



OBSERVATÓRIO LEGISLATIVO  
DA INTERVENÇÃO FEDERAL  
NA SEGURANÇA PÚBLICA DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## RELATÓRIO FINAL

Ato da Mesa n. 217, de 21/02/2018

### INTRODUÇÃO

O Observatório Legislativo – OLERJ foi criado no âmbito da Presidência da Câmara dos Deputados, por meio do Ato da Mesa n. 217, de 21 de fevereiro de 2018, para acompanhar tecnicamente as ações da intervenção federal no Rio de Janeiro, decretada com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública naquele estado.

A iniciativa visa contribuir para o aprimoramento da avaliação e da fiscalização das políticas públicas e das ações do Estado, uma das diretrizes do planejamento estratégico institucional, fundamentada na função constitucional da Câmara dos Deputados.

O Decreto 9.288, de 2018, que instituiu a Intervenção, teve sua vigência no período de 16 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018 e foi aprovado pelo Congresso em 20 de fevereiro de 2018. Portanto, um dia após a aprovação da Intervenção, o Observatório passou a atuar.

Em 5 de março de 2018, a [Comissão Externa da Intervenção](#) foi instalada, tendo como coordenador o deputado Hugo Leal e como relatora a deputada Laura Carneiro. Coube também ao Olerj participar dos principais encontros da Comissão, a fim de dar suporte técnico às atividades desse colegiado composto por 46 deputados, a grande maioria do estado do Rio de Janeiro.

A equipe do Olerj contou com servidores da Câmara dos Deputados da Consultoria Legislativa, em especial das áreas de segurança pública e educação, da Consultoria de Orçamento e das unidades de documentação, redes sociais, tecnologia, comunicação e da Assessoria de Projetos e Gestão, a quem coube a coordenação dos trabalhos. Além desses integrantes, um pesquisador do Rio de Janeiro participou das atividades.

Durante os primeiros meses da Intervenção, o Olerj procurou respostas para as seguintes questões: Qual o plano da Intervenção? Qual o orçamento e como se dará o uso do

recurso? Quais os limites legais de atuação estadual e federal? Quais as fontes de informação para análise dos indicadores da criminalidade?

Conhecer o planejamento que estava sendo formatado pelo nível estratégico da arquitetura de comando da Intervenção federal ocupou a agenda do Olerj, dos parlamentares, da mídia e de organizações ligadas ao tema até o final de maio de 2018, quando foi divulgada a primeira edição do Plano Estratégico da Intervenção Federal. A versão atualizada data de 11 de outubro de 2018.

O crédito extraordinário de R\$ 1,2 bilhão foi aberto somente em agosto (Medida Provisória n. 825, de 27 de março de 2018 convertida na Lei 13.700, de 2 de agosto de 2018). A definição de como seria utilizado o recurso também ocorreu tardiamente, com a criação da unidade orçamentária gestora no Gabinete da Intervenção, por meio do Decreto 9.410, de 13 de junho de 2018.

Ainda de forma intempestiva, as competências dos órgãos na esfera estadual e federal demoraram a ser compreendidas e, enquanto isso, o Instituto de Segurança Pública - ISP foi se consolidando como fonte oficial e de excelência dos dados que dariam suporte ao Interventor, general Braga Netto, e ao secretário de Segurança Pública, general Richard Nunes.

O lapso temporal entre a decretação da excepcionalidade e o início dos trabalhos interventivos justifica-se já que tudo indica que os militares “não esperavam a Intervenção, muito menos a sua participação protagônica<sup>1</sup>” e era preciso preparar a infraestrutura logística do gabinete, compor a equipe, realizar diagnóstico, levantar custos, recepcionar autoridades, entre outras ações preliminares.

A partir da adoção do Modelo de Excelência na Gestão Pública do Exército Brasileiro, o plano estratégico da Intervenção no Rio de Janeiro foi composto pelos seguintes objetivos estratégicos, desdobrados em estratégias, metas, indicadores e ações estruturantes e emergenciais, os quais balizaram a atuação do Observatório Legislativo.

OE/01 - Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade

OE/02 - Recuperar, incrementalmente, a capacidade operativa das secretarias de estado e órgãos de Segurança Pública (OSP) intervencionados do estado do Rio de Janeiro.

OE/03 - Articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos.

OE/04 - Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional.

OE/05 - Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de estado e dos OSP intervencionados.

---

<sup>1</sup> Senna, Sergio. *Breve apreciação do planejamento estratégico da intervenção federal no Rio de Janeiro*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas/senna-sergio-breve-apreciacao-do-planejamento-estrategico-da-intervencao-boletim-da-intervencao-ano-1-n-1-2018>.

OE/06 - Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal.

Nos dez meses de seu funcionamento, o Observatório Legislativo realizou as atividades relatadas a seguir e listadas no Anexo I deste relatório. A atuação do Observatório teve como premissa a transparência das informações no site [www.olerj.leg.br](http://www.olerj.leg.br), na cooperação com a [Comissão Externa da Intervenção](#) e no relacionamento com os principais *stakeholders* da Intervenção, incluindo o Interventor e gestores do Gabinete da Intervenção, dirigentes de órgãos de segurança pública, delegados das academias de polícia, moradores das comunidades e cidadãos que se manifestaram nas redes sociais e nos canais de participação disponibilizados no site.

## **EDUCAÇÃO E SEGURANÇA: E SE TIVÉSSEMOS INVESTIDO EM NOSSAS CRIANÇAS?**

O início dos trabalhos do Observatório Legislativo foi motivado pela preocupação do presidente Rodrigo Maia com a valorização da educação como estratégia para diminuir a violência.

Considerando o caráter transversal da segurança pública, no dia 24 de fevereiro, o Olerj realizou uma reunião, com a presença do presidente, secretários municipais de educação, prefeitos, vereadores, deputados estaduais, deputados federais e imprensa.

Os relatos dos participantes foram condensados e comentados na publicação "[Subsídios para o presidente da Câmara dos Deputados: sistematização de contribuições ao debate sobre educação, evasão escolar e índices de violência](#)", de autoria do consultor legislativo Renato de Sousa Porto Gilioli. As contribuições dos presentes abordaram cinco temáticas:

"1. Oposição entre o que se denominou "atratividade" (especialmente financeira) do tráfico de drogas e o baixo estímulo para crianças e jovens frequentarem a escola. Em comunidades com altos índices de violência, as escolas públicas têm dificuldades severas de operar regularmente e de oferecer serviços públicos capazes de gerar a necessária segurança e atratividade para as crianças e adolescentes;

2. A evasão escolar tem impacto nos índices de violência: diagnosticou-se que não bastam ações do Governo do Estado ou do Município do Rio de Janeiro para mitigar esse desafio. São necessárias medidas concertadas com a União, entre os Municípios e também políticas não restritas à Educação, mas intersetoriais (em especial, Assistência Social, Cultura, Esporte e Saúde);

3. O reforço do financiamento à educação foi reconhecido como fator essencial para a efetivação de políticas públicas de caráter social. Ressaltou-se que não faltam planos e ideias, mas sim garantia de financiamento pelo Estado e Município, não contingenciamento de verbas federais e sugestões criativas de financiamento direto à educação pública como doações, principalmente as direcionadas às creches.

4. Na Educação, foram identificadas necessidades prementes para o Rio de Janeiro: valorização do magistério; promoção da qualidade do ensino, sobretudo na alfabetização; investimento em infraestrutura e em alimentação escolar; expansão da oferta de educação infantil; atendimento da demanda por mais escolas em tempo integral;

5. A Assistência Social, a Cultura, o Esporte e a Saúde são setores-chave, entre outros, para combater a evasão escolar, precisando as Secretarias respectivas do Estado e dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro estar mais presentes nas unidades escolares". (GILIOLI, 2018).

Como estava previsto que a Intervenção agiria em todo o estado, o Olerj definiu que a realização de visitas técnicas abrangeria os municípios do interior. Essa iniciativa foi realizada apenas no município de Barra Mansa, uma vez que as ações da Intervenção acabaram concentrando-se na capital e região metropolitana do estado. Poucas medidas foram realizadas em outros municípios, a exemplo da operação contra a onda de violência em Angra dos Reis. Isso pôde ser constatado durante o acompanhamento da mídia fluminense por meio do [Diário do Observatório](#), [Painel de Segurança](#) e reuniões com o Gabinete da Intervenção.

Assim, explorando o tema “educação e segurança”, o Olerj promoveu um encontro em uma escola de tempo integral da cidade de Barra Mansa, reunindo prefeitos, secretários municipais, vereadores, deputados federais, policiais militares, jornalistas e autoridades locais, que debateram sobre a escola em tempo integral; mudanças no Fundeb<sup>2</sup>, no Programa Mais Educação<sup>3</sup> e reequilíbrio orçamentário; ações estruturantes de educação em conexão com assistência social, esporte, saúde e cultura; formação contínua dos profissionais de educação; escolas de qualidade, gestão técnica, incentivos pela melhoria; cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE) e as dificuldades da gestão da educação básica no âmbito municipal; violência, segurança e educação.

Os detalhes estão na publicação [“Síntese dos pontos abordados na 2ª Reunião do Observatório Legislativo”](#), de autoria do consultor legislativo Jefferson Ricardo Ferreira Chaves. [Vídeo](#) do Observatório também aponta a necessidade de mais investimentos em educação, além das medidas emergenciais ligadas à segurança pública.

A publicação do Olerj, de mesma autoria, intitulada [Contribuições ao debate: educação em tempo integral, ações estruturantes, alfabetização e aprendizagem no estado do Rio de Janeiro](#), apontou que embora o estado do Rio de Janeiro possua infraestrutura escolar e matrículas em tempo integral no ensino fundamental em percentual superior à média nacional, as deficiências de aprendizagem das crianças são preocupantes e podem explicar o baixo acesso ao ensino médio. Segundo o autor, “é provável que se relacionem com o elevado índice de assassinato de jovens entre 15 e 19 anos de idade no estado do Rio de Janeiro”.

Outras informações relativas à educação nos municípios fluminenses, como taxas de atendimento escolar, qualidade da aprendizagem, condições de funcionamento das escolas e qualificação dos professores podem ser consultadas no [“Estudo sobre a situação educacional do estado do Rio de Janeiro: atendimento escolar e nível de aprendizagem](#), dos consultores legislativos Ana Valeska Gomes e Ricardo Martins.

Constatou-se que as ações da Intervenção não se estenderam às políticas educacionais, em função do prazo exíguo de sua vigência e dos temas considerados urgentes pelo Interventor frente à crise ética, financeira e política encontrada.

Ao procurar monitorar dados e informações de modo sistêmico no estado do Rio de Janeiro, o Olerj concluiu que a implementação de ações com foco na educação como

---

<sup>2</sup> FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

<sup>3</sup> “O Programa Mais Educação tem como objetivo ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola, por meio da oferta da educação integral. Uma das ações desse programa é a formação continuada dos professores”. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/6432-mais-educa%C3%A7%C3%A3o>.

estratégia para a mitigação sustentável da violência são prementes. Sem pôr luz aos problemas sociais que arrasam o Rio de Janeiro, é impossível avançar.

## **ACOMPANHAMENTO DOS ÍNDICES DE CRIMINALIDADE**

O acompanhamento dos indicadores contou com os dados publicados mensalmente pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), que é uma autarquia vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

As estatísticas do ISP são construídas a partir dos Registros de Ocorrência das delegacias, extraídos duas vezes ao dia e divulgados mensalmente ao público, após autorização da Secretaria de Segurança Pública. Além disso, o ISP trabalha com informações complementares de órgãos específicos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. O instituto efetua um controle de qualidade capaz de garantir a confiabilidade e a acurácia dos dados oficiais veiculados, sendo referência no Brasil.

Após [visita técnica ao Instituto de Segurança Pública](#) para conhecer a sua metodologia de trabalho, o Olerj selecionou doze indicadores que julgou representar a situação criminal do estado do Rio de Janeiro e de seus 92 municípios e os que mais impactavam a sensação de segurança da população<sup>4</sup>:

- 1- Total de Registro de Ocorrências
- 2- Cumprimento de mandado de prisão
- 3- Apreensão de drogas
- 4- Roubo de carga
- 5- Roubo de veículo
- 6- Furtos
- 7- Letalidade violenta (indicador global composto por Homicídio doloso; Lesão corporal seguida de morte; Latrocínio; e Homicídio decorrente de oposição à intervenção policial)
- 8- Homicídio doloso
- 9- Lesão corporal seguida de morte
- 10- Latrocínio
- 11- Homicídio decorrente de oposição à intervenção policial
- 12- Número de apreensões de armas de fogo

A forma de monitoramento dos índices de criminalidade se deu por meio da produção e divulgação de [sete boletins](#) mensais durante o período de Intervenção Federal, contendo

---

<sup>4</sup> A escolha dos indicadores pelo Olerj ocorreu em abril e ainda não havia clareza sobre todos indicadores que seriam apontados pela Intervenção para medir a criminalidade. Os indicadores selecionados pela Intervenção são os mesmos do Sistema Integrado de Metas – SIM (roubo de veículo, roubo de rua e letalidade violenta (composto por homicídio doloso, latrocínio, morte decorrente de intervenção policial e lesão corporal seguida de morte), além de roubo de cargas e latrocínio, em particular. A proposta do Olerj abarcou esses e outros índices divulgados pelo ISP.

breves análises sobre as variações nos indicadores criminais do Estado (92 municípios) e da cidade do Rio de Janeiro<sup>5</sup>.

Com auxílio de especialistas em segurança pública e de um estatístico, estabeleceu-se o seguinte método para comparar a realidade:

- i. Período de análise: a partir de 2011, início do governo de Sérgio Cabral Filho, e se estende até a Intervenção, já no governo de Luiz Fernando Pezão e seu sucessor.
- ii. Composição: variação da taxa de crime em cada mês de 2018 com a média do mesmo mês no período de 2011-2017 (exº média dos meses de março de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 comparada com março de 2018).

Há várias formas de se empregar os dados estatísticos para medir os efeitos da Intervenção. O Olerj utilizou a mesma fonte do Gabinete da Intervenção para verificar a evolução dos indicadores relacionados à segurança – o ISP, mas comparou períodos distintos. O Observatório considerou os dados de 2018 em relação aos dois últimos governos, ao passo que o Interventor, general Braga Netto, confrontava, na maior parte das vezes, dados de 2018 com 2017, conforme registrado em sua fala no [Seminário da Intervenção](#), realizado na Câmara dos Deputados:

“Estes dados são em comparação com o mesmo período de 2017. Roubo de carga: redução em 28%; letalidade violenta: redução em 15%; homicídio doloso: redução em 22%; roubo em estabelecimento comercial: redução em 28%. Fizemos um levantamento. Os Correios, por exemplo. Carteiro a pé: houve 92% de redução. Veículos dos Correios, se não me falha a memória: 60% — a média, no fim, dá mais ou menos 60%, considerando estabelecimentos de Correios, viaturas, etc”.

Os dados estaduais e da cidade do Rio de Janeiro analisados pelo Olerj demonstraram um viés de estabilidade nos crimes de homicídio doloso e nos registros de ocorrências, e de queda nos índices de furtos, cumprimento de mandados de prisão e apreensão de drogas. Embora o boletim do Olerj tenha mostrado uma grande alta em relação a roubos de veículos, os valores absolutos ao longo da Intervenção decresceram, o que pode ter sido consequência das operações da Secretaria de Segurança Pública para inibir esse tipo de crime. Análise similar pode ser feita em relação ao roubo de cargas na capital, que mostrou um decréscimo ao longo do ano da Intervenção.

Chama atenção, no entanto, o crescimento exponencial dos homicídios decorrentes de intervenção policial. A variação de 2018 em relação à média de 2011 a 2017 foi de +58,7% na cidade do Rio de Janeiro. Se por um lado, o interventor dedicou parte de sua atuação em treinamentos e campanhas envolvendo policiais, por outro, pode-se deduzir que essas medidas não se mostraram suficientes para impedir a morte de pessoas durante as operações.

De todo modo, verifica-se que os efeitos da Intervenção no Rio de Janeiro não podem considerar somente os indicadores aferidos. Apesar do fracasso anunciado da política de

---

<sup>5</sup> Na consulta individual de cada município, a metodologia de apresentação dos dados é o número de registros para cada grupo de 100 mil habitantes, o que facilita o comparativo entre municípios menores.

segurança pública no estado do Rio de Janeiro e no Brasil nos últimos anos, há ganhos intangíveis da Intervenção que merecem ser objeto de estudos mais aprofundados.

Como exemplos, pode-se destacar o olhar mais cauteloso do Poder Público para a agenda da segurança; o valor de se trazer ordenadamente partes interessadas em torno do tema para enfrentar desafios em conjunto, como ocorreu no caso da articulação com os órgãos de segurança pública no episódio da greve dos caminhoneiros; e a mudança de postura dos policiais, que se viram mais motivados, a partir das campanhas e medidas de valorização desse profissional.

Ainda sobre o tema “indicadores”, vale ressaltar que o Observatório construiu um [Painel de Segurança](#), com dados do ISP, para que a população pudesse consultar os dados do seu município de forma individualizada.

## **A INTERVENÇÃO E OS DIREITOS HUMANOS**

Episódios de violações de direitos humanos, especialmente voltados aos grupos mais vulneráveis, como as mulheres, os jovens negros, as crianças, os adolescentes e a população LGBT durante o período da Intervenção foram identificados pelo Observatório de Direitos Humanos<sup>6</sup>, parceiro do Olerj, e motivaram o envio de [recomendações](#) ao Gabinete da Intervenção Federal com a finalidade de “auxiliar nas formas de ação e medidas executadas durante a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, a partir de um referencial étnico, racial, etário, de identidade de gênero, de capacidade intelectual, capacidade motora e sensorial...”.

Essas [recomendações](#)<sup>7</sup> foram elaboradas pelo ObservaRio e disponibilizadas no site do Olerj. Na página de Participação do site também foi divulgado o “[Disque 100 Direitos Humanos](#)”, canal do Ministério dos Direitos Humanos que recebe denúncias de violação aos direitos humanos.

O Observatório Legislativo participou de [encontros organizados pelo ObservaRio](#) que contaram com a presença de ouvidorias, outros observatórios, organizações e conselhos de direitos humanos, e universidades do estado.

Adicionalmente, as denúncias de atos de violência do dia a dia das comunidades se mostraram frequentes nas redes sociais após o quarto mês da Intervenção, conforme demonstrado nos relatórios de [acompanhamento da Intervenção nas redes sociais](#) produzidos pelo Olerj.

---

<sup>6</sup> O ObservaRio – Observatório de Direitos Humanos é uma iniciativa do Ministério de Direitos Humanos, atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. *Recomendações do Observatório de Direitos Humanos da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro ao Gabinete da Intervenção Federal*. Brasília: ObservaRio, 2018. Disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas/propostasobservarioaogabinetedaintervencaofederal.pdf>

## **SEMINÁRIO “INTERVENÇÃO FEDERAL: DILEMAS ENTRE A LEGISLAÇÃO E O ENFRENTAMENTO À CRIMINALIDADE”**

O Olerj promoveu, nos dias 21 e 22 de novembro de 2018, na Câmara dos Deputados, o “Seminário Intervenção Federal: dilemas entre a legislação e o enfrentamento à criminalidade”, em articulação com o Gabinete da Intervenção e o Observatório Militar da Praia Vermelha.

O seminário contou com a presença dos deputados membros da Comissão Externa, do Olerj e especialistas em Direito e em Segurança Pública. As notas taquigráficas do evento estão disponíveis no site do Olerj.

O evento foi composto por duas partes:

- 1) Apresentação do interventor federal, general Braga Netto, sobre o caminho percorrido durante o período da Intervenção e as ações empreendidas.

A presença do general Braga Netto no Parlamento para expor as medidas adotadas pelo Gabinete da Intervenção simbolizou um tipo de “prestação de contas” ao Legislativo.

Entre as ações citadas, o interventor destacou o retorno de 1500 policiais para o patrulhamento diário das ruas, após revisão das licenças-médicas e das requisições de policiais para outros órgãos; a integração dos órgãos de segurança pública, a fim de evitar a competição entre eles; a recuperação dos dados estatísticos das corregedorias; o aprimoramento dos procedimentos licitatórios dos órgãos de segurança pública; a revisão das normas que regulam a promoção dos policiais; a formação dos policiais das UPPs; a convocação de aprovados no concurso da PMERJ; e o estabelecimento dos manuais de fardamento das polícias.

- 2) Painéis técnicos com especialistas em Direito e Segurança Pública.

Além dos observatórios Militar e Legislativo, contribuíram com o debate sobre o enfrentamento à criminalidade, consultores legislativos e consultores de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados e autoridades do Gabinete da Intervenção, da Controladoria-Geral da União, da Escola de Guerra Naval e do Ministério Público do Rio de Janeiro.

### **O ORÇAMENTO DA INTERVENÇÃO**

Apesar do aumento dos gastos com segurança pública, a melhora dos indicadores associados se mostra tímida em todos os estados brasileiros. [Estudo](#)<sup>8</sup> de autoria dos consultores de orçamento e fiscalização financeira Ricardo Volpe e Fidelis Fantin, produzido para o Observatório Legislativo, trata da crise na segurança pública sob o ponto de vista fiscal e sugere que “os recursos aplicados na área não estão sendo eficazes quanto aos objetivos pretendidos, que as alterações legislativas recentes não estão tendo os

---

<sup>8</sup> FANTIN, Fidelis e VOLPE, Ricardo. *A crise na segurança pública brasileira e a Intervenção Federal no Rio de Janeiro: aspectos fiscais e estruturais*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: [http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas/EstudoTecnico11\\_2018SeguranaPblica2018.pdf](http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas/EstudoTecnico11_2018SeguranaPblica2018.pdf)



efeitos desejados, e também que possivelmente outros fatores socioeconômicos estão influenciando negativamente os números da violência no Brasil”.

O [estudo](#)<sup>9</sup> comparativo do consultor legislativo Eduardo Granzotto sobre os custos com segurança pública demonstrou que o investimento é bastante variável a depender do Estado. A despesa anual por habitante pode variar de R\$ 199 (Maranhão) até R\$ 692 reais (Roraima). No Rio de Janeiro, o gasto per capita foi de R\$ 550 reais em 2016.

Para dar conta do desafio de atenuar a situação da segurança pública em um Estado sob regime de Recuperação Fiscal, o governo federal publicou a Medida Provisória n. 825, de 27 de março de 2018, abrindo crédito extraordinário no valor de R\$ 1.200.000,00 para aquisições de meios (como veículos, armamentos, munição e equipamentos) e contratações de serviços e de pessoal. Foram destinados, inicialmente, R\$ 900 milhões em custeio e R\$ 300 milhões em investimentos. A [Nota Técnica](#)<sup>10</sup> de autoria do consultor de orçamento Fidelis Fantin forneceu subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n. 825.

Nos eventos em que o Olerj participou com integrantes do Gabinete da Intervenção Federal, do Tribunal de Contas da União e de órgãos da Justiça da União e do estado do Rio de Janeiro, ficou evidenciada a dificuldade em agilizar tanto a disponibilidade como o gasto do recurso. Isso justifica-se pelo caráter excepcional da Intervenção, medida regulamentada pelo art. 34 da Constituição Federal de 1988 e aplicada pela primeira vez 30 anos mais tarde. Somam-se a esse fato, o despreparo dos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro na área de licitações e contratos e a criação tardia da unidade gestora orçamentária, em junho de 2018.

O efeito desses acontecimentos pode ser constatado nos pagamentos realizados em 2018 no total de R\$ 121,25 milhões, sendo quase a totalidade do orçamento (R\$ 1,044 milhões) inscrito em restos a pagar para 2019, ou seja, após o término do período da Intervenção. Até abril de 2019, o governo havia pago R\$ 423,24 milhões (R\$ 121,25 milhões em 2018 e R\$ 301,99 milhões como restos a pagar em 2019).

Os dados da execução do orçamento de R\$ 1,2 bilhões podem ser consultados no site do Olerj.

## **A INTERVENÇÃO FEDERAL NAS REDES SOCIAIS**

Desde a publicação do Ato da Mesa n. 217 de 21/02/2018, o Olerj passou a fazer o acompanhamento do debate sobre a Intervenção Federal nas Redes Sociais, em especial o Facebook e o Twitter. Diretrizes foram estabelecidas para a coleta de dados e sua análise, estabelecendo que o olhar seria tanto nacional quando geolocalizado no estado do Rio de

---

<sup>9</sup> GRANZOTTO, Eduardo. *Custos com segurança pública no Brasil e em outros países*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.

<sup>10</sup> FANTIN, Fidelis. *Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n.º 825, de 27 de março de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.

Janeiro e nos estados com os quais tem fronteira, a fim de avaliar o impacto e a reação da população afetada.

Nos primeiros quatro meses da intervenção federal (de 20 de fevereiro a 1º de julho) foi observado um alto volume de tuítes (quase 2 milhões), retuítes (mais de 1,3 milhões) e participações de mais de 377 mil perfis no debate. Nas primeiras três semanas havia uma média de 485 mil postagens, em julho a média do mês foi inferior a 50 mil e no mês de outubro já girava em torno 48 mil. A redução do volume ao longo do tempo já era algo esperado uma vez que a novidade do início da intervenção passasse ou que não houvesse fatos de maior relevância acontecendo. A permanência do tema nas redes sociais, mesmo que em menor volume, é algo positivo e demonstra grupos locais com interesse real no tema, como se verá adiante.

O momento de maior mobilização ocorreu em 15 de março e somou mais de 152,5 mil menções, um dia após o assassinato da vereadora Marielle Franco. Outros fatos ocorreram no período provocando oscilações no volume das menções, como por exemplo a divulgação de documento relacionado ao governo do general Ernesto Geisel, a realização de operações da força de segurança, a greve dos caminhoneiros, o lançamento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a morte do adolescente Marcus Vinicius da Silva, de 14 anos, baleado a caminho da escola durante uma operação no Complexo da Maré.

Durante todo o período analisado, foram observadas variações no quantitativo de percepções contrárias e favoráveis à intervenção federal na área da segurança pública. A soma de apenas quatro grandes núcleos opinativos representou percentual superior a 90% do debate — o que indica baixa fragmentação de eixos de interação e forte concentração de atores, agendas e opiniões. Mesmo com a polarização do debate, diversos grupos intermediários se posicionaram durante o período alternando a dominância de opiniões de forma distinta a cada semana, indicando dinamismo do debate e refletindo os eventos ocorridos ao longo do tempo. Neste sentido, tanto as mortes de cidadãos comuns quanto de policiais geraram comentários contrários e favoráveis à medida.

Os perfis contrários à intervenção fizeram em geral, críticas ao uso de militares em funções policiais e ao impacto de operações de segurança para jovens pobres e negros. Os perfis favoráveis por sua vez endossavam o aumento de ações de policiamento ostensivo; expressavam, em tom de sátira, oposição à "política de direitos humanos"; e repercutiam mortes de policiais e militares em operações.

Os principais tuítes e tópicos discutidos no âmbito regional abordam ações policiais nas comunidades, mortes de agentes da lei, a atuação de milícias, atuação do Exército, entre outros.

Localmente, o debate passou pelo impacto no dia a dia da população. Os resultados da Intervenção, em especial das ações que por vezes resultava em tiroteios, bloqueios de ruas, pessoas vitimadas eram temas recorrentes. No debate regionalizado a presença de perfis institucionais, em especial o perfil criado para a própria intervenção militar pelas Forças Armadas, perfis pessoais de personalidades locais e o cidadão comum conviveram de maneira integrada, mudando o tom das mensagens em comparação com o debate nacional.

Após o quarto mês da Intervenção Federal o volume de mensagens permaneceu estável até o final dos trabalhos ficando focado em relatos de ações pontuais e em denúncia de atos de violência do dia a dia das comunidades.

Foram 36 relatórios produzidos para acompanhar semanalmente os principais acontecimentos e reações, todos eles disponíveis no site do Olerj.

## **O SISTEMA PRISIONAL E A INTERVENÇÃO FEDERAL**

A palestra de Raul Jungmann, ministro extraordinário da Segurança Pública do Governo Temer, realizada durante a instalação do Conselho da Firjan de Segurança Pública<sup>11</sup>, no dia 27 de abril de 2018, deixa claro que a situação do sistema carcerário brasileiro é alarmante. A população prisional do país cresce a cada ano: passou de 90 mil em 1990 para 747 mil em 2016, 799 mil em 2017 e 855 mil em 2018, tornando-se a terceira maior do mundo. Cria-se neste cenário de superlotação um ciclo vicioso perigoso: as gangues surgem e se desenvolvem dentro do sistema carcerário e controlam o crime nas ruas a partir dos presídios. Além disso, as chances de recuperação dos detentos, muitos deles, apenas usuários de drogas, passam a ser quase nulas já que não sobrevivem sem se associar ao crime na penitenciária. Daí a necessidade de se discutir o “superencarceramento” e a diferenciação entre o traficante e o usuário de droga. Cerca de 70% da população carcerária é composta por jovens entre 18 e 34 anos com baixa escolaridade.

Na visão do ministro, não dá para considerar apenas a repressão. A política de segurança pública deve ter um componente de prevenção social voltado para os jovens, sobretudo aqueles em situação vulnerável, e ter um espaço territorial definido: 111 municípios que concentram cerca de 50% dos homicídios no país.

No Rio de Janeiro, em particular, a situação não é diferente dos outros estados. Soma-se ao quadro de superlotação, a precariedade das instalações, o número insuficiente de agentes penitenciários e a má qualidade na provisão de alimentação e material de higiene e de consumo.

Andréa Amin, do Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública - GAESP, destacou na reunião do Conselho da Firjan em 27/05/2018 que o preso deixa a penitenciária sem ter sequer o dinheiro do transporte para a casa e em dívida com o tráfico. O resultado é que este indivíduo volta ao crime, na maioria das vezes. Para mudar esse quadro, a promotora recomenda que se trabalhe a “porta de saída” com os conselhos da comunidade, oferecendo cursos de capacitação e postos de trabalho, a exemplo do que foi feito em Santa Catarina e resultou em um índice de reincidência inferior a 4%.

A atuação da Intervenção na solução dos problemas relacionados ao sistema carcerário foi limitada. Pouco se ouviu sobre ações estruturantes de melhoria do sistema prisional nos eventos da Intervenção, à exceção da mudança do comando da Secretaria de

---

<sup>11</sup> O Conselho Firjan de Segurança Pública foi criado pela Resolução FIRJAN/CIRJ n. 21/18, para ser um ambiente de discussão e proposição com foco na segurança pública, reunindo órgãos públicos e privados e a sociedade. Da Câmara dos Deputados, têm assento no Conselho a Deputada Laura Carneiro (mandato 2015-2019) e a coordenadora do Observatório Legislativo, Andréa Sampaio Perna.

Administração Penitenciária (SEAP) e da Fundação Cabrini, logo no início do período interventivo, e da revisão dos procedimentos de licitação, que deflagravam um dado alarmante: 97% dos contratos da SEAP eram feitos por dispensa de licitação ou contratação direta.

Da mesma forma, apesar de o Brasil vivenciar seu ápice no consumo de drogas, em especial a cocaína e o crack, não foi comum durante a Intervenção a presença de debates sobre o assunto. Para o professor Leandro Piquet Carneiro, da USP, “a oferta é ampla, barata e criminogênica, porque dissemina a disputa de pontos de venda da droga”.<sup>12</sup>

A publicação semanal do Olerj “[Retratos da Intervenção](#)” abordou essas questões nos números: [sistema prisional em Niterói](#); [sistema penitenciário no Rio de Janeiro](#); [mulheres e prisão](#); [levantamento nacional de informações penitenciárias sobre mulheres](#).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respalhada na missão constitucional do Legislativo de fiscalizar e controlar os atos do Executivo, a Câmara dos Deputados criou o Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (Olerj), em fevereiro de 2018, para acompanhar o planejamento, a execução das metas e o resultado das ações da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro.

Com o fim da Intervenção Federal, no dia 31 de dezembro, o Olerj encerrou os acompanhamentos diário e mensal das atividades da Intervenção Federal e da situação de violência no estado fluminense. Os trabalhos publicados no site do Observatório ficarão disponíveis para consulta e pesquisa do cidadão.

O Olerj atuou por meio de vários produtos, entre eles o [Diário do Observatório](#), os [Retratos da Intervenção](#) e os relatórios analíticos da repercussão dos fatos da intervenção nas [redes sociais](#). Além disso, foram elaborados [boletins, painéis, indicadores e estudos](#) com a parceria entre pesquisadores e as consultorias Legislativa e de Orçamento da Câmara.

Os trabalhos da intervenção federal ainda foram acompanhados por duas [comissões](#) externas integradas por deputados, uma destinada a avaliar seu planejamento e execução e outra com objetivo de fiscalizar as investigações referentes aos assassinatos da vereadora [Marielle Franco](#) e de seu motorista Anderson Pedro Gomes. Marielle Franco era ativista dos direitos humanos e havia assumido a função de relatora da Comissão da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro criada para acompanhar a Intervenção federal. O [relatório final](#) desta Comissão pode ser consultado no site da Comissão.

O ineditismo dessa medida dramática na história da segurança Pública no Brasil merece uma avaliação não só dos resultados específicos nos índices de segurança ou das metas de desempenho do plano estratégico formulado pelos militares.

---

<sup>12</sup> Apresentação do professor Leandro Carneiro no “IX Painel de Defesa “O Papel das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e o Combate ao Crime Organizado”, realizado pelo Comando Militar do Sudeste, em São Paulo - SP.

Inserida em um contexto de crise ética, financeira e política do estado do Rio de Janeiro e consequente sucateamento das estruturas de segurança pública, a Intervenção Federal enfrentou desafios difíceis de serem transpostos em apenas 10 meses de atuação. Sair da crise no curto prazo não seria possível, como ocorreu nas cidades de Bogotá e Medellín, onde a recuperação levou cerca de 9 anos.

Tudo se mostrou complexo, desde a atuação em [favelas](#) sem numeração de casas, com becos e vielas, onde os serviços públicos sequer chegam; o [combate às milícias](#) concretizando seus projetos de dominar a economia local; a dificuldade para gerir os recursos e aplicar as soluções simultaneamente ao Regime Especial de Recuperação Fiscal por que passa o estado do Rio de Janeiro; o cenário de viaturas sucateadas e de carência de armamentos, munições, equipamentos de proteção e até de material básico de consumo nas delegacias; as dezenas de incursões nas comunidades comandadas por facções que nascem dentro dos presídios, faturam mais do que as grandes empresas mundiais, corrompem e matam.

No entanto, diante de tudo isso, os trabalhos da Intervenção Federal deixam um legado importante para o Brasil.

Em termos de organização e visão estratégica, entrega [4 planos](#) com direcionadores para o estado do Rio de Janeiro em matéria de segurança: Plano Estratégico (em duas edições); Plano de Preparação para a Transição; Plano de Gestão de Riscos; e Plano de Gestão do Conhecimento.

Além dos planos, a transição para o novo governo é subsidiada por diagnóstico da situação da segurança pública no estado e por uma equipe de transição que acompanhará as ações empreendidas no período até meados de julho de 2019.

A aquisição de armamento, munição, equipamentos e viaturas policiais (algumas licitações encontram-se em fase de conclusão) ampliou a capacidade operacional das polícias.

Outras medidas merecem ser destacadas: fortalecimento institucional da Polícia Militar e Polícia Civil; integração sistêmica da atuação policial (inteligência e metas); fortalecimento das corregedorias; implantação do Regime Adicional de Serviço; capacitação de policiais; recomposição de efetivos, inclusive com a aprovação de novos concursados; retorno de policiais cedidos para outros órgãos; readequação de Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs; criação do Plano Integrado de Segurança Turística; criação da Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância; publicação da Política de Inteligência; capacitações nas áreas administrativas dos órgãos de segurança, como na área de licitações e contratos, promovendo um salto qualitativo na logística de aquisição de equipamentos e insumos; e redução de alguns indicadores da criminalidade, como furtos e homicídios.

Soma-se a esse rol de medidas, os progressos constatados em setores não-passíveis de quantificação, como a melhora na autoestima dos policiais e a qualidade do ensino oferecido aos integrantes dos órgãos de segurança pública; a valorização do Instituto de Segurança Pública; e a inclusão da agenda da Segurança Pública na pauta da União.

Finalmente, cabe ressaltar que a sustentabilidade das ações iniciadas com a Intervenção pode ser inviabilizada se não houver uma visão clara de onde se quer chegar em matéria de segurança no curto e no longo prazos. Isso passa obrigatoriamente pela construção de

políticas públicas integradas que garantam direitos sociais à população, com ênfase clara no direito à educação. Nesse contexto, observou-se a falta de direcionadores relativos ao enfrentamento dos problemas educacionais, culturais, sanitários, de urbanismo e de assistência social nos planos estratégicos dos militares, ainda que embrionários em função do tempo exíguo de vigência da Intervenção e do caos encontrado.

Outras ações a serem permanentemente perseguidas são o fortalecimento dos órgãos de segurança e o seu envolvimento com o Ministério Público e o Judiciário, a formação contínua dos policiais, o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, que criam condições favoráveis ao crime organizado, e mudanças efetivas no sistema penal e penitenciário com previsão de punição eficaz e ressocialização.

Por hora, o que se pode dizer é que a Intervenção foi uma medida que pretendeu induzir verdadeiramente um processo de transformação. É certo que poderá levar anos, mas a transformação nunca existirá de fato enquanto as desigualdades sociais não forem combatidas e a educação não for considerada prioridade dos governantes.

Termino este relatório lembrando um quadro da apresentação do ministro Raul Jungmann durante a reunião do Conselho da Firjan de Segurança Pública, no dia 27 de abril de 2018. “E se tivéssemos investido em nossas crianças e jovens?” Disse o ministro que a melhoria na segurança pública seria constatada somente na continuidade do jovem do ensino fundamental ao ensino médio. Por que não avançamos?

**Andréa Sampaio Perna**

Coordenadora do Observatório Legislativo - Olerj

## ANEXO I - RESUMO DAS ATIVIDADES DO OBSERVATÓRIO LEGISLATIVO

<b>PRODUTOS E SERVIÇOS</b>
Diário de Observatório Resumo diário de notícias sobre a Intervenção de jornais nacionais e fluminense de 6/4 a 28/12/2018
Retratos da Intervenção Produção semanal de pesquisas concisas sobre temas ligados à Intervenção (69 no total)
Indicadores do Olerj Boletim estatístico – abril, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro/2018-janeiro/2019 (7)
Matérias da Agência, Rádio e TV Câmara
Notícias da mídia externa
Legislação, jurisprudência, proposições e pronunciamentos
Painel Olerj de Segurança Painel com dados do ISP em tempo real para consulta dos indicadores de cada município fluminense
Canais de Participação Fale Conosco, Disque-Câmara 0800 e divulgação do Disque 100 Direitos Humanos
Compilação de estudos e pesquisas
Quadro histórico dos dispositivos constitucionais sobre a Intervenção
Análise da Intervenção nas redes sociais
<b>ESTUDOS DAS CONSULTORIAS LEGISLATIVA E DE ORÇAMENTO DA CÂMARA PARA O OLERJ</b>
FANTIN, Fidelis e VOLPE, Ricardo. A crise na segurança pública brasileira e a Intervenção Federal no Rio de Janeiro: aspectos fiscais e estruturais. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
FANTIN, Fidelis. Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n.º 825, de 27 de março de 2018, quanto à adequação orçamentária e financeira. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
CHAVES, Jefferson. Contribuições ao debate: educação em tempo integral, ações estruturantes, alfabetização e aprendizagem no Estado do Rio de Janeiro. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
GILIOLI, Renato. Educação, evasão escolar e índices de violência. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
GOMES, Ana Valeska; MARTINS, Ricardo. Estudo sobre a situação educacional do Estado do Rio de Janeiro. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
GRANZOTTO, Eduardo. Custos com segurança pública no Brasil e em outros países. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
SENNA, Sergio. Breve apreciação do planejamento estratégico da Intervenção Federal no Rio de Janeiro. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
SENNA, Sergio. Dilemas para o presidente: suspender ou não a intervenção no Rio de Janeiro? Brasília, Câmara dos Deputados, 2018.
<b>ORGANIZAÇÃO DE SEMINÁRIO E OUTROS EVENTOS</b>
Lançamento do Observatório no Rio de Janeiro – 24/2
Lançamento do Observatório na Câmara dos Deputados – 28/2
Reunião do Olerj em Barra Mansa - RJ com o Presidente da Câmara, prefeito, secretários municipais, deputados, vereadores e policiais – 2/3
Seminário da Intervenção: dilemas entre a legislação e o enfrentamento à criminalidade, Câmara dos Deputados – 21 e 22/11/2018 Apresentação do Interventor e painéis técnicos

<b>PARTICIPAÇÃO NAS REUNIÕES E AUDIÊNCIAS DA COMISSÃO EXTERNA DA INTERVENÇÃO</b>
Reunião ordinária da Comissão Externa – 17/3
Reunião com o Interventor e o Secretário de Segurança Pública – 19/3
Audiência Pública para debater o orçamento da segurança pública no Rio de Janeiro – 3/4
Audiência Pública com o Olerj e o TCU – 13/4
Reunião com o Ministro da Defesa, o Interventor e o Secretário de Segurança Pública – 10/4
Reunião com o Interventor – 18/6
<b>REUNIÕES COM O GABINETE DA INTERVENÇÃO</b>
Reunião com o Chefe de Gabinete de Intervenção – 24/5
Reunião com o Interventor, equipe do GIF, Secretário de Segurança Pública, Academia da Polícia Militar e Academia da Polícia Civil – 27/8
Reunião com o Interventor e equipe do GIF – 3/10
<b>REUNIÕES COM ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA</b>
Reunião com o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças – 4/10
Reunião com a Academia de Polícia Militar do RJ – 4/10
Reunião com o Comando da Polícia Militar do RJ – 5/10
Reunião com a Academia de Polícia Civil do RJ – 5/10
<b>REUNIÕES COM OBSERVATÓRIOS, GRUPOS DE PESQUISA E OUTRAS ORGANIZAÇÕES</b>
Reunião com o Secretário de Controle Externo de Defesa e da Segurança Pública do TCU – 12/3
Reunião com o Instituto de Segurança Pública (ISP) – 13/4
Reuniões com o ObservaRio – Observatório de Direitos Humanos – 18/4, 18/5, 5/6 e 25/6
Reunião com o Grupo de Pesquisa "Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas" e o TCU – 3/5
Reunião com o Observatório da Praia Vermelha e o Instituto Meira Matos – 3/10
<b>PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS</b>
Reuniões do Conselho Firjan de Segurança Pública – 27/4, 24/5 e 31/7
<b>PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS</b>
Fórum de Debates do Observatório Militar da Praia Vermelha – 12/4, 29/5 e 11/12
Seminário Internacional sobre Unificação das Polícias Civil e Militar – 3/5
IX Painel sobre Defesa "O Papel das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e o Combate ao Crime Organizado", Comando Militar do Sudeste – 16/5