados a seguir: Gestão e Avaliação de Pessoal; Educação e Capacitação (Figura 4); 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).

ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL CONJUNTO INTERAGÊNCIAS

ÁREAS FUNCIONAIS

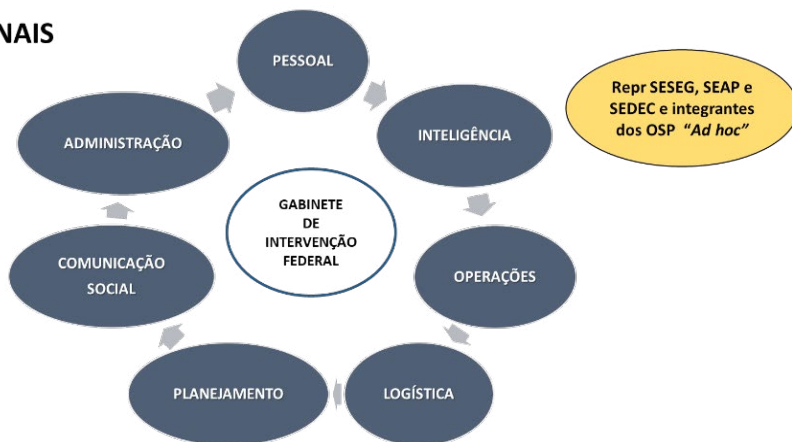


Figura 2 – Áreas funcionais da intervenção

Tais princípios serviram de orientação para que as secretarias de estado (SESEG, SEAP e SEDEC), os OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) intervencionados e o Comando Conjunto ativado (Figura 3), desde 28 de julho de 2017, elaborassem



Figura 4 - Capacitação de integrantes de Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP)

PROCESSO DE TRANSIÇÃO DA GESTÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A governança do processo de transição da gestão administrativa e operacional na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro teve como foco a transparência e a fluidez na tomada de decisão e a operacionalização do planejamento das ações reguladas no Plano de Preparação da Transição da Gestão Administrativa e Operacional na

Durante o período de intervenção federal, o GIFRJ realizou, mensalmente, por intermédio de suas diretorias/assessorias, das secretarias de estado e dos 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)/2ª Edição, cabendo aos gestores/responsáveis (secretários de estado, comandantes/chefes de OSP, diretores/assessores e gerentes de projeto do GIFRJ) manter o *status* de execução das ações atualizado.

[...] 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 do Jornal O Globo, concedida pelo Gen Ex BRAGA NETTO, Interventor Federal, publicado em 16 de dezembro de 2018).

A integração interagências acabou sendo, portanto, condições *sine qua non* para o desencadeamento das ações previstas no PEIF (2ª Edição) e será fundamental, particularmente, no processo de transição da gestão administrativa e operacional na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (1ª Edição/2018), aprovado pela Portaria Normativa nº 6/ GIFRJ, de 13 de junho de 2018.

Os governos federal e estadual, envolvidos no processo de transição, em particular as secretarias de estado e os OSP intervencionados, deverão estar comprometidos em trabalhar de forma integrada, com o propósito de atingir os OE previstos no PEIF (2ª Edição).

Nesse mister, a formação de grupos de trabalho (GT) nas referidas secretarias de estado e OSP intervencionados mostrou-se fundamental para a elaboração de projetos, a execução das ações previstas, a administração dos gargalos estruturais identificados e a perseguição de indicadores, a fim de que os OE constantes no PEIF sejam atingidos.

As principais atividades concernentes ao processo de transição, a cargo do GIFRJ e das secretarias de estado e OSP intervencionados, abaixo discriminadas, estão relacionadas ao compromisso de atingimento dos OE da intervenção federal:

- coordenar o alinhamento estratégico dos objetivos traçados pelas secretarias de estado e OSP intervencionados com os OE constantes no PEIF;
- acompanhar a fase de elaboração dos planos (setoriais, táticos e operacionais), por intermédio da coordenação dos GT

organizados nas secretarias de estado e OSP intervencionados, a fim de atingir os OE previstos;

➤ estabelecer as condições para a assunção da gestão na área de segurança pública do estado Rio de Janeiro pela nova administração do governo estadual;

➤ gerenciar os riscos por meio do diagnóstico; priorização, análise de probabilidade e de impacto; e mitigação dos riscos, definição e desenvolvimento de soluções pragmáticas;

➤ coordenar a 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 formalizará a gestão e o uso dos ativos intelectuais produzidos no período da intervenção federal;

➤ nortear, atendendo ao princípio da responsabilidade fiscal, as medidas para alcançar os OE previstos no PEIF, de forma econômica, efetiva (eficiente e eficaz) e equitativa, a fim de permitir a transição, de forma a evitar a descontinuidade das ações e execução orçamentária, adotadas no período da intervenção federal;

➤ realizar o planejamento e a execução orçamentária e financeira dos recursos disponibilizados para a segurança pública, provenientes do estado do Rio de Janeiro, em coordenação com as secretarias de estado;

➤ proporcionar o acompanhamento da execução dos recursos orçamentários destinados à intervenção federal, a fim de mensurar o alcance dos OE estabelecidos pelo Plano Estratégico; e

➤ acordar para que o governo do Rio de Janeiro contemple, em seu planejamento, ações e meios necessários para a continuidade das medidas implementadas no período da intervenção federal, bem como para a gestão do legado.

Em síntese, significa que as ações previstas no processo de transição da gestão administrativa e operacional na área de segurança

pública do estado do Rio de Janeiro foram planejadas e devem ser executadas para apoiarem-se mutuamente, ainda que, em algumas situações, sejam desenvolvidas, no âmbito de cada instituição, de forma descentralizada, porém alinhadas com o PEIF (2ª Edição) e previstas nos planos estratégicos das secretarias de estado intervencionadas (SESEG, SEDEC e SEAP), a fim de permitir a perenidade das ações da intervenção federal.

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 das limitações mútuas e estabelecimento de parcerias concretas para a construção de uma ordem pública efetiva.

O FUTURO...

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, comuns 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 os membros da população corresponde a uma forma contemporânea de relacionamento entre o Estado e a sociedade, onde 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 um 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 das 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 ao 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.

Mas existem 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 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.

Sem atribuições constitucionais em todas as Cartas Magnas do país – desde a primeira, em 1824, até a mais recente, em 1988 –, o governo federal jamais teve mandato e

recursos compatíveis com a dimensão da segurança pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje, há exatos trinta anos da promulgação da Constituição Federal/1988, a aprovação da Política Nacional de Segurança Pública – a ser submetida à sociedade e aos órgãos envolvidos na sua implementação –, nasce para se consolidar como instrumento de Estado. Concomitantemente, a excepcionalidade da intervenção federal na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro representou uma “janela de oportunidade” para as secretarias de estado (SESEG, SEDEC e SEAP) e OSP intervencionados do estado do Rio de Janeiro e deixará como legado:

- a diminuição dos índices de criminalidade;
- a recuperação da capacidade operativa das secretarias de estado e dos OSP intervencionados, por meio: do aprimoramento da doutrina, das estruturas organizacionais e de processos; da educação/capacitação de pessoal; da aquisição de material (Figura 5); e da melhoria de infraestruturas;



Figura 5 - Entrega de viaturas e armamentos aos OSP e SEAP

- a estruturação de um gabinete de nível estratégico no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) para integrar a SESEG, a SEDEC e a SEAP, proporcionando

uma visão holística, sistêmica e integrada da segurança pública, do sistema prisional e da defesa civil estadual;

➤ a integração dos órgãos e agências de Inteligência da área de segurança pública e do sistema prisional que permitiu a elaboração de planejamento de operações integradas das forças de segurança, com base na dinâmica criminal (geográfica e de modalidade);

[...] 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 melhoria da qualidade da gestão nas instituições intervencionadas;

➤ o incremento da integração com os demais entes federativos; e

➤ a realização de ações de segurança comunitária, que serviu como mecanismo de reconquista, por parte do Estado, de um ambiente seguro e estável, em comunidades carentes com forte influência de organização criminosa, contemplando a garantia de direitos sociais, contribuindo para a ampliação da cidadania, que podem servir de modelo e serem efetivadas pelos OSP e secretarias de estado e municipais.

Tudo isso foi realizado com a finalidade de permitir uma gradual melhoria na qualidade de vida e na percepção de segurança da população fluminense.

Portanto, seria temerário desprezar todo o esforço despendido nesse curtíssimo, porém muito bem aproveitado, espaço de tempo que durou a intervenção federal na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Diretriz de Planejamento da Intervenção Federal na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.
- _____. 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.
- _____. 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.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**; Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- _____. 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.
- _____. Decreto Presidencial nº 7.221, de 29 de junho de 2010. **Dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental**. Brasília, DF, 2010.
- _____. Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002. **Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República**. Brasília, DF, 2002.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de Carvalho e SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.
- GODOY, Raimundo; BESSAS, Cláudia. **Formação de Gestores: criando as bases da gestão**. Belo Horizonte: Libretteria, 2018.
- SÃO PAULO. Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública. Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Sistema de Gestão da Polícia Militar de São Paulo**, 2ª ed. São Paulo, SP, 2010.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Novas Políticas de segurança pública**. Estudos Avançados 17 (47), 2003.
- _____, 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 - p. 198 a 219 - janeiro/junho 2006.

NOTAS

[1] Capacidade operativa é a aptidão requerida a uma força ou organização, para que possa cumprir determinada missão ou tarefa. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: doutrina, organização (e/ou processos), adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI. Para que os OSP e a SEAP atinjam o nível de prontidão operativa, é necessário que possuam as capacidades que lhes são requeridas na sua plenitude. A geração de capacidades exige o atendimento de todos os fatores determinantes.

[2] Apesar de finalizado em 31 de dezembro de 2018, o período da intervenção federal na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, a estrutura do GIFRJ permanecerá, conforme estabelecido no art. 8º do Decreto nº 9.410, de 13 de junho de 2018, para fins de transição, transferência do legado e desmobilização até 30 de junho de 2019. Essa fase contemplará as atividades de transferência referente aos bens adquiridos e/ou recebidos por doação que integrarão o legado da intervenção federal, não incorporados no patrimônio das secretarias de estado e dos OSP intervencionados até 31 de dezembro de 2018. No mesmo período ocorrerá a desmobilização dos meios GIFRJ.

[3] DOAMEPI é o acrônimo para Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura, utilizado na intervenção federal do Rio de Janeiro.



Há 7 anos falando de doutrina.

O sucesso da Doutrina Militar Terrestre em Revista depende muito de você!

Compartilhe conosco a sua opinião, escreva um artigo!



<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/DMT/issue/archive>
dmtrevista@coter.eb.mil.br

(61) 3415-5014 RITEx 860-5014

Endereço: QGEx Bloco H 3º Piso, Setor Militar Urbano, SMU - Brasília, DF, 70655-775