

# A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE RISCOS PARA DO GERENCIAMENTO DE CRISES NO SISTEMA PRISIONAL

## THE IMPORTANCE OF RISK MANAGEMENT AND CRISIS MANAGEMENT IN THE PRISON SYSTEM

Edmundo Reis Silva Filho<sup>1</sup>

Yuri Fonseca Lopes<sup>2</sup>

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Gestão de riscos no sistema prisional. 3. Gerenciamento de crise no sistema prisional. 4. Conclusão. Referências.

**Resumo:** Esse artigo visa discutir a importância da gestão de riscos e do gerenciamento de crises no sistema prisional, amparada na Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público, com base na normativa ISO de gestão de riscos, estabelecendo parâmetros de avaliação, identificação, tratamento, classificação, gestão e controle, sugerindo um modelo de atuação frente a crises de múltiplos espectros no âmbito do sistema penitenciário brasileiro.

**Palavras-Chave:** Sistema Prisional. Gestão de Riscos. Gerenciamento de Crises.

**Abstract:** *This article aims to discuss the importance of risk management and crisis management in the prison system, supported by Recommendation No. of evaluation, identification, treatment, classification, management and control, suggesting a model of action in the face of multiple spectrum crises within the Brazilian penitentiary system.*

**Keywords:** *Prison System. Risk management. Crisis Management.*

## 1. INTRODUÇÃO

Em 2016, deu-se o rompimento do pacto de não agressão entre as duas maiores organizações criminosas de matriz prisional do país,

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Coordenador da Unidade de Monitoramento da Execução Penal/MPBA. Subcoordenador da Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência – CSI.

2 Policial Penal do Estado da Bahia. Mestrando em Psicologia Criminal pela Universidad Europea del Atlantico (ESP). Especialista em Gerenciamento de Riscos e Ameaça (Athabasca University/Canadá). Pós-graduado em Segurança Pública (CERS). MBA em Gestão de Riscos Corporativos (FBT). Especialista em Segurança Pública CESP| APM-BA. Especialista em Inteligência e Segurança Pública (FIP).

atacadistas do tráfico de drogas e armas, em decorrência da expansão e disputas por canais privilegiados de fornecimento atacadista de drogas e mercados interligados de varejo de todo o país. A disputa ainda tinha lugar pelo domínio hegemônico da população carcerária do sistema prisional brasileiro, nutrindo a expectativa, uma delas, de impor suas regras e condições a todo sistema prisional.

As rivalidades até então subjacentes, bem como os intermitentes e pontuais conflitos, produziram um efeito em cascata. No dia 16 de outubro daquele ano, na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Roraima, teve início “a maior e mais mortal sequência de assassinatos em massa da história do sistema carcerário do Brasil e do mundo” (MANSO; DIAS, 2018).

Os massacres se reproduziram em série, em estados do norte e nordeste do país, gerando guerras e rebeliões nos estabelecimentos prisionais e ondas de ataques nas cidades. O maior deles ocorreu no dia 1º de janeiro de 2017, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ, em Manaus/AM.

De características endógeno-prisionais, já que fundadas no interior dos presídios brasileiros, essas organizações criminosas, também denominadas facções, ganharam corpo, estruturaram-se, fortaleceram-se e proliferaram, graças às falhas estruturais do sistema de justiça criminal.

São, hoje, instituições informais que atuam nos vácuos institucionais para alavancar seus negócios ilícitos e impor governança ilegítima no sistema penitenciário nacional e nas comunidades que ocupam, dominam e atuam, gerando, dentro e fora dos presídios, violência e instabilidade da ordem social.

Vale lembrar que tais facções surgiram, há poucas décadas, como simples grupos de presos reivindicando melhores condições de encarceramento e tratamento digno, além de proteção contra a exploração e violência por outros presos, e em pouco tempo se tornaram agremiações criminosas altamente nocivas de grande capilaridade. Os principais fatores gregários que unem seus integrantes são a identidade étnica, a exclusão social e a percepção de que unidos serão mais fortes para sublimar as dificuldades e as opressões do cárcere.

Em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU), após uma auditoria coordenada sobre o sistema prisional (TC 003.673/2017-0), relatou, no item 65, que os estados e o DF foram perguntados pelos Tribunais de Contas locais quanto à existência de plano de

gerenciamento de riscos de rebeliões, verificando-se que apenas cinco responderam positivamente (DF, MG, PA, PI e RS). Além disso, poucos informaram possuir normativos que abranjam as medidas adotadas, de cunho emergencial (em três UFs os normativos abrangem as medidas; em oito abrangem parcialmente; e em sete não abrangem).

Cumpra observar que, no mesmo documento, o TCU recomendou que haja fomento e padronização de procedimentos e normas relativos ao sistema penitenciário e avalie a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária. No mesmo ritmo e ano, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Portaria PRESI nº 45, de 27 de abril, instituiu a Política de Gestão de Riscos do Conselho Nacional do Ministério Público.

A gravidade das crises nos cárceres do país, com constantes desestabilizações das forças ostensivas de segurança em razão de rebeliões, motins, fugas e homicídios, e suas repercussões na segurança pública, bem como o estado de coisas inconstitucional, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, dão ensejo a uma governança informal que se organiza, fortalece, disputa poder e orquestra os massacres nas prisões do país e nos territórios de narcotraficância. Impõe-se ao Ministério Público brasileiro, com esteio nas disposições dos art. 127 e 129, I a IV, da Constituição Federal, a adoção de protocolos de atuação nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional, conforme os termos da Recomendação nº 90, de 22 de fevereiro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Textualmente, a sobredita recomendação reconhece que cabe ao Ministério Público, na qualidade de órgão indutor de políticas de segurança pública, a intermediação estratégica entre as forças públicas com atuação no setor, e no exercício pleno de suas atribuições constitucionais, calcado em análises jurídicas e de inteligência vetorizada, auxiliar na catalização de estratégias que auxiliem na resolução das crises e na apuração das responsabilidades.

Nesse sentido, o protocolo de atuação a que alude o instrumento recomendatório:

Objetiva estabelecer no âmbito do Ministério Público medidas estratégicas e integradas a serem adotadas à vista de uma ameaça ou da instalação de eventos críticos de desestabilização das forças ostensivas de

segurança pública com repercussão nacional, estadual ou regional. (CNMP; Recomendação nº 90/2022)

A aludida Recomendação, em seus dois anexos, trata, no primeiro, da atuação ministerial em crises na Segurança Pública, e no segundo, da atuação no enfrentamento das crises prisionais. Nela, de forma pormenorizada, encontramos conceito, características gerais, categorização dos eventos críticos, composição de gabinete de crise, definições de papéis e o mais, minimamente necessário para o Ministério Público se desincumbir desse seu mister.

Dentre as obrigações afetadas pela supra referenciada recomendação, destaca-se a criação de planos de gerenciamento de riscos para cada uma das crises a serem enfrentadas, que deverá conter: o mapeamento dos desafios e análise de riscos, cujos fatores estão indicados no item 2.3 do próprio documento; definição do problema em termos claros e sem ambiguidades; definição dos objetivos e das metas para alcançá-los; as linhas de ação por fase (informação, avaliação, organização, negociação, intervenção, encerramento e análise do resultado); a divisão de responsabilidades por fase; planejamento e implementação da execução das ações; planejamento da transição de responsabilidades e funções; e relatório conclusivo das ações.

Dessa forma, a gestão de riscos e de crises no sistema prisional estão intimamente ligadas, fazendo com que o Ministério Público incentive seus membros à aplicação desses conceitos, com critérios de ação e objetivos específicos aplicados à realidade de cada estado. E esse planejamento, esclareça-se, deve ser adotado para cada uma das crises a serem enfrentadas.

## **2. GESTÃO DE RISCOS NO SISTEMA PRISIONAL**

Por muito tempo, a concepção dos riscos ficou a cargo dos deuses. Segundo a mitologia grega, Apolo teria contato direto com um pastor que fazia algumas previsões no “umbigo do mundo”, na cidade de Delfos, local que ficou conhecido como Oráculo de Delfos (GIEBEL, 2013). Outrossim, séculos passados, os chineses praticavam cálculos sobre perdas de mercadorias em barcos naufragados, redistribuindo essas mercadorias para minimizar perdas, bem como os londrinos, que, em 1666, editaram uma lei sobre perdas causadas por incêndios após um ter ocorrido em grandes proporções.

Nos dias atuais, estamos vivendo em uma sociedade de risco, termo criado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck em seu livro *Risikogesellschaft* (1986), que, segundo Anthony Giddens, seria “uma sociedade cada vez mais preocupada com o futuro (e também com a segurança), o que gera a noção de risco”. Essa preocupação com os diversos riscos tem sido objeto de preocupação dos órgãos e entidades do Poder Executivo, que, em 2016, por uma instrução normativa (n. 1) conjunta entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União, tratou sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

A gestão de riscos, segundo a ISO 31000:2018, que fornece diretrizes para gerenciar riscos enfrentados pelas organizações, pode ser conceituada como “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”. O sistema prisional está repleto de riscos que permeiam suas atividades, como rebelião, fuga de internos e incêndios (acidentais ou provocados), o que precisa ser gerido.

O mundo VUCA (acrônimo de *volatility, uncertainty, complexity e ambiguity*), que, traduzindo para o português, significa um mundo volátil, incerto, complexo e ambíguo, conceito utilizado na *US Army War College*, está intrinsecamente ligado ao Sistema Prisional, de modo que a gestão de riscos desempenha um papel importante ao ajudar a lidar com ameaças que possam impactar o estabelecimento penal, por exemplo. Outrossim, o gestor poderá visualizar e operar tanto na prevenção quanto na contingência, caso um evento indesejado ocorra.

Segundo Brasiliano (2018):

O mundo VUCA é baseada na própria gestão de riscos, lidando com cenários complexos e altamente dinâmicos, onde se exige dos gestores:

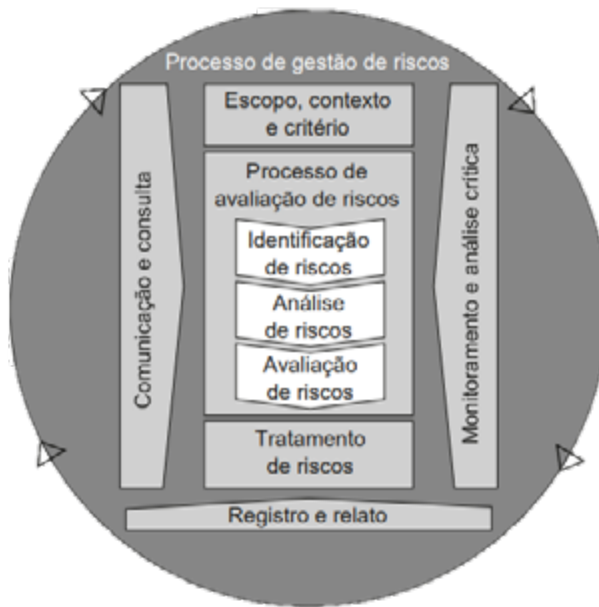
- Visão do todo e não da parte, o gestor tem que enxergar a floresta e não a árvore;
- Grande velocidade na tomada de decisão (o movimento é mais importante, não podemos ficar parado, se ficarmos o inimigo mata! O ótimo é inimigo do bom, conhecem?);
- Não ortodoxia, pensar fora da caixa, não dogmatizar soluções, ser criativo diante das incertezas;

- Colaboração e co-criação entre as equipes, redes de colaboração, estar conectado para o entendimento rápido do contexto;
- Agilidade, saber mover-se com grande flexibilidade, possuir estrutura leve para poder carregar.

A volatilidade no sistema prisional diz respeito às altas mudanças que ocorrem no ambiente carcerário, dificultando uma tomada de decisão prévia, como ocorre na transferência da liderança de uma organização criminosa estadual para um presídio federal. No que tange à incerteza, existe um entendimento incompleto sobre determinado fato, impedindo julgamentos uníssomos, tal como acontece no conhecimento de uma estrutura criminosa nova que surge dentro de um presídio. Já o mundo prisional complexo seria a dificuldade de entender a interconectividade das influências mútuas – como o setor de nutrição, que fornece comida para os indivíduos privados de liberdade, pode influenciar o setor operacional, por exemplo. Por fim, a ambiguidade é a divergência na interpretação de fatos, ou seja, na prática um gestor prisional em uma rebelião poderia acreditar que um atirador designado da polícia militar estaria atuando na gestão de um evento crítico com um negociador da polícia penal.

Segundo a ISO 31000:2018, o processo de gestão de riscos “envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos”. Esse *framework* (figura 1) é utilizado mundialmente nas organizações e pode, perfeitamente, ser utilizado no ambiente prisional. De mais a mais, vale destacar que na própria Recomendação n. 90 do CNMP, no item 4.1, a, que trata do plano de gerenciamento de crise, há previsão de que, no documento, haja um mapeamento dos desafios e análise dos riscos.

Figura 1: *framework* gestão de riscos



Fonte: ISO 31000:2018

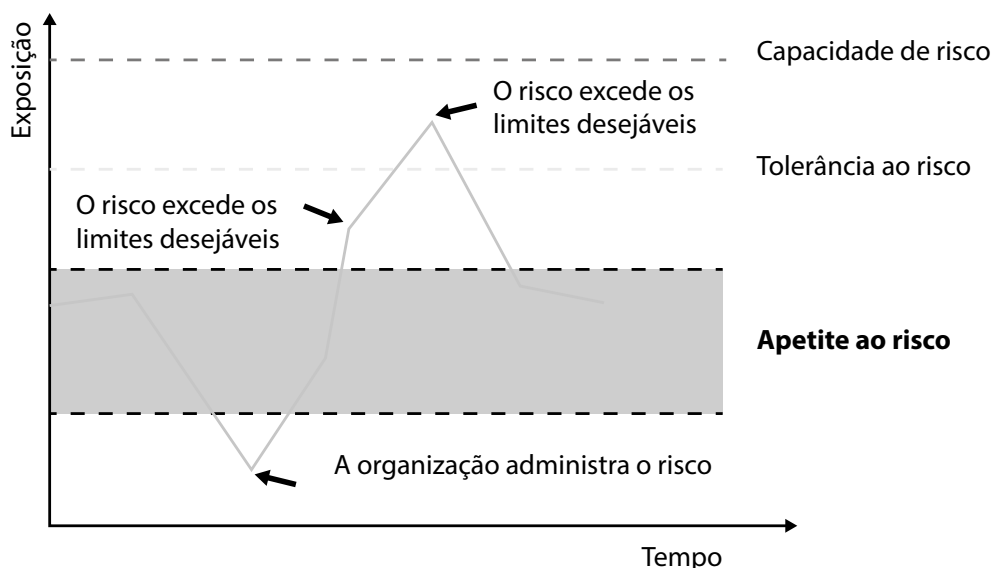
A comunicação e a consulta, assim como o monitoramento e a análise crítica, estão conectadas com todo o processo de gestão de riscos. Assim, no decorrer das etapas, há necessidade de existir uma comunicação com as partes envolvidas (interna e externamente). Deve-se conversar com os servidores da saúde, do jurídico, do operacional, do corpo diretivo, dos recursos humanos, terceirizados, entre outros que irão auxiliar na visão holística do ambiente a ser analisado.

Não se pode ter só um olhar operacional e analisar somente a segurança, pois se estaria incorrendo no erro metodológico e, nesse sentido, significaria uma análise de riscos em segurança orgânica, o que é muito utilizado no âmbito da contrainteligência. Nos termos da ISO 31000:2018, “a comunicação busca promover a conscientização e o entendimento do risco, enquanto a consulta envolve obter retorno e informação para auxiliar a tomada de decisão”.

Na fase do escopo, contexto e critérios (comumente conhecida como estabelecimento do contexto), a ISO GUIA 73:2009, que “fornece o vocabulário básico para desenvolver um entendimento comum sobre os termos e conceitos de gestão de riscos”, descreve como “definição dos parâmetros externos e internos a serem levados em consideração ao gerenciar riscos, e estabelecimento do escopo e dos critérios de risco para a política de gestão de riscos”.

Visa entender os objetivos estratégicos do sistema prisional, como visão, missão e valores; bem como compreender o apetite ao risco, o qual é delimitador das respostas aos riscos que serão encontrados. Apetite ao risco é a capacidade de determinada organização aceitar um risco, conforme disposto na figura 2.

Figura 2: gráfico do apetite de risco



Fonte: La Fábrica de Pensamiento Instituto de Auditores Internos de España (adaptado)

A identificação dos riscos, por meio da ferramenta de *brainstorming*, por exemplo, lista os riscos que foram determinados por comunicação e consulta. Posteriormente, são realizadas as definições, bem como as classificações. Essa classificação deve ser uniforme em todo o sistema prisional, para que não gere divergência ao final, podendo-se usar os parâmetros legais, operacionais, de saúde, de recursos humanos, entre outros. Ao final, ter-se-ia uma visão macro de quais tipos de riscos poderiam afetar o sistema.

Na fase da análise de riscos, busca-se compreender o caráter dos riscos e suas propriedades. Para tanto, a ISO 31000:2018 já considera que devam ser observados a probabilidade e o impacto de cada risco (parâmetros internacionais). Segundo Brasiliano (2018), “a probabilidade do risco é calculada por meio de três critérios, sendo que cada um deles possuirá um peso diferenciado, tendo em vista seu grau de importância”. Os critérios a serem utilizados pela análise de riscos no sistema prisional são: controle (peso 5), frequência (peso 4) e intervalo (peso 3).



Cumpra observar que esses pesos não são estanques, podem ser outros, desde que estejam de acordo com a análise preliminar realizada.

O controle está ligado a medidas de segurança que foram observadas na análise situacional da Unidade Prisional. Já a frequência diz respeito à constância em que os riscos ocorrem, devendo-se observar não só o passado e o presente, mas, sim, ter uma visão futura do cenário prospectivo. No que tange ao intervalo, este significa com que frequência são revisados os controles, procedimentos etc. Ademais, o grau de probabilidade é a soma das notas dadas a cada critério dividido pela soma dos pesos (BRASILIANO, 2018). Abaixo estão dispostos os critérios de cada parâmetro.

**Figura 3: critério controle**

<b>Critério</b>	<b>Pontuação</b>
Muito ruim	05
Ruim	04
Média	03
Boa	02
Muito boa	01

<b>Critério</b>	<b>Pontuação</b>
Muito ruim	05
Ruim	04
Média	03
Boa	02
Muito boa	01

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Figura 4: critério frequência

Critério	Pontuação
Diário	05
Quinzenal	04
Mensal	03
Anual	02
Eventual	01

Critério	Pontuação
Diário	05
Quinzenal	04
Mensal	03
Anual	02
Eventual	01

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Figura 5: critério intervalo

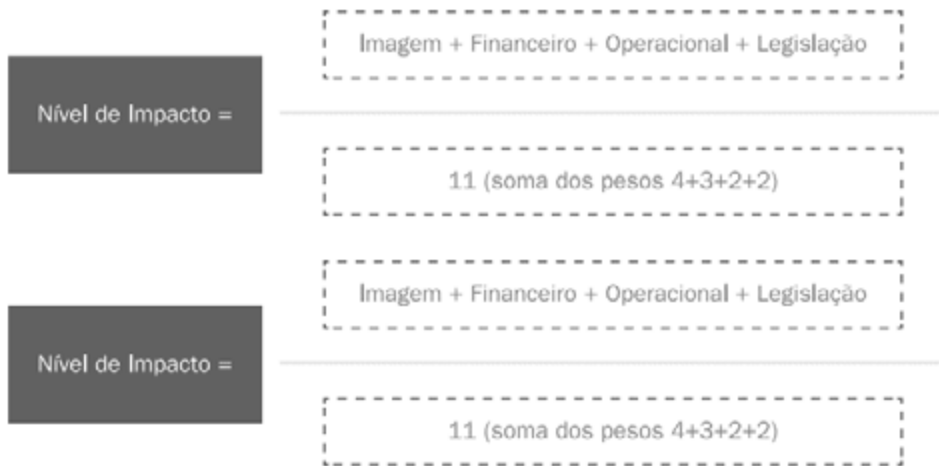
Critério	Pontuação
Não realiza revisão	05
Bienal	04
Anual	03
Semestral	02
Trimestral	01

Critério	Pontuação
Não realiza revisão	05
Bienal	04
Anual	03
Semestral	02
Trimestral	01

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Já o impacto é a consequência que o risco pode gerar em determinadas áreas, como a financeira, a imagem, a legal e a operacional. Como na probabilidade, a pontuação é efetuada de 1 a 5, com pesos também variáveis, mas alinhados ao contexto organizacional. O nível do impacto de cada risco segue a seguinte fórmula:

Figura 6: nível de impacto



Fonte: Inteligência em riscos (2018)

A seguir, conforme exposto por Brasiliano (2018), um modelo de planilha com uma visão sistêmica da fase de análise de riscos:

Figura 7: tabela análise de riscos

Processo	Riscos	Probabilidade					Nível de probabilidade	Relevância de Impacto					Nível do impacto	
		Frequência / Expositivo	Segurança	Intervalo	Nota x Peso	Média ponderada da probabilidade		Imagem	Financeiro	Legislação	Operacional	Nota x Peso		Média ponderada do impacto
Segurança	Vandalismo	3	5	5	39,00	4,33	Muito Alta	3	2	1	3	26,00	2,36	Leve
Segurança	Furto de veículos	2	5	5	36,00	4,00	Muito Alta	3	3	2	4	33,00	3,00	Moderado
Segurança	Furto de pertences pessoais	4	5	5	42,00	4,67	Elevada	2	2	1	4	24,00	2,18	Leve

Processo	Riscos	Probabilidade					Média ponderada da probabilidade	Nível de probabilidade	Relevância de Impacto					Média ponderada do impacto	Nível do impacto
		Frequência / Expectativa	Segurança	Intervalo	Nota x Peso	Nota x Peso			Imagem	Financeiro	Legislação	Operacional	Nota x Peso		
Segurança	Vandalismo	3	5	5	39,00	4,33	Muito Alta	3	2	1	3	26,00	2,36	Leve	
Segurança	Furto de veículos	2	5	5	36,00	4,00	Muito Alta	3	3	2	4	33,00	3,00	Moderado	
Segurança	Furto de pertences pessoais	4	5	5	42,00	4,67	Elevada	2	2	1	4	24,00	2,18	Leve	

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

A avaliação dos riscos tem a finalidade de conferir o nível de cada risco (probabilidade X impacto) em uma matriz 5x5. Essa matriz é 5x5 pois as notas foram atribuídas em um intervalo de 1 a 5. Com essa avaliação, é possível observar quais riscos são prioritários, com base em apetite ao risco. Cada quadrante da matriz informa qual medida tomar em relação à estratégia existente, ou seja, que tratamento deve ser submetido. Segundo Brasiliano (2018), para cada quadrante da Matriz de Riscos, temos as seguintes classificações e priorizações de tratamento:

- **Quadrante I (Vermelho):** Os riscos existentes são aqueles que têm alta probabilidade de ocorrência e poderão resultar em impacto extremamente severo, caso ocorram. Exigem a implementação imediata das estratégias de proteção e prevenção, ou seja, ação imediata. Ações de 0 a 30 dias.
- **Quadrante II (Laranja):** Localizam-se ameaças que poderão ser muito danosas à organização, podendo possuir tanto baixa probabilidade e alto impacto como baixo impacto e alta probabilidade. Essas ameaças devem possuir respostas rápidas, que para isso devem estar planejadas e testadas em um plano de contingência, emergência, continuidade de negócios, além de ações preventivas. A diferença do quadrante I é que as ações podem ser implementadas com mais tempo. São riscos que devem ser constantemente monitorados. Ações de 0 a 90 dias.
- **Quadrante III (Amarelo):** Localizam-se os riscos com alta probabilidade de ocorrência, mas que causam consequências gerenciáveis à organização.

Os riscos classificados nesse quadrante devem ser monitorados de forma rotineira e sistemática, podendo também possuir planos de emergência. Ponto de monitoramento 1 vez a cada 60 dias.

- **Quadrante IV (Verde):** Os riscos classificados no quadrante IV possuem baixa probabilidade e pequeno impacto, representando pequenos problemas e prejuízos. Esses riscos somente devem ser gerenciados e administrados, pois estão na zona de conforto. Ponto de monitoramento 1 vez a cada 90 dias.

Figura 8: tabela análise de riscos

		Impacto				
		MUITO LEVE 1	LEVE 2	MODERADO 3	SEVERO 4	MASSIVO 5
Probabilidade	ELEVADA 5					
	MUITO ALTA 4					
	ALTA 3					
	MÉDIA 2					
	BAIXA 1					

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Após a etapa anterior, deve-se calcular o nível de risco geral da Unidade Prisional, somando-se todas as probabilidades do risco, bem como seus impactos, criando uma média de cada um. Depois multiplica-se o resultado da média da probabilidade pela média do impacto e, assim, tem-se o nível geral de risco.

Não menos importante, deve-se analisar o processo na estipulação de resposta ao risco. Pode-se evitar o risco (não realizar nenhuma ação frente a ele), aceitar (está dentro do apetite ao risco), reter (manter o risco no nível em que se encontra), reduzir (minimizar a probabilidade e/ou impacto) ou transferir (fazer com que o risco esteja sob o domínio de outrem).

Por fim, é necessária a realização de um plano de ação, avaliando os riscos que foram identificados com prioridade no tratamento. O plano de ação segue a técnica do 5W2H, respondendo as seguintes perguntas:

- What? (O que?): medida a ser tomada em relação ao risco identificado;
- Who? (Quem?): responsável pela implementação da ação;
- When? (Quando?): data limite de quando será implementada;
- Where? (Onde?): em que local será implementada;
- Why? (Por quê?): o motivo da implementação;
- How? (Como?): de que forma será executado;
- How Much? (Quanto Custa?): que valor será empregado na ação.

### 3. GERENCIAMENTO DE CRISE NO SISTEMA PRISIONAL

Para o *Federal Bureau of Investigation* – FBI – Polícia Federal Americana, crise é “um evento ou situação crucial que exige uma resposta especial da polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável”. Segundo a vasta doutrina, essa crise apresenta três características: imprevisibilidade, urgência e ameaça à vida. Por um ambiente prisional estar dentro de um mundo VUCA, a iminência de uma crise é perfeitamente aceitável, já que ela pode ser motivada por:

- disputas entre organizações criminosas;
- infraestrutura de má qualidade;
- ausência de assistências;
- tentativas de fuga;
- superlotação; e
- atraso no julgamento dos processos.

Nesse sentido, o CNMP, por meio da Portaria-CNMP-PRESI nº 159, de 13 de novembro de 2018, tem o “objetivo de promover estudos tendentes a subsidiar a atuação deste Conselho Nacional, nos limites de sua atribuição institucional, e voltados à elaboração de manual sobre **Protocolo de Crise**” (grifo nosso). Outrossim, a Recomendação nº 90, de 22 de fevereiro de 2022, dispôs sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional, recomendando que se observem, com as necessárias adequações, o Protocolo de Atuação Ministerial em Crises na Segurança Pública e o Protocolo de Atuação

Ministerial no Enfrentamento das Crises Prisionais, Anexos I e II da referida Recomendação.

Ainda segundo a Recomendação, a crise pode se apresentar como:

1. o choque de interesses, provocado por fatores externos ou internos, que, se não administrados adequadamente, corre o risco de sofrer agravamento até a situação de enfrentamento generalizado entre as partes envolvidas;
2. o estado de tensão no qual oportunidades temporais e riscos previstos geram a percepção de possibilidade de sucesso na disputa de interesses; ou
3. o conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em uma contenda, caracterizado pela elevada probabilidade de escalada de eventos violentos, sem que se tenha clareza sobre o curso de sua evolução.

Ainda de acordo com o item 3.7 do Anexo II da Recomendação CNMP nº 90/2022, dever-se-á criar planos de gerenciamento para cada uma das crises a serem enfrentadas. O documento deverá conter, no mínimo:

- a. mapeamento dos desafios e **análise dos riscos** (grifo nosso);
- b. definição do problema em termos claros e sem ambiguidades;
- c. definição dos objetivos e das metas para alcançá-los;
- d. as linhas de ação por fase (informação, avaliação, organização, negociação, intervenção, encerramento e análise do resultado);
- e. a divisão de responsabilidades por fase;
- f. planejamento e implementação da execução das ações;
- g. planejamento da transição de responsabilidades e funções; e
- h. h) relatório conclusivo das ações.

Cumpra observar que a orientação do CNMP contempla a observância dos princípios básicos do gerenciamento de crises. Não obstante as inúmeras variáveis, podem-se destacar como diretrizes gerais que são frequentemente consideradas ao lidar com crises em ambientes prisionais:

**Prevenção:** O gerenciamento de crises no sistema prisional começa com medidas de prevenção. Isso inclui a implementação de procedimentos de segurança, treinamento adequado para todo o corpo de trabalhadores do sistema, avaliação de riscos e identificação de potenciais pontos fracos ou vulnerabilidades.

**Planejamento:** Um plano abrangente de gerenciamento de crises deve ser desenvolvido e atualizado regularmente. Esse plano deve incluir diretrizes claras sobre como responder a diferentes tipos de crises, como rebeliões, fugas, motins, violência entre detentos, entre outros eventos de emergência.

**Comunicação:** Uma comunicação eficaz é essencial durante uma crise. As autoridades prisionais devem estabelecer sistemas de comunicação claros e eficientes para compartilhar informações entre a equipe de funcionários, a administração da prisão e as autoridades externas relevantes. Isso pode incluir o uso de rádios, sistemas de intercomunicação e procedimentos para relatar e atualizar informações sobre a situação.

**Cooperação:** O gerenciamento de crises no sistema prisional requer cooperação entre várias partes interessadas, incluindo a equipe de funcionários prisionais, a administração da prisão, a polícia, os serviços de emergência e outras autoridades relevantes. É importante estabelecer canais de comunicação e coordenar esforços para garantir uma resposta eficiente e eficaz.

**Resposta rápida e adequada:** É crucial que as autoridades prisionais respondam rapidamente a uma crise para minimizar danos, garantir a segurança dos detentos, dos funcionários e do público em geral. A resposta deve ser bem planejada, seguir os procedimentos estabelecidos e considerar a segurança como prioridade.

**Proteção dos direitos humanos:** Durante uma crise, é essencial que os direitos humanos dos detentos sejam protegidos. As autoridades prisionais devem agir de acordo com os padrões legais e éticos, evitando o uso excessivo de força e garantindo o tratamento humano e digno dos indivíduos envolvidos.



Ademais, estabelecer critérios de ação em casos de gerenciamento de crises no sistema prisional requer uma abordagem estruturada e bem planejada. Aqui estão algumas etapas que podem ajudar a estabelecer critérios de ação eficazes:

**Avaliação de riscos:** Realize uma avaliação detalhada dos riscos potenciais em um ambiente prisional. Identifique os diferentes tipos de crises que podem ocorrer, como rebeliões, fugas, motins, violência entre detentos etc. Considere os fatores que podem contribuir para essas crises, como superlotação, problemas de segurança, falta de pessoal adequado, entre outros.

**Análise de cenários:** Com base na avaliação de riscos, desenvolva uma série de cenários possíveis de crises que podem ocorrer no sistema prisional. Considere diferentes níveis de gravidade e impacto. Isso ajudará a determinar ações adequadas para cada tipo de crise.

**Desenvolvimento de protocolos:** Com base na análise de cenários, elabore protocolos de ação claros e detalhados para cada tipo de crise. Esses protocolos devem definir as etapas a serem seguidas, as responsabilidades de cada membro da equipe, os procedimentos de comunicação, os recursos a serem utilizados, as medidas de segurança a serem implementadas e as diretrizes sobre o uso de força, se necessário.

**Treinamento e exercícios:** É essencial fornecer treinamento adequado para a equipe de funcionários prisionais em relação aos protocolos de ação estabelecidos. Realize exercícios regulares de simulação de crises para testar a eficácia dos protocolos e permitir que a equipe pratique suas habilidades de resposta. Os exercícios devem ser realistas e abordar uma variedade de cenários de crise.

**Revisão e atualização contínuas:** O estabelecimento de critérios de ação em casos de gerenciamento de crises no sistema prisional deve ser um processo contínuo. Revise e atualize regularmente os protocolos de ação com base nas lições aprendidas em exercícios e situações reais. Mantenha-se atualizado sobre as melhores práticas e padrões relevantes para garantir que os critérios de ação estejam alinhados com as necessidades atuais e as mudanças no ambiente prisional.

**Cooperação e coordenação:** Estabeleça canais de comunicação eficazes e mecanismos de coordenação com outras agências e autoridades relevantes, como polícia, serviços de emergência e administração prisional. Garanta que todos estejam cientes dos critérios de ação estabelecidos e possam colaborar de maneira eficiente em situações de crise.

## 4. CONCLUSÃO

Preocupado com as crises que assolam o sistema penal brasileiro, foram recomendados pelo CNMP (Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2020) protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional.

Risco e crise estão intimamente ligados, já que, conforme observa Espuny (2020), “a partir do momento em que um evento crítico ocorre, entra em cena o gerenciamento de crises”. Ou seja, quando existe um planejamento feito por uma Unidade Prisional, por exemplo, deve existir um estudo preliminar para que se atinja seu objetivo. E quando há a ocorrência de um desses riscos na esfera prisional, o gerenciamento de riscos é acionado. Isto é, o primeiro antecede o segundo.

Nesse sentido, risco, segundo a ISO 31000:2018, é “efeito da incerteza do objetivo”, e crise, conforme a própria Recomendação n. 90, é a “desestabilização das forças ostensivas de segurança pública”. Portanto, o caminho percorrido em um planejamento (futuro) precisa do entendimento de que estão sendo trabalhadas incertezas, a fim de evitar ameaças potenciais, que, caso ocorram, precisam ser geridas.

Ao estabelecer critérios de ação em casos de gerenciamento de crises no sistema prisional, é importante considerar a segurança dos detentos, dos funcionários e do público em geral, além de garantir o respeito aos direitos humanos e a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Conforme Hendrio Inandy José de Souza, em seu artigo que trata da gestão de riscos no sistema prisional, a gestão de riscos já é utilizada pelo setor privado, faltando o setor público, associado ao planejamento estratégico, aplicá-lo a fim de “conter algum tipo de ocorrência negativa para Organização”.

É de suma importância ter como ponto de partida a análise de risco de cada estabelecimento prisional com a aferição de todas as suas particularidade, possibilidades e vulnerabilidades, e, com essa avaliação particularizada, propiciar a montagem do mosaico de riscos do sistema prisional de cada unidade federativa, imprescindível para que futuramente tenhamos condições de produzir com eficiência e eficácia um projeto de análise de risco conjuntural nacional que nos possibilite a edificação de planos de gerenciamento, nos permitindo gerenciar adequadamente as situações de crises em escala, de grande transcendência

territorial, com grave desestabilização das forças ostensivas de segurança pública, quer seja local, estadual, regional ou nacional.

Ao implementar procedimentos de gestão de riscos, é possível identificar potenciais ameaças e vulnerabilidades no sistema prisional, permitindo uma abordagem proativa na prevenção de crises. Por meio do uso de técnicas como *brainstorming*, análise e avaliação de riscos, é possível mapear os riscos existentes e classificá-los de acordo com sua severidade e probabilidade de ocorrência. Isso proporciona às autoridades prisionais uma visão clara dos desafios que enfrentam, permitindo a tomada de decisões tecnicamente fundamentadas e a implementação de medidas preventivas adequadas.

No contexto do gerenciamento de crises, é essencial estabelecer protocolos e planos de ação para lidar com situações de emergência dentro do sistema prisional. O conceito de crise deve ser compreendido como eventos ou situações cruciais que requerem uma resposta especial para garantir soluções aceitáveis, com a menor margem de dano possível. Nesses momentos, é imprescindível contar com um plano de contingência bem estruturado, que envolva a interconexão de diferentes setores e instâncias de decisão previamente definidos para proporcionar ações rápidas e eficazes. Ao adotar essas diretrizes, é possível promover uma cultura de prevenção, resiliência e resposta eficaz às crises, garantindo a integridade das instalações prisionais, a segurança dos detentos, dos policiais penais e de todo o corpo de trabalhadores implicados nesse contexto, e, sobretudo, a proteção da sociedade.

É crucial que as autoridades prisionais, Ministério Público, gestores e demais atores envolvidos no sistema penitenciário reconheçam a importância da gestão de riscos e do gerenciamento de crises como uma abordagem estratégica e contínua. Somente por meio desse compromisso conjunto e da implementação efetiva das medidas propostas será possível avançar na busca por um sistema prisional mais seguro, humano e eficiente.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018.

BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a New Modernity**. SAGE Publications, 1992.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 90, de 22 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em: junho de 2023.

BRASILIANO, Antonio Celso Ribeiro. **Inteligência em riscos: gestão integrada em riscos corporativos**. 2ª edição revisada e ampliada com o COSO 2017 e ISO 31000:2018, 2018.

FUSELIER, G. Dwayne; ZANDT, Clinton R. Van; LANCELEY, Frederick J. **Negotiating the protracted incident. The Oakdale and Atlanta prison sieges**. FBI Law Enforcement Bulletin, FBI, v. 58, n. 7, July 1989.

GIEBEL, Marion. **O Oráculo de Delfos**. Trad. Evaristo Pereira Goulart. São Paulo: Odysseus Editora, 2013.

JACOBS, Thomas Owen. **Strategic Leadership: The Competitive Edge**. National Defense University Press. 2002.

LA FÁBRICA DE PENSAMIENTO INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA. **Definición e implantación de Apetito de Riesgo**, 2013.

PAES MANSO, Bruno; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARQUES, Adalton

SOUZA, Hendrio Inandy Jose. Utilização do Gerenciamento de Riscos na Gestão Penitenciária Brasileira. In: SOUZA, Hendrio Inandy Jose; LEIMGRUBER, Mônica Pinto; LOPES, Yuri Fonseca (Orgs.). **Inteligência, Segurança Pública e Organização Criminosa**. Brasília: Gráfica Movimento, 2020.