

REFLEXÕES SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E FORÇAS ARMADAS: O EXEMPLO DA TRAGÉ- DIA DA BOATE KISS DE SANTA MARIA/RS

GABRIELA SCHNEIDER
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
SANTA MARIA, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL
SCHD.GABRIELA@GMAIL.COM

IGOR CASTELLANO DA SILVA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
SANTA MARIA, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL
IGOR.CASTELLANO@GMAIL.COM

REFLEXÕES SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E FORÇAS ARMADAS: O EXEMPLO DA TRAGÉDIA DA BOATE KISS DE SANTA MARIA/RS

Resumo: A atuação recorrente das Forças Armadas na seara da segurança pública no Brasil contemporâneo tem chamado atenção nos últimos anos, sobretudo por não ser responsabilidade constitucional originária das FA atuar nesse âmbito. O presente artigo visa compreender o contexto que envolve o papel de atuação das Forças Armadas no Brasil em casos de operações de Garantia da Lei e da Ordem e de tragédias sociais e situações de calamidade pública, trazendo como exemplo o caso específico do incêndio ocorrido na Boate Kiss em Santa Maria/RS. Além disso, prospectamos a importância de se compreender a segurança pública a partir de um enfoque amplo e preventivo e não somente repressivo de efeitos paliativos.

Palavras-chave: Segurança Pública, Forças Armadas, Boate Kiss.

REFLEXIONES SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA Y FUERZAS ARMADAS: EL EJEMPLO DE LA TRAGEDIA DE LA BOATE KISS DE SANTA MARIA/RS

Resumen: La actuación recurrente de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en el Brasil contemporáneo ha llamado atención en el últimos años, sobre todo por no ser de responsabilidad constitucional de las FA actuar en ese ámbito. El presente artículo pretende comprender el contexto que involucra el papel de actuación de las Fuerzas Armadas en Brasil en casos de operaciones de Garantía de la Ley y de la Orden y de tragedias sociales y situaciones de calamidad pública, trayendo como ejemplo el caso específico del incendio ocurrido en la Boate Kiss em Santa Maria/RS. Además, se prospecta la importancia de comprender la seguridad pública a partir de un enfoque amplio y preventivo y no sólo represivo con efectos paliativos.

Palabras clave: Seguridad Pública, Fuerzas Armadas, Boate Kiss.

REFLECTIONS ON PUBLIC SECURITY AND ARMED FORCES: THE EXAMPLE OF THE TRAGEDY OF THE NIGHTCLUB KISS OF SANTA MARIA/RS

Abstract: The recurrent performance of the Armed Forces in the area of public security has attracted attention, especially since it is not the FAs' constitutional responsibility to act in this area. The present article aims to understand the context that involves the role of the Armed Forces in Brazil in cases of Law and Order Guarantee operations and social tragedies and situations

of public calamity, bringing as an example the specific case of the tragedy occurred in the Nightclub Kiss in Santa Maria/RS. In addition, this work investigated the importance of understanding public security from a broad and preventive approach, and not only repressive with palliative effects. Keywords: Public Security, Armed Forces, Kiss Nightclub.

1 INTRODUÇÃO

A tragédia da Boate Kiss em Santa Maria, Rio Grande do Sul, ocorrida em 27 de janeiro de 2013, deixará eternas marcas naqueles que de alguma forma se envolveram nos trabalhos de resgate às vítimas do incêndio. Passados anos do episódio e superados traumas pessoais e profissionais, diversas reflexões são importantes para compreender distintos papéis desempenhados pelos envolvidos na ocasião. Entre elas, destacamos a atuação das Forças Armadas (FA) no auxílio ao resgate das vítimas do incêndio.

No Brasil, as FA têm comumente adentrado ao setor de segurança pública, seja pela recorrente atuação em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), seja pela atuação e auxílios prestados às forças de segurança (entre elas os bombeiros militares, especialmente quando vinculados à Defesa Civil) em casos de calamidade pública e tragédias sociais. Ambos os casos revelam uma expansão da atuação constitucional originária das FA, que se dedicam à defesa da soberania nacional e à garantia dos poderes constitucionais. A atuação das FA nestas searas paralelas desvia o debate e aperfeiçoamento das capacidades do Estado para a qualificação das forças de segurança pública tradicionais.

No que tange a casos de tragédias e calamidades públicas, as FA têm atuado de forma rápida e eficiente. No entanto, nessas situações, assim como em operações de GLO, a atuação é geralmente reativa, ou seja, posterior a determinado episódio fatídico, produzindo efeitos apenas paliativos. Muitas tragédias, especialmente as que não estão vinculadas aos desastres naturais, poderiam ser evitadas se houvesse capacitação, treinamento e qualidade na atuação, especialmente preventiva, das forças de segurança pública.

O presente estudo busca compreender de modo geral o contexto que envolve o papel de atuação das FA no Brasil em casos de operações de GLO e de tragédias sociais e situações de calamidade pública. Trazemos como exemplo o caso específico do incêndio ocorrido na Boate Kiss em Santa Maria/RS. Para tanto, o trabalho divide-se em duas sessões principais. A primei-

ra seção apresenta uma reflexão introdutória sobre segurança pública no Brasil, destacando o debate conceitual e as fronteiras fluídas de sua definição. Discutimos também as particularidades da securitização da segurança pública no Brasil contemporâneo. Este processo discursivo tem justificado a atuação das FA na segurança pública, embora elas não possuam atribuições originárias nessa esfera. A segunda seção descreve justamente as atribuições originárias e subsidiárias das FA e pontua as suas competências nas operações de GLO e nos casos de calamidade pública e tragédias. Tendo em vista a relevância e os limites dessa atuação, refletimos sobre a necessidade de a segurança pública ser reestruturada como um todo, com forte aprimoramento, treinamento e inteligência de seus agentes originários e qualificação das capacidades de suas instituições.

2 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DEBATE CONCEITUAL, IDENTIFICAÇÃO DE AGENTES E SECURITIZAÇÃO

Segurança pública tem sido tema de constante debate no país, em âmbito social e acadêmico. A amplitude da temática possibilita que diversas áreas do conhecimento discutam nos mais diversos enfoques, entre eles, sociológico, jurídico, midiático e de defesa. Uma problemática específica chama atenção nos últimos anos: o uso recorrente das FA em ações de segurança pública, especialmente nas operações de GLO e em casos de auxílio à Defesa Civil. A presente seção reflete sobre o que se compreende por segurança pública no Brasil democrático, seus principais órgãos e os agentes responsáveis por distintas atribuições. Avaliamos também o intenso processo de securitização que justifica uso recorrente das FA em matérias de segurança pública.

No período anterior à redemocratização brasileira, mais especificamente durante o regime ditatorial civil-militar (1964-1985), a perspectiva de segurança predominante era a Doutrina da Segurança Nacional (DSN). Tal concepção, formulada na Escola Superior de Guerra, fundava-se na lógica “*de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem*” (FREIRE, 2009, p. 50). Ameaças à segurança nacional eram tudo aquilo que atentava contra o Estado e seus interesses nacionais. Externamente, a DSN destacava a ameaça hemisférica do comunismo, no contexto do alinhamento brasileiro ao bloco Ocidental durante a Guerra Fria. Contudo, o conceito de segurança nacional ocultava

a existência de fraturas internas à nação. Assim, como no caso de outros países do Terceiro Mundo, as prioridades de segurança eram claramente destinadas à supressão de ameaças internas à integridade do regime (AYOOB, 1991, 1995, 2011; AZAR e MOON, 1988). Qualquer indivíduo ou grupo social percebido como contrário à ordem vigente era considerado uma ameaça em potencial.

As respostas do Estado eram eminentemente repressivas, sobretudo por meio das FA e de órgãos especiais criados para este fim específico, como por exemplo o Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) (FREIRE, 2009, p. 51). Neste período, as ameaças e os inimigos eram definidos de acordo com os interesses de quem estava no poder e as medidas repressivas adotadas para assegurar um programa de segurança autoritário, com o uso das FA e outros órgãos, eram justificadas na manutenção da ordem pública.

O termo segurança pública, por sua vez, foi especialmente adotado com a redemocratização, sobretudo com a Constituição Federal de 1988. Na CF de 1988, segurança pública ocupa um capítulo específico no título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. O capítulo informa que a segurança pública é dever do Estado, além de ser direito e responsabilidade de todos. Ao suceder um ambiente no qual as FA detinham a preferência da preservação da ordem, o constituinte fez questão de ressaltar a diferenciação dos papéis institucionais das polícias (voltada à supressão da violência no âmbito interno do país) e das FA (voltadas sobretudo a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território) (FREIRE, 2009, p. 51). Houve, portanto, uma diferenciação entre segurança nacional e segurança pública que antes não existia. O artigo 144 da CF não apresentou, contudo, um conceito objetivo de segurança pública, apenas especificou os órgãos encarregados de preservar a ordem pública interna, a incolumidade das pessoas e o patrimônio. Eles são a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares.

Dada a indefinição conceitual de segurança pública na CF, alguns autores sustentam que ela está intimamente conectada ao conceito de ordem pública, fato este que é amplamente discutido, pois o termo é passível de diversas interpretações (SILVA, 2009; LAZZARINI, 1995). Isto acaba por permitir que segurança se torne até mesmo “*algo fora do previsto na Constituição Federal para residir em zona cinzenta, mesmo dentro do ordenamento*” (LIMA, SILVA

e OLIVEIRA, 2013, p. 80). A situação indefinida autoriza o uso do termo segurança pública de forma análoga ao de segurança nacional, conforme uso durante o período ditatorial civil-militar brasileiro. De acordo com um estudo minucioso feito por Lima, Silva e Oliveira (2013), não é possível encontrar na legislação, jurisprudência ou na literatura brasileira uma definição clara dos limites e significados do conceito de segurança pública. Ou seja, “é na prática cotidiana que eles são utilizados para legitimar e justificar posições e ações” (LIMA, SINHORETTO e BUENO, 2015, p. 126; LIMA, SILVA e OLIVEIRA, 2013)¹.

A despeito do problema da indefinição legal sobre diferentes conceitos de segurança, a literatura nacional mantém-se sobretudo descritiva. Pesquisadores da área de segurança pública têm evitado a produção teórica e analítica sobre as causas e os processos políticos envolvidos no direcionamento do conceito para um ou outro significado. Não obstante, a contribuição teórica de décadas dos Estudos de Segurança Internacional pode auxiliar a compreensão sobre como prioridades e enfoques específicos são estabelecidos. A teoria da securitização, cunhada a partir dos Estudos de Segurança Internacional, por exemplo, traz a ideia de que por meio do discurso, do “ato de fala”, agentes do Estado transformam determinados assuntos em matéria de segurança. Neste caso, importa menos se a ameaça é real e crível. A condição suficiente para a securitização bem-sucedida é o convencimento da opinião pública sobre determinado tema específico ser uma ameaça relevante à sobrevivência de algum objeto (nação, ordem pública, regime, grupos sociais, etc). A ação, portanto, deve ser “reconhecida socialmente como uma ameaça à segurança” (TANNO, 2003, pp. 57-58). Mais importante, a transformação de um tema em assunto de segurança autoriza o uso de medidas extraordinárias e ações coercitivas como solução para a

1 Além disso, em alguns estudos o termo segurança pública vem sendo substituído por concepções mais modernas, que a pensam em termos de “políticas públicas de segurança”, “segurança humana”, “segurança cidadã” ou mesmo “segurança de direitos” (FREIRE, 2009; LEEDS, 2013; TAVARES DOS SANTOS, 2004, etc.). O objetivo de uma nova nomenclatura seria “ultrapassar, conceitual e ideologicamente, as concepções vigentes, repressiva e policialesca, de segurança pública” (ANDRADE, 2013, p. 343). Entretanto, os conhecimentos da área, em termos de política pública cidadã, são incipientes. Pensar a segurança pública no que diz respeito a “práticas democráticas de controle social”, ou em termos de políticas públicas, é uma abordagem recente, praticamente do século XXI (SANTOS, online, 2018).

supressão de determinada ameaça (WÆVER et al, 1998).

Para que a ação seja reconhecida e legitimada socialmente, a mídia assume especial relevância. A cultura da mídia, entre elas a televisiva, que possui o foco na grande audiência, ajuda a “*modelar a visão prevalecente de mundo e os valores mais profundos: define o que é considerado bom ou mau, positivo ou negativo, moral ou imoral*” (KELLNER, 2001, p. 9). A “*formação da agenda pública*” é apontada como uma das funções mais importantes desempenhadas pela mídia, pois por mais que “*a imprensa não diga como nós devemos pensar, ela nos diz sobre o que nós devemos pensar*” (MIGUEL, 2007, p. 408). A agenda criada pela imprensa possui grande influência nos tomadores de decisões públicas, pois muitos políticos ou governantes, por exemplo, acabam ampliando a sua preocupação em relação a determinado assunto. De fato, “*o caráter de produtora da agenda pública concede à mídia um papel central no jogo político*” (MIGUEL, 2007, p. 409) e exerce papel fundamental na opinião e nas escolhas (sociais, políticas, econômicas) de seus receptores.

Neste aspecto, é também possível pensar a mídia a partir da Teoria da Miatização. Isto, pois, apesar dos estudos das mudanças estruturais nas relações entre mídia, opinião pública e política continuar sendo grande parte da agenda da teoria da miatização contemporânea, a teoria de miatização

aponta para um importante desenvolvimento adicional, mais especificamente que as mídias, como estruturas, ou seja, práticas institucionalizadas, conseguiram impulso próprio, o que cada vez mais influencia outras esferas sociais. (HJARVARD, 2014, p. 26).

O processo de construção de agendas e prioridades da segurança pública no Brasil contemporâneo se encaixa de modo coerente na teoria da securitização. A crença da população no imediatismo de soluções pontuais, especialmente influenciada pela mídia, acaba abrindo espaço para medidas consideradas urgentes. Os debates sobre redução da maioria penal, as discussões sobre pena de morte (SOARES, 2006, p. 95), a expansão dos presídios como forma de combate à criminalidade, e, em termos operacionais, as políticas de repressão não qualificadas são exemplos de medidas paliativas cada vez mais populares. Igualmente, a atuação das FA no âmbito da segurança pública tem sido recorrente, seja pelo descrédito das forças de segurança pública, seja por interesses políticos, econômicos ou sociais di-

ver-sos. Como resultado, debates sobre medidas preventivas e de enfoques não repressivo são reservados ao segundo plano. As experiências e práticas preventivas, apesar de existirem, não têm sido adotadas como prioritárias, já que respostas repressivas são consideradas mais evidentes a serem apresentadas como política de segurança (BALLESTEROS, 2014, p. 17).

Considerando o debate conceitual e os desafios institucionais e políticos da definição das fronteiras da área de segurança pública no Brasil contemporâneo, propomos na próxima seção a uma reflexão sobre a necessidade de pensar a segurança pública com maior ênfase em sua estrutura, qualidade e capacidade de órgãos e agentes. Para isso, avaliaremos a recorrente atuação das FA em atividades de segurança pública no Brasil, inclusive no caso da tragédia da Boate Kiss, incêndio ocorrido em Santa Maria/RS, em janeiro de 2013.

3 A ATUAÇÃO RECORRENTE DAS FORÇAS ARMADAS E A NECESSIDADE DE (RE)PENSAR A ESTRUTURA E A QUALIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O EXEMPLO DA TRAGÉDIA DA BOATE KISS

A atuação recorrente das Forças Armadas no âmbito da segurança pública parece ter diminuído o impacto das discussões que envolvem os principais agentes e órgãos de segurança pública constitucionalmente instituídos². O uso recorrente das FA em operações de GLO e em auxílios à Defesa Civil no Brasil contemporâneo, que, como visto, surge a partir de um processo de

2 As competências constitucionais do órgãos de segurança pública encontram-se nos parágrafos e incisos do artigo 144 da CF. A da polícia federal destina-se a 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; 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; exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. A polícia rodoviária e ferroviária federal destinam-se, respectivamente, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais. 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 de competência militares. Já às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; e aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (CF, 1988, artigo 144, 1º ao §6º).

securitização da segurança pública, comporta no mínimo o esclarecimento de dois pontos específicos. Primeiro, cabe elucidar quais são de fato as atribuições originárias e subsidiárias das FA. Segundo, incumbe refletir sobre a importância de a segurança pública ser pensada pelos governantes de forma ampla e preventiva, com vistas a melhorar a estrutura e qualidade dos agentes e órgãos de segurança pública no Brasil e os serviços que por eles devem ser prestados à sociedade. Em ambos os pontos, o caso específico da tragédia da Boate Kiss ocorrido em Santa Maria/RS em fevereiro de 2013, que vitimou 242 pessoas e deixou outras tantas feridas, serve de exemplo prático.

As FA possuem atribuições originárias e subsidiárias. As atribuições originárias encontram-se na Constituição Federal, especificamente no artigo 142, o qual estabelece que

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (CF, artigo 142, 1988)

Para além das atribuições constitucionais (defesa da pátria, garantia dos poderes constitucionais e, quando necessário, da lei e da ordem), as FA possuem atribuições subsidiárias que estão disponibilizadas em lei complementar, mais especificamente na Lei nº 97, de 1999. No tocante às questões que envolvem segurança pública, a lei complementar é clara ao afirmar que a atuação das FA, em operações de GLO deve ocorrer somente após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ou seja, apenas quando as forças originárias de segurança não forem de alguma forma suficientes. A atuação das FA na segurança pública é, portanto, uma exceção. O atual Comandante do Exército, General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas já afirmou inúmeras vezes que os servidores militares do Exército “não gostam de atuar” na esfera da segurança pública e que este não é o papel principal das FA e que inclusive sente-se preocupado com a constante atuação do Exército em operações de GLO nos estados brasileiros (CARTA CAPITAL, 2017, online).

Além das operações de GLO as FA têm sido requisitadas constantemente para prestar auxílio à Defesa Civil, sobretudo em casos de calamidade

pública ou tragédias, com apoio em salvamentos, meios de transporte, material, etc. A lei complementar nº 97/99 também prevê uma atuação subsidiária das FA em cooperar com o desenvolvimento nacional e a Defesa Civil, na forma determinada pelo Presidente da República. Outras regulamentações também estabelecem a atuação das FA quando operam em cooperação à Defesa Civil, tais como a (i) Diretriz Ministerial nº 04, de junho de 2001, e (ii) a Portaria nº 802, de novembro de 2006, emitida pelo Exército Brasileiro (EB) e que tem por finalidade orientar as atividades a serem desenvolvidas pelo EB na coordenação e na execução das ações em apoio às atividades relacionadas com a Defesa Civil.

Diversos exemplos podem ser referidos para exemplificar a atuação subsidiária das FA. No tocante às operações de GLO, desde os anos 1990 é cada vez mais frequente a atuação das FA. Destacam-se operações de pacificação de morros e favelas (violência urbana), estabilização da normalidade em razão de greve de policiais, segurança de grandes eventos (entre eles, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20), em 2012; a Copa das Confederações da FIFA e a visita do Papa Francisco a Aparecida (SP) e ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; a Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos Rio 2016), segurança e garantia de votação e eleição e outros. Conforme estudo desenvolvido pelo Ministério da Defesa, de 1992 a 2017 ocorreram no Brasil cerca de 132 operações de GLO, excluindo-se desse cálculo todas as operações que foram realizadas antes da legislação de 1999 e algumas outras posteriores que se enquadrariam em apoio logístico, de inteligência de Comunicação e de Instrução, Controle e Segurança de Área (CSA), Cumprimentos de Mandado Judicial, Prontidão (condição para ações imediatas de tropas, por exemplo), atuações em faixas de fronteiras (atividades preventivas e repressivas), Exercícios (adestramento de tropas) e Prorrogações (considerada continuidade de operações já deflagradas) (MD, 2017).

No que diz respeito à atuação das FA no auxílio a Defesa Civil existem numerosos exemplos. Além de outras atribuições definidas em lei, a competência para executar atividades de Defesa Civil é constitucionalmente incumbida aos corpos de bombeiros militares, (CF, 1988, artigo 144, §5º), órgão de segurança pública. Nesse âmbito se encaixa o exemplo do incêndio ocorrido na Boate Kiss, no dia 27 de janeiro de 2013, na cidade de Santa Maria, interior do Rio Grande do Sul. O caso teve repercussão nacional e in-

ternacional e abalou a comunidade santa-mariense de forma trágica. Desde os primeiros momentos do incidente atuaram no local, entre outros órgãos, colaboradores e voluntários, o Batalhão de Infantaria da Base Aérea de Santa Maria, com militares da Polícia da Aeronáutica e do Serviço de Salvamento e Combate a Incêndios. Além disso, no mesmo dia a Força Aérea Brasileira (FAB) cedeu avião para transportar médicos do Rio de Janeiro ao local do ocorrido. A atuação das FA na tragédia foi crucial para salvar diversas vidas.

Em nota pública, Celso Amorim, então Ministro da Defesa, colocou as FA à disposição para prestar auxílio contínuo (MD/CELSO AMORIM, Nota 1, 2013). Na mesma data a FAB também emitiu notas. A primeira nota informou que uma aeronave Hércules partiria do Rio de Janeiro, com materiais necessários para expandir a capacidade de leitos da Unidade de Terapia Intensiva (UTI) do Hospital Conceição, em Porto Alegre/RS. A FAB cedeu 15 monitores de sinais vitais, 10 respiradores e 10 sistemas duplos com monitor e respirador, que foram emprestados pela rede pública e estadual do RJ mediante coordenação do Ministério da Saúde (MD/FAB, Nota 2, 2013). Na segunda nota, além de outros auxílios, a FAB colocou à disposição

aeronaves de grande porte (C-130 Hércules), médio porte (C-105 Amazonas e C-97 Brasília), de pequeno porte (C-95 Bandeirante e C-98 Caravan) e cinco helicópteros H-60 Black Hawk para as diversas necessidades que se apresentam como o transporte de equipes de médicos (especialistas, cirurgiões e legistas), o transporte de sobreviventes que necessitam de remoção para outros centros de apoio e o transporte de vítimas fatais para o estado do Rio Grande do Sul e fora deste. (MD/FAB, Nota 3, 2013).

O preparo das FA para atuar em cenários de grandes tragédias e catástrofes no Brasil é inegável. Inclusive, atualmente, é impensável cogitar uma operação da Defesa Civil nestes tipos de episódios sem o auxílio das FA, que possuem estrutura, aeronaves, veículos de carga, grande capacidade estratégica e logística, e militares capacitados para o enfrentamento de condições adversas (OLIVEIRA, 2014, online). Somente no episódio da tragédia da Boate Kiss atuaram aproximadamente 1.400 militares das FA, entre eles, médicos e psicólogos (MD, 2013, online). Destaca-se que “[o] engajamento foi facilitado pelo expressivo número de organizações militares instaladas em Santa Maria, que incluem a 3ª Divisão do Exército e uma base aérea militar” (MD, 2013, online).

O problema surge quando a atuação subsidiária das FA na segurança

pública torna-se regra no Estado brasileiro, quando deveria ser exceção. Os governantes competentes ignoram o prisma da atuação restrita a momentos de necessidade, ou seja, quando *“a ordem pública esteja efetivamente em risco, que deve ser concebida a execução pelas Forças Armadas de ações de segurança”* (BARROSO, 2008, online). A eficácia de ações das FA, especialmente nos casos de auxílio à Defesa Civil, não deveria ocultar preocupações sobre a necessidade de estruturas e capacidades das forças e órgãos de segurança originários para atuar em suas atividades fins com eficácia semelhante.

Especificamente, após a tragédia da Boate Kiss, na cidade de Santa Maria, houve grande repercussão sobre a atuação e capacidade do corpo de bombeiros militar, um dos órgãos da segurança pública constitucionalmente instituído pela Constituição Federal de 1988³. A repercussão situou-se na atuação dos bombeiros responsáveis pela elaboração de planos de prevenção e liberações do estabelecimento onde ocorreu o incêndio. Os bombeiros possuem como atribuições específicas, entre outras, realizar a segurança, a prevenção, a proteção e o combate a incêndios; realizar os serviços de busca, de salvamento e de resgates aéreo, aquático e terrestre no estado; e planejar e implementar as ações de proteção e de Defesa Civil no estado. Posteriormente ao acontecido em Santa Maria, diversas legislações foram aprimoradas e revisitadas com o intuito de buscar maior eficácia nas atribuições dos bombeiros. Uma lei específica foi criada, e apelidada popularmente de “Lei Kiss”. Ela estabeleceu normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no estado do Rio Grande do Sul (lei complementar nº 14.376/2013, atualizada pela lei complementar nº 14.924, em setembro de 2016).

No entanto, para que a prevenção seja efetiva, a estrutura e a qualidade das forças de segurança pública no Brasil precisam ser revistas e aprimoradas. Três das principais organizações que trabalham com segurança pública no país (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Instituto Sou da Paz e Instituto Igarapé) formularam o documento “Agenda de Segurança Pública é Solução”, no qual apresentam propostas concretas para auxiliar na reestru-

3 O Corpo de Bombeiros possui regulamentação específica em cada estado da federação. No Rio Grande do Sul, a competência dos bombeiros atualmente encontra-se no Decreto nº 53.897, de 25 de janeiro de 2018 que regulamenta a Lei complementar nº 14.920 de agosto de 2016, que dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiro Militar.

turação do atual modelo de segurança pública brasileiro. Destacam, entre outras medidas, a criação de um sistema eficiente para gerir a segurança pública, o aumento da efetividade do trabalho policial e a implementação de programas de prevenção (FBSP et al, 2018, p. 4).

Equipar, treinar e aperfeiçoar os órgãos e agentes específicos de segurança pública poderá fazer (i) com que eles possam, com dignidade e presteza, exercer o papel constitucional de agentes de segurança pública, inclusive atuando de forma preventiva e (ii) com que não seja necessário requisitar a atuação das FA de forma rotineira, tendo que retirar destas, inclusive, o foco em suas competências originárias. A efetividade do trabalho policial e a implementação de programas de prevenção na segurança pública, além de treinar e capacitar os agentes, devem ser dois dos objetivos cruciais dos governantes para combater a violência, a criminalidade e também para evitar tragédias de dimensões gigantescas como, por exemplo, a do caso do incêndio da Boate Kiss de Santa Maria/RS.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trágico incêndio ocorrido na Boate Kiss em Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, em janeiro de 2013, suscita até os dias de hoje distintos debates sobre os mais diversos temas. Este trabalho apresentou reflexões que relacionam as respostas preventivas e paliativas ao evento no âmbito da segurança pública do Brasil. Especificamente, destacamos a atuação das FA na tragédia, que possibilitou resposta rápida e eficiente ao evento, mas revelou dilemas sobre as competências e capacidades dos órgãos e agentes de segurança pública no Brasil contemporâneo.

A vinculação recorrente das FA à esfera da segurança pública, seja pela atuação em operações de GLO ou pelos auxílios prestados às forças de segurança (entre elas os bombeiros militares, especialmente quando vinculados à Defesa Civil) em casos de calamidade pública e tragédias sociais, sugere um alargamento de sua atuação constitucional originária. Essa expansão, especialmente nos casos de apoio à Defesa Civil, contribui para que qualificações (pessoal, operacional e material) das forças originárias de segurança pública não sejam consideradas tão relevantes pelo país e estados da federação quanto deveriam. Permanece, assim, o questionamento sobre a razão pela qual as forças originárias de segurança pública não possuem eficácia semelhante às forças de segurança nacional (Marinha, Exército e Aeronáuti-

ca) para cumprir com as suas atribuições fins que são legalmente instituídas.

Além disso, no âmbito de auxílio à Defesa Civil, a atuação das FA tem sido rápida e eficiente, como pode-se perceber no caso específico da Boate Kiss. No entanto, tal eficácia restringe-se geralmente à atuação posterior a determinado episódio fatídico, produzindo efeitos paliativos. Acreditamos que muitas tragédias, especialmente as que não estão vinculadas aos desastres naturais, poderiam ser evitadas se houvesse capacitação, treinamento e qualidade na atuação, especialmente preventiva, das forças originárias de segurança pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. In: **Revista Seqüência** (Florianópolis), n. 67, p. 335-356, dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/seq/n67/13.pdf>. Acesso em 23 mar. 2018.

AYOOB, Mohammed. The Security Problematic of the Third World. **World Politics**, v. 43, n. 02, p. 257-283, 13 Jun 1991.

AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

AYOOB, Mohammed. Regional Security in the Third World. In M. Ayoob (Ed.), **Regional Security in the Third World: Case studies from South East Asia and the Middle East**, pp. 3-32. London: Routledge, 2011.

AZAR, Edward E. e MOON, Chung-In (Org.). **National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats**. College Park: Univ of Maryland CIDCM, 1988.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, pp. 6-22 Fev/Mar, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Atuação das Forças Armadas em segurança tem de ser excepcional. In: **Revista Consultor Jurídico**, online, 2008. Disponível em https://www.conjur.com.br/2008-jun-26/atuacao_forcas_armadas_excepcional?pagina=15. Acesso em 03 nov. 2018.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARTA CAPITAL. **Atuação na segurança pública incomoda militares**. Por Sergio Lirio. Publicada em 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/atuacao-na-seguranca-publica-incomoda-os-militares>. Acesso em 02 nov. 2018.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública; ISP - Instituto Sou da Paz; II - Instituto

Igarapé. **Agenda Segurança Pública é Solução**, 2018. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/agenda-seguranca-publica-e-solucao/>. Acesso em 10 ago. de 2018.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. In: **Revista AURORA**, ano III, número 5, pp.49-58, dez. de 2009.

KELLNER, Douglas. **A Cultura da mídia – estudos culturais: identidade e política entre o moderno e o pós-moderno**. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

LAZZARINI, Á. **Estudos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

LEEDS, Elizabeth. A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 7, n. 2, 134-142 Ago/Set, 2013.

LIMA, R. S.; SILVA, G. A. C.; OLIVEIRA, P. S. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 58-83. São Paulo, Fev./Mar. 2013

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. In: **Revista Sociedade e Estado** - Volume 30 Número 1, Janeiro/Abril, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Mídia e Opinião Pública. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Parte 5: A política, a comunicação política e a opinião pública. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007, pp. 403-416

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Quase 1.400 homens do Exército e da Força Aérea apoiam ações em Santa Maria**. Publicado em 28 de janeiro de 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/4217-28-01-2013-exercito-e-fab-quase-1-400-homens-do-exercito-e-da-forca-aerea-apoiam-acoes-em-santa-maria>. Acesso em 02 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA/CELSON AMORIM. **Nota 1**. Assinada pelo Ministro Celso Amorim. Brasília, 2013. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/noticias/4216-28-01-2013-defesa-nota-de-pesar>. Acesso em 13 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA/FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Nota 2**. Assinada pelo Brigadeiro-do-Ar Marcelo Kanitz Damasceno, Chefe do Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/4219-28-01-2013-fab-aeronautica-desloca-aviao-do-rio-de-janeiro-para-santa-maria-com-equipamentos-a-serem-usados-nas-utis> . Acesso em 13 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA/FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Nota 3**. Assinada pelo Brigadeiro-do-Ar Marcelo Kanitz Damasceno, Chefe do Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/4215-27-01-2013-fab-forca-aerea-divulga-nova-nota-sobre-incendio-em-santa-maria-rs>. Acesso em 13 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Histórico de Operações de GLO 1992-2017**, 2017. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 10 de nov. 2018.

OLIVEIRA NETTO, Sérgio de. Emprego das Forças Armadas em ações de Defesa Civil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3842, 7 jan. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26341>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. In: **Estudos Avançados**, 20 (56), 2006, pp. 91-106.

TAVARES DOS SANTOS, João Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(1), 2004.

Gabriela Schneider

Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito Penal e Processual Penal e bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS). Pesquisadora associada ao Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/Subseção de Santa Maria. Advogada.

E-mail: schd.gabriela@gmail.com.

Igor Castellano da Silva

Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSM. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais e em Economia e Desenvolvimento da UFSM. Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS. Coordenador e pesquisador do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP) da UFSM.

E-mail: igor.castellano@gmail.com.