

ATUALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA PMESP NA DOCTRINA DE GERENCIAMENTO DE CRISES, MODELO ESTÁTICO, PARA O MODELO DINÂMICO DE GESTÃO DE CRISES

*Paulo Augusto Aguilar**

*Marco Antônio da Silva Rodrigues***

*Osvaldo José da Silva Júnior****

*Djair Silva Souza*****

*Adriano Giovaninni******

*Ana Carolina Russo******

RESUMO: O artigo apresenta a necessidade de atualização dos procedimentos de gerenciamento de crises na Polícia Militar do Estado de São Paulo, que atualmente está pautado no Sistema Estático, que não é suficiente para o gerenciamento de incidentes dinâmicos, tais como eventos envolvendo Atiradores Ativos ou Ataques Múltiplos e Coordenados, que se caracterizam pela movimentação dos agressores em busca de suas vítimas e de seus alvos, que demandam um sistema dinâmico de gerenciamento de incidentes. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e normativa. A pesquisa tem como justificativa a evolução dos incidentes dinâmicos, que põem em risco a ordem pública e o dever de eficiência consubstanciado na busca pela excelência dos serviços prestados ao cidadão, uma vez que procedimentos atualizados e adequados impactam diretamente na preservação de vidas e mitigação dos riscos envolvidos na atividade de segurança pública, notadamente no gerenciamento de incidentes. Dentre os resultados, depreendeu-se que há necessidade de adequação doutrinária e terminológica, além da integração dos sistemas de gerenciamento de crises da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) com outros órgãos e instituições responsáveis para possibilitar o adequado funcionamento do Gabinete de Crise.

Palavras-chave: Sistema de Comando de Incidentes; Sistema de Comando de Operações e Emergências (SICOE); Organizações Criminosas Ultraviolentas; Capacidade de Resposta Contraterrorista frente a Múltiplos Ataques (MACTAC); Sistema Estático de Gerenciamento de Incidentes; Sistema Dinâmico de Gerenciamento de Incidentes.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v5i11.141>

Recebido em 3 de fevereiro de 2021

Aprovado em 17 de março de 2022

* Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5039-1001> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3157820343640651>

** Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4507-820X> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1681228518169835>

*** Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8667-3262> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4216418081917617>

**** Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0199-5727> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1573591024164208>

***** Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4272-8214> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5304924170631575>

***** Instituto Mauá de Tecnologia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0276-1690> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3431974109816480>

1. INTRODUÇÃO

A Doutrina de Gerenciamento de Crises, no contexto policial, utilizada hoje, foi introduzida no país em meados da década de 90 (SOUZA, 1995). A linha dessas publicações seguiu a dogmática norte-americana do renomado *Federal Bureau of Investigation* (FBI) que, por sua vez, sofreu forte influência do incidente conhecido como "*Cerco de Waco*", ocorrido em 1993, na cidade Waco, nos Estados Unidos da América (EUA), que durou 40 dias e resultou na morte de 80 pessoas.

Essa doutrina foi difundida amplamente no meio policial através das chamadas medidas imediatas de gerenciamento de crises ou sistema estático de gerenciamento de crises: 1) conter a crise, 2) isolar o ponto crítico, 3) iniciar as negociações e 4) acionar equipe especializada. O sistema estático se mostrou efetivo contra crises cujos perpetradores estão contidos, estáticos; entretanto, não se mostrou eficaz para crises envolvendo Atiradores Ativos ou Ataques Múltiplos e Coordenados, que se caracterizam pela movimentação dos agressores em busca de suas vítimas e de seus alvos.

A *Doutrina de Gerenciamento de Crises* dos EUA sofreu significativas alterações para dar conta das crises envolvendo Atiradores Ativos ou Ataques Múltiplos e Coordenados, como evidenciam a *Homeland Security Presidential Directive-5* (HSPD-5) e pelas edições do *National Incident Management System 2017* (NIMS 2017), que impactaram o sistema brasileiro de Sistema de Comando de incidentes que utiliza o modelo norte americano.

Além da alteração da doutrina norte-americana, merece destaque o "*Novo Cangaço*", prática criminosa perpetuada por grupos organizados ultraviolentos que se utilizam de fuzis, fuzis antimaterial, artefatos

explosivos e bloqueio de vias, para a prática de roubos a bancos, a caixas eletrônicos, a carros-fortes e a empresas de transporte de valores. No Estado de São Paulo, muitas características utilizadas no "*Novo Cangaço Paulista*" (FERNANDES, 2016) guardam similaridades com as situações de Atirador Ativo e de Ataques Múltiplos e Coordenados protagonizados por grupos terroristas, o que abre espaço para emprego do sistema dinâmico de gerenciamento de incidentes na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP).

A pesquisa tem como justificativa a evolução dos incidentes dinâmicos, que põem em risco a ordem pública e o dever de eficiência consubstanciado na busca pela excelência dos serviços prestados ao cidadão, uma vez que procedimentos atualizados e adequados impactam diretamente na preservação de vidas e mitigação dos riscos envolvidos na atividade de segurança pública, notadamente no gerenciamento de incidentes

Em razão desse quadro, foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e normativa para verificar a necessidade de atualização dos procedimentos de gerenciamento de crises na Polícia Militar do Estado de São Paulo, que atualmente está pautado no Sistema Estático.

2 ALARGAMENTO DO CONCEITO DE CRISES SEGUNDO O NATIONAL INCIDENT MANAGEMENT SYSTEM 2017

Em 28/03/2003, o então Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, editou a *Homeland Security Presidential Directive 5* (HSPD-5), cujo assunto versa sobre Gerenciamento de Assuntos Domésticos. A norma atribuiu ao *Secretary of Homeland Security*¹ competência para desenvolver, aplicar e auditar o *National*

¹ Órgão de direção do Departamento de Segurança Interna do Estado Unidos responsável por coordenar

as operações, se preparar, responder e se recuperar de ataques terroristas, grandes desastres e outras emergências.

Incident Management System (NIMS)², que passou a regular todo o gerenciamento de qualquer incidente nos Estados Unidos, pelos governos federal, estadual, municipal, organizações não governamentais (ONG) e setor privado, de maneira que toda a sociedade deve trabalhar em conjunto, com uma única terminologia e doutrina, para prevenir, proteger, responder, recuperar e mitigar os efeitos dos incidentes, independentemente da causa, tamanho, localização ou complexidade:

[...] Para fornecer interoperabilidade e compatibilidade entre os recursos federais, estaduais e locais, o NIMS incluirá um conjunto básico de conceitos, princípios, terminologia e tecnologias que cobrem o sistema de comando de incidentes; sistemas de coordenação multi-agências; comando unificado; Treinamento; identificação e gerenciamento de recursos (incluindo sistemas para classificação de tipos de recursos); qualificações e certificação; e a coleta, rastreamento e relatório de incidentes informações e recursos de incidentes. (DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2003, p. 229, tradução nossa)

O FBI, por ser um órgão federal, teve que se submeter a essa nova terminologia do NIMS, que foi difundida no Brasil em 02/05/2012³, utilizando a seguinte definição para incidente: "Um incidente é uma ocorrência causada ou pelo ser humano ou por um fenômeno natural, que exige resposta imediata".

Em 10/10/2017, a agência norte-americana "*Federal Emergency Management*" (FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT, 2017) publicou a terceira edição do NIMS 2017, utilizando-se da seguinte definição de incidente:

Incidente: Uma ocorrência, natural ou provocada pelo homem, que requer uma resposta para proteger a vida ou a propriedade. Neste documento, a palavra "incidente" inclui eventos planejados, bem como emergências e / ou desastres de todos os tipos e tamanhos (FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT, 2017, p. 64).

Apesar dessa nova definição, o FBI, por vezes, ainda utiliza o termo "crises", como pode ser verificado no anexo sobre *Terrorism Incident Law Enforcement and Investigation* do Plano de Resposta Nacional de 2004 (NRP), dando significado à crise como algo extraordinário, crucial, talvez porque o anexo e o NRP ainda não tenham sido atualizados, pois foram editados em 2004.

Destarte, a definição de incidente utilizada no NIMS 2017 difere da utilizada pela Academia do FBI⁴, na década de 90, em dois pontos principalmente: 1) inclui não apenas crises, mas qualquer evento que denote possibilidade de perigo de lesão à vida ou ao patrimônio, inclusive eventos planejados, como manifestações públicas e eventos esportivos, que são incidentes que podem evoluir para crises; 2) silencia quanto ao órgão responsável pelo incidente, não sendo a polícia a única responsável durante a *timeline* de um incidente, que pode variar em tamanho e complexidade exigindo a participação e responsabilidades de outros órgãos "*vocacionados*" para o incidente e até mesmo de outras esferas do governo, ONGs e setor privado, uma vez que o objetivo final é a prevenção, preparação, mitigação, resposta e recuperação.

Portanto, ao se falar sobre atualização de procedimentos em âmbito Institucional, na PMESP, imprescindível essa digressão, a fim de se demonstrar que

² O NIMS fornece uma abordagem nacional para que os governos federal, estadual e local trabalhem de forma eficaz e protagonizem juntos a preparação, resposta e a recuperação de incidentes domésticos, independentemente da natureza, do tamanho ou da complexidade.

³ Curso de Pronto Atendimento e Investigações em Incidentes com Agentes Químicos, Bacteriológicos,

Radiológicos e Nucleares - FBI/SP durante a sétima aula - *Incident Management - Command and Control* - ICS.

⁴ A Academia Nacional do FBI define Crise: "Um evento ou situação crucial, que exige uma resposta especial da Polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável".

juntamente com os novos conceitos de gestão de incidentes dinâmicos outros institutos, de cunho estrutural inclusive, sofreram significativas alterações trazidas pela HSPD-5 e pelas edições do NIMS 2017.

3 INCIDENTE, PRÉ-CRISE E CRISE

De acordo com a doutrina, incidentes são menos graves do que crises, possuindo intensidades que vão da mera possibilidade de perigo de lesão à vida ou ao patrimônio, passando pela efetiva lesão a esses bens jurídicos tutelados, podendo advir certo escalonamento de gravidade ao que chama de Pré-Crise, momento em que devem ser redobrados os cuidados de gestão, a fim de se evitar que se alcance o estágio de Crise, situação crucial, quando os danos poderão ser incalculáveis.

A PMESP desperta interesse em acompanhar prematuramente incidentes potencialmente lesivos à vida e à propriedade antes mesmo de haver quebra da ordem pública, como por exemplo o acompanhamento de manifestações públicas pacíficas previamente comunicadas às autoridades ou mesmo eventos esportivos de grande porte.

Uma forma de aferir o *Nível de Risco* de cada incidente está expressa na *Matriz de Probabilidade e Impacto*, que torna possível a classificação de *Incidentes* para os *Poucos Significantes* (em branco), de *Pré-Crises* para os *Significantes* (em cinza claro) e de *Crises para Críticos* (em cinza escuro) (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Figura 1 – Matriz de Probabilidade X Impacto

		Threats					Opportunities						
Probability	Very High 0.90	0.05	0.09	0.18	0.36	0.72	0.72	0.36	0.18	0.09	0.05	Probability	Very High 0.90
	High 0.70	0.04	0.07	0.14	0.28	0.56	0.56	0.28	0.14	0.07	0.04		High 0.70
	Medium 0.50	0.03	0.05	0.10	0.20	0.40	0.40	0.20	0.10	0.05	0.03		Medium 0.50
	Low 0.30	0.02	0.03	0.06	0.12	0.24	0.24	0.12	0.06	0.03	0.02		Low 0.30
	Very Low 0.10	0.01	0.01	0.02	0.04	0.08	0.08	0.04	0.02	0.01	0.01		Very Low 0.10
		Very Low 0.05	Low 0.10	Moderate 0.20	High 0.40	Very High 0.80	Very High 0.80	High 0.40	Moderate 0.20	Low 0.10	Very Low 0.05		
Negative Impact						Positive Impact							

Fonte: Project Management Institute (2017)

Metodologia semelhante foi utilizada no *Curso de Gerenciamento de Crises e Negociação de Refém* ministrado pelo FBI em 26/04/2004, que permite verificar eventos altamente improváveis com impactos extremos, conhecidos como *Cisnes Negros*, tal como a clássica análise de Taleb (2015), sobre a “queda das torres gêmeas do World Trade Center” ocorrida em 11/09/2001:

Cisne Negro é um *Outlier*,¹ pois está fora do âmbito das expectativas comuns, já que nada no passado pode apontar convincentemente para a sua possibilidade. Segundo ele, exerce um impacto extremo. Terceiro, apesar de ser um *outlier*, a natureza humana faz com que desenvolvamos explicações para sua ocorrência após o evento, tornando-o explicável e previsível (TALEB, 2015, p. 14).

A Figura 1, inclui a citada Lógica do Cisne Negro no quadro de solução de crise.

Figura 1 - Quadro de solução de situações de crise



Fonte: Taleb (2015)

Por fim, visando ao princípio do uso de Terminologia Comum (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2018), sugere-se que o termo ‘incidente’ seja utilizado de forma ampla, de maneira a englobar *Pré-Crises* e *Crises*, sendo que estes termos devam ser utilizados apenas para aferição da

percepção do grau de risco de um incidente, nos termos do que preconizam o NIMS 2017 e o *Incident Command System* (ICS), que servem de base para o *Sistema de Comando de Operações e Emergências* (SICOE), do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP), utiliza o termo incidente em sua doutrina e manuais (CBPMESP, 2014).

Assim, adotando-se o termo ‘incidente’ de forma *lato sensu*, alinha-se com a melhor doutrina, sendo certo, que *Pré-Crise* e *Crise*, devem ser utilizadas apenas para quantificar o grau de risco dos ‘incidentes’.

4 SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE INCIDENTES

4.1 CONCEITO DE SISTEMA ESTÁTICO DE GERENCIAMENTO DE INCIDENTES

O *Sistema Estático de Gerenciamento* pode ser definido como um método de resolução de incidentes em que são efetivadas medidas iniciais de contenção e de isolamento, utilizado para incidentes confinados, contidos em um determinado espaço geográfico, como por exemplo a tomada de reféns ou ocorrências com marginais embarricados, sendo certo que para ‘*Incidentes Estáticos*’, em regra, são utilizadas as seguintes medidas iniciais: Conter, Isolar e Negociar (SOUZA, 2002).

4.2 CONCEITO DE SISTEMA DINÂMICO DE GERENCIAMENTO DE INCIDENTES

O *Sistema Dinâmico* é um método de resolução de incidentes que ainda está em evolução, em movimento (*on-going*), ou seja, que não estão confinados em determinados espaços geográficos, denotando dinamismo do causador do incidente.

Nesses incidentes em movimento, o esforço primário é o de incapacitação do causador do incidente devido à dificuldade de se efetivar medidas iniciais de contenção.

Exemplos desses incidentes temos ações de Atiradores Ativos⁵ (IARD⁶), de Múltiplos Ataques Coordenados (MACTAC⁷) ao estilo Mumbai/Paris⁸, de *Black Blocs*⁹, etc, como explica Aguilar (AGUILAR, 2016):

O Massacre de Columbine impactou o sistema de gerenciamento de crises dos EUA, que tradicionalmente era conhecido como sistema estático de gerenciamento de crises, porque previa conter, isolar e negociar. Após o evento, passaram a existir dois sistemas, o estático e o dinâmico.

O sistema estático se aplica para situações confinadas, estáticas, em decorrência da ação de contenção da crise, como as ocorrências de marginais embarricados e tomada de reféns.

Em situações de atirador ativo, o criminoso movimenta-se por corredores, por ruas, por lugares, à procura de vítimas, a cada minuto que se passa vidas são perdidas, portanto a intervenção deve ser imediata, ou seja, é um evento móvel, que está em evolução, on-going (em curso), que denota dinamismo, no sentido de se ir de encontro ao agressor de forma imediata, a fim de parar sua ação homicida. (AGUILAR, 2016, p. 50).

4.2.1 Teoria do caos e efeito borboleta em incidentes dinâmicos

Entre o período que medeia o início do incidente até a conquista efetiva das medidas iniciais de contenção existe um espaço de tempo, que é chamado de *Caos* ou de *Cenário Caótico*. Nesse interregno, o incidente caracteriza-se pela "*sensibilidade às*

condições iniciais", cuja causalidade amplia a probabilidade de resultados possíveis; portanto, os *Incidentes Dinâmicos* são regidos pela *Teoria do Caos* e o *Chamado Efeito Borboleta* (SOFFNER, 2002).

Efeito Borboleta é um termo que se refere à dependência sensível às condições iniciais dentro da *Teoria do Caos*. Esse efeito foi analisado pela primeira vez por Edward Lorenz em 1963 (SOFFNER, 2002). O fenômeno da sensibilidade às condições iniciais foi descrito através de uma abstração, chamado de *Efeito Borboleta*, segundo a qual "o bater de asas de uma borboleta no Brasil pode desencadear uma sequência de fenômenos meteorológicos que provocarão um tornado no Texas" (MCCHRYSTAL et al., 20015). Na realidade o *Efeito Borboleta* é o efeito da realimentação do erro, ou seja, uma dependência sensível dos resultados às condições iniciais da alimentação dos dados.

Por isso, em regra, a primeira tática a ser conquistada em um incidente é a contenção e, na sequência, o isolamento, que são ações típicas de sistemas estáticos, visando a diminuir o espaço amostral das condições iniciais que podem influenciar o incidente. Entretanto, isso nem sempre é possível, a exemplo de incidentes com *Atiradores Ativos* ou com *Múltiplos Ataques Terroristas*, que desafiam os *Procedimentos Operacionais Padrão* (POP) de incapacitação imediata do causador, o que será detalhado nos próximos tópicos.

Destarte, se efetivada a contenção de um incidente, então haverá significativa

⁵ Capitão PM Rogério Nery Machado da Polícia Militar de São Paulo apresenta a definição de atirador ativo utilizada pela Agência Federal de Gestão de Emergências (Federal Emergency Management Agency – FEMA): Um atirador ativo é um indivíduo ativamente empenhado em matar ou tentar matar pessoas em uma área povoada ou confinado. Na maioria dos casos, atiradores ativos usam armas de fogo e não há um padrão ou método para a sua seleção de vítimas. Situações com atirador ativo são imprevisíveis e podem evoluir rapidamente. (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2017)

⁶ IARD - *Immediate Action Rapid Deployment* (Imediata Ação / Rápido Emprego) método de resposta da

policia contra Atiradores Ativos, ou seja, Rápido Emprego de Tropas em situações que, sem ações imediatas, vidas serão perdidas.

⁷ O conceito de MACTAC é de fornecer os meios para permitir que os policiais, usando táticas de pequenas unidades de infantaria, possam se reunir de forma espontânea e eficaz, a fim de confrontar várias ameaças tão rapidamente quanto possível, compelindo imediatamente as ações dos criminosos. LAPD (2011, Apud Aguilar, 2016, p. 46).

⁸ Em 26 de novembro de 2008 em Mumbai e 13 de novembro em Paris ocorreram Múltiplos Ataques Terroristas (MACTAC).

⁹ Múltiplos Manifestantes Violentos dispersos.

diminuição do espaço amostral de estratégias e de táticas possíveis de serem utilizadas pelo perpetrador, de maneira a propiciar o emprego de POP e de *Planos de Contingência* específicos e vocacionados para tratamentos de incidentes confinados, proporcionando eficiência à gestão, logo mitigando riscos da atividade policial.

Por fim, nota-se que em eventos dinâmicos, a impossibilidade de contenção devida ao caos, deve-se procurar pela chamada "*janela da oportunidade*" (WANG, 2005) para a incapacitação imediata do perpetrador, sendo que um ICS - SICOE será estabelecido assim que as circunstâncias permitirem.

4.2.2 Incidentes poucos significantes e significantes dinâmicos ou pré- crise

Neste tópico serão tratados dois tipos de incidentes segundo o nível de risco: os *Incidentes Pouco Significantes* (PS) e os *Incidentes Significantes* (S), também chamados de *Pré-Crise*, todos dentro da concepção do *Sistema Dinâmico de Incidentes*.

O incidente do "Homem nu" contido por Guardas Municipais e Policiais Militares durante uma briga com outro rapaz na esquina da Rua 25 de Março com a Senador Queiroz, em 30/08/2017, no centro de São Paulo, é trazido à baila para evidenciar a aplicabilidade do *Sistema Dinâmico*:

Um homem nu de 29 anos de idade protagonizou grande tumulto durante um "surto" (conforme apontado no boletim de ocorrência) na tarde de quarta-feira (30) no cruzamento da Avenida Senador Queiroz com a Rua 25 de Março, em pleno centro comercial da cidade de São Paulo.

Além desse homem nu, a confusão envolveu ainda outro indivíduo (esse segundo, vestido) que portava um facão.

Ao chegar ao local, os GCM identificaram o homem como um indivíduo "agitado e agressivo" – conforme foi registrado

posteriormente no B.O. – e receberam apoio de policiais militares. Os agentes, no entanto, acabaram surpreendidos pela chegada do segundo indivíduo, que passou a agredir o homem nu com a parte lateral de um facão.

Diante dessa cena, os guardas optaram por utilizar um taser (arma não-letal que dispara descargas elétricas) contra o indivíduo que portava o facão. O homem nu, por sua vez, aproveitou a abordagem para apanhar o objeto caído no chão. (IG SÃO PAULO, 2017)

Nesse caso o incidente continha pelo menos as seguintes variáveis: dois agressores, um deles nu, com quase dois metros de altura, com ferimentos, aparente sangramento após ter sido golpeado, armado com um facão, dificuldade de contenção do causador, tanto que andava de um lado para o outro entre os carros, em uma das ruas mais movimentadas do Brasil. Ou seja, trata-se de cenário caótico, típico de *Incidentes Dinâmicos*.

Os guardas municipais depararam-se com um incidente dinâmico, que demandava medidas de estabilização para emprego das medidas iniciais; todavia, os POPs são procedimentos para riscos prováveis, ou buscam incapacitação do perpetrador ou, pelas medidas iniciais, contenção ou cerco, mas os perpetradores permaneciam em movimento, ampliando o espectro amostral de possibilidade (TALEB, 2015).

Diante da imprevisibilidade dos *Incidentes Dinâmicos*, os POPs devem ser genéricos para abarcar a maior gama de riscos, porém, a realidade da atividade policial deixa notório que nem sempre os POPs se adequam perfeitamente ao incidente enfrentado.

Outro exemplo de *Incidente Significativo/Crítico* foi o incidente com refém ocorrido em 27/05/1997, na Rodovia Dom Pedro, findada por ação do Grupo de Ações Táticas de Campinas (ATAC/ PMESP) (BOSSOLAN, 2014)¹⁰, cujas características dificultaram a contenção em meio à rodovia

10 Ocorrência do ATAC da PMESP: <https://www.youtube.com/watch?v=FpraqOxy1-I>

e devido ao elevado risco oferecido pela passagem de caminhões e de veículos em alta velocidade, além de baixíssima luminosidade do período noturno, com ausência de iluminação de via. Antes de se conquistar a contenção, o policial militar percebeu e aproveitou a "*janela de oportunidade*" para incapacitação do tomador e para libertação da refém.

Obviamente, a implementação das medidas previstas nos POPs levará à contenção, mas em momento futuro, quando o incidente se estabilizar por ação dos policiais ou de forma natural. Todavia, nos exemplos citados, fica evidente que a incapacitação dos perpetradores ocorreu de forma oportuna, tanto na incapacitação realizada pelo Grupo ATAC da PMESP na Rodovia Dom Pedro, em Campinas/SP, quanto pelos Policiais Militares e Guardas Municipais, no caso da ocorrência do homem nu na rua 25 de Março, no Centro da cidade de São Paulo/SP.

É interessante notar que toda ocorrência policial tem a sua "*janela de oportunidade*" e, no caso da ocorrência do homem nu, ela apareceu, mas devido ao péssimo equipamento utilizado pelos GCM, não foi possível a incapacitação. A arma de eletrochoque não dispunha de carga suficiente para incapacitar o causador, que ficou girando em si, enquanto recebia a descarga de choque, e assim, a "*janela de oportunidade*" foi perdida, fato que resultou no aumento do risco do incidente: policiais militares, guardas civis e cidadãos foram expostos à agressividade e ao sangue do enlouquecido, que estava lesionado devido aos golpes de facão que recebera.

O conceito de treinamento para a incapacitação e a detenção segura de pessoas com comportamento violento e ensanguentadas baseia-se na preparação dos agentes responsáveis para tomar medidas imediatas de incapacitação e contenção da ameaça, com ausência de exposição às secreções corporais do causador.

Algumas condições (variáveis) detalham o nível de caos desse incidente:

- 1) **Crise móvel**, dinâmica, regida pela *Teoria do Caos e Efeito Borboleta*;
- 2) **Local público**, que dificultou o enclausuramento e a contenção do causador da crise;
- 3) **Múltiplos causadores do incidente**, que brigaram entre si, ambos ofereceram resistência à detenção pelos Policiais;
- 4) **Existência de pessoas inocentes**, público circundante, que limitou a possibilidade de uso de armas de fogo;
- 5) **Emprego de facão**, considerada arma letal diante da proximidade dos transeuntes, das partes que conflitaram e dos Policiais;
- 6) **Sangramento do causador** que resistiu à prisão, atitude que expôs as demais pessoas ao risco de contaminação.

Como, então, os guardas civis metropolitanos ou os policiais-militares poderiam incapacitar e conter um agressor extremamente violento, alto, descontrolado e com significativo sangramento? Para incapacitá-lo, a utilização de bastão tonfa poderia aumentar as lesões, espalhar fluidos corporais e aumentar o sangramento; a utilização de defesa pessoal não seria indicada para a contenção de indivíduos com sangramento, pois aumentaria a possibilidade de contato físico do policial com o sangue e os fluidos corporais do causador. Vale destacar que para efetivar a detenção de ensanguentado, os olhos devem ser protegidos por óculos (por isso, deveria ser equipamento obrigatório para a atividade policial); as mãos devem ser protegidas por luvas, que devem ser suficientemente fortes ao rompimento quando em luta corporal ou situação de detenção.

O tiro com uma arma de eletrochoque adequada incapacitaria o causador e permitiria que os guardas e os policiais detivessem o agressor de forma

segura, minimizando sua agitação e o risco de contato com suas secreções.

Como vimos, situações de caos estão sujeitos às condições iniciais (efeito borboleta) que podem ampliar de forma dramática as possibilidades de ação e, assim, dificultar a resolução do incidente.

4.2.3 Incidentes críticos dinâmicos ou crises dinâmicas

Os problemas urbanos como a violência exacerbada e a criminalidade organizada estão mais integrados e, por isso, a Polícia Militar é chamada à defesa social contra novos tipos de conflitos, próprios do momento contemporâneo e que são chamados de *Conflitos Adaptativos Complexos* (CAC).

Esses conflitos têm se tornado cada vez mais frequentes, conforme Rittel e Webber (1973):

A literatura dedicada a técnicas e metodologias de análise enquadrar os CAC na categoria dos problemas evolutivos não estruturados (*wicked problems*) ou problemas de loops estranhos. As conclusões são absolutamente convergentes em dois pontos: o problema dos conflitos adaptativos complexos não apresenta solução única, nem progressão linear
- a resposta é sempre estocástica - fazendo com que a qualificação do problema dependa de como os seus padrões recorrentes são reconhecidos no contexto em que eles emergem, e das alternativas de resposta que, concorrentemente, são construídas para possibilitar sua interpretação (RITTEL; WEBBER, 1973).

Guerras híbridas, infra guerras, guerras irregulares, guerras cibernéticas, insurgências, guerras contra o terror, guerras assimétricas, guerras entre facções, terrorismo, crime organizado ultraviolento etc., possuem estrutura interna comum que os define como CAC (RAZA, 2016).

Dois desses conflitos são objeto de interesse devido ao elevado grau de violência e complexidade encontrado em suas ações: o terrorismo, quando

protagonizado por *Organizações Terroristas Ultrarradicais* (OTUR), e o crime organizado, quando perpetrado por *Organizações Criminosas Ultraviolentas* (OCUV), uma vez que os métodos e os meios dessas organizações, que são utilizados em suas ações se correlacionam.

Essas ações são caracterizadas por *Atiradores Ativos* (IARD) e por *Múltiplos Ataques Coordenados* (MACTAC) que são classificados como *Incidentes Críticos* (Crises) *Complexos* ou *Múltiplos*, sempre trabalhados, neste artigo, no contexto do *Sistema Dinâmico de Gerenciamento de Incidentes*, a saber:

- *Incidentes Complexos*: Quando dois ou mais incidentes estão localizados em uma determinada área e se atribui uma única estrutura de ICS. Por exemplo, a tentativa de assalto a um carro forte que ocorreu em São Matheus, em 10/11/2017, e o roubo à sede de transporte de valores em Araçatuba, em 16/10/2017, quando 30 criminosos, armados com fuzis, utilizando técnicas paramilitares, atearam fogo em veículos, bloqueando a saída de viaturas do quartel da Polícia Militar.

- *Múltiplos*: são vários incidentes localizados em uma determinada área sob diferentes estruturas de ICS, por exemplo, *Black Blocs* dispersos pela região central destruindo o patrimônio público e privado; megarrebelião ocorrida em 2001; *Múltiplos Ataques do Crime Organizado*, ocorridos em 2006 e em 2011; *Múltiplo Ataques Terroristas* (MACTAC) como os havidos em 13/11/2015, em Paris; dois ou mais roubos simultâneos a sede de transporte de valores; etc.

Fica notório, portanto, que essas ações de *Atiradores Ativos* e *Múltiplos Ataques Coordenados* protagonizadas por grupos terroristas, se encaixam perfeitamente nas ações realizadas por *Organizações Criminosas Ultra Violentas* (OCUV).

Nesse sentido Fernandes (2012, p. 88–89), explica que organizações criminosas têm se utilizado de técnicas terroristas como método para realizar *Múltiplos Ataques Coordenados*. Em outro artigo, assevera que o cangaço paulista:

Amparado em alta sofisticação de planejamento e em um elenco operativo cirúrgico, nos anos de 2015 e 2016, o novo cangaço também fincou suas bandeiras em território paulista, que passou a sentir os efeitos de um novo tipo criminológico de difícil enfrentamento.

...

Considerados todos os prejuízos financeiros e psicológicos, transparecem como resultado final a eclosão de ações criminosas meticulosas, com planejamento e divisão do trabalho, expertise em manipulação de explosivos, controle visual e territorial total do teatro de operações e estabelecimento de áreas de contenção e rotas de fuga, além da notória tática de eliminar integrantes da força de segurança com o escopo de fragilizar e desestabilizar a ação da polícia, destruindo, desse modo, uma melhor capacidade de enfrentamento e responsividade diante de explosões e disparos intermitentes de metralhadoras de calibre .50 (FERNANDES, 2016).

Esse fenômeno criminal é caracterizado por ser realizados por OCUV, 20 ou mais integrantes, com emprego de técnicas paramilitares, alto poder de fogo, dinamismo nas ações, *modus operandi* de *Atiradores Ativos* (IARD) ou *Ataques Múltiplos e Coordenados* (MACTAC), que sitiam regiões, bairros ou cidades, a fim de perpetravam seus roubos e seus saques. Nesse sentido, essas características abrem espaço para emprego do *Sistema Dinâmico de Gerenciamento de Incidentes* na PMESP.

Aguilar (2016), tratando sobre o tema *Capacidade de Resposta Contraterrorista Frente a Múltiplos Ataques* (MACTAC), explica que essas ações realizadas por OCUV, por utilizarem métodos terroristas, a exemplo de *Atiradores ativos* e *Ataques Múltiplos, Coordenados ou Simultâneos*, a estratégica de MACTAC se aplica perfeitamente.

MACTAC objetiva fornecer os meios para permitir que policiais, usando táticas de pequenas unidades de infantaria, possam se reunir de forma espontânea e eficaz, a fim de confrontar várias ameaças tão rapidamente quanto possível, compelindo imediatamente as ações dos criminosos. É uma expansão das técnicas utilizadas para *Atiradores Ativos* (IARD), sua resposta se constrói a partir desta, conforme a gravidade apresentada pela crise, em um verdadeiro efeito *leggo* (SANOW, 2011).

Witty (2012), esclarece que "nas crises com apenas um atirador ativo, uma única equipe de contato pode ser adequada, entretanto para múltiplos atiradores ativos mais equipes, esquadrões e até mesmo pelotões serão necessários".

Nesse sentido, por se tratar de um *Incidente Crítico Múltiplo ou Complexo*, as equipes respondedoras devem seguir a doutrina do NIMS 2017 e procurar esforços para estruturar o *Sistema de Comando de Incidentes* (SCI-SICOE) assim que as circunstâncias permitirem, respondendo ao primeiro incidente, sem provocar desperdício de recurso, o que poderia ocasionar em escassez de ativos para o atendimento de um segundo incidente.

Os momentos iniciais desses incidentes são caracterizados por uma situação caótica e pela dificuldade de contenção ante vários atiradores distribuídos a significativa distância no terreno, justamente por isso devendo ser gerenciados pelo *Sistema Dinâmico de Incidentes*.

Os procedimentos do SCI/SICOE desses incidentes dinâmicos prescrevem que as equipes respondedoras devem ter autonomia e capacidade para tomar decisões operacionais a fim de incapacitar a ameaça (LIEBE, 2016).

Repisa-se, o foco principal é incapacitar a ação criminosa em curso, com o estabelecimento da estrutura do SCI-SICOE a ocorrer logo que as circunstâncias o permitirem. Ou seja, *Incidentes Dinâmicos* por ocorrerem em meio a cenários caóticos requerem que ações anteriores sejam

tomadas antes de serem efetivada a estrutura de SCI-SICOE.

Em clara síntese, Liebe (2016) diz:

Devido à natureza caótica experimentada nos estágios iniciais de um evento de atirador ativo e à ameaça contínua para a vida humana, o estabelecimento do ICS ou do comando unificado pode ser melhor alcançado Depois de algum grau de ordem ter sido restaurado. Devido ao seu valor como ferramentas de gerenciamento de crises, o ICS e o comando unificado devem ser estabelecidos nessas circunstâncias o mais rápido possível. (LIEBE, 2016)

4.2.4 Procedimentos gerais em incidentes dinâmicos críticos ou crises dinâmicas.

Eclodida a situação caótica, quanto mais cedo o incidente for identificado e se envidar esforços no sentido de incapacitar a ação homicida em curso, mais vidas serão salvas.

Esses *Eventos Dinâmicos de Ataques Múltiplos Coordenados* (MACTAC) possuem uma *Timeline* muito curta, sendo os primeiros 30 minutos cruciais.

Os primeiros policiais a acessarem o local do incidente devem **avaliar** a situação, a fim de identificarem com qual tipo de incidente estão lidando, se estão diante de um *Atirador Ativo, Marginal Embarricado* ou *Tomada de Reféns*. Estes dois primeiros incidentes serão gerenciados pelo *Sistema Estático*, desafiando o acionamento de tropas especiais. Aquele primeiro incidente, caso de *Atirador Ativo*, mais algumas questões devem ser avaliadas, devendo-se identificar a quantidade de criminosos, se ocorrem *Ataques Múltiplos*, se os atiradores estão restritos a uma determinada região ou em movimento, se o incidente ocorre em área edificada ou em via pública, se há número de policiais suficiente para se montar equipes de contato/intervenção, em seguida, deve-se **comunicar** o que foi avaliado e solicitar apoio de tropas especiais, ainda que o incidente desafie intervenção imediata

dentro da premissa do Sistema Dinâmico (MOHN, 2011).

Na sequência deve-se **montar** a equipe de contato/intervenção, sendo que Machado (2014) recomenda número mínimo de quatro policiais, utilizando-se de formações em diamante, W, V invertido ou T, parte-se para **agir** imediatamente, objetivando incapacitar o comportamento homicida dos agressores, restringir as suas movimentações, evitando fuga e acesso a novas vítimas (WITTY, 2012).

O Comandante do *Incidente* coordenará os próximos esforços no sentido de formar equipes adicionais de contatos/intervenção ou equipes de resgate de vítimas ou equipes de contenção/isolamento, isso dependerá do caso concreto.

Aguilar explica que os seguintes cenários são possíveis após a equipe de contato/intervenção iniciar suas ações:

Em decorrência do contato dos policiais com os atiradores os seguintes cenários serão possíveis: 1. término da crise com prisão ou neutralização do agressor; 2. continuidade da crise devido à fuga do agressor; 3. continuidade da crise com marginais embarricados; 4. continuidade da crise com tomada de reféns. Ocorrendo os dois últimos cenários estaremos utilizando o sistema estático tradicional (conter, isolar e negociar), o que justifica o emprego de tropas especiais. (AGUILAR, 2016)

Nestes momentos iniciais de caos, liderança autocrática é requerida não existindo muito tempo para planejamento, de forma que os Comandantes de Grupo Policial e Comandantes de Força Patrulha exercerão papel fundamental nessa avaliação e tomada de decisões iniciais (MOHN, 2011).

Vale observar que Capitão PM Nery, em sua dissertação de mestrado na PMESP, descreve de forma muito mais detalhada e precisa os *Procedimentos Operacionais Padrão*, os quais são de plena concordância destes autores, recomendando-se completa adoção pela Instituição.

5 CONCLUSÃO

Após perquirir todo o conteúdo, verificou-se que o tema proposto é inovador, mas traz consigo muitos desafios, os quais não devem afastar o pragmatismo necessário, vez que a *Gestão de Incidentes* objetiva salvar vidas e aplicar a lei.

Ao longo da história, observou-se que a doutrina advinda do renomado *Federal Bureau of Investigation* (FBI) vem sendo gradualmente incorporada, desde 1995, pelo efetivo policial militar brasileiro, com amplo conhecimento das famosas medidas iniciais de gerenciamento de incidentes: conter, isolar e negociar.

Essa doutrina tradicional reinou sem significativas alterações nos Estados Unidos até o final da década de 90, quando o *Sistema Estático* foi colocado em dúvida, diante de uma série de ataques de atiradores ativos havidos em escolas norte americanas.

A polícia local deveria realizar a contenção e o isolamento do incidente e aguardar, do lado de fora do incidente, a chegada de equipes especializadas, sendo que essas é que realizariam a intervenção no incidente; entretanto, justamente por não haver uma imediata ação dos policiais locais, que deveriam aguardar o apoio, os atiradores continuavam com sua ação homicida, buscando livremente suas vítimas, em consequência disso, ocorrendo perdas significativas de vidas inocentes.

Além de o “*Massacre de Columbine*”, o *Múltiplo Ataque Terrorista*, em 11/09/2001, causou ainda mais impacto na doutrina americana. Esse acontecimento demonstrou a necessidade de existir uma gestão do incidente sob a visão de *Comando Unificado*, utilizando-se de terminologia comum entre as diversas esferas de governo, órgãos públicos e setor privado envolvidos na administração da crise.

Em consequência desses fatídicos eventos tivemos a edição da *Homeland Security Presidential Directive-5* (HSPD-5) que disciplinou a gestão de incidentes nos

Estado Unidos em todos os níveis de governo e do setor privado.

O Brasil permaneceu distante dessa atualização na doutrina de gerenciamento de incidente, uma vez que o solo pátrio foi preservado de ataques terroristas ou de eventos de atiradores ativos em estabelecimentos de ensino.

Entretanto, ao que tudo indica, devido aos grandes eventos esportivos, *Copa do Mundo* em 2014 e os *Jogos Olímpicos* em 2016, a produção científica sobre o tema *Gerenciamento de Incidentes* passou a ser fomentada. Corroborando isso, a partir de 2013 eclodem furtos a caixas eletrônicos com emprego de explosivos e os complexos roubos às sedes de empresas de transporte de valores.

Justamente a partir desses eventos foi possível verificar trabalhos sobre o tema de *Sistemas Dinâmicos* (AGUILAR, 2017; MACHADO, 2014).

Assim, passou-se a atualizar o conceito de *Crises*, utilizado desde 1995. Segundo a recente edição do NIMS 2017, foi explicado o significativo alargamento do conceito de crise, que passou a abarcar situações que vão da mero possibilidade de risco à vida e ao patrimônio, passam por situações mais graves, chamadas de pré-crises, podendo os incidentes mais graves alcançar níveis de risco incalculáveis, verdadeiras crises.

Foi conceituado o *Sistema Dinâmico*, sempre buscando apresentar as diferenças com o *Sistema Estático*, destacando-se que *Incidentes Dinâmicos*, devido à dificuldade de contenção e por serem regidos pela *Teoria do Caos*, requerem rápido emprego e ações imediatas das tropas locais, sob pena de vidas serem perdidas a cada minuto que passa.

Outro ponto de extrema relevância propiciada pela atualização de conceitos, foi verificar a aproximação dos procedimentos de gerenciamento de incidentes policiais com a doutrina utilizada pelo SICOE, uma vez que o Corpo de Bombeiros da PMESP, também, segue a dogmática do NIMS e do ICS, possibilitando que policiais e

bombeiros tenham terminologias comuns no trato de incidentes.

Dessa forma, cumprindo preceitos metodológicos, verifica-se que os objetivos propostos foram atendidos e que a hipótese ao final foi comprovada.

Por fim, notou-se que essa atualização de procedimentos possibilitará que o sistema de gerenciamento de incidentes, abarcando o sistema estático e o

dinâmico, seja mais coordenado, ágil e eficiente, promovendo a integração com o Corpo de Bombeiros da PMESP, com os demais órgãos corresponsáveis e com o setor privado, possibilitando o efeito sinérgico desejado objetivando salvar vidas e aplicar a lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, P. A. **MACTAC - Multi-Assault Counter-Terrorist Action Capabilities** (Capacidade de Resposta Contraterrorista Frente a Múltiplos Ataques). [s.l.]: [s.ed.], p. 45–57, 2016.

AGUILAR, P. A. **MACTAC - Capacidade de Resposta Contraterrorista Frente a Múltiplos Ataques**. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/terror/noticia/26770/MACTAC---Capacidade-de-Resposta-Contraterrorista-Frente-a-Multiplos-Ataques--/>. Acesso em: 6 nov. 2019.

BOSSOLAN, M. **Marcos bossolan salvando Cintya Paulino** Brasil, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FpraqOxy1-I>. Acesso em: 12 jan. 2020

CBPMESP. **Diretriz nº CCB-004/93. Sistema de Comando de Operações e Emergências - Sicoe**. São Paulo: [s.ed.].

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, U. **Homeland Security Presidential Directive-5**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Homeland_Security_Presidential_Directive_5.pdf. Acesso em: 11 jan. 2020.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT. **National Incident Management System**. Washington: [s.n.]. Disponível em: www.dhs.gov. Acesso em: 12 jan. 2020.

FERNANDES, E. DE O. **As Ações Terroristas Do Crime Organizado**. [s.l.] Livrus, 2012.

FERNANDES, E. DE O. **As ações terroristas do crime organizado no Brasil**. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/terror/noticia/24246/As-acoes-terroristas-do-crime-organizado-no-Brasil/>. Acesso em: 11 jan. 2020.

IG SÃO PAULO. **Homem nu protagoniza briga em plena Rua 25 de Março**. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2017-09-01/25-de-marco.html>. Acesso em: 12 jan. 2020.

LIEBE, B. ICS and unified command: A decade later. **Tactical edge archives**, 2016.

MACHADO, R. N. **Atirador ativo: impositivo de emprego do sistema dinâmico de gerenciamento de crises**. [s.l.] Policia Militar, 2014.

MCCHRYSTAL, S. et al. **Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World**. [s.l.] Portfolio, 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Sistema de Comando de Incidentes (SCI)**. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2018.

MOHN, E. Advance Rapid Deployment Instructors Course. **ITOA MACTAC**, p. 4–6, 2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)**. 6. ed. [s.l.] Project Management Institute, 2017.

RAZA, S. Metodologia de avaliação de conflitos e análise de políticas para os setores de Segurança e Defesa. **Revista Defesa e Segurança**, v. 1, p. 260–278, 2016.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155–169, 1973.

SANOW, E. **MACTAC-NextGen Active Shooter Response**. Disponível em: <http://threatresponse.net/in_the_stack.html>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SOFFNER, R. K. EMPRESAS, CAOS E COMPLEXIDADE: GERINDO À BEIRA DE UM ATAQUE DE NERVOS. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 1, 2002.

SOUZA, W. M. DE. **Gerenciamento de crises: Negociação e atuação de Grupos Especiais de Polícia na solução de eventos críticos**. [s.l.] Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1995.

SOUZA, W. M. DE. **Ações do policial negociador nas ocorrências com reféns**. [s.l.] Polícia Militar, 2002.

TALEB, N. N. **A lógica do Cisne Negro: O impacto do altamente improvável**. [s.l.] Best Seller, 2015.

WANG, D. N. S. WITH Y. **The Three Windows of Opportunity**. Disponível em: <https://hbswk.hbs.edu/archive/the-three-windows-of-opportunity>. Acesso em: 12 jan. 2020.

UPDATE OF PROCEDURES ADOPTED IN THE PMESP IN THE CRISIS MANAGEMENT DOCUMENT, STATIC MODEL, FOR THE DYNAMIC MODEL OF MANAGEMENT OF CRISES

ABSTRACT: The article presents the need to update crisis management procedures in the São Paulo State Military Police, which is currently based on the Static System, which is not sufficient for the management of dynamic incidents, such as events involving Active Shooters or Multiple Attacks. Coordinated attacks, characterized by the movement of aggressors in search of their victims and their targets, which demand a dynamic incident management system. To this end, extensive bibliographic, documentary and normative research was conducted. The research is justified by the evolution of dynamic incidents, which endanger public order and the duty of efficiency embodied in the pursuit of excellence in services provided to citizens, since updated and appropriate procedures directly impact on the preservation of lives and mitigation of human rights. risks involved in public safety activity, notably incident management. Among the results, it appeared that there is a need for doctrinal and terminological adequacy, as well as the integration of the State of São Paulo Military Police (PMESP's) crisis management systems with other responsible agencies and institutions to enable the proper functioning of the Crisis Office.

Keywords: Incident Command System; Operations and Emergency Command System (SICOE); Ultraviolent Criminal Organizations; Multi-Attack Terrorist Response Capacity (MACTAC); Static Incident Management System; Dynamic Incident Management System.