

CLAUDIO J. D. SENNA

GERENCIAMENTO DE CRISES

USANDO MAPAS CRÍTICOS PARA ORGANIZAR O QUE É COMPLEXO E CAÓTICO



ALTA BOOKS
EDITORA
Rio de Janeiro, 2017

Prefácio

Muito me honrou o estimado amigo e reconhecido profissional Claudio Senna com o convite para escrever este Prefácio. Mesmo não sendo merecedor de tão importante incumbência, passo a indicar as razões pelas quais considero que esta obra é de extrema importância para os mais diversos leitores, tanto na esfera pública, quanto na empresarial.

Conheci Claudio Senna há alguns anos, logo após o término do meu doutorado. Eu havia acabado de retornar ao Brasil e fui convidado para palestrar na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Senna também era um dos palestrantes e as nossas ideias em comum levaram à quase imediata identificação de projetos do interesse de ambos que poderiam ser desenvolvidos em cooperação.

Pouco tempo depois passamos a trabalhar juntos em iniciativas para o Ministério da Defesa do Brasil e, recentemente, publicamos um artigo científico em coautoria.

Senna desenvolveu a sua metodologia primeiramente trabalhando como militar, para, na sequência, aprimorá-la ao contexto empresarial e adaptá-la a políticas civis. Por conta disso, é notório — sobretudo para cientistas de Estudos Estratégicos — o fato de que o pensamento teórico de Clausewitz perpassa a estrutura das ideias descritas por Senna, fundamentando-as e enriquecendo-as.

O general e filósofo prussiano Carl von Clausewitz sistematizou os Estudos Estratégicos em três esferas: política, estratégica e tática. A abor-

dagem de Senna é estratégica, que neste contexto, como o próprio autor descreve: “Organiza o que é complexo e caótico; Divide o problema em partes menores e mais fáceis de tratar; Oferece uma visão completa e integrada da crise e sua resposta.”

Por sua vez, a estratégia de Senna segue uma política precisa. Que política é essa? Aqui é Clausewitz quem dá a diretriz: “(...) só podemos considerar a política como representação de todos os interesses da comunidade.”¹

Portanto, é “por todos os interesses da comunidade” — uma concepção ampla, que vai além,

1 CLAUSEWITZ, Carl von. (1976). *On War*. (1st ed). Princeton University Press. (1832), p. 607, [VIII, 6b: 607]: “(...) we can only treat policy as representative of all interests of the community.” CLAUSEWITZ, Carl von. 1832. *Vom Kriege*. (Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz. Vollständige Ausgabe im Urtext. 19. ed, ed Werner Hahlweg. Troisdorf: Dümmler Verlag. 1991), [VIII, 6b]: “(...) wir können hier die Politik nur als Repräsentanten aller Interessen der ganzen Gesellschaft betrachten.”

mas que também abarca o interesse estatal — que o pensamento de Senna se faz relevante. Também é importante mencionar que o autor adapta a estrutura clausewitziana de pensamento para o universo civil e empresarial, formatando, assim, os níveis “estratégico, gerencial e operacional”.

A obra de Senna fundamenta-se em sua extensa e diversificada formação técnica, passa pelas suas experiências profissionais em situações críticas e avassaladoras e encontra desfecho em uma metodologia cuja leitura é imprescindível — sobretudo para tomadores de decisão. A visão do autor é realista: “crises são fenômenos que regularmente ocorrem e podem causar maiores prejuízos e sofrimentos se não estivermos devidamente preparados para enfrentá-las.” De fato, o próprio conhecimento empregado para solucionar crises é de extrema utilidade para prevê-las e até evitá-las, como poderá ser observado ao longo do livro (há inclusive, uma metodologia para se “Elaborar o Plano de Prevenção”).

A qual modalidade de crise pode-se aplicar a metodologia apresentada por Senna? Ele cita diversas delas na seção “Tipos de Crises” (se você está decidindo se deve ler este livro, sugiro que dê uma olhada naquela seção neste momento). Para tornar clara a minha recomendação, vou, contudo, antecipar que elas vão desde eventos climáticos e ambientais a acidentes industriais, incluindo contaminação por agentes biológicos e passando por crises políticas, econômicas e de gestão.

Dito isso, faço uma conexão com a obra *O Universo numa casca de noz*, no ponto em que Stephen Hawking retoma a abordagem positivista da filosofia da ciência de Karl Popper, concordando que: “Uma boa teoria científica descreverá uma ampla gama de fenômenos com base em poucos postulados simples e fará previsões claras que possam ser testadas.”² Senna faz exatamente isso: com postu-

² HAWKING, Stephen. (2001). *The Universe in a Nutshell*. Bantam Press, p. 31.

lados simples e precisos, consegue definir procedimentos para fenômenos amplos e variados.

Há muito mais a ser dito sobre esta obra, que agora está em suas mãos, mas não quero cansar o leitor com as minhas visões sobre ela. Deixo, assim, de descrever o objeto de análise para permitir que as ideias apresentadas sejam assimiladas por cada leitor e suas próprias conexões intelectuais.

Com votos de uma boa leitura,

Vitelio Brustolin³

³ Vitelio Brustolin, Ph.D. em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Pesquisador da Harvard Law School e do Harvard Department of the History of Science, Adjunct Professor da School of International and Public Affairs da Columbia University, Professor do Instituto de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF).

Agradecimentos

Escrever um livro é uma aventura na qual não se consegue ter sucesso sozinho. Tive a sorte de contar com o apoio e o incentivo de um grupo enorme de pessoas, que me ajudaram nessa jornada. Tenho que agradecer a todas elas que, direta ou indiretamente, deram sua colaboração e suporte. À equipe da Alta Books, que acreditou na importância desse assunto e apostou no projeto do livro, em especial ao Anderson que incansavelmente tirou dúvidas e orientou todo o caminho até a publicação. Aos meus colegas do IBMEC, funcionários e professores que sempre me incentivaram. À Renata Nogueira que deu a maior força logo no início do projeto, à Flávia Bendelá, com dicas valiosas, a Nayara Cardoso que logo percebeu a importância do tema para os alunos e ao Rogério Ramalho pe-

las orientações e dicas. Ao Carlos Ribeiro que me ajudou a entrar na aventura de compartilhar o conhecimento. Ao Rugeri que acreditou neste projeto logo no início. Aos amigos de longas jornadas que me permitiram receber o exemplo: almirantes Leal Ferreira, Laranjeiras, Lourenço, e todos os chefes com quem tive a honra de trabalhar e navegar. Meus colegas de trabalho da equipe nota 10, com os quais tanto aprendi: Vendramini, José Augusto, Campbell, Felix, Silva Filho, Pousada, Galhardo, Luiz, Rivera e todos da DIV. Ao grande amigo Ruiz, que enfrentou comigo os maiores desafios e correu riscos durante as crises mais graves. Ao pessoal da Ezute, que são exemplos de profissionais dedicados e competentes; Andrea Hemerly, Claudia Tocantins, Cleber Oliveira, Yuri Leypner, Anne

Lise, Giovanni Bertolini, Bianco, e todos com os quais tive a oportunidade de trabalhar lado a lado em grandes projetos. Aos meus amigos particulares que sempre me incentivaram e me apoiaram: Augusto Queiroz, José Antônio e Jean Marc. Aos meus familiares que ficam na torcida em qualquer

campeonato, em especial à minha esposa Marta e minha filha Thaís que têm a maior paciência para entender uma agenda sempre congestionada. Finalmente agradeço aos meus alunos, meu incentivo e razão de escrever o livro. Vocês são o maior exemplo que tenho e a fonte de minha energia.

Sumário

INTRODUÇÃO	1		
Para Quem Esse Livro Foi Escrito?	4		
Este Livro É para Você que:	5		
Entendendo o Fenômeno da Crise	6		
Tipos de Crises	10		
Etapas do Gerenciamento de Crises	14		
ETAPA 1 - IDENTIFICAR A POSSIBILIDADE DE CRISE	17		
ETAPA 2 - ELABORAR O PLANO DE RESPOSTA	25		
Mapa Crítico	25		
Instruções de Utilização do Mapa Crítico	30		
PASSO 1 – DEFINIR O EVENTO CRÍTICO	31		
PASSO 2 – DEFINIR OS CENÁRIOS CRÍTICOS	35		
PASSO 3 – IDENTIFICAR AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE	39		
Consequências Sociais	39		
Consequências Estruturais	40		
Consequências Ambientais	40		
PASSO 4 – RELACIONAR AS ATIVIDADES CRÍTICAS	43		
PASSO 5 – IDENTIFICAR OS RECURSOS CRÍTICOS	46		
PASSO 6 – IDENTIFICAR OS PARCEIROS ESSENCIAIS	52		
PASSO 7 – IDENTIFICAR OS CUSTOS FINANCEIROS	56		
PASSO 8 – TRANSFORMAR O MAPA CRÍTICO EM UM PLANO DE RESPOSTA	62		
Gatilho da Crise	64		
Elaboração do Plano de Resposta	64		
Corpo do Plano de Resposta	65		
Plano de Comando e Controle	67		
Autoridade Responsável	69		
Gabinete de Crise	70		
Posto de Comando	72		
Partes Componentes do Plano de Comando e Controle	73		
Cronograma das Atividades Críticas	73		
Elaboração dos Planos de Ação dos Parceiros Essenciais	76		
Elaboração dos Planos de Atividades Críticas	77		
Recomendações para um Bom Planejamento	78		
Atividades Complementares a um Plano de Resposta	79		

Comunicação Social	79
Suporte Jurídico	81
PASSO 9 – TREINAR.....	82

ETAPA 3 - ELABORAR O PLANO DE PREVENÇÃO85

PASSO 1 – EVENTO CRÍTICO.....	87
PASSO 2 – CENÁRIOS CRÍTICOS.....	88
PASSO 3 – IDENTIFICAR AS CAUSAS DOS CENÁRIOS CRÍTICOS.....	88
Causas Sociais.....	88
Causas Estruturais	89
Causas Ambientais	90
PASSO 4 – LEVANTAR AS ATIVIDADES CRÍTICAS	92
PASSO 5 – IDENTIFICAR OS RECURSOS CRÍTICOS... ..	94
PASSO 6 – IDENTIFICAR OS PARCEIROS ESSENCIAIS	96
PASSO 7 – IDENTIFICAR OS CUSTOS FINANCEIROS.....	98
PASSO 8 – TRANSFORMAR O MAPA CRÍTICO EM UM PLANO DE PREVENÇÃO	102

ETAPA 4 - EXECUTANDO O PLANO DE PREVENÇÃO111

Qualquer Plano Tem um Custo	112
Todo Plano É Imperfeito.....	113

Um Plano É Só um Plano	114
Controle a Execução.....	114

ETAPA 5 - EXECUTANDO O PLANO DE RESPOSTA.....115

Situação Antecipada.....	115
Situação Reativa	116
A Primeira Resposta.....	116
A Segunda Resposta	117
A Terceira Resposta	119
Tempo do Planejamento e Tempo da Ação	122
Diferenças entre o Planejamento e a Execução.....	124
Fatores que Afetam a Execução do Plano.....	124
Modelos de Governança para Gestão de Crises	126
O Papel da Autoridade Responsável	130
O Papel do Gabinete de Crise	131
Comunicações em Situação de Crise	133
O Papel do Posto de Comando	135

DAQUI PRA FRENTE137

Dicionário de Termos	138
----------------------------	-----

REFERÊNCIAS147

Introdução

Estamos passando por mudanças rápidas e profundas na sociedade. O mundo está cada vez mais veloz, com transformações ocorrendo simultaneamente no modo como nos comunicamos, produzimos, consumimos e nos relacionamos. O aumento da população mundial e as crescentes demandas de consumo tendem a levar ao limite a exploração dos recursos naturais e alterar o clima de nosso planeta.

A humanidade também enfrenta o desafio de viver (e conviver) em espaços urbanos cada vez mais densos, propiciando as condições de criticidade para que qualquer evento simples, como uma falha em um ramal do sistema de transporte urbano ou uma chuva, crie um colapso e paralise por completo uma cidade. Um período de seca mais

prolongada, que antes não era percebida nos centros urbanos, pode causar a falta de abastecimento de água para regiões densamente povoadas como São Paulo ou a Califórnia.

Em relação à economia, as empresas privadas estão desenvolvendo negócios cada vez mais complexos, em cadeias logísticas de amplitude global e operando em ambientes instáveis. Neste novo ambiente de negócio a realidade é volátil, incerta, caótica e ambígua.

Não é à toa que no mundo contemporâneo, superpovoado e complexo em que vivemos, estamos submetidos a crises cada vez mais agudas e frequentes, que nos questionam se estamos realmente pre-

parados para usufruir, de modo sábio, os avanços técnicos que desenvolvemos nas últimas décadas.

Enquanto essa transformação ainda não ocorre, crises, cada vez mais frequentes, nos causarão sofrimento, perdas e prejuízos.

Estar preparado para enfrentar as crises que ainda nos desfiarão é uma tarefa difícil, mas com as lições do passado podemos estabelecer modos de organizar e racionalizar as ações que precisamos desenvolver, tanto para prevenir como para responder a uma crise.

Há cerca de três anos comecei a pensar em compartilhar as experiências que tive, lidando com crises sérias como as dos terremotos que em 2010 abalaram o Haiti e o Chile, ou então como a do resgate do voo AF 447.

No decorrer de minha vida profissional na Marinha tive de enfrentar algumas crises desafiado-

ras. Os terremotos do Haiti e do Chile foram alguns eventos nos quais me vi envolvido na tarefa de planejar uma resposta que pudesse prover, rapidamente, a ajuda à população atingida. Na queda do avião do voo AF 447 estive envolvido na difícil missão de busca e resgate das vítimas daquele trágico acidente, em uma das operações mais complexas já executadas no Brasil. Também tive a oportunidade de participar do planejamento de ações preventivas, para evitar possíveis crises, nas ações de segurança da Copa de 2014. Com essas experiências anteriores, ao iniciar uma nova etapa profissional na iniciativa privada, não demorou muito para ter de aplicar o que aprendi em empresas, fosse para resolver um incidente em uma instalação de exploração de petróleo ou em uma pequena empresa de bairro. Foi neste momento que percebi que o conhecimento para se lidar com crises é útil e indispensável em qualquer área de atuação.

Quando decidi compartilhar a experiência que tive nestas crises por meio de um livro, minha pri-

meira ideia foi relatar os casos nos quais me envolvi. Com o passar do tempo, percebi que cada crise é única e compartilhar uma experiência específica poderia gerar um livro interessante de se ler, mas com pouca utilidade prática. Surgiu então a ideia de substituir a narração de casos de crises pela descrição do modelo mental que orientou as equipes que atuaram na resposta e na prevenção destas crises. Esta não foi uma decisão fácil, pois mudava totalmente a abordagem da contribuição que poderia dar. Foram três anos de muito trabalho e o resultado está agora em suas mãos.

O ponto de partida foi perceber que havia um padrão nas ações de resposta que se repetia sempre que estava envolvido em uma crise. O desafio foi identificar o que se encontrava na base do que era feito pelas equipes de planejamento nas situações de crise, dividir em partes essa atividade complexa e encontrar a sequência na qual elas se encaixavam. Foi assim que surgiu o Mapa Crítico. Não foi tarefa fácil reduzir a complexidade que envolve uma cri-

se e toda a atividade de equipes numerosas, a uma ferramenta de planejamento que fosse, ao mesmo tempo, simples e eficiente. O resultado desse longo trabalho se encontra aqui neste livro.

O conhecimento compartilhado aqui é um esforço para melhorar o modo como vamos nos preparar para as crises que ainda iremos enfrentar. Algumas dessas crises serão consequência das escolhas equivocadas que fizemos. Estas poderiam ser evitadas com escolhas melhores. Outras serão frutos do acaso e não teríamos nenhuma chance de evitá-las. De qualquer modo, independentemente do que gerou uma crise, se há ou não um culpado pelo seu início, o desenrolar dos acontecimentos dependerão unicamente de nossa atitude. Mesmo diante de uma fatalidade do acaso, somos os responsáveis pelo modo como iremos reagir. É a partir daí que podemos fazer a diferença e ajudar a solucionar, de modo eficaz, uma situação que poderia se agravar e prejudicar muitas pessoas.

Conhecendo uma ferramenta, com os principais passos para se lidar com crises, podemos ser proativos e mudar nosso “mindset”, saindo de uma postura de expectadores passivos para um papel mais forte e preventivo. Essa ferramenta pode fortalecer a crença na capacidade de planejamento, algo que muitas vezes é deixado de lado e que, quando ocorre a crise, faz muita falta. Trocando a improvisação pelo planejamento e substituindo a intuição amadora pelo raciocínio lógico, podemos reduzir ou evitar muito sofrimento, perdas e prejuízos.

Outra contribuição que este livro pretende dar é incentivar a criação de uma base comum de entendimento sobre os papéis e a nomenclatura para se articular e solucionar uma crise. Se esse aspecto sofrer uma pequena melhora, já será o suficiente para comemorar.

Espero que, ao compartilhar o conhecimento que tenho sobre esse assunto, possa ajudar pessoas,

empresas e governos na difícil tarefa de prevenir e responder às crises que ainda virão.

Espero também ter a capacidade de tratar um assunto tão complexo e grave de forma leve e que sua leitura não seja desagradável, mas um instigante exercício de raciocínio e lógica. Enfim, que este livro ajude você a enfrentar com sabedoria os enormes desafios que o futuro colocará em sua jornada.

Para Quem Esse Livro Foi Escrito?

Eu não gosto de crises e, se fosse possível, não enfrentaria qualquer crise.

A verdade é que, para a maioria das pessoas, crise é um tema que assusta, tanto pelo perigo, como pela complexidade. O desconforto causado quando falamos em crise leva as pessoas a adotarem duas atitudes. A primeira é pensar que crise é algo raro, que dificilmente vai nos atingir e, se

ocorrer, resolveremos a questão na base do improviso. A segunda atitude é assumir que crises são fenômenos que regularmente ocorrem e podem causar maiores prejuízos e sofrimentos se não estivermos devidamente preparados para enfrentá-las. Se você está lendo este livro, é porque acredita nesta segunda hipótese.

Se entendemos que crises são fenômenos que regularmente atinge pessoas, empresas, organizações e governos, podemos nos preparar melhor entendendo o que é uma crise e como podemos agir para reduzir os prejuízos e sofrimentos que causam.

Embora muitas crises sejam inevitáveis, suas consequências negativas podem ser evitadas. Com uma atitude proativa, podemos desenvolver atividades preventivas e reativas melhor planejadas, que seguem uma lógica racional e otimizam os recursos que estão disponíveis.

Este livro foi escrito para atingir um amplo espectro de profissionais que lidam com crises. Pode ser utilizado por profissionais de salvamento e emergência, como bombeiros ou militares, mas também ajudará, de modo igualmente útil gerentes, administradores de empresas e gestores públicos.

Este Livro É para Você que:

- Está trabalhando em uma empresa que já viveu uma crise.
- Está trabalhando em uma empresa que ainda não viveu uma crise.
- Trabalha em um órgão do governo e é acionado em momentos de crise.
- Trabalha com planejamento de eventos e operações que podem gerar crises.

De uma forma geral, qualquer um que trabalha administrando uma empresa, um órgão do governo ou uma entidade sem fins lucrativos vai

encontrar utilidade neste livro. Pelo simples fato de que todos nós, de tempos em tempos, nos deparamos com crises eventuais, com diferentes graus de complexidade e magnitude, os conhecimentos aqui reunidos serão úteis.

Entendendo o Fenômeno da Crise

Sabemos que uma crise é um evento complexo. Quando estamos em uma crise, nem sempre conseguimos vislumbrar sua extensão e profundidade. A confusão que se instala leva a um estado caótico, onde não se consegue tomar decisões com clareza. É preciso entender este fenômeno passo a passo.

Para começar podemos adotar uma definição para crise. Existem diversas definições disponíveis. A que mais gosto foi elaborada por dois profissionais que tive a honra de conhecer e trabalhar junto e que me proporcionaram muitos ensinamentos. A

definição abaixo é derivada da que esses profissionais empregam em seu livro:

Crise

Fenômeno complexo, de diversas origens possíveis, com elevada probabilidade de agravamento e risco de sérias consequências, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução.

Definição derivada do livro *Gabinete de Crise*
(J. A. Cunha Couto e J. A. de Macedo Soares)