

ESTUDO DE CASO DAS COMPRAS PÚBLICAS REALIZADAS NA INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM 2018

AUTOR: MAJ INT **BRUNO CAMPOS VIANA**

1 INTRODUÇÃO

No final do ano de 2017 a situação do Estado do Rio de Janeiro se caracterizava pela deterioração política, ética, financeira e de segurança pública, apontando para uma crise generalizada sem precedentes. No tocante à segurança pública, o colapso era tal, que o Presidente da República determinou a Intervenção Federal do Estado do Rio de Janeiro (IF), por meio do Decreto nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018.

Essa intervenção foi marcada pelo seu ineditismo, sendo a primeira sob a égide da Constituição Federal de 1988, estabelecida com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública que atingia o Estado do Rio de Janeiro. Devido à urgência da situação da situação, o General de Exército Walter Souza Braga Netto foi nomeado Interventor Federal sem aviso prévio, *tendo a dupla missão de reduzir os índices de criminalidade e recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP)*.

Para execução dessas ações, sob direção do Interventor, foi criado o Gabinete Intervenção Federal do Rio de Janeiro (GIFRJ) sendo o órgão de planejamento, coordenação e controle das ações de intervenção. Dentro dessa estrutura, a Secretaria de Administração (SA) teve como incumbências a aplicação dos recursos orçamentários na reestruturação dos OSP, por meio das compras e contratações públicas.

Durante o processo intervencionista, a SA realizou inúmeras coordenações com os demais atores envolvidos, em especial com os OSP intervencionados, o mercado e a mídia, as quais impactaram diretamente nos resultados obtidos no curto prazo. A intenção do presente estudo é uma compreensão dos “bastidores” do processo da IF, em particular das compras públicas, sob a ótica do conceito de “governança relacional”.

2 RELATÓRIO DAS ATIVIDADES

Conforme Ximenes (2021) “a essência da governança relacional é lidar com os desafios da orquestração na implementação das políticas públicas, em um campo de interesses e conflitos de diversos atores envolvidos”. Nesse contexto, serão apontados os principais entraves e consequente mapeamento de conflitos ocorridos no processo intervencionista.

Após análise de diversos documentos e relatórios fornecidos pelo Gabinete de Intervenção Federal (GIF) e o Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (OLERJ), constatou a presença de 19 atores envolvidos no processo de reestruturação dos Órgãos de Segurança Pública, objetivo estratégico (OE-2).

Com a finalidade de tornar factível o presente estudo, será analisada a relação dos quatro atores centrais: Secretaria de Administração (SA), OSP, mercado e mídia. Para o cumprimento do OE-2 foram realizados 133 processos de compras públicas, dos quais foram selecionados para análise os dois com os maiores valores financeiros empregados: A aquisição dos helicópteros (R\$ 137 milhões) e a aquisição dos veículos sedans (R\$ 246 milhões).

3 RESULTADOS E ANÁLISE TÉCNICA

3.1 A Secretaria de Administração e os Órgãos de Segurança Pública

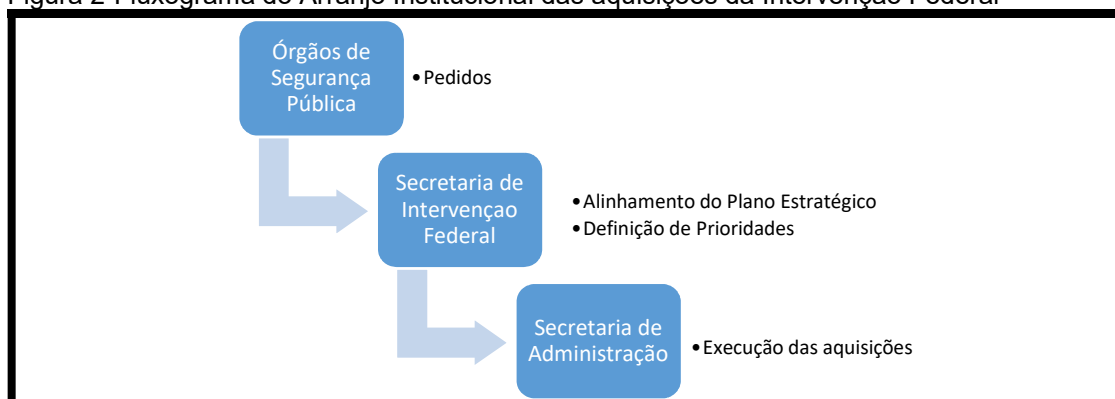
A SA foi estruturada com o objetivo específico de empregar 1,2 bilhões do recurso federal na recuperação da força operativa dos OSP até o fim do exercício financeiro: 31 de dezembro de 2018. Dessa forma, todos os processos de licitações e contratos deveriam estar regulados pela legislação federal, em especial pela Lei nº 8.666/93. Todo processo de aquisição é composto por duas fases: a interna e a externa.

Na fase interna, o processo se inicia com a solicitação formal do órgão requisitante, o qual deverá apresentar além da formalização da demanda (contendo as especificações técnicas inteligíveis para o mercado), os estudos técnicos preliminares, a pesquisa de preços, a análise de risco para contratação e o Termo de Referência. O problema é que os OSP não estavam preparados para isso, habituados a legislação estadual, com órgãos de controle inoperantes e sem legitimidade¹, se encontravam em uma situação de deterioração administrativa, sem precedentes. Este fato é muito bem retratado nas duas entrevistas realizadas com um dos atores chaves dos OSP, conforme destacado abaixo:

‘Eu gerenciava todo o levantamento, porém dependia do mapeamento de necessidades dos Batalhões da PMERJ. Como ficamos anos no sufoco combatendo o crime, a nossa parte administrativa ficou totalmente largada. Quando veio o Gabinete de Intervenção Federal tínhamos um duplo desafio colocar no papel nossas necessidades e enquadrar toda a documentação nas normas federais, pois o recurso era federal, os órgãos de controle eram federais’. Ora, se tínhamos dificuldades para realizar nas normas do Estado, imagina adaptar para um normativo novo. Este processo exigiu tempo e paciência por parte de nós e da Secretaria de Administração (Cel JOMAR, Diretor Logístico da PMERJ).

¹O presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio (TCE-RJ), Aloysio Neves, cinco conselheiros e um ex-conselheiro do órgão foram presos na manhã desta quarta-feira (29), durante a Operação Quinto do Ouro, da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Disponível em <<https://sindjustica.org.br/presidente-e-4-conselheiros-do-tce-do-rj-sao-presos-em-operacao/>> Acesso em 10 set. 2021.

Figura 2-Fluxograma do Arranjo Institucional das aquisições da Intervenção Federal



Fonte: Intervenção- A Restrução da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, adaptação do próprio autor.

Em suma, após a análise inicial da Secretaria de Intervenção Federal (SIF) para verificar o alinhamento com o planejamento estratégico, a SA deveria executar a fase externa, de forma a operacionalizar os processos de compras. Assim sendo, essa Secretaria dependia diretamente de uma boa definição do objeto pelos OSP para obter sucesso na execução das aquisições e estava diante de um grande entrave: eles não tinham condições técnicas de preparar as documentações correspondentes à fase interna, então a fase externa ficava estagnada.

De acordo com o relatado nas entrevistas com os responsáveis da SA pelos principais processos de aquisição, pode se constatar a compreensão das limitações evidenciadas dentro da realidade dos OSP, conforme ressaltado abaixo:

‘Os OSP não possuíam conhecimento da legislação de licitações e tinham a dificuldade de colocar no papel as especificações técnicas do material pretendido. Havia uma completa falência não só de material em si, mas administrativamente também. O primeiro pregão de viatura, por exemplo, foi deserto (não houve participantes) os mecânicos (sem formação, apenas prática) especificaram um tipo de veículo tecnicamente muito bom, porém não existia no mercado, o torque atendia só uma marca, a potência outra, o entre eixos outra, era um carro ‘imaginário’ (TC VILLA, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).

Dentro desse complexo processo, as articulações entre a governança relacional e a identificação das reais capacidades tanto da SA como dos OSP foram fundamentais para “trazer à atenção os gargalos, os limites e as contradições que impedem ou dificultam que a política viabilize as intenções originais, criando bases sólidas para a melhoria da eficiência e da legitimidade da ação estatal” (PIRES e GOMIDE, 2018).

O Secretário de Administração, após o diagnóstico do entrave que estava impedindo o fluxo normal nas compras públicas, formado pela percepção que tal situação não se tratava de má vontade e sim era decorrente de anos de desmonte da estrutura de segurança pública pelos sucessivos governos estaduais, reformulou a estrutura organizacional da SA. O objetivo era proporcionar um melhor suporte para os OSP na elaboração dos documentos da fase interna. As duas figuras abaixo representam a estrutura tradicional e as coordenadorias que foram criadas, após alguns meses da intervenção:

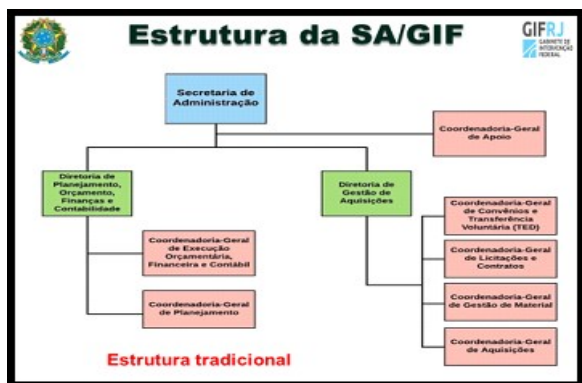


Figura 3- Estrutura organizacional inicial

Fonte: produção do próprio autor

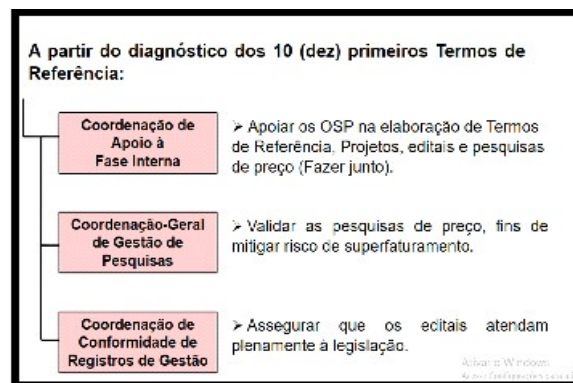


Figura 4- Estrutura organizacional modificada

Fonte: produção do próprio autor

A criação da Coordenadoria de Apoio à fase Interna foi um importante ponto de inflexão nos processos de compras públicas. O papel dessa estrutura era apoiar os órgãos intervencionados na elaboração de seus respectivos Termos de Referência, em outras palavras, a “colocar no papel suas reais necessidade” de forma que fosse inteligível para o mercado e também dentro das normas formais da Administração Federal. Por ocasião das entrevistas os representantes dos OSP ressaltaram a importância da criação dessa Coordenadoria:

A criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna foi muito importante. Nos primeiros meses da intervenção nossas formalizações de demanda ‘batiam e voltavam’ Como eu disse, as regras federais são diferentes das nossas, precisávamos de apoio, consultoria para ajustar nossos documentos (Cel JOMAR, Diretor Logístico da PMERJ).

Ajudou muito, tanto na parte documental como em buscar especialistas para nos ajudar nas especificações técnicas, lembro de terem recrutado um Cel Aviador que foi responsável pelo projeto da aquisição caças para nos ajudar, além do contato com os especialistas do Batalhão de Aviação do Exército (BAVEx) Foi uma parceria formidável, eles compreendiam nossas limitações e estavam dispostos a ajudar (Piloto policial HETER, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

A governança relacional presente na interação entre a SA e órgão intervencionados possibilitou a interação entre estes atores, o entendimento mutuo de seus pontos fortes e fracos (capacidades) e execução de modificações nos arranjos institucionais a partir desse diagnóstico. Importante ressaltar, que o ineditismo do processo intervencionista e a consequente falta de planejamento prévio, além da rigidez burocrática potencializa a necessidade de uma eficiente interação desses atores centrais, a qual foi caracterizada por diversas reuniões e espaço aberto para negociações.

A única imposição relatada foi a realizada pelo próprio Interventor Federal na obrigatoriedade de aquisição de viaturas com uma potência maior que a pretendida pela PMERJ. A exigência do GIF foi realizada a partir de reuniões, nas quais os representantes dos órgãos intervencionados foram ouvidos e explicado o motivo da determinação:

Na verdade, nós também não queríamos um carro 2.0, eu havia realizado uma licitação recente (três meses antes) de 250 viaturas com recursos estaduais e adquirimos um carro 1.4. Todo meu processo foi justificado em

cima de uma necessidade de ter um carro com essa potência, sendo assim não me senti confortável em elaborar uma documentação para o carro 2.0, o meu CPF estava me joga. **Após várias reuniões, onde foram ouvidos tanto a gente como Polícia Civil**, O general Braga Netto (interventor) bateu o martelo “será adquirido por determinação deste interventor viaturas 2.0”. **Na visão dele o Estado do Rio deveria ser referência para os demais após a intervenção**. Como foi tudo documentado, tanto a PMERJ como a PCERJ ficaram confortáveis em alterar suas especificações (Cel JOMAR, Diretor Logístico da PMERJ).

A estratégia utilizada na reestruturação da SA, visando um melhor espaço de interação e apoio ao cliente (OSP) se demonstrou efetiva, após alguns meses, o ritmo das licitações acelerou, sem se afastar da legalidade. A conclusão dos dois principais processos de compras do período intervencionista, a aquisição de viaturas caracterizadas e a aquisição dos helicópteros demonstram assertividade dos atores envolvidos no processo e a real criação de valor público advinda dessas aquisições. Ao serem perguntados sobre o grau de satisfação com o produto final, respectivamente as viaturas e os helicópteros os representantes dos OSP responderam:

Estamos falando de Corolla Toyota, apesar dos PM dos RJ serem astutos o carro não quebra. Sem dúvida, hoje compraria o Corolla, foi uma decisão acertada do general. Após esta aquisição, vários outros estados compraram o Corolla, DF e SP são exemplo disso. “O RJ é uma vitrine para o resto do país, o que dá certo aqui certamente vai dar certo em qualquer lugar do mundo (Cel JOMAR, Diretor Logístico da PMERJ).

Estamos na fase final de recebimento e testes. Muito melhores, superou em muito as nossas expectativas quanto ao modelo oferecido pela Helibrás. A licitação foi inacreditável, deu transparência e possibilitou a disputa de preço. Além das aeronaves, foi exigido garantia, treinamento, suprimento de peças, algo que nunca ocorreria nas licitações estaduais. Hoje, graças ao GIF, nos tornamos “uma potência de guerra”, com as aquisições realizadas seremos referência para os outros Serviços Aeropoliciais (Piloto policial HETER, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

3.2 A Secretaria de Administração e o Mercado

Conforme exposto por Pires e Gomide (2018) “a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição”. Dentro desse contexto, as empresas automobilísticas e as empresas de aeronaves tiveram um papel importante nos dois processos focais da intervenção.

A orquestração dos atores econômicos envolvidos nos processos de aquisições das viaturas da SA ocorreu por meio das instâncias de governança relacional² configuradas pela audiência pública 1/2018 para os veículos e a consulta pública 05/2018 no caso dos helicópteros. Esses processos possibilitaram uma espécie de construção em conjunto- SA, OSP e mercado- das especificações dos objetos pretendidos, antes da abertura da licitação.

²A governança relacional opera a partir da orquestração de um conjunto amplo de atores envolvidos na política pública em questão, a partir, por exemplo, de práticas consultivas, deliberativas (decidir após reflexões e consultas) ou de pactuação (combinar um acordo, com deveres e compromissos). Estas práticas se manifestam em diferentes instâncias (XIMENES, 2021).

Conforme demonstrado nas entrevistas e nas atas dos dois processos, os atores envolvidos no processo acataram as sugestões técnicas do mercado, sempre que possibilitassem a ampliação da competição (sem prejudicar o propósito da aquisição) e as rejeitavam quando comprometeriam a competitividade. A participação do mercado contribuiu para sanar as deficiências originais na especificação dos objetos pretendidos, mas os responsáveis pela condução tanto da audiência como da consulta pública, ressaltaram que:

O maior objetivo na Consulta Pública não era somente melhorar o objeto, tivemos que tomar muito cuidado para distinguir quando a empresa, durante a consulta, queria direcionar a especificação para o produto dela (restringindo a competição), ou quando realizava a consideração para manter o produto dela na disputa (ampliando a competição) (Maj RICARDO SALES, responsável pelo processo de aquisição dos helicópteros).

Lembro por exemplo, que aceitamos uma alteração na capacidade do tanque de combustível e algo relacionado aos vidros, agora quanto a alteração do motor não aceitamos pois comprometeria o propósito pretendido na aquisição (Cel JOMAR, Diretor Logístico da PMERJ).

Destaca-se a alteração no processo de aquisição das aeronaves, no qual inicialmente o OSP pretendia uma contratação direta com a fabricante nacional, a Helibrás. Com a visão de proporcionar uma ampla concorrência ao objeto pretendido além da divulgação da consulta pública nos sítios oficiais, foi informado da previsão do certame licitatório diretamente aos consulados dos nove países, nos quais possuíam empresas fabricantes de aeronaves.

A mobilização das empresas visando a construção da solução que melhor atenda ao interesse público, quando bem conduzida pelos atores estatais de modo que o interesse privado não se sobressaia ao público contribuiu para a maior efetividade dos processos em questão.

3.3 A Secretaria de Administração e a Mídia

Um cuidado tomado pela SA foi administrar a equação legalidade *versus* agilidade. Ao mesmo tempo que os processos de aquisição deveriam ser realizados rapidamente, com o propósito de reestruturarem os OSP e impactarem no combate à criminalidade, deveriam também estar estritamente dentro da legalidade, não deixando passivos futuros para as autoridades envolvidas com a intervenção. Destarte, as dificuldades inerentes do ineditismo da missão e dos entraves apresentados, conforme os meses foram passando, geraram diversas reportagens na imprensa, um ator social desse processo.

O jornal O Globo divulgou uma matéria com a seguinte manchete: “Intervenção federal ainda não usou nem 1% do orçamento disponibilizado pelo governo, diz levantamento”, reportagens com este teor eram rotineiras nos primeiros meses da missão. Na tentativa de entender o tipo de pressão que era exercido nos atores envolvidos no processo de compra, este ponto foi explorado durante as entrevistas. De forma geral, eles afirmaram que a mídia não tinha o conhecimento (nem o interesse) das questões legais que envolviam o processo e da seriedade do trabalho que estava sendo conduzido, conforme relatos abaixo:

Estávamos ansiosos para realizar as aquisições porque a frota estava quebrada, os armamentos obsoletos. A pressão dos Órgãos Externos, Observatórios e imprensa eram reais. Porém, a maior pressão era interna para resolver o problema e sabíamos que no emprego dos recursos não poderíamos pular etapas, nosso CPF estava em risco. 'Era melhor fazer com calma do que ter a carreira manchada' (Cel JOMAR, Diretor Logístico da PMERJ).

A imprensa nunca se importou com o gasto público realizado de qualquer forma e quando acontece o fato de uma realização de despesa com tamanha seriedade e competência, eles acham que estávamos passeando? Não tínhamos estrutura física, pessoal, PDTI [...]. Estamos convictos que estávamos trabalhando bem e de maneira correta. 'Gastar dinheiro é fácil, gastar bem o dinheiro dá trabalho'. Gastamos bem os recursos, os veículos hoje são Toyota, as aeronaves são as melhores do mundo, os fuzis são os mesmos das Forças Armadas (Maj RICARDO SALES, responsável pelo processo de aquisição dos helicópteros).

Segundo constatado nas entrevistas, a pressão da mídia não exerceu uma grande influência sobre o comportamento dos integrantes da SA e dos OSP, existia uma consciência clara que não poderiam correr o risco de "pular etapas" e era necessária uma maturação da Secretaria recém-criada, bem como uma melhor articulação com os órgãos intervencionado, o que naturalmente demandou algum tempo.

As matérias relativas ao período da IF foram elencadas de forma cronológica pelo site do OLERJ. Após uma análise, pode-se constatar que, com o passar dos meses e consequente emprego dos recursos, houve um arrefecimento da mídia, mas ainda assim não foi demonstrada a imparcialidade na verificação das reais evidências. Em dezembro de 2018, após o emprego de 97,16% (noventa e sete vírgula dezesseis por cento) do total de crédito extraordinário (1,2 bilhão de reais)³ não houve nenhuma reportagem nesse sentido e ainda foi constatado uma reportagem falsa com o seguinte teor: "Faltando 20 dias para o término, intervenção empenhou apenas 39% dos recursos" (dia 11/12/2018, fonte O Globo).

3.4 Cenário de pluralismo e complexidade

Diante dos aspectos relatados nos tópicos acima, bem como na análise documental e nas entrevistas, foram evidenciados os seguintes pontos na complexidade⁴ das relações entre os atores envolvidos nos processos de compras públicas na IF:

³Relatório de Gestão da Intervenção Federal 2018. Disponível em <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/imprensa/releases/relatorio-de-gestao>. Acesso em 12 set. 2021.

⁴É natural nas políticas públicas a perspectiva da complexidade, pois os desafios são enfrentados considerando a diversidade de atores, elementos de análise e alternativas de ação. Trata-se de um enorme desafio, mas também uma grande motivação tentar entender e encontrar os melhores caminhos nas políticas públicas (XIMENES, 2021, p.18).

- a. Ineditismo da Intervenção Federal e consequente ausência de história de melhores práticas.
- b. Elevada complexidade das aquisições a serem realizadas.
- c. A mobilização de recursos logísticos e humanos para a Secretaria de Administração foi realizada em poucos meses.
- d. Imposição de seguir todos os protocolos licitatórios previstos para aquisições federais, mesmo se tratando de uma situação de exceção.
- e. Necessidade de criação e reorganização dos arranjos institucionais, primando pela prática de ações integradoras de coordenação e cooperação.
- f. Administração de recursos orçamentários em condições extraordinárias, tendo os trâmites legais mantidos para as condições normais de contratação.
- g. Pressão da imprensa e outros observatórios por resultados.
- h. Elevado montante de recursos orçamentários x prazo exíguo.
- i. Ausência de planejamento prévio das aquisições ou contratações.
- j. Deterioração da capacidade de planejamento e gestão por parte das Secretarias de Estado e OSP intervencionados. (“falência administrativa”)
- k. Insuficiência de pessoal capacitado para elaboração de documentos nos OSP.

4 CONCLUSÃO

As ações estruturantes do GIFRJ, no tocante as compras públicas, se transformaram em legado estratégico, a partir da participação ativa e mediação de conflitos entre os atores envolvidos nas compras e contratações públicas, nos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), na iniciativa privada (mercado e mídia), além da sociedade civil.

Apoiado na resolução dos problemas enfrentados na gestão dos recursos financeiros destinados a reestruturação dos OSP, mostra-se factível a realização de proposições que poderão servir como norteadoras para possíveis intervenções futuras. Esse relatório objetivou evidenciar os aspectos relacionais entre os principais atores envolvidos que permearam as ações do GIFRJ.

O entendimento das ações ocorridas nos bastidores das compras públicas permite apresentar sugestões de forma, em ocasiões futuras, a proporcionar um melhor gerenciamento dos riscos envolvidos nos problemas relacionados à rigidez burocrática, ao curto prazo, à integração com diferentes atores envolvidos na segurança pública, à complexidade da missão, entre outros elementos da Intervenção Federal na segurança pública do Rio de Janeiro.

5 REFERÊNCIAS

DARÓZ, Carlos. **Intervenção**: a reestruturação da segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2019.

GIFRJ. GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Gestão 2018**. Relatório de Gestão do exercício de 2018 apresentado ao Tribunal de Contas da União (TCU), Órgão de Controle Externo, como parte da prestação de contas anual a que este Gabinete de Intervenção Federal na Área da Segurança. Rio de Janeiro: IFERJ, 2019. Disponível em: <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/imprensa/releases/relatorio-de-gestao>. Acesso em 12 set. 2021.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro. **Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro**- Portaria Normativa nº 22/Gabinete de Intervenção Federal, de 11 de outubro de 2018. 2. ed. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018a.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **Governança Pública**. Boletim de análise político-institucional n. 19. Brasília: IPEA, 2018.

VIANA, Bruno Campos. **Governança na Segurança Pública: Um Estudo de Caso das Compras Públicas na Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação relacional de políticas públicas- guia de orientação analítica**. Rio de Janeiro: Autografia Edição e Comunicação Ltda., 2021.