

A GESTÃO DA CRISE E A LIDERANÇA PÚBLICA

1. Introdução

O objectivo desta comunicação consiste em analisar a liderança política na gestão da crise, tanto o papel dos líderes políticos, como os principais desafios que são defrontados perante a crise. Como é que os líderes políticos tentam proteger à sociedade da adversidade? Como se preparam para a crise e como a enfrentam? Numa primeira parte, será definido e analisado o que entendemos por «crise». Depois, argumento que as crises são fenómenos ubíquos que não podem ser prognosticados com algum tipo de predição. Em terceiro lugar, explico o papel da liderança em períodos de crise. A liderança será aqui definida como o conjunto de tarefas estratégicas que abarcam todas as actividades associadas com as etapas da gestão da crise¹. Por último, analiso as cinco tarefas chave de liderança na gestão da crise.

2. A Natureza da crise

O termo «crise» é com frequência utilizado nos jornais, no discurso político, na conversação social. Faz referência a uma situação não desejada ou inesperada (Mitroff, Pearson & Harrington, 1996:7-8). No discurso académico, uma crise indica uma fase de desordem no desenvolvimento normal de um sistema. Uma crise económica, por exemplo, se refere a um intervalo de decadência num período de crescimento. Uma crise pessoal denota um período de agitação, precedido e seguido pela estabilidade mental. Uma revolução está relacionada com o abismo entre a ordem ditatorial e o democrático. As crises são as fases de transição durante as quais as formas normais de operar já não funcionam.

A definição da crise² reflecte a sua natureza subjectiva, como uma ameaça interpretada: falamos de crise quando os responsáveis políticos experimentam «uma ameaça seria para as estruturas básicas ou os valores e as normas fundamentais de um sistema, que perante a pressão do tempo e em circunstâncias incertas, torna-se necessário que sejam adoptadas decisões vitais». (Rosenthal, Charles, 1989,10)

¹ Os principais teóricos analisados são Barnard (1938), Selznick (1957) e Wilson (1989).

² Para uma definição da crise, veja-se Pearson & Clair, “Reframing Crisis Management”, *Academy of Management Review*, 1998, vol. 23, 1: 59-77.

Na definição de crise, podemos identificar três componentes chave – a ameaça, a incerteza, a urgência. As crises acontecem quando os valores básicos ou os sistemas imprevisíveis para a vida de uma comunidade, chegam a estar perante **ameaça**. Pensemos em valores como a protecção e a segurança, os cuidados sociais e a saúde, a integridade e a imparcialidade, que ficam em risco como consequência da violência (ou da ameaça), da destruição, dos danos ou outras formas de adversidade. Quantas maiores vidas estiverem governadas pelos valores sob ameaça, mais profunda será a crise. Isto explica porquê um desastre natural (furacão, sismo, inundação, etc.) é acompanhado por um sentimento profundo da crise: a ameaça da morte, dano, destruição quebranta os valores da protecção e da segurança das pessoas. Um escândalo financeiro numa grande empresa pode provocar uma crise numa sociedade se ameaça a segurança no emprego de muitas pessoas e destrói a confiança no sistema económico. Nas organizações públicas, um incidente quotidiano pode provocar uma crise quando os líderes eleitos e os meios de comunicação enquadraram o incidente como um indicador de falhos inerentes e ameaçam com retirar o seu apoio à organização.

As crises produzem de forma compreensível, um sentido de **urgência**. As ameaças serias que não provocam problemas imediatos –mudança climática ou o futuro défice das pensões - não induzem um sentido generalizado de crise. A maioria dos responsáveis políticos não se sentem ameaçados com problemas que têm um horizonte que excede a sua esperança de vida política. A compreensão do tempo é um elemento definatório da crise: a ameaça está aqui, é real e deve ser resolvida o antes possível. A compreensão do tempo é especialmente relevante para a compreensão da liderança no nível operativo, onde as decisões sobre assuntos de vida ou morte devem adoptar-se em poucas horas, minutos ou até segundos.

Numa crise, a percepção da ameaça acompanha-se por um elevado grau de **incerteza**. Esta incerteza está relacionada com a natureza e com as consequências potenciais da ameaça: o que está a acontecer? Como aconteceu? O que podemos fazer? Da grande variedade de adversidades –furacão, inundações, sismos, terremotos, quebras financeiras, crises organizativas, decadência organizativas - existem muitas ameaças que podem tornar os líderes em gestores de crise. Gerir a operação de resposta e adoptar decisões urgentes enquanto a informação essencial sobre as causas e as consequências continua sem estar disponível. Os desafios estratégicos para os líderes são: tratar de impedir ou minimizar o impacto da

adversidade, defrontar as consequências sociais e políticas e restituir a confiança do público no futuro.

3. Causas da Crise

A crise coloca um desafio aos líderes: as roturas que as causam nos sistemas não podem ser previstas. As crises são o resultado de múltiplas causas que interagem no tempo para produzir uma ameaça com um potencial devastador. Os agentes da perturbação podem vir de qualquer parte mas **a causa da crise** encontra-se na incapacidade de um sistema para confrontar-se com a perturbação.

Uma questão que costuma debater-se é se os sistemas modernos tornaram-se cada vez mais vulneráveis às falhas. Os sistemas contemporâneos experimentam tipicamente menos falhas porque estão melhor equipados para resolver as falhas rotineiras.

As causas da crise residem dentro do sistema: as causas permanecem inadvertidas ou os responsáveis políticos chave deixam de prestar-lhes atenção. No processo que leva à crise, factores aparentemente inócuos combinam-se e tornam-se numa força perturbadora capaz de representar uma ameaça inegável para o sistema.

A noção de que a crise é um subproduto não querido dos sistemas complexos, foi estudada por Charles Perrow na análise do incidente de energia nuclear, Three Mile Island (1984). As mesmas qualidades dos sistemas complexos que impulsionam o progresso subjazem da maioria das crises tecnológicas. Quando os sistemas sócio-técnicos se tornam mais complexos e ligam-se a outros sub-sistemas, a vulnerabilidade às perturbações aumenta de forma exponencial. A complexidade e as prolongadas cadeias causais dos acidentes não se limitam ao mundo da tecnologia de alto risco. Considere-se o caso da crise financeira: A globalização e as tecnologias de informação e comunicação têm ligado estreitamente a maioria dos mercados e sistemas financeiros do mundo. As vulnerabilidades estruturais de economias relativamente fracas como a Rússia, a Argentina, etc. poderiam explorar sobre Wall Street e provocar uma crise económica mundial.

A dinâmica não linear e a complexidade fazem com que uma crise seja difícil de detectar. Quando os sistemas complexos não podem ser percebidos de uma forma simples, é difícil considerar as múltiplas actividades e processos que acontecem dentro dos sistemas. As crescentes vulnerabilidades não se reconhecem e o sistema faz tentativas ineficazes de tratar as perturbações que são aparentemente menores.

Só é necessário um «disparador» menor para iniciar a escalada de um ciclo destrutivo que pode ampliar-se através de todo o sistema.

É possível detectar uma crise? Em termos gerais, sim. Não existe 'o momento X' nem o «factor Y» que possam determinar-se com precisão como a raiz do problema. Existem sofisticados sistemas de alerta antecipada em certas áreas, como os prognósticos dos furacões e de inundações e estão a ser construídos modelos de alerta avançada para conflitos étnicos e internacionais. Estes sistemas podem constituir a melhor predição de crise disponível, mas não são perfeitos.

Isto explica porquê algumas das crises mais relevantes do nosso tempo não foram advertidas em absoluto pelos responsáveis políticos. Quando o processo de crise começa a desenvolver-se, os responsáveis políticos não costumam ver nada fora do normal. Só quando a crise está em pleno andamento e evidencia-se, os responsáveis políticos podem reconhecê-la como o que é. Existem muitas razões para esta falta de aparente de previsão.

4. A Gestão da Crise

Considera-se a gestão da crise não só em termos de capacidade das instituições governamentais e as políticas públicas para fazer face às crises mas, sobretudo, como uma actividade profundamente polémica e intensamente política. Nesta secção pretende-se averiguar o que a crise faz às ordens políticas e organizativas estabelecidas; trata-se de compreender como é que a liderança de crise contribui a defender, destruir ou renovar estas ordens. O principal contributo consiste em destacar a dimensão política da liderança da crise: as questões do conflito, do poder e da legitimidade (Mitchell e tal, 1997). Analisa-se como se cumprem certas tarefas da liderança e como a realização destas tarefas se relacionam com o resultado da crise.

As crises que atingem o domínio público –pode acontecer na esfera local, regional, nacional ou transnacional - são oportunidades para a liderança pública. Os cidadãos, cujas vidas estão afectadas pelas contingências críticas esperam que os governos e os organismos públicos façam o seu máximo esforço para lhes manter afastados do perigo. Esperam que as pessoas responsáveis pela situação, adoptem decisões

críticas e proporcionem direcção, mesmo nas circunstâncias mais difíceis. Esse é o papel dos jornalistas que produzem as histórias que ajudam a dar forma à crise na mente dos cidadãos. Igualmente, os membros do parlamento, dos grupos de interesse público, das organizações que actuam como guardiães institucionais e outras vozes sobre o cenário político, supervisionam e influenciam o comportamento dos líderes.

Numa democracia liberal, os líderes públicos devem gerir uma crise no contexto de um delicado ordem político, legal e moral que lhes obriga a contrabalançar as considerações de eficácia e efectividade com outros valores enraizados.

Os funcionários e os organismos públicos são assinalados como os actores responsáveis pela prevenção, pela preparação e pela resposta à crise. O desenlace da crise torna-se depois, num drama social. Os líderes devem defender-se contra as provas aparentemente incontrovertidas das suas incompetências, a ignorância e a insensibilidade. Quando as suas estratégias fracassam, ficam perante uma severa pressão de expiar os erros cometidos.

5. A Liderança na Crise: As Cinco Tarefas Críticas

Os líderes públicos têm uma responsabilidade especial em ajudar a proteger a sociedade das consequências adversas das crises. Os líderes confrontam-se com as principais fases das crises: o estágio da incubação, o início e o desenlace. Na prática, os responsáveis políticos têm definido as actividades da gestão da crise em conformidade com estas etapas –prevenção, atenuação, adopção de decisões críticas e regresso à normalidade.

A liderança da crise implica cinco tarefas críticas: dar sentido, adopção de decisões, proporcionar significado, terminação e aprendizagem.

5.1. Proporcionar sentido

A fase aguda da crise parece colocar um desafio simples: enquanto uma crise se manifesta, a liderança pública deve tomar medidas para corrigir as suas consequências. No entanto, a realidade é muito mais complexa. A maioria das crises não se materializam com um grande estrondo; são produto de uma escalada. Os responsáveis políticos devem reconhecer sinais vagas, ambivalentes e contraditórias

sobre algo que, fora do habitual, está a acontecer. A natureza crítica destes desenvolvimentos não é evidente por si mesmo; os responsáveis políticos têm que «dar-lhes sentido».

O conhecimento retrospectivo sempre parece revelar intensas sinais da crise iminente. Os líderes devem avaliar a ameaça e determinar de que trata a crise. Não obstante o penetrante que sejam os acontecimentos que provocam uma crise, rara vez aparece uma imagem uniforme dos eventos. Os líderes têm de determinar o grau de ameaça dos acontecimentos, para que ou para quem, quais são os parâmetros operacionais e estratégicos, como se desenvolverá a situação no período imediato. Os sinais provêm de toda classe de origens: algumas são fortes, outras fracas, outras precisas, outras estão fora de lugar. Mas como dizer qual é qual? Como diferenciar o ruído dos sinais convincentes de crise? Porquê fracassam em geral os responsáveis políticos em ver a crise? Quando aparecem os sinais, pretende-se eliminar tanto quanto possível a sua ocorrência e na impossibilidade de prevenir possui as ferramentas adequadas para as gerir eficazmente minimizando os efeitos negativos.

Podemos identificar dois aspectos importantes relativamente à origem da crise. Em primeiro lugar, é quase impossível prognosticar com precisão quando e onde sacudirá uma crise. Os reconhecimentos ocasionais podem ajudar a indicar vulnerabilidades potenciais antes que seja demasiado tarde. Seria muito melhor fazer reconhecimentos sistemáticos mas estes são custosos. A maioria dos responsáveis políticos carecem de vontade ou de capacidade para assumir estes custos. Os processos de incubação da crise, permanecem latentes e não são descobertos.

Em segundo lugar, é possível compreender a dinâmica de uma crise uma vez que se manifesta e desenvolve. Os responsáveis políticos encontram-se presos facilmente entre dois dilemas: o trunfo ou a tragédia. A diferença entre o trunfo e a tragédia frisa na capacidade de produzir e revisar valorações adequadas (plausíveis, razoáveis, coerentes, realizáveis, justificáveis) de situações extraordinariamente anormais, ambíguas e dinâmicas.

5.1.1. As barreiras ao reconhecimento da crise

As três principais razões pelas quais as organizações e os governos falham em gerar, interpretar e partilhar a informação que é essencial para o reconhecimento efectivo da crise são:

(1) o limitado tempo disponível dos responsáveis políticos e dos líderes público para que considerem, debatam e decidam sobre os assuntos de política pública. A maioria das advertências não falam de si próprias. Em ausência de visão retrospectiva, os governos devem considerar os sinais e sopesar as provas. Só quando os líderes governamentais definem uma situação como crise, a acção de recuperação será empreendida, mas algumas ameaças nunca chegam a ser reconhecidas em absoluto. A investigação sobre a elaboração da política pública e a escassez de reformas oferece uma explicação convincente: muitos assuntos, incluindo as advertências de crises iminentes, nunca chegam à agenda da adopção de decisões dos líderes políticos e burocráticos. A agenda de políticas públicas está colmatada de questões que aguardam que seja adoptada uma decisão. São muitos os assuntos que livram uma difícil batalha para chegar ao topo da agenda; são muitos os assuntos que adquirem o status de urgência. A lista inclui geralmente as deficiências em relação às estradas, escolas, hospitais, tribunais, unidades anti-terroristas. Os políticos não podem considerar ou actuar sobre todos. É frequente ver como as considerações de curto prazo mantêm fora da agenda das políticas públicas ameaças de longo prazo, como a crise com as pensões ou o efeito de estufa.

Em outros casos, pode ser a política de confronto partidário a que mantêm fora da agenda crises futuras. Os interesses da oposição podem formar uma coligação que bloqueie efectivamente o debate sobre um assunto. Se o governo tem uma maioria e não precisa de uma coligação para governar e controlam mais ou menos a agenda, podem recusar-se a outorgar o status de urgência a certos temas. O percurso político dos assuntos de risco precisa de engenhosos fabricantes de reivindicações que possam influir no tratamento político de estudos cruciais ou incidentes ocasionais.

(2) O cenário institucional onde a crise possa reconhecer-se: Certas práticas estão tão arraigadas que às vezes nos impede reconhecer efectivamente certas ameaças e torna-se quase impossível defronta-las. Numa sociedade que depende do combustível fóssil, é difícil conseguir atenção para a rápida diminuição dos recursos. Deveriam surpreender-se os líderes quando as nossas economias entram em crise como consequência dos elevados preços do petróleo? Muitas outras ameaças reais são permanentemente ignoradas: as pequenas comunidades que combatem a contaminação e o desemprego massivo, os bairros controlados pelos criminosos onde não aparece a polícia, a epidemia da SIDA, etc. Os avisos de crises iminentes só

podem prender a atenção dos dirigentes político-administrativos se se tornam em ameaças directas sobre o modo de vida deles.

Quando a crise se materializa, a natureza do desafio de proporcionar sentido muda drasticamente.

5.2. O Processo de Decisão

Quando uma crise se manifesta, os responsáveis políticos e administrativos devem proporcionar sentido aos eventos que se desenvolvem para limitar os danos que possam causar. Os responsáveis políticos não têm informação perfeita, nem completa nem irrefutável sobre os desafios que defrontam perante uma crise. Quaisquer acções realizadas ou obviadas derivam da natureza e da qualidade das valorações de situação que surgem do fluxo de actividade prévio ao reconhecimento da crise. Precisam decidir a que sinais prestar atenção, quais ignorar, como dar sentido a uma ameaça que se tem materializado e que exige uma reacção imediata. As decisões adoptadas são realizadas sobre a base de informação e assessoramento incompletos e contraditórios, de fontes internas e externas das suas próprias organizações.

As crises deixam assuntos urgentes que os governos e os organismos públicos têm de defrontar. As necessidades e os problemas provocados pelo início de uma crise podem ser tão grandes que os escassos recursos disponíveis têm de ser hierarquizados. Em circunstâncias de crise, as disparidades entre a oferta e a procura dos recursos públicos são muito maiores, a situação permanece pouco esclarecedora e volátil e o tempo para pensar, consultar e conseguir aceitação para as decisões é muito reduzido. A crise pressiona os governos e seus líderes a defrontar-se com assuntos que não encaram diariamente. A adopção de decisões de crise consiste em fazer apelos difíceis, que implicam contrapartidas de grande valor e riscos políticos muito importantes.

Uma resposta eficaz também requer coordenação governamental. Cada decisão deve ser implementada por um conjunto de organizações; só quando estas organizações trabalham conjuntamente para que a implementação seja eficaz. Conseguir burocracias públicas que se adaptem às circunstâncias de crise é uma tarefa desalentadora em si mesma e alguns dizem que é impossível. A maioria das organizações públicas foram desenhadas para conduzir assuntos rotineiros que

respondem a valores como a imparcialidade, o respeito à lei e a eficiência. A gestão da crise, no entanto, requer flexibilidade, improvisação, redundância e quebrar regras.

A resposta de crise eficazes também requer a coordenação dos diferentes grupos u organismos envolvidos na implementação das decisões de crise; estas organizações estão baixo a pressão para adaptar-se rápida e eficazmente. A coordenação é crucial para prevenir a má coordenação, a sobreposição desnecessária e os conflitos entre organismos e actores envolvidos nas operações de crise. Os líderes públicos adoptam decisões muito importantes durante uma crise, mas também o fazem os funcionários e as pessoas cruciais, afastadas do governo. As respostas à crise configuram-se não só por decisões mas também pela posta em prática dessas decisões.

As crises apresentam aos líderes umas oportunidades de eleição que combinam certas características:

(a) São muito importantes porque afectam os valores e interesses fundamentais das comunidades e o preço social, político, humano e económico das decisões é elevado;

(b) As decisões contêm dilemas genuínos e só podem ser resolvidas com contrapartidas, com opções que implicam perdas netas;

© São desconcertantes na medida em que se apresentam aos líderes incertezas sobre a natureza dos assuntos, sobre a probabilidade dos desenvolvimentos futuros e sobre o impacto das opções de políticas públicas;

(d) As decisões têm que tomar-se com relativa rapidez. Existe pressão de tempo, sem ser possível sopesar politicamente as decisões difíceis.

A adopção de decisões de crise acontece num cenário reduzido, onde os líderes políticos e burocráticos interagem para tomar uma decisão colectiva, por unanimidade ou por maioria. Estas equipas de crise tornam-se em nós críticos de bastas redes multi-organizativas e intergovernamentais muito complexas, que surgem como resposta às crises. São duas as formas extremas de comportamento de grupo que impedem a qualidade da deliberação e a eleição do grupo: o conflito e a conformidade. O excesso de conflito paralisa o processo de adopção de decisões, a conformidade excessiva elimina obstáculos que são úteis em acções má valorizadas ou em aventureirismos desmedidos.

As equipas de crise actuam eficazmente em comunidades ou governos onde certas crises são frequentes. Além disso, o desempenho da equipa aumenta se as relações

inter-pessoais e inter-organizativas preexistentes entre os actores principais representados no grupo de crise caracterizam-se por um grau de confiança mutua. Nas crises, os funcionários e as agências olham para os altos dirigentes públicos, a procura de um claro sentido de propósito e direcção. Os líderes devem comprometer-se e não comprometer-se ao mesmo tempo. Existe um delicado equilíbrio entre a necessidade para o governante de ser decidido e a necessidade de abertura para apresentar os problemas e receber assessoramento. Requer-se um governante que se apresente ao mundo exterior como máximo responsável mas, dentro do círculo, que crie normas de igualdade para promover a discussão, o dissentimento e as múltiplas perspectivas. No entanto, mesmo nas melhores circunstâncias, a sombra da hierarquia está presente nos grupos com uma clara estrutura de autoridade: alguns membros de grupo antecipar-se-ão às preferências do líder e lhe dirão o que pensam que quer ouvir ou, pelo menos, evitarão dizer-lhe o que pensam que não quer ouvir.

5. 2.1. Adopção de não - decisões

Quando falamos de decisões estratégicas e de respostas, podemos esquecer que o percurso da crise pode configurar-se por defeito como por eleição. As não-decisões determinam tanto o curso dos acontecimentos como das políticas públicas deliberadas (Bachrach & Baratz, 1970: 44).

Existem quatro formas diferentes de adopção de não-decisões durante a crise: (1) as decisões que não se adoptam; (2) as decisões de não decidir; (3) as decisões de não actuar; (4) a evasão estratégica das oportunidades de eleição.

Às vezes, os responsáveis políticos superiores tentam tratar de dissociar-se de gerir a resposta da crise. Confrontados com as esmagadoras pressões da crise, os responsáveis em adoptar decisões podem fazer perguntas. Se percebem que as oportunidades para o sucesso são leves, vão tentar libertar-se da responsabilidade individual sobre as eleições do governo potencialmente fatais e políticas. Isto cria a chamada «evasão estratégica»: a continuada insistência em que a responsabilidade principal para a resposta de crise corresponde a outros organismos ou níveis de governo.

5.2.2. A descentralização das operações de crise

A lógica da centralização goza do seu maior atractivo nos tempos de ausência de crise. Formulam-se eficientes protocolos com os conhecimentos do passado que

dotam aos líderes da crise com os meios e a autoridade para lidar com a ameaça iminente. No entanto, apostar pela centralização em momentos de crise pode ser uma desvantagem potencial. A crise real sempre difere das previstas sobre as que se fundamentam as estruturas formais de gestão da crise. Os protocolos eficientes podem tornar-se consumidores do tempo. Os canais de centralização podem conduzir a organismos impotentes e incapazes, ultrapassando e neutralizando a aqueles que são em realidade capazes de marcar uma diferença.

O perigo da centralização e da contracção da autoridade pode levar a uma redução no nível de competência dirigida ao problema. A pessoa com autoridade não é necessariamente a mais competente para defrontar uma crise, por isso, a contracção da autoridade resulta em menos acção ou em menos confusão.

A centralização das operações de crise produz políticas que se experimentam pelo pessoal sobre o terreno como insuficientes, ineficazes ou contraproducente. A centralização pode fomentar a crise em vez de diminui-la.

A experiência da crise tende a favorecer a descentralização da autoridade de resposta de crise: os máximos líderes e responsáveis têm aprendido que, nas crises dinâmicas e tecnicamente complexas, estão melhor se confiam e se apoiam nas autoridades locais, nos organismos especializados e nos operadores qualificados. As estruturas de mando para a crise constroem-se sobre a base de que só aquelas decisões que não podem adoptar-se sobre o terreno, chegam até os líderes da crise.

5.3. A Gestão da Crise como Comunicação Política

Uma crise gera uma intensa procura de saber o que está a acontecer e de averiguar o que podem fazer os cidadãos para proteger os seus interesses. A credibilidade da liderança aumenta a qualidade da resposta de crise e incrementa as oportunidades de sobrevivência política na fase posterior à crise. Mas os líderes não podem depender da sua credibilidade. Devem destacar-se na comunicação da crise se querem reduzir a incerteza pública e política que as crises provocam.

As autoridades não costumam proporcionar informação correcta no mesmo instante. Lutam contra montanhas de dados sem processar –relatórios, rumores, imagens – que se acumula quando acontece algo de extraordinário. Transmitir ao público em forma de informação exacta, simples e prática requer um esforço de comunicação

muito importante. Este esforço costuma ser difícil pelo estado impulsivo da audiência: as pessoas cujas vidas estão afectadas ou mesmo stressadas.

Em tempos de crise, espera-se que os líderes reduzam a incerteza e proporcionem uma narração autorizada acerca de o que está a acontecer, porquê está a acontecer, e o que é necessário fazer. Quando têm proporcionado sentido aos acontecimentos, têm chegado a algum tipo de valoração da situação e têm realizado as suas opções estratégicas, os líderes devem conseguir que os outros aceitem a sua definição da situação. Devem imputar significado à crise que se está a desenvolver de forma que as possibilidades de geri-la se incrementem. Se não o conseguirem, ou não tiverem sucesso nisso, as suas decisões não serão compreendidas ou respeitadas. Se outros actores conseguem dominar o processo de elaboração de significado durante a crise, a capacidade de decisão e manobra dos líderes eleitos está severamente constringida.

Com este fim, os líderes têm o desafio de apresentar uma história convincente que descreva de que trata a crise: o que está em perigo, quais são as causas, e o que pode fazer-se.

Os líderes não são os únicos em tratar de contextualizar a crise. As empresas jornalísticas utilizam muitas fontes e perspectivas diferentes nas suas frenéticas tentativas de determinar os factos e da interpretação. Entre esta cacofonia de vozes, os líderes tentam conseguir e manter algum grau de controlo sobre as imagens da crise que circulam pela esfera pública. As suas mensagens coincidem e competem com a dos outros partidos, que têm outras posições e interesses, que é provável que defendam outras definições alternativas da situação e propugnem cursos de acção diferentes.

4. Prestação de contas da Crise

Com a crise, os governos serão responsabilizados pelo impacto de suas decisões. Os governos não podem permitir-se permanecer permanentemente em estado de crise. Um sentido da normalidade terá que regressar mais tarde ou mais cedo. Assegurar-se de que isto aconteça na altura certa e conveniente é uma tarefa crítica da liderança.

A discussão dos distintos tipos de dinâmica de crise sugere que o fim da crise chega só quando se consegue o encerramento das duas dimensões operacional e política da gestão da crise. Desde uma perspectiva operacional, o desafio chave do fim da crise é fazer uma valoração exacta e equilibrada da necessidade de manter a infra-

estrutura de resposta de crise no seu lugar (procedimentos legais, regulamentos de emergência, formas centralizadas de adoção de decisões e mobilização de recursos).

O fim da crise é volúvel. Significa voltar desde a emergência à rotina. Isto requer alguma forma de redução das operações de crise. No nível estratégico, também exige dar conta do que tem acontecido e conseguir aprovação para esta interpretação. Estes dois aspectos da terminação da crise são distintos, mas costumam misturar-se estreitamente na prática. O sistema de governação –as normas, as organizações, os actores com poder - tem de ser re-estabilizado que deve recuperar a legitimidade necessária para realizar as suas funções habituais. Os líderes não podem induzir isto por decreto, mesmo se puderem ter o comando formal de iniciar e pôr fim às crises num sentido legal –através da declaração dum estado de emergência. Os gestos formais de terminação podem seguir ao estado de ânimo duma comunidade, mas nunca ir à frente. Um fecho prematuro poderia incluso ser contraproducente: as alegações de desvalorização e encobrimento surgem com rapidez num clima de opinião que está ainda em tensão.

A prestação de contas políticas é uma prática institucional fundamental no jogo da terminação da crise. A carga da prova nos debates de prestação de contas recai sobre os líderes: devem determinar para além de qualquer dúvida que não podem ser considerados responsáveis do surgimento ou escalada da crise. Estes debates de rendição de contas podem transformar-se rapidamente em jogos de culpabilização com um centro de atenção na identificação e castigo dos culpados em vez duma reflexão discursiva sobre o tipo de causas e consequências. O desafio para os líderes é defrontar a política da prestação de contas da crise sem recorrer às táticas defensivas indecorosas e potencialmente contraproducentes da evitação da culpa que só servem para prolongar a crise transformando-a numa confrontação política onde tudo é seguro mas que de repente se pode tornar perigoso.

5. Aprendizagem

Uma tarefa estratégica da liderança na gestão da crise é a de saber tirar lições políticas e organizativas. A experiência da crise oferece uma reserva de ensinamentos potenciais para a planificação de contingências e para a preparação de crises futuras. Todos os actores envolvidos confrontados com a crise deveriam estudar estas lições para as reincorporar nas práticas organizativas, as políticas públicas e as normas legais. A resposta da crise, a extracção de ensinamentos e a

arte da reforma implicam tendências e estratégias que estão basicamente em desacordo entre si. Podemos retirar alguns ensinamentos duma crise: a definição das fronteiras de intervenção e de responsabilidade entre os diversos organismos e entidades públicas; o estabelecimento de procedimentos de actuação que responsabilizem, individualmente, os agentes públicos pelas suas acções ou omissões nos seus domínios de actividade; a inspecção periódica do estado das obras públicas, a resolução atempada de deficiências, etc. Num Estado de Direito, para que a culpa não morra solteira, tem que haver procedimentos adequados para que as responsabilidades sejam apuradas sem margem para dúvidas.

A realidade é, no entanto, um pouco confusa. São poucos os estudos realizados que se baseiam nas lições tiradas da crise. Para além das barreiras cognitivas e institucionais da aprendizagem, o aproveitamento dos ensinamentos está constringido pelo papel destas lições na determinação do impacto que as crises têm sobre uma sociedade. As crises tornam-se em parte da memória colectiva, uma fonte de analogias históricas para os futuros líderes. A representação política da crise como um produto de fracassos em prevenção e previsão forçaria os gestores a reconsiderar as suposições sobre as que descansam as políticas e os sistemas de normas pré-existentes. Outros actores que tiram lições da crise podem apropriar-se destes ensinamentos para propugnar medidas e reformas de políticas públicas. Os líderes têm um grande interesse em dirigir o processo de aproveitamento das lições aprendidas nas arenas políticas e burocráticas. O desafio crucial consiste em conseguir uma influência dominante sobre o feedback que as crises geram nas redes de política pública pré-existente e nas organizações públicas.

A documentação destas complexidades inibidoras nada tem feito para dissipar a crença quase utópica nas oportunidades da crise que se encontra tanto na literatura académica como na sabedoria popular. Uma crise é considerada como uma boa oportunidade para limpar profundamente e recomeçar de novo. As crises representam as interrupções que devem ser aproveitadas. Assim, a maioria das pessoas não se surpreendem de ver reformas radicais como consequência da crise: «isso nunca voltará a acontecer».

Referências

Barnard, C. 1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.

Boin, A., McConnell, A. and Paul 'T Hart (eds). 2008. *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability, and Learning*. Cambridge University Press, Cambridge.

Boin, Arjen and McConnell, Allan. 2007. Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 15, No. 1, pp. 50-59.

Flin, R. 2001. "Decision making in Crises: The Piper Alpha Disaster", in Rosenthal, Boin, Confort. *Managing Crises*, p. 103-118.

Mitchell, R.K., Agle, B.R & Wood, D.J. 1997. "Towards a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts", *Academy of Management Review*, Vol. 22: 853-886.

Mitroff, I.I., Pearson, C.M & Harrington, L.K. 1996. *The Essential Guide to Managing Corporate Crises*, New York: Oxford University Press.

Pearson, C.M. & Clair, J.A. 1998. "Reframing Crisis Management", *Academy of Management Review*, Vol. 23, 1: 59-77

Rosenthal, U., Charles, M.T., Hart, P. 1989. *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.

Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Row-Peterson.

Somers, S. 2009. Measuring Resilience Potential: An Adaptative Strategy for Organizational Crisis Planning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 17, N.º1, pp. 12-34.

Wilson, J.Q. 1989. *Bureaucracy*. New York: The Free Press.