

Artigo

5

Revista Brasileira de Inteligência
17.^a Edição



CRISE E INTELIGÊNCIA: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO GERENCIAMENTO DE CRISES

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.215>

Adauton Montagna *

Resumo

Este estudo se propõe a estabelecer um padrão de conceitos relacionados ao gerenciamento de crise, a partir de uma perspectiva da Atividade de Inteligência. A metodologia adotada foi uma revisão bibliográfica básica sobre o assunto, realizando uma abordagem qualitativa do problema de maneira exploratória. Dessa maneira, são conceituados crise e evento crítico, características da crise, gerenciamento de crise e gerenciamento de riscos e fases do gerenciamento de crise. Há uma atenção especial para a atuação dos especialistas de Inteligência na formação e composição do gabinete de crise. Nesse momento, o chamado Ciclo de Inteligência passa a funcionar num contexto diferente, em que, devido à compreensão do tempo, as demandas, processamento e resposta acontecem quase ao mesmo tempo. Dessa maneira, há necessidade de preparar o profissional de Inteligência para atuar em contexto de crise. Ao final, se propõe a adoção de sistema de gerenciamento de crise como parte do próprio Planejamento Estratégico da instituição.

Palavras-chave: Gerenciamento de Crise, Gabinete de Crise, Gerenciamento de Riscos, Assessoramento Estratégico, Ciclo de Inteligência

CRISIS AND INTELLIGENCE: THE INTELLIGENCE ACTIVITY IN CRISIS MANAGEMENT

Abstract

This study proposes to establish a pattern of concepts related to crisis management, from an Intelligence Activity perspective. The methodology adopted was a basic bibliographic review on the subject, carrying out a qualitative approach to the problem in an exploratory way. In this way, crisis and critical event, crisis characteristics, crisis management and risk management and phases of crisis management are conceptualized. Special attention is paid to the role of Intelligence specialists in the formation and composition of the crisis cabinet. At that moment, the so-called Intelligence Cycle starts to work in a different context, in which, due to the understanding of time, demands, processing and response happen almost at the same time. Thus, there is a need to prepare the intelligence professional to act in a context of crisis. In the end, it is proposed to adopt a crisis management system as part of the institution's Strategic Planning.

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência. Bacharel em Economia (Universidade Católica de Brasília – UCB, 1995) Licenciatura em História (Universidade de Brasília – UnB, 1996) Especialização em Inteligência de Segurança Pública (Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, 2018)

Keywords: *Crisis Management, Crisis Cabinet, Risk Management, Strategic Advice, Intelligence Cycle*

CRISIS E INTELIGENCIA: LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA EM LA GESTIÓN DE CRISIS

Resumen

Este estudio propone establecer un patrón de conceptos relacionados con la gestión de crisis, desde la perspectiva de la Actividad de Inteligencia. La metodología adoptada fue una revisión bibliográfica básica sobre el tema, realizando un abordaje cualitativo del problema de forma exploratoria. De esta forma, se conceptualiza crisis y evento crítico, características de la crisis, gestión de crisis y gestión de riesgos y fases de la gestión de crisis. Se presta especial atención al papel de los especialistas de Inteligencia en la conformación y composición del gabinete de crisis. En ese momento, el llamado Ciclo de Inteligencia comienza a funcionar en un contexto diferente, en el que, debido a la comprensión del tiempo, las demandas, el procesamiento y la respuesta suceden casi al mismo tiempo. Así, surge la necesidad de preparar al profesional de inteligencia para actuar en un contexto de crisis. Al final, se propone adoptar un sistema de gestión de crisis como parte de la Planificación Estratégica de la institución.

Palabras clave: *Gestión de Crisis, Gabinete de Crisis, Gestión de Riesgos, Asesoramiento Estratégico, Ciclo de Inteligencia*

Considerações Iniciais

Crises são eventos rotineiros na vida dos indivíduos, organizações e sociedades. Em algum momento, crises acontecem ou vão acontecer. O que preocupa os melhores líderes e gestores não é se a crise vai ocorrer, mas quando vai ocorrer, qual tipo de crise, sua gravidade e impactos. Para responder a essas questões, tem-se desenvolvido uma cultura de gerenciamento de crises que envolve a prevenção, tratamento adequado, superação e aprendizados.

A Atividade de Inteligência está plenamente envolvida no gerenciamento de crises em todas as suas etapas. Seja no monitoramento de fatos e situações que podem levar a uma crise, seja no momento da própria ocorrência da crise, ter informações oportunas e confiáveis para lidar com a situação é essencial.

Nos momentos de crise, é comum a formação de um gabinete de crise. Nesse artigo trataremos como gabinete de crise toda reunião de especialistas e operadores de diferentes frações de uma organização ou mesmo de organizações diferentes com o propósito de atuar para a superação de uma crise. O gabinete de crise pode ter diferentes estruturas e arranjos institucionais e ter outras denominações, como grupo de resposta, força-tarefa, comitê de crise.

No gabinete de crise, é essencial se ter informações confiáveis, obtidas e tratadas de forma ágil, para a tomada de decisões. Nesse contexto, os operadores da Atividade de Inteligência ocupam papel especial. Podem tanto atuar

como coordenadores ou componentes essenciais da equipe, provendo insumos que guiarão as decisões a serem tomadas em direção à volta para a situação de normalidade.

Nesse artigo, procurar-se-á analisar a atuação da Atividade de Inteligência na formação, execução e desmobilização de um gabinete de crise. Para isso, serão tratadas as outras etapas do gerenciamento de crise, mas apenas para dar o suporte para uma análise do tema proposto nesse trabalho.

O trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica sobre o assunto. Procurou-se aqui, a partir de artigos, livros e manuais com diversas abordagens sobre gerenciamento de crise, identificar os elementos essenciais para a Atividade de Inteligência relacionados ao tema, em especial no que diz respeito ao gabinete de crise. Foi realizada uma pesquisa básica, que gera conhecimentos, mas não tem uma aplicação prática imediatamente prevista, qualitativa, se aprofundando em questões subjetivas do problema, facilmente quantificáveis, e exploratória, em busca de gerar familiaridade com um assunto pouco conhecido.

Crise e Evento Crítico

Uma primeira questão a ser analisada quando se trata de gerenciamento de crise em geral é o conceito de crise. Aparentemente, o entendimento do que é uma crise pode parecer intuitivo e simples. Entretanto, o termo tem sido banalizado e se confunde muitas vezes com situações indesejadas ou desgastantes, mas

que não necessariamente podem ser crises. Uma crise é uma mudança – seja repentina ou gradual – que resulta em um problema urgente que deve ser abordado imediatamente (LUECKE, 2010). Na crise estão presentes os elementos de ameaça severa, alto nível de incerteza e urgente necessidade de ação (FORNI, 2020).

Eventos negativos não representam uma crise necessariamente, embora a gestão inadequada e equivocada possa fazer com que evoluam para uma crise. A crise afeta setores inteiros e desestabiliza organizações e governos, exigindo uma atuação coordenada e rápida, sob pena de causar prejuízos incalculáveis (FORNI, 2020).

No espaço de atuação da Atividade de Inteligência, como atividade de Estado, as crises atuam sobre os próprios objetivos do País. Esses objetivos estão descritos no Artigo 3º da Carta Constitucional¹, que são ainda traduzidos em programas, projetos e objetivos de governos.

A definição a ser adotada no presente estudo é uma adaptação da realizada no Protocolo de Eventos Críticos (ECRIT), estabelecida em Instrução Normativa da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)². No Artigo 3º, fica estabelecido que “Evento Crítico é um conjunto de ocorrências de caráter episódico que incide em determinada localidade geográfica do País – ou, em cadeia, ao longo de diversas

localidades – e cuja gravidade imediata ou seus desdobramentos afetem o regular exercício de direitos fundamentais ou o funcionamento de infraestruturas críticas estratégicas. Tais episódios exigem o tratamento intensivo, oportuno e coordenado de dados, informações e conhecimentos, de forma a prestar o devido assessoramento ao processo decisório do Poder Executivo Federal.”

Essa definição é útil ao nosso estudo, pois cria as condições para o estabelecimento do gabinete de crises. Há duas grandes situações em que o gabinete se justificaria: o exercício regular de direitos fundamentais e o funcionamento de infraestruturas críticas estratégicas.

Cabe aqui realizar uma distinção entre crise e evento crítico. Eles estão profundamente associados, embora não sejam o mesmo. O evento crítico é o estopim, o gatilho da crise (SENNA, 2017). Ele é o momento em que a crise surge e evolui.

Há dois tipos de eventos críticos (SENNA, 2017). Há o evento crítico desejado, criado de modo deliberado e que representa uma oportunidade para o País. Embora seja desejado, o evento pode ser catalisador de uma crise com consequências negativas graves. Exemplos recentes desse tipo de evento foram a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. O evento crítico não desejado é aquele que normalmente associamos a uma

1 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2 Instrução Normativa nº 0006-ABIN/GSI, de 04 de setembro de 2018.

crise. Podem ser causados por eventos climáticos ou por ação humana ou ainda por uma combinação desses.

As crises provenientes de eventos críticos não desejados podem ser visualizadas a partir das ameaças listadas na Política Nacional de Inteligência (PNI)³. Embora essa lista não seja exaustiva e seja possível uma revisão para elencar outras situações, ela nos apresenta uma enorme gama de possibilidades que merecem monitoramento por todo o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Essas ameaças são as seguintes: Espionagem; Sabotagem; Interferência externa; Ações contrárias à Soberania Nacional; Ataques cibernéticos; Terrorismo; Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; Armas de Destruição em Massa; Criminalidade Organizada; Corrupção; Ações Contrárias ao Estado Democrático de Direito.

As crises são decorrentes de ameaças. Identificar as ameaças que podem gerar crises, estabelecendo um acompanhamento permanente, é elemento a ser considerado num planejamento de gerenciamento de crises. As ameaças elencadas na PNI devem ser um ponto de partida, considerando que seu propósito é justamente servir de orientador para o que se considera estratégico para acompanhamento do SISBIN.

Características da Crise

Segundo GAIA (2003), as crises possuem algumas características que devem

ser consideradas e que justificam seu tratamento imediato.

a) Imprevisibilidade

Por mais que seja desejável e necessária a implementação de planos de prevenção e monitoramento de crises, prever quando ocorrerão é praticamente impossível. Costuma-se atribuir essa particularidade a crises que advêm de fenômenos climáticos. Entretanto, elemento humano, muitas vezes essencial para o início de uma crise, possui sempre um nível de complexidade que não permite prever todos os seus passos e decisões. Admitir a imprevisibilidade da crise é o primeiro passo para poder superá-la. Acreditar que tudo está sempre sob controle e nada demais vai ocorrer cria vulnerabilidades que devem ser evitadas.

b) Compreensão do tempo

A compreensão do tempo está ligada ao caráter emergencial que a crise gera nos envolvidos. Estar em crise significa uma situação de conflito em que os atores devem agir de maneira a atuar rapidamente, para evitar seu agravamento. Quanto menos tempo durar uma crise e mais rápido for o retorno à normalidade, melhor será para todos os envolvidos. Dessa maneira, as medidas a serem tomadas são condicionadas pelo tempo.

c) Ameaça a direitos fundamentais

A crise de que estamos tratando ameaça os direitos fundamentais, inclusive a vida. Essa situação desafia a própria razão

³ Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

de existir do Estado. As ações a serem tomadas devem levar em conta que o debelar da crise possui uma legitimidade absoluta, pelos objetivos a serem alcançados.

d) Necessidade de postura organizacional não rotineira

A crise desafia as estruturas tradicionais de funcionamento, de maneira que todos os recursos humanos e materiais necessários devem ser mobilizáveis para seu enfrentamento. Não é admissível que elementos ou frações da organização apresentem obstáculos para o gerenciamento de crise sob argumentação de que isso não está relacionado a suas entregas rotineiras. Para que a organização não se veja limitada em seus próprios sistemas no momento de gerenciamento de uma crise, é necessário treinar e conscientizar os colaboradores para que todos andem no mesmo sentido nesse momento.

e) Necessidade de Planejamento Analítico Especial

Considerando que a crise é parte da realidade, deve-se adotar um planejamento específico de gestão de crises. Esse planejamento pode ser realizado de diversas maneiras e há uma variedade de instrumentos para serem utilizados para se preparar para as crises. O planejamento passa pela identificação de ameaças que podem levar a uma crise, assim como os recursos e os parceiros essenciais para se organizar para enfrentar a crise.

Gerenciamento de Crise e Gerenciamento de Riscos

É importante fazer uma diferenciação entre risco e crise. Risco é um elemento isolado, que pode dificultar ou mesmo impedir a realização de objetivos e processos de uma organização. O risco pode ser mapeado, avaliado e tratado, caso a caso. Fazer o gerenciamento de risco diz respeito a identificar situações que podem ocorrer e tratá-los ou aceitá-los, quando for o caso, adotando planos de contingência para isso (SENNA, 2017).

Podemos avaliar a possibilidade, por exemplo, de corte de recursos orçamentários para um projeto. No gerenciamento de riscos, identificamos a probabilidade de ocorrência e o impacto do fato. Esse cruzamento probabilidade x impacto é o que define o risco e a necessidade e a forma de tratamento. A partir dessa avaliação, podem-se identificar medidas alternativas para que o projeto não seja inviabilizado nesse caso.

A crise é um fenômeno mais complexo, com atores e determinantes variados, que fogem da rotina. A crise pode potencializar riscos já identificados, mas que ocorrem em outro contexto, tornando seu controle mais desafiador. Segundo Senna (2017):

Uma crise é um fenômeno complexo, não isolado, que pode potencializar a concretização de riscos simultâneos, e por isso é diferente. Um risco é algo que conseguimos isolar e tratar, uma crise é algo difuso, amplo, complexo e de difícil controle (Senna, 2017, p. 13).

Uma unidade de Polícia Rodoviária, por exemplo, sabe que existe o risco

de bloqueios em estradas sob sua jurisdição. Esses bloqueios podem ser causados por fenômenos meteorológicos, acidentes com veículos ou pedestres ou movimentos reivindicatórios. Uma gestão de riscos deve, portanto, identificar quais pontos das rodovias estão mais sujeitos a bloqueios, que tipo de dificuldades no tráfego podem surgir e avaliar medidas para evitar que o fluxo seja interrompido ou o prolongamento da situação. Ligações com órgãos que atuem em situações de emergência e de infraestrutura de transportes são desejáveis. Rotas alternativas devem ser mapeadas. Deve ser realizado o acompanhamento de movimentos reivindicatórios com potencial de utilizar bloqueio de tráfego como tática para pressionar autoridades. Tudo isso pode ser visto como parte do gerenciamento de riscos da atividade.

Uma outra situação é a existência de bloqueios generalizados ocorrendo em diversos pontos do estado ou da região causados pelas mesmas fontes de risco. Nesse momento, diante do impacto para a economia e para a sociedade causado pelo tráfego paralisado, que aumenta com a passagem do tempo, há necessidade de um gerenciamento específico, fora dos padrões rotineiros das atividades da Polícia Rodoviária. A atuação deverá ser coordenada com outros órgãos, de maneira a compreender as razões da crise e atuar para controlá-la o mais rapidamente possível.

Em outras palavras, o gerenciamento de crises exige um planejamento específico,

que não prescinde de outros planos, como o gerenciamento de riscos.

O Gerenciamento de Crise

A crise, pela sua natureza e capacidade de comprometer infraestruturas críticas e direitos fundamentais, deve possuir um tratamento especial. No caso da Atividade de Inteligência, que tem como atribuição, definida em Lei, “a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”⁴, o gerenciamento de crise aparece como um desafio permanente. Para compreendê-lo melhor, vamos dividir esse ofício em quatro etapas, que descreveremos a seguir, sempre ressaltando o papel da Inteligência em cada uma delas (COUTO & SOARES, 2013).

a) Coleta e processamento de dados e informações

A primeira etapa, que coincide basicamente com a própria razão de ser da Atividade de Inteligência, consiste no monitoramento sistemático de situações que possam levar a crises relacionadas a atribuições de Estado. Faz parte da rotina dos serviços de Inteligência o acompanhamento de temas de interesse para o processo decisório⁵. A lista de temas a serem acompanhados varia de tempos em tempos, mas além do que é apresentado pelos seus clientes, os analistas devem estar atentos a qualquer

4 Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

5 Item 2.3 da Política Nacional de Inteligência (PNI) - Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

nova situação com potencial gerador de crise.

Esse acompanhamento de temas se dá em grande parte por meio de fontes abertas, como imprensa, redes sociais, artigos científicos, bancos de dados, dentre outros. A isso se somam as trocas de informações com os componentes do SISBIN, outros órgãos da administração pública e órgãos congêneres de Inteligência de outros países. Há ainda a busca especializada por dados negados ou não disponíveis⁶.

Esse acompanhamento sistemático acaba por produzir analistas especializados nos assuntos, que são elemento essencial para qualquer sistema de gerenciamento de crise. Eles são em geral os principais responsáveis por perceber a mudança de situação de um tema em acompanhamento, o que pode demandar a formação de um gabinete de crise.

A formação e o investimento em especialistas no acompanhamento de temas tem sido o principal meio para a Agência de Inteligência estar preparada para assessorar de maneira eficaz o processo decisório. Isso contribui para identificar de forma eficiente situações que podem levar a uma crise, a tempo de uma atuação das autoridades responsáveis. A existência de um quadro de especialistas qualificados e treinados, dessa maneira, é a base de qualquer sistema de gerenciamento de crises (COUTO & SOARES, 2013).

b) Alerta para o agravamento de situação

A partir do acompanhamento dos temas realizado pelos especialistas, a identificação de situações de interesse para o assessoramento ao processo decisório deve ter instrumentos para alertar para o agravamento de uma situação que pode levar a uma crise. O relacionamento eficaz entre produtores e usuários da Inteligência contribui para evitar o surgimento de crises ainda na fase do alerta para o agravamento de situação. A partir do assessoramento oportuno, boa parte das crises pode ser evitada ainda nessa fase.

O momento de alerta pode desencadear uma série de medidas preventivas, que ainda não seja o próprio gabinete de crise. Nesse momento, o fluxo de informações para o processo decisório pode se dar de maneira mais intensa e medidas especiais para a coleta de dados e a utilização de meios especializados da Inteligência podem ser empregadas. O grande objetivo passa a ser evitar que a crise se instale, uma vez que o agravamento pode fazer com que o controle sobre a situação seja mais difícil ou mesmo inexistente.

c) Gabinete de crise

Com a ocorrência de um evento crítico, se estabelece a necessidade de formação de um gabinete de crise. O gabinete de crise pode ser definido como um conjunto de especialistas de diversos órgãos ou unidades com potencial para contribuir para a superação da crise, seja com informações ou com atribuições legais relacionadas à questão (SENNA, 2017).

6 Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários (2016). p. 45.

A partir dessa definição, entende-se que a conformação do gabinete de crise pode variar de acordo com a crise que se enfrenta no momento. Alguns colaboradores essenciais em algum tipo de crise podem ser totalmente dispensáveis em outro. Se a crise estiver relacionada com a saúde pública, por exemplo, não é possível se conceber um gabinete sem a contribuição de especialistas do Ministério da Saúde ou Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Em uma crise no sistema penitenciário esses especialistas não teriam muito a contribuir, ou seriam mesmo desnecessários.

A definição sobre o início, a finalização e a composição de um gabinete de crise são alguns dos principais desafios para os gestores. Por isso, a existência de um protocolo que procure definir essas questões é de grande valia. Isso evita desperdiçar tempo, em um momento em que agir rápido faz muita diferença para evitar o agravamento da situação. Além disso, permite antever que tipo de contribuições as diversas frações e organizações podem prover para os diversos tipos de crise previstos.

A formação de um gabinete de crise se justifica pelas próprias características das crises, conforme detalhado anteriormente. O gabinete permite uma ação mais coordenada entre os órgãos relacionados com a crise do momento, o que significa agilidade e efetividade na resposta, algo essencial para o abreviamento da situação. Além disso, mobiliza recursos estratégicos em uma única direção.

O gabinete de crise deve possuir uma

estrutura de comando em três níveis, a fim de alcançar maior efetividade dos trabalhos a serem realizados (SENNA, 2017). No nível estratégico encontram-se as autoridades responsáveis pela deflagração do gabinete de crise. Essas autoridades devem dar todo o suporte político, institucional e logístico para as atividades, além de definir qual o propósito e o estado final desejado para o gabinete de crise. No nível tático devem estar os coordenadores do gabinete de crise, que se encarregam de coordenar os diversos parceiros e colaboradores e planejar as atividades a serem executadas. No nível operacional estão os responsáveis pelo suporte e execução das atividades a serem realizadas no gabinete de crise.

Para a Atividade de Inteligência, o gabinete de crise representa um desafio para o ofício de produzir conhecimento oportuno e confiável para a tomada de decisão (MCCARTHY, 1997). Em condições habituais, a produção de conhecimentos de Inteligência segue um roteiro conhecido como Ciclo de Inteligência. Segundo esse roteiro, a produção do conhecimento se inicia por uma solicitação pelo usuário, a partir de temas identificados como relevantes para o processo decisório, representada por uma política. A partir dela, o órgão de Inteligência realiza o trabalho de planejamento, reunião, processamento das informações e a difusão ao usuário. Embora esse modelo seja muitas vezes tido como muito esquemático e na realidade acaba muitas vezes por não ser seguido exatamente dessa maneira, ele é muito útil para compreender o papel de cada elemento dentro do processo de produção do

conhecimento de Inteligência.

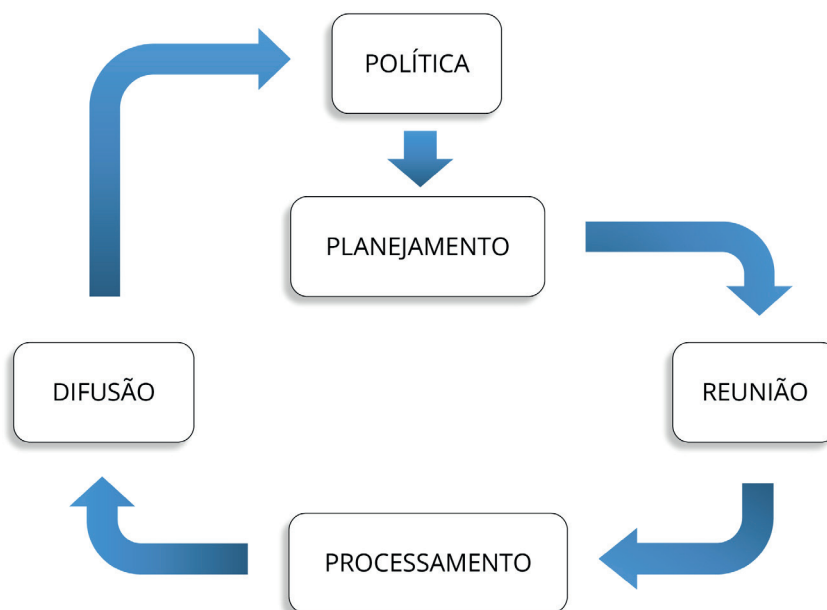


Figura 1 – Representação gráfica do Ciclo de Inteligência.

Durante uma crise, o Ciclo de Inteligência⁷ permanece como uma referência para a produção de conhecimento de Inteligência. No entanto, ele pressupõe um tempo entre a demanda do usuário e a resposta do órgão de Inteligência que se altera drasticamente na crise. O Ciclo pressupõe também um processamento para que as informações que cheguem ao usuário sejam as mais confiáveis, testadas por diversas metodologias, de maneira a diminuir as incertezas no momento de tomar decisões. Na crise, devido à compreensão do tempo, as demandas, processamento e resposta acontecem quase ao mesmo tempo. Dessa maneira, a importância do especialista, que acompanha o assunto relacionado à crise, cresce de importância. Ter analistas

com conhecimento do fato gerador da crise permite o julgamento mais célere dos dados e informações recebidas, de maneira a permitir uma resposta no nível que uma situação de crise exige.

Um dos momentos de maior complexidade é quando se deve decidir pela desmobilização do gabinete de crise. Para que isso ocorra de maneira natural, é essencial que seus objetivos tenham sido estabelecidos de maneira clara, assim como o que se desejava quando do início dos trabalhos. Nem sempre é fácil se definir quando a crise acaba e se retorna para a fase de acompanhamento e monitoramento. Dependendo do caso, pode ser que a crise seja tão grave que acabe por ser absorvida pela sociedade,

7 Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários (2016). p. 37.

deixando de ser algo excepcional.

Como exemplo disso, temos a pandemia do vírus SARS-CoV-2, que se iniciou em março de 2020. Num primeiro momento, a instalação de um gabinete de crise é mais do que justificável, para conter a disseminação do vírus, mitigar impactos nos sistemas de saúde e na economia, coordenar ações governamentais, dentre outros. Com o passar do tempo, o gabinete de crise vai perdendo razão de existir, pois o que era excepcional em determinado momento foi se modificando para o que ficou conhecido como o “novo normal”. A partir de então, ainda que a pandemia não tenha sido totalmente superada, passou-se para uma situação de monitoramento, que somente poderia ser novamente classificada como crise caso surgisse um novo evento crítico.

Um ponto específico que cabe uma reflexão é sobre o trabalho de comunicação social durante uma crise. Em qualquer gabinete de crise um dos segmentos mais importantes é o responsável pela comunicação com a mídia. Essa é uma preocupação constante, porque a crise se apresenta como uma anormalidade, algo que naturalmente atrai o interesse da imprensa de uma forma geral. Além disso, a difusão de notícias falsas, descontextualizadas ou distorcidas se potencializa em situações de crise. Devido a isso, uma comunicação eficiente com o público é essencial no gerenciamento de uma crise.

O trabalho de comunicação social é normalmente conduzido por profissionais preparados para essa atividade, e não

deve ser diferente, dada a complexidade da relação com a mídia. O planejamento de crise deve envolver esses profissionais, estabelecendo a melhor maneira de se comunicar, segundo os objetivos definidos para o gabinete de crise. Por mais que os demais integrantes do gabinete sejam eficientes em suas respostas, uma relação inadequada com os meios de comunicação pode não só prolongar uma crise, como servir para agravá-la.

Numa situação de bloqueios de rodovias por movimentos paredistas, por exemplo, boatos de que a crise causará desabastecimento de mantimentos e combustíveis pode levar a população a acorrer para supermercados e postos de combustíveis para estocar. Dessa maneira, o boato se torna uma profecia autorrealizável, trazendo um agravamento da crise. A comunicação eficiente, dessa maneira, é parceira essencial para evitar o prolongamento, agravamento e até o surgimento de nova crise associada.

d) Rescaldo e aprendizado – o pós-crise

É muito comum se dizer que as crises não possuem apenas um aspecto negativo. Pelo desafio que elas representam, podem ser elementos de evolução e melhoria de processos de uma organização. Esse efeito colateral positivo tem maior chance de vingar se ocorrer de maneira planejada. Para isso, é essencial que as equipes responsáveis pela coordenação e execução dos trabalhos do gabinete de crise façam um relatório final, que seja claro e transparente em relação aos erros e acertos. Existem diversos instrumentos a partir dos quais se podem obter essas

informações, mas o mais importante é cultivar em todos os colaboradores um ambiente de cooperação e franqueza para obter as melhores respostas.

Nessa fase, o gabinete de crise deve criar uma base de dados que documente todas as ações. Essa base será de fundamental importância para a próxima fase do gerenciamento de crise, onde serão registradas as lições aprendidas. E que seja feito um encontro final com todos os colaboradores, para registro do encerramento das atividades do gabinete de crise, além de uma avaliação com todos os integrantes das atividades realizadas.

As lições aprendidas devem ser integradas ao planejamento do gerenciamento de

crise. A partir de um diagnóstico do que funcionou, do que não funcionou e das oportunidades de melhoria, pode-se evoluir para um gerenciamento de crise muito mais eficaz. Esses dados devem envolver não somente o funcionamento do gabinete de crise, mas também as fases anteriores, de monitoramento e alerta.

Para finalizar, temos abaixo uma representação gráfica das etapas do gerenciamento de crise⁸. Caracterizar cada uma delas é importante para que se possa dar um tratamento adequado. Embora o gráfico tenha sido elaborado para o contexto da iniciativa privada, os conceitos podem ser visualizados no gerenciamento de riscos na administração pública, levando em conta suas particularidades.

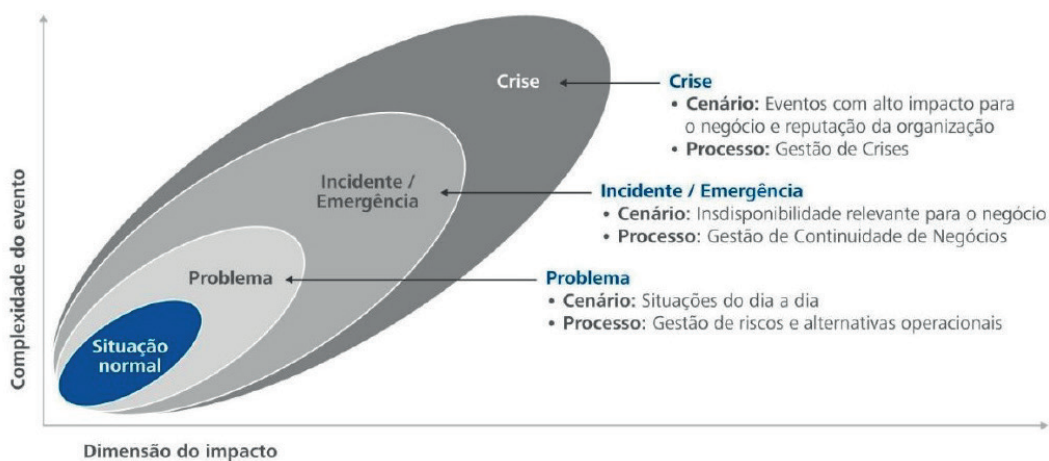


Figura 2 – Representação gráfica do sistema de gerenciamento de riscos.

8 Manual de Gestão de Crises para Relações com Investidores: Comunicação e estratégia para a preservação de valor.

Num primeiro nível, há a situação de normalidade, quando a complexidade do evento e a dimensão do impacto ocorrem dentro dos processos normais de funcionamento de uma organização. Em uma situação de problema, que ocorrem em situações do dia a dia, há necessidade de aplicação de medidas de gerenciamento de riscos. O ideal é que essas medidas tenham sido planejadas e previstas, de maneira a proporcionar uma alocação mais eficiente de recursos.

Além da circunstância de ocorrência de problemas previstos no gerenciamento de riscos, temos as situações de alerta, causadas por situações de emergência e que exigem a atenção das autoridades em nível mais estratégico, para evitar a ocorrência da crise. Nesse nível, o objetivo é atuar para o retorno à normalidade, uma vez que o tratamento inadequado pode trazer um agravamento evitável da situação.

Por fim, no nível mais elevado, temos a crise em si, estabelecida a partir de um evento crítico. Nesse momento, devem ser mobilizados os recursos necessários para controlar a crise. As organizações passam a atuar segundo uma lógica em que a crise assume a posição de prioridade absoluta. Há necessidade de atuar com rapidez para proteger infraestruturas críticas e direitos fundamentais.

Compreender em que situação a organização se encontra no momento permite uma ação mais adequada e coordenada, de acordo com a realidade que se apresenta. Não possuir o mapeamento de como se encontra a

organização, pode produzir respostas inadequadas ou fora do tempo necessário para agir com eficiência e eficácia. Ou seja, não possuir uma compreensão da necessidade de um gerenciamento adequado de crise pode levar a ocorrência de crises em maior frequência e gravidade, com um preço alto para a organização, seus parceiros, colaboradores e toda a sociedade.

Considerações Finais

Diversos estudos têm alertado para a dimensão que podem alcançar as mudanças climáticas, com impactos na vida das cidades e do campo, no abastecimento de água e combustível e na produção de alimentos. Não é possível afirmar com certeza se essas previsões catastróficas vão se confirmar, mas estarmos preparados para crises cada vez mais complexas é uma necessidade. Os últimos meses, em que vivemos uma grande mudança de hábitos devido a uma pandemia, são uma demonstração do que nos espera no futuro.

A Atividade de Inteligência tem se tornado essencial em gabinetes de crises. No entanto, a formação de seus profissionais tem privilegiado a atuação do analista dentro do processo clássico de assessoria ao poder decisório, o Ciclo de Inteligência. Há uma lacuna de formação dos analistas para uma assessoria em um contexto de crise, em que a coleta e análise dos dados e a difusão ao usuário podem ser realizadas quase ao mesmo tempo. Isso traz uma série de desafios para os profissionais de Inteligência, que devem receber uma qualificação específica para esse trabalho.

Diversos gabinetes de crise foram estruturados nos últimos anos para enfrentar várias crises. Tendemos a acreditar que foram bem-sucedidos, embora não se possa ter certeza disso, pois não há uma documentação confiável sobre sucessos e insucessos. Certamente houve falhas, que fazem parte de qualquer atividade humana. A falta de seu mapeamento impede um aprendizado institucional, que pode ser muito importante no futuro.

Com a demanda cada vez mais frequente da Atividade de Inteligência em um contexto em que as crises podem se tornar cada vez mais frequentes e complexas, a adoção de um planejamento para o gerenciamento de crise deve ser parte do próprio Planejamento Estratégico. Uma vez que a agência de Inteligência busca melhorar continuamente a relação com seu usuário, seria uma grande lacuna não estar preparado para o assessoramento em momentos de crise.

Esse plano de gerenciamento de crise deve estar alicerçado em um sistema de alertas dinâmico, que permita aos especialistas nos temas indicar os pontos de emergência, que merecem maior atenção por parte do usuário no momento, pela sua possibilidade de agravamento. Além disso, o plano permite uma rápida alteração nas rotinas nos momentos em que a crise se apresenta. Como dito, a ação rápida e eficaz faz toda a diferença no controle da crise.

O plano somente pode ser bem-sucedido se houver uma mudança na mentalidade dos profissionais que atuam na Atividade de Inteligência. O plano deve incluir uma formação específica para os profissionais e a flexibilidade da estrutura para se adequar a uma situação não rotineira. Adotar esse tipo de medida aumenta ainda mais a importância da Atividade de Inteligência no contexto do Estado e pode ainda trazer maiores ganhos em legitimidade para toda a comunidade de Inteligência.

Referências

AL-DABBAGH, Zeyad S. The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as A Model). *Journal of Public Affairs*. pp.1-11, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm. Acesso em: 10 set. 2022

BRASIL. *Decreto n.º 8.793, de 29 de junho de 2016*. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 29 set. 2022

BRASIL . Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional de Inteligência: fundamentos doutrinários fundamentos doutrinários*. Brasília: ABIN, 2016.

BRASIL . Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência Instrução Normativa N° 0006-ABIN/GSI, de 04 de setembro de 2018. Protocolo de Eventos Críticos (ECRIT) padroniza e integra as ações da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). *Boletim de Serviço Especial*, v. 20, n.º 36 p. 8, 04 setembro 2018

BARBOSA, Guillermo Esnarriaga Arantes. *Gerenciamento De Crise: Como a Evacuação de Missões Diplomáticas em Resposta a Crises Extremas é Decidida e Conduzida por Outros Países*. Monografia de Conclusão do Curso de Gestão Integrada de Inteligência. Escola de Inteligência/ABIN, Brasília, 2019.

COGAN, Charles G. Intelligence and crisis management: The importance of the pre-crisis. *Intelligence and National Security*, v.9, n.º 4, pp.633-650, 1994.

COMFORT, Louise K. Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, n.º 67, pp.189-197, 2007.

COUTO, José Alberto Cunha; SOARES, José Antônio de Macedo. *Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma*. São Paulo, Facamp, 2013.

FORNI, João José. *Gestão de Crises e Comunicação*. O que gestores e profissionais de Comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas. 3. ed., São Paulo, Atlas, 2020.

GAIA, José Américo de Souza. *Gerenciamento de Crises*: Polícia Militar do Acre. Monografia (Especialista em Administração Policial). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES COM INVESTIDORES (IBRI). *Manual de Gestão de Crises para Relações com Investidores*. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/risk/Manual-Gestao-Crises-para-RI.pdf>. Acesso em 13 nov. 2021.

KWA, Chong Guan. Role of Intelligence in International Crisis Management. *RSIS Working Paper*, n.º 243, Singapura, 2012.

LUECKE, Richard. *Gerenciando a Crise: Dominando a arte de prevenir desastres*. 4.ª ed., Rio de Janeiro, Record, 2010.

McCARTHY, Shaun Paul. *The Function of Intelligence in Crisis Management: Towards an Understanding of the Intelligence Producer-Consumer Dichotomy*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), University of St. Andrews, 1996.

PERSSON, Thomas; PARKER, Charles F.; WIDMALM, Sten. Social Trust, Impartial Administration and Public Confidence in EU Crisis Management Institutions. *Public Administration*, n.º 95(1), pp. 97-114.

PRODUCTS OR OUTPUTS? PROBING THE IMPLICATIONS OF CHANGING THE OUTPUTS OF INTELLIGENCE: A Report of the 2011 Analyst-IC Associate Teams Program. *Studies in Intelligence* v.56, n.º 1, pp.1-11, 2012.

PROTOCOLO – GERENCIAMENTO DE CRISES CIBERNÉTICAS DO PODER JUDICIÁRIO: Material de referência com as principais diretrizes para implantação do protocolo de gerenciamento de Crises Cibernéticas do Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/03/AnexoIIProtocoloDeGerenciamentoDeCrisesCiberneticasRevisado-REV.pdf>. Acesso em 14 nov. 2021.

RIBEIRO, Juliano Souza. Utilização da Metodologia de Gerenciamento de Riscos da ABIN na Elaboração do Plano de Gestão de Crise de Imagem da ABIN. Monografia de Conclusão do Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência. Escola de Inteligência/ABIN, Brasília, 2018.

ROUX-DUFORT, Christophe. Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, v.15, n.º 2, pp.105-114, 2007.

SENNA, Claudio José d'Alberto. *Gerenciamento de Crises: usando mapas críticos para organizar o que é complexo e caótico*. Rio de Janeiro, Alta Books, 2017.

SNOWDEN, David J.; BOONE, Mary E. A Leader's Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*. v.85, n.º 11, pp. 68-76, 2007.