

Como deliberar quando tudo é caos? Dilemas morais e decisões éticas na gestão pública de um desastre

How to deliberate when everything is chaos? The moral dilemmas and ethical decision-making in public management in emergencies

Lais Silveira Santos^a, Laleska Lebioda^b, Mauricio Custódio Serafim^b

^a Universidade Federal de Santa Catarina - Brasil

^b Universidade do Estado de Santa Catarina - Brasil

Palavras-chave

Dilema moral.
Ética na gestão de emergências
Desastre.
Decisão ética.
Gestão pública.

Resumo

Em 2008, a região do Vale do Itajaí no Estado de Santa Catarina foi noticiada nacional e internacionalmente por passar pelo seu pior desastre e um dos piores da história do Brasil. Após um período de muitas chuvas, a região sofreu com enchentes, inundações e deslizamentos. Os gestores de organizações de Defesa Civil estadual e municipal tiveram que tomar decisões eticamente complexas que envolveram dilemas morais pessoais e profissionais relacionados a resgates, triagem e ajuda humanitária. Este caso para ensino tem como objetivo proporcionar: familiaridade com a temática 'ética da gestão de emergências' na gestão pública; aperfeiçoamento da capacidade reflexiva e argumentativa em casos contendo dilemas morais reais, a partir de conteúdos éticos (filosofias morais) presentes nas disciplinas de filosofia e ética; potencializar o raciocínio moral em situações complexas de tomada de decisão; e desenvolvimento da habilidade de reconhecer questões éticas relacionadas à gestão pública para sua prática profissional. O contexto do caso é baseado em dilemas morais reais, adaptados para fins didáticos. O caso pode ser utilizado em cursos de graduação e pós-graduação da área de Administração Pública, especialmente em disciplinas relacionadas à ética e política pública, bem como na área de gestão em disciplinas que discutem o processo decisório.

Keywords

Moral dilemma.
Emergency management ethics.
Disaster.
Ethical decision.
Public administration.

Abstract

In 2008, the Vale do Itajaí region in the state of Santa Catarina was reported nationally and internationally for one of the worst disasters in Brazil. After a period of heavy rainfall, the region suffered from flooding and landslides. Managers of state and local civil defense agencies had to make ethically complex decisions that involved personal and professional moral dilemmas related to rescuing, handling resources, and providing humanitarian aid. The teaching case aims to provide its participants with: familiarity with the theme emergency management ethics in public management; reflexive and argumentative capacity in cases containing moral dilemmas, based on ethical content (moral philosophies) present in the disciplines of philosophy and ethics; potentialize moral reasoning in complex decision-making situations; and developing the ability to recognize ethical issues related to public management for their professional practice. The teaching case's context is based on real moral dilemmas adapted for teaching purposes. The case can be used in undergraduate programs in public administration, especially in courses related to ethics and philosophy. It can also be used in undergraduate and graduate programs in management, in courses that discuss the decision-making process.

Informações do artigo

Recebido: 28 de abril de 2020
Aprovado: 10 de novembro de 2020
Publicado: 30 de abril de 2021

Implicações práticas

O caso apresenta três dilemas morais cujos atores envolvidos – gestores públicos e voluntários – tiveram que tomar decisões eticamente complexas relacionadas a resgates, ajuda humanitária e triagem no contexto da gestão pública de riscos e desastres, isto é, na área de proteção e defesa civil.

Copyright © 2021 FEA-RP/USP. All rights reserved.

Autor correspondente: Tel. +55 (48) 99988-4256

E-mail: lais.ssantos@yahoo.com.br (L. S. Santos); laleskalebioda@hotmail.com (L. Lebioda); mauricio.serafim@udesc.br (M. C. Serafim)

Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Universitário Reitor João Davi Ferreira Lima, Bairro Trindade - Florianópolis/SC - 88.040-900, Brasil.

O CASO: A ‘TRAGÉDIA DE 2008’ NO ESTADO DE SANTA CATARINA – OS DILEMAS MORAIS E DECISÕES ÉTICAS NA GESTÃO PÚBLICA DE UM DESASTRE

Santa Catarina corresponde ao terceiro estado com mais situações de desastres ambientais nos últimos 20 anos e o estado com a maior diversidade de desastres em relação aos demais estados brasileiros, além de ter sido atingido pelo Furacão Catarina em 2004, o único registrado no Brasil, e por um ciclone-bomba em 2020, tido como o pior desastre envolvendo ventos no estado. Entre os anos de 1995 e 2014, o valor total de perdas decorrentes de desastres no estado foi de 17,6 bilhões de reais (UFSC/CEPED, 2016). Esses dados revelam a importância da gestão pública de riscos e desastres – também chamada de gestão de emergências – no estado de Santa Catarina que, atualmente, é realizada pela Defesa Civil.

O caso apresenta três dilemas morais cujos atores envolvidos – gestores públicos e voluntários – tiveram que tomar decisões eticamente complexas relacionadas a resgates, ajuda humanitária e triagem no contexto da gestão pública de riscos e desastres, isto é, na área de proteção e defesa civil.

1 INTRODUÇÃO

A região do Vale do Itajaí, onde o caso da ‘Tragédia de 2008’ se passa, é formada pela Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí. É composta por 51 municípios, possui uma população estimada em 1.150.000 habitantes e sua área corresponde a 16,15% do território do estado de Santa Catarina (ver Figura 1). Também é conhecida como ‘Vale Europeu’ por ser a região brasileira com a maior colonização de imigrantes de países europeus: alemães, italianos, austríacos, poloneses e portugueses. A região é montanhosa, com 80% de sua área composta por Mata Atlântica (floresta pluvial). Ela recebeu o nome de “Vale do Itajaí” pela presença de montanhas e vales, bem como do Rio Itajaí (Avila, 2015). Aumond et al. (2019) explicam que a forma da bacia hidrográfica e a declividade dos cursos d’água contribuem de forma significativa para a ocorrência de enchentes, deslizamentos e inundações, bastante comuns naquela região. Em períodos de chuvas, algumas partes do rio costumam transbordar (ver Figura 2) e inundar ruas, bairros e, às vezes, até cidades inteiras.

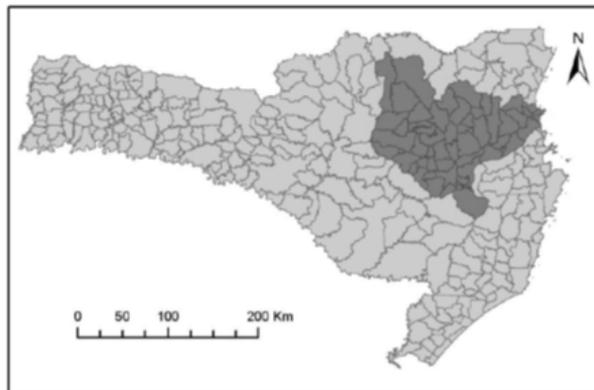


Figura 1. Mapa da região do Vale do Itajaí, Santa Catarina
Fonte: Avila, 2015.



Figura 2. Rio Itajaí-Açu, na região do Vale do Itajaí
Fonte: Kássia Dalmagro/Jornal Metas, 2008.

Como já era habitual na região, o mês inteiro de novembro de 2008 foi marcado por um período de fortes chuvas. Contudo, foi nos seus últimos dias que a situação de alerta se transformou em um dos maiores desastres do estado de Santa Catarina. A precipitação excessiva na região do Vale do Itajaí já havia sido registrada desde o mês de setembro e os primeiros estragos causados pela chuva no período foram constatados no dia 18 de outubro. Mas foi em 22 de novembro que iniciou verdadeiramente uma grande tragédia da história catarinense, com um trágico saldo de mortos, desaparecidos, desabrigados e incalculáveis prejuízos materiais públicos e privados (ver Quadro 1). A região do Vale do Itajaí foi noticiada nacionalmente e internacionalmente por passar pelo seu pior desastre e um dos piores do Brasil. Após um período de muitas chuvas, a região – que possui seus municípios localizados às margens do Rio Itajaí-Açu – sofreu com enchentes, inundações e deslizamentos inesquecíveis para o estado.

Nos registros da Defesa Civil catarinense, 135 pessoas perderam suas vidas e duas continuam desaparecidas. Cerca de 97% dos óbitos ocorreu por soterramento, pois o acúmulo de água no solo provocou deslizamentos, destruindo casas, escolas, hospitais e estradas, e enterrando histórias e sonhos de muitas famílias [...] Famílias perderam tudo o que demoraram anos para conquistar. Empresas registraram prejuízos. O turismo foi comprometido e os serviços públicos e particulares foram paralisados. O suprimento de gás e energia elétrica em diferentes municípios foi interrompido. Cidades inteiras ficaram isoladas durante dias. [Introdução do livro “Relatos de um desastre: narrativas jornalísticas da tragédia de 2008 em Santa Catarina”, escrito por Márcio Luiz Alves].

Quadro 1. Narrativas jornalísticas da ‘Tragédia de 2008’

Fonte: Zenatti e Sousa (2009, p. 11).

Participaram da gestão do desastre – situação-problema deste caso – diversos agentes públicos de organizações civis e militares de Santa Catarina, além de voluntários provenientes de todo o Brasil. Entre eles estão os personagens principais envolvidos nos dilemas de gestão do desastre aqui apresentados:

Carlos (dilema 1): prefeito de 45 anos, já no fim de seu mandato de quatro anos de uma das cidades gravemente atingidas na região do Vale do Itajaí e que não possuía estrutura de Defesa Civil à época do desastre.

Matheus (dilema 2): 40 anos, bombeiro oficial militar há 15 anos e coordenador há dois anos da Defesa Civil municipal de um dos maiores e mais bem preparados municípios do Vale do Itajaí para gestão de desastres.

Ana (dilema 3): 38 anos, diretora de respostas da Defesa Civil de Santa Catarina há 3 anos e funcionária da instituição desde que se formou em Serviço Social há 15 anos.

Amélia and João (dilema 3): membros-voluntários da comunidade e fiéis de uma paróquia da igreja Católica que estava servindo de local de armazenamento e triagem das doações recebidas aos atingidos pelas enchentes de um dos municípios do Vale do Itajaí.

Dilema 1: As decisões quanto ao resgate ou não resgate: todos ou nenhum!

Com o relógio marcando dez para a meia-noite do dia 22 de novembro de 2008, após dias de chuvas ininterruptas que iniciaram um processo de alagamento por diversas cidades da região do Vale do Itajaí, o prefeito Carlos – de uma das cidades atingida gravemente – ajeitou um colchonete no chão de sua sala da prefeitura para descansar. Mesmo que tentasse chegar à sua casa, há três quilômetros dali, seria impossível ficar em sua própria residência. A água estava na altura de sua cintura e sua família tinha buscado abrigo na casa de parentes. Nos últimos dois dias ele trabalhou mais de 18 horas diárias, fazendo breves pausas apenas para se alimentar e tentar descansar onde e como fosse possível. Devido ao município do qual Carlos era prefeito ser de médio porte e ainda não ter à época uma estrutura de Defesa Civil e gestão pública de emergências (ou de riscos e desastres), ele também se tornou responsável municipalmente pelo gerenciamento do desastre que enfrentavam. Tal desastre se tornou conhecido como a ‘Tragédia de 2008’.

Entre as inúmeras demandas urgentes de atendimento, resgate, ajuda e decisões que chegavam até Carlos, no dia 23 de novembro houve um atendimento no parque aquático localizado no interior de seu município. Por ser final de semana, havia mais de 600 pessoas no parque e, entre elas, um grupo de 80 adolescentes que foi comemorar o fim do ano letivo escolar. Contudo, não contavam que ficariam completamente isolados no parque. Todas as vias de acesso foram interditadas por queda de barreiras, alagamentos ou por estarem seriamente esburacadas. Entre os adolescentes havia três diabéticos que precisavam tomar insulina. Felizmente um dos telefones fixos ainda estava funcionando e, após 48 horas de isolamento, foi possível chamar um resgate de urgência para os três adolescentes que começavam a passar mal. O pedido de ajuda chegou a Carlos por meio da influência de dois políticos do estado que conheciam os donos do parque. Com dificuldades de comunicação, muitos pedidos de resgate chegaram por meio de indicações, enquanto outros ainda eram desconhecidos e assim permaneceram por horas ou até dias.

Com o acesso terrestre praticamente impossível para a maioria dos muitos resgates e devido à baixa visibilidade para voo, o helicóptero que estava indo até o grupo de alunos chegou ao parque aquático com muita dificuldade. O piloto precisou se orientar pelas margens do rio para saber onde estava sobrevoando e contou com as indicações de direção do prefeito Carlos, que conhecia muito bem a região. Finalmente ao conseguir pousar, Carlos informou à guia do grupo de adolescentes que o pequeno helicóptero estava ali apenas para retirar os três adolescentes que precisavam de insulina e levá-los a um local seguro. Entretanto, diante da impossibilidade de resgatar a todos, devido ao tamanho da aeronave, a guia não autorizou que somente alguns saíssem e, sem mais argumentar, comunicou que apenas sairia de lá com todos. Neste momento começava o conflito e o dilema de Carlos.

A retirada de 600 pessoas demandaria mais aeronaves e não era prioridade no momento, uma vez que o parque possuía comida, água e poderia manter todos em segurança. Por outro lado, havia famílias inteiras soterradas por deslizamentos em morros próximos que precisavam urgentemente de resgate. Carlos tentou mais uma vez convencer a guia a deixar que ele retirasse os três adolescentes que precisavam tomar insulina, porém, novamente ela se recusou. Então Carlos, não sabendo como convence-la e ciente de que aquele helicóptero era necessário e urgente em outros resgates, entrou na aeronave e deixou todos no local.

Como morador e prefeito da cidade onde está o parque, Carlos passou dias remoendo sobre as decisões tomadas. Deveria ter deixado os três adolescentes para trás? Ele poderia ter convencido a guia a deixar que levasse os alunos? Como prefeito, ele foi a pessoa adequada para atender essa ocorrência? Caso fosse um agente da Defesa Civil ou com autoridade militar, o resultado teria sido diferente? Como ficou a gestão das outras demandas urgentes de sua cidade diante da ausência dele para uma atividade que não era de sua total responsabilidade?

Dilema 2: O som do rotor das aeronaves a decolar com uma esperança

Na manhã seguinte, dia 24 de novembro, o prefeito Carlos ainda estava preocupado com os alunos que precisavam de insulina. Em conversa com um dos gestores da Defesa Civil estadual, órgão líder na gestão do desastre, Carlos relatou o ocorrido e, então, a Defesa Civil organizou mais uma tentativa de ajuda. A solução foi levar a insulina até aos adolescentes. Matheus, bombeiro militar e coordenador da Defesa Civil de um município vizinho, foi designado para a missão. Pegou as unidades de insulina e se preparou para a missão.

Na aeronave era possível transportar, além de Matheus e o piloto, mais quatro pessoas. Com os novos deslizamentos que ocorreram, o resgate via transporte terrestre continuou impossível e, em alguns locais, o acesso aéreo também estava complicado. Durante o caminho para o parque aquático, Matheus e o piloto passaram pelo Morro do Baú, um dos locais mais atingidos pela tragédia e no qual aconteceu muitas mortes. Com 819 metros de altura, o morro era local de moradia de diversas comunidades, que viram suas vidas deslizando em uma espécie de 'lava de lama'. Ao sobrevoar a área do Morro do Baú, eles avistaram um grupo de moradores que pediam socorro, com as siglas S.O.S. desenhadas no chão (ver Figura 3).



Figura 3. Mensagem de moradores do Morro do Baú pedindo socorro

Fonte: Adriana Franciosi, 2008.

Matheus pediu para que o piloto voasse mais baixo para verificar a situação e, ao se aproximar, viu que havia pessoas feridas, que precisavam de socorro, e optou por descer da aeronave, embora ainda precisasse cumprir sua missão de levar as insulinas aos adolescentes do parque. Ao ser questionado sobre a sua experiência nesse dia, Matheus relatou: *“Nós chegamos, mas não conseguimos resolver absolutamente nada. O nosso equipamento não dava conta, nosso treinamento não dava conta. Conseguíamos apenas tirar as pessoas do lugar onde estavam e levar para um lugar mais seguro”*.

Então se iniciou o deslocamento prioritariamente das pessoas feridas, porém logo Matheus notou que não daria conta de retirar de uma só vez todas as pessoas que estavam no local e levá-las para uma área segura nas proximidades. Matheus tentou auxiliá-las da maneira como pôde, tranquilizando-as, verificando as que estavam machucadas, conversando sobre a situação, enquanto o piloto se encarregava de transportar as mais feridas.

Em determinado momento, o tempo mudou abruptamente, voltou a chover, e os deslizamentos no morro onde eles estavam voltaram a acontecer. Matheus tentou contato pelo rádio, pedindo socorro, mas ninguém o ouvia: a comunicação foi totalmente interrompida. Apesar de ter ido até ao local na tentativa de ajudar aquelas pessoas, não conseguiu auxiliar a todas e, ainda, tornou-se uma vítima em potencial. Matheus relembra: *“Eu não trazia a solução. Tive que inventar algumas histórias para amenizar a tensão. Fiz de conta que eu falava no rádio e que minha equipe me ouvia, mas não tinha comunicação alguma! Eu estava tão à mercê quanto elas”*. Foram horas de desespero no Morro do Baú até que, pouco a pouco, a chuva estiou e, finalmente, foi possível ouvir o barulho de um helicóptero se aproximando. Chegando ao local, o piloto pediu a Matheus que se aproximasse para lhe dar informações:

Piloto: *Matheus, suba no helicóptero, precisamos voltar. As condições de tempo estão péssimas!*

Matheus: *Eu não vou embarcar nessa aeronave até tirar todo mundo!*

Piloto: *Há no mínimo 100 pessoas aqui. Quanto tempo isso vai levar?*

Matheus: *Eu vou ficar aqui!*

Piloto: *E a insulina?* – recordou o piloto que deveriam ir até ao parque aquático levar a insulina para os três adolescentes.

Matheus: *Ela está dentro da mochila.* – Ao se aproximar do piloto para entregar a mochila, o mesmo solicitou que o bombeiro colocasse os fones de ouvido para que conseguissem conversar pelo sistema da aeronave sem serem ouvidos pelos outros.

Piloto: *Não tem nada a ver com a insulina, eu preciso que você volte agora!* – declarou o piloto.

Matheus: *Não vou voltar, eu vou ficar aqui com as pessoas.*

Piloto: *Volta agora porque as pessoas na cidade não estão entendendo o que está acontecendo aqui. Todas as aeronaves pra cá estão sendo canceladas, não vai vir nada!*

Matheus: *Mas as pessoas precisam sair daqui urgentemente!*

Piloto: *Não, todas as aeronaves foram retiradas! Ou o senhor volta e os convence ou não volta nenhuma outra e eles vão ficar aqui até sabe-se lá quando!*

Diante do argumento do piloto, Matheus subiu na aeronave, com o sentimento de estar abandonando aquelas pessoas que confiaram nele e vivenciando dilemas e dúvidas sobre quem deveria ajudar primeiro, quais ordens cumprir, quais vidas eram mais importantes e como deveria lidar com o conflito entre ser bombeiro militar com o juramento de salvar vidas e estar ocupando um cargo de gestor público, ao qual também devia outros tipos de responsabilidade. Ele comenta sobre o momento da decolagem: *“o olhar das pessoas foi angustiante, destruidor, como se estivessem falando: ele está nos abandonando”*. Matheus terminou seu dia indo até o parque aquático entregar as insulinas aos adolescentes. Posteriormente, ao refletir sobre esse dia, Matheus conta: *“as tomadas decisões foram muito complexas. Nós íamos até ao local porque a sociedade espera que a gente, como servidor público, vá. E se nós não fôssemos, quem iria?”*.

Dilema 3: Doações – a crise dentro da crise

Diretora de Respostas da Defesa Civil de Santa Catarina há 3 anos, Ana acompanhou de perto a gestão do desastre de 2008 desde seu início, no fim de novembro de 2008. Em meio ao caos, ela viu o surgimento de uma nova crise dentro da crise, mas agora interna: as doações. Em meio ao trabalho intenso, Ana teve raras pausas. Em uma delas, no dia 27 de novembro, ligou a televisão para acompanhar as notícias e assistiu atenta a uma declaração do governador do estado informando ao Brasil o que estava acontecendo no Vale do Itajaí e comunicando que Santa Catarina necessitava muito de doações: roupas de cama e banho, roupas para adultos e crianças, água e alimentos não perecíveis. Naquela tragédia, a gestão das doações foi uma ação conjunta da Administração Pública, de organizações da sociedade civil e de voluntários independentes.

A atitude do governador gerou uma grande comoção e solidariedade nacional. Além das doações que vinham de dentro do próprio estado, a Defesa Civil começou a receber doações do Brasil todo e, inclusive, internacionais. Problema resolvido? Não! O apelo do governador foi atendido; entretanto, começaram a formar filas de 20 a 30 caminhões para descarregar as doações e o cenário ficou preocupante alguns dias depois da declaração do governador na mídia televisiva. De início, o problema maior estava apenas em conseguir galpões emprestados para armazenar as doações recebidas, fazer a primeira triagem, destinações etc.

Ana participou da gestão inicial das doações, destinando os caminhões para os municípios atingidos, onde coordenadores municipais, servidores públicos das prefeituras e voluntários realizavam a triagem e entrega aos necessitados: pessoas que estavam nos abrigos públicos e também aqueles que continuavam em suas casas, mas que tinham perdido tudo ou quase tudo. No dia 30 de novembro, uma das cargas recebidas surpreendeu os voluntários de uma das igrejas da região que estava recebendo doações para triagem:

Voluntária Amélia: *Você viu o par desse sapato?* – questionou Amélia em meio a uma pilha de calçados após uma tentativa que levou cerca de cinco minutos para encontrar o par.

Voluntário João: *Não vi não dona Amélia, me avisa se a senhora ver o outro pé desse aqui também.*

Voluntária Amélia: *É esse daqui João?*

Voluntário João: *É número 36?*

Voluntária Amélia: *39.*

Voluntário João: *Desse jeito não vamos terminar nunca! Olha esse daqui! A sola está caindo! Não pode doar assim! A população ainda possui a cultura de não saber doar.* – Ao terminar a fala, mais um carregamento de sapatos chegou ao local.

Voluntária Amélia: *É, João. Infelizmente ainda existem pessoas que acreditam que doação é descarte. Além disso, as pessoas colocam em sacolinhas frágeis que arrebentam. Olha ali, estão descarregando mais algumas sacolas, acho que são roupas misturadas com sapatos, e os sacos vão rompendo!*

Voluntário João: *Por que as pessoas não amarram? As pessoas não colocam uma fita junto? Olha só, é sapato furado, sem sola...* – João, que segura dois calçados, ou partes deles, balança sua cabeça em negação.

Passados alguns dias e com o recebimento de muitas doações, as dificuldades começaram a se tornar quase maiores que os benefícios. A equipe da Defesa Civil de Santa Catarina cogitou em interromper os pedidos de ajuda, mas havia um impasse: como interromper se o governador publicamente solicitou que fossem enviadas doações e a população brasileira já estava engajada nessa causa?

Como estratégia, inicialmente solicitaram às pessoas que ligavam pedindo informações, que as doações fossem direcionadas para alguma comunidade próxima. Posteriormente, começaram a fazer uma campanha mais focada nos itens que, realmente, eram demandados. A Diretora Ana relata que em uma dessas campanhas se solicitou doações de água e, novamente, o problema não foi a falta de atendimento ao pedido, mas os recebimentos em grande quantidade. Houve também o elemento do ‘custo público’ da gestão das doações, que poucas pessoas tinham conhecimento: *“Ensacamos os excessos. Gastamos alguns mil reais com sacos plásticos porque era preciso compra-los para ensacar os excessos”* – lembrou Ana.

Além disso, a Defesa Civil ainda precisou lidar e contornar a repercussão negativa na mídia que ocorreu em meados de dezembro. Alguns itens recebidos estavam em péssimo estado, sem condições de doá-los. Por isso, foram incinerados para dar lugar a outros em bom estado, que não paravam de chegar. Reportagens foram divulgadas na mídia “denunciando” tal “descaso”. Ana comentou: *“Muitos sacos de roupa foram incinerados. Eram roupas totalmente podres, mas qualquer pessoa que nos visse fazendo aquilo pensava ‘estão botando fogo em coisa boa’.* A mídia acabou fazendo uma propaganda negativa, como se estivéssemos fazendo algo cruel”. Apesar do caos gerado pela quantidade excessiva de doações recebidas, o intuito de solidariedade prevalecia: muitas doações em bom estado foram recebidas e centenas de voluntários fizeram a diferença.

2 APRENDIZADOS DE GESTÃO PÚBLICA DE EMERGÊNCIAS

O final do ano de 2008 chegara e, com ele, a esperança. O sol voltou a raiar no céu do Vale do Itajaí e as chuvas, enfim, cessaram. Ainda havia muito trabalho a ser feito, porém, o sentimento de desesperança que prevaleceu sob a região começou a ser substituído pelo sentimento de força, solidariedade, perseverança, renovação e resiliência.

Aproximadamente cinco meses após a tragédia, no fim de março de 2009, a Defesa Civil de Santa Catarina convocou uma reunião para debater as experiências do desastre: era preciso tirar lições de tudo o que ocorreu e preparar a gestão pública para novos eventos. Dentre os muitos participantes, estavam Carlos, Matheus e Ana. Os agentes públicos ali presentes discutiram alguns casos específicos que aconteceram durante o período, verificando o que aprenderam a partir de suas experiências e o que poderia ter sido feito: uma opinião comum entre todos foi a necessidade de atuação na prevenção – na gestão de riscos – junto aos municípios do estado, capacitando os gestores públicos de todos os níveis para serem, também, gestores de desastres. Com o lema ‘Defesa Civil somos todos nós’, as estruturas públicas de gestão de riscos e desastres passaram a ganhar importância e reconhecimento no estado e no Brasil.

Assim como os gestores públicos dos dilemas refletiram sobre as situações vividas na Tragédia de 2008, vamos agora, juntos, refletir sobre os casos apresentados e as ações/decisões tomadas por cada um deles? Quais foram os dilemas morais vivenciados pelos personagens? Foram dilemas pessoais ou profissionais? Como a gestão pública está preparada para lidar com sérias questões éticas e, principalmente, em situações de crises? O que você, enquanto agente público, teria feito diferente em cada uma das situações? Há uma resposta certa ao vivenciar um dilema moral?

REFERÊNCIAS DO CASO

- Aumond, J. et al. (2009). Condições naturais que tornam o vale do Itajaí sujeito aos desastres. In: Frank, B. & Sevegnani, L. (Orgs.). *Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política*. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí.
- Avila, M. R. R. (2015). *"Em Blumenau tudo é risco": a percepção e a gestão dos desastres na comunidade da Rua Pedro Krauss Sênior (Blumenau/SC) no período de 2008 a 2015*. Dissertação. Universidade Regional de Blumenau, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Blumenau.
- UFSC/CEPED – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. (2016). *Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais em Santa Catarina: 1995 - 2014*. Florianópolis: CEPED/UFSC.
- Zenatti, A. P. A., & Sousa, S. Y. U. (Org.) (2009). *Relatos de um desastre: narrativas jornalísticas da tragédia de 2008 em Santa Catarina*. Florianópolis: CEPED, UFSC.

NOTAS DE ENSINO

Na percepção de Denhardt (1988), a gestão de assuntos públicos deve ocorrer consistente e conscientemente, de forma que o gestor público tome decisões não só pautadas por suas habilidades técnicas e conhecimento legal, mas também por sua competência moral. Para tanto, é crucial que as escolas de Administração desenvolvam em seus alunos a capacidade de refletirem e avaliarem os possíveis desafios éticos de suas vidas profissionais e/ou pessoais (Felton & Sims, 2005).

Em relação à conexão entre a ética em situações de desastres com as obrigações governamentais, Zack (2009) defende sua importância por considerar que são principalmente as organizações públicas que possuem a capacidade material e administrativa para se preparar efetivamente para os desastres contemporâneos e responder a eles. Sendo assim, as discussões de dilemas morais nesse campo de atuação preparam os gestores para encarar a complexidade da ética pública (Villoria, 2007) em situações de crise e, assim, tomarem melhores decisões que visem ao interesse público.

Por meio do caso para ensino em questão, é possível abarcar a discussão desses conteúdos, uma vez que se propõe a discutir empiricamente e com dilemas morais reais da gestão pública como as principais teorias éticas apresentadas em uma disciplina podem ser ‘visualizadas’ na prática do gestor público, utilizando-se de sua consciência e julgamento moral.

Fontes e métodos de coleta

O caso é baseado em dilemas morais reais ocorridos em um dos principais desastres do estado de Santa Catarina, coletados em fontes primárias pelos autores do caso. Utilizou-se a técnica de entrevista em profundidade, conduzida com gestores públicos da área de riscos e desastres entre abril e julho de 2018. Os nomes dos personagens foram alterados, buscando garantir seu anonimato. Utilizou-se também de fontes secundárias, como a pesquisa bibliográfica e documental sobre os temas abordados no dilema moral e no evento de desastre em questão. Adaptações fictícias foram realizadas a partir do material coletado e a ordem dos fatos foi alterada para que o caso atingisse seu objetivo educacional.

Objetivo de ensino

O caso foi desenvolvido para a utilização em cursos de graduação e pós-graduação do chamado ‘Campo de públicas’ (Pires et al., 2014), tais como: Administração Pública, Gestão Pública, Administração Pública e Social, Políticas Públicas e Gestão de Políticas Públicas; e seu uso pode ocorrer em disciplinas relacionadas à ética e filosofia (Ética e Administração Pública, Filosofia e Ética, Ética e Cidadania, Ética e Justiça, entre outras). De acordo com Santos et al. (2018, pp. 16-17), o ensino de ética se desenvolve e se aprimora na medida em que sua discussão ganha força nas análises das organizações e do contexto em que estão inseridas. Dessa forma, seu ensino poderá contribuir na formação de administradores capazes de um “posicionamento mais reflexivo, crítico e socialmente responsável”. É compartilhando desse entendimento que o presente caso para ensino tem como objetivo proporcionar aos seus participantes:

1. Familiaridade com a temática de ‘ética na gestão de emergências’ ou ‘ética na gestão de riscos e desastres’, ainda recente no campo científico brasileiro e nos cursos que envolvem gestão pública (Santos & Serafim, 2020);
2. Capacidade reflexiva e argumentativa em casos de dilemas morais reais, a partir de conteúdos éticos (filosofias morais);
3. Potencializar o raciocínio moral em situações complexas de tomada de decisão ética;
4. Exercício sobre o reconhecimento de questões éticas relacionadas à gestão pública.

Organização da aula e estratégia de aplicação do caso

Anteriormente à aula destinada para uso do caso, o professor deverá já ter abordado com os alunos as principais teorias éticas ou filosofias morais (tais como deontologia, utilitarismo e ética das virtudes). Dessa maneira, uma opção de uso do caso é sua inserção no plano de ensino como um exercício do estudo das teorias morais.

Aproximadamente uma semana antes da discussão do caso, deve-se disponibilizá-lo aos alunos para leitura individual, juntamente com a indicação de leitura prévia do artigo ‘Ética e Administração Pública: Uma Abordagem a Partir de Três Modelos Normativos’, de Zappellini (2020) e/ou do artigo ‘Quando o desastre bate à porta: Reflexões sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres’, de Santos e Serafim (2020).

No primeiro, Zappellini (2020) discute o problema da ética na Administração Pública a partir de três modelos (burocracia, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público) e correlaciona-os com três teorias éticas comumente discutidas em cursos de Administração Pública. O objetivo dessa leitura é resgatar o conteúdo das aulas anteriores. No segundo texto, os autores realizam uma reflexão sobre a ética na gestão pública de riscos e de desastres, evidenciando alguns de seus possíveis dilemas morais e a atuação do gestor público (Santos & Serafim, 2020).

Com a leitura prévia do caso, os alunos deverão trazer para o dia da aula a sua avaliação sobre quais são os dilemas morais do caso. Os casos identificados deverão ser apresentados em formato de pergunta. Por exemplo: ‘Como Matheus deveria ter reagido diante do pedido do piloto para entrar na aeronave?’ ‘O que Carlos poderia fazer para auxiliar os adolescentes que precisavam de insulina?’ ‘Como o governo do estado poderia solucionar o problema das doações excessivas?’. Posteriormente, essas perguntas elaboradas pelos alunos serão discutidas em sala de aula.

Ao chegar o dia da aula destinada ao estudo do caso, prevista para durar duas horas, sua organização pode se dar da seguinte forma:

-
- a) No primeiro momento (duração de aproximadamente 15 minutos), o professor elucida o conceito de dilema moral e apresenta o famoso caso do ‘Dilema do Bonde’. Uma das possibilidades é utilizar um breve vídeo, disponível no link: https://youtu.be/sO_jir8jIZo
-
- b) Esclarecido o conceito de dilema moral, o professor solicita que a turma se organize em grupos de cinco a sete pessoas (tempo estimado: 5 minutos).
-
- c) Nos 30 minutos seguintes, os alunos deverão compartilhar com seus colegas, nos pequenos grupos, as perguntas dilemáticas elaboradas anteriormente e discutir entre si se realmente se tratam de dilemas morais.
-
- d) O grupo deverá escolher um dos dilemas identificados para realizar sua discussão e análise segundo as teorias éticas abordadas nas aulas passadas da disciplina (30-40 minutos). Nesse momento, os textos de Zappellini (2020) e Santos e Serafim (2020) podem ser resgatados como material de apoio. Recomenda-se que os grupos sistematizem suas análises, explicitando os principais pontos.
-
- e) Por fim, o professor deverá conduzir uma discussão e finalização da atividade. Para tanto, poderá escolher alguns dos dilemas identificados pelos alunos (quantidade a definir de acordo com o tempo) e construir sua análise no quadro segundo as teorias éticas, com a participação dos alunos (registros das discussões).
-

Unindo teoria e prática: atividades a propor aos alunos

Definir quais são os dilemas morais do caso em formato de pergunta-problema.

Um dilema moral se configura como um conflito entre caminhos possíveis e corretos de ação, mas que em determinado contexto, somente uma ação é possível. Além disso, é também caracterizado pela sua dificuldade, incerteza, complexidade ou, certas vezes, impossibilidade de solução (Di Napoli, 2014). Deve-se compreender também que um dilema moral pode ser circunstanciado, isto é, em um dado contexto ele pode ser visto como um dilema, enquanto em outro não, dadas as diferentes características, indivíduos e instituições envolvidas (Santos & Serafim, 2020).

A elaboração de perguntas-problema deve considerar o alerta de Elm e Radin (2012) de que todos os tipos de decisões têm dimensões e consequências morais. Portanto, entende-se que toda decisão ética é aquela que pode beneficiar ou prejudicar uma pessoa ou um grupo de pessoas (Crossan, Mazutis & Seijts, 2013). É importante também considerar que a análise ética pode ser resultado de “crenças e valores através dos quais olhamos a vida” (Morris, 1998, p. 153), variando de indivíduo para indivíduo. Assim, ela ocorre a partir de ‘lentes’ próprias, como forma de relacionar as situações vividas pelos gestores do caso com a base teórica indicada para discussão.

Associar e discutir as alternativas de ação dos gestores nos dilemas morais identificados com as teorias éticas (filosofias morais) e encontrar argumentos prós e contra para as alternativas de ação do caso e outras possibilidades não cogitadas no momento do desastre.

Para Kidder (2007), o processo de solução de um dilema moral inicia com a coleta de informações importantes sobre seu contexto como, por exemplo, o reconhecimento dos valores envolvidos.

Porém, essa identificação não resolve a situação, tornando necessária a busca de alternativas que apontem um caminho para compreensão, discussão e solução do dilema. Nesta perspectiva, o caminho pode ser uma filosofia moral.

O utilitarismo é uma teoria consequencialista baseada em fins. Sua ideia central é a seguinte: a moralidade e a política devem estar centralmente preocupadas com atos considerados bons devido aos seus fins/resultados e a promoção da felicidade, entendida como bem-estar subjetivo (Davis, 1997). Nesse sentido, uma decisão ética deve maximizar os benefícios para uma 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/ou benefícios) (Treviño & Nelson, 2010).

O pensamento baseado em regras é uma forma de não-consequencialismo que fundamenta a ação em uma máxima ou preceito que possam ser universalizados. Ele é descrito pelos filósofos como sendo deontológico, uma vez que não questiona sobre os resultados de uma ação, mas sim sobre as obrigações – livre e racionalmente reconhecidas – ao realizá-la (Treviño & Nelson, 2010). Assim, um grande desafio das abordagens deontológicas é decidir qual dever, obrigação, direito ou princípio tem precedência quando são confrontados em um dilema moral e, dessa forma, determinar qual é o mais importante (Kidder, 2007).

Na abordagem baseada em cuidados, a orientação é que se faça aos outros o que desejaríamos que nos fizessem. Diferentemente dos anteriores, enfatiza que as pessoas se importem com os demais envolvidos ao ponto de se colocarem em seu lugar (Kidder, 2007). Esta proposta se relaciona à denominada ‘ética das virtudes’, centrada na integridade do ator moral (a pessoa) mais do que no próprio ato moral (Kidder, 2007; Treviño & Nelson, 2010). Contudo, isso não significa que princípios, regras ou consequências não devam ser considerados, mas sim que sejam considerados no contexto da avaliação do caráter e integridade da pessoa (Treviño & Nelson, 2010).

Sugestões de pergunta-problema e discussão

Perguntas-problema que podem ser utilizadas para discutir os dilemas morais e decisões éticas do caso:

- A quem resgatar primeiro?
- Quais áreas e grupos priorizar?
- O que Carlos deveria fazer para auxiliar os adolescentes que precisavam de insulina?
- Como lidar com as pessoas que recusam o resgate ou evacuação?
- Como lidar com pedidos especiais de pessoas influentes?
- Quais as situações em que se poderia ‘fugir à regra’ e optar por outras alternativas de solução?
- Como Matheus deveria ter reagido diante do pedido do piloto para entrar na aeronave?
- Como o governo do estado poderia solucionar o problema das doações excessivas?
- Quais competências morais são necessárias para lidar com os dilemas morais do caso?
- Como preparar os gestores públicos para lidar eticamente com decisões difíceis?
- Algum personagem ou atitude mereceu sua admiração? Por quê?

Nas situações do caso, por diversas vezes houve múltiplas obrigações oriundas, geralmente, de um mesmo sistema moral – preservar vidas –, isto é, sem uma hierarquia clara de operacionalização desta prioridade. Essa situação ocorreu, por exemplo, quando Matheus precisou decidir entre embarcar no helicóptero para levar insulina aos adolescentes ou continuar com os atingidos que precisavam de resgate. Nesse sentido, poderiam tais dilemas serem vistos como insolúveis. Entretanto, tratavam-se de dramas da vida real nos quais as escolhas eram carregadas de questionamentos e que precisavam de uma ação imediata. As perguntas-problema têm como fonte aquilo que Dubnick e Justice (2006) consideraram ‘o verdadeiro dilema’ para quem trabalha com funções públicas: escolher o que é certo ‘aqui e agora’. Foi nesse sentido que a guia de turismo optou por um critério de igualdade de resgate ao considerar que todo o grupo deveria ser retirado em conjunto, pois estavam sob sua responsabilidade.

Em relação à triagem realizada por Matheus para o resgate dos atingidos, Drozenová (2016) considera tal operação questionável de um ponto de vista ético, uma vez que elimina a perspectiva deontológica e o critério da igualdade entre todos aqueles que necessitariam de ajuda. Entretanto, diante de um ‘cenário de tragédia’, a estratégia utilitária da triagem acaba sendo adotada, considerando às limitações de recursos e opções reais de ação.

Assim, embora se preconize um critério igualitário, na Tragédia de 2008 a perspectiva moral adotada na fase de gestão de riscos – prevenção – não pôde ser a mesma que a filosofia moral da fase de resposta – gestão do desastre –, acarretando dilemas morais individuais e organizacionais.

Sugestões de bibliografia sobre dilemas morais

- Kidder, R. M. (2009). *How good people make tough choices: Resolving the dilemmas of ethical living*. New York: Harper.
- Puiu, S. (2015). Ethical Dilemmas in the Public Sector. *Management & Marketing Journal*, 13(1), 57-62.
- Santos, L. S., Serafim, M. C., & Lorenzi, L. (2020). Dilemas Morais na Gestão Pública: o estado do conhecimento sobre o tema. In: Serafim, M. C. (org.). *Virtudes e Dilemas Morais na Administração*. Florianópolis: AdmEthics. Cap. 10.

Sugestões de bibliografia sobre Teorias Éticas

- Etkin, D., Feldmann-Jensen, S., Smith, S., & Jensen, S. (2016). Toward a substantive dialogue: The case for an ethical framework in emergency management, Part 2. *Australasian Journal of Disaster & Trauma Studies*, 20(1), 49-53.
- Treviño, L. K., & Nelson, K. A. (2010). *Managing Business Ethics: Straight Talk About How To Do It Right*. 5th ed. New York: John Wiley.
- Zappellini, M. B. (2020). Ética e Administração Pública: Uma Abordagem a Partir de Três Modelos Normativos. In: Serafim, M. C. (org.). *Virtudes e Dilemas Morais na Administração*. Florianópolis: AdmEthics. Cap. 12.

Sugestões de bibliografia sobre Ética dos Desastres

- Etkin, D., & Timmerman, P. (2013). Emergency management and Ethics. *International Journal of Emergency Management*, 9(4), 277-297, 2013.
- Santos, L. S., & Serafim, M. C. (2020). Quando o desastre bate à porta: Reflexões sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(2), 1-16. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.6011>
- Zack, N. (2009). *Ethics for Disaster*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2009.

REFERÊNCIAS USADAS PELOS AUTORES NAS NOTAS DE ENSINO

- Crossan, M., Mazutis, D., & Seijts, G. (2013). In Search of Virtue: The Role of Virtues, Values and Character Strengths in Ethical Decision Making. *Journal of Business Ethics*, 113(4), 567-581. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-013-1680-8>
- Davis, N. (1997). Contemporary deontology. In: Singer, P. (Org.). *A companion to ethics*. (pp. 205-218). Oxford: Blackwell.
- Denhardt, K. G. (1988). *The Ethics of Public Service: Resolving moral dilemmas in public organizations*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Di Napoli, R. B. (2014). Dilemas Morais. In: Torres, J. C. B. (org.). *Manual de ética: Questões de ética teórica e aplicada*. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: Educs; Rio de Janeiro: BNDES.
- Drozenová, W. (2016). Challenge of time as a moral imperative. *Human Affairs*, 26(1), 80-89. DOI: <https://doi.org/10.1515/humaff-2016-0010>
- Dubnick, M. J., & Justice, J. B. (2006). Accountability and the Evil of Administrative Ethics. *Administration & Society*, 38(2), 236-267. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399705285999>
- Elm, D. R., & Radin, T. J. (2012). Ethical Decision Making: Special or No Different? *Journal of Business Ethics*, 107, 313-329. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-011-1041-4>

- Etkin, D., Feldmann-Jensen, S., Smith, S., & Jensen, S. (2016). Toward a substantive dialogue: The case for an ethical framework in emergency management, Part 2. *Australasian Journal of Disaster & Trauma Studies*, 20(1), 49-53.
- Felton, E. L., & Sims, R. R. (2005). Teaching business ethics: target outputs. *Journal of Business Ethics*, 60(4), 377-391. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-004-8206-3>
- Kidder, R. M. (2009). *How good people make tough choices: Resolving the dilemmas of ethical living*. New York: Harper.
- Morris, T. (1998). *A nova alma do negócio: como a filosofia pode melhorar a produtividade de sua empresa*. Rio de Janeiro: Campus.
- Mulgan, T. (2012). *Utilitarismo*. Petrópolis: Vozes.
- Pires, V., Silva, S., Fonseca, S., & Coelho, F. (2014). Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110-126. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.719>
- Santos, L. S., & Serafim, M. C. (2020). Quando o desastre bate à porta: Reflexões sobre a Ética da Gestão Pública de Riscos e de Desastres. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(2), 1-16. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.6011>.
- Santos, L. S., Serafim, M. C., Zappellini, M. B., Zappellini, S. M. K. C., & Borges, M. K. (2018). Ensino de ética em cursos do campo de públicas: Uma análise a partir de Projetos Pedagógicos de Curso e das Diretrizes Curriculares Nacionais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 6(18), 1-26. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3290>
- Treviño, L. K., & Nelson, K. A. (2010). *Managing Business Ethics: Straight Talk About How To Do It Right*. 5. ed. New York: John Wiley.
- Villoria, M. (2007). Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117, 109-140.
- Zack, N. (2009). *Ethics for Disaster*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Como citar este artigo

Santos, L. S.; Labioda, L.; & Serafim, M. C. (2021). Como deliberar quando tudo é caos? Dilemas morais e decisões éticas na gestão pública de um desastre. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 15:e169229. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.169229>