Boletim da Intervenção

BREVE APRECIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO

Dr. SERGIO FERNANDES SENNA PIRES

Ano 1 – n. 1
20 de junho de 2018

© 2018 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. O conteúdo deste trabalho foi desenvolvido para o Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – OLERJ, mas não representa a posição do Observatório, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor. O conteúdo pode ser replicado, desde que mencionada a fonte.

Breve apreciação do Planejamento Estratégico da Intervenção Federal no Rio de Janeiro

Dr. Sergio Fernandes Senna Pires[1]

INTRODUÇÃO

O Planejamento Estratégico da Intervenção Federal no Rio de Janeiro era um documento esperado. Em algumas análises que foram divulgadas na imprensa ficou expresso que a demora poderia indicar que os militares não esperavam a Intervenção, muito menos a sua participação protagônica.

O Observatório Legislativo do Rio de Janeiro teve acesso ao documento e, abaixo, fazemos uma descrição dos itens que o compõem e uma breve apreciação, necessitando-se de mais tempo para a realização de uma reflexão mais cuidadosa acerca do planejamento.

ESTRUTURA DO DOCUMENTO

Em um documento com 82 páginas, dividido em 15 tópicos, o Interventor Federal, General de Exército Walter Souza Braga Neto, comunica o seguinte:

[1] Doutor em Psicologia e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados da Área de Segurança Pública e Defesa Nacional.

1. Apresentação (p.7) – Informa sobre missão que recebeu e sobre a sustentação jurídica dos trabalhos a serem realizados. Além disso, explica como está organizado o Gabinete de Intervenção Federal (GIF), conforme figura abaixo:

Figura 01 – Organização do Gabinete de Intervenção Federal, GIF/RJ.

Fonte: Diretriz de Planejamento da Intervenção Federal na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

2. Conceito Operacional da Intervenção (p.8) - Explicita o conceito operacional da intervenção, item no qual é mostrada a arquitetura de comando, controle e relações interinstitucionais, caracterizando os componentes dos níveis estratégico, operacional e tático incluídos no planejamento. Além disso, mostra as áreas funcionais de abrangência das ações da Intervenção Federal.

3. Metodologia Adotada (p. 11) – Explica que a metodologia aplicada na elaboração do plano tem como base o Modelo de Excelência na Gestão Pública do Exército Brasileiro (MEGP-EB)[2] adaptado e customizado ao caráter extraordinário da Intervenção Federal.

4. Missão do GIF/RJ (p. 14) – Explicita a missão da seguinte forma:

> *"A fim de contribuir com o estabelecido no Decreto de Intervenção Federal na área de Segurança Pública do Estado do RJ, com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do RJ, planejar, coordenar e executar ações que busquem efetivamente a recuperação da*

[2] Maiores detalhes sobre essa metodologia podem ser encontrados em: <http://www.portalse.eb.mil.br/index.php/editoria-c>. Acesso em 18 de junho de 2018.

> *capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e da SEAP, com a diminuição dos índices de criminalidade, aumentando a sensação de segurança na sociedade fluminense e garantindo um ambiente seguro e estável."*

5. Princípios, crenças e valores (p. 14) – Menciona e explica um a um: (a) complementaridade; (b) cooperação; (c) efetividade; (d) excelência técnica; (e) integração; (f) interoperabilidade; (g) liderança situacional; (h) respeito à diversidade e dignidade humana.

6. Diretrizes do Interventor Federal (p.15) – Trata do direcionamento para o planejamento das ações de acordo com o seguinte:

> *"É intenção do Interventor de que o objetivo da Intervenção Federal na área de segurança pública, de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, seja alcançado por meio de ações emergenciais e estruturantes, nas diversas áreas funcionais (pessoal, inteligência, operações, logística, planejamento, comunicação social, relações institucionais e administração e finanças), a fim de contribuir para a recuperação da capacidade operativa dos OSP e para a diminuição dos índices de criminalidade no Estado."*

7. Peculiaridades da segurança Pública no RJ (p. 17) – Realiza um histórico do crescimento da criminalidade organizada no estado, acerca do agravamento desse cenário e realiza uma análise sobre a participação das Forças Armadas em ações de segurança pública desde da década de 90 até a decretação da Intervenção Federal em 16 de fevereiro de 2018.

8. Diagnóstico Estratégico (p. 20) – Levanta as oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos que devem ser considerados para o planejamento.

9. Visão de Futuro para a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do RJ (p. 22) – Nas palavras do Interventor Federal:

> *"Ser reconhecida como resultado de um modelo de ações estratégicas adotadas no intuito de por termo o grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, com base nos resultados obtidos tanto pela recuperação sistêmica das capacidades operativas dos OSP estaduais, como pela diminuição dos índices de criminalidade, refletindo em um ambiente mais seguro e estável."*

10. Objetivos Estratégicos (p. 22) – Explicita os objetivos conforme tabela abaixo:

OE	DESCRIÇÃO	APRESENTAÇÃO
OE/01	Diminuição dos índices de criminalidade.	Redução dos índices relacionados a letalidade violenta, roubo de veículos, roubo de rua e roubo de carga.
OE/02	Recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do Rio de Janeiro	Aperfeiçoamento da doutrina, organização, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura.
OE/03	Articulação das instituições dos entes federativos	Fomento do compartilhamento de responsabilidades na Segurança Pública, por meio do estabelecimento de protocolos.
OE/04	Fortalecimento do caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional.	Fortalecimento do caráter institucional da Segurança Pública como atividade técnico-operacional minimizando fatores políticos.
OE/05	Melhoria da qualidade e da gestão do sistema prisional	Modernização do sistema prisional por meio de tecnologias, reestruturação organizacional e infraestrutura

11. Mapa Estratégico da Intervenção (p. 24) – Articula, visualmente, os objetivos estratégicos, os seus efeitos nas instituições sob intervenção, os resultados administrativos e financeiros, o desenvolvimento das pessoas envolvidas e dos meios tecnológicos a serem empregados.

12. Quadro Resumo do Planejamento Estratégico (p. 26) – Detalha as estratégias, metas, os indicadores de desempenho e o plano de ação para cada um dos cinco objetivos estratégicos anteriormente mencionados.

13. Orçamento e Finanças (p. 38) – Menciona a necessidade de uma estrutura para gerir as finanças.

14. Plano de Gestão do GIF (p. 39) – Menciona as metas, estabelecendo-se indicadores de desempenho e definindo-se os detalhes sobre a execução de cada uma das metas.

15. Considerações Finais (p. 79) – Encerra o documento com o seguinte:

> *"A Secretaria de Intervenção Federal realizará por meio de suas diretorias, representando as diversas áreas funcionais, o acompanhamento da execução deste plano por meio de avaliação e controle das ações planejadas. Par isso caberá ao gestor/responsável de cada Plano de Ação manter os status de*

execução do referido plano atualizado perante a SIF nos prazos estabelecidos por cronograma específico. Os Planos de Ação e seus planos setoriais deverão contemplar em seu planejamento todos os recursos necessários à sua execução, em estreita ligação com a diretoria de acompanhamento responsável pela respectiva área afim. As necessidades de recursos deverão ser pontuadas por natureza de despesa. O Plano de Execução Orçamentária será elaborado pela Secretaria de Administração e Finanças e disponibilizado oportunamente. Destaca-se que esse Planejamento Estratégico contempla diversos aspectos presentes no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em 02 de julho de 2015. Os Estado, por meio da PMERJ realizará o acompanhamento e controle do cumprimento das cláusulas do citado acordo, reportando isso no seu planejamento."

BREVE APRECIAÇÃO

A partir de uma primeira leitura do Planejamento Estratégico, fica evidente que as ações consideradas prioritárias pelo Interventor Federal privilegiam as de estruturação das forças de segurança pública e do sistema prisional. Aqueles que desejavam a multiplicação de tropas militares nas ruas e a realização de operações de força nas áreas dominadas pelo crime organizado ou pelas milícias não foram atendidos, em suas expectativas, pelo planejamento em análise e pela maior parte das ações até o momento desenvolvidas.

É possível que esse clamor pelas tropas nas ruas seja decorrente das várias operações de GLO que foram anteriormente realizadas, principalmente no Município do Rio de Janeiro. É o modelo a que todos estavam acostumados. Por outro lado, uma segunda hipótese para a exigência da realização de uma maior quantidade de operações táticas, no contexto de diversas críticas em relação à opção do Interventor pelas medidas estruturantes, é a existência de possíveis interesses menos nobres a partir da ocorrência dos conflitos subjacentes a esse emprego da tropa, como por exemplo: (a) os incômodos[3][4] pelos quais pode passar a população durante as ações táticas, (b) os efeitos restritivos da adoção de medidas excepcionais; (c) a realização de operações envolvendo grandes efetivos militares, o que altera a rotina dos moradores; e (d) os confrontos com a utilização de armamento pesado, cujo elevado poder de causar baixas, inclusive na população

[3] Vide pesquisa realizada pela Redes da Maré. Disponível em <http://redesdamare.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Folder_Pesquisa_ExercitoMare_Maio2017.pdf>. Acesso em: 18 Jun 2018.
[4] É recomendável ler, como contraponto, a análise de Fábio Ricardo Marques em relação à pesquisa referenciada. Disponível em: < http://eblog.eb.mil.br/index.php/pesquisa-comprova-o-exito-da-forca-de-pacificacao-na-mare.html> . Acesso em: 18 Jun 2018.

local, é sempre um grande problema a ser enfrentado, entre outras questões que possam vir a ser exploradas para várias finalidades, nem sempre bem intencionadas.

Desta vez o contexto é mais abrangente: trata-se de uma Intervenção Federal, o que, juridicamente, confere poderes muito mais amplos ao Interventor. Sob esse ponto de vista, parece ser bastante acertado que os poderes advindos desta situação excepcional sejam utilizados para avançar modernização institucional e aprofundar as medidas de saneamento gerencial a serem tomadas em relação aos órgãos sob intervenção, decisão esta que podemos constatar a partir da escolha dos objetivos estratégicos, suas ações, metas e indicadores. Nesse aspecto reside uma alteração significativa em relação às operações mais restritas de GLO, nas quais resta apenas o emprego tático das tropas federais, em articulação com a disponibilidade das corporações de segurança pública locais, sem o alcance que as medidas previstas no atual Planejamento Estratégico pretendem atingir.

De certa forma, a opção pela prioridade das ações estruturantes demonstra que o Interventor, independentemente de qualquer objetivo político que possa ter originado a Intervenção, entendeu que a sua missão principal era atuar fortemente na melhoria da gestão dos órgãos de segurança pública, do sistema prisional e no aprimoramento do preparo de seus integrantes. Ademais, pode também indicar um amadurecimento doutrinário sobre o emprego dos meios táticos militares no contexto da segurança pública. Nesse tema, a legislação prevê que o papel das Forças Armadas deve ser episódico e subsidiário, sempre que os meios estaduais sejam considerados insuficientes para cumprirem as suas missões[5]. Não obstante a manifesta ênfase nas ações estruturantes, é possível observar a condução de diversas operações táticas de curta duração, com objetivos selecionados, cujos propósitos têm foco no atingimento do Objetivo Estratégico 1, que é a redução dos índices de criminalidade e a consequente melhoria da sensação de segurança.

A recente experiência de atuação militar no Complexo da Maré, ocorrida de abril de 2014 a junho de 2015, deu mostras de que as ações de segurança realizadas não se mantêm após a retirada das tropas, passando-se pouco tempo até que a situação de insegurança pública se reinstale na área considerada. Tratar dos problemas de segurança pública como uma mera questão policial ou militar é tópico já ultrapassado no acúmulo do debate sobre o tema. No caso da Maré, muitos recursos foram gastos e o resultado não permaneceu, pois a reorganização do

[5] Vide § 2º e seguintes do art. 15 da LCP nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

território e a disponibilização adequada das necessárias políticas públicas mais abrangentes por parte do Estado e do Município não ocorreram como deveria[6].

É previsível, portanto, que os resultados de operações de segurança pública, da Intervenção ou de quaisquer outras ações de polícia sejam totalmente perdidos, em um futuro próximo, se as imprescindíveis ações sociais que venham ao encontro dos anseios da população não ocorrerem. Além disso, é igualmente previsível que os possíveis resultados positivos advindos das ações estruturantes previstas no Planejamento Estratégico da Intervenção Federal se percam, caso o vindouro Governo do Estado não se aproprie desse legado. O êxito de médio e longo prazos das ações adotadas no contexto da Intervenção depende de que o novo Governador priorize a adaptação, a ampliação e a continuidade de ações estruturantes dos órgãos de segurança pública, do sistema prisional e articule o trabalho policial com as outras áreas das políticas públicas sob sua responsabilidade, item essencial a ser debatido na campanha eleitoral que se aproxima.

Em termos substantivos, ao invés de substituir a ação policial por meio de operações táticas militares, o Planejamento Estratégico trata de prever ações para reorganizar os meios dos órgãos de segurança pública, para melhorar as condições psicológicas e materiais de seus integrantes e para fortalecer a ação integrada de suas instituições. É um planejamento possível, viável e cujo atingimento dos seus Objetivos Estratégicos excede, de fato, o período de tempo destinado ao funcionamento da Intervenção Federal. Tal planejamento dá mostras que poderá ser apropriado pelo futuro Governo do Rio de Janeiro, que poderá modificá-lo e integrá-lo a outras áreas de competência estatal, como anteriormente mencionado.

No que diz respeito aos Objetivos Estratégicos, pode-se notar um grau de dependência entre os de número 2 a 5: (2) recuperar a capacidade operativa dos órgãos de segurança pública; (3) articular as instituições dos entes federados; (4) fortalecer o caráter institucional dos órgãos de segurança pública e do sistema prisional; (5) melhorar a qualidade e a gestão do sistema prisional; para que seja possível atingir o Objetivo 1 (Diminuir os Índices de Criminalidade). Sob o ponto de vista deste primeiro objetivo, nos termos em que as ações estão estruturadas, é possível, e até esperado, que inicialmente alguns dos índices venham a piorar. Quando são reorganizadas as forças de segurança pública, a subnotificação diminui, a presença policial aumenta, bem como a eficácia na repressão aos delitos que antes ocorriam com uma menor contraposição estatal. Nesse contexto, muitas ocorrências

[6] Um olhar mais detalhado sobre esse tema é recomendado, já que não é correto imputar às forças policiais ou às Forças Armadas o insucesso na perenização dos resultados das operações por causa da falta de ações sociais e de organização do território, que não são de sua competência. A seguida repetição desse tipo de atuação meramente do tipo policial, embora recomendada em uma primeira fase, mostra-se ineficaz para o enfrentamento duradouro à criminalidade.

que antes não eram registradas passam a fazer parte das estatísticas oficiais, o que torna possível um incremento inicial dos indicadores sobre a criminalidade. Há, então, que se considerar esse efeito nas estatísticas relacionadas ao período inicial da Intervenção. É igualmente esperado que, com a concretização das ações estruturantes, seja iniciado um declínio geral dos índices de criminalidade.

Em conclusão, entendemos ser positiva a decisão estratégica de não tratar a questão da segurança pública como um problema meramente policial, indicando a necessidade da ação articulada de diversas políticas públicas, ainda que a integralidade dos meios para isso não esteja sob a direção do Interventor Federal. É igualmente positiva a decisão de privilegiar a reestruturação dos órgãos estaduais sob a Intervenção ao invés de agir prioritariamente com a utilização dos meios táticos militares para a mera retomada de territórios com a multiplicação de possíveis episódios de confronto, o que abre a possibilidade para a exploração das idas e vindas nos embates entre as milícias, traficantes de drogas e as forças de segurança. Por outro lado, é necessário destacar que as ações estruturantes realizadas no âmbito da Intervenção Federal são complementadas pelas operações de GLO que já vinham sendo conduzidas na região e que colaboram para o atingimento, no curto prazo, do Objetivo Estratégico 1.

A reestruturação dos órgãos de segurança pública estaduais é mais do que desejável e até tardia, sendo igualmente importante elevar o nível de profissionalismo, do caráter técnico e de oferecer certa imunidade às decisões gerenciais prejudiciais ao funcionamento harmônico das políticas públicas setoriais entre si.

O maior desafio que podemos vislumbrar a partir dessa breve análise do Plano Estratégico da Intervenção Federal é a sua devida apropriação pelo futuro Governo do Estado, o que pode representar um grande avanço em relação: (a) à necessária articulação entre as ações de diversos atores envolvidos na reorganização do território; (b) à garantia do exercício dos direitos mais básicos da população do Rio de Janeiro; e (c) à redução dos índices de criminalidade.