



Negociador de reféns: segurança pública enquanto direito social e o papel dos policiais negociadores

(Hostage negotiator: public safety as a social right and the role of police negotiators)

Patrícia Alves Martins dos Santos¹; Carla A. Arena Ventura²

¹Centro Universitário UNIFAFIBE – Bebedouro – SP
patricia_amsantos@hotmail.com

²USP – Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto – SP
caaventu@eerp.usp.br

Abstract. *This article discusses the need for changes to the public safety, a change in the management of crises, through the adoption of globally accepted standards, enabling the negotiator, consolidating their function and ensuring public safety, a social right guaranteed by the Constitution Federal.*

Keywords. *public safety; negotiation; mental health.*

Resumo. *O presente artigo discorre sobre a necessidade de alterações em relação à segurança pública, uma mudança no gerenciamento de crises, através da adoção de padrões mundialmente consagrados, capacitando o negociador, consolidando sua função e garantindo assim a segurança pública, um direito social assegurado pela Constituição Federal.*

Palavras-chave. *segurança pública; negociação; saúde mental.*

Introdução

Com o crescimento da criminalidade, emergem discussões no âmbito da sociedade sobre as políticas de segurança pública adotadas pelos entes da Federação. Nesse contexto, dentre os fatores significativos que contribuem para o aumento contínuo do índice de criminalidade, salienta-se a falta de investimento estatal em material humano e em

infraestrutura nos órgãos encarregados pela segurança pública (FURLANETO NETO; SANTOS, 2011).

A segurança é um Direito Social, dever do Estado. Contudo, hodiernamente observa-se a plena ausência da segurança enquanto direito e garantia individual, tanto no aspecto do direito individual e coletivo à segurança, como no dever social do Estado em efetivá-la.

Nesse cenário, Silva (1992, p.657) conceitua a segurança social como “Previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas: tais meios se revelam basicamente como conjunto de direitos sociais”.

A Segurança, como Direito Social individual tem por objetivo garantir o igual e livre exercício de todos os demais Direitos constitucionais. Porém, para sua concretização, é necessário que o poder legiferante edite leis que visem à proteção das instituições que atuam na segurança pública.

Outrossim, é alarmante a imperfeição na responsabilidade Estatal no que tange à Segurança Pública no Brasil, uma vez que a obrigação é sua, como prescreve o artigo 144 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (grifo nosso)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

Nessa perspectiva, o Estado Brasileiro lida com dificuldades para criar condições para a efetiva implementação da segurança, capacitando e fornecendo infraestrutura para que os policiais possam desempenhar seu papel. No contexto desta estrutura humana, estão os negociadores, que representam atores de suma importância para gerar uma segurança que possa ser destinada a todos, de forma igualitária.

Este artigo de reflexão teórica apresenta como objetivo discutir a evolução do papel dos negociadores no âmbito policial como elemento essencial para que o Estado brasileiro assegure a segurança social. Inicialmente, apresenta-se o contexto nacional para a implementação de ações que garantam o direito à segurança, como pano de fundo para a discussão sobre as habilidades necessárias aos policiais negociadores e as fragilidades existentes para a sua efetiva atuação, considerando as diretrizes internacionais e as políticas públicas nacionais.

Segurança Social e Habilidades de Negociação dos Policiais

O Estado Brasileiro lida com dificuldades reais para lidar com segurança social no país.

Dentre as justificativas do Estado para a existência deste problema, enfatiza-se a ausência de capacitação, infraestrutura, padronização nesse tipo de atendimento e a falta de disseminação das diretrizes e políticas recomendadas para as ações do negociador nos incidentes com reféns.

Isso ocorre quer pela falta de divulgação da doutrina e da técnica, quer pelo seu desconhecimento total ou parcial por parte dos policiais, motivo gerador, em muitas ocasiões, de entraves políticos e operacionais às instituições policiais, além de proporcionar altíssimos riscos à integridade física das vítimas, podendo, ainda, gerar para o Estado sérias consequências de aspecto jurídico.

Os organismos nacionais e internacionais de caráter governamental ou não, ligados a direitos humanitários, estão cada vez mais atuantes na busca para lidar com este problema.

Qualquer ato atentatório à dignidade humana é motivo de imediata reprovação, com consequências legais graves ao infrator, ao órgão e ao país transgressor.

Todavia, o Estado invoca o princípio da reserva do possível, que como bem define Bernardi e Lazari (2011, p.58), consiste: “[...] na limitação argumentativo-fática à implementação dos direitos constitucionalmente previstos em razão de insuficiência orçamentária para tal.

Países em fase de desenvolvimento, como é o caso do Brasil tendem a prever no bojo de seus Textos Constitucionais direitos fundamentais sociais em demasia, como medida salutar à manutenção de suas recentes democracias. Entretanto, ainda encontram dificuldades na sua real implementação e efetivação.

Dessa forma, no caso do direito à segurança, observa-se no Brasil o sentimento de desamparo da população brasileira e aos policiais negociadores uma insegurança na efetivação do seu trabalho. Sendo assim, os casos policiais envolvendo reféns e situações assemelhadas têm aumentado em escala universal.

Em todos os países, cada vez com mais frequência, as polícias enfrentam esse tipo de situação, envolvendo pessoas mentalmente perturbadas, criminosos comuns, assaltantes de

bancos, amotinados em presídios, grupos de protesto político, fanáticos religiosos e assim por diante.

Até pouco antes da década de 1970, as polícias lidavam com essas situações impondo-se pela força do número, com ataque frontal e direto, sem nenhuma metodologia especial. Desse modo, costumavam ocorrer muitas mortes e ferimentos, não só de criminosos e reféns, mas também de policiais e terceiros inocentes.

Começaram então a ser desenvolvidas unidades policiais treinadas em táticas especiais para essas missões de ataque frontal e direto.

No final da década de 1970, a maioria das polícias militares brasileiras especializou parte dos seus efetivos para o atendimento de situações que extrapolassem o poder de resposta do patrulhamento preventivo cotidiano.

Assim, foram criados grupos especiais, geralmente inseridos nos batalhões de polícia de choque, para intervenções em situações que envolvessem o “combate” a guerrilha e atos terroristas. Esses grupos receberam treinamentos de táticas e técnicas oriundas do modelo de “Comandos” das Forças Armadas. A formação era, fundamentalmente, militar e o foco estava na proteção do Estado e na manutenção da ordem pública, tendo como suporte a “doutrina ou ideologia de Segurança Nacional”.

Com o processo de redemocratização do Brasil, a partir de meados da década de 1980, tendo seu ápice com a Constituição Cidadã de 1988, os grupos especializados passaram a receber uma influência mais policial e menos militar.

Os incidentes críticos com reféns, os sequestros e os atentados com artefatos explosivos perderam sua conotação político-ideológica.

A ideia de operações especiais cedeu lugar ao conceito de ações táticas. Em alguns estados brasileiros as designações dos grupos especializados passaram de Comandos de Operações Especiais para Grupos de Ações Táticas Especiais.

Entretanto, faltava-lhes sistematizar suas práticas de forma teórica.

No final dos anos 1980 e início da década de 1990, sob influência da literatura norte-americana, nomeadamente da Academia Nacional do FBI e do Departamento de Polícia de Nova York – NYPD surgiram as primeiras produções brasileiras sobre os procedimentos policiais a serem adotados em incidentes críticos que envolvessem reféns, tentativa de auto-extermínio, rebeliões em presídios, localização e desativação de artefatos explosivos, entre outros.

Algumas publicações foram de natureza institucional, como o Manual de Gerenciamento de Crises, da Academia Nacional de Polícia, e outras publicações da lavra de policiais experimentados no cotidiano operacional (SOUZA, 2010).

O termo negociação, amplamente utilizado por teóricos da administração de empresas, foi reapropriado e passou a ser utilizado pelas polícias brasileiras, consagrando-se nos últimos anos como disciplina da malha curricular de vários cursos de formação, como curso técnico em segurança pública, curso superior em gestão de segurança pública e curso de bacharelado em ciências militares, com ênfase em defesa social, entre outros.

No período de 2001 a 2002, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp, atenta à importância da temática, patrocinou, em parceria com as Nações Unidas, dentro do Projeto de Treinamento para Profissionais da Área de Segurança do Cidadão e sob a coordenação da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, sete cursos de gerenciamento de crises. Também outras polícias militares (São Paulo, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais) institucionalizaram cursos específicos nesse assunto.

Embora a história do negociador de reféns seja relativamente curta no trabalho da Polícia, ela é marcada por muitos sucessos e tem provado o valor

da interdisciplinaridade em problemas policiais. Combinando o conhecimento dos policiais com o emprego de táticas de saúde mental, uma variedade de ações sofisticadas, baseadas em teorias, técnicas, pesquisas e experiências têm sido desenvolvidas para reduzir conflitos e salvar vidas (SOUZA, 2010, p. 27).

Desse modo, observa-se um movimento de evolução na importância atribuída à formação de negociadores no âmbito policial no país.

O Negociador de Reféns e seu papel em situações de crise

O papel fundamental do negociador é o de servir de intermediário entre os causadores do evento crítico e o comandante da cena de ação. Funciona ele, portanto, como um catalisador, no processo dialético que se desenvolve entre as exigências dos causadores do evento crítico e a postura das autoridades, na busca de uma solução aceitável.

O problema suscitado é que a maioria das instituições policiais, embora tenham editado normas concernentes ao assunto, ainda não possuem padrões operacionais para as ações do policial negociador no atendimento de ocorrências com reféns, o que acaba gerando a ausência de um *modus operandi* uniformizado.

Destarte, com a sua adoção, espera-se que as crises dessa natureza mereçam um tratamento altamente profissional, minimizando, dessa forma, erros nas negociações, os quais trazem conseqüências extremamente prejudiciais para os envolvidos.

Espera-se, ainda, que as negociações de crises com reféns sejam tratadas funcionalmente dentro da estrutura do Gabinete de Gerenciamento de Crises, com diretrizes e políticas específicas, investimento em material humano e infraestrutura e evitando-se, ao máximo, participações isoladas ou empíricas dos responsáveis pela suas resoluções, gerando assim uma segurança psicológica no profissional para a realização do seu trabalho, produzindo uma necessária saúde mental no policial negociador.

A ausência de padronização nesse tipo de atendimento e na falta de disseminação das diretrizes políticas recomendadas para as ações do negociador nos incidentes com reféns; quer pela falta de divulgação da doutrina e da técnica, quer pelo seu desconhecimento total ou parcial por parte dos policiais, é motivo gerador, em muitas ocasiões, de entraves políticos e operacionais às instituições policiais, além de proporcionar altíssimos riscos à integridade física das vítimas, podendo, ainda, gerar para o Estado sérias conseqüências de aspecto jurídico.

A relação entre a saúde e o trabalho vem sendo alvo de investigações e estudos e, a saúde do trabalhador configurou-se como uma questão prioritária para a área da saúde no Brasil.

Essa preocupação com relação ao estudo sobre o trabalho e o trabalhador é importante, pois é por meio do conhecimento que se pode evitar, diminuir e alicerçar novas ideias aos problemas agravados ou provocados pelo trabalho tanto em nível individual como coletivo.

A história demonstra importantes avanços neste sentido, mas que ainda tem-se muito o que fazer. Cada época tem a sua demanda diferenciada em virtude de que os instrumentos de trabalho se modificam, mas o homem continua sendo o mesmo trabalhador e o produto final, apresenta suas necessidades, desejos e frustrações.

O medo do erro e de ser punido ocorre na maioria das empresas e organizações públicas e os negociadores precisam se auto-realizarem, desafiarem, serem desafiados, buscar respostas e solucionar problemas, o que os motivará a se sentirem parte integrante do processo e peça necessária à corporação.

Nessa perspectiva, acredita-se que havendo a padronização do treinamento e de ações, as negociações inapropriadas em crises diminuirão sensivelmente, bem como será reduzida a incidência de intercorrências desfavoráveis ou negativas às vítimas e à Polícia, fazendo assim com que policial negociador possua segurança para realizar seu trabalho, uma vez que se sentirá capacitado e com a infraestrutura necessária para seu melhor desempenho, assim refletindo na sua saúde mental.

Considerações Finais

Pretende-se alertar as autoridades responsáveis pelo gerenciamento policial estratégico, independente da sua natureza civil ou militar, sobre a importância da formação de negociadores no âmbito da polícia, obedecendo aos padrões mundialmente consagrados, dotando o policial negociador com as ações apropriadas à atuação segura durante a negociação de reféns, por meio do estabelecimento da prioridade de salvar vidas, por intermédio da avaliação técnica do incidente, desenvolvendo a cultura da negociação e a consolidação da função de negociador.

Em suma, é fundamental que se utilize adequadamente a estrutura do gabinete de gerenciamento de crises para que se busque uma perfeita saúde mental desse profissional, necessária para o bom desempenho de sua função, mas que somente ocorrerá quando houver um investimento financeiro, padronizando e implantando ações adequadas e pertinentes.

Referências

BERNARDI, Renato; LAZARI, Rafael José Nadim de. Tem fundamento a crítica à incorporação da reserva do possível no sistema jurídico brasileiro? *Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas previsões sociais*. 1. ed. São Paulo: Boreal, 2011.

FERMINO, Fernandes Sisto; MAKILIM, Nunes Baptista; NORONHA, Ana Paula Porto; SANTOS, Acácia Aparecida Angeli dos. Análise Fatorial da Escala de Vulnerabilidade ao Estresse no Trabalho (EVENT). *Psicologia para América Latina*. Revista eletrônica internacional de la Unión Latinoamericana de entidades de psicología. Diciembre de 2008, n.º 15. ISSN 1870-350X. Disponível em: <http://www.psicolatina.org/15/analise.html>.

FURLANETO NETO, Mário; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. Polícia do Estado: a segurança enquanto direito social. *Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas previsões sociais*. 1. ed. São Paulo: Boreal, 2011.

LAZARI, Rafael José Nadim de. *Reserva do possível e mínimo existencial: a pretensão da eficácia da norma constitucional em face da realidade*. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992.

SOUZA, Wanderley Mascarenhas de. *Negociação de reféns: sistematização e manejo das ações do negociador no contexto da segurança pública*. São Paulo: Ícone, 2010.