

Angelo Oliveira Salignac

NEGOCIAÇÃO EM CRISES

ATUAÇÃO POLICIAL NA
BUSCA DA SOLUÇÃO PARA
EVENTOS CRÍTICOS

1ª edição
Brasil – 2011

 **icone**
editora

© Copyright 2011
Angelo Oliveira Salignac
Direitos cedidos à Ícone Editora Ltda.

Projeto gráfico, capa e diagramação

Richard Veiga

Revisão

Pricila Del Claro

Saulo C. Rêgo Barros

Marsely De Marco Dantas

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra,
de qualquer forma ou meio eletrônico, mecânico,
inclusive por meio de processos xerográficos, sem
permissão expressa do editor (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos reservados à

ÍCONE EDITORA LTDA.

Rua Anhanguera, 56 – Barra Funda

CEP 01135-000 – São Paulo – SP

Tel./Fax.: (11) 3392-7771

www.iconeeditora.com.br

iconevendas@iconeeditora.com.br

RESUMO

As pessoas tendem a imaginar a atividade policial de uma forma bastante diferente do que é na realidade. Percebem acertadamente, entretanto, as dificuldades que demonstramos nós, os policiais brasileiros, em exercer certas atividades que são retratadas de maneira bastante frequente em obras cinematográficas – a Negociação em Crises é uma delas.

As oportunidades têm se sucedido: invasões de prédios públicos, ocupações de fazendas e estradas que originam tragédias difundidas ao mundo, assaltos que se transformam em captura de reféns e são “solucionados” de maneira atabalhoada, cruel, irresponsável. Alguma ferramenta parece não ter sido convenientemente utilizada, falta um pequeno detalhe que poderia transformar esses insucessos em trabalhos dignos do reconhecimento da comunidade.

Essa ferramenta existe e está disponível. Chama-se Negociação em Crises e é considerada a arma não letal mais eficiente disponível aos policiais. Qual o motivo de não ser uma rotina o seu uso? O que se pode esperar de um policial que domine esse conhecimento? Quais os seus limites e conceitos basilares?

O trabalho que segue busca solucionar essas e outras dúvidas, demonstrando as possibilidades de um método cuja eficiência inquestionável, modifica substancialmente os rumos da atuação das Polícias na resposta a eventos potencialmente letais.

*There are weapons you cannot hold in your hands.
You can only hold them in your mind.* (dos ensinamentos de Bene Gesserit, compilados por Frank Herbert).

ÍNDICE

Apresentação, 13

Uma linguagem particular, 15

O gerenciamento de crises, 19

Princípios básicos: objetivos e critérios de ação, 19

Princípios básicos, 21

Objetivos, 24

Critérios de ação, 25

O dimensionamento da crise, 29

Classificação dos graus de risco ou ameaça, 29

Níveis de resposta, 30

Elementos essenciais de inteligência, 31

Fontes de informações, 32

As fases do confronto e a preparação, 33

Fases da confrontação, 33

▪ A pré-confrontação ou preparo, 33

▪ A resposta imediata, 37

▪ O plano específico, 37

▪ A resolução, 37

O chefe do grupo de gerenciamento, 39

A resposta imediata, 43

As tarefas de gerenciamento, 43

- As tarefas do gerente de crises na resposta imediata, 46
- O comando horizontal, 50

Relações com a imprensa, 51

Operação e organização do Posto de Comando, 55

Definições, 55

Descrição do PC, 56

- Quando é necessário instalar um PC?, 56
- Requisitos essenciais de um PC, 57

Elementos essenciais na organização do PC, 58

Tarefas e funções sugeridas para os elementos essenciais do PC, 59

- Elemento de comando, 59
- Elementos operacionais, 60
- Elementos de apoio, 61
- Elementos de assessoria, 62

Os elementos operacionais essenciais, 65

O Grupo Tático, 65

Componentes táticos de um GT, 67

Fundamentos doutrinários, 67

Fundamentos éticos, 70

O recrutamento, a seleção e o treinamento, 72

- O comando de operações táticas do DPF, 73

Os perímetros táticos, 77

Planejamento e dinâmica de condução, 81

O processo de negociação, 89

A negociação: uma comparação e perspectivas, 89

A negociação e o sistema de gerenciamento de crises, 90

Existe uma modalidade brasileira de negociação em crises?, 92

Como atuam as agências policiais norte-americanas?, 94

Qual o “estado do conhecimento” sobre a matéria, no momento atual?, 96

Operacionalizando a atuação do negociador, 99

- A postura do negociador, **101**
- Equipamentos, **103**
- Negociação e imprensa, **106**
- Negociação e inteligência, **108**
 - Quadros de situação, **110**
- Após o evento crítico, **115**

A situação, 117

- Opções de atuação em eventos críticos, **117**

As estratégias técnicas e táticas da negociação, 121

- Eventos negociáveis e não negociáveis, **121**
- Negociação técnica e negociação tática, **124**
- Reféns e vítimas: a definição da estratégia, **125**

Os principais tipos de PEC, 127

- Indivíduos com problemas mentais ou comportamentais, **128**
 - Paranoicos/esquizofrênicos, **128**
 - Depressão, **130**
 - Personalidade antissocial, **132**
 - Personalidade desajustada ou dependente, **133**
 - Negociando com suicidas, **135**
- Delinquentes surpreendidos durante a ação criminosa, **138**
- Prisioneiros em revolta, **139**
- Fanáticos políticos ou religiosos, **142**
- Sequestradores, **144**
- Negociando em grandes eventos, **146**

Drogas, álcool e a negociação, 149

O que se pode esperar do capturado, 161

- Na captura, **161**
- Após a liberação, **162**
- A Síndrome de Estocolmo, **162**
 - Componentes da Síndrome, **163**

- Fatores que impedem o desenvolvimento da Síndrome, **164**
 - Aspectos positivos da Síndrome, **165**
 - Aspectos negativos, **165**
 - Técnicas para indução da Síndrome, **166**
- Táticas para a negociação – ganhe tempo!, 167**
- Vantagens do ganho de tempo, **168**
 - Desvantagens da passagem do tempo, **168**

Contato com o captor, 171

- Atenção ativa, **171**
- Apresentação, **173**
- Tipos de contato, **175**
- Recomendações para o contato, **176**
- Como se comportar se você for capturado, **178**

Uso de interlocutores, 181

Condutas importantes, 183

- O que se pode ou não negociar, **186**
- Indicativos de negociação bem-sucedida, **189**

O negociador, 191

- Avaliação psicológica, **192**
- Seleção e treinamento, **193**
- O grupo de negociação, **194**
- Aprendendo a atuar em equipe, **195**

O negociador como opção tática, 197

- Lendas mais comuns, **197**
- Opções de atuação tática do negociador, **199**
 - Técnicas que possibilitam a diminuição do risco inerente ao assalto, **199**
 - Técnicas que podem ser utilizadas no auxílio ao GT, **199**

A rendição, 201

Administração de conflitos entre GC e GN, 205

- O ambiente do GGC, **205**

Administração de conflitos entre os grupos, 207

- Estágio 1 (Busca do entendimento): Encorajando relacionamentos, **207**
- Estágio 2 (Pré-negociação): Incentivando a colaboração, **208**
- Estágio 3 (Negociação): Usando a colaboração e a negociação, **209**

O impacto e o papel do chefe do grupo de gerenciamento, **210**

Dois exercícios teóricos, 213

Exercício 1 – Crise em aeroporto, 214

- Orientações, **214**
- Etapa 1, **214**
- Etapa 2, **216**
- Etapa 3, **217**
- Etapa 4, **217**
- Etapa 5, **218**
- Etapa 6, **219**
- Etapa 7, **219**
- Etapa 8, **220**
- Etapa 9, **221**
- Etapa 10, **221**
- Etapa 11, **221**
- Etapa 12, **222**
- Etapa 13, **223**
- Etapa 14, **224**

Exercício 2 – Crise em estabelecimento prisional, 225

- Orientações, **225**
- Etapa 1, **226**
- Etapa 2, **227**
- Etapa 3, **228**
- Etapa 4, **229**
- Etapa 5, **229**
- Etapa 6, **230**
- Etapa 7, **231**
- Etapa 8, **232**
- Etapa 9, **234**
- Etapa 10, **235**
- Etapa 11, **237**

- Etapa 12, **238**
- Etapa 13, **239**
- Etapa 14, **240**
- Etapa 15, **241**
- Etapa 16, **242**
- Etapa 17, **243**
- Etapa 18, **245**
- Etapa 19, **246**
- Etapa 20, **247**
- Etapa 21, **247**
- Etapa 22, **248**
- Etapa 23, **249**
- Etapa 24, **250**

Algumas apreciações finais, 253

Bibliografia, 257

Referências bibliográficas, 261

APRESENTAÇÃO

É preciso uma visão sistêmica do gerenciamento de crises – esta perspectiva será amplamente discutida e justificada nas páginas que se seguem.

A teoria será dividida em três etapas, com realce ao vigoroso trabalho do ilustre companheiro delegado de Polícia Federal, Roberto das Chagas Monteiro¹ (hoje aposentado), base da primeira parte deste estudo, voltada à doutrina do gerenciamento de crises. Aos ensinamentos do Dr. Roberto Monteiro fiz pequenos ajustes (por exemplo, prefiro a palavra “provocador” em vez de “perpetrador” para indicar a pessoa ou pessoas que produzem o evento crítico), que visam tornar a linguagem adotada coerente em seu todo; sou, por consequência, responsável pelas imprecisões que ocorreram.

A seguir, descreverei brevemente o método de atuação e as características dos Grupos Táticos², com especial atenção ao Comando de Operações Táticas do Departamento de Polícia Federal.

Por último, tratarei da negociação e suas especificidades. Nesta terceira parte, a base teórica será o trabalho que publiquei com o delegado da Polícia Civil de Santa Catarina, estudioso renomado e grande amigo, o Dr. Ricardo Lemos Thomé.

Este livro consolida conhecimentos e experiências obtidos em mais de vinte anos dedicados ao estudo e prática da Negociação em Crises, nome pelo qual prefiro tratar esta matéria. Muitos foram os erros que cometi nesse período, os quais posso atribuir, em sua maioria, a alguma forma de deficiência doutrinária ou técnica. Espero, com este trabalho, permi-

¹ MONTEIRO, 2001.

² THOMPSON, 2002, é a obra referência nesse campo, na qual nos baseamos. Uma visão mais resumida também pode ser obtida em CASCIO e MCSWEENEY, 1996.

tir aos colegas policiais, ao menos, a possibilidade de prevenir equívocos dessa natureza.

A Academia Nacional de Polícia, por meio da gentil atenção de sua direção e do companheirismo de seu corpo de funcionários, deu-me a possibilidade de buscar conhecimentos – só assim poderia ministrar aulas aos seus qualificados alunos, os quais, muitas vezes, foram o único incentivo à continuação dos meus estudos. Fazer parte do corpo docente da ANP foi um orgulho.

O Comando de Operações Táticas permitiu fazer face a desafios que tornaram minha vida profissional riquíssima. A todos os integrantes do COT/DPF, meus sinceros respeitos pela dureza de sua missão e pela dedicação que sempre demonstraram. Suas atuações enchem de orgulho todos os policiais. Os trabalhos que realizei no campo da Negociação em Crises foram um sucesso, mas apenas porque ao meu lado eles estavam.

À Pátria, a vida. Ao DPF, o COT.

Ainda agora, muitos anos depois de minha saída do Comando, recebo com gratidão o apoio dos seus integrantes.

O delegado de Polícia Federal Marcos Ferreira dos Santos, coordenador do Comando de Operações Táticas, e o chefe de Operações do Comando, o agente de Polícia Federal Van Dyck Oliveira, foram minhas fontes de consulta quando ocorriam dúvidas em relação aos aspectos práticos do trabalho do policial nos Grupos Táticos e deram importantes contribuições – a eles, amigos queridos de muitos anos, irmãos em muitas horas de sofrimento, sob chuva, sol, pedras e muito mais, dedico este trabalho. Evidentemente, todos os erros e incorreções porventura existentes devem ser creditados a mim.

A Negociação em Crises não é uma ciência. É uma arte, que se vale de várias ciências. Sua aplicação, conseqüentemente, não produz resultados absolutamente certos e garantidos. Entretanto, as vantagens que assegura aos policiais e aos demais envolvidos nas crises podem ser constatadas pela simples leitura dos periódicos: nos eventos em que seus princípios básicos não foram seguidos fielmente, o que houve foi tragédia e desmoralização do Estado. Os conhecimentos que aqui dividimos, presentes em vasta bibliografia e utilizados pelas Polícias mais desenvolvidas, devem ser aplicados com prudência, mas também com energia.

UMA LINGUAGEM PARTICULAR

Policiais não dizem “eu sou policial”. Eles dizem “eu sou Polícia”. As razões para isso são incertas, mas indicam uma tendência bastante interessante: os profissionais desse campo de atuação consideram-se não apenas integrantes de um grupo, mas também, e principalmente, imaginam-se como possuindo, eles próprios, a essência desse grupo.

Uma das dificuldades vividas pelos policiais é, certamente, a profusão de termos usados no seu cotidiano. Vivendo em constante contato com uma diversidade de camadas sociais, os policiais costumam adotar um linguajar característico, cheio de gírias, que tende a evoluir para uma espécie de dialeto – tema que tem sido constantemente explorado e amplificado. Embora comum na maioria das profissões, a diversidade de termos acaba por trazer uma dificuldade adicional: a gíria e o palavreado chulo acabam por afastar os termos técnicos, excetuando-se os onipresentes vernáculos jurídicos, específicos do universo processual e distantes do mundo prático do exercício profissional.

Assim, torna-se necessária a especificação dos termos que usaremos, dando-lhes significado e precisão³. A discussão irá se prolongar nos próximos capítulos, quando esses conceitos serão clarificados em seus contextos teórico e doutrinário. Especialmente relevante é o fato de que este trabalho discute atuações que são exercidas por policiais estaduais (civis e militares) e federais, havendo, conseqüentemente, significativas diferenças metodológicas na condução de seus trabalhos. Assim, optamos por examinar essas diferenças e, sempre que possível, discutir e firmar posições que contemplem as duas vertentes de trabalho. A apresentação de ideias

³ Salignac, 1997.

aparentemente conflitantes serve para demonstrar a possibilidade de atingir idênticos objetivos por meio de diferentes trajetórias.

A atuação do policial negociador ou gerenciador de crises, desde muito deixou de se voltar exclusivamente para criminosos contumazes, meliantes. Casos de suicídios, pessoas portadoras de psicopatologias graves, movimentos reivindicatórios que, por qualquer motivo, descambam para a violência ou o confronto, enfim, estão em sua área de atuação – e, nesses casos, não cabe rotular como “bandidos” os causadores ou provocadores do evento crítico. Dessa maneira, usarei a expressão “provocador do evento crítico” para indicar os elementos que iniciam ou potencializam os resultados da crise, abreviando-a pela sigla PEC.

Para as nossas necessidades, trataremos de diferenciar em duas categorias as pessoas capturadas durante um evento crítico, denominando como “refêns” àquelas que possuem valor real para o captor. Diferentemente das “vítimas”, um refém será moeda valiosa para seu captor, que dele se valerá para garantir sua incolumidade física, a possibilidade de fuga ou de obtenção de vantagens, conforme cada caso (que discutiremos detalhadamente à frente).

“Vítimas” formam uma categoria que diz respeito àquelas pessoas capturadas e que não têm valor para os captores, sendo antes objeto de seu ódio: o captor busca a eliminação física dessas pessoas ou danos à sua integridade. Uma vítima não tem outro valor para quem a captura, exceto o da realização dos desejos de seu captor. Diferenciar entre uma e outra categoria muda radicalmente os rumos táticos e técnicos de uma negociação.

O que nos leva a outros conceitos: os de Negociação Técnica e Negociação Tática⁴, sendo o primeiro referente aos procedimentos utilizados na resolução da crise pelos meios da negociação pura, exclusivamente. Já a

⁴ Os americanos adotam a terminologia “crise com refém” e “crise sem refém” para diferenciar os eventos em que existam ou não pessoas capturadas que tenham algum valor para o captor. Nos primeiros cursos, os alunos tinham grande dificuldade em entender que uma “crise sem refém” podia ser um evento com pessoas capturadas, mas essas pessoas deviam ser vistas pelos grupos de resposta como desprovidas de valor para o captor (consequentemente, passíveis de violência gratuita ou mesmo homicídio). A solução veio em meados de 1991: criar os conceitos de negociação técnica e negociação tática e dividir as pessoas capturadas em dois grupos: os refêns e as vítimas, conforme tivessem ou não valor para o PEC. Aparentemente, a ideia frutificou, e tenho visto algumas apostilas e mesmo trabalhos publicados em que os autores usam outras palavras ou frases com o mesmo significado que eu atribuí originalmente.

Negociação Tática indica que o profissional busca meios e condições de dar suporte à ação dos grupos táticos, concomitantemente à negociação técnica propriamente dita.

E o que seria um grupo tático? Os grupos táticos (que trataremos como GT) são equipes de policiais que recebem treinamento intensivo e diferenciado, voltado para a resposta a eventos críticos por meio de métodos de impacto direto: assalto, armas, equipamentos e táticas especiais. Mundialmente conhecidos como SWAT⁵, os GT são grupos de reduzido efetivo, formados basicamente por *snipers* e atacantes, havendo dentre eles várias especialidades.

O *sniper*⁶ é, sem dúvida, o mais polêmico integrante do grupo: não há termo preciso em português que o designe, havendo quem traduza a palavra, equivocadamente, como “atirador de elite” ou “franco atirador”. O *sniper* é responsável pela imobilização de um oponente armado que oferece risco de vida a reféns, vítimas ou integrantes das forças de segurança. Seu desempenho é autorizado apenas em situações emergenciais predefinidas pelo Grupo de Decisão ou pelo Grupo de Gerenciamento da Crise. O GT será mais bem detalhado à frente.

O Grupo de Decisão (GD), idealmente, autoriza e dá aval às soluções propostas pelo Grupo de Gerenciamento de Crises para a solução do evento crítico. O GD é integrado por instâncias superiores do Poder Público e formado por membros do Judiciário, do Executivo ou de outras entidades públicas ou mesmo privadas. Um GD integrado por representantes do Ministério Público, juízes, Ordem dos Advogados e outras entidades não governamentais, relacionadas ao evento crítico pode, dada a sua representatividade, dar solução muito mais rápida a eventos cujos contornos impedem a pura e simples utilização de mandamentos legais como forma de solução de impasses: uso da força letal, autorização para fuga monitorada de criminosos e outros. Importante ressaltar que o GD é um ente político: sua instalação depende da visão e da modernidade dos governos, em suas várias instâncias. Se inexistente, suas funções serão necessariamente exercidas por alguém – de maneira improvisada e, por consequência, ineficiente.

⁵ *Special Weapons And Tactics*, conforme Monteiro, 2001.

⁶ Adotaremos a terminologia utilizada pelo COT/DPF sempre que existam outras denominações ou conceitos aplicáveis. Assim, doravante, para “*sniper*” usaremos também a denominação “atirador de precisão”.

O Grupo de Gerenciamento de Crises (GGC, grupo sobre o qual nos deteremos mais atentamente), chefiado por um policial denominado gerente da crise⁷, é, ao contrário, composto por técnicos da segurança pública: policiais federais, estaduais civis e militares, representantes de organismos públicos e privados interessados ou atingidos pelo evento crítico, GT e Grupo de Negociadores. Um constante equívoco das Organizações Policiais é o de buscarem impetuosamente a solução do evento crítico por meio da aplicação de suas hipóteses particulares, que nem sempre seriam as eleitas pela sociedade, agindo como instâncias decisórias no evento crítico.

No momento em que entram em ação os GD e os GGC, tais hipóteses passam pelo crivo das conveniências políticas, sociais e jurídicas que normalmente não são corretamente dimensionadas pelas Polícias, as quais assumem, então, seu verdadeiro e legítimo papel: o de organismos executores de uma política elaborada por instâncias superiores da sociedade. É importante notar que, frequentemente, os organismos policiais não encontram respaldo para o funcionamento dessas instâncias decisórias, sendo no mais das vezes, deixada por sua conta e risco, a solução de eventos críticos – com as costumeiras e repetidas tragédias que disso pode advir⁸.

⁷ Ou Gerenciador, ou Chefe do GGC, ou Comandante da Cena de Ação (denominação preferida pelos norte-americanos).

⁸ Na rebelião do CEPAIGO, em Goiás, foi nítida a presença de GD e GGC. Ao contrário, a desobstrução da estrada em Eldorado do Carajás e a invasão do Carandiru são exemplos em que a Polícia foi responsável solitária por decisões de trágicas e conhecidas consequências.

O GERENCIAMENTO DE CRISES

PRINCÍPIOS BÁSICOS: OBJETIVOS E CRITÉRIOS DE AÇÃO⁹

No momento em que se produz o presente trabalho, o gerenciamento de crises ainda pode ser considerado um tema relativamente novo na atividade policial brasileira. Até o começo da década de 1990, o assunto foi tratado de forma improvisada pelos diversos segmentos das Polícias brasileiras, inexistindo uma doutrina de trabalho que desse ao problema uma abordagem de caráter científico, evitando atitudes e desempenhos tipicamente amadoristas.

No caso específico do DPF, não havia qualquer norma destinada a fixar parâmetros de comportamentos na eventualidade de crises, além de não existir, nos cursos de formação e aperfeiçoamento de policiais ministrados pela Academia Nacional de Polícia, qualquer disciplina concernente ao estudo da matéria.

O gerenciamento de crises vinha sendo realizado de forma casuística, confiado que estava à notória capacidade de improvisação, ao chamado “bom-senso”, ao “jeitinho” ou à habilidade individual do policial encarregado de solucionar as situações de crise – eventos cuja ocorrência era pouco mais que episódica dentro da realidade criminal brasileira.

As causas desse comportamento improvisado não cabem ser aqui analisadas. Contudo, observa-se que, dado o atual estágio de evolução da criminalidade no País, quando as estatísticas registram em todo o território nacional a ocorrência quase cotidiana de rebeliões em estabelecimen-

⁹ Monteiro, 2001. Novamente lembro ter feito alguns ajustes no texto do autor.

tos prisionais e de captura de pessoas, torna-se cada vez mais temerária a inexistência de sistematização e de consequente postura amadorística no trato desse assunto.

A consolidação do regime de plenitude democrática faz prevalecer entre os criminosos a confiança de que a democracia lhes assegura um tratamento humano por parte da Polícia, no caso de malogro de suas investidas criminosas – sejam elas quais forem.

Isso acarretou um sensível aumento (quantitativo e qualitativo) das situações de crise e uma amplificação considerável de sua periculosidade; os indicadores de tendências, tanto no Brasil como no resto do mundo, indicando claramente que, no futuro, tal quadro tende a recrudescer, exigindo, portanto, que as organizações policiais se preparem adequadamente para enfrentar tal realidade.

Assim, o DPF, a partir do início dos anos 90, decidiu adotar medidas com vistas a dar algum tratamento estratégico e doutrinário ao tema, mesmo que de forma tímida. A partir da vigência da Instrução Normativa nº 08/88-DG/DPF, a Polícia Federal passou a ter a responsabilidade de assumir o comando das operações policiais, até solução final, nos casos de apoderamento ilícito de aeronaves, o que levou à necessidade de estruturação de um organismo operacional.

Curiosamente, note-se que, se o organismo operacional foi estruturado de maneira competente e metódica, o mesmo não se pode dizer em relação à busca da solução negociada: até o momento, o DPF, como aliás ocorre em quase todas as Polícias brasileiras, desdenha a criação de um sistema integral de gerenciamento de crises (inexiste um órgão específico que trate da negociação).

No FBI e em quase todas as Polícias norte-americanas, o gerenciamento de crises, desde o início da década de 1970, recebe um tratamento científico, e a matéria está, atualmente, consolidada em bases doutrinárias consistentes. Nas academias de Polícia dos EUA, o gerenciamento de crises é matéria relevante, tanto nos cursos de formação como nos de aperfeiçoamento, de sorte que nenhum executivo de polícia daquele país deixa de ter algum contato com essa disciplina.

O resultado dessa política é que as crises são tratadas de maneira consistente e quase uniforme naquele país, verificando-se que, apesar das diferenças de legislação de um Estado para outro, as organizações

policiais estadunidenses (não importa qual seja a sua natureza) adotam uma mesma doutrina de trabalho.

PRINCÍPIOS BÁSICOS

A palavra crise vem do termo latino “crisis”, oriundo do grego “κρίσις” que, por sua vez, foi herdado da raiz indo-europeia “ker” ou “sker”, que significa “cortar” e que daria mais tarde origem a palavras como “critério”¹⁰.

A Academia Nacional do FBI define crise como “um evento ou situação crucial, que exige uma resposta especial da Polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável”.

Observe-se o destaque dado à expressão “da Polícia”: a responsabilidade de gerenciar e solucionar as situações de crise é exclusivamente da Polícia.

É inteiramente inadequado utilizar religiosos, psicólogos, integrantes da mídia, políticos e outros, na condução e resolução desse tipo de evento, apesar de inúmeros precedentes na crônica policial brasileira recente.

Tais deturpações, além de comprometerem a confiabilidade e a imagem dos organismos policiais, trazem implicações e consequências jurídicas imprevisíveis, principalmente no âmbito da responsabilidade civil do Estado.

A definição também se refere a uma solução aceitável. O trabalho da Polícia nessas situações nem sempre pode buscar a solução ideal, mas sim aquela que seja pelo menos aceitável nos âmbitos legal, moral e ético.

Conhecido o significado particular do que seja “crise”, podemos passar às suas características essenciais:

- a) Imprevisibilidade;
- b) Compressão de tempo (urgência);
- c) Ameaça à vida;
- d) Necessidade de:
 - 1) Postura organizacional não rotineira;

¹⁰ A propósito das origens do vocábulo “crise”, veja-se o excelente artigo intitulado “Disuasión y crisis”, de autoria dos Capitães de Fragata ROBERTO LUÍS ALEMANNI e MARIO MASSOUH ELMIR, da Marinha de Guerra Argentina, no número 98 (dezembro de 1996), da revista “Entelêquia”.

- 2) Planejamento analítico especial e capacidade de implementação;
- 3) Considerações legais especiais.

A ameaça à vida é o componente essencial do evento crítico, mesmo quando a vida em risco é a do próprio provocador do evento crítico¹¹.

A postura organizacional não rotineira refere-se ao fato de que os policiais envolvidos na busca da solução do evento crítico precisam ser dotados de estruturas diferenciadas. Esta é a única característica essencial cujos efeitos podem ser minimizados graças ao preparo e ao treinamento prévio da organização para o enfrentamento de eventos críticos.

Quanto à necessidade de um planejamento analítico especial é importante salientar que a análise e o planejamento durante o desenrolar de uma crise são consideravelmente prejudicados por fatores como a insuficiência de informações sobre o evento crítico, a intervenção da mídia e o tumulto de massa, geralmente causados por situações dessa natureza.

Com relação às considerações legais especiais exigidas pelos eventos críticos, cabe ressaltar que, além de reflexões sobre temas como estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal, responsabilidade civil e outros, o aspecto da competência para atuar é aquele que primeiro vem à baila, ao se ter notícia do desencadeamento de uma crise. “Quem ficará encarregado do gerenciamento?” é o primeiro e mais urgente questionamento a ser feito, exigindo, para sua solução, um perfeito entrosamento entre as autoridades responsáveis pelas organizações policiais envolvidas.

Além dessas características essenciais, uma crise pode apresentar outras características peculiares:

- a) Necessidade de muitos recursos para sua solução;
- b) É um evento caótico, de baixa probabilidade de ocorrência, mas graves consequências;
- c) Acompanhamento próximo e detalhado, tanto pelas autoridades como pela comunidade e pela mídia.

¹¹ Uma tentativa de suicídio pode ser caracterizada como uma crise, ainda que inexistam outras vidas em perigo, exceto a do próprio suicida.

A Academia Nacional do FBI conceitua como gerenciamento de crises “o processo de identificar, obter e aplicar os recursos necessários à antecipação, prevenção e resolução de uma crise”.

O gerenciamento de crises pode ser descrito como um processo racional e analítico de resolução de situações críticas baseado em probabilidades. Deve lidar, sob uma tremenda compressão de tempo, com complexos problemas sociais, econômicos, políticos, ideológicos e psicológicos, quando eles se manifestam em termos destrutivos. Não se trata de uma ciência exata, um processo rápido e fácil de solução de problemas – cada crise apresenta características únicas, exigindo, portanto, soluções individualizadas, que demandam cuidadosa análise e reflexão.

Há três razões para que a capacidade de gerenciamento de crises seja necessária para todas as organizações policiais.

Em primeiro lugar, a responsabilidade da organização policial. Crises mal gerenciadas podem acarretar problemas de responsabilidade civil para o Estado, especialmente nos casos em que ocorram mortes de reféns ou de pessoas inocentes¹².

Em segundo lugar, a crise é não seletiva e inesperada: ninguém está imune à ocorrência de uma crise em sua área de atuação e tampouco pode prever quando esse evento vai ocorrer. Toda e qualquer organização policial há que estar permanentemente preparada para o enfrentamento de um evento crítico¹³.

Finalmente, a ação da mídia durante os eventos críticos é um detalhe significativo. Esta ação onipresente faz com que os erros porventura cometidos pelos órgãos policiais no gerenciamento de uma crise sejam vistos de maneira amplificada. A divulgação de tais erros causa desgaste da confiança do público na organização policial e constrangimento natural dentro da própria comunidade policial.

As razões que explicam o fato de que o gerenciamento de crises exige estudos e treinamentos especiais são:

¹² Nos EUA, ficou célebre a ação movida pelos *DOWNNS* contra a União, em virtude da morte de um dos membros daquela família num caso de uma crise mal conduzida (segundo os familiares) pelo FBI.

¹³ Podemos citar o caso do Estado do Paraná, onde crises complexas e rumorosas ocorreram em cidades pequenas e distantes da capital, como é o caso de Goio-Erê, Faxinal e Marechal Cândido Rondon.

- a) Por suas características intrínsecas, os eventos críticos provocam estresse;
- b) O estresse reduz a capacidade de desempenho em tarefas de solução de problemas;
- c) O gerenciamento de crises é uma complexa tarefa de solução de problemas;
- d) Os resultados da incompetência profissional podem ser imediatos e fatais.

Os estudos e treinamentos especiais são um imperativo para qualquer policial que, independentemente do seu nível hierárquico, pretenda gerenciar ou participar do processo de gerenciamento de crises. Esses estudos e treinamentos devem ser constantemente reciclados, mediante exercícios periódicos. Quanto mais treinada e preparada estiver uma organização policial para o enfrentamento de eventos críticos, maiores serão as suas chances de obter um bom resultado. Muitas vezes, as consequências de uma resposta mal preparada ou ilegal podem ser piores do que a própria crise, trazendo resultados desastrosos e indelévels para a organização policial envolvida¹⁴.

OBJETIVOS

Os objetivos do gerenciamento de crises são, nesta ordem:

- a) Preservar vidas;
- b) Aplicar a lei.

A preservação de vidas deve estar, para os responsáveis pelo gerenciamento de um evento crítico, acima da própria aplicação da lei (que pode esperar por alguns meses até que sejam adotados os procedimentos legais cabíveis, ao passo que a perda de vidas é irreversível).

¹⁴ Neste particular, ficou célebre o chamado “Massacre do Carandiru”, ocorrido em São Paulo, em 22/10/1992, quando a intervenção da PM/SP numa rebelião ocorrida na Penitenciária do Carandiru provocou a morte de 111 detentos, segundo os dados oficiais.

CRITÉRIOS DE AÇÃO

No desempenho de sua missão, o gerente da crise, assim como toda e qualquer pessoa que participa do processo de gerenciamento, está, durante todo o desenrolar do evento, tomando as mais diversas decisões, pertinentes aos mais variados assuntos.

Nesse processo decisório, essas pessoas veem-se amiúde diante de dilemas do tipo “faço ou não faço”. Decisões desde as mais simples às mais complexas vão sendo tomadas a todo momento (o fornecimento de água ou alimentação para as pessoas capturadas e para os PEC, o atendimento médico de urgência a um capturado no interior do ponto crítico, a interrupção ou interceptação das comunicações telefônicas, a interrupção do fornecimento de energia elétrica daquele ponto ou, até mesmo, o uso de força letal).

Aos processos de tomada de decisão não faltam também o exame e a análise das sugestões e das propostas de solução que chegam ao local da crise. Essas sugestões, é claro, nem sempre são baseadas em conhecimentos técnicos ou mesmo em prudência.

Para balizar e facilitar o processo decisório no curso de uma crise, a doutrina estabelece o que se chama de critérios de ação: os referenciais que servem para nortear o tomador de decisão em qualquer evento crítico.

A doutrina de gerenciamento de crises do FBI estabelece três critérios de ação: a necessidade, a validade do risco e a aceitabilidade.

O critério da necessidade indica que toda e qualquer ação somente deve ser realizada quando for indispensável. Se não houver necessidade de se tomar determinada decisão, não se justifica a sua adoção. Em outras palavras, os responsáveis pelo gerenciamento da crise (principalmente o chefe do grupo de gerenciamento, ou gerente da crise) deverão, antes de tomar determinada decisão, fazer a seguinte pergunta a si mesmos: “Isto é realmente necessário?”.

O critério da validade do risco¹⁵ preconiza que toda e qualquer ação tem que levar em conta se os riscos dela advindos são compensados pelos resultados obtidos. A pergunta que se deve fazer é: “Vale a pena correr esse risco?”. Este critério envolve fatores tanto de ordem subjetiva (o que

¹⁵ Originalmente denominado em inglês de *risk-effectiveness*.

é arriscado para um pode não o ser para outro) como objetiva (o que é ou foi dispensável ou proveitoso numa crise pode ser de alto risco em outra).

Na busca de um parâmetro mais preciso para este critério de ação, a Academia Nacional do FBI recomenda que a validade do risco é justificada “quando a probabilidade de redução da ameaça exceder os perigos a serem enfrentados e a continuidade do *status quo*”.

O terceiro critério de ação, a aceitabilidade, implica que toda ação deve ter respaldo legal, moral e ético. A pergunta a se fazer, no caso desse critério de ação, é: “Esta decisão é aceitável sob os pontos de vista legal, moral e ético?”.

A aceitabilidade legal significa que o ato deve estar amparado pela lei. Considerando que o policial, no exercício de suas atribuições, responde civil, penal e administrativamente pelos seus atos, é óbvio que qualquer decisão ou ação que tomar no curso de uma crise deve estar em consonância com as normas em vigor – a crise, por mais séria que seja, não dá aos que a gerenciam prerrogativas de violar as leis, mesmo porque, como vimos anteriormente, uma das finalidades do gerenciamento de crises é justamente a aplicação da lei.

Toda uma gama de problemas de ordem legal vem à baila por ocasião da eclosão de um evento crítico: a responsabilidade civil, a legítima defesa de terceiros, o estado de necessidade, o exercício regular de direito e o estrito cumprimento do dever legal, entre outros, devem ser discutidos e levados em consideração no processo decisório, para evitar o desamparo legal das ações a serem desencadeadas.

Dentre essas discussões de ordem jurídica, talvez a primeira que vem à tona é a da competência: a quem vai competir o gerenciamento da crise? Essa dificuldade prática de definir competência não é privilégio do Brasil. Os próprios americanos reconhecem que uma das primeiras indagações a serem feitas ao se depararem com uma crise é *Who is in charge?* (“quem está encarregado?”). A não solução desse problema tumultua o processo de gerenciamento (e, conseqüentemente, decisório) muito mais do que se possa imaginar¹⁶.

¹⁶ No motim de presos ocorrido em 13/11/1989, em Piraquara/PR, na Penitenciária Central do Estado do Paraná, o gerenciamento da crise ficou durante boa parte do tempo indefinido, pois se tratava de assunto de imediato interesse e competência dos seguintes órgãos: a Secretaria de Segurança Pública do Estado (representada no local da crise pela PM/PR e pelo Centro de Operações Especiais [COPE], da Polícia Civil), a Secretaria

A aceitabilidade moral significa que não devem ser tomadas decisões ou praticadas ações que estejam ao desamparo da moralidade e dos bons costumes, como o atendimento de exigências como o fornecimento de bebidas alcoólicas ou substâncias entorpecentes aos provocadores do evento¹⁷.

A aceitabilidade inclui também a ética. Dentro deste raciocínio, não pode o responsável pelo gerenciamento da crise tomar decisões nem exigir dos seus subordinados a prática de ações que causem constrangimentos no seio do organismo policial. É clássico o exemplo do policial que se oferece como voluntário para ser trocado por alguma pessoa capturada. A ação da troca de policiais por capturados é um perfeito exemplo de decisão que não obedece ao critério da aceitabilidade ética (mais à frente discutiremos outras implicações de tal medida).

de Justiça (representada pelo Departamento Penitenciário Estadual [DEPEN]), o juiz das Execuções Penais do Estado do Paraná e o Ministério Público Estadual. Durante a evolução do evento, à falta de uma definição da competência, prevaleceu a autoridade do juiz das Execuções Penais, que assumiu a condição de gerente da crise, autorizando, inclusive, o uso de força letal. Em 1º/06/2000, em pleno centro de Porto Alegre, integrantes da Brigada Militar e da Polícia Civil trocaram socos e pontapés perante as câmaras de televisão, numa acirrada disputa para ver qual das duas forças seria encarregada do gerenciamento de uma crise decorrente da tomada de catorze reféns por assaltantes numa loja dos Correios e Telégrafos.

¹⁷ É evidente que a prudência deve guiar todas as ações num evento crítico: decisões apressadas, ou eivadas de preconceito, podem inviabilizar a solução técnica da crise.