

Panel: La Unidad de Prevención y Gestión de Crisis de la Presidencia de la República de Brasil

## O Gabinete de Segurança Institucional o gerenciamento de crises

José Alberto Cunha Couto  
Gabinete de Segurança Institucional  
República Federativa do Brasil

### Introdução:

À primeira vista, a expressão “gerenciamento de crises” parece ser uma contradição em termos. A crise é uma crise, em larga medida, porque emerge do nada e desafia nosso conceito do que é normal e bem administrado. É também frequentemente caracterizada por confusão, ou mesmo pânico e, ocasionalmente induz os indivíduos racionais a atirarem a toalha.

Pretendo, nesta palestra, abordar primordialmente três indagações, a saber:

- (a) O que é “crise”?
- (b) Como funciona o “gabinete de crise” da Presidência?
- (c) Mais importante, quais as principais “lições” que aprendemos nos últimos três anos e meio em que lidamos de forma mais sistemática com a realidade das crises?

### O que é “crise”?

O termo “crise” obviamente sofreu, nos últimos anos, um processo de banalização. Rara será a primeira página de jornal que não ostente a palavra. Ainda mais raro o noticiário de televisão que deixe de utilizar o termo alguma vez.

A etimologia da palavra nos dá uma curiosa pista sobre o seu significado atual. O termo “crise” – que possui variações mínimas em muitos idiomas – origina-se do grego *krinein*, que quer dizer “decidir” ou, mais apropriadamente, “a capacidade de bem julgar”. A primeira – e muito apropriada – aplicação do termo ocorreu na Medicina. Cumpre guardar essa noção – válida tanto para Hipócrates, Pai da Medicina, na Grécia Antiga, quanto para o Senhor Presidente da República hoje: na essência do termo “crise” está uma qualidade – mais arte do que ciência – definida como “a capacidade de bem julgar”.

Já que estamos no campo do amadorismo lingüístico, é interessante observar que, em diversos idiomas orientais, não há uma distinção clara entre os conceitos de “crise” e de “oportunidade”. No chinês, o mesmo ideograma representa as duas idéias e o tradutor para um idioma ocidental escolherá o significado que lhe parecer mais apropriado. Deste pormenor, há uma lição prática a observar: a “crise” não deve ser vista como algo apenas negativo. Todo momento de crise traz embutida a oportunidade de crescer, a oportunidade de rever conceitos e métodos, a oportunidade de mudar o mundo. No “gerenciamento de crise”, este lado “positivo” do fenômeno, muitas vezes, é o que perdurará da ação governamental. Em suma, há que estar atento para as “oportunidades” e não deixar de buscar entrever que toda crise não é fenômeno tão somente negativo.

Qual a definição formal a ser utilizada diante de dezenas de opções? No Gabinete de Segurança Institucional utilizamos, há mais de três anos, a seguinte formulação:

**“Fenômeno complexo, de diversas origens possíveis, internas ou externas ao País, caracterizado por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento – e risco de sérias conseqüências -, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução.”**

Como toda definição que busca abarcar fenômenos muito variados ela tende a ter um nível de abstração quase incômoda. Afinal, sob o guarda-chuva de uma definição única estamos colocando coisas tão diferentes como a ameaça de um ataque externo e uma invasão de fazendas.

Na prática da Esplanada dos Ministérios, a “crise” será um fenômeno que provoca dificuldades ou tensões, cujas características transcendem a competência institucional de mais de um ministério. Por exemplo, uma greve de caminhoneiros envolve problemas da competência de uma dezena de órgãos, desde, obviamente, o Ministério dos Transportes, até o Ministério da Justiça (onde está a Polícia Rodoviária Federal). Os problemas causados pela greve estarão sob a responsabilidade, entre outros, do Ministério da Agricultura (em virtude do desabastecimento de alimentos) e do Ministério de Minas e Energia (em vista da dificuldade de distribuir combustíveis) e dos Governos estaduais, responsáveis constitucionalmente pela manutenção da segurança pública. A crise ficou configurada na medida em que dez ministérios e vários Governos estaduais não conseguiram coordenar-se e, portanto, o problema “é elevado” à Presidência da República.

Ao contrário do que muitos imaginam, a Presidência não conta, ou melhor dito, não contava, por exemplo, com especialistas em greve de caminhoneiros. No momento em que o problema chega à Presidência, por não ser possível elevá-lo a um nível hierárquico superior, temos uma “crise”. A esse respeito, cabe recordar a mesa do Presidente Harry Truman com a famosa placa com os dizeres “The buck stops here”, ou “o problema acaba aqui”.

Em brevíssimas palavras, portanto, a “crise”, como podem bem imaginar intuitivamente, é um problema que, por afetar vários ministérios ou esferas governamentais, na ausência de uma coordenação horizontal, termina subindo para solução ou gerenciamento na Presidência da República.

Para todos os efeitos – e peço que não anotem esta “definição” – *uma crise é um problema de certa gravidade e urgência que os Ministros de Estado ou Governadores com responsabilidade sobre a matéria não conseguem resolver por conta própria ou coordenando-se entre si.*<sup>1</sup>

Espero que esta conceituação brutalmente franca não choque algum preconceito romântico sobre como funciona, no dia-a-dia, o Governo. Posso lhes garantir, parafraseando

---

<sup>1</sup> A disciplina militar prestante  
Não se aprende, Senhor, na fantasia,  
Sonhando, imaginando ou estudando,  
Senão vendo, tratando e pelejando.  
Os Lusíadas – Canto x - 153

os conhecidos versos de Camões, que esta observação sobre o que é uma crise não nasceu de fantasia, sonhos, imaginação ou estudos, mas é fruto de ver, tratar e pelejar.

### **Como funciona o “gabinete de crise”?**

O nome oficial do “gabinete de crise” é “Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais” (SAEI). Para os que não estão familiarizados com a estrutura da Presidência, permitam-me mostrar, rapidamente, dois organogramas para que seja possível visualizar onde se situa o Gabinete de Segurança Institucional e a SAEI.

A SAEI, ou gabinete de crise, tem a sua origem no episódio, de fevereiro e março de 1998, do incêndio florestal de Roraima, quando ficou sublinhado que o escritório da Presidência não possuía um “núcleo de gerenciamento de crises”. Pela Medida Provisória nº 1.795, de janeiro de 1999 é criada “uma Secretaria” na então Casa Militar a quem caberia **prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises**. Nos últimos 3 anos e meio a SAEI funcionou, na prática, como “gabinete de crise” apesar que ainda está por ser formalizada juridicamente a sua função. Como podem ver, também na Presidência, a prática anda mais veloz do que as formalizações jurídicas...

A Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI), que alguns dos Senhores já conhecem, é uma unidade pequena, apesar do escopo ambicioso de sua missão: prevenir crises e, caso ocorram, gerenciá-las. O seu aspecto, como todos os visitantes destacam, é o de uma redação de jornal. Uma dúzia de mesas, que se tocam, abrigam representantes das cinco corporações de Estado: Marinha, Exército, Aeronáutica, Itamaraty e Agência Brasileira de Inteligência. Na mesma sala, ou aquário, estão ainda um advogado militar, uma advogada civil e uma engenheira de meio ambiente. Com esta dúzia de funcionários de Estado, chefiada por um oficial da Armada da reserva, está constituído o “gabinete de crise”. Em geral, a reação dos visitantes é a de não acreditarem que a SAEI possa ser tão compacta, para não dizer pequena...

Quando se configura uma crise, ou seja, não teve bom efeito o esforço de prevenção, a SAEI se transforma fisicamente em “gabinete de crise” e são chamados mais funcionários para permitir uma atividade de 24 horas por dias.

Em verdade, governar é coordenar. Naquela sala da SAEI não estão apenas agrupados alguns funcionários das corporações de Estado. Na prática, aquela sala é um exemplo ímpar de “ponto de encontro” das instituições, visto que cada um dos integrantes atua como representante de seu órgão de origem. Em suma, pelos mecanismos mais simples de coordenação, na SAEI encontram-se e fundem-se as visões das corporações do Estado brasileiro.

Observe-se ainda que, sempre que a premência de tempo assim o permite, os documentos que emergem daquela sala são revistos por todos os seus integrantes. Em outras palavras, os documentos não refletem a vivência de apenas um funcionário, mas sim a experiência de todas as corporações do Estado ali representadas. Igualmente relevante, a SAEI está em contato, por linhas seguras com a ABIN e com as redes de comunicação do Ministério da Defesa.

Como funciona – na prática – a atividade de “prevenir” e de “gerenciar” crises? Quando estudamos os gabinetes de crise das Presidências de outros países observamos que eram unidades, em geral formadas de modo ad hoc, para administrar uma determinada crise. Em inglês, tendem a serem tais unidades, inclusive, chamadas de “salas de operação” (“ops room” ou “ops center”). A opção que fizemos no GSI, em 1999, foi a de ter uma equipe básica permanente, capaz de constituir o núcleo de um exercício de gerenciamento de crise e também capaz de detectar as crises vindouras.

A experiência, nos últimos anos, mostrou que a identificação, a prevenção e o gerenciamento de crises não são atividades completamente estanques. Pelo contrário e como veremos ao discutirmos as lições de gerenciamento de crise um pouco mais adiante, nota-se que prevenir e gerenciar crises são atividades muito similares.

Ainda algumas palavras sobre as práticas do trabalho no Gabinete de Crise.

A “identificação do alvo”, ou seja, a tomada de consciência de que certo assunto tem o potencial de se transformar em crise é quase um exercício de natureza poética. Em essência, há que confiar na intuição de funcionários de Estado com longa experiência e que diuturnamente acompanham o noticiário dos assuntos que poderíamos de brincadeira descrever como os “suspeitos de sempre”: segurança pública, situação fundiária, meio ambiente e defesa civil, crime organizado e terrorismo, distúrbios urbanos, fronteiras, etc.

Uma vez identificado um assunto capaz de transformar-se em crise, a SAEI começa a contactar os especialistas nos diversos ministérios, setor privado ou organismos internacionais e embaixadas. Costumamos dizer que o cafezinho e a mesa de reunião são as ferramentas principais da prevenção de crise.

Em termos de metodologia, pouco existe de mais sofisticado do que este buscar contatar quem entende do assunto. O próprio interesse informal manifestado pela Presidência, muitas vezes, já é um incentivo para que os órgãos competentes passem a se coordenar e a agir mais celeremente. Por exemplo, logo após os eventos de 11 de setembro, por inspiração do que estava sendo planejado nos Estados Unidos, integrantes da SAEI começaram a visitar peritos e autoridades responsáveis pelo tema de vacinação de varíola. Nenhuma ordem foi expedida de parte da SAEI e que, formalmente, não poderia comandar órgãos afetos a ministérios específicos. Contudo, só a manifestação de interesse, por parte da Presidência da República, pelos riscos de um atentado bioterrorista já foi suficiente para incentivar ações que – no nível técnico de certos órgãos – ainda teriam demorado muito a serem implementadas. Por outro lado, a existência de um “gabinete de crise” pode ser fator de velocidade na reação governamental: na tarde do próprio fatídico dia 11 de setembro, o Presidente da República convocou o Conselho de Defesa Nacional para examinar as repercussões dos atentados terroristas nos EUA.

O mesmo ocorre, hoje em dia, também com o tema do antrax. Formalmente, o assunto está afeto a vários ministérios como Defesa, Saúde, Ciência e Tecnologia e empresas como a de Correios e Telégrafos. Basta, contudo, o fato de a “Presidência” demonstrar preocupação ou interesse para que os órgãos competentes comecem a priorizá-lo.

Em outras circunstâncias, como veremos nas chamadas lições de gerenciamento de crise, a intervenção da SAEI é mais direta e explícita. Colocam-se ao redor da mesma mesa peritos de várias origens – quase como em exercício jurídico de contraditório – e a coordenação capaz de evitar uma crise começa a se materializar. Imagino que a muitos dos senhores sempre surpreende o fato de funcionários de diferentes ministérios, que trabalham em áreas afins, não se conhecerem. A SAEI, como gabinete de crise, promove o encontro de peritos e autoridades governamentais que lidam com temas similares, possibilitando, por conseguinte, uma maior eficiência via coordenação. Seja como for, nunca cessa de assombrar como é difícil o contato entre os vários órgãos que estejam lidando com um mesmo assunto.

Uma vez confirmado que é inevitável o surgimento de determinada crise, a SAEI, com a antecipação possível, começa a, já agora, convocar os responsáveis pelo tema para reuniões de coordenação. Entra-se na etapa que chamamos de “aquecimento” para a crise...mas já estamos lidando com o que poderíamos definir como “lições” de gerenciamento de crise.

### **“Lições” de gerenciamento de crise:**

Os três anos de funcionamento da SAEI foram, em muitos aspectos, lições de humildade. Cada crise, ameaça ou suspeita de crise, apresentou um histórico diferente. Estamos, por conseguinte, ainda muito longe daquele ponto de poder “escrever a doutrina” sobre gerenciamento de crise.

Por outro lado, algumas modestas “lições” foram detectadas e, possivelmente, sejam de utilidade para outros níveis de administração de crises. Na tradição religiosa judaico-cristã, os mandamentos são em número de dez. Em três anos de prática conseguimos, aos poucos, identificar apenas oito observações, mas continuaremos tentando aumentar o número de lições. Quem sabe se a próxima administração já possa trazer dez mandamentos para a boa gestão de crise.

Vejamos:

**(A) As “crises” – em virtude de sua visibilidade política - tenderão a ser aproveitadas pelos mais diversos atores:**

Confirmando tendência, observada, pelo menos, desde as manifestações do V Centenário, as “crises” provocam a mobilização de atores que, em princípio, nada teriam a ver com o perfil original do problema. No caso dos caminhoneiros – pequenos empresários – observou-se uma “aliança” até mesmo difícil de ser explicada ideologicamente e que incluiu prefeitos, Movimento dos Sem Terra e CUT.

Esta “adesão” de outros setores ou movimentos torna mais complexa a administração da crise. Por exemplo, a participação do MST na última greve de caminhoneiros forneceu uma “massa de manobra” que aumentou exponencialmente a capacidade de bloquear rodovias ou montar piquetes. Como resultado, o “gabinete de crise”, ao lidar com um tema de transporte e de abastecimento, passou a contar também com participantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Projetando a tendência para o futuro, é provável que os vindouros “gabinetes de crise” tenham que contar com número crescente de setores governamentais.

(B) Necessidade de coordenação governamental antes da eclosão da crise:

O incremento do número de setores envolvidos na administração da crise – como adiantado acima - torna mais complexa a boa coordenação entre os setores governamentais. Por conseguinte, o êxito no “gerenciamento da crise” depende, em grande medida, de um trabalho preparatório iniciado com a maior antecedência possível.

Na fase inicial, este trabalho terá como objetivo (a) evitar a crise, e (b) mobilizar os órgãos governamentais para agirem com presteza no caso de eclodir a crise. A experiência mostra que os órgãos governamentais demoram a alcançar um nível de mobilização adequado.

Observe-se ainda que as ações de segurança pública cabem aos Estados e, portanto, o “gerenciamento de crise”, com freqüência, dependerá de um bom diálogo político a ser consolidado com toda a antecedência possível.

Em favor desta exigência de preparação prévia, está o fato de que uma “crise” merecedora de gerência pela Presidência da República sempre se faz anunciar com antecedência. Por exemplo, a paralização dos caminhoneiros, iniciada em 29 de janeiro de 2001, estava anunciada desde meados de novembro do ano anterior.

(C) Necessidade de um acompanhamento pós-crise: A experiência de crises passadas aponta para a necessidade de cada dos órgãos envolvidos manterem-se mobilizados no esforço de implementar as providências destinadas a evitar o ressurgimento da crise.

Na prática, nem sempre é possível atender a todas as exigências ou demandas que motivaram uma crise. Por conseguinte, com freqüência, a dita “solução” de uma crise constitui a semente da crise vindoura. O exemplo mais marcante são as negociações com os caminhoneiros.

(D) A questão da mobilidade das forças policiais: A paralisação dos caminhoneiros aponta para a necessidade de que a Força Aérea Brasileira disponha de meios adicionais de transporte. Caso a greve não se tivesse concentrado apenas no Paraná e no Rio Grande do Sul, provavelmente não teria sido possível atender tempestivamente a todas as solicitações de presença do departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

(E) A dimensão internacional: Mesmo uma crise de natureza essencialmente doméstica pode ter dimensões externas. A título ilustrativo, os problemas de desabastecimento em Foz do Iguaçu podem ser, em parte explicadas, pelo fato de esta praça atender à demanda de produtos alimentícios de Ciudad del Este e de Puerto Iguazu. A mesma dimensão internacional pode também oferecer soluções aos problemas específicos de uma crise. Por exemplo, o aeroporto de Foz era abastecido de gasolina de aviação transportada, em comboios protegidos pela Polícia Rodoviária, desde Guarapuava, em viagem de mais de 300 quilômetros. Diante deste quadro, passou a ser considerado possível

garantir o abastecimento do aeroporto de Foz a partir dos aeroportos das cidades vizinhas no Paraguai e na Argentina.

Nesta matéria, cabe sempre recordar que no Brasil, os funcionários públicos civis ou militares não parecem ter sido treinados para considerar o lado internacional das nossas questões domésticas. O exemplo mais visível desta situação encontra-se nos nossos mapas que, na linha de fronteira, se transformam em manchas cinzas ou amarelas.... uma visão quase medieval de fim do mundo conhecido.

Na prática, muitas vezes, a solução ou o agravamento da crise encontra-se justamente do outro lado da fronteira. Afinal, certos problemas, como crime organizado, crises financeira ou de saúde pública, não precisam portar vistos ou passaportes. Não menos importante, a própria imagem do País é um fator a ser levado em consideração no gerenciamento de crise...

(F) A questão da comunicação social: As recentes crises mostram que se torna mais complexa a tarefa de comunicação social no gerenciamento de crise. No caso da mencionada greve de caminhoneiros, a comunicação do Governo tinha dois alvos distintos: a sociedade em geral e os motoristas de caminhão. Ademais, as mensagens a serem veiculadas deveriam variar conforme a região do País. No tocante aos caminhoneiros, na região sul, o tema central era o de vale-pedágio e na área Norte e Nordeste, a questão de segurança e conservação das rodovias.

(G) O papel da inteligência: Mesmo uma crise limitada no espaço e de curta duração – como a greve dos caminhoneiros encerrada em 3 de fevereiro de 2001 – mostrou a insuficiência dos meios à disposição do Governo. Neste quadro, o bom funcionamento das atividades de inteligência permite suprir algumas das deficiências sendo, portanto, vital melhorar a coordenação entre os órgãos que produzem informações relevantes para o gerenciamento de crises.

Neste campo, os dois últimos anos testemunharam uma extraordinária melhoria na capacidade federal de coletar e processar inteligência. Atualmente, a Escola de Inteligência da ABIN possui mais alunos de fora da organização do que quadros da própria agência. Certos órgãos e, como exemplo de êxito, cabe citar a Polícia Rodoviária Federal, adquiriram uma capacidade de processar análise de inteligência e constituem valiosos parceiros de qualquer administração de crise. Aliás, a presença de um policial rodoviário, com sua característica farda caqui, é um dos sinais mais óbvios que a SAEI está começando, outra vez, a funcionar como gabinete de crise.

(H) Coordenação centralizada versus atuação descentralizada: A existência de um “gabinete de crise”, localizado na Presidência da República, mais uma vez revelou-se um poderoso mecanismo de coordenação. Uma das lições mais importantes de tal experiência foi a comprovação da necessidade de exigir que os demais níveis governamentais envolvidos com a crise não deixassem de ter uma atuação descentralizada. Ao mesmo agente que informava o “gabinete de crise” acerca de determinado problema também era exigido que já tivesse tomado alguma medida corretiva. Em outros termos, foi e é necessário um esforço consciente para que a coordenação centralizada não provoque uma falta de atuação ou de iniciativa dos atores governamentais.

### **Algumas considerações à guisa de conclusões:**

Como ponto de partida, como já adiantado, cumpre sempre ver a “crise” como algo também positivo...como uma oportunidade. Em suma, a crise não é um problema apenas para ser debelado...um incêndio em Roraima a ser controlado. Trata-se igualmente de um momento de ensinamento para poder alterar procedimentos, doutrinas e mesmo visões do mundo. Por exemplo, tomando-se o caso de Roraima, ainda hoje noto que é fator de incômodo o dado de o Corpo de Bombeiros de Buenos Aires ter conseguido chegar a Boa Vista antes de o Governo Federal ter se organizado para enfrentar o problema de forma adequada. Em outras palavras, o gabinete de crise da Presidência da República talvez não tivesse sido montado se esta crise não tivesse ocorrido. Hoje, quatro anos após, vemos incêndios fora de controle nos Estados Unidos e um competente sistema de prevenção no Brasil, onde todas os incêndios florestais havidos foram controlados.

Como segunda consideração, não há que ver a “crise” como algo que tomba sobre nossas cabeças. Na prática, as crises se fazem anunciar com alguma antecedência, a exceção sendo furacões, erupções vulcânicas ou terremotos. A surpresa de uma crise, algo por vezes inevitável, é apenas sintoma da inadequação de nossos mecanismos de prevenção. Novamente, temos a crise como mestra na necessidade de inovar procedimentos de trabalho.

Como corolário da observação anterior, fica evidente que não deve existir um “muro conceitual” entre detecção, prevenção e gerenciamento de crise. São três atividades contínuas e que devem ser exercidas por equipes com o mesmo treinamento. O êxito do esforço de prevenção é comprovado pela não-eclosão da crise. O sucesso da SAEI, em algum momento futuro, será evidenciado pelo fato de não ter que atuar como gabinete de crise. O “gabinete de crise” é necessário e a prova de tal fato é justamente a constatação que poucas crises tiveram que ser gerenciadas pela SAEI!

Por último, a existência de uma equipe multi-setorial, como a congregada na SAEI, termina por apresentar vantagens colaterais que nada tem a ver com o tema crise. Governar é saber coordenar e a existência permanente de foro de coordenação como uma SAEI termina “ajudando” em outras tarefas. Na prática, o “gabinete de crise” também funciona como “assessoria” do Ministro, capaz de utilizar a sua capilaridade para produzir um conhecimento mais amplo e seguro.

Em conclusão, a experiência inovadora de buscar formar uma equipe de prevenção e gerenciamento de crise na Presidência terminou por trazer novos ensinamentos sobre as dificuldades e possibilidades de coordenação entre órgãos governamentais e mesmo entre estes e o setor privado. Uma curiosa prova desta dimensão é o fato de o “gabinete de crise” também estar encarregado de gerir o Programa de Prevenção da Violência Urbana (PIAPS).

Desconfio ainda de que o gabinete de crise, ao entregar de volta para as corporações de estado funcionários com uma experiência multi-disciplinar, talvez esteja explorando os rumos de uma verdadeira administração federal modernizada. Ainda vivemos em pequenas caixas organizacionais estanques e com dificuldade de ver além dos rótulos de militar, policial, diplomata, analista de inteligência, etc. Em um mundo cheio de desafios de globalização talvez seja necessário rapidamente disseminar também a experiência que está



sendo construída no nosso pequeno “gabinete de crise”.

Quem sabe se, em futuro não muito distante, aprenderemos a ter nas nossas unidades de trabalho representantes de outros setores do Estado, com o objetivo de podermos melhor ver o mundo, o País e os desafios que nos cercam? Já é tempo de começarmos a aprender a transcender os limites de nossos próprios órgãos, psicologicamente confortáveis, mas pouco eficientes para enfrentar os desafios e oportunidades dos novos tempos.