



Administração Pública e Gestão Social
ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

Quando o desastre bate à porta: Reflexões sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres

Santos, Laís Silveira; Serafim, Mauricio C.

Quando o desastre bate à porta: Reflexões sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres

Administração Pública e Gestão Social, vol. 12, núm. 2, 2020

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351562414007>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 3.0 Internacional.

Quando o desastre bate à porta: Reflexões sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres

When the disaster knocks the door: Ethical Reflections on The Public Management of Risks and Disasters

Cuando el desastre bate a la puerta: Reflexiones sobre la Ética de la Gestión Pública de Riesgos y de Desastres

Lais Silveira Santos

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

lais.ssantos@yahoo.com.br

Redalyc: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351562414007)

id=351562414007

Mauricio C. Serafim

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC,

Brasil

mauricio.serafim@udesc.br

Recepción: 20 Julio 2018

Aprobación: 10 Mayo 2019

Publicación: 01 Abril 2020

RESUMO:

O aumento na ocorrência de tragédias em todo o mundo exige que governo e sociedade atuem na gestão integrada de riscos e de desastres, reforçando a importância deste tema em diferentes níveis do poder público nos quais questões éticas muitas vezes se manifestam. Considerando este contexto, o objetivo deste artigo teórico foi realizar uma reflexão sobre a ética da gestão pública de riscos e de desastres. Foi enfatizada a ética dos desastres como elemento indispensável para a gestão de emergências, evidenciando alguns de seus possíveis dilemas morais e a atuação do gestor público. Apesar de os princípios éticos de solução serem uma das alternativas para análise dos dilemas, normalmente eles são difíceis de operacionalizar em situações reais de crise. Assim, torna-se importante a realização de uma redução sociológica como método de assimilação crítica de forma que o tema possa ser pesquisado considerando as especificidades da cultura e gestão pública brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Ética dos Desastres, Dilemas Morais, Gestão Pública, Gestão de Riscos e de Desastres.

ABSTRACT:

The increase of tragedies around the world requires that government and society take action focusing on integrated risk and disaster management, reinforcing the importance of this issue at different levels in public sphere where ethical issues often manifest. Considering this context, the objective of this theoretical article is to carry out a reflection on the ethics of public management of risks and disasters. We emphasize the ethics of disasters as an indispensable element for the management of emergencies, highlighting some of its possible moral dilemmas and the performance of the public manager. Although the ethical principles of solution are one of the alternatives for analyzing the dilemmas, they are usually difficult to operationalize in real crisis situations. So, it is important to carry out a sociological reduction as a method of critical assimilation so that the subject is studied considering the specificities of the Brazilian culture and public management.

Ethics of Disasters; Moral Dilemmas; Public Management; Risk and Disaster Management.

KEYWORDS: Ethics of Disasters, Moral Dilemmas, Public Management, Risk and Disaster Management.

RESUMEN:

El aumento en la ocurrencia de tragedias en todo el mundo exige que el gobierno y la sociedad actúen en la gestión integrada de riesgos y desastres, reforzando la importancia de este tema en diferentes niveles del poder público en los que las cuestiones éticas a menudo se manifiestan. Considerando este contexto, el objetivo de este artículo teórico fue realizar una reflexión sobre la ética de la gestión pública de riesgos y de desastres. Se enfatizó la ética de los desastres como elemento indispensable para la gestión de emergencias, evidenciando algunos de sus posibles dilemas morales y la actuación del gestor público. Aunque los principios éticos de solución son una de las alternativas para el análisis de los dilemas, normalmente son difíciles de operar en situaciones reales de crisis. Así, se hace importante la realización de una reducción sociológica como método de asimilación crítica de forma que el tema pueda ser investigado considerando las especificidades de la cultura y gestión pública brasileña.

PALABRAS CLAVE: Ética de los desastres, Dilemas Morales, Gestión pública, Gestión de Riesgos y Desastres.

1. INTRODUÇÃO

A humanidade tem sido historicamente afetada por crises e desastres decorrentes de fenômenos de natureza ambiental e climática, que abalam cidades, construções, economias, cidadãos, governos, meio ambiente, segurança e aspectos emocionais e sentimentais (Wilson & Oyola-Yemaiel, 2001). O Brasil não se encontra em situação diferente do restante do mundo. Tendo dimensões continentais, os desastres se constituem como um problema crônico e recorrente (Valencio, 2014), representando um grande desafio para os governos e comunidades (Pedroso & Holm-Nielsen, 2017).

O Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 - 2014 esclarece que a magnitude dos eventos ocorridos no período de análise do documento demonstrou que a visão popular de que o país é imune a desastres não se aplica, reforçando a importância desse tema em diferentes níveis no poder público. Apesar do fato de que no Brasil desastres de grande magnitude não ocorram com a mesma frequência que em outros países, a recorrência de eventos resulta em uma soma de danos e prejuízos relevante: anualmente são reportadas perdas superiores a R\$9 bilhões, o que significa algo próximo a R\$800 milhões por mês com desastres naturais, além das inúmeras vidas perdidas e bens que não podem ser refeitos (Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil da Universidade Federal de Santa Catarina [CEPED/UFSC], 2016).

Considerando este cenário, a população tem esperado uma gestão mais efetiva do setor público em relação às situações de desastres, uma vez que a ausência de habilidades de gestão pode induzir a um gerenciamento inadequado, com perda de vidas e propriedades (Kapucu & Ustun, 2017). Ao discutir tamanha complexidade, Valencio (2010) descreve o trabalho em situações de desastre como um:

Caldo em que emergem os conflitos entre regulações, regras e estruturas diversas de autoridade das instituições envolvidas, o que faz com que a tomada de decisões seja apoiada por graus crescentes de subjetividade e conhecimento tácito, ampliando o ambiente de incertezas (p. 751).

Nesse mesmo sentido, Zack (2009) esclarece que existem aspectos do desastre que vão além dos fatos evidentes, mas que são vistos em obrigações, valores e escolhas em que emoções e desafios da mesma existência coexistem, se acomodam e se conflitam (Tavares & Barbosa, 2014).

Assim como os desastres apresentam problemas únicos, com peculiaridades que podem exigir diferentes relacionamentos e responsabilidades intergovernamentais, colocando as pessoas em situações desconhecidas, questões éticas muitas vezes manifestam-se por meio de conflitos internos e externos, dúvidas, inseguranças, valores e objetivos diferenciados e conflitantes, pressões políticas de empresas privadas, da opinião pública ou da sociedade civil, entre outros (Aung, Rahman, Nurumal, & Ahayalimudin, 2017). Além disso, a gestão pública também é caracterizada por uma multiplicidade de valores conflitantes, como dilemas entre eficiência e equidade, eficiência e legitimização democrática, equidade e liberdade que podem influenciar direta ou indiretamente gestores e organizações, acarretando em dificuldades para lidar com situações sobre o que deve ou deveria ser feito (Zack, 2009).

Nesse sentido, Koehler, Kress e Miller (2001) alertam que o gestor deve enfrentar a realidade de que provavelmente nenhuma teoria geral de gerenciamento de desastres na gestão pública emergirá, dada a complexidade e incerteza dos eventos. Portanto, Rossy (2011) propõe que gestores aprendam a reconhecer e evitar antecipadamente possíveis lapsos éticos, evitando repercussões “caras” ou “sofridas”, como ações calamitosas, ações judiciais e danos graves para suas organizações, equipes, comunidades e toda uma sociedade, principalmente ao tratar da vida humana.

Tendo em vista a problemática exposta, este artigo teórico tem como objetivo realizar uma reflexão sobre a prática da gestão pública de riscos e de desastres, com destaque para o campo da ética dos desastres,

evidenciando seus possíveis dilemas morais e as possibilidades de atuação do gestor público por meio de princípios éticos de solução (teorias morais). Internacionalmente já existem alguns trabalhos e autores que abordam tal discussão (Etkin & Timmerman, 2013). Entretanto, no Brasil, o debate ainda apresenta-se incipiente. Para justificar tal afirmação foi realizada uma busca nas bases de dados Scielo e Ebscohost com as palavras-chave “ética” e “desastre”, em português, e nenhum resultado foi encontrado. Esta ausência de trabalhos publicados nacionalmente não está associada à realidade brasileira, uma vez que nosso país não está imune a crises e eventos de desastres. Desta forma, o artigo contribui para o conhecimento na área de Administração Pública e Gestão Social de dois modos: Primeiro, ao oferecer uma reflexão inédita para a área no Brasil, sistematizando e interpretando o debate internacional sobre a ética dos desastres; segundo, ao apresentar à área uma nova perspectiva de compreensão para a gestão pública de emergências, a partir dos dilemas morais e dos princípios éticos de solução.

Para alcançar o objetivo exposto, o texto foi organizado na seguinte estrutura: Após a introdução, são resgatados alguns conceitos iniciais sobre a gestão pública de riscos e de desastres e são sinalizadas questões contundentes sobre o tema. Na sequência, a temática principal do artigo é discutida, por meio da seção intitulada “Ética dos desastres”, na qual é realizada uma reflexão sobre a ética como sendo um elemento fundamental para a gestão pública de emergências. Por fim, são apresentadas as considerações finais, onde buscou-se sistematizar a discussão, retomar as principais reflexões e apontar a necessidade de desenvolvimento do tema no Brasil, tendo o cuidado de realizá-lo respeitando as especificidades da cultura brasileira. Por fim, as referências bibliográficas são listadas. Por tratar-se de um artigo teórico, o trabalho não envolveu a exploração de recursos metodológicos de natureza empírica.

2. GESTÃO PÚBLICA DE RISCOS E DE DESASTRES: QUESTÕES CONTUNDENTES

A definição de desastre ainda não é consenso entre os diferentes campos de estudo, dado seu caráter multidimensional, com interesses heterogêneos (Mattedi, 2017) e que envolvem questões políticas, administrativas, ambientais, sociais e econômicas. Com a noção de sociedade de risco defendida por Ulrich Beck (1997), os riscos produzidos a partir da modernidade não podem ser contidos espacial ou temporalmente e nem suas consequências negativas podem ser compensadas, uma vez que os dados normalmente são difíceis de calcular, como, por exemplo, muitos dos associados à dimensão ecológica (Mendes, 2015). Também dentro desse contexto, Valencio (2014), destaca que,

Embora os processos mais estruturais de desigualdade e injustiça social estejam presentes na persistência e disseminação dos desastres pelo país, é possível supor que a forma como essa crise tem sido interpretada institucionalmente, respaldando as práticas de seu meio técnico-operacional com os grupos sociais mais afetados, também contribua para esse problema [incapacidade de reduzir o número de desastres no Brasil] (p. 3632).

Como um exemplo recente dessa situação no Brasil podemos pensar no “desastre da Samarco”, ocorrido em 2015 no distrito de Bento Rodrigues, estado de Minas Gerais, quando uma barragem de rejeitos de mineração de ferro rompeu-se e causou inúmeros danos à fauna e à flora, além da morte e desaparecimento de pessoas (Medeiros, Alcadipani, & Oliveira, 2018). Este tipo de tragédia (rompimento ou colapso de barragem) passou a ser considerado “desastre natural” por meio do Decreto nº 8.572, de 2015 (Decreto nº 8.572, de 13 de novembro de 2015, 2015; Valencio, 2016), com a finalidade de que o morador titular de conta vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) residente em área em situação de emergência ou estado de calamidade pública pudesse movimentar seu FGTS por motivo de necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorresse de desastre natural, como o rompimento da barragem. Medeiros, Alcadipani e Oliveira (2018), entretanto, realizaram uma análise retórica que teve como objetivo “explorar os mecanismos de desengajamento moral utilizados pela Samarco”, caracterizando o ocorrido como um crime corporativo, ou seja, uma transgressão corporativa que parece ir além do entendimento habitual de desastre natural.

Tendo esse caso como exemplo, vemos que a definição de desastre se torna um desafio cognitivo e político que envolve um fenômeno tanto natural quanto social (Mattedi & Butzke, 2001; Mattedi, 2017). Por tais razões, neste artigo optamos por chamar fenômenos como tornados, furacões, enchentes, secas, inundações, deslizamentos e outros de “desastres”, sem qualificá-los como naturais ou ambientais.

No Brasil, este campo de estudo tem sido chamado de “gestão de riscos e de desastres”. Contudo, há também outras denominações na literatura da área, tais como: Gestão de emergências, preparação para emergências, gestão de crises, planejamento de desastres, planejamento de contingência, entre outras (Defesa Civil de Santa Catarina, 2017; Lavarias, 2013; Wilson, & Oyola-Yemaiel, 2001). As organizações públicas brasileiras que trabalham diretamente com a gestão de riscos e de desastres são normalmente chamadas de “Defesa Civil”.

A gestão de riscos (atuação de forma preventiva) é tão ou mais importante que a gestão do desastre propriamente dito, ou seja, a atuação quando o desastre ocorre. A gestão desse tipo de evento é muitas vezes uma operação grande e complexa, que envolve organizações públicas e privadas e “está diretamente ligada à vida dos cidadãos e ao bem-estar das sociedades. Em casos extremos, a gestão de crises faz a diferença entre a vida e a morte” (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005, p. 1, tradução nossa). Em relação à fase preventiva, Basolo, Steinberg, Burby, Levine, Cruz e Huang (2009) concluíram que a confiança excessiva de certa comunidade no gestor público, ou seja, na exclusiva responsabilidade da gestão pública em prover a segurança, agia como fator de redução das medidas de autoproteção individual e da comunidade diante dos fatores de risco. Assim, segundo uma racionalidade instrumental, as pessoas tenderiam a gastar menos recursos materiais e tempo para agir preventivamente quando soubesse que a estrutura governamental estaria mobilizada para atendê-los.

Ainda assim, diante da ocorrência de um evento adverso que resulta em um desastre, a gestão de emergências deve intervir imediatamente por meio de suas ações multiprofissionais e intersetoriais. Dentro desta fase, a boa administração da resposta vai além de “simplesmente mobilizar recursos, instalações e pessoal adicionais”, uma vez que “os desastres criam problemas peculiares, raramente enfrentados cotidianamente” (Defesa Civil de Santa Catarina, 2017, p. 105). Apesar dos inúmeros manuais, protocolos, guias e sistemas de gerenciamento, falhas em planejamento de emergências podem ocorrer, principalmente pela falha dos profissionais em aprender a partir de erros anteriores, pela dificuldade de adaptação de uma ação para melhorá-la e pela dificuldade em antecipar desastres futuros em uma posição proativa (Nuttie, 2012).

Nuttie (2012) e Urby Jr. e McEntire (2013), baseados em estudos empíricos, também identificaram outras possíveis falhas, que incluem: a) Crença de que o governo protegerá a todos de todos os perigos e ausência da percepção de que todos devem se preparar melhor para proteger suas comunidades; b) falta de consciência e percepção de risco; c) avisos e alertas atrasados; d) dificuldade de ação proativa diante de advertências válidas, ou seja, dificuldade de agir diante dos alertas devido à possíveis incompreensões, desconfianças, dificuldades de agir ou aborrecimentos com a situação; e) “paralisia” na gestão que pode ocorrer diante de tamanha complexidade e causar confusão interna, externa e falta de controle; f) incompreensão da linha de comando devido à presença de muitos atores e organizações; g) falta de preparação para abrigo, ocasionando superlotação, condições de saúde insalubres e ausência de segurança; h) desejo de proteger o status quo.

Além dessas possíveis falhas, ocorre também que as tensões latentes existentes em qualquer política entre interesses públicos, da oposição e do governo não desaparecem durante as crises. Pelo contrário, tensões podem ainda ocorrer de forma mais acentuada que o normal, uma vez que a visibilidade e as apostas políticas geralmente são altas e os líderes nunca são “agentes livres”, eles estão embutidos com as características institucionais da administração pública (Boin *et al.*, 2005).

Essas questões evidenciam que a gestão pública de riscos e de desastres requer treinamento, habilidades e perspectivas em áreas específicas de planejamento e mitigação, enfrentamento, organização, coordenação, colaboração, supervisão de rede, dinâmica de sistemas de resposta, recuperação e revitalização, bem como habilidades de estrutura de comando com flexibilidades locais (Farazmand, 2009). Portanto, para Boin

et al. (2005), somente quando as organizações envolvidas trabalharem juntas existirá uma chance de que a implementação eficaz da prevenção e da resposta ocorra. Entretanto, fazer com que as “burocracias públicas” adaptem-se às circunstâncias de um desastre é uma “tarefa assustadora”, uma vez que a maioria das organizações foi projetada para trabalhar segundo uma rotina. A gestão do desastre, no entanto, requer flexibilidade, improvisação e, por vezes, quebra de regras (Boin *et al.*, 2005).

Sendo assim, organizações muito hierarquizadas podem dificultar a participação de pessoas envolvidas no processo decisório e (ou) que tenham acesso a todas as informações e seus significados: “Quanto mais restrita for a decisão, mais próximos estamos de uma decisão equivocada, portanto, mais distante dos interesses da sociedade” (Defesa Civil de Santa Catarina, 2017, p. 106). Ademais, a importância do processamento e apresentação da informação deve ser prontamente entendida não só pelas organizações formalmente responsáveis pela gestão, mas também pela população, que deve ajudar efetivamente na mudança do comportamento público e na promoção da preparação (Kapucu, Berman, & Wang, 2008).

Segundo Lampen (2002, p. 10, tradução nossa), “embora você não possa controlar como os outros percebem sua mensagem sobre a crise, você pode colocar o pensamento sobre como enquadrar as comunicações e como enviar mensagens para que elas sejam mais prováveis de serem entendidas”. Desta forma, a natureza das informações, que por vezes são altamente complexas e científicas, devem passar por um esforço que permita que todos estejam familiarizados com a informação (Kapucu *et al.*, 2008). Porém, apesar desse esforço, muitas pessoas ignoram os avisos e permanecem na área que possivelmente será afetada ou que já foi atingida, criando a necessidade de missões perigosas de busca e resgate (McEntire, 2015).

Além disso, nos esforços para ajudar as vítimas ou aumentar o interesse no evento, organizações da mídia, por exemplo, frequentemente pedem doações e estimulam o trabalho de voluntários, mesmo que eles, por vezes, não sejam realmente necessários. Como possível consequência, a população expectadora passa a acreditar que uma enorme quantidade de ajuda é necessária, gerando uma nova crise: “Enquanto a generosidade é reconfortante, a superabundância de doações cria um segundo desastre para o gestor” (McEntire, 2015, p. 213, tradução nossa). Da mesma forma ocorre com o trabalho dos voluntários que podem tanto ser muito úteis para as vítimas, os socorristas e a comunidade como um todo, quanto trazer desafios para as operações de resposta e recuperação, tais como: Falta de habilidades, quantidade, segurança, organização, entre outros (McEntire, 2015).

Neste sentido, tão importante quanto considerar aspectos que são, essencialmente, de natureza mais técnica, é perceber e compreender que a complexidade da gestão de desastres se desenvolve na medida em que os processos enfrentam conflitos ou necessitam de deliberações baseadas em fatores humanos e subjetivos (Farzmand, 2009). Considerando tais aspectos mais “subjetivos” da gestão, Tavares e Barbosa (2014) afirmam que

[...] Abordar o universo no qual as ações de defesa civil [gestão de riscos e de desastres] se concentram é como invadir um território vasto e imprevisível. Vasto porque abrange a estreita faixa da atmosfera que compõe o nosso mundo habitável, mas que compreende toda a amplitude da nossa ocupação territorial e existencial. Imprevisível porque nesta extensão as emoções e desafios da mesma existência coexistem, se acomodam e se conflitam. [...] Mas, dentro de uma perspectiva factual, em uma realidade multifacetada, esta função revela-se árdua e complexa, pois interage valendo-se da transdisciplinaridade de áreas nem sempre afins, além de implicar em articulações não somente políticas, mas de diversos setores da sociedade (pp. 17-18).

Tavares e Barbosa (2014) concluem que, nesse contexto complexo, é preciso buscar caminhos que levem a uma clareza espacial, mental e emocional e destacam a necessidade de reflexão sobre outras questões presentes nos desastres, tal como as relacionadas à deliberação ética e os dilemas morais discutidos na próxima seção deste artigo.

3. ÉTICA DOS DESASTRES: ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA A GESTÃO DE EMERGÊNCIAS

Apesar de haver estudiosos que se esquivaram de discussões morais ligadas a eventos de desastres com base na premissa de que tais tragédias não são causadas por agentes morais (Murray, 2011), a filósofa e professora americana Naomi Zack, uma das mais conhecidas e referenciadas autoras sobre ética dos desastres, defende que questões morais e éticas – aqui tratadas como sinônimos – em situações de desastres dizem respeito ao bem-estar e às razões pelas quais as pessoas têm uma obrigação moral geral de não prejudicar os outros e de ajudar os que sofrem ou necessitam (Zack, 2009). Em seus termos,

A ética do desastre não é uma disciplina ou exercício acadêmico enigmático. Tem que se basear em princípios sensíveis que são universalmente aceitos em uma base global, independentemente de as nações ou sociedades serem religiosas, democráticas ou politicamente repressivas. Os princípios incluem: Reconhecimento do valor intrínseco da vida de cada indivíduo humano, obrigação do governo de proteger a vida humana, obrigações particulares para cuidar de si e dos seus dependentes, obrigações que não prejudicam os outros, obrigações de ajudar os outros quando não nos prejudicamos a fazê-las e as obrigações de considerar o efeito da ação humana sobre o ambiente físico e as gerações futuras (Zack, 2009, p. xiv, tradução nossa).

Para a autora, a gestão pública de riscos e de desastres é – ou deveria ser – parte dos esforços de organizações governamentais. A importância de conectar a ética dos desastres com as obrigações dos governos é ressaltada por Zack (2009) ao considerar que são principalmente as organizações governamentais que possuem a capacidade material e administrativa para se preparar efetivamente para os desastres e responder a eles.

Segundo Zack (2009), a adequada preparação de atividades específicas para possíveis desastres trata-se do que ela chamou de “prudência obrigatória”. De forma similar, a falta de preparação – “falhas da prudência obrigatória” – é vista como uma questão moral no campo da ética dos desastres. Contudo, muitos gestores não veem o investimento na gestão de riscos – ou seja, na prevenção – como uma preocupação central, ocorrendo, por vezes, uma espécie de compensação quando o desastre acontece, como na forma de ajuda humanitária ou de caridade (Zack, 2009).

Além disso, existem questões sobre o que se faz quando a preparação não atende à situação. Nesse caso, haverá decisões que devem ser tomadas rapidamente, com possíveis efeitos drásticos sobre a população e, muito provavelmente, sobre seu futuro após o desastre. Grupos inteiros podem ser afetados negativamente ao se decidir – em uma situação de escassez de ajuda e mantimentos – quem deverá ser atendido em uma situação de crise (Lavarias, 2013), uma vez que antes, durante e depois de um desastre podem surgir questões éticas como alocações adequadas e justas de fundos de socorro, triagem de afetados, entre outras (Geale, 2012).

Assim sendo, dentro de uma perspectiva factual e diante de uma realidade multifacetada, “esta função [gestão de emergências] revela-se árdua e complexa, pois interage valendo-se da transdisciplinaridade de áreas nem sempre afins” (Tavares & Barbosa, 2014, p. 18). Ao considerar este complexo contexto, **refletir sobre as questões éticas torna-se um**

[...] pressuposto para a adoção de qualquer ação em momentos de crise, seja em vista de um projeto de prevenção ou minimização de desastres ambientais, seja na reconstrução e recuperação de áreas atingidas que envolvem seu principal elemento: O homem – vítima –, pela sua constante condição de vulnerabilidade, em decorrência de crises sociais ou de desastres propriamente ditos, seja de que natureza for, e de todas as suas consequências (Tavares & Barbosa, 2014, p. 18, grifo nosso).

Entretanto, apesar de evidenciada sua importância como um assunto de interesse público, Etkin e Timmerman (2013) esclarecem que os estudos sobre éticas e desastres têm recebido insuficiente atenção por parte da literatura acadêmica e profissional da área. Para ilustrar tal percepção em âmbito internacional, os pesquisadores realizaram um levantamento das palavras-chave de artigos publicados em três importantes revistas científicas (*Disaster Prevention and Management, International Journal of Emergency Management e Disasters*), entre os anos de 1992 e 2011, sobre a teoria e a prática da gestão de emergências. Foram analisadas a presença ou ausência das seguintes palavras-chave: “Ética”, “humano”, “moral”, “princípios” e “valores”. A

frequência de ocorrências dessas palavras-chave em todas as revistas, de forma combinadas foi: Ética (0,08%), valores (0,01%), princípios (0,18%), humanos (0,06%) e morais (0,03%). Com esse levantamento, os autores quiseram sustentar sua hipótese sobre o baixo interesse ou prioridade desta discussão em tais revistas.

Não obstante, Etkin e Timmerman (2013) ressaltam que recentemente houve um aumento no número de trabalhos que consideram a dimensão ética dos desastres, devido, em parte, aos acontecimentos da primeira década do século XXI, como a eutanásia de pacientes terminais no *Memorial Medical Center* em 2005 durante o desastre do Furacão Katrina, nos Estados Unidos.

Durante aquele desastre, o hospital ficou sem energia, sem água e as temperaturas ficaram absurdamente altas em seu interior. Passados alguns dias, profissionais de saúde denunciaram que uma médica e dois enfermeiros respeitadas “apressaram” a morte de alguns pacientes, com doses letais de drogas (*The New York Times Magazine*, 2009). De acordo com Etkin (2016), os profissionais receberam ordens para evacuar, mas tinham pacientes gravemente doentes que não podiam ser removidos e não havia previsão de ajuda pelas organizações de socorro. A escolha era: Não fazer nada e provavelmente deixá-los morrer na miséria ou realizar a eutanásia. Eles escolheram a segunda opção e foram posteriormente acusados de assassinato em segundo grau.

Essa situação traz à tona a real possibilidade de existência de dilemas morais em situações de desastres, nas quais os gestores ou profissionais responsáveis pelas deliberações precisam tomar difíceis decisões éticas, sem respostas claras e com obrigações morais conflitantes.

3.1 Dilemas Morais em Desastres

Em relação aos dilemas morais relacionados à gestão pública de riscos e de desastres, Jenson (1997) acredita que eles ocorrem quando os gestores se deparam com perguntas como: Quem tem autoridade para tomar decisões éticas significativas? Como as decisões éticas devem ser tomadas? Quais princípios e valores devem guiar os envolvidos em processos éticos durante desastres? O que é uma ação responsável em resposta às necessidades humanas?

Considerando tais questões, Aung *et al.* (2017) indicam que elas podem surgir em três fases: Pré-desastre, desastre e pós-desastre. Embora cada uma apresente diferentes dilemas, os principais tópicos de interesse nessas fases são resumidos da seguinte forma: Ética preventiva; triagem de desastres; vigilância de doenças transmissíveis; comunicação de risco; quarentena/isolamento; vacinações; recusa de tratamento médico e (ou) auxílio de profissionais; eutanásia; alocação de recursos; diferenças linguísticas, religiosas e culturais; grupos vulneráveis; participação comunitária; divisão do trabalho; relações com a mídia; resposta aos desastres e pesquisa de desastres.

Jenson (1997) também indica questões éticas que podem ocorrer, principalmente, na fase de resposta:

- Os gestores precisam reconhecer as capacidades locais e suas necessidades, uma vez que, se os recursos necessários para a resposta estiverem disponíveis na região atingida, não é apropriado “importá-los” de outras fontes (outras formas de auxílio);
- a identificação das vulnerabilidades, necessidades e habilidades das populações marginalizadas envolve uma questão ética quando uma parcela da sociedade é impedida de acessar informações vitais e recursos “garantidos” a outras devido, principalmente, a questões de desigualdades sociais no acesso à ajuda;
- o não empoderamento das organizações locais pode comprometer a resposta a questões como “quem tem o direito de determinar níveis aceitáveis de risco e vulnerabilidade” ou “em que nível a assistência humanitária deve ser fornecida”;
- frequentemente, as organizações nacionais e internacionais interagem apressadamente e de forma não profunda com as organizações locais e regionais e, assim, podem assumir que os líderes que emergem primeiro – geralmente as maiores ou mais poderosas organizações – representam e servem a toda a população, indiscriminadamente, o que nem sempre corresponde à realidade;
- a utilização da força militar (logística, habilidades e recursos) pode atender às necessidades imediatas, porém, em certas circunstâncias, pode ser mais apropriado do ponto de vista cultural e econômico estimular

a economia local e regional, contratando entidades civis locais, em vez de pagar por serviços militares ou internacionais.

Dentro deste cenário pode haver também um conflito entre as escolhas profissionais e pessoais feitas pelos profissionais envolvidos e que estão ligados por seus objetivos e normas profissionais, mas que, antes disso, são seres humanos com seus próprios padrões morais. As normas profissionais não precisam sempre corresponder aos valores e normas pessoais do profissional e vice-versa (Aung *et al.*, 2017). Porém, ainda sob o ponto de vista dos profissionais, McEntire (2015) argumenta que eles reconhecem os perigos inerentes ao seu trabalho, mas desenvolvem suas atividades independente disso e, muitas vezes, não param de trabalhar para cuidar de suas próprias necessidades pessoais ou familiares.

Em relação aos valores, Feldmann-Jensen, Jensen, Smith e Etkin (2016) acreditam que os recursos limitados e em diminuição, em meio a um ambiente de risco, exposição e vulnerabilidade, exigirão escolhas baseadas em valores e que podem incluir, por exemplo: Decidir entre uma governança forte e as liberdades individuais para viver em locais de alto risco e crescimento econômico versus saúde ambiental. Ademais, entre alguns dos fatores contextuais que influenciam os julgamentos morais nas situações de desastres, os autores também incluem a legislação e a política, o multiculturalismo e afiliações religiosas.

Também ao refletir sobre dilemas morais relacionados à gestão de desastres, Saban (2016) acredita que sua discussão contribui para entender a ajuda humanitária em um sistema operativo que envolve uma série de decisões de justiça distributiva sobre quem deve receber ajuda, que tipos de recursos e serviços de ajuda são necessários e como os recursos devem ser alocados. Estes dilemas podem ocorrer, segundo a autora, devido a obstáculos como falta de colaboração, falta de informações adequadas sobre as necessidades e os riscos envolvidos, estruturas de poder hierárquicas, carência de recursos e suporte e limites legais.

No seu núcleo, essas escolhas difíceis e pouco claras são suscetíveis a questões éticas e dilemas que envolvem pessoas e sociedades de visões de mundo e valores diferentes. O processo de implementação de tais decisões pode ser facilitado se a ética que orientar o processo decisório abordar os valores e as preocupações de todos os envolvidos. Entretanto, devido às necessidades emergenciais, torna-se muitas vezes difícil para as instituições identificar representantes de diferentes setores em uma situação caótica ou politicamente tensa (Jenson, 1997). Neste sentido, a ética tem um papel vital, não apenas para pesquisas em desastre, mas também para decisões no âmbito político e no domínio da ação (Feldmann-Jensen *et al.*, 2016).

3.2 Princípios Éticos de Solução

O processo de solução de um dilema moral, na perspectiva de Kidder (2007) e Ahner (2009), inicia com a coleta das informações relevantes sobre seu contexto, como o reconhecimento dos valores envolvidos. Entretanto, esse reconhecimento não resolve a situação, o que torna necessária a busca de alternativas que possam apontar um caminho que contorne o dilema. Esse caminho pode ser uma teoria moral ou, como chamou Kidder (2007), um princípio ético de solução, que pode fornecer uma compreensão dos modos de tomar decisões (Ahner, 2009).

O utilitarismo é provavelmente a teoria consequencialista mais conhecida. Sua ideia central é que a moralidade e a política devem estar centralmente preocupadas com a promoção da felicidade. Assim, uma decisão ética deve maximizar os benefícios para a sociedade e minimizar os danos (Mulgan, 2012). Um “utilitário” abordaria um dilema moral identificando sistematicamente as partes interessadas em uma situação particular, bem como as ações alternativas e suas consequências (prejuízos e benefícios). Para esta análise, é necessário considerar as consequências para a sociedade como um todo, não apenas para o agente tomador de decisões e para os que lhe são próximos (Treviño & Nelson, 2010).

Por outro lado, como forma de não-consequencialismo, o pensamento baseado em dever – também conhecido como deontologia – busca fundamentar a ação em uma máxima ou preceito que possam ser universalizados. Ele é descrito pelos filósofos como sendo deontológico por não questionar os resultados

de uma ação, mas sim as obrigações ao realizá-la, considerando não apenas suas consequências, mas a ação em si (Kidder, 2007). De acordo com algumas abordagens deontológicas, certos princípios morais são vinculativos, independente das consequências. Portanto, algumas ações seriam consideradas erradas mesmo que as consequências das ações fossem boas. Em outras palavras, um deontólogo concentra-se em fazer o que é “certo”, enquanto um consequencialista ou utilitário concentra-se em fazer o que maximizará o bem-estar social (Kidder, 2007).

O terceiro e último princípio indicado por Kidder (2007) é associado a chamada ética das virtudes, que se centra na integridade do ator moral (a pessoa) mais do que no próprio ato moral (a decisão ou o comportamento). A perspectiva da ética das virtudes considera o caráter, as motivações e as intenções do ator, elementos que não foram discutidos nas outras duas perspectivas apresentadas anteriormente (Van Hooft, 2013; Treviño & Nelson, 2010).

De acordo com a ética da virtude é importante que o indivíduo pretenda ser uma boa pessoa e exerça esforços para desenvolver-se como agente moral, associar-se a outros que fazem o mesmo e que contribuem para criar um contexto – de grupo, de sociedade ou organizacional – que apoia o comportamento ético. Isso não significa que princípios, regras ou consequências não são considerados, apenas que são considerados no contexto da avaliação do ator seu caráter e sua integridade (Treviño & Nelson, 2010).

Nos artigos “A ética dos desastres” e “É o utilitarismo a melhor concepção normativa para desastres?” – provavelmente os únicos publicados no Brasil que discutem o assunto tal como internacionalmente vem sendo debatido, ainda que no campo da Filosofia e não da Administração –, Feldhaus (2011a; 2011b) afirma que, em casos de desastres, a ética consequencialista parece ser a mais frequentemente aplicada, com destaque particular para alguma versão do utilitarismo que seguiria o princípio da Administração Pública da eficiência, para o qual, diante desses eventos, não se pode salvar todas as pessoas. Assim, o critério seria “salve o maior número de pessoas possível” ao considerar a limitação de recursos para prestação de atendimento imediato às vítimas.

Ao adotar a perspectiva do utilitarismo, no momento em que ocorre a triagem de pessoas afetadas e que serão atendidas em primeiro lugar, por exemplo, desconsidera-se o critério da igualdade. Em uma perspectiva deontológica, então, a triagem é questionável, uma vez que a assistência médica, o socorro ou o resgate devem estar igualmente disponíveis a todos que deles necessitam (Drozenová, 2016).

Dentro deste exemplo, o consequencialismo somente se sustentaria se não fosse observada uma distinção fundamental da ética em desastres:

[...] Aquela entre a preparação para a ocorrência desse tipo de evento, antes do evento, buscando aperfeiçoar a capacidade humana de responder aos acontecimentos inesperados e caóticos, e a resposta a esses eventos propriamente dita, que consiste em todo um conjunto de ações de resgate, atendimento às vítimas, etc. (Feldhaus, 2011a, p. 24).

Esta argumentação faz referência à importância da gestão de riscos ao buscar evitar que uma crise se torne uma tragédia e o desastre aconteça. Assim sendo, na percepção de Zack (2009), o consequencialismo não se sustenta por depender de uma cuidadosa comparação dos possíveis futuros para que se identifique o mais satisfatório, considerando que os “possíveis futuros” podem não ocorrer devido à preparação anterior.

A filósofa ainda argumenta que, geralmente, definir quais princípios se aplicam à preparação e à resposta de desastres depende de qual princípio geral está orientando à prática. Segundo ela, se o critério da eficiência utilitarista pelo qual se deve salvar o maior número possível de pessoas for o adotado durante a ocorrência de desastres, pode-se supor que a ética aplicada à preparação (gestão de riscos) é distinta da aplicada à resposta (Zack, 2009). Isso porque seria inaceitável à concepção moral que os preparativos para as situações de eventos catastróficos (gestão de riscos) fossem orientados pela ideia de que deve ser salvo o maior número possível de pessoas e não de que todas as pessoas devem ser salvas. Deste modo, a preparação se orientaria pelo vínculo com o princípio de que todas as vidas humanas têm um valor intrínseco e devem ser protegidas, ao passo que

a resposta assumiria previamente que isso não pode ser feito, o que resultaria em uma percepção inadequada e um possível dilema moral (Feldhaus, 2011a; 2011b).

Assim, se o princípio utilitarista fosse substituído por um princípio comprometido com a igualdade tanto na preparação (prevenção) quanto na resposta aos desastres, as éticas em ambas as fases não seriam muito distintas. Não obstante, ao adotar o princípio da igualdade, poderiam ser evitadas posturas de “preferência” a grupos específicos no atendimento a desastres, por exemplo, a partir da utilização de critérios eticamente criticáveis, como aspectos econômicos, raciais, de gênero, idade, entre outros. Zack (2009), entretanto, chama a atenção para alguns indivíduos de profissões específicas, como os profissionais da área da saúde, bombeiros e policiais, que teriam justificativas para tratamento preferencial, pois “ao atender primeiro a essas pessoas que têm possibilidade de posteriormente ajudar a outras, se está melhorando a posição dos menos favorecidos” (Feldhaus, 2011a, p. 27).

Ainda assim, Zack (2009) alerta para o fato de que a decisão sobre aquele que deve ser o primeiro atendimento deve ser debatida com base em uma discussão pública prévia, durante a fase de preparação, e não na fase de resposta ao desastre. Desta forma, mesmo que ocorra a formação de um dilema moral em ambos os momentos – preparação e resposta ao desastre –, a fase de preparação possibilitaria a discussão sem que pressões de tempo, influências externas (mídia, políticos, sociedade) e limitadas informações dificultassem a reflexão e discussão que o processo decisório para esse tipo de caso exige (Feldhaus, 2011a; 2011b; Zack, 2009).

Neste sentido, mais do que um processo de gestão, Stengers (2015) chamaria essa preocupação ética pré e pós-desastres de “a arte de ter cuidado”. Segundo a autora,

Se há arte, e não apenas capacidade, é por ser importante aprender e cultivar o cuidado, cultivar no sentido [...] em que ele obriga a imaginar, sondar, atentar para as consequências que estabeleçam conexões entre o que estamos acostumados a considerar separadamente (p. 55).

A visão de Stengers (2015) vai ao encontro das de Zack (2009) e Feldhaus (2011, p. 27) quando refletem sobre a ética das virtudes como alternativa a possíveis dilemas morais entre os princípios éticos de solução “consequencialismo” e “deontologia”, principalmente ao avaliar se “as virtudes necessárias em situações de desastres são as mesmas da vida normal”.

Zack (2009) alerta que as situações de desastres exigem o exercício de virtudes mais próximas à vida moral normal, ou seja, entendendo que os gestores, socorristas e demais profissionais envolvidos nessas situações, bem como a população atingida, são pessoas normais, e não “super-heróis de ficção”. Assim sendo, eles também possuem família, casa, medos, preocupações, e podem ser pessoalmente atingidos por um desastre (sua residência pode desabar, por exemplo) no mesmo momento em que se dedicam a resolver um desastre de interesse público, estando vinculado a uma organização de gestão de desastres.

Nesse sentido, Zack (2009) e Feldhaus (2011a; 2011b) ressaltam a necessidade de se atentar para a diferença entre esses dois aspectos fundamentais da ética em desastres: A preparação e a resposta. Diante da pressão das circunstâncias, de outros atores, organizações, mídia, tendemos a ser levados a uma concepção ética consequencialista (à escolha de como salvar o maior número possível de pessoas). Porém, neste sistema moral, possivelmente irá surgir algum desconforto em aceitar ou permitir que se cause algum dano ou sacrifício a alguém em função de um maior bem. Segundo Feldhaus (2011a, p. 29), a “intuição moral parece nos direcionar a algum tipo de teoria deontológica que contenha entre seus componentes uma preocupação central com um tratamento igualitário entre os afetados por eventos de desastres”. Apesar disso, é preciso reconhecer que pode ocorrer uma preparação ineficiente ou elementos inesperados e únicos que comprometam o julgamento moral.

Ainda sobre a aplicação da ética das virtudes em situações de desastres, Drozenová (2016) destaca sua possibilidade de incluir dimensões temporais, aspecto desconsiderado, principalmente, pela perspectiva deontológica. Segundo ele, no campo da ética dos desastres, em determinados momentos, alguns valores morais têm prioridade. Não se trata de um debate sobre relativismo moral mas, sim, sobre a dimensão do

tempo em relação à ação moral em condições complexas, de incerteza e imprevistos, como são caracterizados os desastres.

QUADRO 1: Princípios de soluções éticas

	Utilitarismo	Deontologia	Virtudes
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Baseado em fins: Fundamenta-se em avaliar as consequências e fins de uma ação; - Considera consequências para a sociedade como um todo, não apenas para o agente tomador de decisões; - Análise de custo/benefício na esfera moral; - Promoção da felicidade (maximização do prazer, minimização da dor); - Maior bem (felicidade) para o maior número possível de pessoas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baseado em regras universalmente aceitas: Fundamenta-se mais na intenção do que nas consequências da ação; - Não questiona sobre os resultados da ação, mas sobre as obrigações ao realizá-la; - Uma ação realizada por dever moral; - Imperativo categórico: Deve-se agir de acordo com as leis as quais se gostaria que todas as pessoas do mundo seguissem em circunstâncias relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baseado no caráter (conjunto ordenado de virtudes) da pessoa; - Considera as intenções, meios e fins da ação; - Baseada no cuidado; - Centra-se na integridade do ator moral (a pessoa) mais do que no próprio ato moral (a decisão ou o comportamento); - "Fazer ao outro o que desejariamos que nos fizessem"; - Há a dimensão da aprendizagem: Virtudes podem ser adquiridas pela prática cotidiana; - Considera a dimensão do tempo em relação à ação moral em condições complexas, de incerteza e imprevistos.
Aplicação mais comum	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas públicas; - Legislação social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Códigos de ética organizacional; - Códigos de ética profissional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento pessoal; - Liderança.
Limites	<ul style="list-style-type: none"> - Impossibilidade de prever todas as consequências; - Falta de clareza quanto aos termos "maior bem" e "maior número"; - Não traz resposta satisfatória sobre a minoria para a qual a ação não é a melhor; - Contradição moral. Exemplo: Pode-se aceitar assassinar uma pessoa para salvar um número maior de pessoas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconsidera as circunstâncias únicas de um mundo imperfeito; - Exclui a dimensão afetiva; - Não responde adequadamente quando regras conflitantes e igualmente legítimas surgem no contexto da tomada de decisão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade em determinar quem é o "outro"; - Depende do desenvolvimento moral individual; - Dependente da experiência e biografia pessoal.

Fonte: Os autores, adaptado de Kidder (2007) e Ahner (2009).

Drozenová (2016) não desconsidera a necessidade clara de qualquer sociedade ter regras que regulem o comportamento humano e que essas regras devam ser gerais, não dependentes do momento. Contudo, acredita que ambos os aspectos – uma legislação geral e a consciência da particularidade ou singularidade do momento presente – devem ser incorporados em teorias adequadas da ética e, sobretudo, em sua práxis.

Dentro do contexto da ética da virtude, que coloca a sabedoria prática – *phrónesis* – em posição central, “quando a capacidade de sabedoria é melhorada, o indivíduo pode tomar melhores decisões, prever as consequências de um ato ou inatividade específica e assumir a responsabilidade” (Drozenová, 2016, p. 85, tradução nossa). Essa responsabilidade seria aquela esperada por um gestor público ao ter que lidar com as diferentes deliberações éticas que podem surgir em um contexto de crise, tal como são os desastres, e também estaria relacionada à capacidade de reflexão e busca pela “melhor escolha” ou “medida correta” a partir da percepção das “características particulares de situações particulares, [...] para deliberar sobre o que é apropriado nessas situações” (Saban & Berdugo, 2017, pp. 9-10, tradução nossa).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Considerando o contexto que circunda os desastres, os conflitos de valores ou conflitos entre cursos de ação, aqui chamados de dilemas morais, podem surgir e tornar-se mais evidentes, por inúmeras razões, tais como as informações limitadas e dispersas, as pressões dos diferentes atores e organizações, as múltiplas demandas, a escassez de recursos, os riscos profissionais, entre outros. Essas situações podem tornar a tomada de decisão extremamente difícil, principalmente uma decisão ética, pois, muitas vezes, os tomadores de decisão querem fazer o que é certo, mas nem sempre está claro qual é a melhor opção a seguir (Van Wart, 1998). Isso devido às situações de desastre se caracterizarem como problemas sociais não-rotineiros e eventos políticos que podem desencadear intensas discussões como, por exemplo, “quem recebe o que do governo” (Birkland, 2009, p. 20, tradução nossa).

Sendo assim, e tendo em vista o objetivo proposto neste artigo teórico, buscamos enfatizar a discussão sobre a ética dos desastres como elemento indispensável para a gestão de emergências, evidenciando alguns de seus possíveis dilemas morais e as possibilidades de atuação do gestor público por meio de princípios éticos de solução. Reforçamos ao longo do artigo que a característica distintiva encontrada nos desafios específicos apresentados pelas crises e pela forma como elas se diferem das situações cotidianas precisa de reflexão preventiva que prepare a gestão pública para os desafios éticos que as tragédias impõem. Contudo, apesar de os princípios éticos de solução aqui sistematizados terem sido apresentados como uma das possíveis alternativas para análise dos dilemas morais em situações de desastres, Rossy (2011) esclarece que princípios claros e simples são normalmente difíceis de operacionalizar.

Uma resposta oportuna, eficaz, culturalmente sensível e apropriada, que reconheça que os afetados pelo desastre podem ter padrões de justiça e tradições éticas diferentes daqueles do gestor ou socorrista ajudam a manter a dignidade da vítima e a trabalhar para uma recuperação “sustentável”, ou seja, que possibilite caminhos dignos para seu reestabelecimento físico e emocional (Aung *et al.*, 2017). Essas considerações vão ao encontro da teoria moral apresentada aqui como ética das virtudes, a qual parece ser a que melhor oferece alternativas factíveis e a “justa-medida” entre as opções deontológicas e consequencialistas.

Para situações em que não é possível a adoção de princípios e análises que contemplem toda a complexidade dos desastres, o recurso das virtudes daqueles que possuem posições importantes de decisão – como os gestores públicos – pode lidar melhor com as dificuldades de casos concretos que necessitem de princípios e julgamentos dinâmicos e criativos (Zack, 2009). Assim, se tivermos as virtudes corretas, no sentido de que também somos responsáveis por desenvolvê-las e refiná-las para garantir habilidades mínimas de sobrevivência, e se pudermos confiar em nossos líderes democraticamente selecionados e racionalmente escolhidos, poderemos ter alguma confiança de que a decisão certa será tomada em casos que parecem comprometer ou dificultar os princípios e compromissos morais (Murray, 2011; Zack, 2009).

Finalizando, uma nova problemática se apresenta: A partir das revisões de literatura realizadas para a elaboração deste artigo, pode-se observar que a literatura brasileira sobre ética e desastres ainda é incipiente e se baseia em referências internacionais com uma realidade que, com muita frequência, não se aplica no Brasil. Mattedi (2017) explica que, durante muito tempo, a temática dos desastres permaneceu fora da agenda de

pesquisa *mainstream* no Brasil e, com base em nossas buscas, acrescentamos que essa situação é ainda mais limitada quando se trata da dimensão ética. Contudo, essa ausência de trabalhos não está associada à realidade brasileira, uma vez que nosso país não está imune a crises e desastres.

Além dessa dimensão teórica, também temos desenvolvido pesquisas empíricas sobre os dilemas morais vivenciados no Brasil e Estados Unidos, onde se encontram as principais publicações sobre ética dos desastres. Em uma análise inicial, parece haver uma maior presença da filosofia deontológica no Brasil e do utilitarismo nos Estados Unidos (Alcadipani & Caldas, 2012). Do ponto de vista cognitivo, o brasileiro é caracterizado como uma pessoa emocional, um elemento que no processo de tomada de decisão ética abre espaço para a intuição na tomada de decisões e no conhecimento tácito. O norte-americano parece construir seu conhecimento baseado na experiência, ao mesmo tempo em que racionaliza mais o aspecto emocional. Também a dimensão temporal traz diferenças ao considerar alguns dos tipos de desastres que atingem os dois países. Tais comparações parecem confirmar que existem diferenças de cunho filosófico, cognitivo, político e temporal na gestão de riscos e de desastres que nos levam a questionar: Em que medida as teorias, os métodos e as formas de análise utilizadas e oriundas de outros países, como é a maior parte da literatura sobre ética dos desastres, adaptam-se e tornam-se operacionalizáveis à realidade brasileira?

Nesse caso, defendemos que é fundamental considerar a realização de uma redução sociológica como um método de assimilação crítica de teorias estrangeiras (Ramos, 1996; Azevêdo & Albernaz, 2006). Com isso, a contribuição internacional passaria por um método capaz de assimilar criticamente as contribuições importadas (Bariani, 2006) de forma que o tema possa ser estudado, respeitando e considerando as especificidades e características brasileiras. Para tanto, sugerimos a realização de novas pesquisas, especialmente de cunho teórico-empírico, em relação aos dilemas morais e deliberações éticas existentes na história das tragédias brasileiras para que os desastres possam ser uma “ferramenta metodológica de estudo da sociedade” (Mattedi, 2017, p. 277). Desta forma, esses estudos podem apontar para novas ou diferentes evidências e levar, talvez, à adaptação de teorias ou utilização de teorias com fundamentos no contexto em que os desastres e as deliberações éticas ocorrem.

Entendemos que todos esses pontos são contribuições à área de Administração Pública e Gestão Social no Brasil. Além de buscar critérios técnicos e tecnologias de gestão para soluções de situações de emergências, propomos, a partir da literatura internacional, que a área se atente para a necessidade de considerar que tais situações envolvem dilemas morais e que é crucial buscar critérios de tomada de decisão baseados em princípios éticos de solução, com destaque para a ética das virtudes, de modo a orientar os gestores e agentes públicos.

REFERÊNCIAS

- Ahner, G. (2009). *Ética nos Negócios: construir uma vida, não apenas ganhar a vida*. São Paulo: Paulinas.
- Alcadipani, R., Caldas, M. P. (2012). Americanizing Brazilian management. *Critical Perspectives on International Business*, 8: 37-55.
- Aung, K. T., Rahman, N., Nurumal, M. S., Ahayalimudin, N. (2017). Ethical Disaster or Natural Disaster? Importance of Ethical Issue in Disaster Management. *Journal of Nursing and Health Science*, 6(2), 90-93.
- Azevêdo, A., Albernaz, R. (2006). A “antropologia” do Guerreiro: a história do conceito de homem parentético: em memória a Eliana Guerreiro Ramos (1949-2003). *Cadernos EBAPE.BR*, 4(3), 1-19.
- Bariani, E. (2006). Guerreiro Ramos: Uma Sociologia em Mangas de Camisa. *CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 11, 84-92.
- Basolo, V., Laura, I., Burby, R. J., Levine, J., Cruz, A. M., Huang, C. (2009). The effects of confidence in government and information on perceived and actual preparedness for disasters. *Environment and Behavior*, Thousand Oaks, 41(3), 338-364.

- Beck, U. (1997). A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva. In: Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna* (pp. 11-71). São Paulo, Editora da Unesp.
- Birkland, T. A. (2009). Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 146-156.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. New York: Cambridge University Press.
- Decreto nº 8.572, de 13 de novembro de 2015. (2015). Altera o Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004, que regulamenta o art. 20, inciso XVI, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8572.htm. Acesso em: 9 abr. 2019.
- Defesa Civil de Santa Catarina. (2017). *Gestão de Riscos e Gestão de Desastres*. Material para fins didáticos. Florianópolis.
- Drozenová, W. (2016). Challenge of time as a moral imperative. *Human Affairs*, 26(1), 80-89.
- Etkin, D. (2016). *Disaster Theory: An Interdisciplinary Approach to Concepts and Causes*. Elsevier.
- Etkin, D., Timmerman, P. (2013). Emergency management and Ethics. *International Journal of Emergency Management*, 9(4), 277-297.
- Farazmand, A. (2009). Hurricane Katrina, the Crisis of Leadership, and Chaos Management: Time for Trying the 'Surprise Management Theory in Action'. *Public Organization Review*, 9(4), 399-412.
- Feldhaus, C. (2011). A Ética dos Desastres. *Filosofia (São Paulo)*, 22-29.
- Feldhaus, C. (2011). É o utilitarismo a melhor concepção normativa para desastres? In: III Encontro de Egressos e Estudantes de Filosofia da UEL, 2011, Londrina. *Anais do III Encontro de Egressos e Estudantes de Filosofia da UEL*. Londrina: UEL.
- Feldmann-Jensen, S., Jensen, S., Smith, S., Etkin, D. (2016). Toward a substantive dialogue: The case for an ethical framework in emergency management, Part 1. *Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies*, 20(1), 45-47.
- Geale, S. K. (2012). The ethics of disaster management. *Disaster Prevention and Management*, 21(4), 445-462.
- Jenson E. (1997). Disaster Management Ethics. UNDP Disaster Management Training Programme. Disponível em: <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/mexico/biblio/eng/doc13980.pdf>. Acesso em 01 jul. 2018. (Error 3: El enlace externo <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/mexico/biblio/eng/doc13980.pdf>.> debe ser una URL) (Error 4: La URL <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/mexico/biblio/eng/doc13980.pdf>.> no esta bien escrita)
- Kapucu, N., Berman, E., Wang, X. (2008). Emergency Information Management and Public Disaster Preparedness: Lessons from the 2004 Florida Hurricane Season. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 26(3), 169-197.
- Kapucu, N., Ustun, Y. (2017). Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 548-561.
- Kidder, R. M. (2007). *Como tomar decisões difíceis: muitas vezes na vida você precisa escolher entre o certo e o certo*. Tradução de Sonia Augusto. São Paulo: Gente.
- Koehler, G. A., Kress, G. G., Miller, R. L. (2001). What disaster response management can learn from chaos theory. In: Farazmand, A. (Ed.) *Handbook of crisis and emergency management* (pp. 293-308). New York: Marcel Dekker.
- Lampen, N. L. (2002). *Crisis Communication for Local Government Managers*. Washington DC: ICMA.
- Lavarias, R. B. (2013). *A Comparative Analyses of the Moral Development of Emergency Personnel based on the Defining Issues Test*. 2013. 108 f. Doctoral dissertation (Doctoral Degree in Public Administration) – Nova Southeastern University. Retrieved from NSUWorks, H. Wayne Huizenga School of Business and Entrepreneurship.
- Mattedi, M. (2017). Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais. *Tempo Social*, 29(3), 261-285.

- Mattedi, M. A., Butzke, I. C. (2001). A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres. *Ambiente & Sociedade*, 9 (iv): 1-23.
- McEntire, D. A. (2015). *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Medeiros, C. R. O., Alcadipani, R., Oliveira, L. B. (2018). Mitos no Desengajamento Moral: Retóricas da Samarco em um Crime Corporativo. *Revista de Administração Contemporânea*, 22(1), 70-91.
- Mendes, J. M. (2015). Ulrich Beck: a imanência do social e a sociedade do risco. *Análise Social*, (214), 211-215.
- Mulgan, T. *Utilitarismo*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- Murray, D. (2011). *Book Review*: N. Zack, Ethics for Disaster. *Journal of Value Inquiry*, 45(2), 229-232.
- Nuttall, D. (2012). *Dealing with Emergency Planning Failures*. Disponível em: <<http://fema.ideascale.com/a/dtd/Dealing-With-Emergency-Planning-Failures/326328-14692>>. Acesso em 28 mai. 2018.
- Oliveira, M. (2010). *Livro Texto do Projeto Gerenciamento de Desastres – Sistema de Comando em Operações*. Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres.
- Pedroso, F., Holm-Nielsen N. (2017). *Desastres Naturais no Brasil: um ciclo de tragédias anunciadas*. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/Desastres-Naturais-no-Brasil-um-ciclo-de-trag%C3%A9dias-anunciadas>. Acesso em: 09 abr. 2019.
- Ramos, A. G. (1996). *A Redução Sociológica* (3a ed.). Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Rossy, G. L. (2011). Five questions for addressing ethical dilemmas. *Strategy & Leadership*, 39(6), 35-42.
- Saban, L. I. (2016). *International Disaster Management Ethics*. Albany: Suny Press.
- Saban, L. I., Berdugo, G. (2017). *Ethics Management in the Public Service: A Sensory-based Strategy*. London, New York: Routledge.
- Stengers, I. (2015). *No tempo das catástrofes: resistir à barbárie que se aproxima*. São Paulo: Cosac & Naify.
- Tavares, L. M. B., Barbosa, F. C. (2014). Reflexões sobre a emoção do medo e suas implicações nas ações de Defesa Civil. *Ambiente e Sociedade*, 17(4), 17-34.
- The New York Times Magazine. (2009). The Deadly Choices at Memorial. Disponível em: . Acesso em 28 mai. 2018.
- Treviño, L. K., Nelson, K. A. (2010). *Managing Business Ethics: Straight Talk About How To Do It Right* (5th ed.). New York: John Wiley.
- Ufsc/Ceped. (2016). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. *Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 - 2014*/ Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, Banco Mundial [Organização Rafael Schadeck] - Florianópolis: CEPED/UFSC.
- Urby, H. Jr., McEntire, D. A. (2013). Applying public administration in emergency management: The importance of integrating management into disaster education. *Homeland Security & Emergency Management*, 11(1), 39-60.
- Valencio, N. (2010). Desastres, ordem social e planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro. *Saúde e Sociedade*, 19(4), 748-762.
- Valencio, N. (2014). Desastres: tecnicismo e sofrimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(9), 3631-3644.
- Valencio, N. (2016). Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. *Ciência e Cultura*, 68(3), 41-45.
- Van Hooff, S. (2013). *Ética da virtude*. Petrópolis: Vozes.
- Van Wart, M. (1998). *Changing Public Sector Values*. New York: Garland.
- Wilson, J., Oyola-Yemaiel, A. (2001). The evolution of emergency management and the advancement towards a profession in the United States and Florida. *Safety Science*, 39(1-2), 117-131.
- Zack, N. (2009). *Ethics for Disaster*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

CC BY-NC-ND