ATUAÇÃO DE COMANDO E CONTROLE INTEGRADO E SISTEMATIZADO DE MULTIAGÊNCIAS EM INCIDENTES CRÍTICOS

Valmor Saraiva Racorti[1]

RESUMO

O presente trabalho tem a pretensão de propor um modelo de Sistema Nacional de Gerenciamento Incidentes, tendo como referência o sistema norte-americano, considerando a ocorrência cada vez mais comuns de incidentes graves, em que há a compressão do tempo e ameaça à vida. Propõe-se ainda, considerando a atuação dos primeiros interventores em situações críticas, a fornecer subsídios orientadores ao policiamento local que irá atuar imediatamente para conter as ameaças em casos de risco iminente à vida, mudando a concepção de patrulhamento de policiamento comunitário para uma rápida capacidade de resposta.

Palavras-chave: Cooperação. Incidente Crítico. Sistema de Gestão de Incidentes. Multiagências.

ABSTRACT

The present work has a pretension of proportionate a model of National Incident Management System, having as reference the North American system, considering the increasingly common occurrence of serious incidents, in which there is time compression and threat to life. It is also proposed, considering the performance of the first interveners in criticism, to provide guiding subsidies to local policing that will act immediately to contain as a correction in cases of imminent risk to life, changing the concept of community policing patrolling to a rapid capacity of answer.

Keywords: Cooperation. Critical Incident. Incident Management System. Multi-agency.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em seu artigo 144 estabelece que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e definie as atribuições das Instituições, no entanto,

[1]Tenente-Coronel de Polícia Militar do Estado de São Paulo, Comandante do Quarto Batalhão de Polícia de Choque "Operações Especiais", Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pelo Centro de Altos Estudos de Segurança.

observa-se que há lacunas no que se referece à unidade de esforços e integração em ambientes quando da atuação de multiagências.

Recentemente, a Lei Federal nº 13.675/18 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, buscando uma integração entre as agências em todas as esferas de governo, contemplando ações baseadas na cooperação e no compartilhamento de informações, mas sem estabelecer qual metodologia de trabalho a ser empregado, principalmente diante de incidentes críticos.

Constantemente, os órgãos de segurança pública se deparam com incidentes críticos em que há a necessidade de uma atuação integrada e sistematizada de multiagências para ocorrer à interoperabilidade de forças responsivas. Incidentes com alta intensidade (diversos problemas), alta complexidade (multiagências) e de baixa familiaridade (não rotineiro) são vistos como extremamente difíceis de serem resolvidas e encontram-se presentes na sociedade.

Um incidente crítico é aqui entendido como qualquer evento que coloque vidas em risco, cause danos graves ao patrimônio ou meio ambiente, cause impacto significativo na confiança da sociedade e, por conseguinte, na sensação de segurança, exigindo resposta célere e integrada de diversos órgãos e instituições com emprego conjugado de meios e gestão estratégica para a resolução (RACORTI, 2019).

Incidentes críticos, tais como crimes violentos contra o patrimônio têm sido uma constante em algumas cidades do Estado de São Paulo, abrangendo uma atuação por parte dos criminosos de modo sequencial e altamente móvel. São várias equipes que atacam em diversos locais e ao mesmo tempo, combinando assaltos armados, roubos de carros, tiroteios, explosivos improvisados com acionamentos remoto (IED), tomadas de controle de edifícios, controle de perímetros, atiradores posicionados e situações de barricada e reféns.

Em grande parte desses incidentes, duranre a fuga os criminosos saem em comboio até uma área rural e se dispersam, conseguindo estabelecer uma desordem e criar a impressão de um maior número de agressores. As explosões e tiros após a partida dos criminosos aumentam esse cenário caótico.

Nesse contexto, falhas operacionais do sistema de segurança podem ser amplamente caracterizadas como deficiências havidas no sistema de inteligência, prevenção, comando e controle.

A doutrina policial brasileira atual se preocupa primordialmente com as táticas localizadas e permanece enraizada em uma falha “doutrinária central", no qual as forças policiais urbanas são incapazes de administrar mais do que um único evento tático de cada vez, principalmente quando o evento se move de uma circunscrição para outra ou envolvendo diversas circunscrições e multiagências simultaneamente.

A problemática, no entanto, é que poucas agências policiais consideram a “dimensão operacional da manobra” envolvida em respostas complexas. Ao invés de uma “campanha” na qual eles devem atuar em múltiplos incidentes em vários locais ao longo do tempo, simplesmente focam em operações táticas somente com a agência local.

O modelo atual de segurança pública (no que tange à atuação policial) geralmente opera em tempo e espaço limitados, respondendo de forma reativa às “chamadas” de serviço. Isso reflete em uma estrutura organizacional escalonada, adaptada a partir de engajamentos táticos.

Incidentes críticos, especialmente aqueles envolvendo uma força adversária com múltiplas frentes e pontos de contato, requerem coordenação sofisticada, aproveitamento de recursos policiais, dos orgãos privados e da comunidade, além do apoio de inteligência em tempo real e excelente comando e controle.

O planejamento operacional é necessário para delegar os objetivos às forças de segurança, de modo a lidar com os momentos iniciais do incidente e o atrito gerado na reação ao plano dos criminosos em sua totalidade, não se limitando simplesmente em responder taticamente em um quadro de consciência situacional[2] (RACORTI, 2019).

Em havendo o incidente, as forças de segurança necessitam uma gestão que seja capaz de convergir esforços de todos os órgãos envolvidos na solução eficaz do incidente, principalmente para evitar desencontros doutrinários ou terminológicos que não podem ocorrer quando vidas estão em risco.

Como forma de solução a essa problemática, deve-se criar um Sistema de Gestão de Incidentes aplicável a qualquer agência (governamental ou não) com a comunidade e em qualquer circunscrição territorial (Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal), a exemplo do que fora feito nos Estados Unidos após os atentados terroristas em 2001, que implementou depois de uma série de estudos, um Sistema Nacional de Gerenciamento de Incidentes, que pode ser aplicado a todos os incidentes, independente da complexidade, da localização e da dimensão,

[2] Capacidade de o indivíduo observar e perceber as mudanças e variações ocorridas em um ambiente ou localização, antecipando-se, dessa forma, qualquer tipo de ação, quer sejam elas nocivas ou não ao ambiente em que se encontra.

integrando a metodologia de trabalho das agências através da interoperabilidade[3] (RACORTI, 2019).

Faz-se necessério um sistema sociotécnico com pessoas, processos, estruturas, tecnologia e inteligência, para existir a adequação da informação e capacidade de explorar as vantagens cognitivas, por intermédio de centro de operações com todas as agências; integrando os serviços de emergências e urgências dos órgãos da rede pública, conectadas em todo território nacional para prevenir, proteger, mitigar, responder e recuperar com interoperabilidade entre todo o sistema, estando permanentemente preparadas para uma efetiva gestão de situações de incidentes críticos.

2 ANTECEDENTES E HISTÓRIA DO SCI (SISTEMA DE COMANDO DE INCIDENTES) DO EUA

Segundo, o Tenente John Kane (2013) em seu manual de resposta de incidentes críticos o Sistema Comando de Incidentes (SCI) tem origem do sistema militar, que fazia parte da lei de Reorganização Militar de 1920, após a primeira Guerra Mundial dos EUA. Mais tarde, foi aproveitado para organizar e integrar as forças Armadas Americanas na Europa e no Oceano Pacífico durante a Segunda Guerra Mundial e ainda hoje é empregado, sendo aperfeiçoado ao longo dos anos.

No início dos anos de 1970, um projeto nacional conhecido como FIRESCOPE (FIrefighting RESources of California Organized for Potential Emergencies), um programa de cooperação entre agências federais, estaduais, e municipais de combate a incêndios florestais, na Califórnia foi concebido para propor uma nova sistemática organizacional de combate a incêndios florestais multiestaduais, em resposta a milhões de alqueires queimados, propriedades e vidas perdidas.

[3] Capacidade de trabalhar em conjunto deve ocorrer simultaneamente em diversos níveis ou layers para capacitar as entidades a se comunicar, compartilhar informações e colaborar uns com os outros. O grau com que as forças são interoperáveis afeta diretamente a capacidade de conduzir operações centradas em rede. A interoperabilidade deve estar presente em cada um dos quatro domínios: físico, informação, cognitivos e sociais. [...] A falta de conectividade ou de interoperabilidade por parte de uma entidade, ou subconjunto de entidades, cria mais dificuldades para o cumprimento da missão. As entidades que não são, ou que tenham limitações de interoperabilidade, não terão acesso a todas as informações disponíveis, não são capazes de fornecer informações necessárias a outras entidades, serão limitadas nos caminhos que poderiam colaborar e a trabalhar em conjunto com os outros.

A resposta multijurisdicional a esta catástrofe causou problemas de coordenação devido às diferenças de pessoal, equipamento, terminologia e formas de organização entre as agências (Buck, Trainor, & Aguirre, 2006).

A organização foi licenciada pelo Congresso dos Estados Unidos em 1972, encarregado de desenvolver um sistema-modelo (COLE, 2000). O sistema deveria ser estruturado para a coordenação multiagência de emergências complexas, que excedeu a capacidade de qualquer jurisdição única. (FEMA, 1987 em COLE, 2000, p. 207).

Esse grupo começou a procurar por um sistema que gerenciasse incidentes críticos em grande escala, em que existe a dificuldade de organização e comunicação, ressaltando que os erros não ocorreram em virtude da falta de recursos e/ou falha tática, mas pela falta de coordenação entre as agências.

É necessário entender que as estruturas de gerenciamento existentes eram, em regra, exclusivas para cada situação e não se aplicavam às respostas de interoperabilidade em larga escala, além disso, não envolviam várias agências em que, treinamento, procedimentos e doutrinas eram conflitantes.

Assim, o comando e controle das grandes Guerras, foram aperfeiçoados e aprimorados para o *Incident Commmnd Sistem* (*SCI)* voltado para integração, constantemente testado e aperfeiçoado por uma metodologia padrão, comprovada por mais de 40 (quarenta) anos e que tem um histórico sólido na gestão desses eventos grandes, rápidos e por vezes caóticos.

Segundo W. Michael Phibbs, MHR e Michael A. Snawder em seu artigo “Abraçando o Sistema Comando de Incidente (2014)”[4] esclarecem que, em 1984, o Departamento de Polícia Condado de Orange, no Estado da Flórida (OCSO) estaria na vanguarda do Sistema de Comando de incidentes, mas levou anos para desenvolver seu alto nível de proficiência.

Atentados contra o World Trade Center (1993) em Nova York e outro em Oklahoma City (1995) corroborou com a falta de integração e organização entre as instituições responsáveis pelo atendimento das emergências colocando em discusão as doutrinas existentes e acendeu um alerta em todos os níveis de governo. Com isso, perceberam que precisavam encontrar um sistema padronizado para gerenciar eventos multiagências e multidisciplinares em ampla escala.

[4] Disponível no sítio eletrônico: https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/embracing-the-incident-command-system-above-and-beyond-theory, acesso em 20 set. 2021.

Figura 1 – Foto ganhadora do Prêmio Pulitzer tirada por Charles Porter IV em 19 de abril de 1995 em Oklahoma City, Oklahoma, após o bombardeio do Alfred P. Murrah Federal Building.



Fonte: sítio eletrônico do Museu Durham[5]

O emblemático massacre da escola secundária de Columbine no estado americano do Colorado, em 20 de abril de 1999, foi um caso de atirador ativo, em que 13 pessoas foram mortas e 21 ficaram feridas e posteriormente os autores cometeram suicídio. Logo após o Massacre, criou-se uma comissão de revisão pós-ação cujo relatório final indicou a necessidade de um sistema padronizado entre os órgãos que atuam em emergência.

O incidente de 1999 provocou mudanças significativas na concepção de crises das forças policiais, todavia ainda foi um evento pontual em área delimitada, diferente do ocorrido no ano de 2001.

Segundo a apostila do curso de atirador ativo elaborada em convênio pela Polícia Civil do Distrito Federal com a participação de diversos policiais das Unidades Federativas do Programa ALERRT (Advanced Law Enforcement Rapid Response Training) (2015, p. 7).

> A tragédia de Columbine identificou pontos fracos e filosofias ultrapassadas no protocolo de treinamento tático e de gerenciamento de incidentes. Como consequência do caso de Columbine profissionais das forças de segurança de todo o território dos EUA entenderam que a equipe de primeira resposta precisa estar preparada para intervir mais rapidamente e dar um fim imediato a esse tipo de ataque. Uma das principais questões identificadas foi a necessidade de habilitar a equipe de primeira resposta a identificar e a imediatamente atuar para salvar vidas inocentes.

[5] Disponível em: https://durhammuseum.org/history-through-pulitzer-oklahoma-city-bombing/ acesso em 20 set. 2021.

Depois dos ataques terroristas de 11 de setembro, a capacidade do sistema de segurança dos Estados Unidos de fornecer uma resposta eficaz e coordenada a baixas em massa ou a incidentes complexos, foi submetida a um escrutínio intenso.

O maior ataque terrorista em solo americano trouxe ao governo federal uma preocupação que o levou à criação do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (DHS) em 2003. A mudança fez com que 22 agências, incluindo a FEMA, estivessem sob a égide do DHS e alterou a política, a filosofia e as prioridades federais. O governo se afastou da abordagem de todos os perigos e se voltou a um modelo de defesa civil baseado no antiterrorismo. (PROVOST&TESKE, 2009).

Em 28 de fevereiro de 2003, o presidente dos EUA, George W. Bush emitiu a Diretriz Presidencial de Segurança Interna 5 – o HSPD-5, a qual orientava o Secretário de Segurança Interna a desenvolver e administrar um Sistema Nacional de Gerenciamento de Incidentes (NIMS). O NIMS fornece um modelo consistente em todo o país para permitir que todas as organizações governamentais, privadas e não governamentais trabalhem juntas durante incidentes domésticos.

Outro incidente crítico americano que ficou mundialmente conhecido foi a devastação causada pelo furacão Katrina. Após o acontecimento houve a interrupção em massa dos serviços médicos e de saúde pública ao longo da Costa do Golfo, com isso ficou evidente a necessidade de estratégias coesas que enfocassem os sistemas de gestões para a resposta das principais organizações e com estruturas mais integradas.

A diretiva PPD-8 substituiu a Diretiva Presidencial de Segurança Interna (HSPD) -8 (Preparação Nacional) emitida em 17 de dezembro de 2003, e HSPD-8 Anexo I (Planejamento Nacional), emitida em 4 de dezembro de 2007. PPD-8 evoluiu de HSPD-8 e se destinou a orientar a nação na proteção, resposta e recuperação das ameaças que representam o maior risco para a sociedade (FEMA, 2011).

Segundo Travis Norton (2018, p. 11-12), em sua tese de mestrado[6], cujo título é “A anatomia dos 60 minutos”, identificou cinco áreas de missão, vejamos:

[6] Tese apresentado à Escola de Criminologia, Justiça Criminal e Gestão de Emergências California State University, Long Beach, no ano de 2018.

> 1. **Prevenção**: Previne, evita ou impede um ato de terrorismo iminente, ameaçado ou real.
> 2. **Proteção**: Proteja nossos cidadãos, residentes, visitantes e ativos contra as maiores ameaças e perigos de uma maneira que permita que nossos interesses, aspirações e estilo de vida prosperem.
> 3. **Mitigação**: Reduzir a perda de vidas e propriedades diminuindo o impacto de desastres futuros.
> 4. **Resposta**: Responda rapidamente para salvar vidas, proteger a propriedade e o meio ambiente e atender às necessidades humanas básicas após um incidente catastrófico.
> 5. **Recuperação**: Recuperar através de um enfoque na restauração oportuna, fortalecimento e revitalização de infraestrutura, habitação e uma economia sustentável, bem como saúde, social, cultural, histórica e tecido ambiental das comunidades afetadas por um incidente catastrófico. (Tradução e grifo nosso)

O Gerenciamento Nacional de Incidentes (NIMS) e os Sistemas de Comando de Incidentes (SCI) são ferramentas importantes que podem ser adaptadas para estabelecer comando e controle de modo a coordenar alguns aspectos das fases de resposta e recuperação de muitos incidentes importantes.

Em 30 de março de 2011, a Diretiva de Política Presidencial 8 (PPD-8) foi emitida pela Administração Presidencial de Barack Obama. O *National Preparedness Goal* (NPG) visou a "uma nação segura e resiliente com as capacidades exigidas em toda a comunidade para prevenir, proteger contra, mitigar, responder e se recuperar das ameaças e perigos que representam o maior risco" (FEMA, 2015). É relevante destacar que esse Sistema Nacional esta em aperfeiçoamento contínuo, fundamentado em experiência prática e revisado constantemente.

Cascio (2020) apresenta em seu artigo "Facingthe Age of Chaos", um novo contexto de mundo pós-pandêmico representado pelo acrônimo BANI *Brittle* (frágil), *Anxious* (ansioso), *Nonlinear* (não linear) e *Incomprehensible* (incompreensível), para ele "Os sistemas hoje não são, por exemplo, mais ambíguos, e sim, incompreensíveis", graças à quantidade de fatos, dados e a liberdade de escolhas a que estamos submetidos.

Os contínuos episódios de incidentes críticos envolvendo ameaças mortais continuam a desafiar os recursos das forças de segurança em todo o país, isto é confirmado quando envolve ataques que resultam em várias vítimas feridas. A sagacidade do sistema americano é exatamente a capacidade de, constantemente, reunir os principais especialistas de gestão de incidentes e aplicar atualizações, sempre pautados na prática adquirida e lições aprendidas nos incidentes críticos, por intermédio de estudos de caso.

2.2 A evolução Sistema de Comando de Incidentes

O Comando e Controle (C2) vem passando por constantes evoluções ao longo dos anos. A natureza dos conflitos criminosos de alta intensidade continuará a desafiar nossos processos e estruturas tradicionais e lineares de resposta a incidentes críticos.

Comando e Controle é um termo institucional, composto e contestado. Pode ser um processo, uma capacidade, um sistema ou uma estrutura. O comando é definido como: a autoridade conferida a um indivíduo de uma agência para a direção, coordenação e controle das pessoas e processos. O controle é definido como a autoridade exercida por um líder sobre parte das atividades de organizações subordinadas, ou outras organizações que normalmente não estão sob seu comando, que abrange a responsabilidade pela implementação de ordens ou diretivas.

Em geral, as estruturas atuais de segurança pública foram projetadas para a uma atuação da era industrial em grande escala e moldados por presunções anteriores sobre comunicações, massa e alcance.

Os incidentes de conflitos podem ultrapassar rapidamente as fronteiras interestaduais e regionais enquanto se expande para vários domínios.

No entanto, o C2 é tradicionalmente construído de acordo com o domínio, a função e uma área de operação conjunta específica e limitada, ou para lidar com a natureza diferente dos incidentes localizados. Futuramente o termo C2 deve convergir com a conceituação dada por John Boyd[7] (1970) como “liderança e apreciação”, aliados aos estudos de David Alberts “foco e convergência” e reforçada com a visão do General McChrystal referindo-se a “adaptar e colaborar” são alinhamentos basilares de um propósito atual do C2.

Mostra-se imperativo a evolução e a amplitude da conceituação do C2 para C5I, definido como a obtenção de consciência compartilhada para indivíduos e organizações para que possam cooperar, interagir e integrar seus recursos para alcançar o objetivo final desejado, ou seja, Comando, Controle, Comunição, Computadores, Colaboradores e Inteligência.

2.3 Como Aplicar o Sistema de Comando de Incidentes

[7] Ensinamentos sobre o Ciclo OODA de avaliação e tomada de decisão estratégica.

O Sistema Comando de Incidentes (SCI) é uma abordagem padronizada para o gerenciamento de incidentes de qualquer espécie, tamanho ou complexidade. É um conjunto de regras e procedimentos previamente planejados para uma resposta coordenada nas quais organizações não estão acostumadas a trabalharem juntas rotineiramente, possam interagir numa conexão de recursos, tais como instalações, equipamentos e pessoal, dentro de uma estrutura organizacional comum.

Tem-se como base a capacidade de resposta flexível, adaptável, viável e escalonada, por meio de uma estrutura universal com a qual os órgãos governamentais, não governamentais e a comunidade possam trabalhar com eficácia.

Todo esse processo é instrumentalizado com a finalidade de fornecer procedimentos comuns de resposta, além de operação para reduzir os problemas, como a falha de comunicação e as inconsistências durante esses incidentes envolvendo diversos autores e agências.

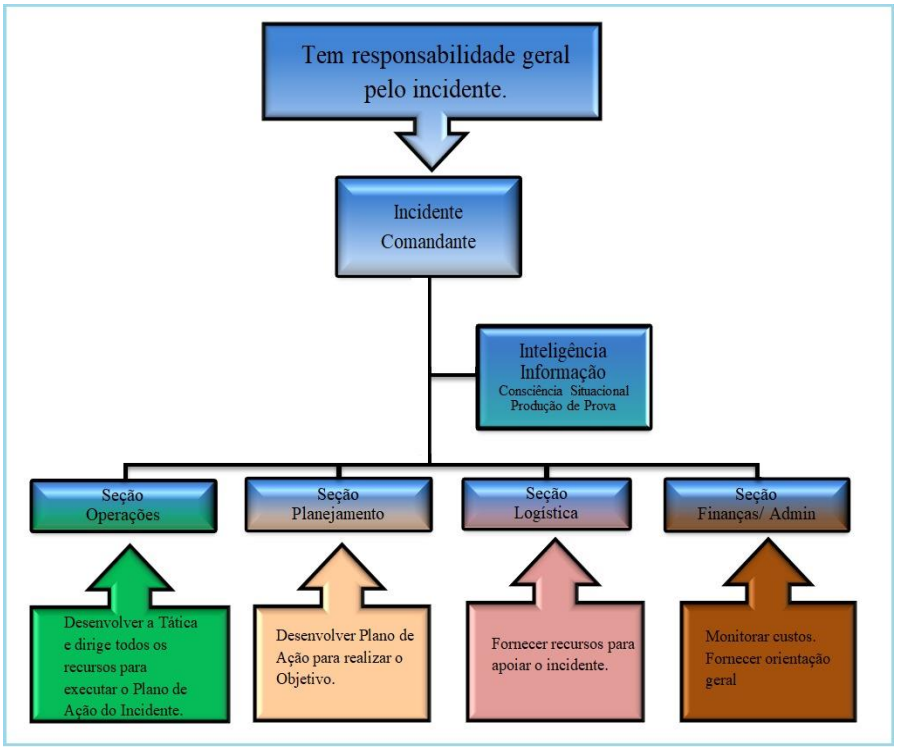
Ao utilizar as melhores práticas de gerenciamento, o ICS ajuda a garantir a segurança dos respondentes e de outros, a realização de objetivos táticos e o uso eficiente de recursos.

Em relação aos benefícios, o ICS atende às necessidades de incidentes de qualquer tipo, tamanho ou complexidade, permitindo que o pessoal de uma variedade de agências se funda rapidamente em uma gestão comum e estruturada, além de fornecer suporte logístico e administrativo ao pessoal operacional, outrossim, é rentável e evita duplicação de esforços.

Para sua implantação, o ICS divide-se em cinco áreas funcionais, podendo existir uma sexta área funcional a área de Inteligência/Investigações (NIMS, 2017).

Segue a representação de tais áreas:

Figura 2 -Estrutura ICS- Áreas principais



Fonte: o autor.

O ICS fornece a flexibilidade necessária para ativar e estabelecer rapidamente uma equipe organizacional em torno das funções que precisam ser executadas numa ampla variedade de incidentes críticos, desde a tomada de reféns (incidentes policiais), ou terremoto (incidente natural) ou desastre aéreo (incidente mecânico).

O Comandante do Incidente[8] agora se junta a outros gestores nos vários ramos e divisões do ICS para formar um grupo coeso que conduzirá o evento. Esse fator transformou imediatamente a execução de um incidente crítico em um esforço de equipe e mudou o conceito de que deveria haver apenas "uma pessoa no comando".

Um dos princípios fundamentais do ICS que será visto mais a frente é que o comandante do incidente ativará apenas as seções necessárias para resolução desse incidente crítico específico. Algumas pessoas acreditam erroneamente que, com a chegada ao local de um incidente crítico, é preciso começar a nomear todas as funções do Sistema de Comando de Incidentes, quando na verdade a necessidade vai dimencionar o número e o tamanho da estrutura organizacional do sistema.

[8] Segundo o glossário do NIMS (2017) é o indivíduo responsável pelas atividades de incidentes no local, incluindo o desenvolvimento de objetivos de incidentes e pedidos e liberação de recursos. O Comandante do Incidente tem autoridade geral e responsabilidade pela realização de operações de incidentes.

O Comandante do incidente analisará a complexidade inicial da situação e determinará quais das áreas funcionais o ICS precisará e quantas profissionais precisarão ser colocados em cada uma dessas áreas, definindo os objetivos, as estratégias e as prioridades do incidente, e este tem responsabilidade sobre todo o evento.

A área de operações fornece a forma de realizar a coordenação, a implementação da resposta tática, a execução do controle e a avaliação de todas as missões, ou seja, é uma série de ações destinadas a promover progressivamente o cumprimento dos objetivos estratégicos.

Na sequência o planejamento que coleta, avalia e divulga informações operacionais relacionadas ao incidente e para a preparação de um plano de ação. Esta também mantém informações sobre a situação atual e prevista e sobre o *status* dos recursos atribuídos ao incidente.

A área de logística é responsável pelo fornecimento de recursos e outros serviços para suportar o gerenciamento de incidentes. Também pode ser estabelecida uma área de finanças/administração quando serviços financeiros e/ou administrativos.

A área de inteligência por sua vez, terá o dever de fonecer informações precisas e oportunas ao comandante. É a responsável pela coleta, registro, avaliação e disseminação de todas as informações pertinentes ao incidente.

2.3 Princípios e Características do Sistema de Comando de Incidentes

O Sistema nacional de gerenciamento de incidentes Americano é composto de três princípios orientadores que servem de base para uma gestão de incidentes para estabilizar o incidente, salvar vidas, proteger os bens patrimoniais e meio ambiente prescrito no NIMS (2017)[9] conforme segue:

> **Flexibilidade**
> Os componentes NIMS são adaptáveis a qualquer situação, desde eventos especiais planejados até incidentes locais de rotina a incidentes envolvendo ajuda mútua interestadual ou assistência federal. Alguns incidentes precisam de coordenação multi-agência, multi-jurisdicional e / ou multidisciplinar. A flexibilidade permite que o NIMS seja escalável e, portanto, aplicável para incidentes que variam amplamente em termos de risco, geografia, demografia, clima, cultura e autoridades organizacionais.
> **Unidade de esforço**

[9] Disponível em https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_nims_doctrine-2017.pdf. Acesso em 20 set. 2021.

> Unidade de esforço significa coordenar atividades entre várias organizações para alcançar objetivos comuns. A unidade de esforço permite que as organizações com responsabilidades jurisdicionais específicas se apoiem mutuamente enquanto mantêm suas próprias autoridades.
> **Padronização**
> A padronização é essencial para a interoperabilidade entre organizações múltiplas na resposta a incidentes. O NIMS define estruturas organizacionais padrão que melhoram a integração e conectividade entre jurisdições e organizações. O NIMS define práticas padrão que permitem que o pessoal incidente trabalhe em conjunto de forma eficaz e promova a coesão entre as várias organizações envolvidas. NIMS também inclui terminologia comum, que permite uma comunicação eficaz. (grifo nosso)

Além dos princípios orientadores, o sistema nacional pontuou quatorze características fundamentais do Comando de Incidentes, as quais foram aperfeiçoadas e aprimoradas ao longo dos anos baseados em experiências praticas na gestão de inúmeros eventos ocorridos, são elas: (I) terminologia comum, (II) gerenciamento por objetivos, (III) alcance de controlegerenciável, (IV) gestão abrangente de recursos, (V) estabelecimento e transferênciade comando, (VI) cadeia de comando e unidade de comando, (VII) despacho/implantação e prestação de contas, (VIII) organização modular, (IX) planejamento de ação de incidente, (X) instalações e locais do incidente, (XI) comando unificado, (XII) gestão da informação e inteligência, (XIII) comunicação integrada e (XIV) responsabilidade.

- **Terminologia Comum**

Com foco na padronização e eficiência do sistema, o ICS requer o uso de terminologias comuns, como segue:

Funções organizacionais: finanças, logísticas, inteligência, entre outras funções principais e unidades funcionais com a definição e nomeação das responsabilidades para os incidentes.

Descrição de recursos: com o intuito de melhorar a interoperabilidade e evitar nomenclaturas confusas, como por exemplo, o bombeiro atribui um significado para expressão fogo, o policiamento atribui outra (tiro) e o explosivista uma terceira (gatilho para detonação).

Instalações de incidentes: as instalações de gerenciamento de incidentes são designadas usando a terminologia comum como área quente, área vermelha e área controlada.

- **Gerenciamento por objetivos**

Os objetivos que devem ser específicos e mensuráveis, além disso, devem ser comunicados a toda a organização acerca da disponibilidade de recursos para apoiar o incidente, desenvolvendo tarefas, planos, procedimentos e protocolos para vários elementos funcionais no gerenciamento do evento.

- **Alcance de controle gerenciável**

Para garantir uma operação eficaz e eficiente, faz-se necessário a manutenção de um período de controle apropriado de gerenciamento de incidentes. Isso facilita a coordenação, supervisão e comunição entre os subordinados da agência e uma melhor administração de recursos. O tipo de incidente, os riscos, a condição da tarefa, a experiência do supervisor e a comunicação entre as equipes são fatores que influenciam a capacidade de controle gerenciável. A proporção da diretriz é 1 supervisor para 5 operadores, podendo variar.

- **Gestão Abrangente de Recursos**

Os recursos incluem pessoal, equipamento, equipes, suprimentos e instalações. No processo de gestão de recursos inclui manter inventários atualizados e precisos, além de preparados para responder a um incidente.

- **Estabelecimento e transferência de comando**

A jurisdição ou organização com responsabilidade primária pelo incidente designa o indivíduo no local responsável por estabelecer o comando e protocolo para transferência de comando. Quando o comando é transferido, o processo de transferência inclui um briefing que captura informações essenciais para a continuação de operações seguras e efetivas e cienticando todos os agentes envolvidos no incidente.

- **Cadeia de Comando e Unidade de Comando**

A cadeia de comando é uma linha ordenada de autoridade dentro das fileiras da organização de gerenciamento de incidentes. Unidade de comando significa que cada indivíduo tem um supervisor designado a quem ele se reporta na cena do incidente. Isso explica a familiaridade de relacionamentos de relatórios e diminiu conflitos causados por múltiplas diretivas divergentes, permitindo que a liderança em todos os níveis caminhe eficazmente o agente sob sua supervisão.

- **Despacho/implantação e Prestação de contas**

Em qualquer incidente, os recursos devem ser implantados quando as autoridades apropriadas solicitarem e enviá-los através de sistemas de gerenciamento de recursos estabelecidos. Os recursos que as autoridades não implantarem espontaneamente a fim de evitar ficarem sobrecarregadas os destinatários.

- **Organização Modular**

Fundamenda-se no ambiente de risco criado pelo incidente, sendo desenvolvido de forma modular e descendente. Com base no tamanho, complexidade e ambiente de perigo de um

incidente. Os objetivos do incidente determinam o tamanho da organização. Somente funções e cargos necessários serão preenchidos.

- **Planejamento de Ação de Incidente**

O planejamento coordenado de ações de incidentes cria um plano de ação de incidente conciso e coerente, no qual especifica os objetivos, táticas e atribuições do incidente para atividades operacionais e de suporte a serem concluidas.

Todo incidente deve ter um plano de ação, não precisando ser escrito e abrange um periodo de tempo especifico denominado “periodo operacional”.

- **Instalações e locais do incidente**

Dependendo do tamanho e da complexidade do incidente, o Comando estabelece instalações de suporte para uma variedade de propósitos e direciona sua identificação e localização com base no incidente. As instalações típicas incluem o Posto de Comando de Incidentes (ICP), base de incidentes, áreas de preparação, acampamentos, áreas de triagem de vítimas em massa, pontos de distribuição e abrigos de emergência.

- **Comando Unificado**

Estabelecido quando nenhuma jurisdição, agência ou organização tem autoridade primária e/ou os recursos para gerenciar um incidente por conta própria. Gerencia o incidente por objetivos aprovados em conjunto.

- **Gestão da Informação e Inteligência**

A organização de gerenciamento de incidentes estabelece um processo para reunir, analisar, avaliar, compartilhar e gerenciar informações e inteligência relacionadas aos incidentes. O processo inclui a identificação de elementos essenciais de informação (EEI) para garantir que o pessoal reúna os dados mais precisos e apropriados, traduza-os em informações úteis e comunique-os a quem interessa.

- **Comunicações integradas**

Apresentado como uma das principais dificuldades no gerenciamento de incidentes, a comunicação integrada fornece a possibilidade de consciência situacional para os tomadores de decisão e compartilhamento de informações entre todos os envolvidos no processo dos incidentes. Tanto o planejamento prévio (plano de comunicação comum), como o realizado durante um incidente, inclui equipamentos, sistemas e processos e sistemas de comunicação interoperáveis para obter comunicações integradas de imagens, voz e dados.

- **Responsabilidade**

A responsabilização efetiva em todos os níveis de competência e dentro das áreas funcionais individuais durante as operações de incidentes é essencial. Para esse fim, todos os respondentes, independentemente do órgão a que pertencem, devem se reportar ao Comandante do Incidente para receber atribuição, de acordo com sua especialidade profissional ou competência funcional.

3.1 Apontamentos críticos ao Sistema de Comando de Incidentes

Alguns críticos alegam que o sistema foi projetado para incidentes de Bombeiros, os quais não lidam com conflitos policiais (definidos como qualquer situação em que haja um confronto irreconciliável entre vontades opostas)[10].

Outro ponto a considerar que o SCI embora seja útil no gerenciamento de algumas fases de um incidente crítico, ele pode não funcionar bem nos estágios iniciais de um evento extremo e novo (MOODY, 2010).

O "momento do caos" pode ser definido como aquele em que ocorre a quebra da ordem pública de forma violenta e abrupta, com perspectiva real e iminente de resultados letais ou danos graves. Seus efeitos podem se seguir, mesmo sem restrição espacial, devido às características do incidente, destacando-se a forma confusa, desordenada, com poucas informações e escassez de recursos (RACORTI, 2019).

Em seu artigo Renaud (2010)[11] define "o momento do caos":

> Lembre-se das torres gêmeas durante as primeiras horas da manhã de 11 de setembro. Uma manhã regida pela normalidade dos assuntos cotidianos (ordem) foi repentinamente e violentamente se transformou em uma cena de morte angustiante e terminalidadesem precedentes desordem (caos). O objetivo do mundo naquele dia era acabar com o caos e voltar a qualquer semelhança de normalidade que pudesse ser encontrada. A conquista desteobjetivo estava diretamente sobre os ombros dos homens e mulheres que chegaram nacenanaquelas primeiras horas cruciais via viatura policial, caminhão de bombeiros ou viatura de bombeiros. Para eles caíram na tarefa de quebrar os agentes, criando esse caos e dobrandoelementos divergentes e concorrentes à sua vontade e direção para que a ordem pudesseeventualmente ser restaurada (tradução nossa)

Cynthia Renaud[12] (2010, p. 52) ainda esclarece que:

[10] Field Command Charles "Sid" Heal Sid Healjan. de 2012 Lantern Books

[11] Fazendo sentido à beira do caos: a estrutura para uma resposta inicial eficaz esforços para incidentes de grande escala Renaud, Cynthia E. Monterey, Califórnia. Escola Naval de Pós-Graduação

> (...) o sistema fornece uma excelente estrutura e linguagem padrão que ajuda a combinar vários grupos de trabalho em uma entidade coesa. As listas de verificação oferecidas no SCI são indispensáveis para ordenar elementos e unidades para evitar duplicação, manter rastreamento consistente e criar um ambiente de comunicação para que todas as partes possam ver claramente quais ações de resposta e recuperação estão ocorrendo e em quais localizações. Mas as listas de verificação não fornecem respostas para todas as situações, mas enfatiza que existem períodos de tempo tão únicos, tão massivos, tão traumatizantes e talvez mesmo assim incompreensível que ninguém tenha visto algo parecido. (tradução nossa).

3.2 Vencer o momento do Caos

Os desafios para o primeiro interventor[13] que atua na fase inicial da emergência normalmente no caos, envolvem questões de morte iminente, pessoas gravemente feridas, problemas na liderança, incapacidade de reagir a um grande número de situações confusas, informações desencontradas e conflitantes, ambiente ruidoso, análise de prioridades, tempo necessário à adoção e execução de medidas. O processo decisório acarretará consequências exitosas ou fracassadas. (RACORTI, 2019).

Devemos iniciar nossa gestão de esforços alicerçandos nas ações fundadas em princípios das ciências policiais, originárias dos ensinamentos e da experiência do Barão Antoniene-Henri Jomini[14] (HENRI, 1779-1869), que escreveu os nove princípios da guerra, os quais foram adptados e aperfeiçoados pelo do Major General britânico J.F.C. Fuller que foram refinados para as ciências policiais e alicerçando as táticas nos momentos iniciais dos incidentes críticos.

Os nove princípios (manobra, segurança, objetivo, simplicidade, ofensiva,massa, unidade de comando, surpresa e economia de esforço) estão presentes em todas as situações táticas, equivalente ao alfabeto para a leitura das ciências táticas[15] (SID, 2012) e são partes de ensinamentos muito mais amplos do que procedimentos e doutrinas.

Por meio dos princípios das ciências táticas, seremos capazes de compreender e interpretar os conceitos e, assim, tomar decisões mais acertadas.

---

[12] Presidente da Associação Internacional dos Chefes de Polícia.

[13] É o primeiro agente a tomar conhecimento do incidente crítico e também o primeiro a atuar de forma a buscar a resolução do incidente ou a mitigação dos seus efeitos.

[14] Disponível em https://www.revistamilitar.pt/artigo/728. Acesso em 24 set. 2021.

[15] É o corpo sistematizado de conhecimento que cobre os princípios e doutrinas associadas às operações táticas e respostas de emergência. Ele reconcilia o conhecimento científico com fins práticos. Ao contrário das ciências "pesadas", como química, física e matemática, a ciência tática se assemelha mais às ciências "suaves", como economia, sociologia e antropologia. Isso ocorre porque as verdades científicas não podem ser determinadas com uma certeza absoluta, mas, em vez disso, são limitadas a uma gama de probabilidades prováveis.

Segundo Heal (2012) os nove princípios desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de planos táticos e revolucionaram as maneiras pelas quais o pessoal e equipamentos são utilizados e implantados.

Baseado nos princípios, com a chegada ao local os primeiros interventores devem focar nas seguintes ações iniciais: evitar a perda de vidas ou lesão corporal grave (objetivo primário), determinar a resposta/recursos que são obrigados para o incidente (justificativa/massa/economia da força), conter o incidente (evitar expansão/controle manobrabilidade/simplicidade "Economia da Força"), isolar o evento (evitar intrusão/simplicidade “diminuir Surpresa”), evacuar todas as partes não envolvidas (simplificar o problema, eliminar variáveis desconhecidas/diminuir Surpresa/“Economia da Força”), reunir o responsável e divulgar Inteligência e informações (buscar a clareza essencial para o planejamento & adaptação/Unidade de Comando”), reunir e proteger todos os materiais para produção de prova (batalha futura/validação/essencial e escrutínio interno ou externo, “Segurança”) melhorar o desempenho/“Economia da Força”), por fim, estabelecer o ICS e desenvolver planos de ação (Manobra).

Após é importante compreender que tipo de incidente crítico está enfrentando, reconhecendo o problema e aplicando a fórmula para resolvê-lo.

Reunaud (2010, p. 89) deixa claro que o que realmente determina o sucesso final de um comandante de incidentes é restaurar a ordem e a eficiência com que ele pode entender o que está acontecendo no caos para então determinar um curso de ação.

> O que aconteceu aqui? O que eu nunca vi antes? O que é completamente estranho para mim? O que eu vi antes? O que é familiar para mim? O que eu sei? O que eu preciso saber?
> Assim que essas perguntas forem respondidas, o comandante do incidente poderá considerar: O que eu quero fazer? O que eu tenho que fazer? O que eu posso fazer? O que estou tentando realizar aqui?

Depois de respondido as perguntas, aplicam-se os procedimentos necessários para a solução do incidente, como por exemplo, atirador ativo, reféns, terrorismos entre outros.

Alguns incidentes podem ser aplicados diversos procedimentos, como por exemplo, um incidente de atirador ativo, que migrou para um incidente com refém e em seguida para um suicídio.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análises e debates sobre o tema, conclui-se que há a necessidade de implementar no Brasil o Sistema de Comando de Incidentes nos mesmos moldes do que fora implementado nos Estados Unidos a fim de padronizar a atuação de multiagencias numa gestão de esforço única.

O Sistema pode ser aplicado em qualquer tipo de incidente, seja qual for a complexidade para prevenir, proteger, responder, recuperar e mitigar os efeitos dos incidentes para preservação devidas, dos bens patrimoniais e do meio ambiente, alem da otimização de recursos.

Com base nisso, é passível de ser aplicado e compreendido pelos operadores que estão no *front*, a partir do conhecimento do funcionamento do Sistema, estando apto à aplicá-lo ao incidente

As criticas referente a sua implemetação seria em compreender em qual momento deve-se estruturar o sistema de comando de incidentes, principalmente nos eventos críticos, admitindo que existe o momento do caos.

O Sistema de Comando de Incidente deve se expandir para incluir os momentos iniciais dos incidentes críticos, discutindo o problema em questão e buscando uma maneira de ensinar os primeiros interventores as habilidades necessárias para vencer o caos.

Há que se buscar ainda preencher as lacunas que envolvem os primeiros interventores nos momentos iniciais dos incidentes criticos e que grande parte do trabalho inicial será responsabilidade da "polícia comum", não de equipes especializadas, que devem ser treinados, equipadas com técnicas, táticas e procedimentos, como têm sido na Europa, nos EUA e em Israel, para fornecer policiamento de "espectro total".

Quando ocorrer um incidente complexo os primeiros interventores ao chegarem ao ambiente aos sons de tiros, gritos ou pessoas mortalmente feridas, num ambiente de fragilidade, não linear e incompreensivel, irão mudar a mentalidade de patrulhamento ostensivo preventivo para uma rápida capacidade de pronta resposta.

É fundamental que a liderança de Segurança Pública do país, reavalie continuamente o ambiente operacional e estimule estudos, pesquisas e atualização dos protocolos existentes, com uma atuação integrada e implementada por um sistema de rede.

No contexto de incidentes críticos, a coordenação deve ocorrer simultaneamente nos níveis operacional, tático e estratégico e entre agências, a fim de gerenciar a logística, responsabilidade e supervisão de um organizador da camada superior em que se tenha uma

consciência situacional ampla, analisando as informações e auxiliando a camada tática operacional com uma imagem operacional comum, com total liberdade de atuação na camada inferior até a estabilização do incidente momento que será estabelecido o Sistema Comando de incidentes.

REFERÊNCIAS

ADAM ELKUS, John P. Sullivan. Prevenindo outra Mumbai. 2009, v. 2, 6. ed.

ANKLAM, Patti. Rede. Um guia prático para criar e manter redes no Trabalho e no Mundo.Oxford, Reino Unido: Elsevier Inc., 2007.

ANKLAM, Patti. “Por que o NIMS e o ICS são a resposta única para todos os casos significativos Incidentes nacionais?” Homeland Security Watch (2010): np Web. 6 de julho 2010.

Apostila. Em parceria com o Departamento de Policia de San Marco, Texas com universidade Estadual do Texas, 2015.

Associação Nacional de Oficiais Táticos. Normas da SWAT para a aplicação da lei Agências. NTOA: 2008.

BERNARDINO, Tenente-coronel Luís Manuel Brás. A Arte da Guerra JOMINI, Antoine Henri (1779-1869). Conceitos Actuais da estratégia Militar de Jomini. Disponível em: https://www.revistamilitar.pt/artigo/72 8. Acesso em: 05 set. 2021.

BIGLEY, Gregory A; ROBERTS, Karlene H.“O Sistema de Comando de Incidentes: Organização de alta confiabilidade para ambientes de tarefa complexos e voláteis”. The Academy of Management Journal44.6 (2001): 1281–1299.

BOIN, Arjen, et al. The Politics of Crisis Management.LiderançaPública Sob Pressão.Nova York: Cambridge University Press, 2005.

BOIN. Mentes reais, mundos possíveis. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

BUCK, Dick A., AGUIRRE, Joseph E. Trainor e Benigno E. “Uma Avaliação Crítica do Sistema de Comando de Incidentes e NIMS.” Journal of Homeland Securityand Emergency Management3.3 (2006): 1–27.

CASCIO, J. Facingthe Age of Chaos. We are in an age of chaos, anera that… by Jamais Cascio Medium. Disponível em: https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d. Acesso em: 17 mar. 2021.

CINTRA, Cláudio Roério Ulhoa (Org.). et. al. Gestão de incidentes em segurança pública: artigos de ciências policiais e treinamentos de ações corretivas. São Paulo: Biografia, 2020.

CLAUSEWITZ, Carl Von. Na guerra. Trans. Michael Howard e Peter Paret. Novo Jersey: Princeton University Press, 1976.

CREED, Patrick; NEWMAN, Rick. Firefight: Por dentro da batalha para salvar o Pentágono em 11 de setembro. Nova York: Random House, 2008.

DAVIS, Paul K. e Brian Michael JENKINS. Dissuasão e influência em Contraterrorismo. Um componente da guerra contra a Al Qaeda. RAND, 2002.

Departamento de Polícia de Oklahoma City. Relatório pós-ação: Alfred P. Murrah Incidente de bomba em edifício federal. Np, 1995. Disponível em: https://oklahoma.gov/content/dam/ok/en/oem/documents/bombing-after-action-report.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

GROSSMAN, Dave.On Combat. Millstadt, IL: PPCT Research Publications, 2004.

JING, Dao. Trans. Roger T. Ames e David L. Hall.Nova York: Ballantine, 2003.

KANE, Tenente John. O Incidente Crítico Manual de Resposta para Supervisores e Gerentes da Policia de Sacramento. Manual. 2010. 2 ver. Participação Department Of Home Land Security U.S.

KLEIN, Gary. “A Recognition-Primed Decision (RPD) of Rapid Decision Making.” Tomada de decisão em ação: modelos e métodos. Eds.GA Klein, J.

KLEIN, Gary.Fontes de poder: como as pessoas tomam decisões. Massachusetts: Instituto de Tecnologia de Massachussetts, 1998.

NIMS. Disponível em: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_nims_doctrine-2017.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

NORTON, Travis. Erros de aplicação da lei primária durante o crítico inicial resposta a incidentes e cronograma destes eventos anatomia dos primeiros 60. 2018. Tese Apresentado à Escola de Criminologia, Justiça Criminal e Gestão de Emergências CaliforniaStateUniversity, Long Beach. 2018.

RACORTI, Valmor Saraiva. Proposta estratégica para atualização, difusão e emprego da doutrina de Gerenciamento de Incidentes na Polícia Militar do Estado de São Paulo. 2019. 193 f. Tese (Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública). Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo. 2019.

RAZA, Salvador. Metodologia de avaliação de conflitos e análise de políticas para os setores de Segurança e Defesa. Revista Defesa e Segurança, 2016.

Relatório do Governador Bill Owens. Comissão de Revisão da Columbina Hon. William H. Erickson, presidente MAY 2001. Relatório. Publicado no site: http://www.state.co.us.

RENAUD, Cynthia E. Fazendo sentido à beira do caos: aestrutura para uma resposta inicial eficazesforços para incidentes de grande escala.123 f. Tese (Doutorado) da Escola Naval de Pós-Graduação. Monterey, Califórnia. 2010.

RIPLEY, Amanda.O impensável: quem sobrevive quando ocorre um desastre – e Por que. Nova York: Crown, 2008.

SID, Charles. Doutrina Sadia. A Tactical Primer. Nova York: Lantern Books, 2012.

SID, Charles. Heal Sid Healjan. Field Command.de 2012. Lantern Books.

SOUZA, Wanderley Mascarenhas. et. al. Sistema gerenciamento de incidentes e crises e a ameaça do atirador ativo: atualizando a doutrina. São Paulo: Ícone, 2020.

W. Michael Phibbs, MHR e Michael A. Snawder. Abraçando o Sistema. Disponível em: https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/embracing-the-incident-command-system-above-and-beyond-theory. Acesso em: 05 set. 2021.