

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA**

Curso de Doutorado em Administração

Linha de Pesquisa: Administração Pública e Sociedade

**A ÉTICA DA GESTÃO PÚBLICA À LUZ DA ABORDAGEM DA RACIONALIDADE:
OS DILEMAS MORAIS VIVENCIADOS NA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES
EM SANTA CATARINA**

Laís Silveira Santos

Florianópolis, SC.
2019

LAÍS SILVEIRA SANTOS

**A ÉTICA DA GESTÃO PÚBLICA À LUZ DA ABORDAGEM DA RACIONALIDADE:
OS DILEMAS MORAIS VIVENCIADOS NA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES
EM SANTA CATARINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio C. Serafim

**Florianópolis, SC.
2019**

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do ESAG/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Santos, Laís Silveira

A Ética da Gestão Pública à luz da abordagem da racionalidade : os dilemas morais vivenciados na gestão de riscos e desastres em Santa Catarina / Laís Silveira Santos. -- 2019.

341 p.

Orientador: Mauricio C. Serafim

Tese (doutorado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2019.

1. dilemas morais. 2. gestão de riscos e desastres. 3. racionalidade. 4. phrónesis. 5. competência moral. I. Serafim, Mauricio C.. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

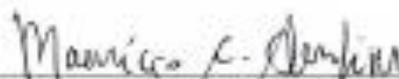
LAIS SILVEIRA SANTOS

**A ÉTICA DA GESTÃO PÚBLICA À LUZ DA ABORDAGEM DA RACIONALIDADE:
OS DILEMAS MORAIS VIVENCIADOS NA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES
EM SANTA CATARINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Administração.

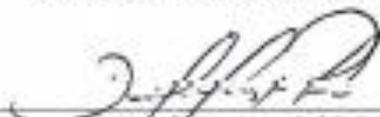
Banca examinadora:

Orientador:

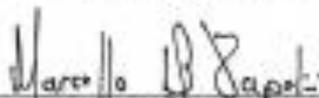


Prof. Dr. Mauricio C. Serafim
Universidade do Estado de Santa Catarina

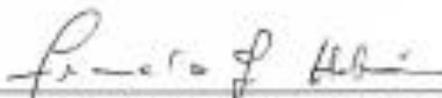
Membros:



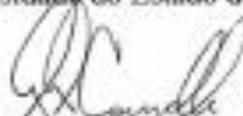
Prof. Dr. Daniel M. Pinheiro
Universidade do Estado de Santa Catarina



Prof. Dr. Marcello Beckert Zappellini
Universidade do Estado de Santa Catarina



Prof. Dr. Francisco Gabriel Heidemann
Universidade do Estado de Santa Catarina



Prof. Dr. Gaylord George Candler
University of North Florida



Prof. Dr. Sergio Luis Boeira
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Dr. Ariston Azevedo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Florianópolis, 23 de setembro de 2019.

*Aos meus amados pais, Arlete e Natalino,
e amados avós, Eny, José, Dilma e Ary,
que tanto torcem, zelam e iluminam
tudo que faço e me motivam a ir além.*

AGRADECIMENTOS

*Se alguém já lhe deu a mão
E não pediu mais nada em troca
Pense bem, pois é um dia especial
(Cidadão Quem)*

E então chegou a hora de agradecer. Passei os últimos quatro anos esperando por isto e, agora que chegou o momento, parece ser mais difícil escrever os agradecimentos do que escrever as conclusões da tese. Isso porque este momento marca também a hora de encerrar um ciclo de estudos, pesquisa, dedicação, dúvidas, descobertas, trocas, oportunidades, medos... Minha dificuldade de ‘instrumentalizar’ em palavras tanta gratidão por tudo que vivi nesses anos não tem nada a ver com a imensa vontade que tenho de dizer ‘muito obrigada!’, mas sim com a saudade que já tenho do caminho percorrido pra chegar até aqui.

Esse caminho foi muito feliz e, por isso, tanta gratidão! Começo então agradecendo a Deus e aos meus anjinhos da guarda que, de um plano superior, ‘*me regem, me guardam, me governam e me iluminam*’ para buscar meus sonhos e objetivos, com saúde e tranquilidade.

Sonhos esses que são motivados e compartilhados pelos meus amados e maravilhosos pais, Arlete e Natalino. Obrigada por me encorajarem, me apoiarem e me aturarem nas horas de ‘surto’: ‘*sem amor – sem vocês –, eu nada seria*’. Todas as conquistas da minha vida não são só minhas, são de vocês também, pela forma que me criaram, fizeram de mim tudo que sou e estarem sempre comigo. Tudo é graças e por vocês. Amo os dois infinitamente! Certamente essa alegria é compartilhada pelos meus queridos avós, Eny e José, e Dilma e Ary (na lembrança e no coração). Sorte a minha ter vocês para aprender sobre humildade, dedicação, coragem, paciência e amor. Obrigada!

Na vida acadêmica, universitária e da educação formal, tive a sorte, oportunidade e alegria de encontrar professores, amigos e colegas que fizeram o Doutorado ser mais leve, rico e cheio de descobertas e construções. Agradeço ao meu orientador, prof. Mauricio C. Serafim, que sempre me apoiou, incentivou, orientou com muita leveza, sinceridade e compromisso. Que feliz parceria de trabalho! Obrigada por dividir com seus alunos e orientandos tanto conhecimento, reflexões e até mesmo dúvidas com sua ‘honestidade intelectual’. Aproveito também para agradecer muito aos amigos do Grupo de Pesquisa AdmEthics da UDESC. Não compartilhamos só temas de pesquisa, autores e experiências, mas também nos ajudamos e apoiamos a seguir firmes e unidos nesse mundo cheio de dúvidas, estudos e descobertas. Ainda dentro do grupo, agradeço ao bolsista de iniciação científica, Gabriel Mendonça Faria, que participou ativamente na análise dos dados do questionário aplicado, dando um auxílio valioso.

Aos membros da banca de defesa, professores Francisco G. Heidemann, Ariston Azevedo, Sérgio L. Boeira, Gaylord George Candler, Daniel Pinheiro e Marcello B. Zappellini, muito obrigada por terem aceitado o convite! É uma honra e satisfação ter vocês contribuindo na minha formação acadêmica e pessoal; alguns desde 2006, quando iniciei meus estudos de Administração Pública na ESAG/UDESC. Meu respeito e admiração por todos vocês não se restringem à vida intelectual, mas se estendem ao caráter e história de cada um.

Agradeço também aos professores, técnicos-administrativos e coordenadores do Programa de Pós-Graduação em Administração da ESAG que têm se dedicado a construir um Curso de Doutorado pioneiro e forte, mas sem deixar o aspecto humano de lado. A ESAG tem sido uma segunda casa para mim desde 2006, quando iniciei minha graduação, seguindo em 2015, quando retornei com muita satisfação e carinho pela ‘casa’, agora para cursar a pós-graduação.

O Doutorado ainda me deu a grata oportunidade de conhecer colegas incríveis e que se tornaram amigos especiais, dividindo as alegrias e dificuldades dos últimos anos. O que dizer

da *'light of my life'*, Fernanda Leal, Fê?! Desde o início do curso foi fonte de inspiração, motivação, zelo e cuidado em tudo que faz. Amiga fiel, parceira de trabalho e de discussões da tese. Acho que aqui devo agradecer à vida por nos ter tornado amigas e termos vivido tanta coisa juntas, no Brasil e nos Estados Unidos durante o Doutorado Sanduíche. Que saudade! Tua ajuda, apoio, incentivo, exemplo e, acima de tudo, amizade me tornaram uma pessoa melhor!

Ao longo do Doutorado, também tive a felicidade de me aproximar de mais colegas, de turma ou não, e que se tornaram indispensáveis! Laleska, Gabriela, Camila e Wilnei, obrigada pelos nossos sempre divertidos jantares acadêmicos, por escutarem meus desabafos e por ajudarem nas minhas análises e discussões éticas. Nesses últimos dois anos, mais do que bons amigos acadêmicos, cúmplices e motivadores, criamos um vínculo de carinho, cuidado e amizade que espero ser pra vida!

Quero muito também agradecer aos participantes voluntários da pesquisa de campo. Foram mais de 100 pessoas no Brasil e Estados Unidos (entre participantes da fase exploratória, da entrevista e do questionário) que disponibilizaram seu tempo, vivência e experiências pessoais e profissionais para este estudo. Essa contribuição foi valiosa para o alcance do objetivo da pesquisa. Ainda sobre os colaboradores, agradeço imensamente ao Tenente-Coronel Fabiano de Souza que gentilmente me abriu as portas da Defesa Civil de Santa Catarina em março de 2016, e ao Subtenente Alexandre A. Sampaio, que acreditou na proposta do meu trabalho, compartilhou seus conhecimentos e sempre esteve disposto a apoiar todos os passos da pesquisa, inclusive me encorajando e motivando.

Da mesma maneira, agradeço ao *Chief* Todd Smith e *Lt.* Timothy Smith, ambos da *Preparedness Emergency Division* do *Jacksonville Fire and Rescue Department*, que deram suporte à pesquisa de campo no estado da Flórida. Novamente agradeço ao prof. Gaylord George Candler que me apresentou os gestores dos Estados Unidos e foi um entusiasta nessa fase da pesquisa. Estendo também meus agradecimentos a todos que me apoiaram e me receberam na *University of North Florida*, durante o Doutorado Sanduíche.

Aproveito também para agradecer à CAPES que, por meio do seu Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, me possibilitou uma bolsa de estudos para a mobilidade acadêmica. Foi uma experiência única, tanto do ponto de vista acadêmico, como pessoal, e torço para que este programa continue proporcionando essa oportunidade para muitos outros alunos.

Ainda quanto às instituições que me apoiaram, sou profundamente grata a UFSC, onde sou servidora pública desde 2012, pela oportunidade da licença formação para me dedicar integralmente aos estudos durante quatro anos. Tenho consciência que, no Brasil, são pouquíssimas as pessoas que têm essa chance e, por isso, também sou grata a todos os cidadãos brasileiros, responsáveis pela manutenção de nossas instituições públicas.

Felizmente, fora desse 'mundo do Doutorado', também tive inúmeros amigos e familiares que me acompanharam, incentivaram, torceram e, até mesmo, foram compreensivos nas minhas ausências. Ao mesmo tempo que eu não quero ser injusta deixando de mencionar alguns nomes (porque são muitos!), não posso deixar de dizer aqui o meu 'muito obrigada' e expressar o meu carinho a pessoas muito especiais na minha vida: Laise, minha irmã da vida; Andrea, minha *'soul sister'*; 'divas da beira-mar' Altanir, Débora e Paloma; amigas da graduação, Gabi e Fê; amigas do colégio militar, Fernanda, Rebeca e Tamara; e 'amigas da vida', Dani, Mari, Duda, Fê e Day.

Por fim, não poderia deixar de mencionar uma das minhas fontes de alegria, meu patudo lindo Max, que ajudou a me manter tranquila com sua fofura e carinho.

Meus mais sinceros agradecimentos a todos que, de uma maneira ou outra, contribuíram para este trabalho. Muito obrigada!

DAS UTOPIAS

*Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!*

Mario Quintana

RESUMO

As crises e desastres se caracterizam como problemas únicos, com peculiaridades que exigem diferentes relacionamentos e responsabilidades, além de conflitos entre regulações e estruturas de autoridade em ambientes de incertezas. Nesse cenário, questões éticas se manifestam de maneira mais evidente, exigindo dos gestores públicos escolhas difíceis, como aquelas vivenciadas em dilemas morais. Assim, esta tese tem como objetivo ‘conhecer e caracterizar de que maneira os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais vivenciados na gestão pública de riscos e desastres no estado de Santa Catarina’. O arcabouço teórico para o alcance do objetivo é baseado nas teorias de desenvolvimento moral e na abordagem da racionalidade nas organizações. Os estudos sobre raciocínio moral indicam o juízo e a competência moral como maneira de resolução de dilemas morais. Contudo, devido às críticas a essa proposta, percebe-se que a competência moral, por si só, não é capaz de superar o conflito no qual o tomador de decisão se encontra quando vivencia um dilema moral real. É nesse contexto que se insere a abordagem da racionalidade nas organizações, como uma perspectiva teórico-empírica complementar para a deliberação ética. Por meio dessa abordagem, argumenta-se que a virtude da *phrónesis* (sabedoria prática, prudência) atua junto a ‘razão lúcida’ para lidar com as tensões éticas na práxis das organizações. Assim, é uma virtude que harmoniza razão, emoções e comportamento e articula meios, fins, valores e consequências da ação moral. Seguindo uma postura fenomenológica e predominantemente qualitativa, a pesquisa de campo foi conduzida com a utilização de observação não-participante, entrevistas em profundidade com 18 gestores de riscos e desastres de Santa Catarina, e aplicação do questionário ‘Teste de Competência Moral’ aos funcionários da Defesa Civil de Santa Catarina. De forma complementar, foram conduzidas 19 entrevistas com gestores públicos de emergências do estado da Flórida, nos Estados Unidos. A análise dos dados foi realizada seguindo matrizes de análise construídas a partir do arcabouço teórico-analítico. Percebe-se a formação de dois tipos de dilemas a partir da tensão ética: (1) horizontais, com a manifestação de uma tensão entre dois elementos de obrigação/responsabilidade, e (2) verticais, evidenciados por uma tensão entre convicção e responsabilidade e com uma hierarquia ética segundo a qual o gestor poderia se guiar no processo de deliberação. Nas dificuldades de escolha e decisão, por vezes a ‘burocratização’ serviu como um ‘instrumento ético’ funcional, ao passo que, na deliberação sobre os possíveis caminhos de ação, a *phrónesis* auxiliou no encontro da ‘medida certa’ ou do ‘meio termo’ para a ação moral. Nesse sentido, a mediação pela *phrónesis* se manifestou pelo conhecimento tácito ético formado pela experiência de vida, exame das circunstâncias e aconselhamento, respeitando uma orientação legal. Por fim, com base na pesquisa de campo conduzida e no arcabouço teórico-empírico, conclui-se que os gestores deliberam: 1) partindo de orientações deontológicas ligadas a sua corporação/organização de origem; 2) seguindo uma hierarquia e moralidade ética dada *a priori*, como códigos de conduta, quando vivenciam situações já conhecidas; 3) seguindo seu conhecimento tácito ético quando a situação é completamente nova e a decisão ocorre em nível individual; 4) buscando alternativas éticas quando se deparam com a possibilidade de deliberar por um novo caminho de ação, diferente daquele dado inicialmente, por meio da sabedoria prática e utilizando recursos instrumentais ‘virtuosos’; e 5) por meio de uma ética pós-convencional, ao reconhecer que, às vezes, para se fazer justiça, a ‘melhor escolha’ parte do reconhecimento das diferenças e circunstâncias.

Palavras-chave: Dilemas Morais. Gestão de riscos e desastres. Racionalidade. *Phrónesis*. Competência moral.

ABSTRACT

Disasters are characterized as unique problems, with peculiarities that require different relationships and responsibilities, and involve conflicts between regulations and authority structures in uncertain environments. Ethical issues manifest more clearly within this type of context, demanding from public managers difficult choices, such as those experienced in moral dilemmas. Thus, this doctoral Dissertation aims to 'know and characterize how public managers deliberate when facing moral dilemmas experienced in public emergency management in the state of Santa Catarina, Brazil'. The theoretical framework to achieve this goal is based on both theories of moral development, as well as on the rationality in organizations approach. Studies on moral reasoning indicate judgment and moral competence as a means to solving moral dilemmas. However, due to the criticism of this proposal, it is argued that moral competence cannot overcome by itself the moral conflict in which the decision-maker finds him or herself when experiencing a real moral dilemma. It is in this context that the rationality in organizations approach is inserted, with emphasis on the concept of 'lucid reason' to deal with ethical tensions in the praxis of organizations. It is also where *phrónesis* operates as a virtue capable of integrating the right thinking, right desire, and correct action, in addition to harmonizing reason, emotions, and behavior. Following a phenomenological and predominantly qualitative approach, the research was conducted using non-participant observation, in-depth interviews with 18 emergency managers from Santa Catarina state, and the application of the questionnaire 'Moral Competence Test' to employees of the Defesa Civil de Santa Catarina. Also, 19 interviews were conducted with 19 managers from the state of Florida, in the United States. Data was analyzed following analysis matrices built from the theoretical-analytical framework. The formation of two types of dilemmas is perceived from the ethical tension with elements of ethics of conviction and ethics of responsibility: horizontal, with the manifestation of an ethical tension between two elements of obligation/responsibility, and vertical, evidenced by a tension between conviction and responsibility and with an ethical hierarchy according to which the manager could guide him or herself. In moments of difficulties regarding decision making, 'bureaucratization' served as a functional 'ethical instrument', while in deliberation on possible ways of action *phrónesis* helped in finding the 'right measure' or 'middle ground' for moral action. In this sense, mediation by *phrónesis* emerged from the tacit ethical knowledge built on the memory of the past, examination of circumstances and advice. Finally, based on the field research conducted and the theoretical framework, it is concluded that managers deliberate: 1) from deontological orientations linked to their corporation/organization of origin; 2) following a hierarchy and ethical morality is given a priori when experiencing known situations; 3) following the tacit ethical knowledge when the situation is completely new and decision takes place on an individual level; 4) seeking ethical alternatives when faced with the possibility of deliberating on a new path of action, which is different from those initially given, through practical wisdom and using 'virtuous' instrumental resources; as well as 5) through a post-conventional ethics in recognizing that, sometimes to be fair, the 'best choice' starts with recognizing differences and circumstances.

Keywords: Moral Dilemmas. Emergency management. Rationality. Phrónesis. Moral competence.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura dos capítulos da tese	46
Figura 2 – Obrigações éticas do Administrador Público	53
Figura 3 – Triângulo ético: elementos-chave e ideias centrais.....	69
Figura 4 – Modelo de juízo-ação moral de Kohlberg.....	107
Figura 5 – Definição e operacionalização do conceito de competência ética	111
Figura 6 – Proposta de aproximação à TDM e racionalidades de Ames <i>et al.</i> (2016)	141
Figura 7 – Sistematização do dilema moral como tensão ética.....	147
Figura 8 – Síntese do arcabouço teórico-analítico para estudo dos dilemas morais	155
Figura 9 – Fenômeno, sujeitos e campo de pesquisa.....	159
Figura 10 – Guia-geral para condução das entrevistas	170
Figura 11 – Mapa do Brasil com destaque ao estado de Santa Catarina.....	189
Figura 12 – Desastres de grande intensidade na história recente de Santa Catarina	190
Figura 13 – Destruição causada pelo Furacão Catarina.....	195
Figura 14 – Deslizamento e destruição em Gaspar durante a Tragédia de 2008	196
Figura 15 – Destruição causada pelo tornado no município de Xanxerê.....	197
Figura 16 – Mapa dos Estados Unidos, com destaque ao estado da Flórida	264
Figura 17 – Motivação para atuar na gestão pública de riscos e desastres.....	281
Figura 18 – Representação da <i>phrónesis</i> como ‘medida’ para a aplicação do consequencialismo e deontologia no processo de deliberação ética.....	286

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estágios de raciocínio moral de Kohlberg.....	97
Quadro 2 – Comparação das abordagens kohlberguiana e neokohlberguiana.....	105
Quadro 3 – Síntese das principais categorias weberianas.....	122
Quadro 4 – Distinção entre comportamento e ação	127
Quadro 5 – Matriz de análise 1	147
Quadro 6 – Matriz de análise 2	148
Quadro 7 – Matriz de análise 3	150
Quadro 8 – Matriz de análise 4	152
Quadro 9 – Classificação geral da pesquisa	161
Quadro 10 – Classificação da pesquisa quanto aos seus objetivos específicos	161
Quadro 11 – Temáticas para as entrevistas.....	167
Quadro 12 – Dilemas morais do MCT.....	175
Quadro 13 – Protocolo de análise dos dados	179
Quadro 14 – Elementos da phrónesis identificados na pesquisa de campo.....	263
Quadro 15 – Contrastes da pesquisa de campo: Santa Catarina e Flórida	279
Quadro 16 - Características dos dilemas morais horizontais e verticais	281
Quadro 17 – Níveis de decisão moral na gestão pública revisitados à luz da abordagem da racionalidade.....	282

LISTA DE BOXES

Box 1 – Furacão Catarina: confirmação do fenômeno	196
Box 2 – Tragédia de 2008: resumo do evento	197
Box 3 – Tornado de Xanxerê: dados gerais	198
Box 4 – Furacão Catarina: decisão do governador	200
Box 5 – Furacão Catarina: depoimento de jornalista	201
Box 6 – Furacão Catarina: comunicação e alerta	202
Box 7 – Tragédia de 2008: relato de vítima do desastre	203
Box 8 – Tragédia de 2008: decisões críticas sobre resgate com aeronave	206
Box 9 – Tragédia de 2008: descrição da operação de evacuação e resgate	207
Box 10 – Tragédia de 2008: demarcação de áreas de risco máximo	207
Box 11 – Tragédia de 2008: evacuação, resgate e retorno de moradores	209
Box 12 – Tragédia de 2008: gerenciamento das doações	217

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – <i>c-score</i> por dilema moral de todos os respondentes	231
Gráfico 2 – <i>c-score</i> por dilema moral de funcionários cedidos e comissionados	232
Gráfico 3 – Preferências por estágios (médias)	236
Gráfico 4 – Preferências por estágios (médias) de funcionários cedidos e comissionados ...	236
Gráfico 5 – <i>c-score</i> de todos os respondentes.....	246
Gráfico 6 – <i>c-score</i> de funcionários cedidos e comissionados.....	247

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPSH	Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos
COREDEC	Coordenação Regional de Defesa Civil
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DIT	Defining Issue Test
EPD	Emergency Preparedness Division
EUA	Estados Unidos da América
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GRAC	Grupo Integrado de Resposta e Ações Coordenadas
IFC	Instituto Federal Catarinense
JFRD	Jacksonville Fire and Rescue Department
MCT	Moral Competence Test / Teste de Competência Moral
MJI	Moral Judgment Interview
MJT	Moral Judgment Test / Teste de Juízo Moral
NISP	Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
SC	Santa Catarina
SCO	Sistema de Comando de Operações
SDC	Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SROM	Sociomoral Reflection Objective Measure
SSMS	Stewart-Sprinthall Management Survey
TDM	Teoria do Desenvolvimento Moral
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNF	University of North Florida

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	29
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA	30
1.2	OBJETIVOS.....	34
1.3	ENFOQUE TEÓRICO-ANALÍTICO	35
1.4	JUSTIFICATIVA TEÓRICO-EMPÍRICA E RELEVÂNCIA DO TRABALHO	36
1.4.1	Justificativa teórica	37
1.4.2	Justificativa empírica	39
1.5	PRESSUPOSTOS DE PESQUISA	42
1.6	CONTRIBUIÇÃO PARA O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UDESC	44
1.7	ESTRUTURA DA TESE.....	45
2	DILEMAS MORAIS, DELIBERAÇÃO E DECISÃO ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA.....	47
2.1	TIPOS DE DILEMAS MORAIS	52
2.1.1	Conflitos de responsabilidades	53
2.1.2	A motivação de origem como característica definidora do dilema moral	55
2.1.3	Dilemas morais vistos como paradigmas.....	56
2.2	PRINCÍPIOS ÉTICOS DE SOLUÇÃO.....	59
2.2.1	Pensamento baseado em fins	60
2.2.2	Pensamento baseado em regras.....	63
2.2.3	Pensamento baseado em cuidados e na integridade.....	64
2.2.4	Triângulo ético e perspectiva de integração	68
2.3	DELIBERAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO ÉTICA.....	71
2.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	76
3	QUANDO O DESASTRE BATE À PORTA	79
3.1	GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES.....	80
3.2	DIMENSÃO ÉTICA	85
3.2.1	Possíveis dilemas morais em desastres	87
3.2.2	Em busca de alternativas de solução	90
3.3	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	93
4	ARCABOUÇO TEÓRICO-ANALÍTICO.....	95
4.1	TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO MORAL.....	95
4.1.1	Aplicação da TDM nos estudos da Administração Pública.....	101
4.1.2	Críticas, contribuições e avanços às Teorias de Desenvolvimento Moral.....	103
4.1.3	Competência moral	108
4.2	ABORDAGEM DA RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES	112
4.2.1	O conceito de razão e racionalidade.....	114
4.2.2	Tensão existencial e tensão ética.....	119

4.2.3	Atitude parentética e existencial como práxis da ‘razão lúcida’	124
4.2.4	Phrónesis: a virtude das ‘boas deliberações’	129
4.2.4.1	<i>Experiência de vida: conhecimento tácito como elemento da sabedoria prática ...</i>	135
4.2.4.2	<i>Pesquisas teórico-empíricas brasileiras sobre a phrónesis à luz da abordagem da racionalidade</i>	137
4.3	DIÁLOGO ENTRE AS ABORDAGENS: MODELO PARA ANÁLISE DOS DILEMAS MORAIS	138
4.3.1	Estudos teórico-empíricos	139
4.3.2	Ferramentas de análise do raciocínio moral e dilemas morais	142
4.3.3	Matrizes de análise	144
4.3.3.1	<i>Matriz 1 - Dilemas morais e tensão ética</i>	145
4.3.3.2	<i>Matriz 2 - Tensão ética, competência e raciocínio moral</i>	147
4.3.3.3	<i>Matriz 3 - Phrónesis na vivência de dilemas morais</i>	148
4.3.3.4	<i>Matriz 4 - Ética na gestão de emergências da Flórida</i>	150
4.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	152
5	PERCURSO METODOLÓGICO	157
5.1	POSICIONAMENTO FENOMENOLÓGICO	157
5.2	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	159
5.3	OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO: COLETA DE DADOS	163
5.3.1	Pesquisa exploratória e observações realizadas	164
5.3.2	Entrevista em profundidade	166
5.3.2.1	<i>Temáticas para as entrevistas e seleção dos participantes</i>	167
5.3.2.2	<i>Preparação e realização das entrevistas</i>	169
5.3.3	Discussão em grupo: debate de questões éticas	172
5.3.4	Teste de Competência Moral	173
5.4	ANÁLISE DOS DADOS	179
5.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO	182
5.6	PESQUISA DE CAMPO NO EXTERIOR	183
5.7	SÍNTESE DO CAPÍTULO	187
6	APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÕES TEÓRICO-EMPÍRICAS	189
6.1	CAMPO DE ESTUDO: DEFESA CIVIL EM SANTA CATARINA	189
6.1.1	Furacão Catarina	194
6.1.2	Tragédia de 2008	196
6.1.3	Tornado de Xanxerê	197
6.2	DILEMAS MORAIS: CASOS DA PESQUISA DE CAMPO	198
6.2.1	Assumir a responsabilidade, mesmo diante de incertezas e contradições	199
6.2.2	Comunicação: alertar sem alarmar	201
6.2.3	Os dilemas da evacuação, triagem e resgate – ou não resgate	202
6.2.4	Abrigos: lidando com recursos e diferenças	211
6.2.5	Gerenciamento e distribuição de itens de assistência humanitária	212
6.2.6	Doações: uma crise dentro da crise	216
6.2.7	Risco profissional como decisão individual	220

6.2.8	Paralisia na gestão e conflito de papéis	222
6.2.9	Considerações sobre os dilemas morais	223
6.3	DISCUSSÃO TEÓRICO-EMPÍRICA DOS PRESSUPOSTOS DE PESQUISA...	225
6.3.1	Dilemas morais e tensão ética.....	225
6.3.1.1	<i>Tensão ética: convicção x responsabilidade</i>	226
6.3.1.2	<i>Tensão ética: responsabilidade x responsabilidade.....</i>	228
6.3.1.3	<i>Tensão ética: convicção x convicção.....</i>	230
6.3.1.4	<i>Síntese e análise.....</i>	232
6.3.2	Tensão ética, competência e raciocínio moral	234
6.3.2.1	<i>Nível pré-convencional.....</i>	235
6.3.2.2	<i>Nível convencional.....</i>	238
6.3.2.3	<i>Nível pós-convencional</i>	241
6.3.2.4	<i>Síntese e análise.....</i>	244
6.3.3	Phrónesis na vivência de dilemas morais	248
6.3.3.1	<i>Contexto e circunstâncias.....</i>	248
6.3.3.2	<i>Experiência vivida e conhecimento tácito.....</i>	251
6.3.3.3	<i>Dimensão cognitiva, afetiva e reflexiva da phrónesis.....</i>	254
6.3.3.4	<i>Síntese e análise.....</i>	261
6.3.4	Ética na gestão de emergências: a experiência do estado da Flórida	263
6.3.4.1	<i>Caracterização do campo de pesquisa</i>	264
6.3.4.2	<i>Gestão de emergências, indivíduo e comunidade.....</i>	266
6.3.4.3	<i>Dilemas e filosofias morais.....</i>	271
6.3.4.4	<i>Síntese e análise.....</i>	276
6.4	DINÂMICA DE RELAÇÃO ENTRE DILEMAS MORAIS E GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE DELIBERAÇÃO ÉTICA.....	279
7	CONCLUSÕES.....	289
7.1	LIMITAÇÕES DO ESTUDO	294
7.2	SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS.....	296
	REFERÊNCIAS.....	299
	APÊNDICE A – REVISÃO SISTEMÁTICA: DILEMAS MORAIS NA GESTÃO PÚBLICA.....	317
	APÊNDICE B – TRABALHOS PUBLICADOS PELA AUTORA DA TESE	319
	APÊNDICE C – GUIA: OBSERVAÇÃO EXPLORATÓRIA.....	321
	APÊNDICE D – RELATO DA PESQUISA EXPLORATÓRIA.....	322
	APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA	326
	APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	328
	APÊNDICE G – SÍNTESE DOS DADOS DOS RESPONDENTES DO MCT	334
	APÊNDICE H – QUESTÕES PARA DISCUSSÃO EM GRUPO.....	335
	APÊNDICE I – ANÁLISES DO TESTE DE COMPETÊNCIA MORAL	336

1 INTRODUÇÃO

A humanidade tem sido historicamente afetada por crises e desastres¹ decorrentes de fenômenos de natureza ambiental e climática, que abalam cidades, economias, cidadãos, governos, meio ambiente, segurança, aspectos emocionais, sentimentais e culturais (WILSON; OYOLA-YEMAIEL, 2001). Com o passar do tempo, do avanço tecnológico e do crescimento populacional, os desastres passaram a ser gerados também pelo próprio ser humano em função de sua ação, aumentando a exposição a novos riscos e a danos e prejuízos econômicos, ambientais e sociais. Essas situações levaram a humanidade a buscar maneiras de desenvolver sua capacidade de sobrevivência, ampliar suas habilidades e percepção de risco, exigindo planejamento e organização que possibilitem sua defesa, proteção e prevenção (DEFESA CIVIL DE SANTA DE CATARINA, 2017; WILSON; OYOLA-YEMAIEL, 2001).

O Brasil não se encontra em situação diferente do restante do mundo. Tendo dimensões continentais, os desastres constituem um problema crônico e recorrente (VALENCIO, 2014), representando um grande desafio para os governos e comunidades (PEDROSO; HOLM-NIELSEN, 2017). Apesar do fato de não ocorrerem desastres de grande magnitude no Brasil com a mesma frequência que em outros países, tais como a ‘temporada’ de furacões nos Estados Unidos, que ocorre de junho a novembro, a recorrência de eventos no Brasil 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/mês com desastres naturais, além das inúmeras vidas perdidas e bens que não podem ser refeitos (UFSC/CEPED, 2016).

Considerando esse cenário, a população tem esperado uma gestão mais efetiva do setor público em relação às situações de desastres², uma vez que a ausência de habilidades de gestão pode induzir a um gerenciamento inadequado. Segundo Kapucu e Ustun (2017), há muitos exemplos disso em todo o mundo, sendo um dos mais conhecidos o caso do ‘Furacão Katrina³’,

¹ Os termos ‘crise’ e ‘desastre’ são frequentemente usados como sinônimos, uma vez que estão diretamente relacionados: ambos lidam com eventos que pertencem à categoria ‘inigualável’, ou seja, situações inesperadas, indesejáveis e, muitas vezes, incontroláveis (BOIN; HART; KUIPERS, 2018).

² Há, na literatura, a referência aos termos ‘desastres ambientais’ e ‘desastres naturais’. Entretanto, com base nos paradigmas de pensamentos sobre riscos e desastres (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2017) e da compreensão de ‘sociedade de risco’ (BECK, 1997), compreendemos que os desastres atuais – ou boa parte deles – não podem ser vistos como somente naturais, dado que são – ou podem ser – reflexos da intervenção humana. Assim, **optamos por utilizar preferencialmente somente o termo ‘desastre’** para nos referirmos aos desastres ambientais e que podem, ou não, ser de origem natural.

³ Um interessante relato sobre o ‘caso Katrina’ foi escrito pela jornalista portuguesa Rita Siza e publicado em: <https://www.publico.pt/2015/08/27/mundo/noticia/katrina-a-destruicao-de-uma-cidade-com-hora-marcada-1706048>. Acesso em 17 out. 2018. Uma profunda análise ética dos dilemas morais vivenciados durante o Furacão Katrina em um dos hospitais de Nova Orleans pode ser encontrada no artigo *The Moral Costs of Discretionary Decision-Making in Crisis Hurricane Katrina and the Memorial Hospital Tragedy*, de Boon e Nieuwenburg (2013).

em 2005, nos Estados Unidos. A resposta a esse desastre foi um exemplo de má administração de crise causada pela falta de gestão; liderança pública; clareza, atuação e compartilhamento de informações pelos governos local, estadual e federal (dificuldade de jurisdição) na preparação e resposta ao evento: antes, durante e depois houve debates, argumentos, ameaças e suposições.

Tudo isso ocorreu sem a devida compreensão da gravidade da situação e da definição de valores centrais no sistema em que estavam operando. Os líderes políticos se mostraram na mídia visivelmente abalados e frustrados e grande parte dos moradores permaneceu na cidade de Nova Orleans – uma das mais atingidas pelo furacão – sem água, comida ou abrigo. Desde então, o caso tem sido amplamente estudado pela literatura de ética e gestão de emergências, além de ter feito com que a própria preparação para emergências nos Estados Unidos avançasse significativamente (AUNG *et al.*, 2017; FARAZMAND, 2009; KAPUCU; USTUN, 2017; LAVARIAS, 2013; WILSON; OYOLA-YEMAIEL, 2001).

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

As preocupações com a ética na gestão de emergências, ao ocuparem a cada dia mais espaço nas agendas de governo, exigem a construção de um caminho que incorpore a gestão de riscos ao desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, infraestrutura, educação e às demais políticas da gestão pública. No entanto, a construção desse caminho não é simples. Valencio (2010, p. 751) 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”. Nesse mesmo sentido, Zack (2009) esclarece que existem aspectos do desastre que vão além dos fatos evidentes, como as “emoções e desafios da mesma existência [que] coexistem, se acomodam e se conflitam”, identificados por Tavares e Barbosa (2014, p. 17).

Nesse processo de gestão, os gestores podem ter que tomar decisões súbitas e efetivas usando informações limitadas, nas quais emoções e instintos podem facilmente ignorar o raciocínio e a lógica, dificultando o processo decisório diante de problemas únicos, com peculiaridades e situações desconhecidas (BAPTISTANETO, 2015; KAPUCU; USTUN, 2017; KREPS; DRABEK, 1996). Assim, questões éticas podem se manifestar por meio de conflitos internos e externos; dúvidas; inseguranças; valores e objetivos diferenciados e conflitantes; pressões políticas, de empresas privadas, da opinião pública, da sociedade civil; entre outros (AUNG *et al.*, 2017). Além disso, a gestão pública, de maneira geral, também é caracterizada

por uma multiplicidade de valores que, por vezes, podem conflitar, como, por exemplo, entre eficiência e equidade; eficiência e legitimação democrática; equidade e liberdade; e que podem influenciar direta ou indiretamente os gestores e suas equipes, podendo surgir dificuldades em lidar com situações sobre o que deve/deveria ser feito (OLDENHOF; POSTMA; PUTTERS, 2014; ZACK, 2009).

Tendo em vista esse contexto que circunda os desastres, os dilemas morais⁴ podem surgir, tornar-se evidentes, e a decisão entre qual rumo de ação tomar ser ainda mais complexa, pois, muitas vezes, os tomadores de decisão querem fazer o que é certo, mas nem sempre está claro o que é o melhor a ser feito (VAN WART, 1998).

Do ponto de vista ético, Rossy (2011) também defende que nunca se pode estar completamente preparado para um possível problema moral em situações de crise, por essas se caracterizarem como problemas sociais não-rotineiros (KREPS; DRABEK, 1996) e eventos políticos que podem desencadear intensas discussões como, por exemplo, “quem recebe o que do governo” (BIRKLAND, 2009, p. 20, tradução nossa). Como exemplo de situações em que dilemas difíceis podem surgir, Aung *et al.* (2017) indicam as ações de triagem; comunicação de risco; 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; e resposta aos desastres.

Malitowska e Bonecki (2015) acreditam que, quando confrontados com um problema, conflito ou dilema moral, os participantes das organizações começam a questionar e analisar sua conduta e a validade das regras, procedimentos e conhecimentos que, até então, tomavam como certos. Assim, embora se assuma que as organizações procedam racionalmente, é quase impossível que elas sejam perfeitamente racionais em suas ações (CAYER; BAKER; WESCHLER, 2016) e que não vivenciem dúvidas, conflitos ou dificuldades de decisão, principalmente quando se trata de um assunto ético. Diante de tantas inquietações, como os gestores públicos lidam com situações cuja capacidade de gestão pode ser/estar comprometida?

Parte da literatura referente à Administração responderia a esse tipo de questão por meio do que March e Simon (1975) chamaram de racionalidade limitada, cuja concepção está inserida na discussão sobre a racionalidade na teoria econômica. Essa ideia exprime a noção de que as pessoas tomam decisões que buscam satisfazer níveis de aspiração em um ponto suficiente para sentirem-se confortáveis, mas não necessariamente para atingirem um resultado

⁴ Na literatura nacional e internacional são encontradas as expressões ‘dilemas morais’ e ‘dilemas éticos’ para se referir ao mesmo entendimento. O elemento central que caracteriza o conceito ora tratado é quando se tem questões de certo *versus* certo entre os possíveis caminhos de ação (KIDDER, 2007).

ótimo. Considerando que os gestores de emergências são seres humanos comuns e, portanto, possuem limitações inerentes, algumas decisões ‘satisfatórias’ podem ser vistas como frequentemente apropriadas e aceitáveis. Por exemplo, durante um desastre pode não haver tempo suficiente para considerar ou atuar sobre todas as alternativas disponíveis no momento em que são demandadas. Assim, busca-se reagir às necessidades mais urgentes – lidando com os imprevistos que fogem ao que foi anteriormente planejado – e tomar uma decisão que seja ‘suficientemente boa’ para salvar vidas (URBY Jr.; McENTIRE, 2013).

Também considerando que não é possível se ter uma decisão completamente racional, ou seja, concordando que os decisores são racionalmente limitados, Charles E. Lindblom propôs um modelo de tomada de decisão realizada de maneira incremental, por meio de sucessivas comparações limitadas. Assim, o *policy-maker* se comprometeria com um objetivo limitado a ser atingido pela política, esboçaria umas poucas opções que estivessem prontamente disponíveis e decidiria pela opção que conciliasse ‘os valores eleitos com os instrumentos escolhidos para alcançá-los’ [...] (DENHARDT, 2012, p. 114). Como crítica a essa proposta, Dennis (2009) argumenta que Lindblom apenas considerou a dimensão instrumental da razão, quando comparou a racionalidade a “modos de pensar já prescritos e entranhados nas estruturas políticas e sociais específicas” (2009, p. 204) e àquilo que “funciona na prática” (2009, p. 205).

Spicer (2009) também reflete acerca das limitações de decisões baseadas, principalmente, na dimensão instrumental da racionalidade, como a tomada de decisão diante da racionalidade limitada e a incremental. Segundo o autor, a abordagem instrumental ajuda a fazer escolhas administrativas quando os fins ou valores buscados pelos administradores são compatíveis ou comensuráveis uns com os outros. Entretanto, quando não for o caso e os fins entrarem em conflito, uma abordagem racionalista pode fornecer pouca ou nenhuma orientação para a tomada de decisões e, principalmente, para a ação moral. Apesar disso, Spicer (2009) argumenta a favor da racionalidade instrumental quando seu uso puder auxiliar no fornecimento de um modelo de raciocínio prático e funcional à gestão pública.

As teorias organizacionais baseadas na lógica da racionalidade econômica e instrumental são vistas por Ramos (1989) como unidimensionais e capazes de exercer um impacto desfigurador sobre a vida humana associada, o que acaba dificultando a compreensão de fenômenos complexos, como é o caso dos dilemas morais (DENHARDT, 1988; OLDENHOF; POSTMA; PUTTERS, 2014). O que se apreende, então, é que um tipo único de percepção da racionalidade para o processo de deliberação, escolha, decisão e ação moral pode levar os gestores a ignorar falhas em suas decisões e dimensões de análise (BOIN; HART, 2003). Compreendendo tal complexidade, Dillman e Hailey (2001) afirmam que os gestores devem

tomar decisões não somente baseados na inteligência técnica, mas também decorrente de um resultado de caráter, relacionado à dimensão substantiva da razão e ação ética.

Assim como os dilemas morais representam um conflito de diferentes caminhos de ação, o ser humano, detentor da faculdade da razão, também pode se encontrar em tensão existencial ética entre a capacidade funcional de calcular e a capacidade substancial de avaliar a legitimidade das ações que pratica (SALM; CANDLER; VENTRISS, 2006). No âmbito das organizações e, especificamente, nas situações éticas tratadas nesta tese, entendemos que a discussão sobre a tensão ética e os dilemas morais incitam a necessidade de estudo e reflexão sobre como encontrar a ‘medida certa’ ou a ‘melhor escolha’ para lidar com questões de interesse público que são determinadas por obrigações de dever (legislação); questões políticas, econômicas, ambientais e sociais; e também julgamento moral pessoal e profissional dos gestores responsáveis por suas deliberações⁵.

Tendo em vista a problemática evidenciada, definimos como pergunta de pesquisa: ***De que maneira os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais vivenciados na gestão pública de riscos e desastres?***

A partir dessa pergunta, buscamos encarar a complexidade da ética no serviço público, suas nuances e dilemas (VILLORIA, 2007), na tentativa de refletir sobre o complexo sistema da ação administrativa na Administração Pública e a multidimensionalidade humana (GORTNER, 1991; RAMOS, 1989). Para tanto, são utilizados como arcabouços teóricos principais os trabalhos sobre o raciocínio e desenvolvimento moral e a abordagem da racionalidade nas organizações.

O campo de observação dos dilemas morais – que representa nosso fenômeno de interesse – são gestores de riscos e desastres, ou gestores de emergências, de órgãos da Defesa Civil em Santa Catarina e organizações vinculadas ao seu trabalho. Complementarmente, também foi conduzida pesquisa de campo no estado da Flórida, nos Estados Unidos, diante da oportunidade de mobilidade acadêmica (doutorado sanduíche) realizada na Universidade do Norte da Flórida (*University of North Florida*).

⁵ Segundo Aristóteles (2002, p. 62), “a deliberação diz respeito às coisas que em geral acontecem de certo modo, mas cujo desfecho é obscuro, e àquelas nas quais este é indeterminado. [...] Não deliberamos sobre os fins, mas sobre os meios”. Nesse sentido, a deliberação refere-se ao estabelecimento da intenção de agir (desejo e vontade de um fim), que se encerra com o julgamento e a decisão de ação por meio de uma escolha deliberada sobre o que e como fazer (meios).

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é **conhecer e caracterizar de que maneira os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais vivenciados na gestão pública de riscos e desastres no estado de Santa Catarina.**

Já como objetivos específicos foram definidos:

- a) Propor um conceito de dilema moral para uso neste trabalho, a partir do debate teórico sobre o tema nas áreas da Filosofia, Sociologia e Administração Pública.
- b) Identificar dilemas morais vivenciados em alguns dos principais desastres recentes de Santa Catarina e nas ações de gestão pública de riscos e desastres.
- c) Propor um arcabouço teórico-analítico para análise dos dilemas morais na gestão pública, a partir do diálogo entre as teorias do desenvolvimento/raciocínio moral e a abordagem da racionalidade nas organizações.
- d) Identificar os movimentos, forças e influências que existem na ‘dinâmica de relação’ entre os dilemas morais e os gestores públicos e que repercutem no processo de deliberação ética.

Grande parte da produção acadêmica sobre ética e gestão de emergências tem origem nos Estados Unidos e, não necessariamente, representa a realidade do contexto brasileiro sobre o tema. Nesse sentido, o desenvolvimento deste estudo e o alcance de seus objetivos se deu à luz do método da redução sociológica⁶, segundo o qual é necessário “descobrir as implicações referenciais, de natureza histórico-social, de toda sorte de produção intelectual e em referir sistematicamente essa produção ao contexto em que se verifica, para apreender exhaustivamente o seu significado” (RAMOS, 1996, p. 96).

O período de estudo e pesquisa de campo no exterior veio a somar ao esforço científico de estudar os dilemas morais na gestão de riscos e desastres, possibilitando a compreensão mais próxima da realidade em que tais estudos foram desenvolvidos. Todavia, é essencial considerar o alerta de Ramos sobre a importância de uma análise crítica “em relação às experiências estrangeiras que se desejasse transplantar de uma realidade para outra” (AZEVEDO, 2006, p. 7).

⁶ Sobre o conceito de ‘redução sociológica’, ver Ramos (1996) e Azevedo e Albernaz (2015), quando resgatam sua origem e também as três ‘noções’ ou ‘compreensões’ possíveis do conceito. Aqui, estamos tratando essencialmente da ‘redução sociológica’ como método de assimilação crítica de teorias estrangeiras (RAMOS, 1966). Neste trabalho, o ‘método’ da redução sociológica não se apresentou no formato de técnica ou procedimentos formais operacionais. Tratou-se, na verdade, de uma postura crítica, consciente e reflexiva da autora sobre as teorias estrangeiras importadas.

1.3 ENFOQUE TEÓRICO-ANALÍTICO

Nesta seção introduzimos o enfoque teórico-analítico da tese por meio do qual o fenômeno dos dilemas morais é analisado, sendo constituído pela fundamentação teórica, o posicionamento epistemológico e o caminho metodológico.

Percebemos os dilemas morais como um fenômeno que envolve a multidimensionalidade humana, valores e ações conflitantes e concorrentes dentro de um mesmo contexto e a subjetividade das organizações e de seus sistemas. Tendo em vista tamanha complexidade, a moralidade se constitui como assunto de pesquisa em diferentes campos de estudo, tais como Sociologia, Psicologia, Educação e Teologia (FREITAG, 1992).

Contudo, conforme destaca Zappellini (2013, p. 3), “a ética deve ser compreendida à luz da filosofia, e discutida dentro da realidade do campo de conhecimento com o qual se trabalha”. Considerando essa indicação, utilizamos bases teóricas de outros campos de estudo nos quais o tema dos dilemas morais se insere, tais como os descritos por Freitag (1992), mas buscamos aprofundar sua discussão no campo de conhecimento da Administração Pública, no qual esta tese é desenvolvida. Assim, a discussão ética está circunscrita em uma realidade que busca responder problemas concretos da prática profissional, social e organizacional a partir de um diálogo multidisciplinar (PARIZEAU, 2003).

Sendo assim, utilizamos duas abordagens teóricas principais que auxiliaram na construção do enfoque teórico-analítico: 1) teorias do raciocínio e desenvolvimento moral e 2) abordagem da racionalidade nas organizações.

Com origem nos trabalhos do psicólogo estadunidense Lawrence Kohlberg, seus seguidores e críticos, a Teoria do Desenvolvimento Moral (TDM) foi construída a partir da investigação sobre o desenvolvimento do raciocínio moral com base em dilemas, considerando o julgamento moral como a maneira de resolvê-los. Para aplicar tal julgamento de modo consistente na deliberação ética, recorre-se à competência moral que corresponde à capacidade de tomar decisões, julgar moralmente e agir de acordo com tais juízos (LIND, 2000).

Na tentativa de entender como os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais, pesquisadores kohlberguianos, neokohlberguianos ou que basearam seus argumentos teóricos na TDM indicam o julgamento moral e/ou a competência moral como resposta, isto é, meio para lidar com o dilema. Entretanto, Cooper e Menzel (2013) alertam que esses parecem não ser processos fáceis e simples no ambiente das organizações públicas, por precisarem lidar com movimentos, forças e influências muitas vezes complexas e divergentes que caracterizam a ‘dinâmica de relação’ entre os gestores públicos e os dilemas morais. Segundo essa percepção,

a competência moral, tendo como fonte de decisão o juízo moral por si só, não seria capaz de superar o conflito moral no qual o tomador de decisão se encontra (MANTI, 2017).

Dessa forma, trazemos uma segunda abordagem – ‘racionalidade nas organizações’ – tentando responder a algumas lacunas deixadas pela TDM. Esse enfoque teórico é baseado nos trabalhos do sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos, cujas obras nos desafiam a repensar e reconceitualizar o campo da Administração Pública (CANDLER; VENTRISS, 2006; VENTRISS; CANDLER, 2005), por meio de estudos sobre as dimensões da racionalidade, tensão existencial ética, síndrome comportamental, desenvolvimento da administração e ciências sociais, entre outros.

Relacionados a essas temáticas, pesquisadores identificados com a abordagem da racionalidade nas organizações têm se dedicado à virtude aristotélica denominada *phrónesis*, a qual investigamos se ela pode ser uma alternativa às limitações práticas, contextuais e organizacionais da competência moral para a deliberação diante de dilemas morais na Administração Pública.

Em relação ao caminho metodológico da pesquisa, os dilemas foram identificados e analisados a partir de uma abordagem predominantemente qualitativa. A principal técnica utilizada é a entrevista em profundidade, com inspiração no método da história oral temática. Tal entrevista, ao permitir dar voz aos atores que vivenciam os dilemas morais, caracteriza-se como uma técnica centrada no sujeito, seguindo um posicionamento fenomenológico que considera o sujeito como doador de sentido ao mundo (BOAVA; MACÊDO, 2010).

Nesse sentido, a postura epistemológica da fenomenologia possibilitou entrar na discussão dos dilemas morais a partir da experiência vivida e dimensões, tais como espaço vivido, corpo vivido, tempo vivido e outro vivido (VAN MANEN, 1990). Com esses recursos, buscamos alcançar uma originalidade na pesquisa devida ao desenho proposto e à possibilidade de resultados originais para encontrar novos *insights* sobre o fenômeno em estudo (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005).

1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICO-EMPÍRICA E RELEVÂNCIA DO TRABALHO

Para buscar argumentos teórico-empíricos nos estudos existentes sobre dilemas morais na gestão pública, realizamos uma revisão sistemática de literatura (Apêndice A)⁷ no Portal da

⁷ A revisão sistemática completa deu origem ao trabalho publicado por Santos, Serafim e Lorenzi nos anais do I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público em 2017. Posteriormente, uma versão aprimorada do

EBSCO para conhecer o estado da arte de artigos científicos publicados em alguns dos mais bem-conceituados *journals* de Administração sobre o tema. Os principais resultados foram organizados e sistematizados, juntamente a outras importantes referências, de modo a contribuir na justificativa da tese e demonstrar a sua relevância.

1.4.1 Justificativa teórica

A revisão sistemática indicou que as teorias de raciocínio e desenvolvimento moral baseadas nos trabalhos de Lawrence Kohlberg foram utilizadas para fundamentar grande parte dos artigos e discussões sobre dilemas morais na Administração Pública, abordando o que Menzel (2005, 2015) classificou como *'ethical decision making and moral development'*. Segundo o autor, a tomada de decisões éticas e o desenvolvimento moral são temas de interesse de longa data para teóricos bem como para a prática de gestores públicos, pois consideram que, para refletir sobre dilemas morais e tomar decisões, os gestores públicos devem estar aptos a resolver conflitos de valores, aplicando princípios éticos a situações concretas e engajados em reflexões morais.

Stewart, Sprinthall e Shafer (2001) ressaltam que a TDM se destaca pelo seu potencial de compreensão sobre como os gestores públicos fazem escolhas morais por meio de instrumentos quantitativos com dilemas hipotéticos que avaliam o julgamento moral dos respondentes. Contudo, embora reconheçamos a importância dessas pesquisas baseadas na TDM para o campo da Ética na Administração Pública, acreditamos que estudos de abordagem qualitativa e que representem como gestores deliberam quando vivenciam dilemas morais reais podem trazer uma nova perspectiva para a discussão desse campo de estudos.

Considerando que a maior parte dos instrumentos de mensuração do julgamento moral, bem como das pesquisas sobre dilemas morais são estrangeiras, torna-se importante a realização de uma redução sociológica como método de assimilação crítica de tais teorias (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006; RAMOS, 1996). Com isso, a contribuição internacional passaria por um método capaz de assimilar criticamente as contribuições importadas (BARIANI, 2006) e o tema 'dilemas morais' poderia ser estudado respeitando e considerando as especificidades dos dilemas vivenciados na gestão pública brasileira.

Sendo assim, optamos por adotar uma segunda abordagem teórica para o estudo dos dilemas morais que considere a moralidade como inseparável da razão em seu sentido noético (VOEGELIN, 2002), isto é, na qual a ação moral seja baseada na dimensão substantiva da racionalidade.

A obra de Alberto Guerreiro Ramos *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da Riqueza das Nações* foi uma das principais responsáveis pela inserção do tema da razão dentro dos estudos organizacionais, apresentando uma diferenciação entre os modernos conceitos de racionalidade substantiva e instrumental e dando origem ao que hoje vem sendo chamado de ‘abordagem da racionalidade nas organizações’ (COSTA *et al.*, 2017; SERVA *et al.*, 2015). Uma indicação disso são os trabalhos apresentados em eventos na área de Administração, como o Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais e o Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, sendo esse último um dos principais espaços atuais de discussão sobre a racionalidade, com base na abordagem de Ramos.

Para Cooper (2001), um campo de estudos se constitui pela existência de um grupo de estudiosos com interesse sustentado no assunto, bem como pelo fluxo consistente de materiais publicados e dedicados ao avanço da teoria. Esse fluxo de literatura produzida deve se concentrar, entre outras coisas, sobre a realização da integração de teorias, com vistas ao desenvolvimento e aprofundamento do campo. Acreditamos, diante de tal definição, que o estudo dos dilemas morais por meio das duas abordagens escolhidas pode representar uma possibilidade de contribuição científica desta tese ao campo de estudos da racionalidade.

Em relação aos seus sujeitos de estudo (gestores de riscos e desastres), Etkin e Timmerman (2013) esclarecem que, embora a ética tenha papel importante no estudo de gerenciamento de emergências, os trabalhos sobre ética relacionados a desastres têm recebido atenção insuficiente por parte da literatura acadêmica e profissional da área, conforme revisão sistemática realizada pelos autores em três importantes revistas científicas sobre a teoria e a prática da gestão de emergências⁸.

Mesmo diante desse cenário, Etkin e Timmerman (2013) ressaltam que recentemente houve um aumento no número de trabalhos que consideram a dimensão ética na gestão dos desastres devido, em parte, aos acontecimentos da primeira década do século XXI, como o desastre do Furacão Katrina, nos Estados Unidos. Contudo, os autores observam, nesses

⁸ Para maiores detalhes sobre a pesquisa realizada por Etkin e Timmerman (2013), consultar o Apêndice 1 do artigo “*Emergency management and Ethics*”, publicado no *International Journal of Emergency Management*.

trabalhos recentes, que as teorias éticas utilizadas na análise tendem a seguir padrões tradicionais, como as principais teorias éticas da Filosofia Moral. Sendo assim, esta tese diferencia-se por buscar estudar os dilemas morais a partir de duas diferentes abordagens, que não aquelas mais convencionais nos estudos do campo.

Assim, embora internacionalmente já existam alguns trabalhos que abordem tal discussão, o debate no Brasil apresenta-se incipiente. Para justificar tal afirmação, realizamos uma busca nas bases de dados Scielo e EbscoHost com as palavras-chave ‘ética’ e ‘desastre’, em português, e nenhum resultado foi encontrado⁹. Essa ausência de trabalhos publicados em revistas científicas nacionais não está associada à realidade brasileira, uma vez que nosso país não está imune a crises e desastres.

Complementarmente, também realizamos uma busca na Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações¹⁰ sobre o tema em estudo. Porém, não identificamos trabalhos brasileiros de Pós-Graduação *stricto sensu* sobre o tema, tal como proposto aqui. Apesar das contribuições de trabalhos que auxiliaram no desenvolvimento da tese, com afinidades e pontos em comum, nenhum deles investigou a área de gestão pública de riscos e desastres a partir de aspectos morais e éticos.

Finalmente, os levantamentos realizados e sintetizados nesta seção, juntamente com os argumentos apresentados, reforçam a originalidade necessária em uma tese, principalmente por se tratar de um tópico pouco estudado no contexto brasileiro e apresentar uma abordagem teórica original aos estudos dos dilemas morais e da ética na gestão de riscos e desastres (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005).

1.4.2 Justificativa empírica

Ao abordar uma questão ética, busca-se passar de uma situação que nos confronta para um curso de ação que buscará resolvê-la, em um movimento de descrição e prescrição. Entre essas duas etapas, o tipo de reflexão envolvido nos níveis de regras morais e de análise ética é muito importante para o desenvolvimento da responsabilidade administrativa, ou seja, a justificativa moral defendida, principalmente quando se fala em termos de gestão do interesse público (COOPER, 1998; POSNER; SCHMIDT, 1987).

Entretanto, a complexidade de um dilema faz com que, muitas vezes, a sua resposta não

⁹ Busca realizada em maio de 2018.

¹⁰ <http://bdtd.ibict.br/vufind/>

seja tão evidente. Nesse sentido, Puiu (2015) ressalta a importância de servidores públicos, principalmente aqueles em cargos de gestão, conhecerem e debaterem os possíveis dilemas morais de suas atividades profissionais para que estejam mais preparados para enfrentá-los, quando surgirem. Contudo, diante da realidade multifacetada e muitas vezes imprevisível da gestão de riscos e desastres, “esta função revela-se árdua e complexa, pois interage valendo-se da transdisciplinaridade de áreas nem sempre afins” (TAVARES; BARBOSA, 2014, p.18) e que precisam lidar com uma demanda cada vez maior de crises e desastres.

Ao considerar essa complexidade, **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).

Além disso, evidencia-se a importância de refletir sobre o processo decisório ético cuja decisão, além do impacto organizacional, pode ter impacto social, ambiental, econômico e, também, moral nos atores envolvidos. Nesse sentido, Wachs (1982) chama a atenção para o fato de que, para escolher sabiamente entre as ações alternativas em um processo decisório, buscam-se informações sobre as condições que formarão o contexto das ações. Todavia, o processo decisório em situações complexas pode torná-los incapazes de tomar decisões rápidas e cientes de suas consequências, principalmente com escassez de informações. Entretanto, se cientes dos dilemas envolvidos, entre eles os dilemas morais, a gestão pode contar com um sistema de ferramentas e reflexões para melhor enfrentar tais situações (PUIU, 2015).

Sendo assim, o papel do gestor de emergências torna-se ainda mais difícil: não só por ter que lidar com decisões de interesse público em um ambiente incerto, mas também por sua decisão ter o potencial de ser transmitida para toda uma sociedade, fazendo com que sejam constantemente analisadas, questionadas e/ou criticadas (LAVARIAS, 2013). Diante desse contexto, Lavarias (2013) argumenta que o gestor deva tomar decisões baseadas em análises técnicas, mas também em princípios éticos, sendo imperativo que ele seja maduro em seu desenvolvimento moral para suportar pressões negativas, ao mesmo tempo em que lida com um desastre.

Cooper e Menzel (2013) consideram que uma das perspectivas mais negligenciadas e menos desenvolvidas para a competência moral dos gestores públicos é a habilidade para ligar o pensamento moral e a conduta ao contexto organizacional em que ocorre. Compartilhando

desse entendimento, Lavarias (2013), ao estudar a maturidade moral de gestores de emergência estadunidenses a partir da TDM, defende que esse tipo de estudo pode ajudar na preparação de gestores para atuar eficazmente, além de proporcionar treinamento em ética que auxilie em seus dilemas pessoais e profissionais. Indo além, acrescentamos que o estudo dos dilemas morais e das deliberações éticas é uma maneira de entender melhor a administração – o processo de administrar – e o ser humano.

Quanto ao nosso campo de pesquisa propriamente dito, afirmamos o interesse em desenvolver uma pesquisa não só teórica, mas que também se configurasse como um trabalho ‘em mangas de camisa’¹¹, como defendia Ramos (1957). Azevedo (2006, p. 3) explica que “Guerreiro Ramos sempre adotou uma postura engajada para com os problemas afetos ao contexto de sua existencialidade”, tais como aqueles relacionados à pobreza, mortalidade infantil, medicina popular e problemas administrativos, econômicos e sociais brasileiros. Inspirados em seu posicionamento, optamos por desenvolver um estudo com questões reais de nosso país, que atingem e impactam a sociedade, como é o caso dos desastres que têm ocorrido e se intensificado em todo o mundo e, particularmente, no estado de Santa Catarina, Brasil.

Um relatório publicado pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução de Desastres e o Centro de Pesquisas de Epidemiologia em Desastres identificou que o Brasil é o único país do continente americano que consta na lista dos dez países com maior número de pessoas afetadas por desastres entre os anos de 1995 a 2015. Nestas duas décadas, 51 milhões de brasileiros foram impactados por catástrofes. Dentro do contexto nacional, Santa Catarina corresponde ao terceiro estado com mais situações de desastres ambientais nos últimos vinte anos e o estado com a maior diversidade de desastres em relação aos demais estados brasileiros (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Isso significa, em reais, a maior perda per capita e por km² devida a desastres entre todos estados brasileiros (UFSC/CEPED, 2016). Esses breves dados revelam a importância sobre a gestão de riscos e desastres no estado de Santa Catarina, que também tem sido apontado como tendo a melhor Defesa Civil do Brasil (ND ONLINE, 2019).

Ainda quanto a justificativa deste trabalho do ponto de vista empírico e de gestão pública, Frederickson (1997, p. 15, tradução nossa) afirma que “na Administração Pública, a gestão – como fazemos as coisas – é importante, mas muito mais importante é o que fazemos e por que fazemos”. Assim, vemos que o raciocínio moral e a ética são, por conseguinte, fundamentais

¹¹ Expressão utilizada por Ramos (1957) na obra ‘Introdução Crítica à Sociologia Brasileira’ referindo-se à ‘sociologia em ato’ ou ‘ciência em ato’ efetivada por meio da capacitação e comprometimento como saber criador e de intervenção (REZENDE, 2006). Segundo Ramos (1957, p. 101), “uma sociologia em ‘mangas de camisa’ pode viver, hoje, no Brasil, dos proventos de sua efetiva utilidade para o esforço de construção nacional”.

para o estudo dos desastres e têm importantes implicações sobre como a gestão é realizada e como as políticas e os programas são criados. Lidar com essas questões requer uma atitude que incorpore explicitamente a ética como parte do processo de gerenciamento de desastres (ETKIN, 2016).

Entendemos que a discussão e incorporação da ética à gestão não irá, necessariamente, produzir uma resposta clara ou a indicação exata do mais ‘certo’ a se fazer; o que não significa a inexistência de processos lógicos e sequenciais para a tomada de decisão ética (KIDDER, 2007). É nesse sentido que o reconhecimento e a compreensão de dilemas morais podem dar pistas oportunas para o desenvolvimento de melhores práticas de gestão para as organizações públicas, auxiliando na análise de questões morais por mais de uma perspectiva e caminho de ação.

Nesse sentido, a ética pode ajudar agentes públicos no seu próprio desenvolvimento moral e de virtudes, aprimorando a qualidade do processo de vivência e solução de questões muitas vezes conflituosas e complexas (SVARA, 2007). Ademais, enquanto um mecanismo de gestão, a discussão ética fornece subsídios e indicações sobre a necessidade de treinamentos de gestores para a tomada de decisões mais responsivas para o interesse público.

1.5 PRESSUPOSTOS DE PESQUISA

Os pressupostos de pesquisa foram elaborados a partir da pergunta de pesquisa, dos objetivos geral e específicos, das abordagens teórico-empíricas utilizadas e da pesquisa exploratória¹² realizada para se aproximar do campo de estudo. Nesse sentido, cada um deles foi pensado e estruturado de maneira que auxiliasse a encontrar pistas teóricas e empíricas que nos levassem a discutir o objetivo geral desta tese. Além disso, eles são apresentados em uma ordem lógica segundo a qual as reflexões de um auxiliassem na discussão do pressuposto seguinte¹³.

1) Os dilemas morais se manifestam a partir de uma tensão ética: Essa proposição foi inicialmente identificada no trabalho de Ames (2015), quando destacou que questões morais manifestadas durante a busca de oportunidades empreendedoras são similares à tensão

¹² A pesquisa exploratória foi realizada entre os meses de março e julho de 2017 junto à Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina (atual Defesa Civil, vinculada ao Gabinete do Governador) e é descrita no Apêndice D.

¹³ Neste capítulo introdutório somente indicamos os pressupostos de pesquisa e traçamos breves comentários, uma vez que eles são profundamente desenvolvidos ao longo do trabalho.

existencial ética. O lastro teórico dessa percepção reside na discussão de Max Weber (2002) sobre a vocação e o *ethos* dos agentes políticos. Para Weber, o homem de vocação política detém a ética da convicção e a ética da responsabilidade de maneira complementar e não diretamente opostas, podendo, assim, existir um dilema entre princípios éticos (ENDERLE, 2007).

2) A vivência da tensão ética é influenciada pelo raciocínio moral apresentado pelo agente em determinado conflito e/ou deliberação ética: A partir do desenvolvimento de níveis de raciocínio moral por Kohlberg e autores neokohlberguianos e da ação pela competência moral do indivíduo, percebemos que a vivência de um dilema moral poderia estar associada às manifestações práticas de sua competência moral por meio desses níveis de raciocínio presentes na formação da tensão ética.

3) A virtude da prudência – *phrónesis* – pode ser uma alternativa às limitações práticas, contextuais e organizacionais da competência moral para a deliberação diante de dilemas morais na Administração Pública: O conceito de competência moral está associado à ação segundo juízos morais, porém sua prática pode encontrar limitações oriundas, por exemplo, da impossibilidade de decisões discricionárias em ambientes muito normatizados, da pressão por urgência na decisão e na visão de somente um julgamento moral como única alternativa de ação. Como alternativa, pressupomos que a virtude intelectual da *phrónesis* pode auxiliar o gestor a lidar com as “características particulares de situações particulares, ter as emoções apropriadas sobre elas e deliberar sobre o que é adequado nessas situações” (SABAN; BERDUGO, 2017, p. 9-10, tradução nossa).

4) Os dilemas morais relacionados aos desastres no Brasil e a maneira de vivenciá-los podem apontar indícios sobre a necessidade de diferentes perspectivas teórico-analíticas para sua compreensão, bem como para a gestão de riscos e desastres: A revisão sistemática realizada indicou a existência de diversos trabalhos sobre dilemas morais e raciocínio moral em diferentes campos de estudo, dentre eles a Administração Pública. Porém, grande parte desses trabalhos são provenientes de pesquisas estrangeiras, assim como são também as teorias e trabalhos sobre ética relacionada a desastres. Nesse sentido, embora existam estudos estrangeiros que discutam a natureza ética da gestão pública de riscos e desastres, ao analisar casos brasileiros, novos ou diferentes indícios podem ser encontrados e necessitar de outras abordagens teóricas para sua interpretação.

1.6 CONTRIBUIÇÃO PARA O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UDESC

O curso de Doutorado em Administração da UDESC tem como uma de suas linhas de pesquisa ‘Administração Pública e Sociedade’, cujo foco é a compreensão dos desafios colocados pelos processos de mudança que ocorrem no espaço público e que se refletem diretamente na própria Administração Pública. Vinculada a essa linha de pesquisa, encontram-se o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações da Esfera Pública (NISP) e o Grupo de Pesquisa AdmEthics – Ética, Virtudes e Dilemas Morais na Administração. Esta tese foi desenvolvida no âmbito de ambos os grupos de pesquisa.

Uma das áreas de estudo do NISP é chamada de ‘Ética, Epistemologia e Sociologia da Ciência na Administração Pública’ e tem como um de seus objetivos compreender os processos de vivência de dilemas éticos e morais pelos gestores públicos. De maneira semelhante, o grupo AdmEthics possui a linha de pesquisa ‘Dilemas morais e racionalidade nas organizações’ que objetiva entender como o estudo de dilemas morais pode contribuir para o debate acerca da racionalidade das organizações, cujo autor referência é o brasileiro Alberto Guerreiro Ramos. Compartilhando desses objetivos, esta tese¹⁴ vem a agregar do ponto de vista teórico-empírico e colaborar no debate sobre os dilemas morais no contexto da gestão pública brasileira.

Sendo assim, esta tese se insere na proposta dos referidos grupos de pesquisa¹⁵ e colabora na discussão sobre os desafios que ocorrem no espaço público e que se refletem diretamente na sua gestão, principalmente no que diz respeito à dimensão ética do processo decisório. Além disso, as temáticas tratadas também têm possibilitado a produção de artigos científicos que foram aprovados em importantes eventos da área de Administração e publicados em revistas nacionais e uma internacional, nos idiomas português e inglês. Esperamos que tais publicações¹⁶ auxiliem no reconhecimento e crescimento do Programa de Pós-Graduação em Administração da UDESC e que possam contribuir e ser compartilhadas com pesquisadores

¹⁴ O projeto de pesquisa (projeto de tese) foi cadastrado no website da Plataforma Brasil, sob o número 0333218.1.0000.0118, para análise do Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Universidade do Estado de Santa Catarina (CEPSH/UDESC), sendo aprovado pelo parecer 3.215.619.

¹⁵ Aproveitamos a menção dos grupos de pesquisa para explicar nossa opção por redigir esta tese na primeira pessoa do plural. Como mencionamos nesta seção, este trabalho não foi produzido de forma isolada de um contexto. Ele faz parte de um conjunto de pesquisas que vêm sendo desenvolvidas sobre a temática e, portanto, muitas das discussões e propostas aqui apresentadas têm origem nos debates de estudos já publicados e de encontros presenciais dos grupos de pesquisa e seus membros. Ademais, por termos utilizado a epistemologia fenomenológica e a entrevista em profundidade como opção metodológica, acreditamos que esse estilo de escrita mantém a essência da experiência de vida dos sujeitos compartilhada conosco.

¹⁶ A lista completa de publicações está disponível no Apêndice B.

interessados em suas temáticas.

1.7 ESTRUTURA DA TESE

O conteúdo da tese foi organizado com o objetivo de facilitar o entendimento de suas temáticas e, também, para orientar o leitor sobre a linha de raciocínio seguida. Após este capítulo introdutório, dedicamos o capítulo 2 à exploração do fenômeno de estudo ‘dilemas morais’, por meio da apresentação de conceitos e tipos de dilemas com foco na gestão pública. São descritos também os ‘princípios éticos de solução’ ou teorias morais e elementos do processo de decisão e deliberação ética que auxiliam na interpretação e resolução de dilemas.

Intitulado ‘Quando o desastre bate à porta’, o capítulo 3 descreve a gestão pública de riscos e desastres e são apresentadas reflexões sobre a ética na gestão de emergências, uma vez que esse campo de estudos é incipiente no contexto brasileiro, porém possui importantes contribuições para a problemática aqui discutida.

Dando sequência, o capítulo 4 foi elaborado com o propósito de revisar as abordagens que sustentam a construção do arcabouço teórico-analítico da tese, a partir da relação entre as teorias do desenvolvimento/raciocínio moral e abordagem da racionalidade nas organizações. Trata-se de um capítulo inicialmente mais descritivo em relação às teorias, mas que, a partir do diálogo proposto entre as abordagens, culminou na construção do arcabouço para a análise teórica e empírica dos dilemas morais.

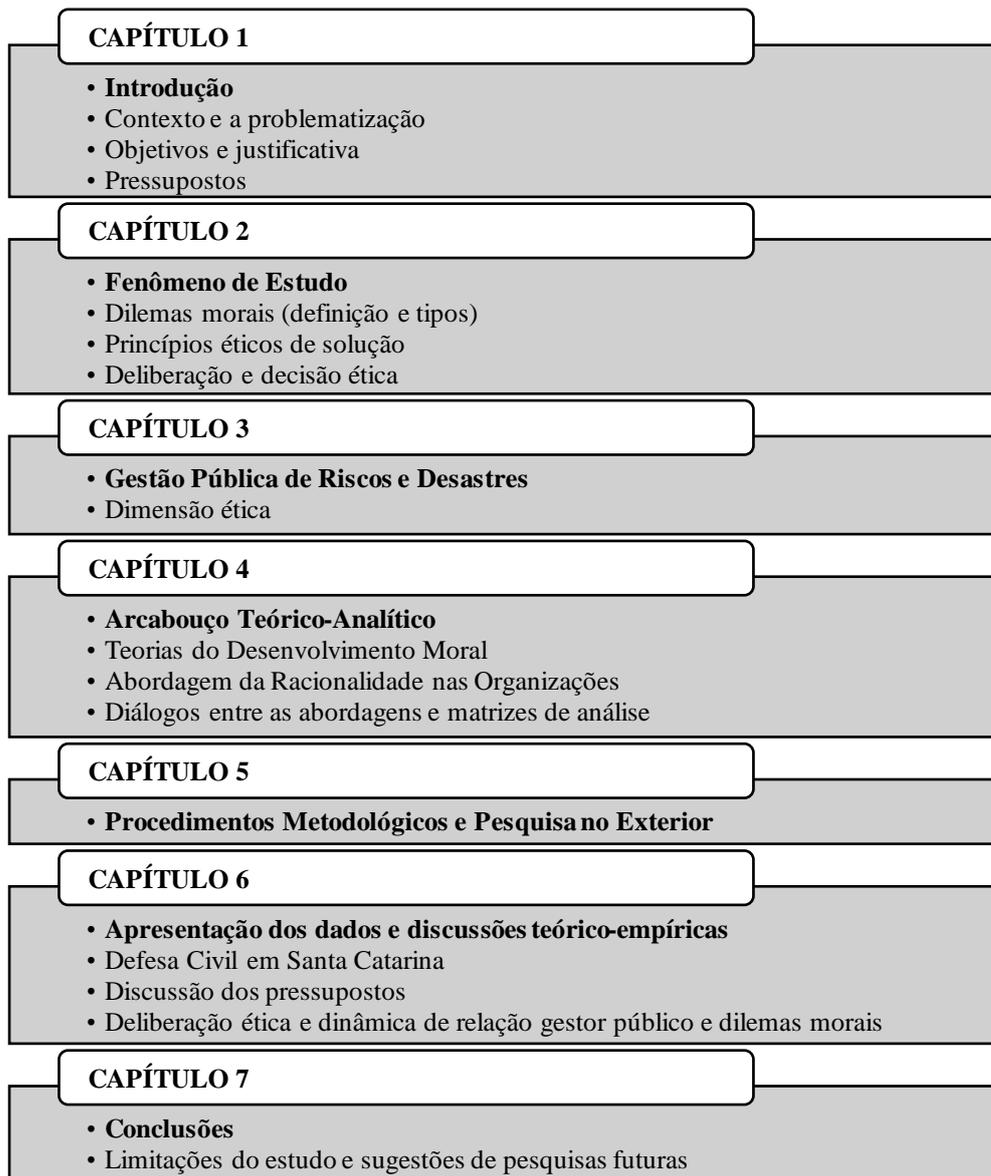
O caminho metodológico e a maneira como se deu a operacionalização da pesquisa de campo (coleta e análise de dados) são apresentados no capítulo 5, bem como o posicionamento epistemológico que orientou as opções metodológicas. Neste capítulo também são apresentadas as limitações da pesquisa e descrito o período de pesquisa no exterior (doutorado sanduíche). Assim, esclarecemos os objetivos dessa mobilidade acadêmica, suas contribuições à tese, aos pesquisadores e às instituições envolvidas.

Dedicamos o capítulo 6 à discussão dos dados empíricos da pesquisa de campo, a partir do arcabouço teórico-analítico da tese. Para tanto, inicialmente apresentamos e descrevemos os dilemas morais identificados nas entrevistas com os gestores, realizando uma breve análise geral deles. Na sequência, discutimos cada um dos pressupostos de pesquisa, resgatando elementos da pesquisa de campo que demonstrassem – ou não – sua possibilidade teórico-empírica e a ‘dinâmica de relação’ entre os dilemas morais e os gestores públicos.

Finalizando, no capítulo 7, apresentamos as conclusões do trabalho – evidenciando as respostas aos seus objetivos e pergunta de pesquisa –, suas limitações e sugestões para pesquisas futuras. Na sequência, listamos as referências e apêndices.

Por fim, um resumo do conteúdo dos capítulos é apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Estrutura dos capítulos da tese



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

2 DILEMAS MORAIS, DELIBERAÇÃO E DECISÃO ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA

A palavra dilema vem do grego: seu prefixo ‘di-’ significa ‘dois’ e a palavra ‘lema’ significa “uma proposição fundamental, uma suposição básica considerada correta”¹⁷ (KIDDER, 2007, p. 151). Um dilema, ao ser adjetivado como moral, está relacionado às questões de normas, princípios, comandos, proibições, valores e ideias de uma sociedade (CORTINA; MARTINEZ, 2005), ou seja, o dilema torna-se moral quando a sua resolução implica reflexão sobre o significado moral da escolha a ser feita (BRIEF; DUKERICH; DORAN, 1991). Conseqüentemente, para sua existência, é necessário o aspecto social de compartilhamento da moral vivida (WILLIAMS, 1973).

O debate sobre dilemas morais perpassa a história da Filosofia e Ética. Seus conceitos e temáticas são centrais desde a Antiguidade, quando os escritores gregos usavam conflitos morais nas tragédias e epopeias e os filósofos buscavam refletir sobre essas questões. Atualmente, um dos casos de dilema moral mais famoso e debatido por filósofos de todo o mundo é o ‘*Trolley Problem*’, traduzido em português como dilema do trem ou do bonde.

Em sua versão original, o dilema do trem foi brevemente apresentado pela filósofa britânica Philippa Foot (1967): o motorista de um trem/bonde desgovernado precisa decidir o rumo de seu trem entre atingir um grupo de cinco pessoas que estão trabalhando na linha férrea e, por alguma razão, não percebem o perigo e não conseguem deixar o trilho ou dirigir o trem para um caminho paralelo, no qual há somente uma pessoa trabalhando.

Em 1985, a filósofa americana Judith Thomson (1984) retornou ao exemplo de Foot (1967) e o desenvolveu um pouco mais. Em sua reelaboração, há uma pessoa do lado de fora do bonde com uma alavanca que pode escolher entre: não fazer nada e permitir que o bonde continue nos trilhos e atinja cinco pessoas ou puxar a alavanca e desviar o trem de maneira que ele atinja apenas uma pessoa no trilho ao lado. A diferença principal entre ambos os casos é que, na elaboração de Thomson, o leitor ou agente tem menos responsabilidade do que o motorista do trem, o qual possui, literalmente, o controle em suas mãos.

Discussões como essa se intensificaram recentemente, tendo, como uma de suas razões, as justificativas éticas relacionadas ao crescimento populacional, à fome, à pobreza, ao avanço da ciência e às novas formas de intervenção do comportamento humano, principalmente das

¹⁷ Cabe ressaltar que um dilema, conforme abordado aqui, está restrito ao conflito certo *versus* certo, uma vez que, ao tratar sobre aspectos imorais ou amorais, o conflito passa a ser entre o certo *versus* errado ou errado *versus* errado (KIDDER, 2007).

áreas de biologia molecular, neurociência, biotecnologia, psiquiatria experimental e farmácia (DI NAPOLI, 2014). Nesse contexto, os debates filosóficos sobre os dilemas morais ilustram tensões entre diferentes teorias éticas, em especial, teorias deontológicas e teleológicas (FOOT, 1967).

Dentre diversas áreas e, também, na Administração, identificamos autores que chamam o dilema entre caminhos de ação considerados certos¹⁸ por ‘dilemas éticos’, tais como Cooper (1998), Gortner (1991) e Treviño e Nelson (2010), ao mesmo tempo que outros utilizam a expressão ‘dilemas morais’, como Denhardt (1988), Di Napoli (2014) e McConnell (1978, 1986, 1988, 2014), **a qual adotamos neste trabalho**. Identificamos ainda um autor que trata dessas situações como ‘dilemas morais-éticos’ (SCHWARTZ, 2015). Tendo em vista tais diferentes nomenclaturas e com o objetivo de esclarecer os conceitos de ética e moral, De George (1999, p. 19, tradução nossa) explica que

A ética estuda a moralidade. A moralidade é um termo usado para cobrir aquelas práticas e atividades que são consideradas importantes e corretas; as regras que regem as atividades; e os valores incorporados, promovidos ou perseguidos por essas atividades e práticas. [...] Assim, a ética pressupõe a existência da moral, bem como a existência de pessoas morais que julgam o certo e o errado e geralmente atuam de acordo com as normas que eles aceitam e aos quais eles e o resto da sociedade detêm.

A partir da aceitação dessa conceituação e considerando que esta pesquisa é concebida no campo da Administração, a escolha pelo termo ‘dilema moral’ foi feita por compreendermos a moral como algo vivido e praticado em um sentido imediato e costumeiro, enquanto vemos o conceito de ética relacionado ao estudo filosófico da moral (WALDO, 2000). Entretanto, para o entendimento de dilemas morais ou dilemas éticos, consideramos e aceitamos a utilização de ambos os termos, uma vez que não há uma padronização entre os autores. Assim, pode ocorrer o uso dos termos ‘moral’ e ‘ética’ de maneira intercambiável. O importante, para que seja aceito como dilema, é que se trate de um conflito de possíveis caminhos de ação em que todas as opções sejam consideradas corretas. Assim, partimos do entendimento de Di Napoli (2014, p. 200-201) quando esclarece que

[...] em geral, os dilemas morais são aquelas situações nas quais se está diante de uma escolha entre pelo menos duas alternativas de ação e, à primeira vista, não se sabe ou não se tem argumentos que nos permitam decidir por uma ou por outra. Esta situação pode ser causa de muito stress ou algo como uma aflição de cunho moral que pode durar até o momento da decisão, mas também, segundo alguns, pode durar a vida toda,

¹⁸ Com base em Aristóteles, o ‘ato certo’ é definido por Azevedo e Grave (2014, p. 702) como “por excelência é aquele em que o engano é impossível, bastando que se satisfaçam as condições requeridas, quais sejam, que o fim, que é um bem humano, seja alcançado em consonância com certa virtude”.

se a pessoa continuar a sentir-se culpada pelo resto de sua vida. [O dilema moral] poderia ser definido como um conflito do agente moral entre duas obrigações ou valores morais igualmente importantes a serem realizados e defendidos respectivamente por um agente, sendo impossível para ele realizar as duas obrigações ou defender os dois valores incompatíveis ao mesmo tempo.

Tendo em vista essa definição, os dilemas morais podem ser caracterizados pelos seguintes aspectos: (1) um agente – ou um grupo de agentes – se encontra em uma situação na qual ele estaria moralmente obrigado a praticar, no mínimo, duas ações corretas; contudo, (2) embora possa moralmente praticar cada uma delas separadamente, (3) ele não pode praticar ambas ao mesmo tempo, pois (4) as duas ações parecem ser conflitantes entre si ou não possíveis de realizar concomitantemente em determinada situação (DI NAPOLI, 2014). Também, como característica do dilema, Cowlei (2001) indica sua dificuldade, incerteza ou até, em alguns casos, impossibilidade de solução.

A tese racionalista e a tese sentimentalista representam as duas principais visões filosóficas sobre os dilemas morais (DI NAPOLI, 2012; 2014; GAWRONSKI; BEER, 2017). De modo geral, a primeira – representada por filósofos como Terrance C. McConnell e John Rawls – assume que o julgamento moral é produto de um processo de pensamento deliberativo que envolve a aplicação fundamentada de princípios morais utilitários, por um lado, ou princípios morais deontológicos, por outro (GAWRONSKI; BEER, 2017). Por conseguinte, os dilemas entre dois sistemas morais seriam solúveis.

Já os dilemas que possuem conflito de caminhos de ação de um mesmo sistema moral, chamados genuínos, seriam considerados insolúveis, uma vez que duas obrigações opostas e simultâneas implicariam em uma inconsistência lógica e teórica (DI NAPOLI, 2012; 2014). Assim, não seria possível um dilema moral entre dois cursos de ação que ambos considerassem valores ou princípios morais utilitários, por exemplo, pois seria um dilema moral insolúvel, tendo em vista que nenhuma das obrigações teria primazia sobre a outra, ou seja, a moralidade não poderia prover uma base para a escolha (McCONNELL, 1986).

O filósofo racionalista McConnell (1978) apresenta como exemplo de um conflito solúvel o caso de uma pessoa que, dirigindo-se a um encontro com um amigo, testemunha um acidente de carro com um ferido. Por um lado, a pessoa deu a palavra que iria comparecer ao encontro com o amigo; por outro, ele também teria o dever de prestar assistência ao ferido. Nesse caso, existem dois deveres, porém o primeiro é menos importante do que o segundo. Nesse exemplo, existem pesos diferentes entre cada curso de ação, proporcionando uma maneira de solução ou escolha do agente.

Para o caso de um conflito insolúvel na perspectiva racionalista, pode-se citar o exemplo

descrito no livro ‘A Escolha de Sofia’, de William Styron: uma mãe polonesa está com seus dois filhos – um menino e uma menina – num campo de concentração de Auschwitz, na Polônia. Os nazistas permitem que essa mãe prisioneira, a Sofia, escolha salvar a vida de somente um de seus filhos ou, então, os dois filhos seriam levados à câmara de gás. Sofia acaba decidindo salvar a vida do menino, pois era o filho mais velho, considerado mais forte e com mais probabilidades de sobreviver às condições do campo de concentração (MERLUSSI, 2013).

Nesse exemplo, inicialmente, nenhuma das obrigações teria primazia dentro de um mesmo sistema moral, pois o dilema seria simétrico, ou seja, com razões de mesmo peso para o agente: o amor de mãe igualitário entre os dois filhos (BAGNOLI, 2006). Sendo esse um caso genuíno, a tese racionalista poderia argumentar que não se trata de um dilema moral pois, sendo insolúvel, implica em uma inconsistência lógica e teórica. Por outro lado, ao adotar um critério de escolha no qual dois sistemas morais conflitam – ‘não matar’ nenhum dos filhos *versus* ‘salvar o maior número de pessoas possíveis’ –, o dilema deixa de ser genuíno e é ‘resolvido’ a partir de um julgamento moral. Intencionalmente, usamos aqui o verbo ‘resolver’ com o objetivo de introduzir a tese sentimentalista sobre os dilemas morais.

Szigeti (2015) explica que um grupo de filósofos acredita que a resposta emocional do agente diante de um dilema moral pode ser a chave para resolver o debate sobre sua existência, bem como que as emoções forneceriam um apoio adicional e/ou um critério decisivo para o julgamento moral da situação. Nesse sentido, se houver um resquício ou resíduo emocional, como o sentimento de culpa, arrependimento ou remorso na ‘resolução’ de uma questão ética, considera-se a existência do dilema moral (HINKLEY, 2005).

A partir da década de 1960, iniciou-se o debate sobre a definição dos dilemas morais segundo a tese sentimentalista para a qual os dilemas não só existem, mas também são evidenciados por sentimentos – os chamados resquícios ou resíduos emocionais – que podem ocorrer depois de o agente ter tomado uma decisão por um dos caminhos possíveis de ação (DI NAPOLI, 2014; McCONNELL, 1986). Essa característica é abordada por filósofos como David Hume, Adam Smith e Bernard Williams, por atribuírem papel fundamental aos processos afetivos e intuitivos no julgamento moral (GAWRONSKI; BEER, 2017; HINKLEY, 2005).

Diante dessas perspectivas, um dilema moral pode, realmente, ser ‘resolvido’¹⁹? Ainda

¹⁹ Segundo o dicionário online Priberam, o verbete ‘resolver’ refere-se a: “1. Dissolver pouco a pouco. 2. Reduzir, mudar, transformar em. 3. Achar a solução de; explicar. 4. Decidir, determinar. 5. Desempatar, terminar a dúvida. 6. [Medicina] Fazer desaparecer (tumores, inchações, etc.). 7. Desembaraçar-se, desimpedir-se (do ventre). 8. Reduzir-se, desfazer-se. 9. Transformar-se, converter-se. 10. Tomar uma resolução, determinar-se. Fonte: *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* [em linha], 2008-2013, Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/resolver>. Acesso em: 15 out. 2018.

tendo a ‘Escolha de Sofia’ como exemplo, Bagnoli (2006, p. 168, tradução nossa) explica que “a decisão [diante de um dilema moral] pode ser feita com um ‘coração pesado’, deixar resquícios, como sentimento de culpa ou sofrimento, e criar a necessidade de reparação e cura”. Como resultado, o conflito causado por um dilema moral tende a ser visto como algo a ser superado, resolvido ou eliminado (BRADY; HART, 2006).

Cowlei (2001) utiliza verbos como ‘solucionar’ e ‘resolver’, ao se referir à forma de lidar com um dilema moral. Denhardt (1988) e Bowman (1991), da mesma maneira, utilizam o verbo ‘resolver’, inclusive apresentando ‘*resolving ethical dilemmas*’ (BOWMAN, 1991) e ‘*resolving moral dilemmas*’ (DENHARDT, 1988) no título de seus livros. Embora não discordemos totalmente dos verbos utilizados por esses autores, nos aproximamos de Cooper (1998, p. 91) quando fala sobre ‘*experiencing*’ os conflitos de responsabilidade existentes no dilema ético, entendendo que, por vezes, a gestão de conflitos pode ser mais importante do que a efetiva resolução de um conflito ético (BRADY; HART, 2006, p. 114).

Ademais, falar em ‘resolver’ ou ‘solucionar’ um dilema pressupõe a noção, pelo envolvido na situação, de que há uma questão moral, o que, na verdade, pode ser visto pelo indivíduo como sendo somente um problema prático (COOPER, 1998). Assim, os verbos ‘resolver’ ou ‘solucionar’ parecem indicar a necessidade de eliminação do dilema moral, como se, necessariamente, ele fosse algo somente negativo, bem como a negação à possibilidade de resquícios emocionais.

Garstern e Hernes (2009) esclarecem que os dilemas não precisam ser vistos como ‘males necessários’ ou indesejáveis dentro de um contexto organizacional, mas como consequências naturais e/ou pré-requisitos para que as organizações e seus atores repensem a base sobre qual eles se organizam, seus processos e os efeitos disso na organização. Nesse sentido, os dilemas podem desencadear reflexão, aprendizado e ajudar na tomada de decisões futuras. Assim, segundo os autores, quando a situação ética em questão for bem compreendida, “a presença de dilemas éticos é um sinal de saúde ética” nas organizações e em seus membros (GARSTEN; HERNES, 2009, p. 18).

Dessa maneira, preferimos falar sobre ‘*experiencing*’ um dilema, do verbo ‘*experience*’. Ao traduzir para o português, em vez de utilizarmos ‘experenciado’, que remete a experimentar, optamos por utilizar o verbo ‘vivenciar’, que coloca o sujeito em contato direto com a vivência ou experiência²⁰, podendo ser afetado por ela, entretanto, por vezes, sem compreender o que

²⁰ O sentido de experienciar/vivenciar um dilema também vai ao encontro da epistemologia fenomenológica que orienta este estudo. Ao considerar que o dilema moral é vivido por uma pessoa ou um grupo de pessoas, assume-

está acontecendo.

É importante ressaltar que, apesar de autores como Di Napoli (2014) e Kidder (2007) por vezes mencionarem o dilema moral como uma situação de conflito de valores, nesta tese partimos de uma abrangência maior. Ainda que o dilema moral geralmente tenha um conflito de valores, optamos por não restringir a compreensão a essa característica por entender que **o dilema moral não necessariamente implica uma antítese ou briga de valores**.

Além disso, há de se considerar o fato de que um dilema moral pode ser circunstanciado, ou seja, em dado contexto ele pode ser visto como um dilema enquanto que, em outro, com características diferentes ou indivíduos diferentes, não. Essa afirmação vai ao encontro da percepção de Dubnick e Justice (2006) segundo a qual, na literatura tradicional sobre Ética e Administração Pública, o verdadeiro dilema para aqueles que participam de funções públicas é a escolha entre o que é julgado ser eticamente legítimo ou mesmo obrigatório ‘aqui e agora’, ou seja, no momento em que a decisão é necessária, e a possibilidade de que a mesma decisão possa ser condenada em outro contexto. Dessa maneira, concordamos com a posição de Waldo (2000) ao defender que toda decisão e ação que visa ao interesse público é inevitavelmente complexa, moralmente falando, independentemente do contexto no qual é tomada.

Por fim, considerando as definições e argumentos aqui apresentados, **elaboramos como conceito geral para os dilemas morais: ‘vivência de uma tensão entre os possíveis caminhos de ação moral na busca pela melhor decisão em determinada circunstância’, sendo a circunstância vista pela perspectiva daquele que interage com o dilema moral**. Entre suas características constituintes, identificamos: (a) ser uma situação complexa, (b) criada pelo conflito de múltiplas obrigações e/ou interesses – considerados certos – que poderiam ser exercidos isoladamente, (c) porém, em dado contexto, somente um curso de ação pode ser escolhido, (d) e a opção adotada pode acarretar resquícios aos envolvidos e/ou reflexos na organização²¹.

2.1 TIPOS DE DILEMAS MORAIS

Existem autores que sugerem classificações entre os possíveis tipos de dilemas morais. Para representar essas tipologias, esta seção aborda três delas, escolhidas pela sua aderência à discussão desta tese e pela representatividade dos autores na discussão sobre dilemas morais:

se que esta experiência é centrada no sujeito e em suas diversas dimensões: espaço vivido, corpo vivido, tempo vivido e outro vivido (VAN MANEN, 1990).

²¹ Definição própria elaborada com base nos autores estudados.

1) os conflitos de responsabilidades de Terry Cooper (1998); 2) as distinções propostas por Terrance McConnell (2014) baseadas em fatores que levam ao surgimento do dilema; e 3) os paradigmas de dilemas morais propostos por Rushworth Kidder (2007) que observam os valores presentes nas opções de ação para classificá-los.

2.1.1 Conflitos de responsabilidades

Ao discutir a tomada de decisão e o julgamento moral na gestão pública, Villoria (2011) lembra o fato de que as organizações públicas são compostas por pessoas e, apesar da existência de uma ética pública, caracterizada como um campo de forças deontológicas baseadas no interesse público, suas ações também podem ser orientadas por tensões entre os diferentes componentes morais. Waldo (2000) elaborou uma espécie de mapa com doze diferentes obrigações morais do administrador público e que podem acarretar conflitos ao colidirem (Figura 2). Tais componentes podem ser vistos na tipologia de Cooper (1998), a qual baseia-a em diferentes possibilidades de conflitos de responsabilidades do administrador público.

Figura 2 – Obrigações éticas do Administrador Público



Fonte: Waldo, 2000, p. 475-476.

Segundo Cooper (1998, p. 90), o conflito entre diferentes obrigações se configura como a forma mais típica pela qual os administradores públicos vivenciam os dilemas éticos. Entre os tipos mais comuns, o autor destaca: 1) conflito entre interesses, também chamado por Krisnajaya (2018) como conflito de valores; 2) conflitos entre fontes de autoridade; e 3) conflito de papéis.

O conflito entre interesses é representado pelo conflito de valores associados a fins pessoais, lealdades, preocupações, emoções e outros aspectos que podem obscurecer o

juízo do administrador enquanto responsável por atingir valores e objetivos organizacionais (COOPER, 1998). Gortner (2001) destaca três possíveis problemas nessa situação: a) as pessoas têm valores e interesses diferentes ou, mesmo com valores iguais, priorizam-nos de diferentes maneiras ou interpretam-nos de forma a conectar-se com seus interesses anteriores, uma vez que existe uma pluralidade de valores desejáveis envolvidos em qualquer opção de ação pública; b) os valores das pessoas são fluidos e instáveis, pelo menos nas suas prioridades e interpretações; e c) na vida cotidiana, mesmo quando os princípios de referência são claros, diante de conflitos éticos, geralmente não há respostas claras e definitivas.

O conflito de autoridades que pode originar um dilema ético, segundo Cooper (1998), ocorre quando há conflito entre duas ou mais responsabilidades objetivas impostas por diferentes fontes de autoridade, tais como superiores organizacionais, autoridades políticas, normas organizacionais e cidadãos. Para o autor, a responsabilidade subjetiva do indivíduo, exercida pelo seu juízo moral, será essencial para se tomar uma decisão responsável sobre qual fonte de autoridade priorizar.

Em relação à atuação frente aos possíveis dilemas morais com origem em conflitos de autoridade, Brief, Dukerich e Doran (1991) sugerem que a característica de certos tipos organizacionais de dever ‘prestar contas’ sobre as decisões tomadas pode ter mais influência em uma tomada de decisão do que os próprios valores do gestor em nível individual. Nesse caso, os membros de organizações públicas, devido aos efeitos dominantes de ‘responsabilidade hierárquica e legal’, podem não interpretar o significado moral associado às escolhas que fazem devido à suposta necessidade de obedecer a uma autoridade superior.

O conflito de papéis está associado às funções desempenhadas pelo servidor público como indivíduo, como parte de uma família e/ou grupo social e, também, como membro do governo, mas que acometem em papéis incompatíveis ou mutuamente exclusivos em uma determinada situação (COOPER, 1998; KRISNAJAYA, 2018).

Krisnajaya (2018) identifica três tipos possíveis de dilemas morais formados a partir de conflitos de papéis. O primeiro seria no atrito entre a realização do interesse individual de uma pessoa – que também é funcionário do governo – e a realização do interesse coletivo, tendo em vista, segundo o autor, que a maioria das pessoas está inclinada a ser mais interessada em seu próprio bem-estar do que em cuidar do bem-estar dos outros.

Em segundo lugar, deve-se considerar a situação de que funcionários do governo não apenas assumem o papel de superior a seus subordinados, mas também de líder em sua família ou grupo social e que possuem expectativas sobre a pessoa. Dentro desse contexto, existe uma

suposição de que alguns servidores públicos possuem autoridade para acessar certos recursos financeiros e tomar decisões que atendam às expectativas desses grupos (KRISNAJAYA, 2018).

Por fim, Krisnajaya (2018, p. 7, tradução nossa) apresenta como terceiro tipo o dilema moral aquele que surge do conflito entre os papéis e funções dos funcionários do governo, ou seja, quando eles se questionam: “Para quem trabalha o aparato estatal? Eles [os servidores públicos] trabalham para seus superiores ou para o público?”

2.1.2 A motivação de origem como característica definidora do dilema moral

A partir da motivação, isto é, daquilo que dá origem ao dilema moral, McConnell (2014) apresenta quatro formas para distingui-los: entre conflitos epistêmicos e conflitos ontológicos; do tipo auto imposto ou imposto por um agente externo; de obrigação e de proibição; e de um único agente ou de múltiplos agentes.

Nos conflitos epistêmicos, o agente tem um conflito entre dois ou mais preceitos ou requisitos morais e não sabe qual deles têm preferência. Talvez em outra situação o agente conseguisse saber qual seria sua prioridade, mas em um contexto específico, no qual o dilema moral se formou e a ação propriamente dita é solicitada, é difícil para ele saber qual princípio prevalece e, dessa maneira, o agente não sabe o que fazer com as supostas obrigações de cada curso de ação (McCONNELL, 2014). Já no caso ontológico, “a proposição de que um agente não sabe o que fazer entre dois supostos cursos de ação obrigatórios não é condição suficiente para haver um conflito genuíno de obrigações” (MERLUSSI, 2013, p. 209), pois o agente, na verdade, não sabe qual é o princípio mais forte, pois nenhum curso de ação pode ser substituído pelo outro. Nesse caso ontológico, McConnell (2014) encaixa os dilemas vistos como genuínos uma vez que não necessariamente se reconhece a existência de um dilema nas situações do tipo ontológicas, tal como defendem autores racionalistas.

A segunda distinção refere-se ao dilema do tipo autoimposto (pelo próprio agente) ou do tipo imposto por um agente externo (ou imposto pelo ‘mundo’). O auto imposto ocorre por conta de uma ação, escolha ou comportamento do próprio agente (McCONNELL, 1978), como ao fazer promessas conflitantes que ele próprio sabe serem impossíveis de cumprir simultaneamente (McCONNELL, 2014). Já o dilema imposto por outrem não ocorre por opção do agente e pode ser exemplificado pelo dilema da ‘Escolha de Sofia’, uma vez que os nazistas a obrigam a escolher qual dos dois filhos salvar porque, caso contrário, ambos seriam enviados à câmara de gás (McCONNELL, 2014).

Uma terceira possibilidade é distingui-los entre dilemas de obrigação e dilemas de proibição: o primeiro corresponde às situações em que mais de uma ação factível é obrigatória, ou seja, um dilema entre duas obrigações morais; o segundo envolve duas ações factíveis e proibidas ou não indicadas, mas necessárias em determinada circunstância para a resolução de um problema/demanda maior em uma perspectiva consequencialista (McCONNELL, 2014). Immanuel Kant, um dos principais representantes da teoria moral deontológica (baseada na ética do dever), achava que os dilemas morais genuínos eram inconcebíveis, pois se há uma necessidade moral de fazer A, não pode ser um dever fazer algo incompatível com A, ou seja, fazer B. Nesse caso, não haverá um dilema moral, mas sim motivos conflitantes. Baseado nesse argumento deontológico, Vallentyne (1989) nega a existência de dilemas morais do tipo ‘de obrigação’, mas aceita, em termos teóricos, a possibilidade de dilemas do tipo ‘de proibição’.

O último tipo de dilema moral indicado por McConnell (2014) distingue sua origem entre um único agente ou múltiplos agentes. Ao aceitar a ideia de que “um dilema moral é frequentemente caracterizado como uma situação em que um agente deve fazer cada um de dois atos, mas ele não pode fazer as duas coisas” (McCONNELL, 1988, p. 25, tradução nossa), sugere-se que os dilemas se limitam a situações em que apenas um agente está envolvido, o que, segundo McConnell (1988, 2014), é um erro. Para ele, é igualmente plausível supor que possam existir dilemas morais compartilhados por várias pessoas uma vez que a multiplicidade de agentes morais e a frequência de sua interação sugerem que qualquer teoria rica o suficiente para capturar nossa concepção de senso comum dos requisitos morais gerará conflitos interpessoais (McCONNELL, 1988).

2.1.3 Dilemas morais vistos como paradigmas

Quatro modelos ou padrões de classificação de dilemas do tipo certo *versus* certo foram elaborados por Kidder, sendo chamados de ‘paradigma’: justiça *versus* compaixão; curto prazo *versus* longo prazo; indivíduo *versus* comunidade; e verdade *versus* lealdade. Segundo o autor, “esses quatro padrões nos ajudam a descrever as questões básicas no cerne de tantos conflitos éticos” (KIDDER, 2007, p. 150).

A palavra ‘paradigma’ é usada para descrever um conceito, estrutura ou processo de pensamento amplamente aceito e utilizado para explicar conjunto de fenômenos. Assim, os paradigmas não buscam resolver os dilemas, mas, antes disso, buscam deixar os valores centrais evidentes e, conseqüentemente, a tensão entre eles também fica mais visível. O autor acredita que “quando a tensão se encaixa em um padrão reconhecível, ela nos incomoda menos e parece

mais acessível a uma solução” (KIDDER, 2007, p. 197). Dessa maneira, os paradigmas atuam como meios para compreender os valores centrais e fundamentais que estão em conflito em determinada situação

O paradigma justiça *versus* compaixão – ou clemência, como nomeia Ahner (2009) – diz que a justiça, a equidade e a aplicação igualitária da lei muitas vezes conflitam com a compaixão, a empatia e o amor. Para Kidder (2007), situações presentes nesse paradigma têm forte influência sobre nós e podem criar dilemas intensos e, às vezes, dolorosos. No ambiente organizacional, Ahner (2009) indica possíveis perguntas que são realizadas pelos gestores ou funcionários ao se depararem com dilemas desse paradigma: Como se aplicam as regras da organização? Rigorosamente ou sem exceção? São influenciadas por afetos? São levados em consideração aspectos como idade, incapacidade física, anos de serviço, tragédias pessoais? As demissões e promoções são imparciais?

Essas questões podem surgir porque, de acordo com o paradigma da justiça *versus* compaixão, a justiça exige que os princípios sejam firmemente seguidos, mantendo as regras apesar das pressões do momento. Dessa maneira, busca-se ser justo sem dar atenção às personalidades ou às situações específicas. A compaixão, ao contrário, ‘nunca é cega’ ou insensível aos problemas, e acaba por exigir que as necessidades específicas dos indivíduos sejam consideradas caso a caso e que se busque a benevolência de todos os modos possíveis (KIDDER, 2007).

O paradigma curto prazo *versus* longo prazo é apontado por Kidder (2007) como o mais comum de todos. Ele reflete as dificuldades que surgem quando necessidades ou desejos imediatos vão de encontro a objetivos ou perspectivas futuras: “Devo economizar para que minha filha possa ir à faculdade no futuro? Ou devo gastar para que ela possa comer, vestir-se e abrigar-se agora?” (KIDDER, 2007, p. 177).

Como exemplos desse paradigma, voltados as operações em organizações, Ahner (2009) elenca situações como: Demito funcionários agora para evitar prováveis maiores perdas futuramente? Deixo um emprego seguro agora para iniciar uma nova carreira em um campo incerto? Sacrifico tempo com a família agora para acelerar o futuro de minha carreira? O autor também acrescenta que esse paradigma mostra que os dilemas têm atores que pesam riscos *versus* benefícios, os quais são avaliados por meio de um fator crucial: o conhecimento. Nesse sentido, a solução de um dilema muitas vezes depende do conhecimento que se possui, pois “quanto mais se entende as consequências do curto prazo e do longo prazo e como elas se relacionam, fica mais fácil de solucionar esse tipo de dilema” (AHNER, 2009, p. 256).

Kidder (2007) destaca, também, que esse paradigma vai além das preocupações pessoais. Ele pode permear a sociedade moderna de duas formas amplas e institucionais: a economia, ao se avaliar os comportamentos de curto e de longo prazo e a questão dos padrões profissionais de negócios, como os investimentos na Bolsa de Valores e a expectativa de retornos de curto prazo, por exemplo; e o ambientalismo em questões de conservação *versus* desenvolvimento e proteção de um futuro global *versus* as necessidades do presente.

O paradigma indivíduo *versus* comunidade pode ser reformulado como a tensão entre eu *versus* outros ou nós *versus* eles. Para exemplificar possíveis tensões desse paradigma, Ahner (2009, p. 261) traz como casos organizacionais:

Como lidar com um funcionário de 62 anos de idade que trabalhou fielmente durante vinte anos, mas é incapaz de aprender a nova tecnologia de computador necessária para continuar eficiente? No interesse do exemplo, suponhamos que não haja qualquer outro cargo para o qual transferi-lo e a empresa esteja perdendo dinheiro.

[...]

Uma funcionária nova tem de assinar um contrato de confidencialidade declarando que, se sair ou for dispensada por qualquer motivo, não irá trabalhar para um concorrente. Como ficam seus direitos de ganhar a vida *versus* o direito da empresa de proteger seu negócio em benefício de todos os outros funcionários? Por quanto tempo? Um ano, dois anos?

Vale ressaltar que, nos casos mencionados e, principalmente, na proposta desse paradigma, o indivíduo não necessariamente é motivado por aspectos como egoísmo e ganância. O que ocorre é que “os direitos do indivíduo e o bem comum da comunidade podem estar em conflito legítimo – conflito que não tem necessariamente uma resposta certa ou errada” (AHNER, 2009, p. 262).

Por fim, o paradigma verdade *versus* lealdade pode ser visto como honestidade ou integridade *versus* compromisso, responsabilidade ou cumprimento de promessas, no sentido de que “a verdade, que significa isto, nos diz para agir de um modo – enquanto a lealdade, que significa aquilo, nos impele a agir de outro” (KIDDER, 2007, p. 158). Alguns exemplos possíveis são:

Um funcionário me procura como diretor de recursos humanos para pedir informações de que precisa, a fim de obter um empréstimo para uma possível primeira compra de casa própria. Sei que ele está em uma lista de demissões a ser concretizada em algumas semanas. Recebi ordens para manter a notícia das demissões altamente confidencial. Que é que lhe digo?

Transmito ao chefe algumas informações potencialmente prejudiciais à empresa. As informações me foram passadas em absoluto sigilo. O chefe insiste em saber quem me contou. Que faço? (AHNER, 2009, p. 263-264)

Como visto, o efeito de dizer a verdade é promover a confiança. A lealdade, por seu lado, foca-se não necessariamente nas afirmações de fatos, mas nas percepções de obediência que envolvem a fidelidade a uma pessoa ou conceito que seja suficientemente forte para resistir à intrusão de opiniões ou fatos contrários (KIDDER, 2007).

2.2 PRINCÍPIOS ÉTICOS DE SOLUÇÃO

O processo de solução de um dilema moral, na perspectiva de Kidder (2007) e Ahner (2009), começa com a coleta das informações relevantes sobre seu contexto como, por exemplo, 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 filosofia moral ou, como chamou Kidder (2007), um princípio ético de solução que pode fornecer uma compreensão dos modos de tomar decisões e que estão implícitos nos padrões de pensamento da experiência cotidiana.

Uma análise interessante de um caso de gestão pública, a partir de modelos de interpretação em termos éticos, é realizada por Freitag (2005), ao examinar o filme ‘O terminal’, de Steven Spielberg, no qual seu personagem principal, Viktor Navorski, é um passageiro vindo de uma das ex-repúblicas soviéticas querendo desembarcar no novo aeroporto de Nova York. Contudo, seu país de origem acaba de mergulhar em uma guerra civil e o governo, reconhecido pelos Estados Unidos, foi derrubado. A situação está confusa e o novo grupo no poder ainda não foi oficializado pelo governo americano. Como resultado, o passaporte do personagem perdeu sua validade legal e ele não pode entrar no país (sair do aeroporto) e nem deixar o país (embarcar em outro voo).

Freitag (2005, p. 87-88) analisa essa situação a partir de três teorias ou modelos, como chamou a autora, que dão subsídios para interpretar a trama do filme e o comportamento ético do diretor do aeroporto, responsável pelo passageiro: “o primeiro baseia-se na teoria ética de Kant e Hegel; o segundo, na teoria psicogenética da moralidade de Piaget e Kohlberg; e o terceiro, na teoria discursiva da moral e do direito de Habermas”. Como conclusão, a partir de suas análises, a autora afirma que “os três modelos discutidos lançam uma luz diferenciada sobre a questão moral e ética dos atores em dificuldades, mas não fornecem uma ‘regra de ouro’ para o funcionário público que busca orientação de cunho ético em situações de impasse ou conflito” (FREITAG, 2005, p. 92).

Não é nosso objetivo aqui descrever filosofias morais de maneira exaustiva, mas sim trazer algumas importantes informações sobre as que são consideradas, por autores como Ahner

(2009), Kidder (2007) e Treviño e Nelson (2010), as principais abordagens contemporâneas²² e que podem nos fornecer elementos para a compreensão dos dilemas morais, assim como realizado por Freitag (2005).

De maneira simplificada, Kidder (2007) resume as três principais abordagens nas seguintes sentenças: 1) faça o que for melhor para o maior número de pessoas; 2) siga seu mais alto juízo ou princípio; e 3) faça o que você quer que os outros façam com você. O autor explica que, em geral, as pessoas estão tão habituadas a esses pensamentos que não chegam a pensar o quanto diferem um do outro e tampouco aplicam todos eles a todas as situações, uma vez que podem ter crescido tão apegados a um deles que raramente dão atenção aos outros.

2.2.1 Pensamento baseado em fins

O utilitarismo é provavelmente a teoria consequencialista, ou seja, baseada em fins, mais conhecida. Também chamado de teleologia, cuja origem encontra-se na expressão grega *telos* e significa fim ou meta, a ideia central do princípio da utilidade é que a moralidade e a política devem estar centralmente preocupadas com atos considerados bons por conta de seus fins/resultados e a promoção da felicidade (DAVIS, 1997). 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/ou benefícios) (TREVIÑO; NELSON, 2010). Para essa análise, é necessário pensar sobre as consequências para a sociedade, como um todo, não apenas para o agente tomador de decisões e para aqueles que estão perto dele.

O filósofo inglês Jeremy Bentham, a quem se costuma atribuir o desenvolvimento da primeira modalidade sistemática de utilitarismo, observou que a medida de acerto de uma ação consistiria na maior felicidade possível para o maior número de envolvidos. Já John Stuart Mill levou o utilitarismo a um passo além ao dedicar-se, particularmente, às questões de conduta pessoal e ao definir que existem desejos e necessidades que podem ser preferíveis aos demais, como uma hierarquia qualitativa de prazeres (CORTINA; MARTÍNEZ, 2005; KIDDER, 2007; MULGAN, 2012).

²² Embora durante a disciplina de Ética na Administração, cursada em 2016 no Programa de Pós-Graduação em Administração da ESAG/UDESC, tenhamos estudado as Filosofias Morais aqui relatadas a partir de alguns de seus autores principais (criadores e/ou estudiosos da Filosofia), optamos por utilizar neste trabalho autores que proporcionam um diálogo entre tais abordagens e a Administração.

Em geral, a filosofia consequencialista cobre dois campos amplos: utilitarismo de atos e utilitarismo de regras. O utilitarismo de atos diz que a ação correta é aquela que maximiza o bem, ou seja, o ato correto é aquele que produz mais bem-estar e, assim, ele é julgado por suas consequências reais ou esperadas. Já o utilitarismo de regras estimula a seguir códigos de regras morais que provoquem o maior benefício, ou seja, a ação correta decorre de regras com melhores consequências, de modo a maximizar o bem-estar, como um efeito agregado de todos os atos que sigam uma determinada regra em termos de suas consequências (MULGAN, 2012; POPS, 1994).

Ambos, no entanto, estão inseparavelmente atrelados à avaliação das consequências: sabe-se o que é certo apenas se determinando o que, por fim, acontecerá. Esse cálculo, ao levar em conta os fatores centrais do utilitarismo, busca determinar tanto os níveis relativos de benefício futuro (o ‘maior bem’) quanto o tamanho da população (o ‘maior número’) para a qual será distribuído (KIDDER, 2007).

A necessidade de realizar certo tipo de cálculo expõe o utilitarismo a sérias críticas. Como é possível, argumentam os críticos, prever todas as consequências de qualquer ação pessoal e, que dirá então, de ações em uma escala social ampla? Os seres humanos são especuladores notoriamente ruins, rotineiramente deixando de perceber as consequências mais importantes e tropeçando em problemas inesperados que eles próprios fabricaram. Assim, muitas vezes, é difícil obter a informação necessária para avaliar todas as consequências para todas as partes interessadas e que podem ser afetadas direta ou indiretamente por uma decisão.

Nesse sentido, Treviño e Nelson (2010, p. 42, tradução nossa) indagam: “Nos negócios (ou na vida pessoal), quando você tem todos os fatos? E mesmo que você tenha todas as informações, pode ser extremamente complicado calcular todos os prejuízos e benefícios cada vez que você encontrar um novo dilema ético”. Pode ser relativamente fácil listar os possíveis prejuízos e benefícios para aqueles que estão próximos. Contudo, nem sempre é simples imaginar as mesmas condições para todas as outras pessoas que podem estar envolvidas. Tampouco, objetam os críticos, os seres humanos são capazes de entender o ‘maior número’, dado que as ações têm consequências tão imprevisíveis que podem afetar uma enorme quantidade de pessoas, muito maior que a inicialmente identificada (KIDDER, 2007). Além disso, outra dificuldade com esse tipo de abordagem é que os direitos de um grupo minoritário podem ser facilmente sacrificados em benefício da maioria (TREVIÑO; NELSON, 2010).

Ainda em relação à utilização do utilitarismo como teoria moral, Williams (1973) chama a atenção para o fato de que o termo ‘utilitarismo’ muitas vezes é usado para se referir a uma visão da moralidade que não tem relação com sua origem inicial: a promoção da felicidade.

Para representar a perspectiva sobre fazer o certo ou o errado a partir do resultado das consequências de uma ação, Williams prefere a utilização do termo ‘consequencialismo’. Em termos de políticas públicas, o autor percebe que algumas questões morais podem, em princípio, ser determinadas pelo cálculo empírico das consequências e um possível detrimento da utilidade, tal como defendida por esta teoria moral. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando os cálculos morais são limitados por questões técnicas:

Em casos de planejamento, conservação, bem-estar social e decisões sociais de todos os tipos, um conjunto de valores que são quantificados em termos de recursos financeiros são confrontados com valores que não são quantificáveis, como o valor de preservar a parte antiga de uma cidade ou de criar dignidade e conforto para pacientes em uma unidade geriátrica (WILLIAMS, 1973, p. 102, tradução nossa).

Por outro lado, em defesa da utilização do utilitarismo, embora reconhecendo suas limitações, Goodin (1995) acredita ser esta uma filosofia adequada para a análise de problemas públicos e ação pública, considerando o seu caráter prático. Segundo o autor, o utilitarismo não permite que aspectos como lealdade e compromissos pessoais interfiram na decisão de um curso de ação de interesse público, uma vez que as decisões são julgadas a partir de suas consequências. Com essa percepção, Goodin (1995) defende uma corrente de utilitarismo chamada de ‘*welfare utilitarianism*’ segundo a qual as preferências e interesses das pessoas se satisfazem por níveis mais elevados de bem-estar e, embora não seja possível considerar todos os prazeres individuais, considera-se possível atender a um padrão de bem-estar aceitável para a maioria da população.

Ao refletir sobre os modelos de Administração Pública, Zappellini (2013, p. 11) acredita que esta ética teleológica parece se adequar à chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management*), uma vez que, nesse modelo, ao enfatizar resultados, “diversos mecanismos podem ser considerados bons – desde que produzam os resultados desejados”. Pops (1994), ao discutir a teleologia no âmbito da Administração Pública e, mais precisamente, ao tratar sobre a relação entre poder e política, enfatiza a necessidade de cuidar das consequências dos atos, tendo em vista que a política lida com diferentes valores e que as organizações públicas têm a obrigação de gerar as melhores consequências em termos de criação de valor e interesse público. Ainda assim, apesar desse entendimento, Pops (1994) alerta que a preocupação exclusiva com resultados pode não ser o caminho adequado, principalmente se deixar de incorporar valores como justiça, democracia e legalidade.

2.2.2 Pensamento baseado em regras

Como forma de não-consequencialismo, o pensamento baseado em regras busca fundamentar 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 sobre as obrigações ao realizá-la. Esteves (2014) explica que a palavra ‘deontologia’ deriva das palavras gregas ‘*deon*’ (dever, aquilo que é obrigatório) e ‘*logos*’ (estudo), sendo preocupada com o estudo dos deveres morais, ou seja, daquilo que torna boa e ética uma ação a partir da ação em si, e não apenas de suas consequências. Assim, está relacionada ao respeito ao conjunto dos deveres baseados em práticas e valores compartilhados por meio de regras formais e explícitas que, se transgredidas, podem gerar sanções ou punições (BERTEN, 2003).

Ainda de acordo com algumas abordagens deontológicas, certos princípios morais são vinculativos, independentemente das consequências. Portanto, algumas ações seriam consideradas erradas mesmo que as consequências das ações fossem boas. Em outras palavras, um deontólogo se concentra em fazer o que é ‘certo’ (baseado em princípios ou valores morais), enquanto um consequencialista se concentra em fazer o que maximizará o bem-estar social (TREVIÑO; NELSON, 2010).

O filósofo alemão Immanuel Kant, para o qual adultos são autônomos e capazes de se autogovernar em assuntos morais, proporcionou uma regra moral para a análise deontológica a partir do que chamou de ‘imperativo categórico’ (SCHNEEWIND, 2009). Para ele, a ação a partir do dever “tem seu valor moral não no propósito a ser alcançado por ela, mas na máxima segundo a qual ela deve ser decidida” (KIDDER, 2007, p. 207).

Assim, o certo ou errado nunca deveriam ser medidos pela consecução do objeto de uma ação ou pelos resultados esperados, mas unicamente pela conformidade das ações à lei universal como tal, uma vez que “há algumas ações que simplesmente temos que fazer” (SCHNEEWIND, 2009, p. 372). Dentro dessa percepção, o imperativo categórico solicita que você considere se o raciocínio para sua ação é adequado de tal forma que seja possível ele se tornar uma lei ou um princípio universal para todos seguirem (TREVIÑO; NELSON, 2010).

A teoria ética kantiana, então, parte de uma moralidade dada *a priori*, sem o concurso da experiência. 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 maneira, deve-se determinar qual é o mais importante (KIDDER, 2007). Os críticos do enfoque baseado em regras argumentam que essa diretriz é demasiadamente rigorosa e pode se

mostrar vulnerável ao apresentar regras conflitantes, pois, em nome de obedecer a uma regra universalizável, tal como ‘cumpra todas as promessas’ pode ser negligenciada uma regra igualmente forte, como, por exemplo, ‘evite matar’ (KIDDER, 2007).

Enquanto o modelo da Nova Gestão Pública foi associado por Zappellini (2013) à teleologia, em termos normativos, os modelos da Administração Pública burocrática e o Novo Serviço Público parecem aproximar-se da ética deontológica. A burocracia, segundo o autor, aproxima-se da moral kantiana por ambas assumirem que o resultado a ser alcançado pela ação é bom porque se baseia em regras de obediência universal. Já o Novo Serviço Público, ao estabelecer que as ações dos gestores devam seguir o princípio do interesse público como elemento central, aproxima-se do que poderia ser chamado de ‘imperativo categórico’ do gestor público. Apesar disso, a noção de interesse público não é consensual, o que também traz problemas para essa aproximação.

Por fim, segundo Zappellini (2013, p. 11), “a burocracia e o Novo Serviço Público trabalham com a perspectiva de que os resultados serão fatalmente bons se os processos e valores que devem ser seguidos forem devidamente realizados e obedecidos pelos servidores públicos”. Essa percepção vai ao encontro do entendimento de Chandler (1994), ao argumentar que o gestor público não pode decidir com base nas consequências do seu ato. Segundo ele, o gestor precisa de uma lei ou regra geral que guie a conduta necessária para realizar um determinado valor, para que não haja problemas em confiar nas percepções individuais sobre o certo e o errado.

2.2.3 Pensamento baseado em cuidados e na integridade

O último princípio apresentado possui interpretações não totalmente diferenciadas, mas que ressaltam uma ou outra característica de modo específico. No pensamento baseado em cuidados, a orientação é que se faça aos outros o que desejaríamos que nos fizessem. Diferentemente dos dois primeiros (pensamento baseado em fins e pensamento baseado em regras), este pede que as pessoas se importem com os demais envolvidos ao ponto de se colocarem em seu lugar (KIDDER, 2007). Em relação à associação com uma teoria moral, este pensamento relaciona-se à chamada ‘ética das virtudes’, centrada na integridade do ator moral (a pessoa) mais do que no próprio ato moral (a decisão ou o comportamento) (KIDDER, 2007; TREVIÑO; NELSON, 2010; VAN HOOFT, 2013).

Conforme ressaltam Treviño e Nelson (2010), a ética das virtudes considera, fundamentalmente, o caráter, as motivações e as intenções do ator – elementos que não foram

discutidos nas outras perspectivas apresentadas anteriormente. Além disso, embora a ética das virtudes tenha começado com Aristóteles como uma tradição filosófica, uma série de éticos contemporâneos têm se dedicado a esse tema, inclusive no campo dos estudos organizacionais (AMES; SERAFIM; ZAPPELLINI, 2017; FERRERO; SISON, 2014; TREVIÑO; NELSON, 2010).

As virtudes humanas, na concepção de Aristóteles (2002), são chamadas de virtudes éticas ou morais e virtudes intelectuais, dianoéticas ou racionais. As virtudes morais são destinadas à ação e derivam da força do hábito, ao transformar a potencialidade, por meio do exercício, em ato para dominar as tendências, impulsos e paixões em uma espécie de ‘meio-termo’ entre o excesso e a escassez, sendo “determinado pelos ditames da reta razão” (ARISTÓTELES, 2002, p. 128). Entre as virtudes éticas, as consideradas principais por Aristóteles (2002) são: coragem, temperança, liberdade e justiça, sendo esta última vista como a mais importante. As virtudes intelectuais estão no plano do conhecimento e requerem experiência e tempo, sendo representadas pela sabedoria prática (*phrónesis*²³), arte (*téchne*), conhecimento científico (*episteme*), sabedoria filosófica ou razão teórica (*sophia*) e razão intuitiva (*nôus*) (ARISTÓTELES, 2002; LISZKA, 2002).

De acordo com a ética da virtude, é importante que o indivíduo pretenda ser uma boa pessoa e exerça esforços para se desenvolver como agente moral, além de se associar a outros que fazem o mesmo e que contribuem para criar um contexto – de grupo, de sociedade ou organizacional – que apoie o comportamento ético. Isso não significa que princípios, regras ou consequências não são considerados, mas sim que são considerados no contexto da avaliação do caráter e integridade da pessoa (TREVIÑO; NELSON, 2010).

Contudo, Ahner (2009) e Svara (2007) chamam a atenção para o fato de que a simplicidade e universalidade da teoria ainda podem limitar sua utilidade para decidir questões morais²⁴, uma vez que muitos de seus elementos são apenas supostos como, por exemplo, a definição sobre o outro e as dúvidas que podem surgir sobre quem considerar quando há mais de um envolvido na situação, ou seja, determinar ‘o outro’ mais relevante – aquele em cujo

²³ A *phrónesis* possui um papel de destaque neste trabalho por ser uma das virtudes que recentemente tem sido pesquisada por autores da abordagem da racionalidade nas organizações. Dessa forma, sua conceituação, apresentação e discussão foi realizada no capítulo destinado à construção do arcabouço teórico-analítico.

²⁴ Talvez por tais limitações, entre outras, que o debate sobre a ética das virtudes não foi alvo dos pesquisadores de administração e estudos organizacionais por diversos anos, limitando-se a pequenos grupos de pesquisadores. Entretanto, conforme levantamento realizado por Ames, Serafim e Zappellini (2017) e Ferrero e Sison (2014), a partir de 2011 os trabalhos se intensificaram, principalmente em relação à virtude da *phrónesis* e organizações, sejam elas públicas ou privadas.

lugar gostaríamos de nos encaixar – sempre que diferentes participantes estiverem envolvidos, com distintos interesses e considerações (KIDDER, 2007).

Como um importante marco nesta filosofia moral, destaca-se a publicação na década de 1980 da obra *'After Virtue'*, de Alasdair MacIntyre, atualmente um dos filósofos mais reconhecidos por resgatar a tradição aristotélica-tomista e a concepção de virtudes para o estudo da filosofia moral. De acordo com MacIntyre (2001, p. 321), a virtude se refere a “uma qualidade humana adquirida, cuja posse e exercício costuma nos capacitar a alcançar aqueles bens internos às práticas e cuja ausência nos impede, para todos os efeitos, de alcançar tais bens”. Por prática, o filósofo se refere a

qualquer forma coerente e complexa de atividade humana cooperativa, socialmente estabelecida, por meio da qual os bens internos a essa forma de atividade são realizados durante a tentativa de alcançar os padrões de excelência apropriados para tal forma de atividade, e parcialmente dela definidores, tendo como consequência ampliação sistemática dos poderes humanos para alcançar tal excelência, e dos conceitos humanos dos fins e dos bens envolvidos (MACINTYRE, 2001, p. 316).

Nesse sentido, a noção de prática é essencial, uma vez que ela proporciona o campo para o exercício das virtudes, para a busca do próprio bem do sujeito e o bem da tradição à que pertence, ou seja, seu contexto enquanto inserido em uma família, profissão, comunidade. Segundo Cooper (1998), MacIntyre e sua formulação da ética das virtudes atraíram a atenção e interesse dos pesquisadores do campo de Administração Pública justamente devido à sua aplicabilidade em relação ao complexo sistema que forma a atividade humana, ou seja, sua prática. Para Cooper (1998, p. 173, tradução nossa),

Essa perspectiva geral ofereceu uma maneira de entender como as virtudes se relacionam com a prática da Administração Pública, na qual bens como justiça, liberdade e igualdade são perseguidos dentro de organizações públicas que acabam tendendo a abandonar tais valores por bens externos, como expansão de território, maiores orçamentos e apoio político.

Quanto à sua aplicação ao campo das organizações públicas, Stephen Bailey, em 1964, foi um dos autores pioneiros ao destacar a importância de se reconhecer certos padrões mentais do servidor público e de estimular qualidades internas como virtudes desse campo de atuação. O autor identificou três atitudes mentais e três qualidades morais essenciais a “todos os servidores públicos em qualquer ramo e em qualquer nível de governo” (BAILEY, 1964, p. 236).

Como atitudes mentais, o autor elenca: 1) reconhecimento da ambiguidade moral de todos os homens e de todas as políticas públicas: tendência dual que os seres humanos têm de

promover seu auto interesse por um lado e, por outro, o altruísmo (preocupação com o outro); 2) reconhecimento das forças contextuais que condicionam as prioridades morais no serviço público: noção de que valores devem ser pensados, avaliados e reordenados para lidar com problemas éticos e seus contextos; e (3) reconhecimento dos paradoxos de procedimentos: reconhecer a necessidade de procedimentos padronizados, mas também a possível ameaça/perda que tal padronização acarreta (BAILEY, 1964; COOPER, 1998).

Já como qualidades morais essenciais do servidor público ético, Bailey elenca: 1) otimismo: tendência de assumir que é possível alcançar resultados positivos; 2) coragem: resistir às pressões políticas e de poderosos grupos de poder, bem como resistir às intimidações de grupos que buscam seu auto benefício; e 3) justiça ‘temperada’ pela caridade: provavelmente a qualidade moral mais essencial, sendo vista como a habilidade de balancear o compromisso de igual tratamento (padronizado) a todos com a sensibilidade de perceber significantes diferenças individuais (BAILEY, 1964; COOPER, 1998).

Semelhantemente à Bailey (1964), Cooper (1998) e MacIntyre (2001), mais recentemente Villoria (2011) analisou as virtudes aristotélicas como necessárias ao servidor público e as relacionou à ação pública da seguinte maneira:

[...] a prudência atuaria como a capacidade de agir com pleno conhecimento da causa, com a mesma sabedoria que um bom administrador usaria com seus próprios recursos. Um prefeito prudente construiria confiança entre a comunidade onde atua. A justiça, como virtude, implicaria uma atitude de alerta para tentar ser justo nas ações, concedendo a cada um o que lhe é devido, tanto nas suas relações com o próprio Estado como com os subordinados, companheiros e cidadania. A temperança envolveria o desenvolvimento de funções em relação aos interesses em jogo com comedimento, utilizando as prerrogativas inerentes à posição e os meios disponíveis para o cumprimento exclusivo de suas funções, equilibrando os valores em questão. A coragem envolveria a capacidade de tomar iniciativas quando as coisas não funcionassem adequadamente, impulsionaria a mudança e a adaptação ao meio ambiente e promoveria a criatividade quando as ideias em jogo já não servissem (VILLORIA, 2011, p. 7-8, tradução nossa).

Outro aspecto de relevância no estudo e prática da ética das virtudes é sua relação com o elemento da intuição. Segundo Svava (2007, p. 49, tradução nossa), “a natureza da tomada de decisão ética é intuitiva”, ou seja, a noção de “saber o que se deve fazer” vem da natureza do ser humano, em vez de vir somente de uma reflexão e análise da situação, conforme ponderam as duas teorias morais anteriores. Dessa maneira, “a intuição pode fornecer a centelha do reconhecimento de que uma questão ética está ocorrendo e pode fornecer o impulso inicial necessário para a ação. [...] O impulso orientador, então, é a sensação de que se deve agir com base no caráter da pessoa.” (SVARA, 2007, p. 49, tradução nossa). Considerando tal

perspectiva, Svava (2007) aponta que a virtude pode se tornar uma espécie de segunda natureza humana.

Entretanto, mesmo considerando que as virtudes são atributos necessários à conduta na Administração Pública, Cooper (1998) questiona aspectos que, em sua percepção, não estavam claros: como identificar e selecionar pessoas virtuosas para o serviço público e como cultivar a virtude naqueles que já estão empregados. Nesse mesmo sentido, Gortnet (2001) e Villoria (2011) entendem que, mesmo que as virtudes sejam ‘cultivadas’, os conflitos ainda podem ocorrer por fazerem parte da experiência humana diária (CAYER; BAKER; WESCHLER, 2016).

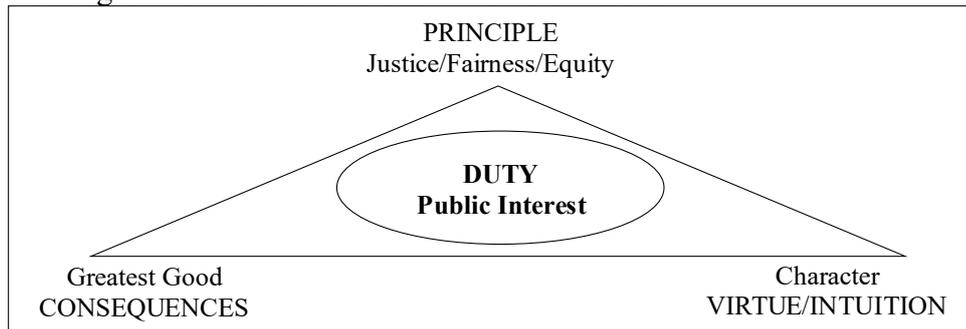
Embora reconheça a necessidade das virtudes para a gestão pública, Svava (2007) também questiona como ou quando a ética privada de uma pessoa acaba e a ética do administrador começa. Segundo essa perspectiva, pode haver uma diferenciação entre as preferências ideológicas ou valores pessoais da pessoa em comparação com os valores autoritariamente e legalmente estabelecidos no processo político e na posição de gestão pública em que se encontra. Considerando tais limitações, Svava (2007) entende que a ética das virtudes pode se apresentar como uma abordagem simplista para a resolução de complexos dilemas morais com os quais o setor público precisa lidar rotineiramente.

2.2.4 Triângulo ético e perspectiva de integração

Como alternativa à análise ética por somente uma das filosofias morais apresentadas anteriormente, Svava (2007) sugere que a ética seja pensada na forma de um triângulo com cada um de seus três pontos definidos por uma delas. Essa ferramenta foi chamada pelo autor de ‘triângulo ético’, considerado por Bowman e West (2015) particularmente útil por seu amplo escopo e possibilidade de reduzir as chances de uma decisão incompleta e falha. O triângulo (Figura 3) reconhece a complementaridade e interdependência dos imperativos das três filosofias: a) resultados de uma ação (consequencialismo ou teleologia); b) regras pertinentes (dever ético ou deontologia); e c) integridade pessoal ou caráter (ética da virtude) (SVARA, 2007).

Svava (2007, p. 47, tradução nossa) enfatiza que “[...] a utilização de todas as perspectivas pode ajudar a garantir que todas as possíveis opções tenham sido consideradas ao examinar uma complexa decisão ética”. Assim, o uso do triângulo evita as possíveis insuficiências e má utilização de qualquer uma das abordagens filosóficas de forma separada.

Figura 3 – Triângulo ético: elementos-chave e ideias centrais



Fonte: Svava, 2007, p. 68.

O dever como ‘interesse público’ é o elemento central para a ética na Administração Pública por ser derivado da própria natureza da posição de serviço público e, por isso, encontra-se no meio do triângulo. Em relação aos seus três pontos, Svava (2007, p. 48, tradução nossa) explica que:

A abordagem baseada na virtude olha para dentro das qualidades que caracterizam uma pessoa exemplar e afirma que elas devem guiar o pensamento ético. A abordagem baseada em princípios procura padrões externos de comportamento e afirma que esses padrões devem ser sempre observados. A abordagem consequencialista analisa os resultados das ações e afirma que os melhores resultados devem justificar ações éticas.

Considerando tais entendimentos, para a análise de uma questão ética, do ponto de vista teleológico, o gestor poderia fazer a seguinte pergunta: “qual política produz o maior bem para o maior número?” e encontraria uma resposta útil na busca do bem comum para a maioria dos cidadãos. Ao contemplar as regras, a questão seria: “eu atrapalharia todo mundo com a decisão que eu tomei em outras circunstâncias?”. Essa estratégia é importante para gestores obrigados a seguir os princípios da Constituição, processos judiciais, leis e regulamentos. Sob o ponto de vista da virtude, pode-se perguntar: “o que uma pessoa de integridade faria?”. Nessa última abordagem, a resposta é obtida pelo caráter de alguém que nutre o bem-estar individual e coletivo (BOWMAN; WEST, 2015, p. 156, tradução nossa).

Bowman e West (2015) entendem que, embora a análise desenvolvida a partir das respostas às perguntas anteriores possa não fornecer soluções definitivas, ela oferece orientação para o tomador de decisão compreender a lógica subjacente pela qual as decisões são justificadas. Segundo os autores, a aplicação exagerada de uma única abordagem ética nos limites externos do triângulo, em detrimento das outras abordagens, pode trazer riscos consideráveis, tais como: conveniência, quando se tratar da ética baseada em resultados; aplicação de regras rígidas, ao analisar somente a ética baseada em regras; e uma autojustificação da decisão na ética baseada em virtudes.

Ainda segundo Bowman e West (2015), com os argumentos e justificativas de cada uma das abordagens, as deliberações estimuladas pelo triângulo ético poderiam provocar a imaginação moral na busca de uma solução. Contudo, o triângulo não pode produzir uma decisão final e perfeita para todas as situações. Em vez disso, uma tentativa consciente de reconciliar valores conflitantes destaca-se como função-chave da tomada de decisão: generalizar pontos alternativos, avaliando-os sistemicamente e elaborando um julgamento ponderado.

Apesar de as filosofias morais terem sido apresentadas como uma das possíveis alternativas para análise dos dilemas morais na gestão pública, princípios claros e simples são normalmente difíceis de operacionalizar, tal como apresentado pelas teorias deontológicas e teleológicas. Para Zappellini (2013, p. 15),

uma questão parece ficar sem resposta: a Administração Pública deve ser avaliada pelos seus resultados ou por seus processos? [...] Bons resultados podem substituir o compromisso com o interesse público e a promoção de valores de cidadania? É uma questão que parece clamar por uma conciliação entre princípios e resultados.

A escolha de somente uma filosofia moral poderia fazer com que outros aspectos fossem negligenciados (DENHARDT, 1988; SVARA, 2007). No caso do utilitarismo, por exemplo, quando visto de forma ‘isolada’ de outras teorias morais, ele poderia negligenciar algum aspecto normativo, enquanto sua versão de utilitarismo de regras considera que um conjunto de regras pode mais facilmente ser aplicado a diferentes pessoas do que a análise individual de consequências. Assim também pode ser vista a deontologia, quando, por vezes, pode levar a ocorrência de regras conflitantes ou limitadas – que não respondam às necessidades de uma situação particular – e que necessitem de uma avaliação consequencialista para a tomada de decisão com foco no interesse público.

Dentro desse cenário, a ética das virtudes parece ser uma alternativa para encontrar o ‘meio-termo’ (ARISTÓTELES, 2002) entre opções deontológicas e consequencialistas. Compartilhando desse entendimento, Azevedo e Grave (2018, p. 4) argumentam que

para saber se determinado ato é certo e correto, não se deve recorrer à conformidade do ato à lei moral, como defende a deontologia de Kant, nem à indagação de se tal ato proporcionou o maior bem global para todos os que foram por ele afetado, como defende o utilitarismo de Mills, uma vez que essas duas tradições éticas “compartilham a concepção de que o dever moral é independente do bem próprio do agente” (ARAÚJO, 2011, p. 241). O critério, porém, deve ser buscado no próprio homem virtuoso ou prudente *{spoudaios}*: “O prudente, aquele que sabe deliberar bem, possui a faculdade de ver o que é bom para si e para os homens; ele busca realizar o bem não só para si mas para todos, e isto através da razão. O prudente

põe-se assim do ponto de vista moral, que é justamente aquele ponto que todo homem pode acatar-se se se determinar pela razão” (ZINGANO, 2009, p. 129).

Assim, para situações em que não é possível a adoção de princípios e análises que contemplem toda a complexidade da gestão pública, o recurso das virtudes daqueles que possuem posições importantes de decisão – gestores públicos – pode lidar melhor com as dificuldades de casos concretos que necessitem de princípios e julgamentos dinâmicos e criativos, tal como são as situações de crises e desastres aqui estudadas (ZACK, 2009).

Dessa maneira, ao ter as virtudes adequadas – no sentido de que todos são responsáveis por desenvolvê-las e refiná-las para garantir habilidades mínimas de sobrevivência – e se for possível confiar nos líderes democraticamente selecionados e racionalmente escolhidos, poder-se-ia 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).

A conclusão a que chega Svava (2007, p. 53, tradução nossa) é a que também melhor parece se encaixar às considerações finais desta seção, quando afirma que: “os administradores devem ser virtuosos, mas não apenas virtuosos. Eles devem ser intuitivos, mas também reflexivos e analíticos”. Com isso, o autor sugere que o caráter é a ideia central por trás da ética das virtudes, indo além das virtudes isoladas que guiam as facetas do comportamento e unificando em um compromisso coerente e abrangente as demais análises e teorias morais.

2.3 DELIBERAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO ÉTICA

*How much better bureaucracy would be if people understood that
the skill which makes them effective in normal circumstances
is definitely not the one needed in exceptional cases!*
Randall Smith

O campo da ética administrativa é comumente dividido em: ética normativa e ética descritiva (O’FALLON; BUTTERFIELD, 2005). É na primeira que reside grande parte do domínio da filosofia moral e da teologia que orienta os indivíduos sobre como devem se comportar, sendo, então, mais prescritiva por procurar fornecer e justificar um sistema moral, conforme visto na seção anterior (princípios éticos de solução baseados em filosofias morais). Já a ética descritiva – ou empírica – se encontra em grande parte no domínio da psicologia, antropologia, sociologia e da gestão e está preocupada com a explicação e a previsão do comportamento real dos indivíduos, cultura e sociedade (DE GEORGE, 1999).

A abordagem normativa, enquanto também prescritiva, oferece ferramentas de tomada

de decisão que ajudam a decidir qual a ação que deve ser realizada por um agente moral consciente frente a um dilema. Entretanto, considerando que nem sempre as melhores decisões são tomadas, por inúmeros motivos, é também útil entender como a mente das pessoas funciona. Assim, a abordagem descritiva tenta explicar como as pessoas efetivamente tomam decisões éticas, concentrando-se em características particulares dos indivíduos que influenciam a forma como pensam e as limitações cognitivas que geralmente as impedem de tomar melhores decisões (TREVINO; NELSON, 2010).

Elm e Radin (2012) argumentam que esses dois ‘reinos’ da ética se aplicam em conjunto, pois supõem que todos os tipos de decisões têm dimensões e consequências morais e, assim, os fluxos empíricos e filosóficos da pesquisa são, ou deveriam ser, entrelaçados. Os autores acreditam que a consequência de estudar a ética normativa e descritiva de maneira separada é que os trabalhos empíricos avançaram com o pressuposto de que a tomada de decisão ética é diferente, ou seja, separada de outros tipos de tomada de decisão. Consequentemente, o processo decisório ético seria diferente da tomada de decisão típica.

Nesta tese concordamos e assumimos o posicionamento de Elm e Radin (2012) ao entender que em toda tomada de decisão existe uma dimensão moral que se relaciona às questões de normas, princípios, comandos, proibições, valores e ideias de uma sociedade (CORTINA; MARTINEZ, 2005). Esse entendimento também é compartilhado por Crossan, Mazutis e Seijts (2013) quando defendem que uma decisão ética é qualquer decisão que possa beneficiar ou prejudicar outras pessoas, ou seja, que possa exercer alguma influência em um grupo, enquanto nega ou impossibilita a mesma situação em outro. Mesmo que a decisão não seja exatamente considerada ética quando tomada, ela ainda assim pode ter consequências ou implicações éticas.

Atualmente, o campo científico conhecido como ‘*ethical decision making*’ se configura por milhares de artigos publicados em revistas científicas que abrangem múltiplas disciplinas, incluindo psicologia, sociologia, ciências da saúde, filosofia, economia e gestão²⁵. Uma das razões para isso está associada ao desenvolvimento, a partir de meados da década de 1980 e início da década de 1990, de vários modelos teóricos sobre o processo decisório ético. O’Fallon

²⁵ A revisão sistemática realizada por nós, tendo como referência os dilemas morais na gestão pública, também indicou o campo de conhecimento ‘ciências da saúde’ como o responsável pelo maior número de artigos publicados sobre esse tema, com destaque para as áreas de medicina e enfermagem. As áreas da psicologia e educação também tiveram uma quantidade expressiva de artigos. No campo da saúde, nos chamou a atenção, embora estivesse fora do escopo de nossa pesquisa, a existência de estudos sobre neurociência e a tomada de decisão frente a um dilema moral. Elm e Radin (2012) também relatam em seu artigo, como curiosidade, pesquisas que estão sendo desenvolvidas com a tecnologia da ressonância magnética, em busca de indicadores visíveis de tomada de decisão ética.

e Butterfield (2005) destacam os modelos pioneiros de Jones (1991), Rest (1986) e Treviño (1986) que, na percepção de Johnson, Liu e Burgess (2017), podem ser benéficos, ao auxiliarem os tomadores de decisão na interpretação de um dilema moral, na avaliação sobre como resolvê-lo e na consideração sobre as implicações de sua decisão.

A teoria do julgamento moral cognitivo, iniciada por Lawrence Kohlberg, tem sido amplamente adotada no campo da tomada de decisões éticas e influenciou muitos autores a desenvolverem seus modelos, como o de James Rest, que vê a tomada de decisões morais como envolvendo quatro componentes básicos: a) consciência moral: identificação da natureza moral de um problema; b) julgamento moral: qual curso de ação tomar; c) intenção moral: priorização de valores morais sobre outros valores; e d) ação moral: execução e implementação da intenção moral (O’FALLON; BUTTERFIELD, 2005).

A partir dessa proposta, pesquisadores testaram diversas outras variáveis que influenciam o processo de quatro etapas, tais como: aspectos individuais, como gênero, idade e desenvolvimento moral cognitivo; fatores organizacionais, como códigos de ética e clima ou cultura ética; e fatores de intensidade moral, como a magnitude das consequências e o consenso social. Assim, o campo da ética descritiva se beneficiou dessas contribuições teóricas e empíricas e deu importantes passos, ao descrever como os indivíduos podem pensar e agir diante de situações éticas, como os dilemas morais (O’FALLON; BUTTERFIELD, 2005).

Como mencionado, as etapas de um processo decisório ético são inseridas em um *modelo*, ou seja, uma proposta ideal de atuação. Na prática, contudo, pode não ser possível seguir cada etapa com facilidade e na ordem prevista. Dentro das possíveis limitações encontradas, Morris (1998, p. 143) destaca que

uma característica especialmente interessante das pressões contrárias ao processo decisório ético, proeminente na vida corporativa, é que a maioria delas envolve a limitação do pensamento, uma constrição ou redução da esfera de nossas preocupações. Ao fazer isso, dificultam o processo decisório ético e a vida ética.

Em relação à limitação do pensamento mencionada pelo autor, ela pode estar relacionada ao fato de que, “em muitos contextos, o pensamento de longo prazo foi substituído pelo pensamento exclusivamente de curto prazo” (MORRIS, 1998, p. 143). Além disso, para um processo decisório ético, Morris (1998, p. 153) alerta que os problemas “são sempre resultado das crenças e valores através dos quais olhamos a vida, como uma lente”. Nesse sentido, normalmente não vemos um problema exclusivamente por meio das nossas próprias lentes e decidimos resolvê-los. Há um conjunto de outros fatores que podem influenciar, como

outras opiniões, estruturas organizacionais, legislações, entre outros.

Dentro desses fatores, Morris (1998) destaca o papel das regras. Segundo o autor, durante muito tempo os filósofos acreditaram que o processo decisório eficaz era aquele que seguia regras sendo, assim, associadas a uma profissão e à vida de modo geral. Nessa abordagem à ética, enfatiza-se a conformidade. Entretanto, como limitações a essa concepção, o autor argumenta que: a) não é possível definir regras específicas para todas as situações que identificamos como situações éticas; b) as regras podem ser conflitantes e incompatíveis e, dessa maneira, questiona-se como encontrar a solução; e c) todas as regras precisam ser interpretadas. Compartilhando essa visão, Cayer, Baker e Weschler (2016, p. 8, tradução nossa) entendem que, por vezes, “[...] leis ou regulações administrativas limitam a flexibilidade para o administrador agir”.

Ademais, Garsten e Hernes (2009) consideram que a aplicação de regras de forma ‘padrão’ geralmente só permite que os gestores dispensem um problema ético no curto prazo uma vez que, ao utilizar de regras para seu enfrentamento, não necessariamente o problema desaparece. Na percepção dos autores, às vezes é necessário explorar e investigar as condições em que o problema ou dilema surgiu em vez de confiar em regras. Ignorar um dilema moral pode vir a ser prejudicial para uma organização se não for tratado com cuidado.

Outro fator influente dentro do processo de decisão ética é destacado por Burke (2001), quando afirma que, diversas vezes, o servidor público – como pode ser o caso de um gestor de emergências – passa por escolhas não necessariamente relacionadas a ajudar ou não alguém ou quem ajudar, mas a definição dos limites dessa ajuda ou, então, determinar eticamente quando acabar com a assistência. Sobre esse processo, Lauand (2014, p. XI) alerta que uma das mais perigosas formas de renunciar ao enfrentamento da realidade de forma prudente é trocar a fina sensibilidade de discernir o que a realidade exige em uma situação concreta “por critérios operacionais rígidos, como num ‘manual de escoteiro moral’ ou, no campo do direito, num estreito legalismo à margem da justiça”.

Dentro desse contexto, a decisão ética em situações de crise, na perspectiva de Boin e Nieuwenburg (2013), faz com que seja imprescindível certo grau de discricionariedade²⁶ e

²⁶ Feldman (1992, p. 164), citada por Boin e Nieuwenburg (2013, p. 369, tradução nossa), define discricionariedade como o “direito legítimo de fazer escolhas com base na avaliação autorizada de uma situação”. Essa escolha “requer a faculdade do julgamento ético sadio, segundo Aristóteles, por se referir a circunstâncias particulares que não podem ser legisladas de antemão” (BOIN; NIEUWENBURG, 2013, p. 369, tradução nossa). Nesse sentido, a discricionariedade pode ser exercida, quando as regras gerais não se aplicam a um caso particular (COX; PYAKURYAL, 2015), como são os desastres, por definição.

conhecimento tácito²⁷ para que os ‘*first responders*’²⁸ – ou socorristas – improvisem e façam o necessário para salvar as pessoas que estão em risco, o que, por vezes, pode ser sinônimo de romper barreiras burocráticas e/ou hierárquicas. Graham (1974), entretanto, argumenta que essa delegação de discricionariedade deve ser autorizada por lei, tendo como pressuposto que será exercida sabiamente, com boa fé e utilizada quando necessária para a garantia de um alto desempenho. Assim, o autor defende

que esse sistema administrativo deve ser baseado em competência profissional e integridade pessoal, uma vez que, “onde há discricção, há incerteza, e pode haver obrigações e lealdades conflitantes. [...] Nem a lei formal, nem a lei administrativa são sempre consistentes internamente; e funcionários públicos, tanto executivos políticos quanto administradores profissionais nem sempre concordam com a interpretação que fazem da lei e sua implementação. Eles podem e discordam sobre o que é legal, sobre o que é apropriado e sobre o que é sábio ou no interesse público. Os desacordos surgem de diferentes valores, de diferentes graus de ignorância ou compreensão, e de diferentes propósitos. Aqui é onde surgem os problemas éticos mais difíceis para os administradores empenhados em pensar e ser honestos em seus pensamentos (GRAHAM, 1974, p. 90-91, tradução nossa).

Boin e Nieuwenburg (2013) reconhecem que a discricionariedade na gestão pública é acompanhada de complexos problemas, como: dilemas morais; ausência de orientação política ou gerencial que pode levar a diminuir a capacidade para ações de improvisação; alto custo moral, além de administrativo, político e/ou legal, ao se lidar com barreiras hierárquicas e de autoridade legais.

Dadas essas considerações, Morris (1998) defende que a conduta baseada em regras pode servir para expressar, pelo menos, os parâmetros principais do comportamento que se espera das pessoas, definindo uma base para o comportamento aceitável. No mundo das organizações, um exemplo dessa concepção ética está associado à existência de códigos de ética que podem ser um instrumento extremamente importante; contudo, a ética deve ir além da mera formulação e monitoramento de regras, uma vez que um código de ética pode não responder a todas situações e dilemas morais. Tampouco, um *modelo* de processo decisório ético, tais como os mencionados nesta seção, servem como fórmulas precisas para produzirem respostas certas (AHNER, 2009).

²⁷ Conhecimento adquirido por meio da experiência e da prática em um contexto particular (POLANYI, 2009).

²⁸ Os *first responders* são definidos por Boin e Nieuwenburg (2013) no artigo *The Moral Costs of Discretionary Decision-Making in Crisis Hurricane Katrina and the Memorial Hospital Tragedy*, como os profissionais de organizações públicas, privadas ou não-governamentais que respondem a uma crise ou desastre no local de impacto ou próximo a ele.

Uma possível alternativa a essas limitações é trazida por Ahner (2009) ao elaborar nove princípios que ajudam a examinar questões morais: 1) juntar os fatos; 2) definir as questões éticas; 3) identificar as partes afetadas; 4) identificar as consequências; 5) identificar as obrigações; 6) considerar o próprio caráter e integridade; 7) pensar criativamente em ações potenciais; 8) controlar seus instintos; e 9) conversar com alguém. Além desses passos, podem ser realizadas perguntas de reflexão, como: A ação é legal? Se realizar, você se sentirá mal? Como vai aparecer no jornal? O autor esclarece que esses passos e perguntas não são uma fórmula ou um percurso linear, mas atividades ou atitudes independentes para ver o processo a partir de mais de uma perspectiva.

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Esse capítulo se destina a compreender o que são os dilemas morais, em que contexto os atores públicos podem se deparar com eles e como podem ser vivenciados. Sendo assim, descrevemos alguns dos possíveis tipos de dilemas morais, filosofias morais e suas possíveis aplicações nas organizações públicas, e percepções sobre o processo de decisão ética por meio da qual uma situação moral pode ser tratada.

A tese racionalista e a tese sentimentalista representam as duas principais visões filosóficas sobre os dilemas morais. A primeira assume que o julgamento moral é produto de um processo de pensamento deliberativo que envolve a aplicação fundamentada de princípios morais utilitários, por um lado, ou princípios morais deontológicos, por outro. Assim, não seria possível um dilema moral entre dois cursos de ação em que ambos considerassem os mesmos valores, pois seria um dilema moral insolúvel, ou seja, genuíno. Já a tese sentimentalista aceita a existência desse tipo de dilema e defende que eles são evidenciados por sentimentos. Nesse sentido, se houver um resquício ou resíduo emocional, considera-se a existência do dilema.

Entre os tipos de dilemas morais identificados neste capítulo estão: 1) os conflitos de responsabilidades de Terry Cooper; 2) as distinções propostas por Terrance McConnell baseadas em fatores que levam ao surgimento do dilema; e 3) os paradigmas propostos por Rushworth Kidder que observam os valores presentes nas opções de ação para classificá-los.

O processo de solução de um dilema moral, na perspectiva de Kidder (2007) e Ahner (2009), exige um caminho que aponte e contorne o dilema, isto é, um princípio ético de solução que forneça uma compreensão dos modos de tomar decisões. Kidder (2007) resume os três principais princípios éticos nas seguintes sentenças: 1) faça o que for melhor para o maior número de pessoas; 2) siga seu mais alto juízo ou princípio; e 3) faça o que você quer que os

outros façam com você. Respectivamente, tais sentenças correspondem às filosofias morais: ética utilitária, ética deontológica e ética das virtudes e do cuidado.

Dadas as limitações na utilização de somente uma filosofia moral para a análise ética, Svava (2007) sugere que a ética seja pensada na forma de um triângulo com cada um de seus pontos definidos por uma das filosofias. O uso da abordagem do triângulo evita as possíveis insuficiências e potencial má utilização de qualquer uma das abordagens separadamente. Contudo, Zack (2009) considera que, para situações nas quais não é possível a adoção de princípios e análises que contemplem toda a complexidade da gestão pública, o recurso das virtudes seria aquele que melhor poderia lidar com as dificuldades de casos concretos que necessitem de princípios e julgamentos dinâmicos e criativos.

Em relação ao campo de estudo da ética administrativa, ele é comumente dividido em ética normativa e ética descritiva. Elm e Radin (2012) argumentam que esses dois ‘reinos’ da ética se aplicam em conjunto, pois supõem que todos os tipos de decisões têm dimensões morais e consequências morais e, assim, os fluxos empíricos e filosóficos da pesquisa são, ou deveriam ser, entrelaçados. Portanto, aceitamos que toda decisão ética é aquela que pode beneficiar ou prejudicar uma pessoa ou um grupo de pessoas (CROSSAN; MAZUTIS; SEIJTS, 2013).

Como principal resultado do referencial teórico aqui revisado, indicamos a elaboração de um conceito geral para dilema moral: ‘vivência de uma tensão entre os possíveis caminhos de ação moral, na busca pela melhor decisão em determinada circunstância’. Entre suas características constituintes, identificamos: (a) ser uma situação complexa, (b) criada pelo conflito de múltiplas obrigações e/ou interesses – considerados certos – que poderiam ser exercidos isoladamente, (c) porém, em dado contexto, somente um curso de ação pode ser escolhido, (d) e a opção adotada pode acarretar em resquícios aos envolvidos e/ou reflexos na organização. Esse conceito e suas características foram adotados nesta tese e utilizados para a discussão teórico-empírica da pesquisa de campo, bem como para a discussão ética sobre desastres realizada no capítulo seguinte.

3 QUANDO O DESASTRE BATE À PORTA

*A humanidade passa. Na lama. No lodo.
 Passa do outro lado da rua, do sonho.
 No pesadelo armado.
 Passa junto a tristeza de pacotes sobre o braço, em zeloso abraço.
 É a vida, dentro do homem, ainda, e dentro do pacote e seu exíguo frágil espaço.
 Não passa a hora no relógio da catedral São João do Apocalipse entre o bem e o mal.
 Tempo onde a cidade engorda como um animal desolado
 dia a dia engorda de águas de mágoas, limos, destroços,
 quantas perdidas memórias e de medos engorda.
 Oh! Casas fundadas, afundadas das enchentes.
 Entre o rio atrás da minha casa e minha casa fundada na realidade
 e fundada atrás do rio de minha imaginação.
 [...]*

*Lindolf Bell
 Arquivo Histórico José Ferreira da Silva*

A definição de desastre ainda não é consenso entre os diferentes campos de estudo com interesse no tema, 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, 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, p. 3632) 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].

Como exemplos recentes dessa situação no Brasil, podemos citar os rompimentos de barragens ocorridos no estado de Minas Gerais e que causaram grandes avalanches de rejeitos de mineração de ferro: (1) o ‘desastre da Samarco’ (Samarco Mineração S.A.), como ficou conhecida a tragédia ocorrida em novembro de 2015 no distrito de Bento Rodrigues; e (2) o rompimento da barragem da Vale (mineradora multinacional brasileira) em Brumadinho, no mês de janeiro de 2019. Ambos desastres causaram inúmeros danos à fauna e à flora, além da morte e desaparecimento de pessoas (MEDEIROS; ALCADIPANI; OLIVEIRA, 2018).

Esse tipo de tragédia [rompimento ou colapso de barragem] passou a ser considerado ‘desastre natural’ por meio do Decreto nº 8.572, de 2015 (BRASIL, 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 tanto um fenômeno natural quanto social (MATTEDI; BUTZKE, 2001; MATTEDI, 2017). Por tais razões, nesta tese optamos por chamar fenômenos como tornados, furacões, enchentes, secas, inundações, deslizamentos e outros como ‘desastres’, sem qualificá-los como naturais ou ambientais.

No Brasil, esse campo de estudo tem sido chamado ‘gestão de riscos e 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 desastres são, normalmente, chamadas de ‘defesa civil’.

3.1 GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES

*The word emergency comes from emerge, to rise out of...
An emergency is a separation from the familiar, a sudden emergence into a new
atmosphere, one that often demands we ourselves rise to the occasion.
Rebecca Solnit, 2009.*

A gestão de riscos (a atuação de maneira 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, complexa e prolongada, 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 *et al.*, 2005, p. 1, tradução nossa).

Um adequado processo de gestão de riscos e prevenção envolve a integração de capacidades locais (comunidades, por exemplo) para gerenciar os riscos e resgatar experiências

passadas. Além disso, essa gestão deve promover a qualidade de vida da população em três frentes de atuação – gestão prospectiva, gestão corretiva e gestão reativa – que ocorrem a partir de um processo que depende de decisões políticas intersetoriais e em diferentes níveis governamentais (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2017).

Em relação à fase preventiva ao desastre – a gestão de risco –, Basolo *et al.* (2009), a partir de estudos empíricos sobre riscos ambientais e ações de preparação e prevenção, concluíram que a confiança excessiva de certa comunidade no gestor público, ou seja, na exclusiva responsabilidade da gestão pública de prover a segurança, age 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 preventiva ou preparativamente, quando soubessem que a estrutura governamental estaria amplamente mobilizada para atendê-lo.

Ainda assim, diante da ocorrência de um evento adverso que resulta em um desastre, a gestão de emergências e/ou crises deve intervir imediatamente por meio de suas ações multiprofissionais e intersetoriais. Dentro dessa fase de atuação, 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, as possíveis falhas em planejamento de emergências, ou seja, na gestão de riscos e desastres, ocorrem, 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 (NUTTLE, 2012).

Nuttle (2012) e Urby Jr. e McEntire (2013), baseados em estudos empíricos, também identificaram outros possíveis problemas, que incluem: a) crença de que o governo, de alguma maneira, 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 a possíveis incompreensões da ameaça, desconfianças 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 que pode levar à dificuldade de compreensão de quem é responsável pelo que e quais são as linhas de autoridade; g) falta de preparação para abrigo, ocasionando superlotação, condições

insalubres e ausência de segurança; e h) desejo de proteger o *status quo* (mentalidade de evitar mudanças).

Além dessas possíveis falhas, ocorre também de tensões políticas latentes entre diferentes atores e com interesses diversos não desaparecer durante as crises/desastres. Pelo contrário, essas tensões podem ainda ocorrer de modo mais acentuado que o normal, uma vez que a visibilidade e as apostas políticas geralmente são altas e os líderes nunca são ‘agentes livres’: eles são governantes institucionalmente embutidos com as características institucionais da administração pública que moldam – ou não – seu espaço discricionário para lidar com os desastres (BOIN *et al.*, 2005).

As questões apontadas por Basolo *et al.* (2009), Boin *et al.* (2005), Nuttle (2012) e Urby Jr. e McEntire (2013) evidenciam que a gestão pública de riscos e 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).

Em vista disso, para Boin *et al.* (2005), somente em situações nas quais as organizações envolvidas trabalham juntas existe uma chance de que a implementação eficaz da prevenção e da resposta ocorra. Entretanto, fazer com que as ‘burocracias públicas’ se adaptem às circunstâncias de um desastre é uma ‘tarefa assustadora’, nas palavras dos autores, uma vez que a maioria das organizações públicas foi projetada para trabalhar segundo uma rotina, enquanto a gestão do desastre, no entanto, requer flexibilidade, improvisação, redundância e, por vezes, quebra de regras.

Nesse sentido, é necessária uma gestão integrada entre os diferentes órgãos envolvidos que cumpram os princípios de gestão de desastres, dentro os quais estão: a) ferramenta gerencial, compartilhada em ambiente próprio, que comporte a administração de uma crise e articule esforços em prol de um objetivo em comum; b) ações e decisões multidisciplinares e multisetoriais, permitindo a coordenação, planejamento e interação de modo eficaz; c) administrar o processo de tomada de decisões e ação de modo a garantir o necessário e suficiente para o máximo de pessoas, na menor extensão de tempo possível; e d) ações que prevejam as necessidades técnicas, atendendo as expectativas sociais, com a participação do ente político envolvido na solução da crise (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2017).

O último princípio indica que decisões ou 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. Nesse sentido, “quanto mais restrita for a decisão,

mais próximos estamos de uma decisão equivocada, portanto, mais distantes 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”. Desse modo, a natureza das informações, que por vezes são altamente complexas e científicas, devem passar por um esforço que permita que todos estejam familiarizados e as compreendam (KAPUCU; BERMAN; WANG, 2008). Porém, apesar disso, muitas pessoas ignoram os avisos e permanecem na área que possivelmente será afetada ou que já foi atingida, criando a necessidade de missões perigosas para profissionais de busca e resgate (McENTIRE, 2015).

Para garantir uma divulgação transparente, abrangente e permitir uma decisão consciente por parte de todos – incluindo a população –, especialistas em comunicação de risco sugerem que os alertas de ameaças incluam: a) métodos de comunicação múltiplos; b) notificação dentro de um prazo viável para ação; c) informações específicas sobre ameaças e orientações sobre ações a serem realizadas; e d) comunicação em uma única voz para garantir a precisão e autenticidade da informação. Desse modo, o público não só deve entender a ameaça, mas também conhecer estratégias viáveis de ação e resposta, com mais oportunidades para reduzir as perdas, remover seus bens, comunicar suas famílias e, se necessário, realizar a evacuação da sua moradia e/ou se preparar para estocar alimentos, água, baterias e outros (KAPUCU; BERMAN; WANG, 2008).

Ainda a respeito da comunicação, McEntire (2015, p. 86, tradução nossa) acredita que existe um mito nessa área que é “pressupor que a mídia fornece um retrato preciso do desastre”. Segundo o autor, acredita-se, de modo geral, que as estatísticas relativas ao número de atingidos, mortos ou feridos em um desastre sejam completas e confiáveis. Contudo, como a mídia se concentra excessivamente na destruição, os espectadores podem receber uma impressão inflada sobre a extensão da situação.

Em seus esforços para ajudar as vítimas de desastres ou aumentar o interesse no evento, os repórteres 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, assim como podem ser muito úteis para as vítimas, os socorristas e a comunidade como um todo, eles também trazem desafios para as operações de resposta e recuperação, como: falta de habilidades, quantidade, segurança, frustração na atividade realizada, organização, entre outros (McENTIRE, 2015).

Tão importante quanto considerar esses aspectos que são, essencialmente, de natureza mais técnica, é perceber e compreender que a complexidade da gestão de desastres se desenvolve à medida que os processos de gestão enfrentam conflitos ou necessitam de decisões baseadas em fatores humanos e subjetivos (FARAZMAND, 2009), e que enfrentam pressões e estresses das mais diversas maneiras sobre os tomadores de decisão e equipe operacional (BOIN *et al.*, 2005). Dentro desse cenário, o estresse implica uma relação entre um volume de tarefas e a respectiva capacidade de enfrentamento por um indivíduo ou coletivo. Contudo, ele

[o estresse] não precisa necessariamente prejudicar o desempenho – cognitivo ou não – se a carga de tarefas for equilibrada por um alto grau de capacidade de enfrentamento. A experiência parece ser um fator-chave: os especialistas experientes geralmente são muito mais eficazes em manter o desempenho sob pressão do que os novatos (BOIN *et al.*, 2005, p. 31, tradução nossa).

Boin *et al.* (2005) argumentam a favor do uso dessas experiências na gestão de emergências. Porém, o que os autores percebem é que a maioria dos gestores “entra no cargo como amadores no campo da gestão de crises e pode permanecer assim, a menos que experimentem uma grande crise durante o seu mandato” (BOIN *et al.*, 2005, p. 36, tradução nossa). Por outro lado, McEntire (2015) também chama a atenção para o fato de que o trauma testemunhado e a pressão enfrentada podem resultar em julgamento prejudicado com resquícios no processo decisório.

Considerando tais aspectos mais ‘subjetivos’ da gestão, Tavares e Barbosa (2014, p. 17-18) esclarecem que

abordar o universo no qual as ações de defesa civil [gestão de riscos e 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 articulações não somente políticas, mas de diversos setores da sociedade.

Dentro desse complexo contexto, os autores também defendem que 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 humanos que são inerentes à adoção de qualquer ação em momentos de crise, tal como as questões relacionadas à deliberação e decisão ética (TAVARES; BARBOSA, 2014).

3.2 DIMENSÃO ÉTICA

A ‘ética dos desastres’, a ‘ética na gestão de riscos e desastres’ ou a ‘ética na gestão de emergências’ é um campo de estudos ainda em desenvolvimento dentro da ética aplicada que identifica e explora as questões éticas relacionadas aos desastres. Para tanto, inclui áreas especializadas, como ética preventiva, ética da resposta e ética pós-desastre (MITROVIĆ; O'MATHÚNA; NOLA, 2019).

Apesar de haver estudiosos que se esquivam de discussões morais ligadas a eventos de desastres, como tempestades, terremotos e afins, com base na premissa de que tais tragédias não são causadas por agentes morais (MURRAY, 2011), a filósofa e professora Naomi Zack, uma das mais conhecidas e referenciadas autoras sobre ética e desastres, defende que questões morais/éticas – nesta tese 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 desastres é – ou deveria ser – parte integrante dos esforços de organizações governamentais. A importância de conectar a ética e 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 contemporâneos e responder a eles. Não obstante o trabalho governamental, Etkin (2016) também frisa o papel do indivíduo em sua autopreparação para emergências.

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 – sob 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 sobre situações como alocações adequadas e justas de fundos de socorro, triagem de afetados, entre outras (GEALE, 2012).

Assim sendo, dentro de uma perspectiva fatural 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 esse 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 e embora a ética tenha papel fundamental para o gerenciamento de emergências, Etkin e Timmerman (2013) esclarecem que os estudos sobre essa temática têm recebido insuficiente atenção por parte da literatura acadêmica e profissional da área. Para ilustrar percepção em nível 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 maneira combinada foi: ética (0,08%), valores (0,01%), princípios (0,18%), humanos (0,06%) e morais (0,03%). Com esse levantamento, os autores quiseram comprovar sua hipótese sobre o baixo interesse ou prioridade dessa 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 na gestão de 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, quando médicos e enfermeiros de um hospital de Nova Orleans enfrentaram escolhas com gravíssimas consequências.

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 bem-conceituada e dois enfermeiros respeitados ‘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 resposta/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 e durante o evento precisam tomar decisões éticas difíceis, sem respostas claras e com obrigações morais conflitantes que busquem minimizar danos e salvar vidas.

3.2.1 Possíveis dilemas morais em desastres

Os dilemas morais relacionados à gestão pública de riscos e desastres ocorrem, segundo Jenson (1997), 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 em: 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: a) 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 maneiras de auxílio); b) 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; c) 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’; d) frequentemente, as organizações nacionais e internacionais interagem apressadamente e de modo não profundo com as organizações locais e regionais e, assim, podem supor 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; e e) 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.

Ademais, dentro desse cenário pode haver também um conflito entre as escolhas profissionais e pessoais feitas pelos trabalhadores 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 e conflitos inerentes ao seu trabalho, mas desenvolvem suas atividades independentemente disso e, muitas vezes, não param de trabalhar para cuidar de suas próprias necessidades pessoais ou familiares.

Em relação aos valores, Feldmann-Jensen *et al.* (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 desastre, Saban (2016) acredita que sua discussão contribui para entender a ajuda humanitária – uma das ações que

fazem parte da fase de resposta de um desastre – 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. Esses 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.

Saban (2016) elenca quatro possibilidades de dilemas morais frequentemente enfrentados pela comunidade internacional de gestão de desastres, onde reside seu foco de estudos: síndrome da dependência, fadiga de doação, corrupção e compensação.

A síndrome de dependência é percebida como um conjunto de aspectos negativos da ajuda humanitária quando ela acaba por acarretar efeitos de desincentivos sobre aqueles que foram atingidos e minam, por exemplo, iniciativas comunitárias, das famílias ou individuais para aumentar a capacidade de resiliência e de reconstrução da vida pós-desastre. O dilema moral está na confusão entre a avaliação das necessidades de subsistência das comunidades afetadas e a percepção dessas comunidades sobre o papel da organização de ajuda. Os objetivos da ajuda humanitária são de aliviar o sofrimento diante de uma adversidade, e não de recuperar sintomas já existentes de pobreza ou de má gestão pública por meio da provisão continuada de assistência humanitária (SABAN, 2016).

O termo ‘fadiga de doação’ é usado por Saban (2016) para explicar e justificar o enfraquecimento de ajuda externa que pode ocorrer, principalmente, por agências internacionais a países atingidos por desastres. Segundo ela, a fadiga dos doadores é causada pelo esgotamento do orçamento, mas também pode ocorrer pela frustração originada por apelos constantes por doações ou má administração da ajuda recebida.

A ajuda humanitária, além de itens físicos de primeiras necessidades, também envolve grandes quantidades de dinheiro e suprimentos que podem criar oportunidades de corrupção. Além disso, durante a resposta a desastres, os cidadãos são mais propensos a considerar que os recursos públicos não estão sendo gerenciados de modo eficaz. Considerando tal percepção, Saban (2016) argumenta que os padrões existentes de corrupção podem justificar o declínio dos fluxos de ajuda dos países considerados mais ricos e enfraquecer a obrigação moral que a autora considera existir por trás da assistência humanitária. Como consequência, pode ocorrer distribuição desigual e ineficaz do socorro de desastres às pessoas necessitadas (SABAN, 2016).

Por fim, Saban (2016) discute os desafios éticos encontrados nos atuais problemas ambientais mundiais, como a mudança climática e as emissões de gases do efeito estufa, que são apontados como responsáveis pelo aumento na ocorrência de desastres ambientais. Segundo

a autora, tais problemas acarretam danos, principalmente, aos seres humanos que menos contribuem para a sua ocorrência. Assim, dada a gravidade dos custos e danos causados pelos desastres, é crucial para a comunidade internacional abordar a questão da compensação que levaria a uma distribuição justa de responsabilidades para reduzir os problemas ambientais.

3.2.2 Em busca de alternativas de solução

No seu núcleo, as deliberações quanto aos dilemas éticos em desastres, de acordo com Saban (2016), são pouco claras e suscetíveis a discussões que envolvem pessoas, organizações 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). Nesse sentido, a ética tem um papel vital para decisões no nível político e no domínio da ação (FELDMANN-JENSEN *et al.*, 2016).

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 normativa 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. Para tanto, seria necessário um procedimento chamado de triagem no qual “ajudar uma pessoa seguindo procedimentos de triagem pode resultar na morte de outra” (McENTIRE, 2015, p. 314, tradução nossa). Além disso, Villoria (2011) considera que a busca pela eficiência ‘a todo custo’ pode gerar tensões que envolvem elementos de legalidade e objetividade, também essenciais na gestão pública.

Sendo assim, Etkin (2016) percebe que argumentos utilitários são poderosos quando se trata de ética de desastres e devem ter um importante papel na gestão, porém sem desconsiderar o pensamento ético relacionado aos direitos e obrigações fundamentais, para que não sejam cometidas ações moralmente questionáveis, como o abandono de atingidos, por exemplo. Assim, 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.

Drozenová (2016) destaca que, 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. Definir quais princípios se aplicam à preparação e à resposta de desastres depende de qual princípio geral está orientando a prática. 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).

Na argumentação de Zack (2009), deveria ser 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. Desse 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).

Com essa linha de raciocínio, se o princípio utilitarista fosse substituído por um princípio comprometido com a igualdade tanto na preparação quanto na resposta aos desastres, em outras palavras, tanto na gestão de riscos quanto na gestão de desastres, a ética na preparação e na resposta 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, uma vez que 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) chama a atenção para o fato de que a decisão sobre aquele que deve ser o primeiro atendimento deve ser oriunda de uma discussão pública prévia, durante a fase de preparação, e não na fase de resposta ao desastre que estaria sendo influenciada por fortes pressões, conflitos e interesses que podem gerar dilemas morais difíceis.

Dessa maneira, 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 informações limitadas dificultassem a reflexão e o processo decisório que esse tipo de caso exige (FELDHAUS, 2011a; 2011b; ZACK, 2009). Nesse sentido, mais do que um processo de gestão, Stengers (2015, p. 55) chamaria essa preocupação ética pré e pós-desastres como “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”.

A visão de Stengers (2015) vai ao encontro à de Zack (2009) e Feldhaus (2011a, 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. Para Löfquist (2018), o recente resgate da tradição da ética das virtudes acrescenta uma perspectiva distinta e instigante sobre os desastres, a partir de uma compreensão das relações morais humanas menos reducionista que as alternativas anteriores.

Zack (2009) defende 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, por exemplo) no mesmo tempo em que se dedicam a resolver um desastre de interesse público.

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 na gestão de desastres, em determinados momentos, alguns valores morais têm prioridade. Não se trata de um debate sobre relativismo moral, mas sobre a dimensão do tempo em relação à ação moral em condições complexas, de incerteza e imprevistos, como são caracterizados os desastres.

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 decisões éticas que podem surgir em um contexto de crise, tal como são os desastres.

3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A característica encontrada nos desafios específicos apresentados pelas crises e pela maneira como eles se diferem das situações cotidianas requer reflexão preventiva que prepare a gestão pública para os dilemas que as crises e tragédias impõem. Sendo assim, buscamos enfatizar neste capítulo a discussão sobre ética e desastres como elemento indispensável para a gestão de emergências, por meio de discussões levantadas pelos principais autores do tema – em especial, a filósofa Naomi Zack –; o olhar para o desastre a partir das filosofias morais; e algumas questões contundentes da gestão pública e do processo de deliberação e decisão ética.

No Brasil, esse campo de estudo tem sido chamado ‘gestão de riscos e desastres’. Já a área dedicada à discussão ética vem sendo representada como ‘ética dos desastres’ ou ‘ética da gestão de emergências’, mas é ainda um campo pouco estudado no contexto brasileiro. A importância de conectar ética e desastres com as obrigações dos governos é defendida por Zack (2009) por considerar que são principalmente as organizações governamentais que possuem a capacidade material e administrativa para se preparar efetivamente para os desastres contemporâneos e responder a eles.

Os dilemas morais relacionados à gestão pública de riscos e desastres ocorrem, segundo Jenson (1997), 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? No seu núcleo, as deliberações quanto a tais dilemas, de acordo com Saban (2016), são pouco claras e suscetíveis de discussões que envolvem pessoas, organizações e sociedades de visões de mundo e valores diferentes, o que reforça o papel da reflexão e discussão ética nas decisões no nível político e no domínio da ação (FELDMANN-JENSEN *et al.*, 2016).

Em casos de ocorrência de desastres, a ética normativa consequencialista parece ser a mais frequentemente aplicada (FELDHAUS, 2011a; 2011b; ZACK, 2009). Contudo, ao criticar essa utilização, Zack (2009) alerta que tais situações exigem uma ação baseada no exercício de virtudes. Do mesmo modo, Drozenová (2016, p. 85, tradução nossa) coloca essa teoria ética em

posição central, ao acreditar que, “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”.

Por fim, este capítulo reforça a necessidade de uma discussão teórica, mas também empírica e reflexiva, sobre a ética na gestão de riscos e desastre e as ações realizadas no contexto da gestão pública, principalmente de maneira preventiva e proativa do poder público. Para tanto, indicamos os dilemas morais e a deliberação ética como elementos importantes dessa discussão, a qual fazemos nesta tese por meio do arcabouço teórico-analítico construído e apresentado no capítulo seguinte.

4 ARCABOUÇO TEÓRICO-ANALÍTICO

*A velha teoria pressupõe que a produção é apenas um assunto técnico.
No entanto, o pressuposto fundamental da nova ciência das organizações é o de que
a produção é, ao mesmo tempo, uma questão técnica e uma questão moral.
Guerreiro Ramos, 1989.*

Neste capítulo, construímos o arcabouço teórico-analítico para a análise dos dilemas morais na gestão pública²⁹, a partir do diálogo entre as teorias do desenvolvimento/raciocínio moral e a abordagem da racionalidade nas organizações. Para tanto, inicialmente são descritas e sistematizadas as duas abordagens que dão sustentação a essa construção. Na sequência, apresentaremos como elas dialogam para atingir o objetivo proposto.

As abordagens pertencem, originalmente, a campos de estudo que não são especificamente ou somente da Administração. Entretanto, apoiamo-nos na percepção de Freitag (1992, p. 165), quando afirma que “o procedimento multidisciplinar permite o recurso a diferentes estratégias e métodos de análise, e põe-nos à disposição diferentes quadros referenciais e conceituais”. Assim, adotamos uma estratégia multidisciplinar que permite diferentes óticas ou lentes de análise para o fenômeno em questão, com o objetivo de auxiliar na ponderação de aspectos distintos do mesmo problema. Além disso, a apropriação de resultados de pesquisas já conduzidas a partir dessas abordagens foi essencial para encontrar elementos que contribuíssem para a construção do arcabouço ora proposto.

4.1 TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO MORAL

A Teoria do Desenvolvimento Moral (TDM) foi inicialmente desenvolvida pelo psicólogo estadunidense Lawrence Kohlberg em seu doutoramento durante a década de 1950, trazendo a noção do indivíduo moralmente consciente, *dotado de razão*³⁰ e responsável por seus julgamentos e atos, como um agente do processo moral (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992).

As pesquisas de Kohlberg se incluem no grupo das teorias cognitivo-evolutivas, assim como as do suíço Jean Piaget³¹, para os quais a moralidade se refere a princípios morais

²⁹ Objetivo específico ‘b’ apresentado no capítulo introdutório deste trabalho.

³⁰ Destacamos o indivíduo como um ser dotado de razão, pois esse é um dos elementos de ligação entre a TDM e a abordagem da racionalidade nas organizações.

³¹ Jean Piaget é tido como o formulador da psicogênese da moral; tendo esse campo se desenvolvido e expandido ainda mais com os estudos de Lawrence Kohlberg, cujo nome constava entre os psicólogos mais citados do mundo nas décadas de 1970 e 1980 (FREITAG, 1992). Haidt (2013, p. 282), ao discutir sobre as origens da psicologia

autônomos de cada indivíduo e o desenvolvimento dessa moralidade como sendo o produto da interação entre as estruturas do sujeito e as do ambiente (KOHLBERG, 1992). Piaget³² inicialmente identificou estágios de desenvolvimento moral em crianças que vão do mais simples ao mais complexo e estão relacionados às regras sociais e à questão de justiça, quais sejam: pré-moralidade, moralidade heterônoma (moral de autoridade imposta de fora), semiautônoma e autonomia moral (consciência individual) (FREITAG, 1992).

Tendo em vista tais estágios, Kohlberg (1992) assumiu como desafio dar continuidade às pesquisas de Piaget, mas agora com adolescentes do sexo masculino, e buscar uma definição de juízo moral em termos de juízo de justiça. Segundo ele, Piaget baseou sua ideia de moralidade em uma concepção deontológica, na orientação e respeito às normas. Já Kohlberg identificou a **moralidade com o princípio da justiça**, em uma perspectiva neokantiana (CARR, 1996) e ‘expressa em termos formais’, segundo a qual

[...] a parte central da moralidade e do desenvolvimento moral era deontológica; ou seja, uma questão de direitos e deveres ou prescrições. [Seu pressuposto] sobre a forma deontológica do juízo moral maduro [pós-convencional] estava associado ao pressuposto de que o mais importante da moralidade deontológica era a justiça ou os princípios da justiça (KOHLBERG, 1992, p. 232, tradução nossa).

Sua pesquisa teve como base histórias de dilemas morais e a consideração do julgamento moral como a maneira de resolvê-los. Entre algumas de suas descobertas estava a conclusão de que os conceitos de heteronomia e autonomia, conforme propostos por Piaget, não eram suficientes para classificar os tipos de raciocínio moral existentes (BATABLIA; MORAIS; LEPRE, 2010; KOHLBERG, 1992).

Como alternativa, Kohlberg pressupôs a universalidade da sequência de estágios, que culminam com o princípio da justiça, visto como primeiro princípio fundamental e virtude

moral, explica Kohlberg, “derrotou os dragões gêmeos do behaviorismo e da psicanálise” e, dessa forma, tornou possível que os pesquisadores olhassem para dentro da ‘caixa preta da mente’ e estudassem o raciocínio moral.

³² Segundo Freitag (1992, p. 167-168), “A teoria moral de Piaget insere-se em um projeto mais amplo de fundamentar experimentalmente uma psicologia e uma epistemologia genéticas. Piaget resgata, como tentei demonstrar (Freitag, 1989c), o pensamento de Kant, fundamentando experimentalmente a estrutura e o funcionamento da razão teórica e da razão prática. Mas Piaget completa Kant, uma vez que escapa ao apriorismo de sua teoria do conhecimento, procurando descrever e explicar, com auxílio da psicogênese infantil, a construção gradual e sistemática das categorias do pensamento lógico e da constituição da consciência moral autônoma. [...] Dentro dessa perspectiva de análise, justifica-se a afirmação (Freitag, 1989c) de que Piaget procura restaurar com seu estruturalismo genético a unidade da razão. Ou seja, quando se ocupa com problemas da construção do pensamento ou da consciência moral, do julgamento e do raciocínio infantil, está tratando de aspectos distintos da mesma razão, daquela faculdade do homem de perceber, analisar, conceituar, avaliar e reconstruir o mundo da natureza e da sociedade”. Entretanto, “Ao contrário de Kant que admitia a existência *a priori* dos conceitos da intuição, das categorias do pensamento e do imperativo categórico, Piaget defende a tese de sua construção gradativa, baseada na experiência” (FREITAG, 1992, p. 170).

moral por excelência. Em sua percepção, esse princípio fugiria de questões de relativismo moral, pois uma ação moral baseada na justiça será sempre moral, independentemente de variações culturais ou fatores de adequação situacional (KOHLBERG, 1992). Para comprovar sua tese, “a teoria psicogenética da moral foi testada quanto à validade nos mais diversos contextos culturais e socioeconômicos, gerando um verdadeiro *boom* no campo da investigação moral” (FREITAG, 1992, p. 192).

A TDM é formada por seis estágios de raciocínio moral considerados invariantes, ou seja, todas as pessoas passam pela mesma sequência e na mesma ordem, embora nem todas atinjam os estágios mais elevados (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992). Assim, da mesma forma que o desenvolvimento cognitivo, Kohlberg (1992) defende que o desenvolvimento moral ocorre por meio da evolução do raciocínio de justiça, e não de emoções ou ações.

Seus estágios foram discriminados com o auxílio de entrevistas clínicas e discussões em grupo sobre o dilema de Heinz³³, representando tipos ideais de raciocínio moral, segundo uma concepção weberiana (KOHLBERG, 1992):

Quadro 1 – Estágios de raciocínio moral de Kohlberg

Nível A – Pré-moral	Estágio 1: Orientação ao castigo e obediência Estágio 2: Ingênuo hedonismo instrumental
Nível B – Moralidade de conformidade com o papel convencional	Estágio 3: Moralidade de manutenção de boas relações, aprovação por parte de outros Estágio 4: Moralidade de manutenção da autoridade
Nível C – Moralidade de princípios morais auto aceitos	Estágio 5: Moralidade de compromisso, de direitos individuais e da democracia aceita Estágio 6: Moralidade de princípios individuais de consciência

Fonte: Kohlberg, 1992, p. 35.

Os dois primeiros estágios (nível A) representam uma consciência moral cujo valor central reside em acontecimentos externos. Nos próximos dois estágios (nível B), a consciência moral tem seu valor de acordo com a conformidade da ação em relação às expectativas e aos papéis socialmente definidos pelos outros. Por fim, os dois últimos estágios (nível C) são baseados em valores morais fundamentados na coerência interna do ator e aos padrões, direitos e deveres que ele próprio define para orientar sua ação (FREITAG, 1992).

³³ Na Europa, uma mulher estava morrendo por causa de um tipo especial de câncer. Havia uma droga que os médicos pensavam poder salvá-la. Tratava-se de algo novo que um farmacêutico da mesma cidade havia descoberto recentemente. O medicamento era caro e o farmacêutico cobrava dez vezes mais por ele. O marido da mulher doente, Heinz, procurou todos os que conhecia para pedir o dinheiro emprestado, mas ele só conseguiu juntar o equivalente à metade do custo. Ele disse ao farmacêutico que sua esposa estava morrendo e pediu-lhe para vendê-lo mais barato ou deixá-lo pagar mais tarde. Mas o farmacêutico negou e disse que iria ganhar dinheiro com o medicamento. Heinz ficou desesperado e começou a pensar em invadir a loja do homem para roubar a droga para sua esposa. O dilema moral é: Heinz deveria roubar a droga? (WITTMER, 2000).

Embora mantendo a tese central sobre a sequência de estágios invariantes, Kohlberg incorporou em sua teoria novos elementos provenientes de suas pesquisas empíricas, estudos teóricos – principalmente da filosofia clássica e contemporânea – e das contribuições de seus comentadores e críticos (KOHLBERG, 1992). Assim, com Charles Levine e Alexandra Hewer, em 1983 foram publicados os pressupostos principais subjacentes à TDM (FREITAG, 1992; KOHLBERG, 1992):

- a) Não neutralidade ou relevância dos valores: rejeitando o relativismo ético, impede o indivíduo de tomar uma posição de imparcialidade, ou seja, ele deve ter princípios fundamentais na base de suas ações.
- b) Universalismo ético: os princípios fundamentais para a tomada de decisão são universais e encontram-se em toda e qualquer cultura.
- c) Fenomenalismo: a avaliação de uma ação moral deve ser realizada com base em seus motivos, a partir da preocupação com os processos conscientes envolvidos no julgamento moral. O foco deve ser o fundamento da ação, não o comportamento em si.
- d) Prescritivismo: os princípios fundamentais universais transcendem as normas e regras morais. A essência da ação está no dever e não no fazer; logo, o juízo moral é prescritivo.
- e) Cognitivismo ou racionalismo: o juízo moral é cognitivo, portanto exige do indivíduo um raciocínio moral e justificativa racional. Assim, não são redutíveis a sentimentos ou motivações.
- f) Formalismo: quanto maior o desenvolvimento ou maturidade moral do indivíduo, maior a qualidade da estrutura e consistência de seu pensamento moral.
- g) Orientação por princípios: a ação moral é baseada em critérios e princípios éticos, não em uma simples avaliação de uma ação particular.
- h) Construtivismo: esse pressuposto presume que o indivíduo constrói seu juízo moral a partir das interações com o meio e vivências ao longo de sua vida, tendendo a ser mais generalizado e capaz de integrar diversas perspectivas.
- i) Primazia da justiça: Os julgamentos e os princípios morais têm a função de esclarecer conflitos interpessoais e sociais; por isso, estão vinculados a uma noção geral de justiça.

A partir desses pressupostos, em sua nova formulação da teoria dos estágios morais, Kohlberg distingue três níveis da moralidade: Pré-Convencional, Convencional e Pós-Convencional e aprofunda a descrição de seus estágios (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992). Cada um deles integra as estruturas encontradas nos inferiores e, assim, os indivíduos mantêm uma hierarquia cumulativa de compreensão de justiça (BIAGGIO, 2002).

O **nível pré-convencional** é marcado por uma perspectiva individual concreta, segundo a qual o indivíduo não chegou a entender e manter as normas e acordos sociais convencionais.

Fazem parte desse nível o estágio 1 e 2 (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992; KOHLBERG, 1992):

- **Estágio 1: Moralidade heterônoma:** Externa e imposta por autoridade. Em geral o indivíduo nessa fase não pensa no próximo, apenas em cumprir as regras e livrar-se da punição (egoísmo). É um estágio, portanto, marcado pela orientação para a punição e a obediência, sendo a moralidade definida em termos de consequências físicas para o agente: se a ação é punida, ela está moralmente errada e, se não for punida, está moralmente correta.
- **Estágio 2: Individualismo, finalidade instrumental:** O indivíduo consegue perceber os anseios do próximo, mas age conforme seus interesses, geralmente por meio de acordos e trocas quando há conflito de interesses. Nesse estágio, também chamado de ‘hedonismo instrumental relativista’, a moralidade é definida em termos do prazer ou da satisfação das necessidades da pessoa, ou seja, ela evita infringir regras que acarretem punições. Normalmente crianças até os nove anos de idade se encontram neste nível.

No **nível convencional** existe a perspectiva do indivíduo como membro da sociedade, na qual se vê conformidade e manutenção das normas e expectativas por meio de regras, autoridade e acordos da sociedade. Nesse nível também há dois estágios (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992; KOHLBERG, 1992):

- **Estágio 3: Mútuas expectativas interpessoais, relações e conformidade interpessoal:** A pessoa se preocupa em desenvolver habilidades, comportamentos e papéis sociais considerados bons pela sociedade e o grupo social ao qual pertence, mas sem a perspectiva de um sistema generalizado. Marcado pelo ‘bom mocismo’, da aprovação social e das relações interpessoais (gratidão, lealdade e confiança), a moralidade é definida pelo fato de obter a aprovação de outros. Surge, assim, a concepção de equidade por meio da qual há a concordância de que é justo dar mais a uma pessoa mais desamparada.
- **Estágio 4: Sistema social e consciência:** A percepção de pertencimento amplia-se para um sistema social maior, incluindo instituições e a preocupação de cumprir o seu dever para o bem-estar geral; com orientação para a lei e a ordem, tomando como ponto de vista o sistema social que define as normas e papéis. Assim, o respeito pela autoridade se dá por regras fixas. A justiça está relacionada com a ordem social estabelecida e o indivíduo situado nesse estágio compreende e aceita as regras da sociedade. Nesse nível estão, em geral, pessoas na pré-adolescência e muitos adultos.

Por fim, no **nível pós-convencional** Kohlberg enfatiza uma perspectiva anterior à sociedade, na qual indivíduos são capazes de realizar julgamentos sobre a própria sociedade,

de uma perspectiva exterior, baseado em fundamentos universais. Em alguns casos, esses princípios entram em conflito com as próprias normas da sociedade. Fazem parte desse nível os estágios 5 e 6 (BIAGGIO, 2002; FREITAG, 1992; KOHLBERG, 1992):

- **Estágio 5: Contrato social ou utilidade e direitos individuais.** As leis são analisadas e o indivíduo as apoia ou não com base em sua coerência com os princípios de justiça, contratos sociais para o bem-estar de todos, direitos fundamentais e processos democráticos. Leis e costumes se baseiam em um cálculo racional de utilidade total (o melhor possível para o maior número de pessoas), mas que podem ser questionados quando considerados injustos. Tem-se a consciência de que as pessoas defendem diferentes valores e opiniões e que grande parte dos valores e regras são específicos de um determinado grupo, embora devam ser respeitados, a fim de se garantir a imparcialidade ou isenção.

- **Estágio 6: Princípios éticos universais:** transcendem as sociedades e culturas. As decisões morais corretas vão além do âmbito sócio legal, pautando-se na consciência de direitos baseados em princípios éticos universais³⁴. O indivíduo reconhece os princípios morais universais da consciência individual e age de acordo com eles para uma sociedade boa e justa. Existe resistência às leis consideradas injustas, mesmo que elas não possam ser modificadas. As pessoas passam a seguir princípios éticos por elas escolhidos. Esse nível é geralmente possível a partir do início da fase adulta, porém poucas pessoas conseguem atingi-lo.

Ademais, nos estágios 5 e 6, Kohlberg vê a autonomia como estando intimamente ligada a características filosóficas, como universalidade e reciprocidade, que são elementos cruciais do imperativo categórico kantiano. Da mesma maneira, o nível pós-convencional estaria relacionado a ética da justiça, conforme descrita por John Rawls³⁵. Ambos os autores

³⁴ Os princípios universais, dentro de uma perspectiva pós-convencional, são aqueles que racionalmente e razoavelmente um indivíduo não poderia rejeitar, como o direito a uma vida digna para todo o ser humano (VILLORIA, 2011).

³⁵ O filósofo político John Rawls é autor do tratado *Uma Teoria da Justiça* (1971) no qual defende a ideia de ‘justiça como equidade’ (*justice as fairness*). Entre uma de suas inspirações intelectuais, está Immanuel Kant. Segundo a teoria de Rawls – e o autor a destacou como ‘tratado teórico’ pois reconhecia sua dificuldade prática (CUNHA, 2018) –, “os princípios da justiça são os que seriam escolhidos por um agente racional ‘situado por trás de um véu da ignorância’, de modo que ele não saiba que lugar ocupará na sociedade – isto é, qual será sua classe ou seu *status*, quais talentos e capacidades ele possuirá, qual será seu conceito do bem ou seus objetivos na vida, qual será seu temperamento ou que tipo de ordem econômica, política, cultural ou social ele habitará. Rawls argumenta que qualquer agente racional assim situado definirá a justa distribuição de bem em *qualquer* ordem social segundo dois princípios e uma norma para a definição de prioridades quando os dois princípios entrarem em conflito. O primeiro princípio é: ‘Cada pessoa deve ter direitos iguais com relação ao sistema total mais amplo de liberdades fundamentais iguais compatíveis com um sistema semelhante de liberdade para todos’. O segundo princípio é: ‘As desigualdades sociais e econômicas devem ser organizadas de modo que sejam ambas a) para a maior vantagem dos menos privilegiados, compatíveis com o princípio da poupança conjunta (o princípio da poupança conjunta proporciona investimentos justos nos interesses de gerações futuras); e b) vinculadas a cargos e partidos abertos a todos sob condições de justa igualdade de oportunidades” (MACINTYRE, 2001, p. 413-414). Dessa forma, Cunha (2018) argumenta que ‘Uma Teoria da Justiça’ defende que a liberdade humana pode ser

compreendem que a justiça é um princípio moral universal que qualquer pessoa moralmente madura em qualquer sociedade deveria usar como base para fazer julgamentos morais (WHITE, 1999).

Anos depois, Kohlberg (1992) aprofundou sua teoria com a subdivisão de cada estágio em subestágios A e B: o primeiro estaria relacionado à noção de heteronomia de Piaget, baseada em regras e na autoridade; enquanto que o segundo seria mais autônomo e flexível, envolvendo critérios inspirados em Kant e em princípios, como justiça, igualdade e reciprocidade.

Como modo de mensurar a maturidade do julgamento moral e identificar em qual estágio um indivíduo se encontra, inicialmente Kohlberg desenvolveu um modelo de entrevista clínica. Entretanto, a pressão do mundo acadêmico norte-americano o levou a refinar o instrumento, a fim de atingir os parâmetros desejáveis de fidedignidade (BIAGGIO, 2002). Assim, Kohlberg criou o '*Moral Judgement Interview*'; uma entrevista estruturada e formada por três dilemas morais. A avaliação das respostas permite chegar a um escore numérico que varia de 100 (estágio 1 puro da escala de desenvolvimento moral) a 600 (estágio 6 puro da escala de desenvolvimento moral). O importante nesse método é a justificativa dada pela pessoa para sua decisão, sua maneira de raciocinar (SHIMIZU, 2005).

Posteriormente, as pesquisas baseadas em Kohlberg possibilitaram a criação de outros instrumentos³⁶ para mensuração do desenvolvimento moral, predominantemente quantitativos (SANTOS; SERAFIM; LORENZI, 2018).

4.1.1 Aplicação da TDM nos estudos da Administração Pública

A Teoria do Desenvolvimento Moral tornou-se um paradigma reconhecido, embora controverso, nos campos da Psicologia e da Educação; na Filosofia, Ciência Política e Administração, a TDM ainda desperta a atenção dos pesquisadores (SANTOS; SERAFIM; LORENZI, 2018). Em se tratando especificamente da Administração Pública, Molina (2015, p. 429-430, tradução nossa) esclarece que

[...] o interesse público exige que os administradores públicos levem devidamente em

aperfeiçoada por meios exclusivamente humanos e, dessa forma, ela não se torna uma realidade através do aprimoramento das virtudes éticas, mas por meio da elaboração lenta e gradual das instituições políticas e pelo triunfo da técnica.

³⁶ Tais instrumentos ainda vêm sendo estudados e aprimorados a partir de sua utilização, conclusões e críticas (BIAGGIO, 2002), uma vez que as fundações teóricas de medida do desenvolvimento moral e sua interpretação mudam na passagem da abordagem de Kohlberg, chamada kohlberguiana, para a de Rest *et al.* (1999a, 1999b, 2000), vista como neokohlberguiana.

conta as questões de eficiência e eficácia, bem como questões de justiça, respeito pelos direitos individuais e as condições que compõem a boa sociedade. Para fazê-lo de forma eficaz, os administradores públicos devem estar aptos a resolver conflitos de valores, aplicando princípios éticos a situações concretas e engajados em reflexões morais. Para isso, a teoria do desenvolvimento moral de Lawrence Kohlberg pode ser útil para descrever o nível de raciocínio moral que essa atividade exige.

Assim, pesquisadores da Administração Pública que adotaram a TDM buscaram uma base teórica e ferramentas empíricas que possibilitassem compreender os diferentes níveis de ética pública e explicar como os atores públicos tomam decisões morais (STEWART; SPRINTHALL, 1991; SWISHER; RIZZO; MARLEY, 2005). Sua utilização tem sido, principalmente, para a comparação dos níveis de desenvolvimento moral de agentes públicos e outros segmentos da sociedade e na correlação dos níveis de desenvolvimento moral com outras variáveis associadas ao setor público (MENZEL, 2015; SWISHER; RIZZO; MARLEY, 2005; WHITE, 1999).

De modo pioneiro, Stewart e Sprinthall (1991) forneceram um uso significativo da estrutura de desenvolvimento moral de Kohlberg para a área pública. Os autores desenvolveram o instrumento *Stewart-Sprinthall Management Survey* (SSMS) que apresenta dilemas éticos estruturalmente semelhantes aos de Kohlberg, mas com cenários típicos daqueles experimentados por agentes públicos e como eles executam seus deveres profissionais no contexto da gestão pública (STEWART; SPRINTHALL, 1991). As primeiras pesquisas realizadas pelos autores com esse instrumento nos Estados Unidos concluíram que os gestores públicos pesquisados enfatizavam o estágio convencional de desenvolvimento moral, isto é, aspectos de ‘direito e dever’. Isso sugere que eles tendiam a tomar decisões éticas baseados em termos de regras e normas, e evitar a discricão individual (STEWART; SPRINTHALL, 1991).

Villoria (2011), ao refletir sobre o cenário da Espanha, considera que a gestão pública tem sido marcada, de maneira geral, por um paradigma burocrático – ainda que em crise –, com uma carga de controle e meios para evitar arbitrariedade e diminuir a discricão. Nesse sentido, o autor considera a predominância de uma ética de natureza convencional, segundo o modelo kohlberguiano, importante para garantir o cumprimento de leis, profissionalismo e respeito às ordens. Como alternativa e tendo em vista as complexidades dos dilemas morais vivenciados na Administração Pública, Villoria (2011) alerta para a necessidade de uma ética pública pós-convencional que, sem ser abrangente – no sentido de possibilitar flexibilidade e autonomia moral – e sem prejudicar a imparcialidade, forneça metas e princípios aos quais valores instrumentais sejam aplicados de maneira coerente e priorizada.

Essas percepções sobre a Administração Pública e a possibilidade de raciocínio pós-convencional também foram reforçadas pelo estudo de Wittmer (1992), a qual levou White (1999) a dois questionamentos principais: 1) se os servidores públicos só tomam decisões éticas de acordo com a lei e independentemente de seus próprios valores (nível convencional de desenvolvimento moral) ou se devem reconhecer que a discricção administrativa é essencial para uma gestão pública eficaz e tomar decisões éticas de acordo com seus valores pessoais (nível de princípios); e 2) se o serviço público deve ser composto por burocratas que sejam ‘dissociados’ de valores, princípios, autonomia e discricção, ou se o serviço público deve ser composto de indivíduos que operam em um nível pós-convencional e de princípios, questionando a lei e tomando decisões baseadas em seus próprios princípios morais.

Em relação ao primeiro cenário (questão 1), White (1999) argumenta que ele reflete uma ‘burocracia fria e sem coração’, enquanto o segundo (questão 2) corre o risco de ilegalidade, arbitrariedade e caos. No que tange à questão 1, Stewart e Sprinthall (1991) haviam argumentado que o respeito às leis e regulamentos podem proteger os administradores públicos em situações políticas e administrativas complexas e incertas.

Por fim, em relação aos méritos do uso da TDM na Administração Pública, White afirmou, no ano de 1999, que as pesquisas ainda não haviam atingido todo o seu potencial para ajudar a explicar os complicados processos de decisão ética dos administradores públicos. Anos depois, Stewart, Sprinthall e Shafer (2001) e Molina (2005) também reconheceram que a TDM era capaz de fornecer teoria e ferramenta para a discussão de uma questão ainda relevante e não resolvida na teoria da Administração Pública, o raciocínio moral dos seus gestores.

Entretanto, ao realizar uma revisão de artigos sobre ética e integridade na Administração Pública, publicados em duas importantes revistas da área – *Public Administration Review* e *Public Integridade* –, no período de 2005 a 2014, Menzel (2015) surpreendeu-se. O autor percebeu que o tema ‘tomada de decisão ética e desenvolvimento moral’ recebeu menor atenção de pesquisa, quando comparada a sua revisão realizada entre o período de 1999 e 2005 com os mesmos critérios. Tal descoberta pode ter como uma de suas justificativas o reconhecimento, por parte de pesquisadores de diversas áreas, incluindo a Administração, de críticas e necessidades de avanço no que diz respeito à TDM, tal como discutimos na seção seguinte.

4.1.2 Críticas, contribuições e avanços às Teorias de Desenvolvimento Moral

Embora os estudos de Kohlberg tenham sido considerados, durante mais de 20 anos, como a mais importante perspectiva cognitiva-estrutural sobre o desenvolvimento moral, isso

não a deixou imune de muitas polêmicas e críticas³⁷ (VITZ, 1994). Entre elas, estão questões relacionadas a sua dimensão ético-normativa e de corte cultural; ao método tendencioso de estudar apenas a moralidade do sexo masculino; à ausência de integração entre juízo e ação moral; à desvalorização da dimensão afetiva e emocional na formulação de sua teoria; à soberania do princípio da justiça e desconsideração de outras virtudes; ao método de dilemas morais hipotéticos, por não representarem situações da vida real dos envolvidos; entre outros (BATAGLIA; MORAIS; LEPRE, 2010; BIAGGIO, 2002; KOHLBERG, 1992; MARQUES, 2000; VITZ, 1994; WHITE, 1999).

Swisher, Rizzo e Marley (2005) sintetizaram as principais críticas e limitações da TDM:

1. Kohlberg apresentou uma visão limitada de comportamento moral, focando no julgamento moral para a deliberação ética.
2. Focando em estágios globais abstratos de desenvolvimento moral, Kohlberg ignorou o papel de conceitos intermediários (como o conflito de interesses ou confidencialidade), que são comumente utilizados na tomada de decisão ética.
3. Foram encontrados poucos exemplos de raciocínio moral no estágio 5 ou 6.
4. A TDM tem como foco a justiça ou macromoralidade (estruturas organizacionais e formais da sociedade) ao custo de desconsiderar a micromoralidade (interações face-a-face).
5. A ênfase de Kohlberg em princípios deontológicos desconsiderou outras possíveis teorias éticas.
6. A abordagem '*hard staircase model*', na qual o indivíduo está apenas em um estágio, não é mais aceitável na psicologia.
7. A *Moral Judgement Interview* coloca muita ênfase em habilidades verbais dos respondentes.
8. A pesquisa de Kohlberg focou em sujeitos do sexo masculino e o processo de desenvolvimento moral descrito por ele é limitado à experiência de homens.

Compartilhando de alguns pontos da abordagem de Kohlberg, mas também divergindo de outros, surgiu um novo grupo de pesquisadores autodenominados neokohlberguianos. Entre eles, destacam-se James Rest, Stephen Thoma, Darcia Narvaez e Muriel Bebeau. Sua principal

³⁷ No início da década de 1980, pouco antes de falecer, o autor buscou reunir seus textos dos últimos 25 anos de trabalho em uma coletânea de três volumes: a) '*The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and de Idea of Justice*' (1981), com a maior parte de seus escritos teórico-filosóficos; b) '*The Psychology of Moral Development: Moral Stages and the Life Cycle*' (1984), reunindo estudos empíricos que consolidaram sua teoria sobre estágios da moralidade e as consequências teóricas e práticas desses estudos; e c) '*Education and Moral Development: Moral Stages and Practice*' (1987), com os trabalhos voltados à educação moral. De forma paralela, Kohlberg também lançou '*Moral Stages: A current formulation and a Response to critiques*' (1983), em parceria com outros dois autores (Levine e Hewer), contendo a atualização sobre sua teoria da moralidade e os estágios, além de respostas às críticas recebidas.

crítica à TDM está direcionada à definição kohlberguiana do estágio 6, ao considerar que ele: a) é dedutivista em vez de indutivista; b) orientado individualmente em vez de ser orientado pela comunidade; e, c) assume o consenso por princípios deontológicos e abstratos como orientação suficiente para tomar decisões morais específicas (REST *et al.*, 1999; 2000).

Uma das mudanças mais importantes no modelo de desenvolvimento neokohlberguiano se refere ao entendimento do processo de desenvolvimento. Para Kohlberg (1992), a concepção de estágios representa uma evolução de estágio a estágio, um de cada vez. Já na perspectiva neokohlberguiana, Thoma e Dong (2014) explicam que o crescimento é entendido como uma mudança gradual, de uma concepção de cooperação social e moral menos complexa para uma mais complexa.

A concepção de estágios foi substituída pela de esquemas, nos quais o julgamento moral é distribuído conforme o raciocínio e fase de desenvolvimento do sujeito. O primeiro esquema é chamado de ‘interesse pessoal’ e deriva dos estágios 2 e 3 de Kohlberg. O segundo – ‘normas de manutenção’ – aproxima-se do estágio 4 e o esquema ‘pós-convencional’ decorre do estágio 5 e 6 de Kohlberg (REST *et al.*, 2000).

Quadro 2 – Comparação das abordagens kohlberguiana e neokohlberguiana

	Teorias Kohlberguianas	Teorias Neokohlberguianas
Abordagem	Cognitiva, desenvolvimentista e social construcionista	Cognitiva, desenvolvimentista e social construcionista
Estrutura	Seis estágios: 1. Obediência 2. Egoísmo instrumental 3. Concordância interpessoal 4. Orientação para a lei e a ordem/dever 5. Construção de consenso (contrato social) 6. Cooperação social (princípios universais de consciência)	Três esquemas (estágios): 1. Interesses pessoais (estágios 2 e 3) 2. Manutenção de normas (estágio 4) 3. Pós-convencional (estágio 5 e 6)
Consolidação/tipos de transição	Não aplicável	Seis tipos – consolidados ou em transição em cada esquema
Desenvolvimento	<i>‘Hard staircase model’</i> : o indivíduo está em apenas um estágio	<i>‘Soft stage model’</i> : distribuição variável entre os esquemas (não como um processo de ‘escada’)
Mais elevado raciocínio moral	Raciocínio fundamentado/de princípio	Raciocínio pós-convencional
Avaliação	Entrevista: indivíduo deve responder questões (tarefa de produzir respostas)	Teste de múltipla escolha (<i>Defining Issues Test</i>): indivíduo deve selecionar (tarefa de identificar respostas)

Fonte: Adaptado de Swisher, Rizzo e Marley, 2005, p. 71, tradução nossa.

Diferentemente da filosofia moral que fundamenta o sexto estágio da TDM –

marcadamente deontológico (FREITAG, 1992) –, os pesquisadores neokohlberguianos defendem que sua noção de pós-convencionalidade não corresponde a alguma teoria moral particular. Nessa perspectiva, o pensamento pós-convencional é caracterizado essencialmente por obrigações morais baseadas em ideais compartilhados, recíprocos e abertos ao debate, ou seja, ideais sujeitos a testes de consistência lógica, experiência de comunidade e coerência com a prática aceita (REST *et al.*, 2000).

Os neokohlberguianos acreditam que, no campo da moralidade, informações confiáveis sobre os processos internos que fundamentam o comportamento moral não podem ser obtidas apenas pedindo às pessoas que expliquem seus julgamentos morais, conforme fazia Kohlberg. Eles argumentam que as pessoas podem relatar os processos da cognição, mas não as operações mentais que usam para chegar ao julgamento final (REST *et al.*, 2000).

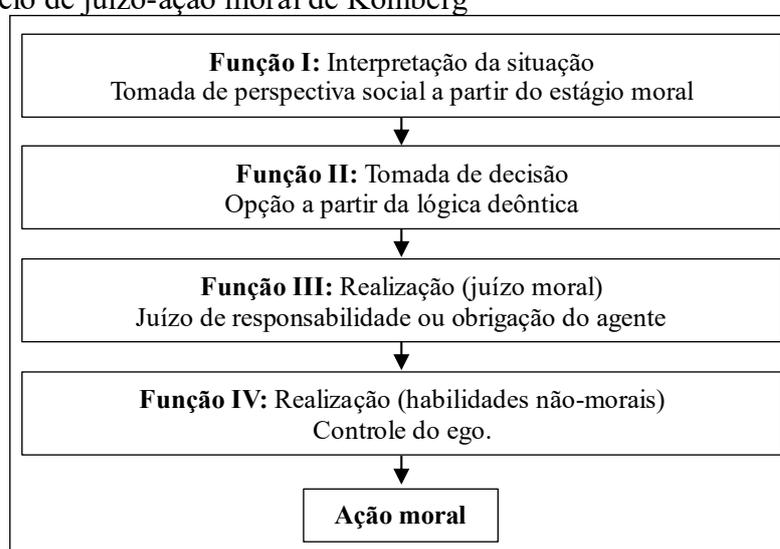
Diante dessa argumentação, os neokohlberguianos desenvolveram seu próprio instrumento para mensuração do julgamento moral, chamado de *Defining Issue Test* (DIT), elaborado a partir da concepção de que estágios de desenvolvimento do julgamento moral envolvem maneiras distintas de definir dilemas morais sociais e de avaliar questões cruciais. O DIT é constituído por seis dilemas morais, sendo que, para cada um deles, o respondente deve avaliar doze alternativas de respostas (itens) com uma escala de cinco graus de importância para a resolução. Além disso, o participante deve selecionar, hierarquicamente, as quatro alternativas que considera mais importantes para a solução do dilema. O *score* de saída (resultado) do DIT é uma variável contínua, interpretado como a importância relativa que um indivíduo dá a considerações morais na tomada de uma decisão sobre dilemas morais e representa a porcentagem de pensamento pós-convencional do sujeito (REST *et al.*, 1999; 2000). Posteriormente, foi criada uma nova versão do instrumento, o DIT-2, que possui apenas cinco dilemas morais com histórias atualizadas e sem termos contextuais (SHIMIZU, 2004).

Outro questionamento comum à teoria de Kohlberg se refere à coerência entre julgamento e ação moral, ou seja, à correspondência e consistência entre o nível de julgamento moral e a ação, no qual também se inserem críticas sobre outros fatores que podem influenciar o comportamento, como os emocionais ou culturais (MARQUES, 2000). Embora Kohlberg tenha afirmado, na sua publicação de 1984, que as propriedades afetiva e cognitiva são distintas, ainda que inseparáveis do comportamento moral, “a coerência entre julgamento moral e ação permanece como uma questão polêmica” em sua teoria (BIAGGIO, 2002, p. 49).

Como resposta à crítica sobre a integração juízo e ação moral em sua teoria, Kohlberg (1992) apresentou seu modelo de ‘juízo-ação’, composto por quatro funções psicológicas, sendo cada uma composta por conjuntos de conhecimentos específicos. A primeira função é a

de definir o problema ou interpretar a situação moral e está composta por estruturas cognitivas de tomada de perspectiva social. Na sequência (segunda função), ocorre a tomada de decisão a partir de uma “escolha deontológica [...] ligada ao estágio e subestágio de onde saem todos os princípios morais universais que conduzem a uma única alternativa moral” (KOHLBERG, 1992, p. 495, tradução nossa). Tendo sido feita a escolha pelo curso de ação, Kohlberg (1992) divide sua realização em duas etapas: por meio do juízo moral (terceira função) do indivíduo e pelas suas habilidades não-morais (quarta função), como atenção e inteligência. Esse modelo é apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Modelo de juízo-ação moral de Kohlberg



Fonte: Kohlberg, 1992, p. 496, tradução nossa.

Ao analisar o modelo de juízo-ação moral de Kohlberg, Locke (1983 *apud* KOHLBERG, 1992) critica a natureza recursiva do processo de juízo-ação, uma vez que considera que essas funções não são, necessariamente, de direção única e sequenciais. Além disso, o autor também destaca que a experiência passada de uma conduta moral e as consequências dessa ação influenciam na interpretação de uma situação moralmente relevante. De acordo com Silva (2018, p. 118, tradução nossa),

a experiência proporciona um vasto repertório de situações e exemplos de boas e más decisões, e com base nesse “conhecimento de fatos particulares”, o agente virtuoso pode identificar semelhanças entre uma situação presente e as anteriores. Em outras palavras, a experiência promove o reconhecimento de padrões e o exercício do raciocínio analógico, ajudando a refinar nossa capacidade de julgamento e nossa “percepção de saliências”.

Nesse sentido, a experiência representa quase que uma pré-condição fundamental do

exercício do julgamento moral, se considerarmos que regras e princípios podem ser insuficientes para lidarem com um dilema moral (SILVA, 2018).

Em relação à não inclusão de aspectos relacionados aos sentimentos e afetos em sua teoria, Kohlberg assumiu que a vida moral é determinada principalmente por fatores racionais, lógicos ou cognitivos, negando aspectos emocionais, inatos e não verbais (VITZ, 1994). Em outras palavras, a racionalidade humana expressada verbalmente é o ingrediente essencial da vida moral. Assim, Kohlberg deixa claro que seus estágios se referem ao raciocínio de justiça e não de emoções ou ações (KOHLBERG, 1992). Apesar disso, o psicólogo reconhece que sua ênfase na justiça não reflete inteiramente tudo o que pode ser incluído no campo da moral (BIAGGIO, 2002).

Por fim, destacamos a percepção de Vitz (1994, p. 26, tradução nossa) quando afirma que “a abordagem tradicional do desenvolvimento moral, baseada nas virtudes, foi explicitamente desacreditada por Kohlberg e considerada como irrelevante, inútil e empiricamente sem apoio”. Vitz (1994), baseado no trabalho do filósofo Owen Flanagan, argumenta que o pensamento moral é heterogêneo e não pode ser caracterizado por algum princípio ou tipo de pessoa. Flanagan defende que a ênfase dada por Kohlberg na justiça abstrata e racionalista é “uma compreensão seriamente falha da grande variedade de tipos qualitativamente diferentes de pensamento moral” (VITZ, 1994, p. 28, tradução nossa).

4.1.3 Competência moral

Para o professor alemão Georg Lind (1999), um dos principais responsáveis pelas pesquisas sobre competência moral tendo como base os estudos kohlberguianos, as pessoas usam princípios de raciocínio moral elevado, conforme a escala de Kohlberg, quando analisam os dilemas morais. Entretanto, quando são confrontados com tais dilemas em suas vidas diárias – reais –, muitas vezes não agem de acordo com esses princípios devido à diferença entre seu juízo moral e sua competência para agir segundo tal juízo. O termo ‘competência de juízo/julgamento moral’ ou somente ‘competência moral’ foi formulado pelo próprio Kohlberg e corresponde à “capacidade de tomar decisões e emitir juízos morais (baseados em princípios internos) e agir de acordo com tais juízos” (KOHLBERG, 1965, p. 425 *apud* LIND, 1999, p. 3).

A partir de uma abordagem cognitivo-desenvolvimentista, Lind (2000) afirmou que a competência moral e orientação precisam ser entendidas como aspectos de julgamento moral e não como componentes separados. Dessa maneira, a competência moral seria a ponte entre as

boas intenções morais, que incluem os aspectos afetivos, e a ação moral para que o indivíduo seja “[...] capaz de lidar com pessoas de diferentes origens sociais e culturais. Ser capaz de lidar de maneira construtiva com conflitos.” (LIND, 2011, p. 570, tradução nossa).

Nesse sentido, “competências são mais do que o conhecimento consciente do sujeito, que pode ser verbalizado. Incluem também o conhecimento tácito, que caracterizamos no cotidiano como conhecimento emocional, intuição ou inteligência emocional” (LIND, 2011, p. 572, tradução nossa). Para que seja possível uma ação moral, a partir da competência, Lind (2011) destaca a importância da racionalidade – razão humana – por, pelo menos, dois motivos principais: a) para orientar a ação quando os sentimentos falham ou quando eles são ambíguos ou contraditórios frente a um dilema moral; e b) devido à razão e à reflexão consciente terem a importante tarefa de moldar e educar os sentimentos para que eles nos permitam tomar decisões certas, especialmente quando estamos sob pressão para decidir rapidamente.

Para Lind (2019), pessoas sem competência moral não conseguem distinguir entre ‘opiniões’ e ‘argumentos’. Assim, não entendem que os argumentos servem para ajudá-los a testar a validade de suas próprias opiniões e, como resultado, aceitam indiscriminadamente os argumentos de terceiros que apoiam sua decisão e rejeitam os opostos. É apenas a partir de um certo nível de competência moral que as pessoas reconhecem que os argumentos são meios de testar suas decisões e repensá-las com base na orientação moral.

Por outro lado, a competência do juízo moral altamente desenvolvida significa um alto nível de diferenciação, uma vez que a solução para o dilema moral deve fazer justiça àquilo que o indivíduo acredita e também satisfazer a situação em questão. O autor defende que a qualidade do julgamento não pode ser reduzida a dimensões únicas, mas vista em contexto. Dessa maneira, virtudes como confiança, confiabilidade, sinceridade e equidade não poderiam ser julgadas com base em um tipo de comportamento de uma pessoa, mas apenas com base em todo um padrão ou estrutura de atos. Em sua percepção,

[...] não devemos esperar que uma pessoa moralmente madura, raciocine em todos e cada dilema no mesmo ‘estágio’ de princípios morais. Há dilemas com os quais, mais ou menos obviamente, deve-se lidar no nível de princípios morais universalizáveis. Mas há, também, muitos dilemas na vida, os quais são mais adequadamente tratados com estágios mais baixos, isto é, invocando-se a lei e ordem social, ou convenções ou regras do tipo ‘olho por olho, dente por dente’ (LIND, 2000, p. 405).

Assim, com base no que chamou de ‘modelo dual do juízo moral’, Lind (2000) desenvolveu uma nova metodologia para atingir ambos os grupos de categorias descritivas – aspectos afetivos e cognitivos – e mensurar a competência moral; diferentemente nas

abordagens kohlberguianas e neokohlberguianas que mensuram o juízo moral. O instrumento de Lind foi desenvolvido em 1977, com o nome de ‘*Moralisches Urteil Test*’, cuja tradução para o português corresponde a Teste de Juízo Moral e para o inglês ‘*Moral Judgment Test*’ (LIND, 1999; BATAGLIA; MORAIS; LEPRE, 2010). Atualmente, o Teste de Juízo Moral (MJT) foi renomeado por seu próprio autor e passou a se chamar Teste de Competência Moral (MCT) ou, no inglês, *Moral Competence Test*³⁸.

Partindo dos conceitos de competência moral conforme abordados por Kohlberg e Lind, buscamos outros trabalhos, pesquisas e dimensões de análise para compreender como a competência moral tem sido vista e pode ser aplicada no contexto das organizações. Para tal, a pesquisa de Kulju *et al.* (2016), intitulada ‘*Ethical competence: A concept analysis*’ se mostra bastante interessante. O objetivo dos autores foi analisar a competência ética³⁹, por meio de uma revisão sistemática, e desenvolver uma definição empírica e operacional do conceito.

Após a análise de 18 artigos, dos quais 12 eram teóricos e seis com pesquisa de campo, Kulju *et al.* (2016) identificaram quatro atributos repetidamente apresentados na literatura revisada e que definem a competência ética: força de caráter, consciência ética, habilidades de julgamento moral e disposição para fazer o bem.

A força de caráter está no cerne da competência ética e refere-se ao desejo de fazer o que é certo, à temperança, à humanidade ou à coragem para implementar tal desejo. No nível organizacional, essa força inclui a capacidade para apoiar a busca e realização de processos éticos. A consciência ética ou percepção ética refere-se à atenção ou sensibilidade para identificar uma questão ética, reconhecer as necessidades individuais e do contexto. A habilidade de julgamento moral, assim como vista por Kohlberg e Lind, é a capacidade de consideração crítica e lógica de valores, princípios, necessidades e crenças e fazer julgamentos morais de modo consistente, a partir de um pensamento autônomo. Por fim, a disposição para fazer o bem, enquanto uma vontade, está relacionada à implementação das decisões tomadas e ação em benefício de outras pessoas.

Para que esses atributos sejam possíveis, Kulju *et al.* (2016) também identificaram ‘antecedentes’, isto é, elementos que as pessoas precisam ter para desenvolver a competência ética, e consequências do uso no ambiente organizacional, conforme apresentado na Figura 5.

³⁸ O Teste de Competência Moral foi utilizado nesta tese. Portanto, sua descrição completa e operacionalização são apresentadas no capítulo destinado aos procedimentos metodológicos.

³⁹ No trabalho, os autores esclarecem que utilizam “competência moral” e “competência ética” como expressões sinônimas.

Figura 5 – Definição e operacionalização do conceito de competência ética

COMPETÊNCIA ÉTICA		
<p>ANTECEDENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profissional virtuoso • Experiência • Comunicação humana • Conhecimento ético • Suporte da organização 	<p>ATRIBUTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Força de caráter • Consciência ética • Habilidade de julgamento ético • Desejo de fazer o bem 	<p>CONSEQUÊNCIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • A melhor solução possível para a questão ética • Redução da angústia moral • Desenvolvimento e democratização da sociedade

Fonte: Kulju *et al.*, 2016, p. 408, tradução nossa.

Apesar da relevância do juízo e da competência ética ou moral, Manti (2017) identificou uma limitação quanto ao seu conceito e prática, conforme definidos originalmente por Kohlberg. Para Manti (2017, p. 467, tradução nossa e grifo nosso), “a decisão moral implica um julgamento que mescla as solicitações de racionalidade com os sentimentos morais, a dimensão biográfica, as experiências de cada um e o contexto em que ela deve ser feita”. Esse contexto, no âmbito de atuação do agente público, além de ter que lidar com regras informais da moralidade social e suas convenções, precisa obedecer às regras formais, normas legalmente sancionadas. As instituições formais e as organizações públicas, dessa maneira, motivam uma regularidade no comportamento individual, na forma de padrões, uma vez que a lógica de *adequação* acaba por afetar as respostas às escolhas morais (VILLORIA, 2011).

Segundo essa percepção, **a competência moral, por si só, não é capaz de superar o conflito moral no qual o tomador de decisão se encontra**. Da mesma maneira, a competência moral nem sempre é expressa em ações dentro de um contexto situacional quando “precisa enfrentar o conflito racional que pode ser considerado como o efeito dos limites da nossa razão” (MANTI, 2017, p. 476, tradução nossa). Assim, um dilema moral, em uma situação real, pode ser insolúvel.

Também buscando identificar limitações quanto à competência moral na práxis de situações reais, Nielsen (1988) identificou que: 1) assim como a liberdade de expressão pode ser limitada em muitas organizações, o raciocínio ético como estratégia de ação também; 2) doenças mentais ou abalos psicológicos, mesmo que temporários, podem limitar a eficácia da competência moral; 3) pressões de urgência podem não permitir o tempo necessário para fazer um adequado julgamento moral; 4) diferenças culturais de valores/princípios podem limitar o terreno comum necessário para o julgamento moral; e 5) quando, para algumas pessoas, a ética é baseada em um processo intuitivo e/ou místico, o julgamento moral pode ser limitado.

Além disso, ao lembrar que o último estágio de desenvolvimento moral de Kohlberg é baseado no princípio da justiça, Flanagan (1991 *apud* VITZ, 1994, p. 28, tradução nossa) argumenta que a justiça não é a única virtude dos indivíduos ou sociedades e que “parece

simplesmente inacreditável que possa haver uma única competência moral ideal e uma sequência universal e irreversível de estágios segundo a qual a personalidade moral se desdobra e contra a qual a maturidade moral pode ser inequivocamente traçada”.

No contexto da Administração Pública, especificamente, Cooper e Menzel (2013) consideram que uma das perspectivas mais negligenciadas e menos desenvolvidas na ‘operacionalização’ da competência ética é a habilidade em ligar o pensamento moral e a conduta ética dentro do contexto organizacional em que ocorrem. Isso porque simplesmente dizer que a competência ética significa entender as leis e regras formais, e aplicá-las uniformemente parece simplista demais. Por outro lado, confiar nos princípios morais do gestor ou no seu dever de responsabilidade pode deixar o conceito de competência ética muito vago dentro de um contexto organizacional formal (COOPER; MENZEL, 2013).

A crítica realizada por Cooper e Menzel (2013) traz um importante elemento para esta tese. Na busca por conhecer e caracterizar de que maneira os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais – objetivo geral deste trabalho –, vimos que parte dos autores kohlberguianos, neokohlberguianos ou que basearam seus argumentos teóricos na TDM indicam o julgamento moral e/ou a competência moral como resposta, isto é, meio para lidar com o dilema. Entretanto, conforme o alerta de Cooper e Menzel (2013), esses parecem não ser processos fáceis e simples no ambiente das organizações públicas, por precisarem lidar com movimentos, forças e influências muitas vezes complexas e divergentes que caracterizam a ‘dinâmica de relação’ entre os gestores públicos e os dilemas morais.

É nesse contexto que propomos como um dos nossos pressupostos de pesquisa da tese, conforme apresentados no capítulo introdutório (seção 1.5), que ‘a virtude da prudência – *phrónesis* – pode ser uma alternativa às limitações práticas, contextuais e organizacionais da competência moral para a deliberação diante de dilemas morais na Administração Pública’. Para abordar a questão da *phrónesis* como virtude da razão prática, descrevemos na seção seguinte a segunda abordagem teórica-empírica que sustenta esta tese.

4.2 ABORDAGEM DA RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES

A moderna ciência social não pode ser completamente explicada, senão à luz da compreensão peculiar da razão que nela está implícita.
Guerreiro Ramos, 1989.

Em seu livro último livro, ‘A Nova Ciência das Organizações’, Ramos (1989) propôs uma teoria das organizações centrada no papel da razão e emancipação enquanto fundamento

das ações humanas. É importante ter em mente o alerta de Azevedo e Albernaz (2015, p. 598) de que “o livro *A nova ciência das organizações* está inserido em um espaço conceptual complexo, manifestadamente filosófico, psicológico, sociológico, econômico e político”.

O conjunto de sua obra defende a ideia de uma razão substantiva de amplo espectro, pela qual a racionalidade excede em muito as operações de antecipação da ação por meio do cálculo – a racionalidade funcional (SERVA, 1996). A racionalidade substantiva foi definida por Ramos (1989) como o atributo natural do sujeito por meio da qual os indivíduos poderiam ordenar a sua vida na direção da autorrealização, ação ética e debate racional. Porém, o autor reconheceu que, na maioria das organizações produtivas contemporâneas, prevalece, como lógica embasadora das atitudes e ações, uma razão baseada no cálculo, chamada de razão ‘funcional’, ‘instrumental’, ‘utilitária’, ‘formal’, ‘técnica’ ou ‘econômica’ e que determina o padrão de sucesso a ser atingido.

Para Ariston Azevedo (2014, p. 33), um dos aspectos que mais lhe chama a atenção no trabalho de Ramos é “sua preocupação em tentar resgatar o homem e sua liberdade, que as teorias administrativas estavam empenhadas em lhe subtrair, aprisionando-o, domesticando-o com vista a finalidades organizacionais específicas”. Em relação à área da Administração Pública, Azevedo (2014, p. 41) indica que a maior contribuição de Ramos é “a crítica que ele faz às ciências sociais, particularmente às teorias das organizações, do ponto de vista da racionalidade que está ali acolhida [...]”.

Maurício Serva, em sua tese de doutorado, foi pioneiro em demonstrar de maneira empírica como as racionalidades se manifestam em organizações produtivas (SERVA, 1996) e trazer o debate em torno da racionalidade para a prática administrativa. A partir de então, diversos pesquisadores no Brasil passaram a desenvolver trabalhos teóricos e empíricos sobre o tema e auxiliar a construir o que hoje vem sendo chamado de ‘campo de estudos da racionalidade nas organizações’⁴⁰.

Serva *et al.* (2015, p. 420) identificam o surgimento de duas gerações de trabalhos nesse campo. Na primeira, os estudos “buscaram demonstrar de diferentes formas a real possibilidade de utilizar o quadro de análise desenvolvido por Serva (1996), bem como realizaram uma vasta

⁴⁰ Uma indicação, no Brasil, da presença e crescimento desse campo, de acordo com Santos, Serafim e Pinheiro (2019), são os trabalhos que vêm sendo apresentados em eventos na área de estudos organizacionais, como o Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais e o Encontro de Estudos Organizacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Além, também, de o campo da racionalidade se constituir em um dos subtemas do Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, um dos principais espaços atuais de discussão sobre a racionalidade, segundo a abordagem de Ramos.

revisão sobre a razão clássica, razão moderna e os estudos organizacionais”. Considerando a necessidade de dar um passo adiante e fazer o campo avançar,

Uma segunda geração dos estudos sobre a racionalidade na prática administrativa se inicia com o objetivo de extrair da primeira as principais contribuições ao campo de estudos e aprofundar as evidências da manifestação da racionalidade substantiva em processos específicos da gestão organizacional. Esta segunda geração consiste, assim, na busca pela sistematização da aprendizagem dos primeiros trabalhos, reconhecendo suas principais contribuições, desafios e metodologias, além de incluir novos aspectos e novos olhares sobre a racionalidade (SERVA *et al.*, 2015, p. 426-427).

Um desses novos aspectos é a pesquisa sobre a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental (BELLUCCI, 2015; SANTOS, 2012; SANTOS; SERVA, 2013; SIQUEIRA, 2012) e a tensão entre a ética da convicção e ética da responsabilidade (BARROS, 2011; BARROS; LOVISON, 2012), cujo conceito [tensão] pressupomos como semelhante ao de dilema moral. Esse tipo de reconhecimento suscita questões sobre as possíveis alternativas da práxis da razão para lidar com a tensão existencial ética e os dilemas morais. Buscando caminhos para responder a essa questão, pesquisadores brasileiros identificados com a abordagem da racionalidade têm se dedicado à virtude aristotélica da *phrónesis*.

Nesta tese, o estudo da tensão ética e da *phrónesis*, à luz da abordagem da racionalidade, possibilitou o estabelecimento de um diálogo crítico e complementar entre as duas abordagens tratadas – TDM e racionalidade – para a construção do arcabouço teórico-analítico e análise dos dilemas morais.

4.2.1 O conceito de razão e racionalidade

In their acts of resistance to the disorder of the age, Socrates, Plato, and Aristotle experienced and explored the movements of a force that structured the psyche of man and enabled it to resist disorder. To this force, its movements, and the resulting structure, they gave the name nous. As far as the ordering structure of his humanity is concerned, Aristotle characterized man as the zoon noun echon, as the living being that possesses nous.
Voegelin, 1974.

Razão e racionalidade⁴¹ são conceitos clássicos e, como tais, têm sido objeto de trabalho de inúmeros autores ao longo dos séculos e dos mais diversos campos de estudo. No sentido de faculdade própria da natureza humana, a razão continua sendo um atributo único e singular do homem – a essência da natureza humana – como o próprio Aristóteles (2002) a define. Dessa

⁴¹ Para a composição da seção ‘O conceito de razão e racionalidade’, a autora valeu-se de seu artigo ‘*Reason and Administration: revisiting some fundamental elements*’, publicado nos Cadernos EBAPE (v. 17, n. 1, 2019); aqui apropriado com a devida autorização dos coautores Mauricio C. Serafim, Daniel M. Pinheiro e Maria Clara Ames.

maneira, seria adequado usar a palavra ‘razão’ quando nos referirmos à faculdade humana e ‘racionalidade’ quando estivermos considerando sua expressão prática.

Na filosofia grega clássica, o ‘racionalismo’ se refere à descoberta de que os seres humanos possuem uma faculdade chamada ‘razão’, que lhes dá acesso à estrutura da realidade (MINOGUE, 2001). Razão é um termo que tem sua origem em dois termos gregos: ‘*noûs*’ e ‘*logos*’. *Noûs* significa apreensão intelectual, apreender a realidade do ser, podendo também significar sentido ou propósito. Os significados do termo *logos* (e seu correspondente latino *ratio*) incluem reunir, juntar, medir, calcular e, assim, significa pensar, falar ordenadamente, com medida, com clareza e de modo compreensível (HARVEY, 1998; MARÍAS, 1966). Azevedo e Albernaz (2015, p. 600) explicam que “o *lógos* apenas pode realizar aquilo que o *noûs* lhe possibilita [...]”.

A partir desse sentido, Aristóteles (2009) considerou o homem como um animal racional que precisava treinar a razão para que não fosse conduzida pelas paixões, por meio da aquisição de bons hábitos operativos (virtudes). Nesse sentido clássico, a razão, como uma faculdade humana, “era entendida como a força ativa na psique humana que habilitava o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e, assim, ordenar sua vida pessoal e social” (RAMOS, 1989, p. 2).

Na sua versão grega, essa função normativa da razão possibilita compreender a estrutura da realidade, ordenando e hierarquizando as prioridades e valores para si e para a vida humana associada. Assim, “pelo exercício da razão, e vivendo de acordo com os imperativos éticos dessa razão, o homem transcende a condição de um ser puramente natural e socialmente determinado, e se transforma num ator político” (RAMOS, 1989, p. 28).

Com a Escolástica (em torno de 1100 a 1500 d.C.), o ideário grego foi resgatado e incorporado à teologia cristã, com as devidas ressalvas e depurações, por meio de análise e síntese. Tomás de Aquino foi o ápice desse período, integrando a obra de Aristóteles à teologia e filosofia medieval. Foi um momento da história de grande aposta na razão, ainda no seu sentido clássico: erigiram-se grandes fundamentos teóricos que buscaram explicações racionais para a verdade revelada do cristianismo (STARK, 2007).

Essa síntese entre fé e razão, porém, começou a desmoronar no início da Idade Moderna, sendo “escamoteado por funcionalistas de várias convicções” do conceito de razão (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2015, p. 600). O racionalismo de Descartes e o empirismo de Hobbes e Locke foram uma espécie de revolta contra a filosofia aristotélica e escolástica e seu método, tendo por pano de fundo a rejeição da revelação cristã como parte do objeto de investigação e a adoção exclusiva do mundo natural como fenômeno a ser conhecido.

A partir do século XVII, o conceito de razão passa a ser interpretado como um instrumento de previsão de cálculo. Assim, a razão dos pensadores do século XVII estava cada vez menos associada à faculdade humana, à sabedoria, mas àquilo que dizia respeito aos fins e valores daquilo que mais tarde veio a ser denominado de ‘razão instrumental’ (MINOGUE, 2001).

Percebendo o problema de distorção do entendimento moderno do conceito de razão e “para evitar mal-entendidos interpretativos a respeito da peculiaridade de sua acepção do termo” (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2015, p. 601), Ramos (1989) imergiu no trabalho de Max Weber e sua tentativa de qualificar a noção de racionalidade, distinguindo a racionalidade formal ou instrumental (*Zweckrationalität*), orientada por fins calculados, da racionalidade substancial, de valor (*Wertrationalität*) ou material que não se caracteriza por ações humanas orientadas por resultados subsequentes a elas e é determinada por postulados valorativos (RAMOS, 1989; SELL, 2012; WEBER, 1991). Embora Weber tenha feito tal distinção, Ramos (1989, p. 5-6) considera que a “*Wertrationalität* é apenas, por assim dizer, uma nota de rodapé em sua obra; não desempenha papel sistemático em seus estudos”.

Portanto, Ramos recorre ao trabalho de Karl Mannheim, que se apoiou em Max Weber para estabelecer sua distinção entre racionalidade substancial e funcional. Mannheim (1962) definiu as racionalidades a partir de um propósito ético, pois acreditava que a racionalidade funcional pode limitar as qualificações éticas, o julgamento e a capacidade crítica dos indivíduos. Justificando sua percepção, o autor argumenta que a racionalidade funcional, na sociedade moderna, tende a abranger a totalidade da vida humana, limitando a autonomia do indivíduo.

A preocupação sobre a questão da racionalidade também esteve presente na Escola de Frankfurt, ao considerar que “na sociedade moderna, a racionalidade se transformou num instrumento disfarçado de perpetuação da repressão social, em vez de ser sinônimo de razão verdadeira” (RAMOS, 1989, p. 8). Com base nessa noção, os autores da Escola de Frankfurt “pretendem restabelecer o papel da razão como uma categoria ética e, portanto, como elemento de referência para uma teoria crítica da sociedade” (RAMOS, 1989, p. 8).

Ainda em relação à Escola de Frankfurt, o filósofo Jürgen Habermas destaca-se por ser um dos nomes mais contemporâneos. Sua crítica à instrumentalidade da sociedade baseia-se no que ele chamou de ‘razão comunicativa’. Contudo, Andrews (2000) esclarece que há uma diferença fundamental entre as abordagens de Ramos e Habermas: o primeiro argumenta que a racionalidade substantiva deve ser o conceito para equilibrar os excessos da racionalidade instrumental, enquanto que o segundo propõe que esse papel deve ser atribuído à racionalidade

comunicativa.

Azevedo e Albernaz (2015, p. 600) esclarecem que Ramos compreendeu o duplo papel exercido pela razão (no sentido de ‘*nôus*’ e ‘*logos*’) e, assim, não conferiu “ao *logos* um estatuto superior ao *nôus*, como, por exemplo, procedeu J. Habermas, dado que, distintamente do *nôus*, o *logos* enquanto linguagem e discurso está também vinculado ao plano sensível, melhor dizendo, ao plano da mediação social, por conseguinte às convenções sociais”. Nesse sentido, Ramos (1989) critica Habermas ao considerar sua teoria sociomórfica, na qual a razão é construída coletivamente, desconsiderando sua particularidade como elemento exclusivo da natureza humana que permitiria alcançar o transcendente, isto é, que ultrapassa as possibilidades da experiência sensível.

Ramos (1989) identifica que somente Eric Voegelin sustentou que a razão moderna exprime uma experiência deformada da realidade, isto é, que a concepção de razão moderna é fruto de uma compreensão da relação deficiente com a realidade. Em relação à racionalidade, Voegelin a distingue entre pragmática e noética, que correspondem aos mesmos tipos de Weber e Mannheim. Sua intenção foi mostrar que “a qualidade de uma sociedade pode ser aferida à luz da razão noética. Esta qualidade é tanto maior quanto mais a razão noética assumir o caráter de força criadora e exercer influência sobre a vida humana” (RAMOS, 1989, p. 39).

Devido às circunstâncias históricas da modernidade, quando ocorreu o que Ramos (1989) chamou de ‘transvaloração (ou transavaliação) da razão’, o autor optou por uma adjetivação da razão, designando-a como *razão substantiva*. Max Weber, Karl Mannheim, Eric Voegelin e Jürgen Habermas foram importantes pensadores que, cientes do processo de transvaloração da razão, também adotaram, respectivamente, os termos razão substantiva, razão substancial, razão noética e razão comunicativa (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2015) para se contraporem à transavaliação da razão.

Ramos (1989) indica que ambas as dimensões da racionalidade – substantiva e instrumental – constituem categorias fundamentais da vida humana associada, em concepções distintas. Entretanto, denuncia que a ciência social moderna pressupõe o ser humano como uma criatura que apenas se comporta a partir do cálculo entre meios e fins⁴². Os efeitos dessa visão foram sentidos em diversos campos da ciência, mas talvez seus maiores efeitos operacionais se fariam sentir na teoria das organizações, tais como as implicações apontadas por Azevedo e

⁴² Ao demonstrar a perda da capacidade da razão humana em normatizar sua própria conduta, Ramos (1989) discorre sobre o que denomina de ‘síndrome comportamental’, caracterizada pela perda da capacidade e da condução de ações pautadas pela ética. Nesse sentido, a síndrome comportamental é uma deturpação da noção substantiva de conduta humana.

Albernaz (2015, p. 601):

[...] (a) rebaixou a atividade racional humana ao desconsiderar o papel do *nóus* e do *logos* (e mesmo da *phrónesis*) na razão; (b) possibilitou que a razão pudesse ser articulada não mais a partir de sua capacidade de possibilitar a transcendência, mas como um elemento de caráter exclusivamente imanente, o que (c) abriu ensejo para que a mesma fosse redefinida a partir dos aspectos mais operativos no mundo, culminando na acepção exclusiva de razão instrumental ou formal; (d) implicou, por fim, no expurgo da razão da *psykhé* (ou seja, perda definitiva de seu caráter antropocêntrico); e sua (e) recolocação no plano das relações sociais, nos sistemas sociais e na história; disso resultou (f) uma concepção de natureza humana definida a partir da dimensão sociocomportamental humana.

Também sobre essa questão, no final da década de 1980, Kekes (1979) já havia percebido que as ciências sociais, com exceção da economia neoclássica, geralmente incorporam explicitamente limitações cognitivas humanas e influências sociais em suas teorias, usando alguma versão de racionalidade limitada. Sobre essa abordagem na Teoria Organizacional, Ramos (1989) indica a necessidade de um reexame, uma vez que a concepção de racionalidade limitada está inserida na discussão sobre o tema da racionalidade humana na teoria econômica e, trata-se, assim sendo, de racionalidade instrumental.

A racionalidade limitada exprime a noção de que as pessoas tomam decisões buscando satisfazer seus níveis de aspiração em um ponto suficiente para se sentirem confortáveis, mas não necessariamente para atingir um resultado ótimo. Seus autores, March e Simon (1975), têm como ponto de partida a crítica ao conceito de racionalidade maximizadora, pois essa confere ao indivíduo a capacidade irrestrita de maximizar e atingir da melhor maneira seus objetivos.

Dessa maneira, os autores afirmam que “o conceito de racionalidade limitada pressupõe a existência de uma racionalidade objetiva, em que as alternativas reais, as consequências reais e as utilidades reais estejam presentes” (MARCH; SIMON, 1975, p. 194). Ramos (1989) esclarece que nessa teoria os critérios de economicidade aparecem como principais critérios da racionalidade. Portanto, diferencia-se do conceito clássico de racionalidade de Aristóteles, que expressava o reconhecimento de um homem ou sociedade fiel a um padrão objetivo de valores postos acima de quaisquer imperativos econômicos.

A dualidade nos atributos da razão, segundo Salm, Candler e Ventriss (2006), não implica existência de duas ‘razões’ na psique humana. Conforme Stork e Echevarria (2011, p. 21) explicam, “o homem tem uma dupla constituição [alma e corpo]. Assim é também com a vida humana (vida-morte, noite-dia, sono-vigília, altura-profundidade [...]). Há sempre uma dualidade e duplicidade de dimensões, de ritmo, de tempos, de situações”. Dessa maneira, o ‘atributo duplo’ da razão se refere aos seus dois usos e dimensões: a razão substantiva (noética)

que permite pensar lucidamente, ao passo que a razão instrumental ou funcional torna possível calcular consequências.

Nesse sentido, **retirar a razão funcional da psique humana resultaria na perda da tensão existencial e a capacidade de calcular, assim como a capacidade de avaliar a legitimidade das ações que se pratica** (SALM; CANDLER; VENTRISS, 2006). Portanto, entendemos que a definição de racionalidade funcional está contida no conceito de razão (como *noûs* e *logos*), tal qual a definição de racionalidade substantiva. Essas denominações são propriedades ou funções do que poderia ser chamado de ‘**razão lúcida**’, isto é, a própria razão em seu sentido clássico (aristotélico) que, como um conceito universal (HARDY-VALLÉE, 2013), também representa ‘particulares’, como as propriedades do *noûs* e do *logos*.

A ação orientada pela razão – lúcida – é aquela que articula quatro elementos (weberianos): meios, fins, valores e consequências da ação. Assim, “a ação será tão mais racional [e lúcida] quanto mais o ator levar em consideração todos tais aspectos” (SELL, 2012, p. 163), e menos racional quando se orientar fundamentalmente por uma dessas dimensões.

4.2.2 Tensão existencial e tensão ética

Eu, por meu lado, não vou tentar dissuadir a nação da ideia de que a ação deve ser julgada não só pelo seu valor de sucesso (Erfolgswert), mas também por seu valor de convicção (Gesinnungswert). De qualquer modo, o não reconhecimento desse fato impede a nossa compreensão da realidade.
Max Weber, *The Meaning of ‘Ethical Neutrality’*

Ao reconhecer a existência da razão, Sócrates, Platão e Aristóteles experienciaram e exploraram os movimentos dessa força que estruturava a psique humana e permitia resistir à desordem. Aristóteles descreveu que, por meio do seu corpo, o ser humano participa da realidade orgânica (animal, vegetativa e material) e, por meio da sua psique, ele experiencia não somente o movimento noético em direção à ordem, mas também o ‘puxão das paixões’, em uma permanente tensão existencial – *metaxy* – que dá acesso à estrutura da realidade (VOEGELIN, 1974).

Essa tensão é existencial quando nos fazemos perguntas como “Isto que estou fazendo, vale à pena? É realmente algo bom e valioso? [...] Vale à pena dedicar esforços e sacrifícios?” (NEIRA, 2008, p. 203, tradução nossa). Tais perguntas nos colocam diante de compromissos e responsabilidades que envolvem valores e decisões, as quais Neira (2008) chama de *existenciais*, pois comprometem o sentido da existência humana: o que fazer com a própria vida e com seu sentido.

Nesse sentido, Voegelin (1974) explica que ‘a vida da razão’ é a existência do ser humano em tensão (*metaxy*), no ‘entremeio’ (WEBB, 2013) ou ‘intermediário’ (HUGHES, 2019), isto é, ‘*in-between*’ da tensão existencial entre o divino e humano, perfeição e imperfeição, razão e paixões, conhecimento e ignorância, imortalidade e mortalidade. O ‘entremeio’/‘intermediário’ desses polos é parte da experiência existencial, sendo que a não existência dessa tensão afetaria prejudicialmente a estrutura racional da psique (VOEGELIN, 1974; RAMOS, 1989).

Portanto, a *metaxy* não é um espaço vazio entre os polos, mas onde ocorre a experiência existencial (VOEGELIN, 2008; WEBB, 2013). Se um dos polos for desconsiderado nessa vivência, o significado da existência humana será prejudicado, como uma espécie de alienação, deformação da razão e de sua capacidade de consciência que sempre deve envolver as dimensões objetiva e subjetiva da experiência. Hughes (2019) e Lonergan (2010; 2012) também enfatizam que esse processo é tanto afetivo quanto intelectual, isto é, é tanto um anseio emocional quanto uma busca intelectual pelo desejo de conhecer [acessar a estrutura da realidade].

Brady e Hart (2006) exemplificam a noção de tensão existencial a partir de um componente da teoria estética que se centra na tensão entre elementos contrastantes como base para a ‘beleza na arte’. Inspirados em Eli Siegel – poeta, crítico, educador e fundador do Realismo Estético –, os autores apresentam pares de contrastes, como: repouso e movimento; unidade e multiplicidade; estrutura e função; forma e substância; linha e cor; intelecto e emoção; ritmo e surpresa; controle e espontaneidade; simplicidade e complexidade; luz e escuridão; profundidade e superfície; entre outros. Segundo Brady e Hart (2006, p. 116), a tensão entre esses elementos

[...] não se configura como um problema na arte; antes, são eles [os elementos que formam a tensão] que tornam a beleza possível em primeiro lugar. Quando um artista pode equilibrar a influência de elementos conflitantes em uma pintura, ela se torna cada vez mais interessante e louvável. Por outro lado, se uma ou mais tensões não são mantidas – se, por exemplo, o elemento de repetição domina o elemento de surpresa –, a qualidade da pintura diminui.

Assim, quando não há uma tensão estética, as artes visuais podem se tornar monótonas e desinteressantes (BRADY; HART, 2006), diminuindo a experiência artística. Tal como a experiência existencial (VOEGELIN, 2008; WEBB, 2013), a minimização da tensão estética se configura como uma espécie de alienação e deformação da experiência artística.

No campo das ciências sociais, área de interesse dessa tese, Max Weber (2002) destacou a existência de um tipo de tensão existencial que se dá na tensão entre ética da convicção e princípios ligados à ética da responsabilidade – que situam o indivíduo em um tempo e espaço, não como um homem universal (PAIM, 2003) – em sua conferência sobre a vocação e o *ethos* dos agentes políticos.

Wolfgang Schluchter (2011), sociólogo alemão e um dos principais especialistas no trabalho de Max Weber, defende que essa distinção ética é bastante polêmica e serve – indevidamente – para dividir o mundo político em duas partes: enquanto a ética da responsabilidade se apresentaria independentemente do ponto de vista político, a ética da convicção seria ‘ingênua’, vista como uma espécie de insulto. Nesse modo de pensamento simplista, o detentor da ética da convicção tenderia a uma cegueira em relação à realidade e conduta politicamente irresponsável. Por outro lado, haveria o “prudente defensor de uma ética da responsabilidade, guiado pela razão e pela experiência, o qual antecipa as consequências dessa ação e orienta de maneira responsável sua conduta nesse sentido” (SCHLUCHTER, 2011, p. 68).

Contudo, como chama a atenção Schluchter (2011, p. 68), “tão logo observamos com maior atenção os textos de Weber, de imediato percebemos que a questão não pode ser tão simples, pois ele mesmo ressaltou que a ética da convicção não pode ser sinônimo de irresponsabilidade” e, também, “a ética da responsabilidade não significa falta de convicção” (BOAS, 2011). Na análise weberiana, o homem de vocação política detém a ética da convicção e da responsabilidade de maneira complementar e não diretamente opostas (ENDERLE, 2007). Nesse mesmo sentido, Freund (1970, p. 28) também observa que “esta distinção das duas morais, por mais típica que seja do ponto de vista teórico, não exclui, entretanto, a possibilidade de se agir com convicção e com o sentido de responsabilidade no devotamento a uma causa”.

Ramos (1983), no capítulo dois do livro ‘Administração e Contexto Brasileiro’, explora os temas ‘problemas éticos na organização’ e ‘tensões éticas na organização’ e retoma os termos weberianos ‘ética da convicção’ e ‘ética da responsabilidade’⁴³. A primeira – também denominada de ética do valor absoluto (RAMOS, 1983), ética dos fins absolutos, ética totalitária (PAIM, 2003) ou ética da intenção (VOEGELIN, 2008) – encontra-se implícita nas ações referentes a valores, enquanto que a segunda está contida nas ações referidas a fins. Essa percepção é sistematizada no Quadro 3, destacando a relação de tais éticas à racionalidade que

⁴³ Segundo Paim (2003), esses conceitos têm origem nos estudos de Max Weber sobre a compreensão do avanço da racionalidade no Ocidente em diferentes elementos da vida social, como a economia, a política e sobre a consideração de que a moral era autônoma em relação à religião.

orienta a ação dos indivíduos.

Quadro 3 – Síntese das principais categorias weberianas

Ação social	Critério	Processo	Ética
Ação racional referida a fins	Racionalidade funcional	Adaptação meios/fins	Ética da responsabilidade
Ação racional referida a valores	Racionalidade substantiva	Orientação valorativa	Ética da convicção ou do valor absoluto

Fonte: Serafim, 2001, p. 28.

Nesse sentido, quando o ser humano encontrar substantivamente legitimidade do seu agir, sem a imposição de regras e sob o domínio da razão substantiva, ele age sob o imperativo da ética da convicção. Quando há a imposição de regras e a legitimidade do agir é um atributo previamente definido pelo grupo social ao qual ele pertence, o ser humano age ou se comporta sob o imperativo da ética da responsabilidade, vinculada à razão instrumental (SERAFIM, 2001).

Em seu estudo sobre as racionalidades, Souto-Maior (1998) considerou que a ação racional referida a fins, ou seja, aquela estritamente relacionada à ética da responsabilidade, possui uma distinção entre racionalidade individual e coletiva. Segundo o autor,

[...] é amplamente difundida a ideia de que no cálculo meios fins da racionalidade instrumental não se incluem objetivos altruístas. Este equívoco vem da identificação desta racionalidade com a racionalidade econômica. [...] Porém, a racionalidade instrumental exige apenas que a ação seja baseada no cálculo dos meios adequados para atingir os fins do indivíduo, sejam eles egoístas ou altruístas. [...] Portanto, o cálculo meios fins pode ser ético, e de um modo mais responsável, que a escolha feita inteiramente baseada num valor intrínseco [...] (SOUTO-MAIOR, 1998, p. 971-972).

O autor também acredita ser perfeitamente admissível que as duas dimensões de racionalidade coexistam, em maior ou menor grau de conflito. Ele conclui que, tanto a racionalidade substantiva como a racionalidade funcional, como hoje conhecemos, são casos limites, isto é, situam-se nos extremos de um contínuo que comporta uma infinidade de posicionamentos intermediários (SOUTO-MAIOR, 1998), onde se encontra a razão lúcida.

Ainda sobre essa tensão no ambiente das organizações, Enderle (2007) descreve como a ética de hoje pode ser baseada em uma concepção nova e diferente que busca superar a ‘profunda antítese’, assim chamada pelo autor, entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade, sem desprezar as tensões entre as atitudes internas e resultados de ações externas. Nesse sentido, os padrões éticos podem tanto ser baseados em convicções ou na responsabilidade, sem que a ética baseada em convicções seja o mesmo que irresponsabilidade

ou que a ética da responsabilidade seja pautada pela indiferença para com convicções.

Contudo, Paim (2003), baseado em Weber, questiona se a convicção seria suficiente para justificar determinado comportamento – que não necessariamente é virtuoso – uma vez que, para ele, deve-se sempre levar em consideração a responsabilidade pelas consequências previsíveis das ações. Portanto, as éticas da convicção e da responsabilidade não se configuram como um receituário para a ação, nem tampouco representam que há superioridade uma em relação a outra. Elas devem ser vistas como elementos para o desenvolvimento de uma consciência plena que considere as duas dimensões e não somente uma delas (PAIM, 2003).

Nesse sentido,

pode-se admitir congruência entre as duas éticas, na proporção em que as qualificações e a natureza do trabalho se coadunem com os valores do indivíduo. [...] Consequentemente, a não ser em casos extraordinários, nenhum indivíduo organiza sua conduta sob a espécie exclusiva de nenhuma das duas éticas. Por isso, a absoluta racionalização com relação a valores é também um caso limite (RAMOS, 1983, p. 43).

Semelhantemente, Harris (1986, p. 155 *apud* BRADY; HART, 2006, p. 129, tradução nossa) diz que

O melhor teste que conheço para decidir o quão sensato e racional você é, é se você consegue manter duas ideias contraditórias ao mesmo tempo. É um paradoxo porque parece irracional manter duas noções contraditórias ao mesmo tempo; mas ser capaz de fazer isso indica que você tem força e sanidade para suportar as tensões entre as duas... Toda a natureza, na verdade, é uma vasta agregação de contradições... Assim é também com nossos sistemas sociais e arranjos econômicos... Nenhum deles está em perfeito equilíbrio; cada um requer algo do oposto para manter uma tensão produtiva. Se existe uma lei universal, parece ser a de unir contradições.

Tendo em vista essa tensão, Ramos (1966, p. 39), baseado em Mannheim, considera que “a sobrevivência do homem depende de sua capacidade de autorracionalização, isto é, depende de que seja capaz de organizar-se mentalmente, de seu autocontrole moral e físico, tendo em vista o exercício de tarefas funcionalmente racionalizadas”. Ao se referir aos valores do indivíduo e aos valores da organização, Ramos (1983, p. 43) afirma que seria utópico admitir a congruência entre os dois tipos de valores, uma vez que “nas situações administrativas ou organizacionais, o indivíduo se encontra ordinariamente em tensão. Todavia, os graus e conteúdo dessa tensão podem ser mais ou menos deteriorantes, do ponto de vista humano, conforme as qualificações estruturais da organização”. Dessa maneira, o autor esclarece que “um mínimo de consenso social é necessário para que a tensão entre as duas éticas se mantenha

num grau que permita às organizações operarem segundo as expectativas normais de produtividade e eficácia” (RAMOS, 1983, p. 43).

Essas provocações levaram pesquisadores a inaugurarem a chamada segunda geração de estudos sobre a racionalidade nas organizações (SANTOS, 2012; SERVA *et al.*, 2015). Os trabalhos de Barros (2011), Barros e Lovison (2012), Bellucci (2015), Rezende (2013), Santos (2012), Santos e Serva (2013) e Siqueira (2012) são representantes das pesquisas que buscaram estudar a tensão entre as racionalidades ou éticas não só teoricamente, mas também no âmbito prático da Administração.

Na tentativa de elaborar uma definição própria e operacional ao contexto de estudo, Santos (2012, p. 109) definiu a tensão como: “Situação gerada por dois ou mais elementos que provocam nos indivíduos sensações como desconforto, indecisão e incômodo psicológico, podendo provocar manifestações individuais ou coletivas que podem ter repercussão nas organizações”. Em sentido semelhante, Siqueira (2012, p. 52) adotou a seguinte definição: “Tensão inerente à existência humana que se manifesta na prática administrativa como coexistência e conflito entre racionalidade instrumental e racionalidade substantiva – e as formas de conduta a estas relacionadas”.

Essa tensão suscita a necessidade de estudo e compreensão sobre a práxis da razão: como encontrar a ‘medida certa’ ou a ‘melhor escolha’ para lidar com a tensão existencial ética? **A resposta parece repousar na proposta de ação baseada na atitude parentética e na ‘razão lúcida’, possibilitadas por uma virtude capaz de auxiliar no encontro de meios éticos e virtuosos para o desempenho de ações – por vezes instrumentais –, isto é, “uma virtude intelectual que lhe dê [à razão] a perfeição necessária para bem se comportar relativamente aos meios a adotar” (MARQUES, 2000, p. 146).**

4.2.3 Atitude parentética e existencial como práxis da ‘razão lúcida’

Ao tratar das organizações e da teoria administrativa, Ramos é contundente em denunciar o fato de a condição humana – em sua dimensão pública/política ou privada – ser prioritariamente marcada por uma racionalidade funcional. Como alternativa a essa situação, Ramos sugere uma categoria própria de homem – o homem parentético – como o elemento fundamental de sua antropologia.

Foi em sua obra *Mito e verdade da revolução brasileira*, publicada originalmente em 1963, que Ramos (2016) sistematizou pela primeira vez a noção de atitude parentética (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006). Posteriormente, em seu artigo ‘Modelos de Homem e Teoria

Administrativa’⁴⁴, publicado em 1972 como reflexo do contexto da realidade norte-americana da época, Ramos (2001) se dedica a descrever três modelos de homem que poderiam ser identificados na teoria administrativa: dois tradicionais e um alternativo, o homem parentético.

Em relação aos modelos tradicionais, o primeiro – o homem operacional – refere-se a um ‘recurso’ que pode ser maximizado em termos mensuráveis; um ser passivo e calculista, cujos padrões motivacionais conformam-se com recompensas do tipo material e econômico. Trata-se do equivalente ao homem ‘*economicus*’, da economia clássica. O segundo modelo – o homem reativo – tem suas origens na escola das relações humanas e corresponde ao ‘homem organizacional’. Seus padrões motivacionais são mais sofisticados e, dessa maneira, os elementos exógenos ao ambiente organizacional, como valores, sentimentos e atitudes sobre o processo de produção são ponderados. Entretanto, assim como o homem operacional, o homem reativo ainda possui um comportamento ajustado aos contextos de trabalho (RAMOS, 2001).

Ambos os modelos representam uma impossibilidade da capacidade de realizar julgamentos éticos, uma integração acrítica entre indivíduo-organização e a diminuição ou a ausência da tensão existencial, uma vez que o indivíduo perde a capacidade da razão – em seu sentido lúcido – de normatizar a própria conduta.

Como modelo alternativo, Ramos (2001) apresenta o homem parentético, que, diferente dos demais, não pode ser compreendido segundo uma psicologia conformativa. Segundo ele, “Mannheim é um dos mestres contemporâneos da atitude parentética” (2016, p. 20), uma vez que esteve constantemente preocupado em indagar “como seria possível conciliar a inevitabilidade da planificação [da sociedade, em contraponto à liberdade], na sociedade de massas, com a liberdade humana” (RAMOS, 2016, p. 2011). Embora Mannheim não tenha encontrado uma solução para o problema, ele sugere uma ‘nova capacidade’ ao ser humano:

Esta nova capacidade consiste no fato de que, no processo antes descrito, o indivíduo é capaz de perceber não apenas todos os fatos apropriados e todas as maneiras apropriadas de considerar as coisas (em último caso, tem que percebê-las se há que evitar a destruição), como ainda chega a ser capaz de ver sua posição espacial no processo, e de compreender que seu pensamento está modelado por sua posição. Agora surgem novas possibilidades de planificação que antes eram difíceis conceber, inclusive teoricamente. O indivíduo não só logra conhecer-se a si mesmo, como pode aprender a compreender os fatores que determinam sua conduta e pode, deste modo, inclusive pretender regulá-los. [...] Mas mediante a compreensão desta determinação,

⁴⁴ Publicado originalmente na *Public Administration Review* (v. 32, n. 3, 1972) com o título ‘*Models of man and Administrative Theory*’. No Brasil, o artigo foi traduzido pela primeira vez por Tânia Fischer e Mafalda Elisabeth Schmid e publicado sob o título ‘Modelos de Homem e Teoria Administrativa’ na *Revista de Administração Pública* (v. 18, n. 2, 1984). Posteriormente, o artigo foi novamente traduzido para o português por seu ex-aluno, Francisco Gabriel Heidemann, e publicado no *Caderno de Ciências Sociais Aplicadas*, PUC-PR/Mestrado em Administração/Série Monográfica (n. 3, 2001).

o indivíduo, pela primeira vez, se eleva acima do processo social, o qual, agora, mais do que nunca, fica sujeito ao seu próprio poder. Nesta etapa, a determinação do pensamento mediante as circunstâncias se eleva ao nível da consciência, de tal modo que, na medida em que é fonte do erro, pode ser corrigido. Os homens tratam de transcender a estreiteza de seu próprio horizonte, porque a vida mesma se faz mais ampla. Tratam de antecipar os fatos futuros, a fim de superar suas limitações mediante seus próprios esforços... E assim corrigem seu limitado horizonte, porque desejam liberar-se da discrepância entre o fato e o pensamento, ou entre a teoria e a prática, tanto no indivíduo como no grupo (MANNHEIM, 1946, p. 216 *apud* RAMOS, 2016, p. 212).

Ramos (2016) afirma que a ‘nova capacidade’ proposta por Mannheim é equivalente àquilo que ele chama de ‘atitude parentética’, cuja postura valoriza a autonomia e procura ingressar em um plano existencial autoconsciente dos fatores de sua situação, sendo “eticamente comprometido com valores que conduzem ao primado da razão (no sentido noético) na vida social e particular” (RAMOS, 2001, p. 8-9). Assim, possui uma consciência crítica altamente desenvolvida que o possibilita enxergar criticamente as premissas de valor e os arranjos precários que se estabelecem em seu cotidiano (RAMOS, 2001).

Sendo assim, a atitude parentética se constituiria como uma “capacidade psicológica que habilitaria as pessoas a resistirem às mazelas que as organizações podem acarretar ao comportamento e à psicologia humana” (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006, p. 5) relacionada às esferas da consciência e da conduta humana de posicionamento de modo lúcido e ativo. Sua habilidade para ‘colocar o ambiente entre parênteses’ possibilita o exame e avaliação das situações como um espectador, em um primeiro momento, para ser possível se tornar sujeito, resultado de uma atitude autodeterminativa precedida da compreensão dos condicionamentos ambientais e sociais que o afetam.

A partir da atitude parentética, pode-se examinar e avaliar a vida diária, distanciando-se daquilo que lhe é familiar, sendo então capaz de compreender o meio em que está inserido. Isso não quer dizer que o indivíduo não seja um participante da organização, porém, por meio da sua atitude, ele pode ser um participante que não aceita padrões de desempenho sem senso crítico (RAMOS, 2001). Nesse sentido, Ramos (2016, p. 208-209) esclarece que “a atitude parentética transcende a organização, é uma característica de destreza da vida culta, de existência superior, ciosa de liberdade, que defende o ser humano contra o embrutecimento, a rotinização mental, a alienação”, ou seja, contra o que Ramos (1989) chamou de síndrome comportamental, em oposição à capacidade do indivíduo de ação, conforme sistematizado no Quadro 4.

Quadro 4 – Distinção entre comportamento e ação

CONDUTA	
COMPORTAMENTO	AÇÃO
Forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária de consequências (o ser humano tem em comum com outros animais)	Própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas
Categoria mais importante: conveniência	Categoria mais importante: padrão substantivo de conduta
Desprovido de conteúdo ético de validade geral	Constitui uma forma ética de conduta (universalizável)
Ditada por imperativos exteriores (conduta mecanomórfica)	Reconhece o valor intrínseco das finalidades
Pode ser avaliado como funcional ou efetivo e incluí-se, completamente, num mundo determinado por causas eficientes	Ser humano age, toma decisões e faz escolhas porque causas finais – e não somente causas eficientes – influem no mundo em geral

Fonte: Serafim, 2001, p. 36.

Diante do exposto, vimos que Ramos (2001, 2016) conseguiu descrever teoricamente sua sociologia antropocêntrica e a ação humana a partir de uma concepção baseada na razão lúcida – a atitude parentética. Entretanto, não ficam claras em suas obras as reais possibilidades e métodos práticos de orientar a ação humana no contexto de organizações reais, com suas dificuldades e limitações inerentes, mesmo que a atitude parentética se refira a uma espécie de ‘tipo ideal’ weberiano.

Como uma possível resposta a essa carência empírica e possibilidade teórico-empírica de entendimento da ação humana baseada na razão, buscamos a opção de complementariedade entre Ramos e a ética e ação humana sob a perspectiva do filósofo, teólogo e economista canadense Bernard Lonergan⁴⁵. Ambos os autores adotam bases ontológicas, epistemológicas, antropológicas e teológicas próximas de uma mesma cosmovisão de mundo. Além disso, Ramos teve contato com os trabalhos de Lonergan, como consta no capítulo segundo de *A Nova Ciência*, e utilizou-os como uma das referências para elaborar uma crítica ao modelo contemporâneo de ciência social.

O livro *Insight – um estudo do conhecimento humano* é considerado a principal obra de Lonergan e um convite à prática por levar a pessoa a se conhecer, buscar respostas no seu interior e prestar atenção ao seu próprio conhecimento (HENRIQUES, 2010). Segundo sua teoria, o conhecimento ocorre por meio de um método transcendental, que vai além do que se sabe, por meio de um **juízo verdadeiro**. Ramos, baseado em Aristóteles, diria que esse juízo verdadeiro se dá por meio da razão; em seu sentido lúcido, esclarecido.

⁴⁵ O diálogo entre Ramos e Lonergan é realizado, de maneira aprofundada, no artigo *‘Bernard Lonergan and Alberto Guerreiro Ramos: Dialogues between the existential subject and the parenthetical man’*, publicado pela autora desta tese, com a coautoria de Mauricio C. Serafim e Daniel M. Pinheiro, na Revista *Organizações & Sociedade* (v. 26, n. 88, 2019).

Lonergan (2010) argumenta que o conhecimento ocorre por meio de intelecções – ‘*insights*’ –, isto é, algo que ocorre quando alguém compreende e responde a uma questão originada por uma experiência – dimensão tácita do conhecimento – e capta o mundo concreto por meio dos sentidos, segundo uma perspectiva noética de sabedoria interior e conhecimento direto. As intelecções ocorrem espontaneamente e deve-se apurar se são corretas ou não. Assim, a consciência e o juízo racional atuam como o elemento que nos faz ligar as coisas, isto é, que possibilitam a captação inteligente para a identificação de realidades. É interessante notar também que Voegelin (1974), no seu texto ‘*Reason: the classical experience*’, associa a virtude do verdadeiro ‘*insight*’ ao termo grego ‘*phrónesis*’. Segundo ele, a experiência articulada fornece a base para os *insights* noéticos propriamente ditos.

Para Lonergan (2010), existem quatro níveis de consciência – empírica, intelectual, racional e existencial – a partir dos quais associa diferentes tipos de sujeitos. No primeiro nível (consciência empírica), o indivíduo apenas experimenta de modo imediato, existindo apenas como sujeito experiencial. Quando passa a buscar também o significado e consegue chegar a uma intelecção de maneira inteligível, compreende os fragmentos de um todo de modo coerente e estruturada, torna-se um sujeito entendedor (nível intelectual). A partir da reflexão crítica sobre a adequação de seu entendimento, ele se torna um sujeito racional (nível racional).

Por fim, quando o indivíduo sabe e compreende o significado de sua ação antecipadamente e a faz conscientemente no nível de consciência de responsabilidade, surge o **sujeito existencial** (DIMAS, 2014; WEBB, 2013). Suas ações são contextualizadas para a busca da compreensão e da verdade e, com maior ou menor sucesso, é fiel ao seu compromisso ético (LONERGAN, 2012). Nesse sentido, Lonergan convida o sujeito a ser um sujeito que escolhe, e desloca a sua teoria da intelecção – um exercício da consciência intencional – para o exercício existencial e para a vida prática do sujeito em sociedade (HENRIQUES, 2010).

Para esse tipo de intelecção ética, fazemos perguntas sobre o que vale a pena e o que nos leva a compromissos e responsabilidades, tais como: isso que estou fazendo, vale a pena? É algo realmente bom e valioso ou somente é bom em aparência? (NEIRA, 2008). Dessa maneira, a experiência, quando conscientemente interpretada, verificada e compreendida, pode ser chamada de realidade e, assim, as decisões e ações ocorrem com base em juízos de valor (WEBB, 2013).

Ao pensar na complementariedade ou agregação do legado de Lonergan à noção de homem parentético, vemos no exercício existencial uma possibilidade de ‘método’ ao que foi construído por Ramos, principalmente, no âmbito teórico. Em outras palavras, a forma como se dá o conhecimento e os níveis de consciência definidos por Lonergan são, como ele mesmo

frisou, um convite e um exercício à prática, para que a pessoa possa se conhecer e buscar respostas no seu interior (HENRIQUES, 2010). Tanto o homem parentético como o sujeito existencial são passíveis de tensões existenciais; contudo, reconhecem, pelo juízo de valores associado ao predomínio de uma racionalidade substantiva, o valor intrínseco das finalidades.

A ação baseada na consciência crítica e consciência de responsabilidade – tal como a vista na ética da responsabilidade quando ciente das consequências das decisões (VAN NIEKERK; NORTJÉ, 2013) – parece ir ao encontro da definição de prudência – *phrónesis* – de Tomás de Aquino, segundo a qual “*prudencia* é ver a realidade e, com base nela, tomar a decisão certa” (LAUAND, 2014, p. X). Assim, o saber da *phrónesis*, enquanto elemento para o exercício da consciência existencial de Lonergan e a atitude parentética de Ramos, deve estar sempre exposto à revisão, permitindo “àqueles que se educam o esclarecimento para si mesmo (enquanto um saber de si) das condições de seu próprio agir e a consideração do outro que está implicado na decisão” (HERMANN, 2007, p. 373). Nesse sentido, a *phrónesis* e a atitude parentética podem ajudar a resguardar a racionalidade individual e lidar com o social, evitando uma alienação ao contexto da vida prática.

4.2.4 *Phrónesis*: a virtude das ‘boas deliberações’

A faculdade humana da razão, quando exercida na prática, refere-se ao sentido grego de práxis⁴⁶. Nesse domínio, ela é concebida como razão da práxis – ou racionalidade prática, conforme termo usado por Tomás de Aquino (PINTO, 2013) – e corresponde ao domínio em que se exerce a virtude intelectual da *phrónesis*. No seu sentido aristotélico, a *phrónesis* era empregada como a excelência do intelecto prático ou como sabedoria prática.

Apesar de diversos esforços, *phrónesis* é um conceito cuja tradução exata e satisfatória, conforme possuía no mundo grego, talvez ainda não exista para nós (HERMANN, 2007). Nos campos da Filosofia, Teologia, Psicologia e Administração são encontradas expressões como ‘sabedoria prática’, ‘prudência’, ‘sensatez’, ‘deliberação prudente’, ‘racionalidade responsável’ e ‘raciocínio responsável’ para expressar uma possível tradução de *phrónesis* (AMES; SERAFIM, 2019; BACHMANN; HABISCH; DIERKSMEIER, 2018; HERMANN, 2007; LISZKA, 2002).

⁴⁶ Além da práxis, o raciocínio prático também é relacionado ao domínio da produção – *poiesis* ou produzir – pela aplicação de conhecimento técnico ou *techné*. Segundo Kavanagh (2013), uma das distinções entre a *poiesis* e a *praxis* se refere ao seu propósito. A primeira serve como um meio para se conseguir um produto ou resultado, seja um artefato, produto ou tecnologia. A segunda não está estruturada em tomo de um resultado; é um fim em si mesma, que tem a ver com a conduta de alguém enquanto cidadão da *pólis*.

Buscando entender a ‘composição’ da *phrónesis*, Bachmann, Habisch e Dierksmeier (2018) realizaram uma revisão de artigos que a abordassem em uma perspectiva filosófica, teológica, psicológica e gerencial. Como resultado, os autores propuseram quatro dimensões características da sabedoria prática: 1) a **dimensão afetiva**, que compreende empatia e compaixão; 2) a **dimensão reflexiva**, que utiliza da intuição e introspecção; 3) a **dimensão cognitiva**, centrada na experiência e inteligência; e 4) a **dimensão de religiosidade e consciência ambiental**.

Com propósito semelhante ao de Bachmann, Habisch e Dierksmeier (2018), Ames e Serafim (2019), por meio de uma revisão sistemática de literatura, perceberam que a *phrónesis* vem sendo discutida no campo de ensino-aprendizagem em Administração como: 1) conhecimento prático; 2) disposição para o julgamento sábio/correto/moral diante de situações; 3) capacidade de percepção do contexto particular e das situações; e 4) estratégia de pesquisa vista como *‘phronetic social science’*.

Em relação a sua ‘descoberta’, Bachmann, Habisch e Dierksmeier (2018) esclarecem que foi provavelmente Aristóteles quem primeiro desenvolveu uma compreensão sistemática do que constitui uma pessoa ‘praticamente sábia’. Em *Ética a Nicômaco*, Aristóteles constitui a sabedoria prática como a principal virtude intelectual racional que, junto com a razão técnica, se preocupa com coisas que são variáveis, modificáveis, contingências, relacionadas a assuntos humanos e circunstâncias particulares ou ocorrências concretas que podem ser controladas, escolhidas, iniciadas, construídas, modificadas ou desenvolvidas.

Para Aristóteles (2002, p. 62), “não deliberamos sobre os fins, mas sobre os meios”; portanto, os meios “têm de ser encontrados” (STORK; ECHEVARRIA, 2011, p. 19). Nesse sentido, a deliberação refere-se ao estabelecimento da intenção de agir (desejo e vontade de um fim), que se encerra com o julgamento e a decisão de ação por meio de uma escolha deliberada sobre o que e como fazer (meios).

Nesse processo de deliberar, cabe à prudência a escolha dos meios adequados para atingir as finalidades (MARQUES, 2000). Para tanto, a *phrónesis* requer a compreensão de cada situação particular tal como ela é, o conhecimento teórico e a experiência para deliberar e aplicar os meios para a ação e a excelência de caráter para atingir os fins corretos (MELÉ, 2010). Sendo assim, “deliberar é acima de tudo a função do homem dotado de sabedoria prática [...] Delibera bem, no sentido absoluto da palavra, o homem que visa calculadamente ao que há de melhor para os homens, naquilo que é atingível pela ação” (ARISTÓTELES, 2002, p. 135).

Ramos (1989) menciona que o conceito aristotélico de prudência contém um ingrediente de cálculo. Aristóteles considerou que a alma é subdividida em uma parte científica, na qual as

coisas não podem ser diferentes do que realmente são, e outra parte por meio da qual conhecemos aquilo que é contingente, denominada de calculativa ou opinativa. Nesse sentido, a *phrónesis* designa “a parte calculativa ou opinativa da alma” (AUBENQUE, 2008). Todavia, é a razão técnica que calcula a cadeia de causas esperada para alcançar o resultado pretendido; mas cabe a sabedoria prática – *phrónesis* – deliberar o que conduz a uma ‘vida boa’ – no sentido de *eudaimonia*⁴⁷ – para si e para a comunidade (BACHMANN; HABISCH; DIERKSMEIER, 2018).

Na filosofia ocidental da Idade Média, a *phrónesis* foi traduzida para o termo *prudentia*, sendo este também o título de uma das obras de Tomás de Aquino contido em sua ‘Suma Teológica’ – *De Prudentia*, em português ‘A Prudência’ –, que integrou a filosofia clássica às crenças e tradições cristãs. Remetendo-se a Aristóteles, Tomás de Aquino descreve a prudência como a ‘razão certa em matéria de ação’ (BACHMANN; HABISCH; DIERKSMEIER, 2018). Assim, “o que é próprio da prudência – conhecer o futuro a partir do presente ou do passado – pertence propriamente à razão, porque requer uma certa comparação e confrontação de dados. Donde se conclui que a prudência reside na razão [em seu sentido prático]” (TOMÁS DE AQUINO, 2014, p. 3).

Nesse sentido, o papel da prudência é “aplicar os princípios universais às conclusões particulares no âmbito do agir” (TOMÁS DE AQUINO, 2014, p. 8) e “determinar o modo pelo qual, em cada caso, se atinja esse meio da razão” (TOMÁS DE AQUINO, 2014, p. 9). Sendo assim, a prudência era vista por Tomás de Aquino (2014) como a ‘mãe e a guia das virtudes’: um dom divino que continha um elemento de incerteza e, portanto, requeria a capacidade de intuição doada pela graça da orientação divina.

Em relação ao elemento da incerteza, Pitman (2012) explica que o papel da *phrónesis* não garante que o julgamento e a ação subsequente levem, de fato, ao melhor resultado, uma vez que a incerteza da aporia⁴⁸ é parte integrante da prática profissional. O autor justifica essa afirmação esclarecendo que no fundo desse processo de incerteza está a geração de um conhecimento ‘tácito’⁴⁹. Ao reconhecer que a certeza não pode ser exigida como um componente do processo decisório, mesmo em uma situação ética, Van Niekerk e Nortjé (2013) afirmam que a *phrónesis* liga-se à ética da responsabilidade weberiana, como uma maneira de

⁴⁷ De acordo MacIntyre (2001, p. 253), *eudaimonia* é “bem-aventurança, felicidade, prosperidade. É o estado de estar bem e fazer bem ao estar bem, do homem estar bem favorecido em relação a si mesmo e em relação ao divino”.

⁴⁸ Aporia significa uma dificuldade ou dúvida racional para uma indagação filosófica, que pode estar no campo ético/moral (PITAMN, 2012).

⁴⁹ Tema da seção seguinte.

considerar intuições morais no julgamento ético, mas sem desconsiderar regras e regulamentos para tomar decisões responsáveis. Assim, os autores definem a *phrónesis* como “saber agir nas situações práticas da vida cotidiana em que normas e regras precisam ser aplicadas” (VAN NIEKERK; NORTJÉ, 2013, p. 30, tradução nossa).

Para Tomás de Aquino, são partes integrantes da prudência: a) memória: conhecimento ou experiência do passado; b) inteligência: capacidade de penetrar nos fatos e circunstâncias presentes e conhecê-los em um sentido exato, sem perder objetividade; c) razão: capacidade de deliberar, quando há tempo; d) sagacidade: capacidade de avaliar os prós e contras, quando há pouco tempo para raciocinar; e) docilidade: aptidão para receber conselhos; f) providência: previsão, aptidão para antecipar conhecimento; g) circunspeção: atenção às circunstâncias e; h) precaução: previsão dos possíveis obstáculos para a execução de uma decisão (MORALES-SANCHEZ; CABELLO-MEDINA, 2013; TOMÁS DE AQUINO, 2014).

Tratando-se do período moderno, assim como ocorreu com o conceito clássico de razão, também a noção de prudência e sabedoria prática passou a ter uma perspectiva mais mundana, pouco considerada e reduzida a uma espécie de inteligência técnica e astúcia – desprovida de ética – para a excelência das ações e/ou cautela, ao tomar decisões (AUBENQUE, 2008; LAUAND, 2014). Em seu período inicial, conhecido como Renascimento,

Maquiavel distorce sistematicamente a linguagem teórica por despojá-la de qualquer substância ética [...] com Maquiavel a prudência ganha uma conotação desconhecida. Sua ideia de prudência é vazia de conteúdo ético. A prudência é mero cálculo de consequências, uma habilidade a serviço dos interesses (RAMOS, 1989, p. 58).

Essa situação passou a mudar durante as últimas décadas, quando um número notável de abordagens filosóficas provocou um crescente interesse no assunto segundo sua concepção grega, dentre as quais destacam-se: Hannah Arendt, Martin Heidegger, Hans-Georg Gadamer, Max Scheler e Alasdair MacIntyre (BACHMANN; HABISCH; DIERKSMEIER, 2018).

Ao se aprofundar nos estudos de Hans-Georg Gadamer sobre a *phrónesis*, Hermann (2007, p. 365) destaca que essa “[...] deliberação prudente, enquanto compreensão prática, pode auxiliar no enfrentamento da tensão gerada no processo educativo entre a criação do eu singular e a integração na comunidade (*ethos* comum)”, atendendo às contingências e complexidade dos contextos, da situação do outro, às particularidades da ação moral e às singularidades do eu-indivíduo com crenças próprias. Dessa maneira, a sabedoria prática integra pensamento correto, desejo correto e ação correta (TOMÁS DE AQUINO, 2014) e harmoniza razão, emoções e comportamento (SISON; FERRERO, 2015).

Assim, a sabedoria prática equilibra modos diferentes de raciocínio moral: por meio da integração das particularidades específicas do contexto e circunstância em uma visão abrangente de bem e de valor, a sabedoria prática compreende uma dimensão teleológica; preocupa-se com a forma como a respectiva ação é realizada, sob que circunstâncias e por quem, considerando princípios e deveres morais; mas também estuda pessoas virtuosas como modelos para sua aplicação prática (BACHMANN; HABISCH; DIERKSMEIER, 2018). Sendo assim, “o homem prudente faz uso da precaução, da previsão e da circunspeção” (MARQUES, 2000, p. 43).

Ao discutir sobre a sabedoria prática no contexto da gestão pública, Saban e Berdugo (2017) compreendem que a capacidade de refletir e atuar de maneira significativa em prol do interesse público envolve o uso da sabedoria prática. Para os autores,

a sabedoria prática refere-se à capacidade de perceber as características particulares de situações particulares, ter as emoções apropriadas sobre elas, deliberar sobre o que é apropriado nessas situações, levando em consideração as particularidades das situações práticas e atuando de modo responsável (SABAN; BERDUGO, 2017, p. 9-10, tradução nossa).

Nesse mesmo sentido, Melé (2010) defende que, na medida em que a sabedoria prática lida com situações particulares, ela é adequada ao entendimento das circunstâncias ou consequências significativas de cada caso. Isso contrasta com raciocínio moral que usa teorias éticas baseadas em princípios ou o utilitarismo, que às vezes podem ser excessivamente rígidas para serem aplicadas a situações individuais. A sabedoria prática, assim, ajuda o tomador de decisões a descobrir o bem humano inerente a uma ação, incluindo aspectos cognitivos advindos da experiência e princípios universais, juntamente com outros aspectos cognitivos gerados pela situação específica.

Melé (2010) também esclarece que os tomadores de decisões gerenciais precisam considerar tanto a eficiência quanto a ética, não como um julgamento extrínseco, mas como aspectos inerentes à ação. O autor argumenta que qualquer decisão gerencial tem essas duas dimensões inseparáveis e, assim, os gestores precisam da ‘racionalidade integral’, que incluiria a racionalidade instrumental e a prática (correspondente à dimensão substantiva, noética), aproximando-se do que chamamos de ‘razão lúcida’.

Diante dessas considerações, uma pessoa sábia ou prudente, segundo a perspectiva da virtude da *phrónesis*, seria então “alguém que tem uma compreensão sofisticada do mundo e é perito em tomar esse entendimento e aplicá-lo às nuances da situação da vida de tal forma que o resultado seja moralmente satisfatório” (LISZKA, 2002, p. 212, tradução nossa). Azevedo e

Grave (2018, p. 2, grifo nosso), ao argumentar o porquê de um administrador ser virtuoso, afirmam que

[...] a virtude recupera o administrador de uma condição de homem racional instrumental a que foi legado pelo cientificismo administrativo, cuja consequência maior e mais perversa foi sua destituição da capacidade racional noética. Deste modo, ela lhe restitui a capacidade de deliberação sobre fins e sobre os meios corretos para efetivá-los, uma vez que o virtuoso possui a **experiência {empeiria} e a percepção {aisthêsis} moral das circunstâncias, do contingente e do oportuno realmente relevantes.**

Assim, como um tipo de conhecimento prático, *phrónesis* requer uma necessidade de experiência prática e vivida uma vez que “nos permite ser familiar com as particularidades da vida e adquirir certa ‘*folk psychology*’ a respeito do caráter e do comportamento humano, e uma compreensão de casos, modelos e paradigmas de tomada de decisão, em geral” (LISZKA, 2002, p. 216, tradução nossa). Contudo, não é a experiência por si só, mas a maneira pela qual que apreende e aprende com ela. Assim, “a pessoa sábia deve ter o tipo certo de inteligência e processo cognitivo para aprender da experiência e para apreender corretamente as informações recebidas através do curso da vida”, o que requer reflexão crítica e consciente, mas, especialmente, autorreflexão (LISZKA, 2002, p. 216, tradução nossa).

Em relação à discussão da *phrónesis* no contexto de desastres, Zack (2009), em seu livro *Ethics for Disaster* defende que a adequada preparação de atividades específicas para possíveis desastres diz respeito ao que ela chamou de ‘prudência obrigatória’ – no sentido de uma sabedoria prática para ações contingenciais. De maneira similar, a falta de preparação – ‘falhas da prudência obrigatória’ – é vista como uma questão moral, no campo da ética na gestão de riscos e desastres, por poder representar uma negligência do gestor público. Retomando Tomás de Aquino (2014), temos que a negligência é própria da imprudência e daquele que não escolhe, que age com desleixo na vontade e/ou na ação. Na prática, Zack (2009) percebe que muitos gestores não vêm o investimento na gestão pública de riscos de desastres como uma preocupação central, ocorrendo, por vezes, uma espécie de compensação quando o desastre acontece, assumindo a forma de ajuda humanitária ou de caridade.

Ademais, identificamos o trabalho de Larkin e Fowler (2002), o qual teve como objetivo discutir virtudes essenciais para o trabalho em serviços médicos em situações de emergência. Os autores explicam que, dentro dessa área de atuação, não existem fórmulas rápidas para a determinação da ação correta e da emoção correta, porque cada indivíduo e cada situação são únicos. Assim, equilibrar cargas e benefícios, decidir onde fazer a triagem, escolher quando e como se comunicar e quando coletar mais informações são todas manifestações de prudência

que, normalmente, não podem ser encontradas nos livros didáticos, pois possuem a incerteza e urgência de forma onipresentes.

Outro trabalho relacionado aos desastres e que vai ao encontro do estudo de Larkin e Fowler (2002), embora sem explicitamente abordar a virtude da *phrónesis*, é o de Ryus e Baruch (2018). Ao estudar a atuação de médicos em desastres, os autores perceberam que, tal como os gestores de emergências e demais profissionais que lidam com a gestão de desastres, essas pessoas são, muitas vezes, forçadas a tomar decisões éticas desafiadoras e dolorosas, em condições de exaustão física e emocional. Nessas situações, os autores defendem que o ‘*duty of mind*’⁵⁰ seria um dos pilares que chamaria a atenção para um imperativo moral nas ferramentas de apoio à decisão em desastres. O ‘*duty of mind*’, segundo os autores, estipula a obrigação dos profissionais para realizar trabalhos com a maior clareza cognitiva e ética, mesmo quando circunstâncias fora de seu controle possam comprometer as habilidades técnicas e conscientes.

Segundo o *Institute of Noetic Sciences*, o termo grego *noûs* deu origem à palavra ‘noético’, que pode significar mente (‘*mind*’, como utilizado no trabalho de Ryus e Baruch), sabedoria interior, conhecimento direto e imediato (INSTITUTE OF NOETIC SCIENCES, 2016). Tal elemento, ao vivenciar uma tomada de decisão ética e desafiadora, pode atuar como um imperativo moral para lidar com os conflitos entre cursos de ação quando habilidades técnicas não são suficientes, remetendo-se à questão da experiência de vida do indivíduo.

O elemento da experiência e reflexão abrem caminho para a próxima seção, na qual abordamos a experiência de vida como elemento de formação da sabedoria prática.

4.2.4.1 *Experiência de vida: conhecimento tácito como elemento da sabedoria prática*

Existirá alguém tão esperto que aprenda pela experiência dos outros?
Voltaire

Tomás de Aquino (2014, p. 5) defendeu que “pela experiência, a infinidade de casos singulares se reduz a alguns casos finitos que acontecem mais geralmente, e o conhecimento destes é suficiente para a prudência humana”. A análise da estrutura cognitiva e do processo de aquisição de conhecimento por meio da experiência e sua dimensão tácita foi um dos objetos de estudo do filósofo Michael Polanyi (WEBB, 2013).

Para Polanyi (2005), o conhecimento tácito é a dimensão mais intrínseca do conhecimento individual que não pode ser estruturado, codificado e publicado, uma vez que

⁵⁰ Traduzido aqui como ‘dever do espírito’ ou seja, um compromisso interno, moral e pessoal com algo.

difere de pessoa para pessoa; contudo, é complementar ao conhecimento humano explícito nos processos cognitivos. A aquisição da dimensão tácita do conhecimento se dá por meio da experiência e daquilo que é revelado por meio da prática em um contexto particular (POLANYI, 2009).

Na obra *The Tacit Dimension*, Polanyi (2009, p. 3, tradução nossa) estabelece o princípio fundamental do conhecimento tácito, afirmando que “sabemos mais do que podemos dizer”. De acordo com Nonaka e Takeuchi (1997) e Nonaka e Von Krogh (2009), fazem parte da dimensão tácita as atividades individuais (procedimentos, rotinas, ações) profundamente enraizadas, emoções, ideias e avaliações de valor. Sua manifestação pode ocorrer por meio da consciência conectada aos sentidos, experiências táteis, habilidades de movimentos, intuições, modelos mentais inarticuláveis e regras de ouro implícitas (NONAKA; VON KROGH, 2009).

Apesar de não ser facilmente explicável, quando uma ação, decisão ou processo é realizado a partir do conhecimento tácito, incorporamos tal experiência no corpo – ou estendemos nosso corpo para incluí-la. Esse processo derivado da estrutura do conhecimento tácito foi chamado por Polanyi (2009) de ‘habitação’. Semelhantemente, o autor também explica que a aceitação de ensinamentos morais e sua interiorização também é um processo de habitação. Interiorizar, desse modo, significa uma identificação com os ensinamentos em questão, fazendo-os funcionar como um conhecimento tácito ético que estabelece a estrutura de atos e julgamentos morais.

Pitman (2012) alerta que esse conhecimento é uma ‘faca de dois gumes’: ao mesmo tempo em que pode se manifestar como uma maneira de sabedoria situada, pode também atuar como um preconceito em ação, isto é, como modelos mentais já estabelecidos, ou como uma adesão às exigências técnicas de protocolos existentes. Entretanto, o indivíduo, por vezes, não possui consciência sobre o modo pelo qual essa estrutura tácita foi adquirida ou, até mesmo, não é reconhecida como conhecimento por quem o detém (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

Assim, a aquisição desse conhecimento sem fazer qualquer diferenciação ou reflexão posterior pode resultar em uma insensibilidade sobre a conduta moralmente relevante (por exemplo, como emergindo da mera tradição ou costume). Cientes dessa questão ética, Malitowska e Bonecki (2015) definem como ‘conhecimento tácito ético’ a capacidade de ter uma atitude ‘avaliativa’ em relação a uma situação, mas sem envolver argumentação moral ou explicação.

Também ao tratar dessa questão ética, Cox e Pyakuryal (2015) defendem que a capacidade de compreensão e julgamento moral e, portanto, de compreender e depois de agir moralmente, está entrelaçada ao conhecimento tácito proveniente da experiência do indivíduo.

Nesse sentido, esse tipo de conhecimento serve para preencher lacunas complexas, fornecer um quadro mais completo do futuro, influenciar na capacidade de algo fazer sentido e constituir a capacidade de compreensão crítica essencial para tomar decisões de maior qualidade, tal qual aquela vista na definição de atitude parentética de Ramos (2001), tema da próxima seção.

4.2.4.2 *Pesquisas teórico-empíricas brasileiras sobre a phrónesis à luz da abordagem da racionalidade*

A virtude intelectual da *phrónesis* vem sendo estudada por pesquisadores brasileiros na tentativa de buscar caminhos para lidar com as tensões na práxis das organizações, à luz da abordagem da racionalidade. Tal temática já se apresenta mais consolidada no campo de estudos organizacionais internacionais (BACHMANN; HABISCH; DIRKSMEIER, 2018; FERRERO; SISON, 2014), mas ainda é bastante recente nacionalmente (AMES; SERAFIM; ZAPPELLINI, 2017). Em âmbito nacional, trabalhos atuais de pesquisadores brasileiros que se destinam ao estudo da racionalidade buscam agregar novos elementos como alternativa teórica e metodológica, acrescentando componentes que ajudam a compreender a razão no contexto das organizações.

De modo pioneiro em sua tese de Doutorado em Administração, Karam (2014, p. 45) teve como objetivo “compreender, à luz da Sociologia Pragmática e dos estudos sobre racionalidade, o processo de legitimação da inovação social relacionada ao caso do Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville”. Seu entendimento de *phrónesis* é baseado, entre outros autores, no trabalho de Bent Flyvbjerg que situa a sabedoria prática como mediadora entre a racionalidade referente a valores e a instrumental. Com essa base, Karam (2014, p. 358) sugeriu como conceito de *phrónesis* a “competência intelectual para julgar e deliberar em situações variáveis, tendo o bem comum como axioma e um espectro da boa vida como finalidade ulterior”. Entre as conclusões de sua pesquisa, Karam (2014, p. 362) destaca a constatação de que

a concepção plural dos modos de coordenação das ações e respectivos elementos de racionalidade – abordados de forma plural e mediados pela *phrónesis* – podem apoiar a compreensão dos processos de equivalência da noção de bem comum e o entendimento acerca das diferentes perspectivas que constituem o espectro de boa vida, na legitimação de uma inovação social.

Seguindo a mesma linha de pesquisa, Caitano (2016), em sua tese de Doutorado em Administração, tratou a *phrónesis* como uma alternativa aos limites do conceito de razão. A

pesquisadora, ao considerar a tensão racional entre a lógica de ação instrumental e a lógica de ação substantiva no cotidiano de uma organização de segurança pública, apresenta a *phrónesis* como uma das saídas, de ordem prática, para a tensão racional.

Nesse sentido, seu objetivo foi “verificar, nas situações contingenciais e de tensão racional que envolvem a ação dos agentes no complexo penitenciário do Estado (COPE) [Santa Catarina], as evidências da *phrónesis* na deliberação sobre as práticas e situações de gestão” (2016, p. 38). Considerando o campo de estudo da racionalidade nas organizações, Caitano (2016) justifica que sua tese, a partir do conceito de *phrónesis*, redireciona a trajetória de pesquisas dos limites da racionalidade para o campo da ação e da prática.

Como conclusões, Caitano (2016) esclarece que a reflexão e o debate entre as evidências do campo de pesquisa e os operadores analíticos de ação definidos pela autora a partir de sua literatura – o contingente, a tensão racional, a deliberação, o tempo oportuno e a sabedoria prática – compõem um quadro de evidências da *phrónesis* e seus efeitos na gestão da organização em estudo, um complexo penitenciário. Dessa maneira, seu trabalho situa a *phrónesis* como uma ‘saída’ para a tensão entre as racionalidades, mantendo a dualidade entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental.

O trabalho de Caitano deu origem aos artigos ‘*Phrónesis*: uma saída para os limites da razão’ (CAITANO, 2017) e ‘As ações de Enfrentamento ao Crime Organizado em um Complexo de Segurança Máxima: Uma análise das práticas sobre situações críticas de gestão’ (CAITANO; SERVA, 2017).

4.3 DIÁLOGO ENTRE AS ABORDAGENS: MODELO PARA ANÁLISE DOS DILEMAS MORAIS

Descritas as duas abordagens teóricas que sustentam o arcabouço teórico-analítico desta tese, apresentamos agora o diálogo e as possibilidades de complementação entre elas. Inicialmente, são descritos os estudos teórico-empíricos que, assim como nós, buscaram estudar a integração entre a TDM e a abordagem da racionalidade nas organizações. Na sequência, descrevemos algumas ferramentas já existentes para análise e compreensão do raciocínio moral e dilemas morais, discutimos suas limitações e como esta tese se propôs a dar um passo a mais nesse tipo de estudo. Por fim, apresentamos as matrizes de análise construídas a partir do diálogo entre as abordagens expostas nesse capítulo.

4.3.1 Estudos teórico-empíricos

No ano de 2014 iniciamos no âmbito da UDESC os primeiros estudos que tinham como objetivo verificar teoricamente, epistemologicamente e metodologicamente se a abordagem do sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos e a Teoria do Desenvolvimento Moral de Lawrence Kohlberg eram congruentes e compatíveis. Inicialmente, partimos do pressuposto de que sim e buscamos, dessa maneira, estruturar o projeto de pesquisa ‘Contribuições da Teoria do Desenvolvimento Moral (TDM) de Kohlberg ao debate sobre as racionalidades nas organizações’, finalizado em julho de 2016.

Em agosto de 2016 demos continuidade ao projeto anterior focando a discussão no âmbito das organizações públicas por meio do projeto de pesquisa cadastrado na plataforma de pesquisa da UDESC sob o título: ‘Na prática a ética é outra: Compreendendo os dilemas morais vivenciados na gestão pública’. Esse novo projeto teve como objetivo compreender de que modo o estudo sobre dilemas morais pode contribuir para o debate sobre as racionalidades nas organizações públicas e sua gestão. Como esse mesmo objetivo, foi desenvolvido o projeto ‘Contribuições da Teoria do Desenvolvimento Moral para a Compreensão dos Dilemas Morais na Gestão Pública’.

Decorrentes das mencionadas pesquisas, já foram realizadas três dissertações de mestrado em Administração na UDESC. Duas delas, finalizadas em 2015, buscaram estudar fenômenos sociais sob a perspectiva administrativa com base na aproximação entre a TDM e a abordagem da racionalidade nas organizações, sendo eles sobre o desenvolvimento moral e empreendedorismo social e privado (AMES, 2015) e o desenvolvimento moral no âmbito de uma organização de alcoólicos anônimos (COSTA, 2015). A terceira dissertação, finalizada em 2017, investigou como a espiritualidade pode influenciar a competência moral, a partir do suporte da TDM, em participantes de espaços de formação empreendedora (CARNEIRO, 2017).

Baseada na teoria sobre o empreendedorismo, Ames (2015) identificou esse campo de estudo como favorável às pesquisas sobre ética, devido às possíveis questões morais que podem surgir durante a busca de oportunidades empreendedoras. Dessa maneira, buscou compreender como empreendedores econômicos e sociais lidam com seus dilemas morais. Como uma de suas contribuições, Ames (2015) destacou que a tensão entre a ética da convicção (ligada ao indivíduo) e a ética da responsabilidade (ligada ao papel organizacional) aparentemente se configura de forma similar aos dilemas morais, envolvendo diferentes moralidades, conforme distinções sugeridas por Terrance McConnell.

A partir do discurso dos empreendedores em suas entrevistas, a autora realizou a interpretação de aspectos representativos da racionalidade, da tensão, dos dilemas morais e de suas incertezas morais. Segundo ela, “os dilemas morais também nos permitem compreender de que forma os princípios e os valores do empreendedor são exercidos na organização e de que forma influenciam nas relações com outros atores” (2015, p. 329). Essa percepção foi comprovada ao atingir um de seus objetivos específicos de relacionar as características dos esquemas de desenvolvimento moral com a ética da convicção e da responsabilidade e a racionalidade substantiva e instrumental.

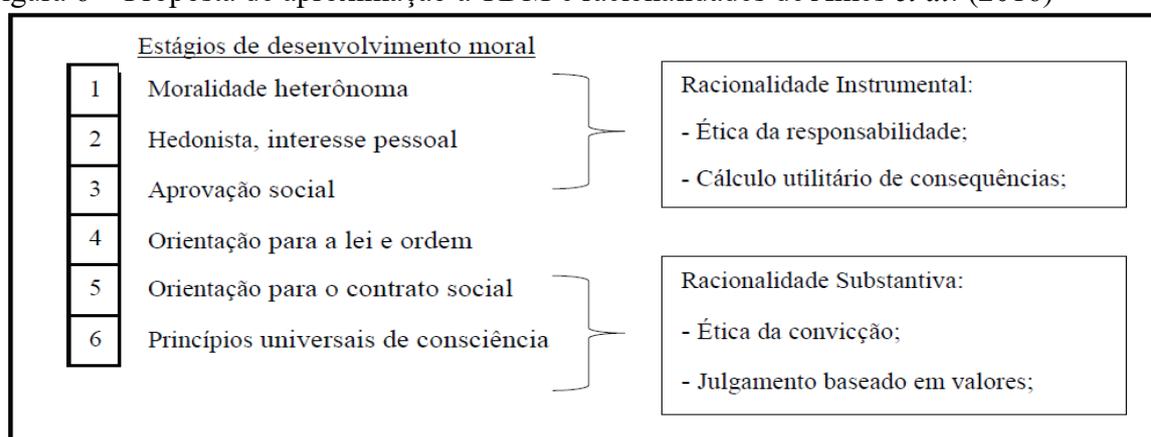
O segundo trabalho de Mestrado em Administração que aproximou as teorias já destacadas foi realizado a partir do entendimento de que o processo de recuperação de Alcoólicos Anônimos estimula uma mudança de comportamento social de seus membros. Para compreender esse fenômeno, Costa (2015) buscou estudar os mecanismos utilizados pelo Alcoólicos Anônimos que efetivamente conferem esse benefício. Para tanto, utilizou a TDM por auxiliar na compreensão dos processos mentais que levam uma pessoa a tornar legítimos seus princípios, regras e valores morais.

Com a estratégia de estudo de caso e foco no ambiente organizacional, Costa (2015) teve como objetivo compreender as perspectivas de desenvolvimento moral oferecidas pela associação aos seus membros a partir das suas práticas organizacionais. Na etapa de análise dos dados das entrevistas e observação, a autora se baseou nas categorias dos processos organizacionais e os elementos da racionalidade substantiva e instrumental, conforme indicado no estudo de Serva (1996). Como resultados, encontrou evidências de que o ambiente investigado estimula o desenvolvimento moral.

Esses dois trabalhos – Ames (2015) e Costa (2015) – deram origem ao artigo ‘O Arcabouço Metodológico da Teoria do Desenvolvimento Moral de Lawrence Kohlberg em Pesquisas sobre a Racionalidade nas Organizações: Uma Análise dos Resultados Obtidos com o Uso do *Defining Issues Test – 2*’ de Ames, Costa, Serafim e Pinheiro (2016). Nesse trabalho, os autores se propuseram a trazer um novo elemento ao debate da racionalidade nas organizações, qual seja: o desenvolvimento moral e a resolução de dilemas morais. Para tanto, estabeleceram uma relação entre o arcabouço teórico-metodológico da Teoria do Desenvolvimento Moral (TDM) com as racionalidades substantiva e instrumental. Ames *et al.* (2016, p. 1) tiveram como premissa “que o raciocínio moral diante de dilemas permite compreender a tensão entre as éticas da responsabilidade e da convicção e a racionalidade presente nas organizações”. Essa premissa ajudou na construção de um dos pressupostos de pesquisa dessa tese.

Como resultado dessa iniciativa, os autores elaboraram um esquema (Figura 6) representativo de sua proposta que aproximava o raciocínio moral de cada estágio de desenvolvimento com os elementos da racionalidade instrumental e substantiva. Ames *et al.* (2016) esperavam encontrar uma relação entre a racionalidade substantiva e os estágios mais elevados de raciocínio moral, ao considerarem que ambos representam um julgamento baseado em princípios éticos. Já em relação à tensão ética, os autores assumiram “a possibilidade de ser maior em atores que apresentam uma predominância do julgamento moral do esquema pós-convencional, ou seja, nos estágios 5 (orientação para o contrato social) e 6 (princípios universais de consciência)” (AMES *et al.*, 2016, p. 7).

Figura 6 – Proposta de aproximação à TDM e racionalidades de Ames *et al.* (2016)



Fonte: Ames *et al.*, 2016, p. 6.

A partir da aplicação do instrumento DIT-2 e da realização de entrevistas qualitativas nas pesquisas de Ames (2015) e Costa (2015) – sistematizados no artigo de Ames *et al.* (2016) –, os autores afirmaram terem comprovado suas proposições e, também, trouxeram outras questões para o aprofundamento dessa relação. Entre elas, destacamos: 1) a utilização de entrevistas em profundidade para conhecer os reais dilemas morais enfrentados por administradores públicos e privados; 2) a aplicação do MCT (Teste de Competência Moral) como uma alternativa em pesquisas futuras sobre a racionalidade nas organizações, articulada com o desenvolvimento moral, tendo em vista as dificuldades encontradas pelos pesquisadores na aplicação do DIT-2; e, 3) uma postura de ‘redução sociológica’ das bases teóricas, metodológicas e filosóficas da TDM e do instrumento de pesquisa escolhido, no intuito de “conhecer as fronteiras e limitações de uma abordagem e adotá-la de forma segura em organizações brasileiras” (AMES *et al.*, 2016, p. 14).

Nesse ponto, vale ressaltar que todas essas sugestões foram incorporadas em nossa pesquisa: 1) a entrevista em profundidade é adotada como o principal método de coleta de dados; 2) o MCT é aplicado como uma técnica complementar de coleta de dados; e 3) o método da ‘redução sociológica’ guiou toda a construção da pesquisa e do arcabouço teórico-empírico, bem como foi uma das motivações para a realização da coleta de dados adicional na Flórida, nos Estados Unidos.

A indicação de aplicação do MCT também foi incorporada no estudo de Carneiro (2017), que teve como objetivo compreender como a espiritualidade influencia a competência moral de empreendedores. O trabalho de campo foi realizado por meio de um método de pesquisa misto, sequencial exploratório, envolvendo etapas quantitativa e qualitativa, sendo uma delas a aplicação do MCT com indivíduos participantes de espaços de formação empreendedora. Como técnica qualitativa, Carneiro (2017) realizou grupo focal sobre os dilemas morais do MCT com algumas pessoas que participaram de seu preenchimento.

Em um dos momentos do grupo focal, um participante discute um exemplo no qual aborda a questão do ‘bom senso’ e ‘equilíbrio’. Carneiro (2017, p. 107), a partir dessa fala, identificou que o “equilíbrio pode ser compreendido como justa medida, e o bom senso como a sensatez – ambos elementos da ética das virtudes. [...] Nesse sentido, N [código do participante] enxerga que a prática religiosa pode desenvolver o bom senso [...]”. Esse aspecto levou o autor a refletir sobre a possível associação entre a *phrónesis* e a competência moral, mas sem aprofundar essa relação em seu estudo. Essa possível associação foi uma das inspirações para a construção de um dos pressupostos de pesquisa dessa tese.

Esses trabalhos, bem como os projetos institucionais mencionados, ajudaram no desenvolvimento da presente tese, uma vez que deram um passo inicial na construção do arcabouço teórico-analítico aqui proposto, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico. Além disso, forneceram indícios teórico-empíricos para desenvolver nossos pressupostos de pesquisa (apresentados na Seção 1.5).

4.3.2 Ferramentas de análise do raciocínio moral e dilemas morais

Em sua maioria, as variáveis de interesse de cientistas sociais não são diretamente observáveis, pois se referem às ideias genéricas construída na mente para percepção de um fenômeno ou característica do indivíduo que é a fonte dos dados. Desse modo, são necessários instrumentos de medidas que pretendem relevar níveis de variáveis teóricas não diretamente observáveis e com significados que podem ser referenciados em escalas, capturando a

complexidade do fenômeno de interesse (DEVELLIS, 2012), como é o caso do raciocínio moral.

Em relação aos instrumentos desenvolvidos a partir da TDM e sua utilização no âmbito da Administração Pública, Molina (2015) justifica sua aplicação para descrever o nível de raciocínio moral que essa atividade exige. Da mesma maneira, Stewart, Sprinthall e Shafer (2001) ressaltam que a abordagem se destaca pelo seu potencial de compreensão sobre como os gestores públicos fazem escolhas morais por meio de instrumentos que localizam os indivíduos em estágios, esquemas ou níveis de desenvolvimento moral.

São três instrumentos os mais conhecidos e utilizados para mensuração do julgamento moral, baseados na TDM: *Moral Judgment Interview*⁵¹ (MJI), *Sociomoral Reflection Objective Measure* (SROM) e *Defining Issues Test* (DIT) (versão 1 e 2) (BATAGLIA, 2010; BATAGLIA; MORAIS; LEPRE, 2010; LIND, 2010; SHIMIZU, 2004; 2005). Esses instrumentos possuem como procedimento metodológico a solicitação, aos respondentes, de julgamentos a dilemas morais hipotéticos, sobre o que deve ser feito na situação apresentada por meio de itens já fornecidos. A ideia é de que, com a escolha desse item (sua justificativa de ação no dilema moral), seja possível medir o nível de julgamento moral do respondente (SHIMIZU, 2005).

O que se vê, então, é que os principais instrumentos baseados na TDM são quantitativos, formados por dilemas morais não diretamente autênticos à realidade dos respondentes e por itens já dados como opções de resposta, justificando o porquê de os estudos sobre raciocínio e desenvolvimento moral serem predominantemente quantitativos (SANTOS; SERAFIM; LORENZI, 2018).

Conforme Koller *et al.* (1994), o DIT e o SROM foram instrumentos bastante utilizados até a década de 1990 devido à maior facilidade de apuração de seus resultados em relação ao MJI. Por outro lado, conforme Rest *et al.* (2000), algumas críticas são remetidas a instrumentos dessa natureza, a saber: os participantes podem preencher o teste de maneira aleatória, fornecendo dados falsos; e os participantes podem responder o teste de forma diferente daquela planejada por seus criadores e superestimar seu nível de raciocínio moral.

Ames *et al.* (2016), autores de um dos trabalhos que aproximou a TDM e a abordagem da racionalidade, explicam que para o uso do *Defining Issues Test - 2* (DIT-2), os procedimentos metodológicos e os requerimentos oficiais para autorização do uso do instrumento são concedidos pelo *Center for the Study of Ethical Development*, vinculado à Universidade do

⁵¹ De acordo com Biaggio (2002), inicialmente Kohlberg desenvolveu um modelo de entrevista clínica. Entretanto, a pressão do mundo acadêmico norte-americano o levou a refinar o instrumento, a fim de atingir os parâmetros desejáveis de fidedignidade, tornando-o quantitativo.

Alabama, nos Estados Unidos. Esse centro, além de possuir os direitos legais de uso do instrumento, também centraliza os cálculos dos dados coletados.

Durante a realização da pesquisa com o DIT-2, Ames *et al.* (2016) apontam como uma das dificuldades a solicitação aos participantes, depois de já aplicado o questionário, de sua posição política. A dificuldade se torna maior devido ao fato de a escala de opções oferecidas ser representativa de um posicionamento político tipicamente norte-americano: muito liberal, liberal, nem liberal nem conservador, conservador, muito conservador.

Além dos instrumentos mencionados, destacamos também o Teste de Competência Moral (MCT), de Georg Lind, e o *Stewart-Sprinthall Management Survey* (SSMS), desenvolvido por Stewart e Sprinthall, para a pesquisa no campo da Administração Pública, com dilemas típicos daqueles experimentados por agentes públicos.

Embora se reconheça a importância desses instrumentos para as pesquisas no campo da Ética na Administração Pública, acreditamos que estudos baseados na abordagem qualitativa e que representem como gestores deliberam e tomam decisões quando vivenciam dilemas morais reais, especialmente em situações de alto risco ou dificuldade de controle, podem trazer uma nova perspectiva para a discussão. Também considerando que a maior parte dos instrumentos de mensuração do julgamento moral bem como das pesquisas sobre dilemas morais são estrangeiras (SANTOS; SERAFIM; LORENZI, 2018), torna-se importante a realização de uma redução sociológica como método de assimilação crítica de tais estudos, instrumentos e teorias (AMES *et al.*, 2016).

Nesse sentido, optamos por desenvolver nossa proposta na integração entre as teorias de desenvolvimento moral e o campo de estudos da racionalidade nas organizações, a partir de uma abordagem metodológica predominantemente qualitativa e que apresente dilemas morais verdadeiros e retirados da realidade da gestão pública brasileira de riscos e desastres. Assim, buscamos contribuir para o desenvolvimento das pesquisas sobre Ética na Administração Pública no Brasil por meio de um modelo teórico-analítico próprio e de origem nacional.

4.3.3 Matrizes de análise

Para estruturar o que estamos chamando de ‘matriz de análise’, retomamos os objetivos da tese e os pressupostos de pesquisa, de modo a definir elementos retirados do arcabouço teórico-analítico que ajudassem a buscar dados empíricos no campo de pesquisa para a discussão ora proposta. Visando abordar cada um dos pressupostos do capítulo introdutório (Seção 1.5), elaboramos quatro matrizes, sendo uma para cada um deles.

A primeira etapa para a construção das matrizes foi a elaboração de dimensões, a partir do arcabouço teórico-analítico, iniciada antes mesmo da fase de coleta de dados. Isso nos auxiliou sobremaneira na estruturação operacional dos procedimentos para a pesquisa de campo, principalmente na elaboração do guia de entrevistas, uma vez que ele foi construído de maneira a questionar ao entrevistado temas pertinentes a todas as dimensões anteriormente definidas e que pudessem encontrar respaldo teórico para sua análise.

Para cada dimensão foi necessária também a criação de ‘categorias analíticas’, como etiquetas, que possibilitassem a segmentação, ligação, ordenação e estruturação dos textos para fins de análise (BAUER, 2002). Por último, foram estabelecidos ‘componentes empíricos’ das categorias analíticas, como elementos identificáveis empiricamente na realidade pesquisada. Tais componentes foram sendo ajustados à medida que a pesquisa de campo e a análise dos dados eram realizados, adicionando ou substituindo itens.

Dito isso, retomamos agora cada um dos pressupostos e realizamos a sua discussão teórica-analítica-reflexiva, a partir das abordagens teóricas descritas anteriormente, que justificam as dimensões, categorias analíticas e componentes empíricos das matrizes. A descrição dos pressupostos e matrizes segue uma lógica intencional de apresentação, uma vez que a discussão de um pressuposto abre caminho para a discussão do seguinte. Posteriormente, esse debate é retomado no capítulo de análise da pesquisa de campo, na tentativa de integrar e justificar os dados empíricos por meio do arcabouço teórico-analítico.

4.3.3.1 Matriz 1 - Dilemas morais e tensão ética

Ao pesquisar questões morais que podem surgir durante a busca de oportunidades empreendedoras, Ames (2015) destacou que a tensão existencial ética – tal qual estudada por pesquisadores do campo da racionalidade nas organizações, como Santos (2012) e Siqueira (2012) – se configura de modo similar aos dilemas morais, isto é, aos conflitos entre diferentes moralidades. Entre esses conflitos, poderia ser mencionada a tensão entre a ética da responsabilidade, vinculada às ações funcionalmente racionais, e a ética da convicção, vinculada às ações substantivamente racionais; e também o conflito entre uma ação baseada no utilitarismo e outra na deontologia. Esse tipo de dilema moral, pela ótica dos filósofos racionalistas, seria aquele passível de ‘resolução’; e pela percepção dos sentimentalistas, seria aquele que envolveria uma dimensão emocional, seja no seu modo de enfrentamento ou como resquício do dilema.

Em relação à ‘resolução’, somos cautelosos ao dizer que um dilema moral pode ser

completamente resolvido ou eliminado. Como Voegelin (1974) e Ramos (1989) enfatizaram, o ser humano se encontra constantemente em tensão. Assim, considerando que entendemos o dilema moral como uma maneira de manifestação da tensão existencial ética, então os indivíduos também experenciam constantemente dilemas morais e/ou seus resquícios em suas vidas particulares (pessoais) e públicas (políticas). Portanto, não advogamos a favor da resolução do dilema moral como ‘finalização de uma questão’, uma vez que sua experiência, de um modo ou de outro, ainda irá se manter na vida do indivíduo, como uma ‘experiência existencial’ (NEIRA, 2008; VOEGELIN, 2008; WEBB, 2013).

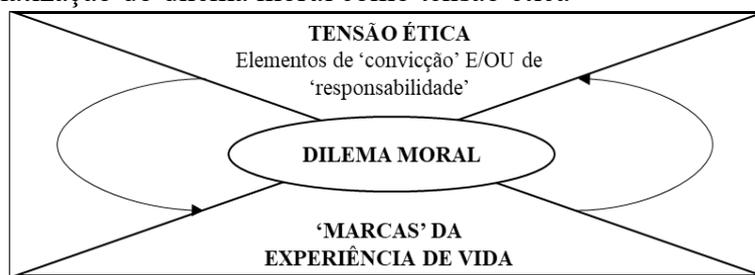
Argumentamos, então, que mesmo que a situação ética tenha sido encerrada, esta vivência fará parte da existência do indivíduo, no formato de conhecimento tácito – ético ou não –, resquício emocional, sabedoria prática e/ou outras possíveis marcas que, continuamente, serão elementos de novas tensões nas suas experiências. Paralelamente, no contexto institucional, tais marcas poderão ser motivo para a criação, mudança ou eliminação de atitudes e regulamentos, além de aprendizagem e mudança organizacional. Brady e Hart (2006) entendem que esses elementos trazem vitalidade pra tensão, no sentido de aprender com ela e melhorar as boas práticas administrativas, desde que a ética em questão seja adequadamente entendida. Assim, os autores argumentam que os dilemas morais, quando vistos como uma forma de experiência existencial, são uma espécie de indicador fundamental de uma ‘organização saudável’.

Ainda em relação à tensão ética, os estudos desenvolvidos dentro da abordagem da racionalidade nas organizações têm pesquisado a tensão como um possível conflito entre ‘racionalidade substantiva e racionalidade instrumental’ e/ou ‘ética da convicção e ética da responsabilidade’. Sobre isso entendemos que a tensão ética ocorre no encontro das éticas na práxis, e não no encontro das chamadas racionalidade substantiva e racionalidade funcional, uma vez que, conforme já argumentamos, a razão é uma e indivisível. Indo além, em um esforço inicial de tentar sair desse possível ‘dualismo’ e considerando a definição de dilema moral adotada nesta tese, pressupomos também que a tensão ética pode ocorrer no âmbito exclusivo de uma das éticas, sem o aspecto dicotômico. Aqui, propositalmente, utilizamos o termo ‘dualismo’. Segundo Stork e Echevarria (2011), quando se acentua excessivamente um dos dois polos da tensão, de modo que eles acabem se separando ou se opondo, como metades irreconciliáveis, a ‘dualidade’ – natural do ser humano – é transformada em ‘dualismo’ – como metades irreconciliáveis, onde não há tensão, como *metaxy*.

Seguindo esse raciocínio, buscamos justificar o pressuposto de que ‘os dilemas morais se manifestam a partir de uma tensão ética’ por meio da pesquisa de campo conduzida. Uma

representação visual desse pressuposto é apresentada na Figura 7.

Figura 7 – Sistematização do dilema moral como tensão ética



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Para discutir o pressuposto, utilizamos a matriz apresentada no Quadro 5. Suas categorias analíticas são formadas por componentes referenciados em trabalhos anteriores desenvolvidos dentro da abordagem da racionalidade. Contudo, buscamos aplicar a matriz de modo a considerar também a existência de um dilema internamente a uma das categorias, isto é, de o dilema ocorrer entre elementos de uma mesma categoria ética.

Quadro 5 – Matriz de análise 1

DIMENSÃO	CATEGORIAS ANALÍTICAS	COMPONENTES EMPÍRICOS
Tensão ética	<ul style="list-style-type: none"> • Ética da Convicção (valores e elementos relacionados à racionalidade substantiva) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia • Deliberação coletiva • Legitimidade moral da ação • Motivação pessoal • Orientação valorativa (finalidade da ação)
	<ul style="list-style-type: none"> • Ética da Responsabilidade (valores e elementos relacionados à racionalidade instrumental) 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise custo-benefício • Cálculo • Cumprimento do dever • Estrutura formal de autoridade • Legitimidade legal/formal da ação

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Serva, 1996.

4.3.3.2 Matriz 2 - Tensão ética, competência e raciocínio moral

Na tentativa de relacionar o arcabouço da TDM com a abordagem da racionalidade nas organizações, Ames *et al.* (2016, p. 1) tiveram como premissa que “o raciocínio moral diante de dilemas permite compreender a tensão entre as éticas da responsabilidade e da convicção e a racionalidade presente nas organizações”. De modo similar, a partir do desenvolvimento de níveis de raciocínio moral por Kohlberg e autores neokohlberguianos e da ação pela competência moral do indivíduo, percebemos que a vivência de um dilema moral poderia estar

associada às manifestações práticas de sua competência moral por meio desses níveis de raciocínio presentes na formação da tensão ética.

Assim, sugerimos o pressuposto de pesquisa de que ‘a vivência da tensão ética é influenciada pelo raciocínio moral apresentado pelo agente em determinado conflito e/ou deliberação ética’. Esperávamos, assim, poder identificar se elementos da tensão ética (fossem eles da ética da convicção ou da ética da responsabilidade) se ‘manifestavam’ de maneira diferente devido aos níveis da TDM e à competência moral do indivíduo.

Não foi nosso objetivo direto pesquisar o nível de desenvolvimento moral dos gestores entrevistados. Portanto, para a discussão desse pressuposto, utilizamos componentes empíricos que pudessem remeter teoricamente a um dos níveis de moralidade (categorias analíticas do Quadro 6). De modo complementar, utilizamos os resultados obtidos por meio da aplicação do Teste de Competência Moral (MCT) com uma amostra voluntária de funcionários da Defesa Civil de Santa Catarina, dos quais alguns participaram também das entrevistas da pesquisa.

Quadro 6 – Matriz de análise 2

DIMENSÃO	CATEGORIAS ANALÍTICAS	COMPONENTES EMPÍRICOS
Raciocínio e Competência Moral	<ul style="list-style-type: none"> • Julgamento moral pré-convencional 	<ul style="list-style-type: none"> • Castigo, punição • Conflito de interesses individuais • Interesses pessoais • Obediência
	<ul style="list-style-type: none"> • Julgamento moral convencional 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação social (colegas, mídia, superior, família, comunidade) • Autoridade formal (leis e hierarquia) • Confiança social • Manutenção das relações sociais • Manutenção de normas
	<ul style="list-style-type: none"> • Julgamento moral pós-convencional 	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo racional de utilidade total (estágio 5) • Ideais e visões compartilhadas • Imparcialidade • Processo democrático • Resistência às leis injustas (estágio 6) • Universalidade (estágio 6)

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

4.3.3.3 Matriz 3 - *Phrónesis na vivência de dilemas morais*

Lapsley (2019, p. 1, tradução nossa) afirma que “uma das tendências marcantes da última década tem sido a crescente colaboração entre filósofos empíricos e psicólogos em uma ampla gama de tópicos, particularmente com respeito a caráter, virtudes e outros problemas em

psicologia moral”. O autor defende ser “uma boa aposta estratégica” aproximar a filosofia moral da psicologia moral “filosoficamente responsável” (LAPSLEY, 2019, p. 2, tradução nossa)⁵².

Como uma dessas possibilidades, Lapsley (2019) e Darnell *et al.* (2019) mencionam o uso das obras de Aristóteles para abordar o que chamaram de ‘problema de *gapiness* do desenvolvimento moral’, que corresponderia a lacuna entre conhecimento moral e ação moral. Os autores chamam atenção para a diferença entre conhecer a coisa certa a fazer – vista como julgamento moral – e depois fazê-la dentro de um contexto complexo, delimitado por regulações e interesses diversos, como é o caso da Administração Pública. Assim, a competência moral (julgamento e ação), por si só, poderia não encontrar meios para lidar com o dilema moral no qual o tomador de decisão se encontra e no qual o agente público precisa obedecer às regras formais e, por vezes, ter seu comportamento individual regularizado, na forma de padrões de atuação (VILLORIA, 2011).

Nesse sentido, a competência moral, enquanto associada à emissão de juízos morais e ação segundo tais juízos, pode encontrar limitações na sua prática em organizações reais e complexas, como são aquelas que lidam diretamente com situações de desastres. Dessa maneira, para que o julgamento moral – como base de raciocínio da competência moral – seja ‘posto em ação’, seria necessária uma virtude da razão que auxiliasse no processo ‘julgamento-ação’: a virtude da prudência. Portanto, apoiamo-nos em Morales-Sanchez e Cabello-Medina (2013) e Darnell *et al.* (2019) para defender que a deliberação ética frente a um dilema moral pode se dar pela competência moral do indivíduo; **porém**, somente quando esta competência for vista como um componente da virtude da sabedoria prática (*phrónesis*).

Partimos desse *gapiness* e das diversas críticas ao conceito e operacionalização de competência moral (seções 4.1.2 e 4.1.3) para discutir se ‘a virtude da prudência – *phrónesis* – pode ser uma alternativa às limitações práticas, contextuais e organizacionais da competência moral para a deliberação diante de dilemas morais’. Na sequência, o Quadro 7 apresenta a matriz de análise elaborada para a discussão do pressuposto.

⁵² Lapsley (2019) se baseou nos trabalhos de (1) Annas, Narvaez e Snow (2016) e (2) Sinnott-Armstrong e Miller (2017) para essa afirmação. Referências: (1) ANNAS, J.; NARVAEZ, D.; SNOW, N. E. (Eds.) **Developing the virtues: Integrating perspectives**. New York, NY: Oxford University Press, 2016. (2) SINNOTT-ARMSTRONG, W.; MILLER, C. B. (Eds.) **Moral psychology: v. 5. Virtue and character**. Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

Quadro 7 – Matriz de análise 3

DIMENSÃO	CATEGORIAS ANALÍTICAS	COMPONENTES EMPÍRICOS
<i>Phrónesis</i>	• Parte reflexiva	<ul style="list-style-type: none"> • Ação autoeducativa • Aconselhamento • Julgamento moral
	• Parte cognitiva	<ul style="list-style-type: none"> • Experiência e memória • Inteligência técnica • Precaução, providência e sagacidade
	• Parte afetiva	<ul style="list-style-type: none"> • Docilidade • Emoções apropriadas • Empatia
Circunstâncias	• Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos humanos • Circunstâncias particulares • Incerteza, dúvida • Legalidade da ação
Experiência vivida	• Conhecimento tácito	<ul style="list-style-type: none"> • Atitude inconsciente • Conhecimento enraizado ('habitação') • Conhecimento prático • Conhecimento único, exclusivo, individual • Improviso/Criatividade

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

4.3.3.4 Matriz 4 - Ética na gestão de emergências da Flórida

O foco desta tese reside na compreensão dos dilemas morais vivenciados no estado de Santa Catarina. Contudo, após um ano realizando pesquisas exploratórias junto à Defesa Civil catarinense e estudando os principais autores sobre ética e desastres e ética na gestão de emergências – que são, em sua maioria, estrangeiros –, percebemos que alguns aspectos teóricos e empíricos dos trabalhos consultados não refletiam e nem explicavam, necessariamente, algumas das observações éticas encontradas inicialmente no estado⁵³. Isso se deveu, principalmente, ao fato de o arcabouço teórico levantado ter sido escrito por norte-americanos (estadunidenses e canadenses)⁵⁴ e carecer de envolvimento significativo com a realidade brasileira. Tal percepção deixou clara a necessidade de uma análise crítica da teoria importada, como concebido por Ramos em sua defesa ao método da redução sociológica.

Considerando a realização do doutorado sanduíche e, assim, estudo no exterior, aproveitamos a oportunidade para conduzir também a coleta de dados empíricos no estado da

⁵³ Como exemplo, já antecipando a discussão teórico-empírica que é realizada no Capítulo 6, podemos citar a diferença da ética (enquanto filosofia moral) utilizada na fase de resposta ao desastre; a carreira profissional do gestor de emergências; os próprios eventos de desastre; e a evidente diferença governamental em relação à concepção de atendimento ao desastre.

⁵⁴ Como exemplos, podem ser mencionados: David Etkin, do Canadá, e Ali Farazman, David McEntire, Naim Kapucu e Naomi Zack, nos Estados Unidos.

Flórida, nos Estados Unidos, onde a mobilidade acadêmica foi realizada, tendo em vista o estado possuir um vasto histórico de desastres naturais e ser considerado como um estudo de caso fundamental para o trabalho da gestão pública de desastres (KAPUCU; USTEN, 2017; WILSON; OYOLA-YEMAIEL, 2001). Dessa maneira, aproveitamos a oportunidade para desenvolver um pressuposto de pesquisa que buscasse, de certo modo, responder às nossas percepções iniciais de que, embora a ética na gestão dos desastres tenha um valor primordial e indiscutível que é a preservação da vida humana, ela poderia ser tratada de forma particular por diferentes ações/organizações públicas, estados e países.

Sendo assim, pelo fato de a Flórida representar um *case* referência nos estudos de gestão de emergência – tanto pelo seus aspectos negativos, quanto positivos – e ser quase sempre mencionada na literatura que utilizamos nesta tese sobre ética e desastres, a pesquisa de campo lá realizada nos possibilitou uma melhor compreensão, do ponto de vista empírico, sobre as reflexões teóricas realizadas pelos autores aqui referenciados.

Nesse sentido, tivemos como pressuposto que ‘os dilemas morais relacionados aos desastres no Brasil e a maneira de vivenciá-los podem apontar indícios sobre a necessidade de diferentes perspectivas teórico-analíticas para sua compreensão, bem como para a gestão de riscos e desastres’. O Quadro 8 apresenta a matriz de análise utilizada para essa discussão que foi aplicada somente às entrevistas realizadas no exterior.

Quadro 8 – Matriz de análise 4

DIMENSÃO	CATEGORIAS ANALÍTICAS	COMPONENTES EMPÍRICOS
Ética na Gestão de Emergências	• Filosofia moral: utilitarismo	<ul style="list-style-type: none"> • Ação baseada nos seus fins • Análise custo-benefício moral • Eficiência • Maximização da ‘felicidade’; maior bem para maior número possível de pessoas • Triagem (desastres)
	• Filosofia moral: deontologia	<ul style="list-style-type: none"> • Ação baseada na intenção, mais do que nas consequências • Códigos de conduta • Critério da igualdade • Obrigação legal (regulamentar) • Regras universais
	• Filosofia moral: ética das virtudes	<ul style="list-style-type: none"> • Ação baseada na moral, experiência ou biografia da pessoa • Ação baseada no caráter e cuidado • Consideração da dimensão temporal da ação • Consideração de intenções, meios e fins • Profissional como ‘pessoa normal’
	• Dilema moral	<ul style="list-style-type: none"> • Emoções e vivência pessoal • Tensão ética • Tipos de dilemas
	• Indivíduos e comunidade	<ul style="list-style-type: none"> • Autoproteção individual, consciência e percepção de risco • Doações, assistência humanitária e síndrome da dependência • Empoderamento local • Organizações não-governamentais
	• Gestão de riscos e desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Decisões discricionárias • Igualdade/desigualdade no processo de prevenção • Igualdade/desigualdades no processo de ajuda • Prudência obrigatória (realização ou falha)

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo é dedicado à construção do arcabouço teórico-analítico para análise dos dilemas morais na gestão pública. Inicialmente, o capítulo é mais descritivo, apresentando as duas abordagens que formam o arcabouço, seus principais autores, conceitos, características, limitações e propostas de desenvolvimento.

A primeira abordagem (Teorias do Desenvolvimento Moral) é baseada nos trabalhos de Lawrence Kohlberg cuja pesquisa teve como base histórias de dilemas morais e a consideração do julgamento moral como a forma de resolvê-los. Kohlberg pressupôs uma universalidade da sequência de seis estágios de desenvolvimento moral, divididos em três níveis da moralidade, que culminam com o princípio da justiça (KOHLBERG, 1992).

Entre as críticas à TDM mais direcionadas ao propósito desta tese estão questões relacionadas a sua dimensão ético-normativa; à ausência de integração entre juízo e ação moral; à desvalorização da dimensão afetiva e emocional; à soberania do princípio da justiça e desconsideração de outras virtudes; e ao método de dilemas hipotéticos (BATAGLIA; MORAIS; LEPRE, 2010; BIAGGIO, 2002; KOHLBERG, 1992; MARQUES, 2000; VITZ, 1994; WHITE, 1999). Tendo em vista algumas dessas críticas, Lind (1999) afirma que a competência moral seria a ponte entre as boas intenções morais, que incluem os aspectos afetivos e a ação moral. Nesse sentido, para que seja possível uma ação moral, a partir da competência, o autor destaca a importância da racionalidade – razão humana – para orientar a ação quando os sentimentos falham ou quando eles são ambíguos ou contraditórias frente a um dilema moral; e devido ao fato de a razão e a reflexão consciente terem a importante tarefa de moldar e educar os sentimentos para que eles nos permitam tomar decisões certas.

No contexto da Administração Pública, de forma específica, Cooper e Menzel (2013) consideram que uma das limitações da competência ética é a habilidade em ligar o pensamento moral e a conduta ética dentro do contexto organizacional em que ocorrem. De maneira similar, Manti (2017) identificou a mesma limitação prática devido à necessidade de o indivíduo lidar com diferentes sentimentos morais, sua dimensão biográfica, suas experiências e o contexto em que a ação moral deve ser feita. No âmbito de atuação do agente público é necessário obedecer a regras formais e normas legalmente sancionadas que podem adequar ou afetar as respostas às escolhas morais (VILLORIA, 2011). Segundo essa percepção, a competência moral, por si só, não é capaz de superar o conflito moral no qual o tomador de decisão se encontra.

É nesse contexto que propomos que ‘a virtude da prudência – *phrónesis* – pode ser uma alternativa às limitações práticas, contextuais e organizacionais da competência moral para a deliberação diante de dilemas morais na Administração Pública’. Para abordar a questão da *phrónesis* como virtude da razão prática, pesquisadores brasileiros identificados com a abordagem da racionalidade nas organizações têm se dedicado ao estudo dessa virtude aristotélica na tentativa de buscar caminhos para lidar com as tensões na práxis das organizações, o que nos levou a descrever a segunda abordagem teórico-empírica desta tese: racionalidade nas organizações e suas dimensões substantiva e instrumental.

A dualidade nos atributos da razão, segundo Salm, Candler e Ventriss (2006), não implica a existência de duas ‘razões’ na psique humana. Esse ‘atributo duplo’ refere-se aos dois usos da razão: a razão substantiva (noética) que permite pensar lucidamente, ao passo que a razão instrumental ou funcional torna possível calcular consequências. Portanto, entendemos que a definição de racionalidade funcional está contida no conceito de razão, tal qual a da

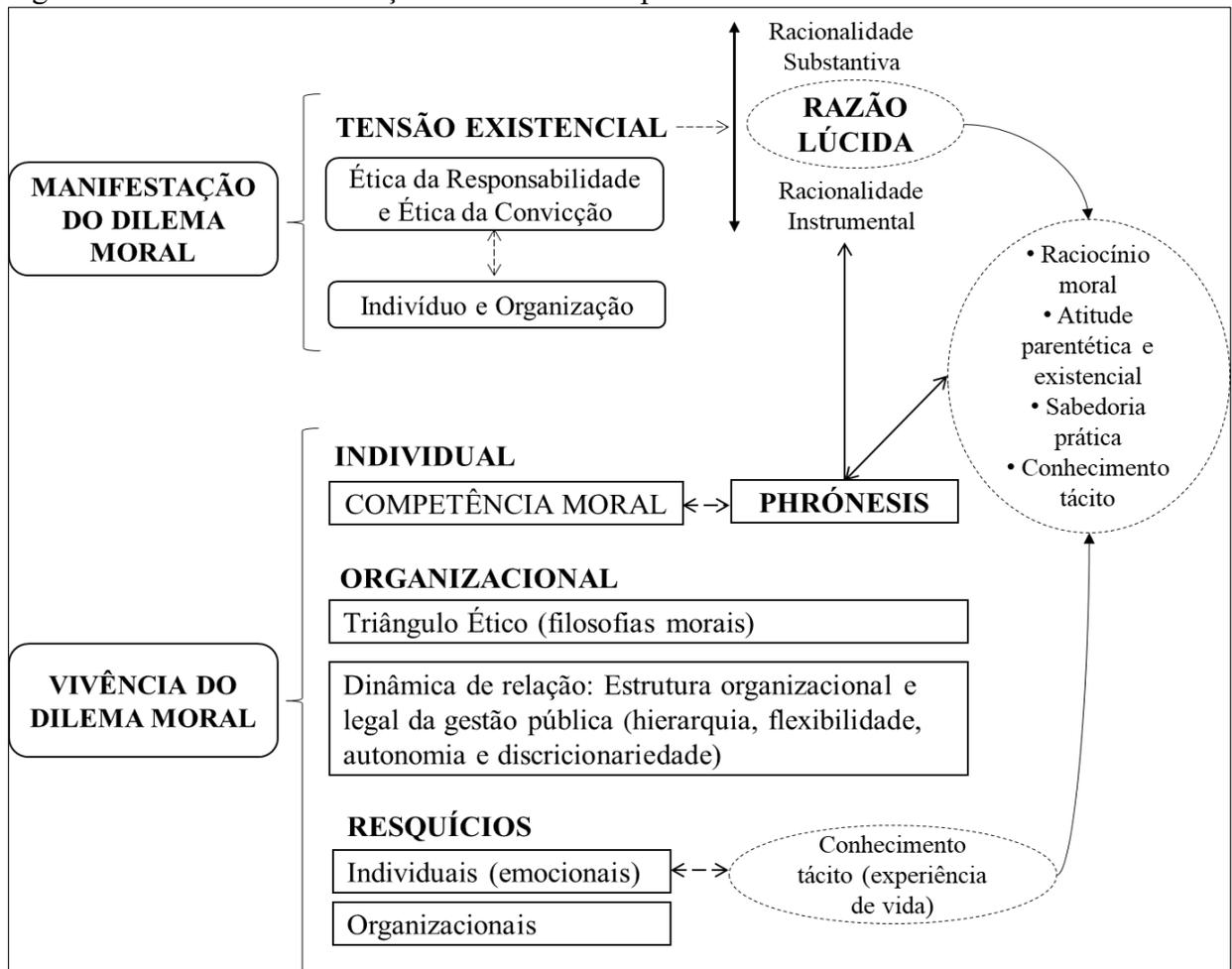
racionalidade substantiva.

Ao explorar os ‘problemas éticos na organização’ e as ‘tensões éticas na organização’, Ramos (1983) retoma os termos weberianos ‘ética da convicção’ e ‘ética da responsabilidade’, relacionando-os às dimensões da racionalidade mencionadas anteriormente: a ética da convicção encontra-se implícita nas ações referentes a valores (razão substantiva), enquanto que a ética da responsabilidade está contida nas ações referidas a fins (razão instrumental). A coexistência dessas duas éticas nos levou a questionar: como encontrar a ‘medida certa’ ou a ‘melhor escolha’ para lidar com a tensão existencial ética? A resposta parece repousar na proposta de ação baseada na atitude parentética e na ‘razão lúcida’, possibilitadas por uma virtude capaz de auxiliar no encontro de meios éticos e virtuosos para o desempenho de ações instrumentais.

Assim, argumentamos que a ação baseada na consciência crítica – vista na atitude parentética por meio da ‘razão lúcida’ – vai ao encontro da definição de prudência – *phrónesis* –, uma vez que ela atuaria como a virtude capaz de integrar pensamento correto, desejo correto e ação correta (TOMÁS DE AQUINO, 2014) e harmonizar razão, emoções e comportamento (SISON; FERRERO, 2015).

Descritas as duas abordagens teóricas que sustentam o arcabouço teórico-analítico desta tese, evidenciamos suas similaridades, limitações, contribuições e possibilidades de complementação, sintetizadas na Figura 8. Por fim, apresentamos as matrizes de análise construídas para a análise dos dilemas morais. Para tanto, retomamos cada um dos pressupostos de pesquisa e realizamos a sua discussão teórica-analítica-reflexiva.

Figura 8 – Síntese do arcabouço teórico-analítico para estudo dos dilemas morais



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

5 PERCURSO METODOLÓGICO

*It is not you who will speak: let the disaster speak in you.
Maurice Blanchot - The Writing of the Disaster*

Neste capítulo descrevemos como se deu o estudo empírico desta pesquisa, a partir da condução de um trabalho sistemático de coleta e análise de dados. Todavia, antes de seguir com sua caracterização e operacionalização, apresentamos a postura epistemológica adotada e que colaborou para a decisão sobre o percurso metodológico.

5.1 POSICIONAMENTO FENOMENOLÓGICO

Tal como o entendimento platônico que a essência do homem é sua alma (REALE; ANTISERI, 1991), aqui tentamos compreender a essência dos dilemas morais a partir da sua vivência, isto é, da experiência vivida. Para tanto, optamos por um posicionamento epistemológico que permitiu dar voz àqueles que vivenciaram os dilemas morais: a fenomenologia.

Nascida com Edmund Husserl e baseada na intencionalidade da consciência, a fenomenologia é uma das correntes filosóficas que mais teve difusão em nossa época (CERBONE, 2013; REALE; ANTISERI, 1991). Husserl tinha o objetivo de estabelecer a filosofia como uma ciência rigorosa, voltada para ver **como são as próprias coisas**. Para tanto, buscou fundamentá-la sobre evidências estáveis, em contraposição aos sistemas construídos no ar, às descobertas causais e à aceitação dos conceitos aparentemente justificados (REALE; ANTISERI, 1991). Em sua perspectiva, o caminho para construir uma filosofia que se sustente é a redução fenomenológica ou o ‘*epoché*’, termo grego que significa ‘suspensão de consentimento’ e que consiste em ‘pôr entre parênteses’ as convicções filosóficas e científicas, bem como as crenças do senso comum, as quais estão embutidas em nossa atitude natural e nos fazem acreditar na existência das coisas do mundo e do próprio mundo.

Conforme evidenciam Reale e Antiseri (1991, p. 179), “a fenomenologia é, portanto, ciência das essências, dos modos típicos do aparecimento e da manifestação dos fenômenos à consciência, cuja característica fundamental é a intencionalidade”. Do ponto de vista fenomenológico, o meio de acesso ao mundo é a experiência (todo o conhecimento está enraizado na nossa **experiência imediata** do mundo). Assim, a fenomenologia busca captar o sentido exato das ações a partir da perspectiva dos próprios atores, focando sua atenção na maneira pela qual os indivíduos interpretam sua existência, isto é, seu mundo da vida

(DENHARDT, 2012). Nesse sentido, “os seres humanos são percebidos como seres conscientes, que agem com propósitos e, assim, dão sentido a suas ações” (DENHARDT, 2012, p. 227).

Cabe mencionar, também, que Ramos apropriou-se da fenomenologia para desenvolver seus estudos (AZEVEDO, 2006; BOAVA; MACEDO; ICHIKAWA, 2010): “Fazendo uso de metáfora, pode-se dizer que se a obra de Guerreiro Ramos fosse uma casa, suas colunas de sustentação seriam fenomenológicas” (BOAVA; MACEDO; ICHIKAWA, 2010, p. 74). Azevedo (2006, p. 10-11) relata que Ramos escreveu entre as décadas de 1960 e 1970 um conjunto de três trabalhos com o intuito de demonstrar uma tríade de declarações sobre a fenomenologia e as ciências sociais, sendo elas:

- 1) A fenomenologia habilita os cientistas a serem criticamente conscientes das suposições da vida cotidiana. [...]
- 2) A fenomenologia habilita o cientista social para o entendimento do fato de a realidade ser sempre percebida dentro de uma perspectiva. [...]
- 3) A fenomenologia habilita o cientista social a distinguir os múltiplos níveis da realidade [...].

Como uma alternativa para a compreensão dessa realidade, Van Manen (1990) considera quatro elementos que formam o mundo vivido: a) espaço vivido (espaciabilidade): espaço sentido pelo qual a vivência gera sensações e isso leva as pessoas a vivenciarem de forma diferente o espaço, atribuindo significados às suas experiências; b) corpo vivido (corporabilidade): refere-se ao fato fenomenológico que indica que nós sempre estamos completamente no mundo; c) tempo vivido (temporalidade): associado ao tempo subjetivo (*kairós*) oposto ao tempo do relógio ou tempo objetivo (*cronos*). É nosso modo temporal de estar no mundo; e d) outro vivido (relacionabilidade): relação vivida que nós mantemos com outras pessoas no espaço interpessoal, e com base nessa vivência criamos uma imagem do outro.

A partir desses elementos fenomenológicos, tem-se a substituição das construções explicativas pela descrição do que se passa efetivamente do ponto de vista daquele que vive a situação concreta (GOLDENBERG, 2004), uma vez que a fenomenologia refuta a dicotomia sujeito-objeto ao compreender que a realidade de um objeto somente é percebida pelo significado dado à experiência individual (CRESWELL, 2014). O pesquisador, então, coleta dados de pessoas que experienciaram o fenômeno e desenvolve uma descrição de sua essência (o que e como) a partir da experiência de todos os consultados (CRESWELL, 2014). Para tanto, o investigador assume a atitude de ‘espectador desinteressado’ para libertar-se das opiniões preconcebidas, de modo que ele não se envolva pela banalidade e consiga intuir por que um

fato é aquilo e não outra coisa (CERBONE, 2013; REALE; ANTISERI, 1991).

Sendo assim, a fenomenologia, como posicionamento epistemológico centrado no sujeito doador de sentido ao mundo (BOAVA; MACÊDO, 2010), nos guiou nas opções metodológicas que pudessem abarcar as quatro dimensões do ‘mundo vivido’ para alcançar a essência dos dilemas morais, ultrapassando suas aparências imediatas e estudando o mundo real da gestão pública de riscos e desastres, no qual o sujeito se situa com suas angústias e preocupações (GOLDENBERG, 2004).

Contudo, como um dos desafios da fenomenologia, Creswell (2014) lembra que os participantes da pesquisa devem ser cuidadosamente escolhidos, uma vez que precisam, de fato, ter experienciado o fenômeno em questão. Esse alerta nos fez refletir profundamente sobre quais caminhos metodológicos seguir na tentativa de alcançar um fenômeno que, por diversas vezes, pode ser delicado e difícil de abordar. Essa tarefa foi melhor compreendida depois que realizamos a fase exploratória da pesquisa de campo, tornando então possível uma melhor compreensão de como deveria se dar a caracterização da pesquisa de campo.

5.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

*Interview because I am interested in other people's stories.
Seidman, 2006.*

A pesquisa empírica é aqui caracterizada quanto à sua natureza, aos seus objetivos, à escolha dos sujeitos de estudo e às técnicas de coleta e análise de dados, considerando o fenômeno de pesquisa e as reflexões teóricas realizadas. Antes, entretanto, cabe relembrar algumas definições principais da tese sistematizadas na Figura 9.

Figura 9 – Fenômeno, sujeitos e campo de pesquisa

Fenômeno de estudo	• Dilemas morais
Sujeitos de estudo	• Gestores públicos de riscos e desastres
Campo de pesquisa	• Gestão de riscos e desastres e organizações de defesa civil em Santa Catarina

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A partir das leituras realizadas sobre dilemas morais na gestão pública, identificamos um estudo teórico-empírico em particular que forneceu *insights* para a construção de nossa própria pesquisa de campo. No artigo ‘*How Public Managers View Their Environment: Balancing*

Organizational Demands, Political Realities, and Personal Values’ realizado no *Defense Department* nos Estados Unidos, Gortner (1991) percebeu que, para o estudo dos dilemas morais, é essencial aprofundar a compreensão do contexto das atitudes e comportamentos dos gestores em um ambiente real, com seus próprios encontros, papéis, relações, significados, e como visto por aqueles que experimentam os dilemas. Essa colocação, em associação às demais atividades exploratórias por nós realizadas, nos levou a adotar uma abordagem metodológica que auxiliasse a descrever a complexidade dos dilemas morais, analisar a interação entre seus elementos e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento de particularidades do comportamento dos indivíduos ao vivenciá-los (RICHARDSON, 1999).

Para tanto, optamos por uma abordagem predominantemente qualitativa, que envolveu a utilização de observação não-participante, entrevistas em profundidade e uma sessão de discussão em grupo. Algumas características representativas dessa abordagem e que podem ser identificadas na operacionalização da pesquisa (CRESWELL, 2010; 2014) são: a) pesquisador como principal instrumento de coleta e análise dos dados, com longo período em campo; b) desenvolvimento da pesquisa em campo empírico (junto aos sujeitos investigados); c) resultado rico em detalhes e altamente descritivo (porém aqui não nos limitamos a somente descrever o fenômeno, mas a compreendê-lo); e d) os participantes da pesquisa são poucos e selecionados, de forma intencional, porém possuem um significado extremamente relevante na coleta de dados dado que vivenciaram situações de gestão de emergências.

Como técnica de pesquisa secundária e complementar para a coleta de dados, aplicamos também um questionário com perguntas abertas e fechadas. O questionário – Teste de Competência Moral – foi utilizado especificamente para o estudo da competência moral como um dos elementos que podem auxiliar a lidar com os dilemas morais. Sua utilização teve como intuito generalizar resultados sobre a competência moral, de forma a complementar os dados coletados por meio de entrevistas em profundidade.

Nesse sentido e seguindo a caracterização de Creswell e Clark (2013, p. 69), os elementos qualitativos e quantitativos têm um nível de interação ‘independente’, uma vez que “são implementados de forma que sejam independentes um do outro – ou seja, os dois elementos são distintos e o pesquisador mantém separadas as questões de pesquisa quantitativas e qualitativas, a coleta de dados e a análise de dados”. Nesta pesquisa, o elemento quantitativo auxilia no entendimento e interpretações da etapa qualitativa, cujas técnicas de coleta de dados têm mais ênfase e predominância na análise. Dada essa abordagem, Creswell e Clark (2013, p. 106-107) descreveriam a natureza da pesquisa com a notação ‘QUALI(+quan)’, tendo em vista

que a integração dos elementos somente ocorre na fase de interpretação e conclusões das análises.

O Quadro 9, a seguir, apresenta um resumo da caracterização metodológica descrita até aqui.

Quadro 9 – Classificação geral da pesquisa

Quanto à natureza (abordagem)	Quanto aos objetivos (tipo)	Quanto à estratégia	Quanto às técnicas de coleta de dados	Quanto ao método de análise de dados
QUALI (+quan)	Descritiva e Explicativa	Experiência de vida	<ul style="list-style-type: none"> • Observação não-participante • Entrevista em profundidade • Discussão em grupo 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de Análise
			<ul style="list-style-type: none"> • Questionário 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de frequência e testes estatísticos (MCT)

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Ainda considerando os objetivos específicos do trabalho, a pesquisa pôde ser caracterizada como descritiva e explicativa/compreensiva. Para representar o enquadramento em cada um desses tipos, o Quadro 10 mostra a relação dos objetivos específicos do trabalho com o tipo de pesquisa dominante em cada um deles.

Quadro 10 – Classificação da pesquisa quanto aos seus objetivos específicos

Pesquisa Descritiva	Pesquisa Explicativa/Compreensiva
<i>Objetivo específico 'a'</i> : Propor um conceito de dilema moral para uso neste trabalho, a partir do debate teórico sobre o tema nas áreas da Filosofia, Sociologia e Administração Pública.	<i>Objetivo específico 'c'</i> : Propor um arcabouço teórico-analítico para análise dos dilemas morais na gestão pública a partir do diálogo entre as teorias do desenvolvimento/raciocínio moral e a abordagem da racionalidade nas organizações.
<i>Objetivo específico 'b'</i> : Identificar dilemas morais vivenciados em casos ocorridos durante alguns dos principais desastres recentes de Santa Catarina e nas ações de gestão pública de riscos e desastres.	<i>Objetivo específico 'd'</i> : Identificar os movimentos, forças e influências que existem na 'dinâmica de relação' entre os dilemas morais e os gestores públicos e que repercutem no processo de deliberação ética.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A pesquisa do tipo descritiva tem como finalidade principal a descrição das características de determinado fenômeno em detalhe ou o estabelecimento de relações entre variáveis (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1987). Nesse sentido, buscamos acessar o debate teórico nacional e internacional sobre dilemas morais e construir nossa proposta de conceito de dilema moral (objetivo específico 'a') para que, a partir dele, fosse possível identificar e categorizar os dilemas morais do campo em estudo (objetivo específico 'b'). Esses

dois objetivos predominantemente descritivos serviram de base para que os objetivos caracterizados como explicativos pudessem ser alcançados.

Já a pesquisa explicativa, de acordo com Given (2008), a aprofundar o conhecimento da realidade, pois tenta compreender – e não somente descrever – a razão e as relações de causa e efeito dos fenômenos. Sendo caracterizado como um objetivo do tipo explicativo, a construção do arcabouço teórico-analítico (objetivo específico ‘c’) foi fundamentada no conceito de dilema moral obtido por meio do objetivo específico ‘a’ e na proposta de que esse arcabouço trouxesse as dimensões e elementos necessários para explicar, do ponto de vista das abordagens teóricas utilizadas, a dinâmica de relação entre os dilemas morais e o gestor público (objetivo específico ‘d’). Assim, por meio do objetivo específico ‘c’, buscamos o desenvolvimento de uma capacidade analítica para explicar o fenômeno. Tais objetivos também se enquadram no tipo explicativo/compreensivo por terem sua operacionalização inspirada no método da redução sociológica e, dessa forma, buscar a compreensão dos dilemas dentro da realidade da gestão pública brasileira. Todavia, isso não nos limitou a olhar nosso país isoladamente, mas fez também com que buscássemos uma visão exterior para identificar nossas particularidades.

Considerando os sujeitos de estudo desta pesquisa – gestores de riscos e desastres – e o fenômeno em questão – dilemas morais –, a estratégia utilizada foi chamada de ‘experiência de vida’, constituindo-se em uma adaptação da chamada pesquisa histórica e/ou do método de história oral e definida assim por inspiração da postura fenomenológica. Por meio dessa estratégia, buscamos entender a trajetória dos participantes da pesquisa, suas conjunturas (pessoal, profissional e organizacional) e ações administrativas e éticas envolvidas em situações de desastres ou não (mas que se configurassem como importantes para o alcance dos objetivos propostos).

Compreendemos que perspectivas históricas permitem ao pesquisador estabelecer trajetórias e desenhos por meio dos quais é possível realizar uma concatenação entre os diferentes elementos que compõem o fenômeno em estudo, a partir das falas dos participantes. Desse modo, os relatos devem ser analisados considerando seu contexto histórico e em conformidade com condicionantes políticas, sociais, econômicas, geográficas, entre outras, para que não ocorra um possível descolamento da realidade (PIERANTI, 2008).

No campo específico da Administração e Estudos Organizacionais, autores brasileiros como Capelle, Borges e Miranda (2010), Gomes e Santana (2010), Ichikawa e Santos (2003), Perazzo e Bassi (2007) e Pieranti (2008), buscaram sensibilizar os pesquisadores a respeito da potencialidade da historiografia como ferramenta de análise organizacional e estudo da

realidade social. Esses estudos nos levaram à percepção de que a história oral nos auxiliaria a conhecer a experiência vivida pelos participantes.

Contudo, considerando que o fenômeno em estudo não é o desastre propriamente dito, mas os dilemas morais que ocorreram durante desastres, entendemos que o método da história oral seria mais amplo do que aquilo que, de fato, buscávamos e poderia fazer com que perdêssemos o foco no nosso fenômeno. Além disso, percebemos que a história oral poderia ser uma estratégia limitante considerando que também abordamos questões que não estão diretamente relacionadas a um desastre específico, mas à rotina administrativa da gestão de emergências.

Dessa maneira, como técnica de coleta de dados que fosse ao encontro da estratégia definida, seguimos as orientações de Seidman (2006) sobre o tipo de entrevista chamado pelo autor de *'in-depth, phenomenological interviewing'* e traduzido aqui como entrevista em profundidade, com base na orientação fenomenológica⁵⁵. O propósito desse tipo de entrevista não é obter respostas a perguntas nem testar hipóteses, mas buscar compreender em profundidade a experiência vivida de outras pessoas e o significado que elas fazem dessa experiência, por meio de sua história de vida (SEIDMAN, 2006). Esse método de entrevista é especialmente útil por permitir a realização de perguntas abertas por meio das quais buscamos desenvolver e explorar as respostas dos participantes para que eles reconstruíssem sua experiência em relação ao nosso tema de estudo⁵⁶.

Como técnica para auxiliar na construção prévia das entrevistas, retomamos os registros das observações não-participantes realizadas na pesquisa exploratória. Assim, baseados em May (2004), adotamos as observações realizadas como uma espécie de guia na elaboração de algumas das importantes perguntas a serem feitas aos participantes. De forma complementar, também procuramos fontes bibliográficas e documentais, como relatórios, notícias publicadas na mídia, atas de reuniões, artigos científicos e outros que nos fornecessem um conhecimento histórico sobre o campo de estudo, sobre os participantes e o contexto e realidade no qual se encontravam.

5.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO: COLETA DE DADOS

Tendo sido apresentada a caracterização da pesquisa e os pressupostos epistemológicos,

⁵⁵ Para explicar seu método, Seidman (2006) se baseia nos trabalhos de Van Manen (1990), de onde também pega emprestado o termo 'experiência vivida', e de Alfred Schutz (1967).

⁵⁶ A descrição completa da operacionalização do método é apresentada na seção específica sobre coleta de dados.

descreveremos agora como se deu sua operacionalização. Para organizar essa etapa da pesquisa de campo de forma metodológica, seguimos os passos indicados por Berg (2001):

- 1. Identificar uma ideia ou pergunta de pesquisa:** Definir o objetivo ou a pergunta que se busca responder por meio do estudo, conforme apresentado na introdução desta tese.
- 2. Conduzir uma revisão de literatura sobre o tema:** A partir da ideia principal do estudo, realizamos uma revisão sistemática de literatura para estudar o estado do conhecimento de artigos científicos publicados em alguns dos mais bem-conceituados *journals* de Administração sobre os dilemas morais na gestão pública.
- 3. Refinar a ideia de pesquisa e questões condutoras:** A etapa anterior possibilitou que refinássemos a problemática definida no passo 1 e determinássemos os objetivos específicos de pesquisa, apresentados no capítulo 1.
- 4. Realizar uma pesquisa de campo exploratória:** Uma pesquisa exploratória com observação não-participante foi realizada diretamente no campo de pesquisa, que teve como organização apoiadora a Defesa Civil.
- 5. Identificar as temáticas para entrevistas:** Baseados no fenômeno dos dilemas morais, nos objetivos da pesquisa, bem como nas observações realizadas na fase exploratória da pesquisa, criamos categorias temáticas para as entrevistas.
- 6. Identificar as fontes de dados primários e secundários:** Em posse das temáticas da etapa anterior, pôde-se relacionar os sujeitos pesquisados, ou seja, aqueles que experienciaram dilemas morais em situações concretas, bem como identificar os dados secundários (websites, relatórios e notícias) para a reconstrução do contexto no qual os entrevistados estiveram envolvidos.
- 7. Elaboração de um guia-geral de entrevista:** Corrêa (1978) ressalta que, para a história oral, é completamente contraindicado o uso de questionário, pois limita o entrevistador e o entrevistado. No entanto, o autor esclarece que o uso de um guia de entrevista é recomendado. A construção do guia foi facilitada, devido ao mais amplo conhecimento do campo teórico e empírico sobre a gestão pública de riscos e desastres.

O resultado dos passos 1, 2 e 3 já foram apresentados na introdução desta tese, por se tratarem de etapas fundamentais para a construção inicial da pesquisa e do arcabouço teórico-analítico. Nas seções seguintes serão apresentados, detalhadamente, os passos 4, 5, 6 e 7.

5.3.1 Pesquisa exploratória e observações realizadas

A pesquisa exploratória auxilia o pesquisador a explorar o terreno (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005) e este foi o objetivo ao iniciar esta fase. Já havíamos previamente

definido o fenômeno e o campo de estudo, sendo que este último também surgiu a partir de uma exploração na literatura sobre dilemas morais, na qual autores indicaram situações de crise como objeto de estudo dos dilemas morais. Tendo essas definições, vimos como indispensável uma aproximação inicial do campo de estudo – a gestão pública de riscos e desastres em Santa Catarina – que teve como organização apoiadora a Defesa Civil de Santa Catarina⁵⁷.

O registro das observações foi realizado em um diário de campo e transcrito para documento eletrônico, garantindo que tais dados não fossem extraviados e pudessem ser consultados sempre que necessário. Inicialmente, não houve um roteiro pré-definido de observação, pois optamos por ir a campo sem categorias prévias, permitindo, assim, a abertura para o inesperado e desconhecido. Essa opção possibilitou “[o surgimento de] pistas de reflexão, alargar e precisar os horizontes de leitura, tomar consciência das dimensões e dos aspectos de um dado problema, nos quais o investigador não teria decerto pensado espontaneamente” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005, p. 77).

Sendo assim, nos primeiros momentos qualquer detalhe observado e informação recebida era registrada no diário de campo para, depois, serem realizadas as reflexões. Decorridos alguns meses, nossa postura de observação foi mais focada à identificação de situações de gestão de riscos e desastres que pudessem trazer indícios de dilemas morais e foi possível, então, elaborar um guia de observação⁵⁸ que também ajudasse a sistematizar os registros no diário de campo. A construção do guia foi facilitada devido ao conhecimento mais amplo, naquele momento, do campo teórico e empírico sobre a gestão pública de riscos e desastres e, também, por já termos conseguido realizar leituras sobre dilemas morais e refletir sobre os aprendizados a partir de casos reais de desastres relatados durante a fase exploratória.

O retorno aos registros, após finalizada a parte exploratória, associado às leituras desenvolvidas, possibilitou refinar a problemática, desenvolver o enfoque teórico-analítico da pesquisa e identificar como seria realizada a coleta de dados. Sendo assim, inserimos duas ‘fontes de indícios empíricos’ dos dilemas: os depoimentos coletados nas entrevistas em profundidade baseados em a) eventos de desastres em Santa Catarina e b) em situações de gestão de riscos e desastres. Por fim, ressaltamos que as observações e registros da fase

⁵⁷ Por meio da Lei Complementar Nº 741, de 12 de Junho de 2019, a Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina (SDC) foi transformada em Defesa Civil, passando a estar diretamente ligada ao gabinete do Governador do Estado. Assim, embora com *status* de Secretaria de Estado, o gestor principal é chamado de Chefe da Defesa Civil (SANTA CATARINA, 2019). Quando a pesquisa exploratória foi realizada, a Defesa Civil ainda se chamava Secretaria de Estado da Defesa Civil.

⁵⁸ Disponível no Apêndice C deste trabalho.

exploratória foram aproveitados na pesquisa propriamente dita (análise e discussão), pois contêm informações que auxiliam no alcance dos objetivos propostos⁵⁹.

5.3.2 Entrevista em profundidade

A entrevista em profundidade, baseada na história oral, requer um conhecimento prévio sobre suas possibilidades de aplicação e reflexão sobre seu uso. Como alerta Alberti (2005, p. 29), “não é simplesmente sair com um gravador em punho, algumas perguntas na cabeça, e entrevistar aqueles que cruzam nosso caminho dispostos a falar um pouco de suas vidas”. Assim, nesta seção apresentamos algumas de suas características e como a entrevista foi utilizada nesta pesquisa.

A principal característica da entrevista fenomenológica em profundidade – a qual adotamos, porém com adaptações – envolve a realização de uma série de três entrevistas separadas com cada participante. Segundo Seidman (2006, p. 17, tradução nossa), “o comportamento das pessoas se torna significativo e compreensível quando colocado no contexto de suas próprias vidas e das vidas daqueles ao seu redor”. Assim, suas dimensões de experiência vivida podem ser exploradas, tal como definido por Van Manen (1990).

Dentro do método de Seidman (2006), a primeira entrevista estabelece o contexto da experiência do participante; a segunda permite ao participante reconstruir os detalhes de sua experiência dentro do contexto em que ocorre; por fim, a terceira incentiva o participante a refletir sobre o significado de sua própria experiência. Cada uma dessas entrevistas, dentro da proposta do autor, deveria ocorrer em dias distintos para que houvesse tempo de reflexão, compreensão e aprofundamento.

Contudo, tendo em vista que os participantes de nossa pesquisa compreendem os gestores de emergências, cujo tempo e disponibilidade, na maioria das vezes, são inteiramente comprometidos com a atividade profissional e as crises imprevisíveis que estão constantemente ocorrendo, realizamos só uma entrevista com cada um deles, mas dividida em três momentos distintos, adaptando assim a proposta de Seidman (2006).

Sendo tal entrevista em profundidade fundamentada no método histórico, tivemos que definir se o foco seria baseado no tipo ‘história oral temática’ ou ‘história oral de vida’. A primeira tem como prioridade a participação do entrevistado no tema escolhido, isto é, seu testemunho sobre algum tema específico. Já a segunda tem como centro o próprio indivíduo na

⁵⁹ O relato completo da fase exploratória é apresentado no Apêndice D.

história, incluindo sua trajetória desde a infância até o momento que fala, geralmente a partir de entrevistas livres (ALBERTI, 2005; MEIHY, 2002).

Nesse sentido, optamos pelo tipo temático, por tratarmos sobre relatos de um tema específico dentro da história de vida do pesquisado, ou seja, sua vivência e relação com o tema da gestão de riscos e desastres. Alberti (2005) e Corrêa (1978) esclarecem que, em geral, a escolha de entrevista temática é adequada para o caso de temas que têm estatuto relativamente definido na trajetória de vida dos depoentes: o tema é ‘extraído’ da trajetória de vida mais ampla e torna-se foco das entrevistas. Logo, o tipo de entrevista que nos interessou foi aquele que possibilitou obter informações de vivências e experiências de pessoas que participaram de fatos históricos e de gestão relacionados à atuação da Defesa Civil em Santa Catarina.

5.3.2.1 *Temáticas para as entrevistas e seleção dos participantes*

Baseados no fenômeno e nos sujeitos de estudo, nos objetivos definidos, bem como nas observações realizadas na fase exploratória da pesquisa, definimos temáticas para as entrevistas (Quadro 11), divididas em duas categorias chamadas 1) eventos de desastres e 2) situações de gestão de riscos e desastres. Essas temáticas nos auxiliaram a não perder o foco na condução da entrevista, pesquisar previamente assuntos que poderiam ser abordados com os entrevistados, além de servir como critério na seleção dos participantes.

Quadro 11 – Temáticas para as entrevistas

Eventos de Desastres	Gestão de Riscos e Desastres
<ul style="list-style-type: none"> • Furacão Catarina (2004) • ‘Tragédia’ do Vale do Itajaí: deslizamento e inundações (2008) • Tornado em Xanxerê (2015) 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição de itens de assistência humanitária • Estrutura organizacional e legal da gestão pública (hierarquia, flexibilidade, autonomia e discricionariedade) • Gerenciamento de abrigos públicos/comunitários • Gerenciamento de alertas e comunicação • Gerenciamento de doações • Resgate, evacuação e risco profissional

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Os eventos de desastre foram definidos a partir de um resgate histórico de tragédias de Santa Catarina, sendo escolhidos quatro por seis razões principais: 1) para garantir que os participantes nos eventos ainda tenham algum vínculo e memórias sobre sua atuação (ALBERTI, 2005); 2) devido ao fato de os principais documentos sobre os desastres recentes serem referentes a esse período temporal, principalmente entre 1995-2014 (BANCO MUNDIAL, 2016); 3) em razão da quantidade expressiva de danos e prejuízos de eventos

relatados nesse período e, especificamente, nesses desastres (BANCO MUNDIAL, 2016); 4) por representar um período no qual a Defesa Civil de Santa Catarina passou por fases administrativas e organizacionais distintas; 5) por serem os eventos que tiveram mais veiculação da mídia e elaboração de trabalhos acadêmicos sobre eles, possibilitando assim maior acesso a um conjunto diversificado de informações; e 6) para garantir que os entrevistados tivessem relativa experiência e tempo de atuação com defesa civil, isto é, não fossem profissionais recentes na área⁶⁰.

Já as situações inseridas na categoria ‘gestão de riscos e desastres’ foram listadas tendo como inspiração a definição de ‘fato administrativo’⁶¹ de Ramos (1983, p. 7) e representam circunstâncias ou processos, não necessariamente formais ou explícitos, que envolvem “atividades humanas associadas” possíveis de ocorrer no contexto da gestão de riscos e desastres. Tais situações foram identificadas a partir da literatura de ética e desastres e por meio das observações e conversas informais realizadas durante a fase exploratória e que nos chamaram a atenção, de forma especial, por parecer que apresentaram processos decisórios difíceis que poderiam ter relação com dilemas morais.

Considerando as duas temáticas, definimos como critérios de inclusão que os participantes das entrevistas deveriam ser: a) atores públicos que estiveram diretamente envolvidos com o processo decisório em, pelo menos, um dos eventos de desastres selecionados; e b) gestores e ex-gestores que fazem ou que fizeram parte da gestão de riscos e desastres em Santa Catarina (não necessariamente diretamente vinculados à Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC), organização apoiadora da pesquisa, mas que fizessem parte da estrutura de Defesa Civil no estado de Santa Catarina).

A condução temática da entrevista não precisava estar restrita, necessariamente, ao evento de desastre do qual o entrevistado participou. Esses critérios serviram, acima de tudo, como forma de seleção dos participantes, mas não foram limitadores aos assuntos tratados, uma vez que os entrevistados podiam trazer outros eventos ou situações que participaram e nós não tínhamos conhecimento. Assim, ressaltamos que não somente os desastres listados no Quadro

⁶⁰ O documento “Santa Catarina: a Gestão de Riscos de Desastres no contexto do Planejamento Estratégico para o aumento da resiliência a perigos naturais” destaca como os principais eventos de maior magnitude que atingiram o estado, entre os anos de 1995-2014: Furacão Catarina em 2004; deslizamentos e inundações de 2008; inundações no Vale do Itajaí em 2011; inundação de 2014 no Vale do Itapocu; e tempestades elétricas e granizo no Oeste e na Serra em 2014 (BANCO MUNDIAL, 2016). Os eventos de 2011 e 2014 não foram incluídos diretamente na pesquisa, uma vez que não atendem aos demais critérios de inclusão.

⁶¹ “[...] um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente definidos” (RAMOS, 1983, p. 7).

11 aparecem na discussão da coleta de dados, mas também outros casos – geralmente de menor intensidade –, que também apresentaram questões éticas relevantes para esta pesquisa.

Quanto à seleção dos entrevistados – sendo o termo ‘seleção’ empregado propositalmente em vez de ‘amostragem’ (GASKELL, 2002) –, Alberti (2005) sugere que a decisão sobre o número de selecionados seja mais qualitativa do que quantitativa. Entretanto, a quantidade deve ser considerada para que seja possível articular os depoimentos entre si e, dessa articulação, chegar a inferências sobre o fenômeno de pesquisa. Ademais, para a realização de entrevistas com resgate histórico em profundidade, o pesquisador deve escolher determinadas pessoas consideradas ‘únicas’ uma vez que somente elas possuem vivência suficiente para lhe dar as respostas desejadas (CORRÊA, 1978). Gaskell (2002) também defende que, em pesquisa qualitativa, a seleção dos entrevistados vai além de uma definição de amostra por envolver o uso da imaginação social científica dos pesquisadores para a definição de critérios de seleção.

Dessa forma, a seleção dos entrevistados foi uma importante etapa que contou com o auxílio de diversas fontes de informações, tais como indicações de membros da Defesa Civil, nomes extraídos de relatórios e notícias da mídia e contatos pessoais⁶². As indicações e a seleção das pessoas que foram convidadas a participar da pesquisa, na condição de entrevistados, ocorreu respeitando as duas temáticas de entrevistas, bem como os critérios de inclusão de participação. Assim, garantimos obter participantes que pudessem dar depoimentos que abordassem, no mínimo, um ‘evento de desastre’ e uma situação elencada como ‘gestão de risco e desastre’.

5.3.2.2 *Preparação e realização das entrevistas*

Antes da realização da entrevista, o pesquisador precisa conhecer a vida pregressa do entrevistado para justificar sua participação e sua posição diante do acontecimento em estudo (ALBERTI, 2005; CORRÊA, 1978). Assim sendo, dados secundários disponíveis publicamente em *websites*, relatórios e notícias foram extremamente importantes para a reconstrução do contexto no qual os entrevistados estiveram envolvidos.

Quanto ao papel do pesquisador-entrevistador, no tipo de entrevista adotado, ele precisa fazer aparecer em cada entrevistado aspectos como: a cronologia dos acontecimentos; o auto confessor que justifique seus atos perante o futuro e revele fatos ignorados; e o autoanalista que

⁶² Durante o período escolar (ensino fundamental e ensino médio), a pesquisadora estudou no Colégio Militar de Florianópolis, vinculado ao Governo do Estado de Santa Catarina, o que possibilitou o contato com diversos profissionais que estão ou estiveram em cargos relacionados à gestão de desastres.

analise seus próprios atos e os atos de seus contemporâneos (CORRÊA, 1978).

Em relação ao guia para a entrevista, Corrêa (1978) ressalta que, para a história oral, é completamente contraindicado o uso de questionário, pois limita o entrevistador e o entrevistado. No entanto, o autor esclarece que o uso de um guia de entrevista é recomendado. Sendo assim e considerando nossa opção por adotar, ainda que de forma adaptada, a metodologia de Seidman (2006) de entrevista em três tempos, elaboramos um guia-geral para condução das entrevistas (Figura 10).

O guia-geral é dividido em três seções: 1) biografia; 2) relato de casos; e 3) reflexões. Na primeira seção buscamos confirmar as informações biográficas que já tínhamos do entrevistado – obtidas por meio da pesquisa bibliográfica e documental –, acrescentar novas informações e compreender suas motivações e relações com a gestão de riscos e desastres. O segundo momento está relacionado com os eventos de desastres e gestão de riscos e desastres nos quais o participante esteve envolvido. As perguntas são mais temáticas e relacionadas ao histórico profissional do participante, instigando-o a relatar exemplos segundo os quais fosse possível identificar questões éticas. Por fim, na terceira seção ocorre o momento de reflexão da experiência de vida pessoal e profissional do entrevistado, buscando reconhecer seus aprendizados, resquícios emocionais e reflexões também em nível organizacional.

Figura 10 – Guia-geral para condução das entrevistas



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A partir desse guia-geral, elaboramos um roteiro com possíveis perguntas a serem feitas aos entrevistados, considerando as três etapas de Seidman (2006), os eventos de desastres e as situações de gestão de riscos e desastres. Esse guia está disponível no Apêndice E.

Ademais, Alberti (2005) chama a atenção para a necessidade de se estabelecer também um roteiro individual ou uma parte específica para cada entrevistado, tendo em vista sua

biografia e características específicas. Sendo assim, acrescentamos as informações específicas de cada entrevistado, como a sua biografia e uma cronologia dos acontecimentos ocorridos no período que ele esteve envolvido com o campo de estudo (CORRÊA, 1978), isto é, o seu período de atuação junto à Defesa Civil e, de forma mais particular, sua atuação durante o principal ou os principais desastres em que esteve envolvido e/ou a gestão de riscos e desastres. Dessa forma, o roteiro com sugestões de questões foi ajustado à realidade de cada um dos entrevistados.

Por fim, chegamos a um total de 18 entrevistas realizadas no estado de Santa Catarina, no período de 16 de março a 2 de agosto de 2018, com 24 horas e 15 minutos de gravações transcritas na íntegra. As entrevistas, em sua maioria, foram realizadas no próprio ambiente de trabalho dos participantes, o que demandou que algumas viagens para municípios catarinenses fossem realizadas. A duração média das entrevistas foi de 1h e 20 minutos, sendo a mais curta de 45 minutos e a mais longa com 2 horas de duração. Muitos entrevistados se emocionaram ao longo do relato de suas experiências com os desastres, o que acabou por tornar algumas entrevistas mais demoradas.

Com vistas a garantir a integridade dos participantes e atender aos preceitos do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, os entrevistados não foram identificados nominalmente⁶³, mas por meio de códigos formados pela letra 'E' de entrevistado e seguido de um número de identificação que vai de 1 a 18. Dessa forma, os participantes das entrevistas são mencionados como E1, E2, E3 e assim por diante.

Para que não seja possível uma direta associação entre o código do entrevistado e seu cargo e/ou perfil, apresentamos aqui somente uma listagem geral dos entrevistados⁶⁴ com o principal cargo que ocupa ou ocupou, no âmbito estadual ou municipal, que tivesse responsabilidade direta ou indireta pela gestão de riscos e desastres em Santa Catarina.

- Assistente Social de município do Vale do Itajaí (SC) (1 entrevistado)
- Bombeiro Militar de município do Vale do Itajaí (SC) (1 entrevistado)
- Comandante do Corpo de Bombeiros de município de Santa Catarina (1 entrevistado)
- Coordenador Regional da Defesa Civil de Santa Catarina (3 entrevistados)
- Diretor da Defesa Civil de Santa Catarina (4 entrevistados)

⁶³ Apesar disso, a maioria deles concordou com a identificação nominal, caso fosse relevante para a pesquisa. Cabe ressaltar que, propositalmente, optamos por não criar nomes fictícios aos participantes da pesquisa para que não houvesse qualquer constrangimento no caso de uso de um nome corresponder realmente a algum gestor do estado de Santa Catarina, vinculado ao trabalho da Defesa Civil, mas que não tínhamos conhecimento sobre a existência.

⁶⁴ Todos os cargos foram descritos como sendo do gênero masculino, por ele incluir a maioria entre os entrevistados. Essa foi mais uma estratégia para resguardar o anonimato dos entrevistados.

- Diretor de Defesa Civil de município do Vale do Itajaí (SC) (1 entrevistado)
- Ex-Comandante do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (1 entrevistado)
- Ex-Prefeito de município do Vale do Itajaí (SC) (1 entrevistado)
- Gerente da Defesa Civil de Santa Catarina (3 entrevistados)
- Policial Militar da Polícia Ambiental de Santa Catarina (1 entrevistado)
- Secretário de Assistência Social de município do Vale do Itajaí (SC) (1 entrevistado)

Dentre esse grupo de 18 pessoas, sete são civis e 11 são classificados como ‘militar’ por pertencerem originalmente a uma corporação militar de Santa Catarina, embora estivessem ou já tivessem estado vinculados a uma organização pública de defesa civil em Santa Catarina. Em relação ao sexo dos entrevistados, 14 participantes são homens e quatro são mulheres.

5.3.3 Discussão em grupo: debate de questões éticas

Em meados de junho de 2018, quando as entrevistas já estavam em sua fase final, recebemos o convite para apresentar o tema de estudo da tese para um grupo de alunos da disciplina ‘Administração e Mobilização Comunitária’ do Curso Técnico em Defesa Civil do Instituto Federal Catarinense – Campus Camboriú (IFC-Camboriú)⁶⁵.

Inicialmente, a proposta seria ‘palestrar’ aos alunos do curso sobre dilemas morais na gestão de riscos e desastres. Contudo, ao tomar conhecimento sobre o perfil dos alunos – muitos já trabalhavam com defesa civil ou em áreas similares –, bem como do interesse da professora da disciplina em realizar um debate ampliado sobre o assunto, aproveitamos a oportunidade para discutir questões éticas dos desastres já evidenciadas no referencial teórico da tese e fatos dos desastres catarinenses que estavam sendo manifestados nas entrevistas com gestores.

Sendo assim, os objetivos definidos para esta atividade foram: a) discutir os possíveis dilemas morais já vivenciados pelos participantes ou que acreditam ser possíveis de acontecer em situações de desastre; b) compreender como o profissional vivencia e enfrenta os dilemas morais, considerando sua formação pessoal e profissional, as especificidades dos eventos de desastres e a gestão pública e cultura brasileira (possibilidades e limitações); e c) discutir como a formação ética pode contribuir para melhores práticas na atuação em desastres. Por meio desses objetivos da atividade, pretendíamos confirmar se nossas percepções sobre os casos relatados pelos gestores estavam corretas.

⁶⁵ Registramos, aqui, o agradecimento à Professora Cleonice Maria Beppler, do IFC-Camboriú, pela valiosa oportunidade.

Para alcançar esses objetivos, a programação desenvolvida foi: 1) exposição oral sobre o tema ‘ética e desastres’ e ‘dilemas morais’; 2) apresentação de considerações exploratórias sobre resultados parciais da pesquisa de campo (entrevistas que já haviam sido realizadas) como forma de trazer elementos para aquecer o debate; e, por fim, 3) discussão em grupo com questões relacionadas aos objetivos da atividade (debate entre os participantes).

A discussão em grupo ocorreu no dia 28 de junho de 2018, nas dependências do IFC-Camboriú, com a presença de 20 pessoas. Cada aluno presente recebeu um documento com questões para reflexão e debate (Apêndice H), como forma de estimular a participação. Foi solicitada a gravação do áudio, sendo autorizada mediante a não divulgação dos nomes dos presentes.

Os alunos participaram ativamente desde o início da exposição sobre o tema. Dessa forma, não houve um momento final de discussão, uma vez que ela se deu ao longo de 2 horas, de forma conduzida e moderada. À medida que se apresentavam novos tópicos sobre o tema, os alunos contribuíam com suas opiniões, conhecimentos técnicos e vivências pessoais e profissionais. Com a importante discussão gerada e a riqueza dos dados obtidos, pudemos ter uma noção ampliada sobre a gestão de riscos e desastres e esclarecer algumas dúvidas sobre situações relatadas nas entrevistas, principalmente técnicas, sempre de forma anônima.

5.3.4 Teste de Competência Moral

O Teste de Competência Moral possibilita verificar o grau em que um participante permite que o seu comportamento e julgamento sejam determinados por preocupações ou princípios morais e não pela opinião de terceiros ou outros fatores (BATAGLIA, 2010). Dessa forma, “quando apresentamos um dilema ao sujeito e ele argumenta ou reconhece argumentos a favor de sua própria opinião, evidencia-se a atitude mental que implica suas crenças, valores e conceitos” (BATAGLIA; MORAIS; LEPRE, 2010, p. 29-30). Além disso, a ferramenta deve fornecer medidas das atitudes dos participantes em relação aos estágios kohlberguianos de julgamento moral (LIND, 2000).

São dois dilemas morais que originalmente compõem o MCT: o primeiro sobre como um trabalhador lida com a violação de uma lei e, o segundo, sobre um médico que é confrontado com a decisão de facilitar ou não a morte de uma mulher que tem uma doença terminal e deseja morrer. Em cada um dos casos, o personagem principal do dilema moral toma uma decisão e o respondente – participante – é solicitado, inicialmente, a avaliar a decisão do protagonista. Assim, quem toma a decisão em relação ao dilema e age é seu personagem principal, e não o

respondente, cabendo a ele concordar com ela ou não (BATAGLIA, 2010).

Dessa forma, o MCT propõe uma difícil tarefa moral ao participante: o reconhecimento da qualidade de argumentos que são contrários à sua opinião, ou seja, contra-argumentos. Na sequência, o participante deve classificar os argumentos a favor e contra essa decisão em uma escala de ‘eu rejeito fortemente (-4)’ para ‘eu aceito fortemente (+4)’. Os dois conjuntos de argumentos (prós e contras) são compatíveis para representar as mesmas qualidades ou níveis de raciocínio moral, embora com implicações opostas, e argumentos elaborados para representarem cada um dos seis estágios de desenvolvimento moral de Kohlberg (BATAGLIA, 2010; LIND, 2000).

O ideal moral em que se baseia o teste pode ser justificado de forma universal e, portanto, Lind (2000) acredita ser o instrumento aceitável na maioria das culturas. Atualmente, o MCT tem estudos de adaptação para 27 línguas (BATAGLIA, 2010). Para que fosse possível sua tradução e adaptação ao contexto brasileiro, Georg Lind e Patrícia Bataglia (pesquisadora responsável pela sua tradução e validação no Brasil) inseriram um novo caso, o dilema do juiz diante de uma situação de atentado cujo suspeito recusa-se a falar. Com a integração desse novo dilema, o instrumento passou-se a chamar MCTxt (MCT estendido)⁶⁶ e contar com três dilemas morais – apresentados no Quadro 12 (BATAGLIA, 2010; LIND, 2008).

⁶⁶ Em relação à certificação de validade do teste, Lind (2000) informa que os argumentos apresentados para os dilemas foram submetidos a avaliação de especialistas e, em seguida, testados empiricamente de acordo com os critérios descritos na íntegra em seus textos sobre o instrumento. Para mais informações, ver: (1) LIND, G. The meaning and measurement of moral competence revisited - A dual-aspect model. In: FASKO, D.; WILLIS, W. (Ed.). **Contemporary philosophical and psychological perspectives on moral development and education**. Cresskill. NJ: Hampton Press, 2008, p. 185-220. (2) BATAGLIA, P. U. R. A Validação do Teste de Juízo Moral (MJT) para Diferentes Culturas: o caso brasileiro. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 83-91, 2010.

Quadro 12 – Dilemas morais do MCT

DILEMA DOS OPERÁRIOS: Devido a existência de demissões aparentemente infundadas, alguns operários de fábrica suspeitam que a chefia esteja ouvindo as conversas dos empregados através de um microfone oculto, e usando tais informações contra os empregados. A chefia oficialmente nega essas acusações enfaticamente. O sindicato declara que só tomará providências contra a companhia quando forem encontradas provas que confirmem as suspeitas. Sendo assim, dois operários decidem arrombar o escritório administrativo e roubam uma transcrição de uma gravação que prova a alegação de espionagem por parte da chefia.

DILEMA DO MÉDICO: Havia uma mulher com câncer e não existia esperança alguma de salvá-la. Ela estava sofrendo de dores terríveis e tão fraca que uma dose maior de um analgésico como morfina, por exemplo, a mataria. Durante um período de temporária melhora, ela implorou ao médico que lhe desse morfina suficiente para matá-la. Ela disse que não poderia suportar a dor muito tempo mais e que estaria morta em poucas semanas de qualquer modo. O médico atendeu seu desejo.

DILEMA DO JUÍZ: O serviço secreto de um país europeu tem evidências de que um grupo terrorista está planejando um ataque de bomba a um trem muito usado no horário de rush. O ataque está previsto para amanhã. Os terroristas pretendem matar duzentas pessoas e o grupo é conhecido por sua crueldade. O serviço secreto prendeu uma mulher que se sabe ser uma das líderes do grupo terrorista. Há evidências de que a mulher participou do plano de ataque. A polícia acredita que poderia prevenir o ataque se conseguisse que ela falasse. Eles entrevistaram a mulher por várias horas. Entretanto, ela se recusa totalmente a cooperar. O serviço secreto teme que a mulher não fale antes que seja muito tarde para prevenir o ataque. Portanto, eles pedem a permissão ao juiz responsável pela investigação para torturá-la e obrigá-la a falar. Nesse país a tortura é proibida por lei. A despeito disso, o juiz deu permissão para torturar a mulher visando prevenir o ataque e salvar a vida de várias pessoas.

Fonte: Bataglia, 2010 e Lind, 2008.

De acordo com a teoria dual do comportamento moral, o MCT produz dois conjuntos de pontuação: um para o seu aspecto cognitivo e outro para o aspecto afetivo. O escore cognitivo é o *C-score* que indexa a competência de julgamento moral dos sujeitos (LIND, 2000). Assim, “para obter um alto escore, o sujeito deve ser capaz de demonstrar por seu comportamento de julgar que aprecia a qualidade moral de um dado argumento a despeito do fato de esse argumento estar completamente em desacordo com sua opinião sobre a solução do dilema em consideração” (LIND, 2000, p. 405).

O *c-score* se baseia na análise do padrão total de respostas, e não sobre as respostas específicas de cada um dos participantes, que, isoladamente, não são significativas. Esse resultado é construído de tal forma que ele é nulo, quando os indivíduos entrevistados não diferenciam entre os argumentos (aceitam tudo que corresponde à sua própria opinião ou rejeitam tudo que apresenta uma posição contrária). Esse escore pode variar de 1 a 100, sendo classificado como muito baixo: 0-9; médio: 10-29; elevado: 30-49; e muito alto: mais de 50 pontos. Seu cálculo é realizado de forma análoga à análise multivariada da variância (MANOVA) (BATAGLIA, 2010; LIND, 2000).

Ao buscar mensurar a competência moral, sendo esse constructo visto como a coerência entre intenções morais e comportamento moral (LIND, 2000), confia-se na conduta do sujeito moralmente competente, apesar de ela não ter ocorrido na vida real (COLESANTE; BIGGS,

2003; SOUZA, 2018). Nesse sentido, Souza (2018, p. 35) questiona se “o fato de o sujeito avaliar argumentos coerentemente significa que ele irá agir de acordo com seu julgamento”, uma vez que o resultado do MCT, na verdade, revela a consistência moral do participante, ou seja,

representa em que medida a variação da resposta do participante está associada com o estágio de raciocínio moral no qual o argumento está embasado. Os sujeitos podem preferir um estágio moral baixo, e obter o mesmo escore que um sujeito que prefere os estágios mais elevados de julgamento moral. Lind parte do princípio de que o participante que avalia todos os argumentos de cada estágio moral de maneira similar tem uma maior capacidade de reconhecer a estrutura moral por trás de argumentos (SOUZA, 2018, p. 71).

Como índices para os aspectos afetivos, o MCT produz pontuações para as atitudes de uma pessoa em relação a cada um dos seis níveis de raciocínio moral que Kohlberg identificou. Uma análise dessas atitudes pode dizer, por exemplo, qual a fase de raciocínio moral que as pessoas preferem mais e qual menos, e para que tipo de dilema as pessoas preferem um raciocínio de mais alto nível e para quais dilemas acreditam que um estágio inferior seja mais adequado (LIND, 2000).

Lind (2008) destaca que o MCT foi projetado para pesquisa e avaliação de programas e grupos de pessoas, mas não para diagnóstico individual ou para avaliação de pessoas individuais (por exemplo, classificação). Dessa forma, embora não façamos um estudo comparativo de avaliação de aspectos educacionais de desenvolvimento da competência moral, aplicamos o questionário buscando identificar os escores obtidos para cada um dos dilemas (escore segmentado) e o *C-score* total de um grupo de funcionários da Defesa Civil de Santa Catarina⁶⁷, bem como para identificar os diferentes tipos de raciocínio moral kohlberguianos presentes nos resultados. Em relação a essa última possibilidade de análise, Lind (2008), baseado em Kohlberg, explica ser normal as pessoas preferirem julgamentos mais elevados (nível pós-convencional), mesmo que não compreendam a estrutura do pensamento, tendo em vista a influência de aspectos de conformidade e desejabilidade social no processo de julgar. Assim, o resultado da competência moral pode diminuir.

Além disso, inspirados no artigo de Pliscoff (2009), intitulado *Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos*, buscamos compreender como os funcionários da Defesa Civil de Santa Catarina justificam suas respostas e ações frente aos

⁶⁷ Funcionários que faziam parte da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina no mês de agosto e setembro de 2017.

dilemas morais. Para tanto, utilizamos os dados do MCTxt para colaborar na discussão dos pressupostos de pesquisa de que ‘os dilemas morais se manifestam a partir de uma tensão ética’ e de que ‘a vivência da tensão ética é influenciada pelo raciocínio moral apresentado pelo agente em determinado conflito e/ou deliberação ética’.

Após a definição pelo uso do MCTxt e elaboração do questionário sobre o perfil do participante, buscamos encontrar qual seria a melhor forma de apresentar o instrumento, considerando seu texto, *layout*, disposição das imagens, entre outros fatores. Entretanto, em relação ao texto propriamente dito do MCTxt, Lind (2008) destaca que a redação dos dilemas e os argumentos não devem ser mudados, pois foram validados e fazem parte do instrumento, em sua versão final. Dessa forma, seguimos as orientações do autor e utilizamos sua versão na íntegra. Para se chegar à versão final do instrumento, considerando que foi incluída uma ‘Parte 2’ com questões sobre dados gerais do participante, realizamos alguns pré-testes com voluntários entre os dias 16 e 22 de agosto de 2017.

Essa etapa contou com a participação de dez voluntários selecionados por possuírem diferentes perfis: a) civis e militares; b) acadêmicos e não acadêmicos; c) diferentes níveis de escolaridade e formações acadêmicas; e d) conhecimento sobre o trabalho da defesa civil e pouco conhecimento. A partir dessa diversidade de características, buscamos diminuir a possibilidade de direcionar o instrumento a um ‘público’ específico nos textos de apresentação e perguntas sobre o perfil do participante. O tempo médio de resposta no pré-teste foi de 16 minutos e 30 segundos, indo ao encontro do esperado por Lind (2008) quando sugere que o MCT demora cerca de 10 a 20 minutos para ser completado. As contribuições foram bastante significativas e diversas pequenas alterações foram realizadas após o pré-teste.

Junto ao MCTxt, foi também aplicado o questionário de dados gerais (Parte 2), composto por informações sobre o perfil do participante e informações sobre seu envolvimento com o trabalho de Defesa Civil. Dessa forma, o instrumento foi dividido em ‘Parte 1 – Teste de Competência Moral’ e ‘Parte 2 – Dados Gerais’, sendo essas partes precedidas de uma introdução da pesquisa, dos pesquisadores e do questionário, conforme apresentado no Apêndice F deste trabalho.

A primeira fase de aplicação do instrumento em sua versão final ocorreu no dia 25 de agosto de 2017, na cidade de Chapecó, Santa Catarina, durante a reunião dos coordenadores regionais⁶⁸ da Defesa Civil de Santa Catarina, antes da inauguração do Radar Meteorológico

⁶⁸ As Coordenadorias Regionais de Proteção e Defesa Civil são responsáveis por “executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no âmbito regional; articular e coordenar as ações de proteção e defesa civil no nível regional; executar as atividades descentralizadas da SDC; e orientar, de acordo com as normas e a legislação em

do Oeste e inauguração da sede da coordenadoria regional de Chapecó. Assim, a maior parte dos coordenadores regionais se deslocou para este município para prestigiar a inauguração e participar da reunião geral com o Secretário da SDC, o Secretário Adjunto, alguns diretores e gerentes vinculados à Diretoria de Prevenção e à Diretoria de Desastres.

Dado esse contexto, por convite da SDC, tivemos a oportunidade de realizar a primeira aplicação do MCT no evento de Chapecó, que contou com 21 respondentes: 16 coordenadores regionais e cinco gestores da SDC em posição hierárquica superior. A aplicação ocorreu no período da manhã do dia 25 de agosto, ao final da reunião, sendo precedida de uma fala do Secretário Adjunto sobre a importância da pesquisa. Realizada essa abertura inicial, apresentamos o instrumento mais detalhadamente e convidamos os presentes a respondê-lo, tendo 100% de adesão e, aproximadamente, 20 minutos de tempo de resposta.

A etapa seguinte de aplicação do questionário ocorreu no dia 22 de setembro de 2017 na própria sede da Defesa Civil, em Florianópolis. Essa data foi sugerida por alguns gestores, uma vez que a maior parte da equipe estaria presente. Assim, às 14h15min os funcionários presentes nesse horário, de todas as Diretorias, foram convidados a participar. Contudo, devido às demandas internas e externas, algumas pessoas não conseguiram estar presentes.

Assim, como realizado na primeira aplicação, também fizemos uma introdução sobre a pesquisa, o questionário e, por fim, convidamos os presentes para, caso se sentissem à vontade, preencherem o questionário. Após aproximadamente 20 minutos, os voluntários da pesquisa devolveram os questionários, resultando em um total de 24. Considerando a primeira e a segunda aplicação, obtivemos 45 questionários⁶⁹ preenchidos e finalizamos esta etapa da pesquisa. O Apêndice G apresenta um resumo dos dados gerais dos respondentes desta parte da pesquisa.

Após responderem o MCT, em ambos os momentos de aplicação, participantes fizeram comentários voluntários e espontâneos sobre o questionário e seus posicionamentos e destacaram o fato de que suas experiências pessoais (vivências pessoais) e profissionais ajudaram na avaliação sobre alguns argumentos do MCT. Essa percepção corrobora a colocação de Lind (2008) quando afirma que o julgamento moral de uma pessoa depende consideravelmente de fatores situacionais como fadiga, envolvimento e experiência prévia.

Lind (2008) também destaca que, embora os dilemas sejam considerados difíceis de

vigor, a correta utilização dos recursos materiais e financeiros disponibilizados pela SDC a municípios atingidos por desastres” (SANTA CATARINA, 2013).

⁶⁹ Esse número de 45 respondentes refere-se ao MCT (Parte 1) do questionário aplicado. Em relação à Parte 2 (dados gerais), tivemos 44 retornos, pois um dos respondentes do MCT deixou a Parte 2 em branco.

resolver e a maioria dos participantes mostre sinais emocionais quando pressionados a tomar uma decisão, a participação como respondente do MCT “prepara o cenário para a tarefa subsequente” (LIND, 2008, p. 198, tradução nossa). Com isso, o autor quer dizer que a tarefa de preencher o questionário e refletir sobre as colocações ali presentes pode auxiliar a refletir sobre seus próprios dilemas morais. De fato, percebemos essa reflexão pelos participantes após o preenchimento do MCT: alguns puderam compreender melhor a proposta da pesquisa e nos procuraram para relatar casos de dilemas vivenciados na sua prática profissional junto à Defesa Civil e se colocaram à disposição para auxiliar na pesquisa, na condição de entrevistados.

5.4 ANÁLISE DOS DADOS

A discussão do plano de análise pode ter vários componentes que envolvem extrair sentido dos dados, prepará-los para a análise e conduzir diferentes análises, indo cada vez mais a fundo na compreensão para que seja possível sua interpretação (CRESWELL, 2010). Estabelecemos como elemento fundamental para a elaboração do protocolo de análise a orientação de Gaskell (2002, p. 86) de que “é vital garantir que toda interpretação esteja enraizada nas próprias entrevistas, de tal modo que, quando a análise é feita, o *corpus* pode ser trazido para justificar as conclusões”. Dessa forma, a operacionalização da análise foi elaborada para ocorrer em quatro etapas, conforme o protocolo a seguir (Quadro 13).

Quadro 13 – Protocolo de análise dos dados

ETAPA	DESCRIÇÃO
1 - Pré-análise	Registros, transcrição e organização do <i>corpus</i> de análise
2 - Descrição	Identificação e descrição dos dilemas morais (transcrição)
3 - Categorização	Identificação dos ‘componentes empíricos’ das matrizes de análise nos dilemas morais e nas falas dos entrevistados
4 - Análise e Discussão	Análise das dimensões, a partir das categorias analíticas e componentes empíricos, em cada um dos pressupostos de pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Para auxiliar na utilização da categorização e análise segundo esse protocolo, optamos pela utilização de um programa computadorizado chamado Atlas/ti ®. O uso do *software* permitiu codificar, cortar e colar extratos de todas as passagens do texto de análise que se referiam a uma mesma categoria, fornecendo uma síntese de elementos relevantes do texto e que pertencessem à um código (tema) específico de interesse (GASKELL, 2002; SOUZA NETO *et al.*, 2019). Também como benefícios de sua utilização, vimos um maior estímulo a reflexão crítica e criatividade de forma organizada e sistemática (SOUZA NETO *et al.*, 2019).

A etapa 1 foi realizada concomitantemente à condução das entrevistas. Após a finalização de cada entrevista, procedíamos ao seu registro em planilha específica para tal finalidade, com informações referentes a sua realização (data, local, duração) e à descrição do entrevistado (nome, cargo, organização). A transcrição também ocorreu nessa fase, evitando o acúmulo de trabalho e possibilitando revisões constantes na forma de abordar temas durante as entrevistas e na reflexão sobre sua realização. Todas as gravações foram transcritas na íntegra, gerando um total de, aproximadamente, 600 páginas de transcrições.

Como última atividade dentro desta etapa, realizamos uma ‘limpeza’ nos arquivos de transcrições, isto é, eliminamos interjeições indicadas como sendo do pesquisador/entrevistador (como: ‘entendo’, ‘sim’, ‘uhum’ etc.) e diálogos que não estavam relacionados à pesquisa (como interrupções para atender ligações ou receber outras pessoas). Por fim, os arquivos finais constituíram o *corpus* de análise.

Para a etapa 2 foi necessário retomar o conceito de ‘dilema moral’⁷⁰ e realizar a leitura atenta do *corpus* de análise já inserido no Atlas/ti®, buscando identificar quais seriam os dilemas relatados. Utilizamos uma ferramenta disponível no *software* chamada ‘citação’⁷¹. Assim, cada dilema identificado foi marcado como uma citação. Ademais, para essa identificação, um elemento era necessário: que houvesse uma situação que exigisse deliberação, ou seja, um impasse ético real que precisava ser tratado por um agente ou um grupo de agentes, com julgamento e ponderação, e que apresentasse duas ou mais opções de conduta para a escolha e ação. Assim, buscamos selecionar somente ‘o caso’, da forma mais neutra possível, sem as percepções pessoais do entrevistado.

Para reconstruí-los dentro do contexto em que ocorreram, exportamos um relatório com as citações (dilemas morais) identificados e realizamos o que Meihy (2002) chamou de transcrição. Esse processo consiste na construção de um texto daquilo que foi dito pelo entrevistado, omitindo a dialética de perguntas e respostas por meio de um texto fluído. Para esse processo, por vezes reproduzimos diretamente as falas dos entrevistados visando a fidedignidade ao que foi dito, e em outras reescrevemos de forma a deixar o texto mais fluído e compreensível ao leitor. Os comentários e reflexões apresentados pelos entrevistados em relação ao ‘caso-dilema’ foram analisados nas etapas seguintes uma vez que o foco aqui estava especificamente na transcrição da situação ética.

⁷⁰ Vivência de uma tensão entre os possíveis caminhos de ação moral, na busca pela melhor decisão em determinada circunstância.

⁷¹ Uma espécie de ‘caneta marca-texto virtual’ que destaca uma parte do documento, salva e possibilita sua nomeação.

Ademais, com o objetivo de trazer o leitor o mais próximo possível do dilema moral relatado, inserimos ‘boxes históricos e/ou temáticos’ que foram elaborados a partir de documentos bibliográficos (relatórios, livros, notícias etc.). Tais boxes descrevem mais detalhadamente o contexto no qual o caso estava inserido (por exemplo: como ocorreu a formação do desastre; seus danos e prejuízos; atores envolvidos; legislações etc.).

Ressaltamos também que, durante as entrevistas, vários participantes deram exemplos fictícios de possíveis dilemas morais ou exemplos de situações éticas que poderiam vir a acontecer em determinadas circunstâncias. Por mais que esses exemplos tenham sido relatados com base em fatos verdadeiros, eles não foram incluídos na etapa 2 pois, conforme o objetivo específico ‘b’⁷² desta tese, nossa pretensão foi de identificar casos **reais** de dilemas morais vivenciados na gestão de riscos e desastres e que revelassem, da forma mais verdadeira possível, como sua vivência se dá. O resultado dessa etapa foi descrito na seção 6.2 do próximo capítulo.

Finalizada a descrição dos dilemas, partimos para a etapa 3, isto é, a categorização do *corpus* de análise por meio das matrizes de análise (resultado do arcabouço teórico-analítico⁷³). Todos os ‘componentes empíricos’ das matrizes foram inseridos como ‘códigos’ (espécie de etiquetas) no *software* e agrupados de acordo com suas ‘categorias analíticas’ em ‘grupos de códigos’.

A categorização se deu por etapas, organizadas pelas dimensões da matriz de análise. Para a categorização de cada uma das dimensões, direcionamo-nos aos dilemas morais previamente identificados na etapa 2 da análise e que já estavam sinalizados no *software* como ‘casos de dilema’. Assim, evitamos categorizar falas dos entrevistados que não estivessem relacionadas a um dilema moral, embora pudessem estar associadas a um componente empírico da matriz.

Também, por meio do *software*, foi possível exportar relatórios com todos os trechos categorizados de diferentes formas: por códigos, por grupos de códigos, pela intersecção de trechos categorizados nos mesmos grupos, entre outros. Foi a partir desses relatórios, organizados por dimensões de análise, que realizamos a discussão empírica de cada pressuposto de pesquisa (Seção 6.3) e concluímos a etapa 4 do protocolo de análise.

Os dados obtidos por meio da aplicação do Teste de Competência Moral foram analisados pela metodologia de Lind (2008) uma vez que já existiam fórmulas desenvolvidas e planilhas de tabulação que geram os escores dos questionários. As análises do MCT, na íntegra,

⁷² ‘Identificar dilemas morais vivenciados em casos ocorridos durante alguns dos principais desastres recentes de Santa Catarina e nas ações de gestão pública de riscos e desastres’.

⁷³ Seção 4.3.3.

são apresentadas no Apêndice I. Alguns dos gráficos foram inseridos na análise teórico-empírica dos pressupostos de pesquisa do Capítulo 6, de forma a complementar a discussão. Também como parte da análise, utilizamos estatística descritiva simples para caracterizar os respondentes, a partir dos dados preenchidos na parte 2 sobre o perfil geral do participante.

5.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO

Durante a realização da pesquisa de campo em Santa Catarina, felizmente, nenhum grande desafio inviabilizou a condução das entrevistas e/ou aplicação dos questionários. Contudo, mesmo assim, alguns eventos ou condições específicas acarretaram atrasos, remanejamentos ou busca de novas alternativas para a condução da pesquisa. Sendo assim, dentre as principais limitações encontradas, destacamos:

- Distanciamento geográfico de potenciais entrevistados, o que levou à desistência da realização de algumas entrevistas; enquanto que outras, com deslocamento e disponibilidade de tempo mais viáveis, foram realizadas por meio de viagens dentro do estado.
- Restrição de tempo dos participantes, uma vez que muitos ocupavam cargos políticos no estado por ocasião do convite para a entrevista e/ou cargos técnicos com grande responsabilidade e sobrecarga de trabalho. Todavia, tentamos nos adaptar à agenda dos entrevistados e realizar as entrevistas nos locais que fossem mais convenientes para eles (geralmente em seu próprio ambiente de trabalho).
- Ocorrência de novos eventos de desastres no estado de Santa Catarina que demandaram atenção dos participantes da pesquisa durante um período, tal como a greve dos caminhoneiros ('crise do diesel') que ocorreu em maio de 2018 e grande quantidade de chuvas que acarretaram estragos e alagamentos, principalmente na Grande Florianópolis, no verão de 2018. Diante da ocorrência desses eventos, precisamos remanejar a data de algumas entrevistas.
- Tendo em vista a natureza do fenômeno em estudo – os dilemas morais –, bem como a situação administrativa e política na qual alguns dos entrevistados se encontravam, percebemos certa hesitação, receio ou preocupação em abordar situações vivenciadas junto à Defesa Civil ou outras organizações parceiras e que poderiam ser de conflito, indecisão e/ou insegurança. Para conduzir da melhor forma possível tal fator limitante, em diversos momentos o gravador foi desligado, deixando o entrevistado mais à vontade para relatar sua história, quando este ainda era seu desejo. Além disso, iniciávamos a entrevista apresentando claramente quais eram

os objetivos da pesquisa, qual o conceito de dilema moral e, principalmente, que a ética aqui tratada e pesquisada se refere àquilo que é certo. Dessa forma, deixávamos claro que não precisavam ser relatadas situações ilegais, por exemplo.

- Troca do Secretário e Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina em julho de 2018 por parte do governador do estado, o que acabou ocasionando um período de renovação e incertezas entre a equipe da SDC, além do estabelecimento de novas demandas e estilo de trabalho. Esse acontecimento, embora não diretamente relacionado à pesquisa, representou um importante fator limitante, pois alguns dos possíveis entrevistados optaram por não participar ou, como destacado no item anterior, outros aceitaram participar, porém buscaram se resguardar quanto a algumas temáticas das entrevistas.
- Devido ao fato de os relatos obtidos nas entrevistas serem o ponto de vista do entrevistado, por meio de seu próprio olhar de uma situação ética, havia a possibilidade de ocorrer uma análise por ‘lentes distorcidas’ (GASKELL, 2002) e que nos levassem a fazer inferências incorretas ou distorcidas sobre os acontecimentos. Para minimizar essa possível limitação da pesquisa qualitativa, utilizamos outras fontes de dados (documentos, reportagens, relatórios) e a discussão em grupo que auxiliaram a ter uma compreensão melhor e mais completa dos casos em estudo.
- A fase exploratória foi essencial para a aproximação com os participantes e que, posteriormente, veio a facilitar a criação de confiança e vínculo para a condução das entrevistas. Contudo, com alguns participantes não foi possível essa interação inicial – mais descontraída e informal –, e o contato presencial acabou por ocorrer somente no dia da entrevista. Em algumas dessas situações, foi possível perceber certa ‘barreira’ ou dificuldade de responder questões mais pessoais ou conflituosas.

5.6 PESQUISA DE CAMPO NO EXTERIOR

Além dos procedimentos descritos anteriormente, foi conduzida também uma fase de pesquisa de campo no exterior, possibilitada por meio da realização do Doutorado Sanduíche⁷⁴ na *University of North Florida* (UNF), em Jacksonville, Flórida, nos Estados Unidos, com sete meses de duração (15 de agosto de 2018 a 14 de março de 2019). O objetivo dessa mobilidade acadêmica, inicialmente, seria enriquecer e aprofundar o quadro teórico da tese. Todavia,

⁷⁴ Financiado pelo Programa de Doutorado-sanduíche no Exterior da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, vinculado ao Ministério da Educação do governo brasileiro.

considerando a localização da Universidade de destino (Flórida), o objetivo foi ampliado, passando a ser também empírico.

O estado da Flórida é famoso por seus recorrentes furacões e os Estados Unidos, de forma geral, possuem ampla experiência com tornados, nevascas e tremores de terra. Como resultado, a preparação para desastres é bastante desenvolvida. No âmbito acadêmico, o campo de estudos da Administração Pública teve especial atenção ao caso do Furacão Katrina, respondendo com larga literatura sobre gestão de emergências (KAPUCU; BERMAN; WANG, 2008).

O artigo *‘Irma spared America, but still had a big effect on it’*, publicado pela revista *The Economist*, no dia 14 de setembro de 2017, ao tratar sobre o Furacão Irma que atingiu a Flórida em 2017, explica que, como uma das medidas adotadas pelo governo estadual, para minimizar os danos do furacão, foi ordenada uma das maiores evacuações em tempo de paz na história dos Estados Unidos. Quase 7 milhões de pessoas foram ordenadas a sair de suas casas pelo governo estadual. Segundo a matéria, “decidir pela evacuação ou não é complicado, especialmente para os frágeis e idosos” (THE ECONOMIST, 2017, tradução nossa).

Para exemplificar a complexidade do processo de evacuação, a revista apresenta uma situação anterior ocorrida em 2005 durante a passagem do Furacão Rita, também nos Estados Unidos. Naquela ocasião, a ordem de evacuação pelo poder público acabou por levar a 90 mortes de pessoas que não resistiram ao cansaço e calor durante os engarrafamentos de veículos nas rodovias não preparadas para tamanha demanda, com cidadãos que esperavam se deslocar para um lugar mais seguro. Esse caso é um retrato do que a revista *Economist* chamou de falta de planejamento governamental para situações de crise, ou seja, uma inadequada gestão de riscos e que pode ter levado a formação de dilemas morais na gestão pública e para seus gestores.

Decisões como essa são tratadas pela literatura internacional de ética administrativa, ética e desastres e ética na gestão de emergências, porém ainda pouco pesquisadas na realidade brasileira. Tendo em vista essa lacuna teórica e a possibilidade de estudos no exterior, além dos objetivos geral e específicos propostos no capítulo introdutório, definimos também como **objetivos complementares**:

a) Identificar como se dão e como são vivenciados dilemas morais na gestão de emergências no estado da Flórida, nos Estados Unidos;

b) Refletir sobre a discussão ética na literatura e na prática da gestão pública de emergências brasileira e estadunidense, por meio do método de redução sociológica⁷⁵.

Para o alcance dos objetivos complementares, a pesquisa de campo no exterior foi realizada seguindo os mesmos procedimentos descritos anteriormente – estabelecidos para a pesquisa de campo em Santa Catarina –, porém com algumas adaptações:

- A coleta de dados limitou-se à abordagem qualitativa (observação não-participante e entrevistas); portanto, não houve aplicação do questionário MCT.
- Não foram definidos eventos de desastre específicos para a pesquisa, uma vez que nosso conhecimento sobre eles não era tão amplo e acessível como em Santa Catarina.
- A seleção dos entrevistados ocorreu de acordo com o cargo que ocupavam e seu vínculo com uma organização de gestão de emergências no estado da Flórida; e pela rede de relacionamentos possibilitada pelo prof. G. G. Candler, supervisor do estudo no exterior.
- O guia de entrevistas foi traduzido para o inglês e adaptado para cada entrevistado de acordo com as informações prévias que possuíamos sobre eles e sobre suas organizações, assim como realizado nas entrevistas com gestores brasileiros.
- A transcrição das entrevistas foi realizada na íntegra por um *software online* (Trint®).
- Quatro entrevistas foram realizadas por aplicativos de vídeo-chamada, devido à impossibilidade de deslocamento até a cidade atual dos participantes.
- Não foi realizada discussão em grupo nos moldes da realizada em Santa Catarina, mas houve momentos de conversas informais com gestores, nos quais foi possível a reflexão sobre as entrevistas que estavam sendo realizadas.
- Devido ao vínculo de *‘short-term scholar’* na *University of North Florida*, foi possível cursar a disciplina *‘Ethics in Public Administration’*, ministrada pela Profa. Sucheta Pyakuryal, o que também possibilitou discussões teóricas e empíricas sobre a pesquisa que estava em desenvolvimento.

A coleta de dados iniciou com uma fase exploratória: foram realizados três meses de observação não-participante e conversas informais (entre agosto e outubro de 2018) na *‘Emergency Preparedness Division’* do *‘Jacksonville Fire and Rescue Department’* (EPD/JFRD) que nos recebeu inicialmente para a pesquisa de campo e auxiliou no contato com

⁷⁵ Conforme já esclarecido na introdução deste trabalho, o ‘método’ da redução sociológica não se apresentou no formato de técnica ou procedimentos formais operacionais. Tratou-se, na verdade, de uma postura crítica, consciente e reflexiva da autora sobre as teorias estrangeiras importadas.

outras organizações e gestores⁷⁶. A EPD/JRFD é responsável pela gestão de emergências das cinco cidades pertencentes ao condado de Duval, cuja capital é Jacksonville (onde fica localizada a *University of North Florida*). De forma similar, essa organização representa o que no Brasil entendemos por organizações públicas de proteção e defesa civil. Nesse período, dois grandes furacões atingiram a Flórida e estados vizinhos (Furacão Florence e Furacão Michael).

A fase exploratória possibilitou maior conhecimento da gestão de emergências nos Estados Unidos, de seu funcionamento e a abertura para a realização do convite à participação de gestores nas entrevistas. Sendo assim, entre os meses de outubro de 2018 e fevereiro de 2019, foi possível realizar 19 entrevistas, resultando em um total de 17 horas e 32 minutos de gravações. A duração média das entrevistas foi de 55 minutos, sendo a mais curta de 43 minutos e a mais longa com 2 horas de duração.

Nesta fase de entrevistas, os participantes também não foram identificados nominalmente, mas sim por meio de códigos formados pela letra 'I' de *'interviewee'* e seguido de um número de identificação que vai de 1 a 19, sendo assim descrito:

- Gestor de emergências (aposentado) – EPD/JFRD (1 entrevistado)
- Gestor de emergências (em atividade) – EPD/JFRD (8 entrevistados)
- Gestor de emergências (em atividade) – Clay County (2 entrevistados)
- Gestor de emergências (em atividade) – Monroe County (1 entrevistado)
- Gestor do Departamento de Saúde do estado de Ohio e ex-gestor de emergências de EPD/JFRD (1 entrevistado)
- Gestor de cidades – Duval County (3 entrevistados de 2 diferentes cidades)
- Gestor de organização não-governamental – St. Johns Riverkeeper (1 entrevistado)
- Gestor da Guarda Costeira Americana (2 entrevistados)

Dentre esse grupo de 19 pessoas, 10 são civis, dois são militares da Guarda Costeira americana e sete podem ser vistos como 'paramilitares'⁷⁷ ou popularmente chamados entre si de 'uniformizados', por pertencerem a departamentos de incêndio e resgate onde a gestão de desastres é realizada, porém sem possuir caráter militar oficial. Em relação ao sexo dos entrevistados, 15 participantes são homens e quatro são mulheres. Entre as mulheres, duas são civis e duas são militares – as únicas representantes das forças militares na pesquisa do exterior.

Como limitações a esta fase da pesquisa de campo, destacamos, sobretudo: a) o menor

⁷⁶ Os gestores da EPD/JFRD se dispuseram a auxiliar no contato com gestores de emergências de outras cidades e condados do estado da Flórida, ampliando o campo da pesquisa com a inclusão de gestores de outras organizações

⁷⁷ Embora possam ser armados e com estrutura semelhante às militares, não fazem parte das forças armadas dos Estados Unidos.

estabelecimento de vínculo com os participantes devido, principalmente, à limitação de tempo para a pesquisa no exterior; b) o trabalho com emergências incluir, também, a atuação com situações de terrorismo⁷⁸, incluindo terrorismo ideológico, o que fugia do foco desta pesquisa.

5.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos e epistemológicos da pesquisa empírica desta tese. Para tanto, inicialmente demarcamos a fenomenologia como nosso posicionamento fenomenológico; na sequência caracterizamos a pesquisa; descrevemos passo a passo como se deu a operacionalização da pesquisa de campo, isto é, a coleta de dados; e apresentamos o protocolo de análise dos dados coletados. A última seção se refere ao período de estudos no exterior e a coleta de dados realizada no estado da Flórida, nos Estados Unidos.

Os procedimentos metodológicos foram guiados por uma epistemologia fenomenológica que pudessem abarcar a experiência do indivíduo e alcançar a essência dos dilemas morais. Do ponto de vista fenomenológico, o meio de acesso ao mundo é a experiência (todo o conhecimento está enraizado na nossa experiência imediata do mundo). Para permitir dar voz àqueles que vivenciaram os dilemas morais, optamos por uma abordagem predominantemente qualitativa, que envolveu a utilização de observação não-participante, entrevistas em profundidade e uma sessão de discussão em grupo. Como técnica de pesquisa secundária e complementar para a coleta de dados, aplicamos um questionário chamado de Teste de Competência Moral, utilizado especificamente para o estudo da competência moral.

Considerando os sujeitos de estudo desta pesquisa – gestores de riscos e desastres – e o fenômeno em questão – dilemas morais –, a estratégia utilizada foi chamada de ‘experiência de vida’, constituindo-se em uma adaptação do chamado método de história oral e definida assim por inspiração da postura fenomenológica. Dessa forma, como técnica de coleta de dados que fosse ao encontro da estratégia definida, utilizamos a entrevista em profundidade.

Antes de definir os sujeitos participantes e as temáticas das entrevistas, realizamos uma fase de pesquisa exploratória que permitiu a aproximação inicial do campo de estudo, tendo como organização apoiadora a Defesa Civil de Santa Catarina. Essa fase possibilitou a

⁷⁸ Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, a *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) – agência nacional responsável pela gestão de desastres – teve uma mudança no enfoque e escopo de trabalho, tornando-se mais focada em desastres provocados pelo homem (como ameaças terroristas). Kapucu (2009) salienta que essa mudança limitou a capacidade de ‘escanear’ o ambiente corretamente e diminuiu a flexibilidade do governo federal em oferecer assistência antes, durante ou depois de um desastre natural.

descoberta de ‘fontes de indícios empíricos’ dos dilemas: depoimentos coletados nas entrevistas em profundidade baseados em a) eventos de desastres em Santa Catarina e b) em situações de gestão de riscos e desastres. Definimos como critérios de inclusão que os participantes das entrevistas deveriam ser: a) atores públicos que estiveram diretamente envolvidos com o processo decisório em, pelo menos, um dos eventos de desastres selecionados; e b) gestores e ex-gestores que fazem ou que fizeram parte da gestão de riscos e desastres em Santa Catarina.

Em relação à condução da entrevista, elaboramos um guia-geral dividido em três seções: biografia; relato de casos; e reflexões. A partir desse guia-geral, elaboramos também um roteiro com possíveis perguntas a serem feitas aos entrevistados, considerando os eventos de desastres e as situações de gestão de riscos e desastres. Realizamos um total de 18 entrevistas no estado de Santa Catarina no período entre 16 de março e 2 de agosto de 2018. Foi também conduzida uma discussão em grupo com alunos do curso técnico em defesa civil do IFC-Camboriú. Essa discussão nos ajudou a confirmar e/ou esclarecer nossos entendimentos sobre os casos relatados pelos gestores participantes das entrevistas.

Para a análise dos dados qualitativos coletados, elaboramos um protocolo de análise a partir do arcabouço teórico-analítico e das matrizes de análise. Esse protocolo foi formado por quatro fases: pré-análise; descrição dos dilemas morais; categorização; e análise e discussão. Em relação aos dados do questionário, por se tratar de um instrumento já existente internacionalmente, validado e utilizado em outras pesquisas, utilizamos sua metodologia própria de análise.

Por fim, além dos procedimentos descritos anteriormente, foi conduzida também uma fase de pesquisa de campo no exterior, possibilitada por meio da realização do Doutorado Sanduíche na *University of North Florida* (UNF), em Jacksonville, Flórida, nos Estados Unidos, com sete meses de duração. O objetivo foi compreender quais são, como se dão e como são vivenciados alguns dos dilemas morais identificados na gestão de emergências no estado da Flórida; e analisar os dilemas morais encontrados na literatura e na prática da gestão pública de desastres brasileira e estadunidense, por meio do método de redução sociológica. Para tanto, conduzimos 19 entrevistas em profundidade com gestores de emergências do estado.

6 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÕES TEÓRICO-EMPÍRICAS

*Que homem algum em sua história precise ficar agarrado a uma encosta à espera do socorro para sua família, mas, se o universo acreditar que isso seja preciso para sua evolução, que ele encontre em seu socorro profissionais preparados e motivados para darem o melhor de si...
O som do rotor das aeronaves se aproximando ao longe parece cântico suave a redespertar a vida...
Aldo Baptista Neto, 2015.*

6.1 CAMPO DE ESTUDO: DEFESA CIVIL EM SANTA CATARINA

O estado de Santa Catarina localiza-se na região Sul do Brasil, possui uma população de mais de seis milhões de habitantes em uma área de 95 mil quilômetros quadrados, dividido em oito principais regiões: Litoral, Nordeste, Planalto Norte, Vale do Itajaí, Planalto Serrano, Sul, Meio-Oeste e Oeste. Os índices sociais estão entre os melhores do país, destacando-se por uma economia diversificada e industrializada que responde por 4% do produto interno bruto do país (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2019).

Figura 11 – Mapa do Brasil com destaque ao estado de Santa Catarina

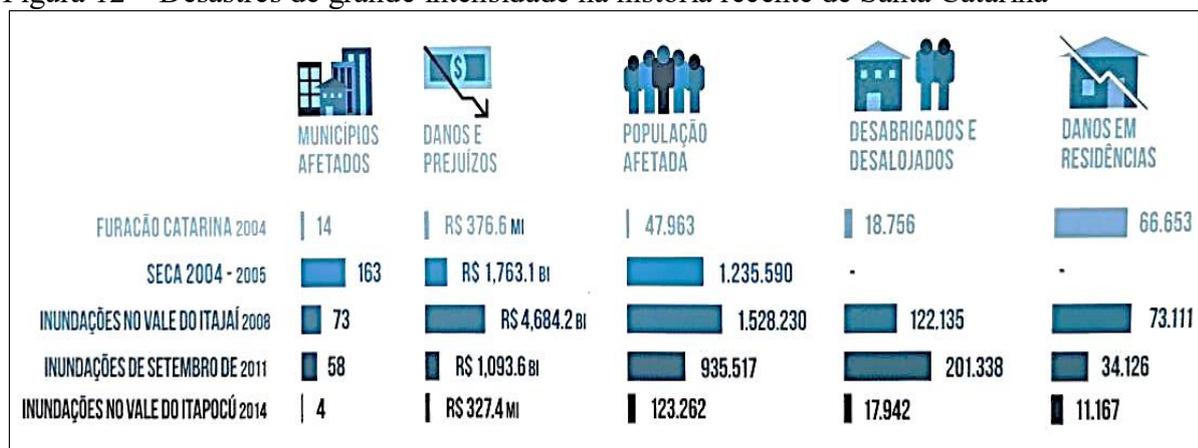


Fonte: Wikipédia. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Enchentes_em_Santa_Catarina_em_2008. Acesso em: 22 ago. 2019.

Dentro do contexto nacional, Santa Catarina corresponde ao terceiro estado com mais situações de desastres ambientais nos últimos vinte anos e o estado com a maior diversidade de desastres em relação aos demais estados brasileiros, tais como: secas, inundações, enxurradas, granizo, movimentos de massas, vendavais, tornados e erosão costeira, além de ter sido atingido pelo Furacão Catarina, o único registrado no Brasil. Todavia, são as inundações e secas os eventos mais comuns (BANCO MUNDIAL, 2016; UFSC/CEPED, 2016).

Como os principais eventos de maior magnitude que atingiram o estado, entre os anos de 1995-2014 estão: o Furacão Catarina em 2004; deslizamentos e inundações de 2008 (Tragédia de 2008); inundações no Vale do Itajaí em 2011; inundações de 2014 no Vale do Itapocu; e tempestades elétricas e granizo no Oeste e na região Serrana em 2014 (BANCO MUNDIAL, 2016). A Figura 12 traz uma síntese dos dados desses eventos e demonstra a dimensão de seus impactos econômicos e sociais⁷⁹.

Figura 12 – Desastres de grande intensidade na história recente de Santa Catarina



Fonte: Banco Mundial, 2016.

Conforme os últimos dados levantados, entre os anos de 1995 e 2014, o valor total de perdas decorrentes de desastres em Santa Catarina foi de 17,6 bilhões de reais, reportados pelos municípios em um total de 2.704 registros de ocorrências. Entre esses registros, com exceção do município de Capivari de Baixo, todos os demais municípios catarinenses reportaram pelo menos uma ocorrência. Isso significa, em reais, a maior perda *per capita* e por km² devido a desastres entre todos estados brasileiros (UFSC/CEPED, 2016). Em relação aos recursos públicos estaduais para ações de resposta a desastre, entre o período de 2009 a 2015, houve um desembolso de, aproximadamente, R\$ 400 milhões no estado de Santa Catarina (BANCO MUNDIAL, 2016).

Mesmo considerando que esses breves dados são baseados nas estimativas dos municípios e que podem existir lacunas de informações nos registros, são questões que revelam a importância sobre a gestão de riscos e desastres no estado de Santa Catarina. Atualmente, tal atividade é coordenada pela Defesa Civil⁸⁰, cuja missão é “Coordenar e articular ações de

⁷⁹ Não é a intensidade do evento que determina um desastre, mas as suas consequências em termos de danos (humanos, materiais e ambientais) e prejuízos (econômicos e sociais) (OLIVEIRA, 2010).

⁸⁰ A origem histórica da Defesa Civil no mundo não está diretamente relacionada à gestão de desastres ambientais, mas às questões de defesa nacional, como guerras e atentados. Porém, diferentemente de outros países, ao falarmos

prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, evitando ou mitigando desastres, com o propósito de proteger a vida e o patrimônio do cidadão catarinense estabelecendo uma sociedade mais resiliente” (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2016).

No cenário brasileiro, com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), em 1988, começaram a ser desenvolvidas ações específicas para a resposta aos desastres. Em 1995, a partir da publicação da Política Nacional de Defesa Civil, a gestão de riscos e desastres passou a ser composta por quatro fases: prevenção de desastres; preparação para emergências e desastres; resposta aos desastres; e reconstrução. Mais à frente, em 2012, foi publicada a nova Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) que deu maior atenção à questão da proteção frente ao risco e alterou o ciclo de Defesa Civil em cinco ações distintas, mas inter-relacionadas: prevenção; mitigação; preparação; resposta; e recuperação (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2017), sendo assim definidas:

- **Prevenção:** medidas e atividades prioritárias destinadas a evitar a instalação de riscos e desastres, envolvendo: identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidade, bem como a capacitação da sociedade;
- **Mitigação:** medidas e atividades imediatamente adotadas para reduzir ou evitar as consequências do risco de desastre;
- **Preparação:** medidas desenvolvidas para otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre, envolvendo planos de contingência, simulações, monitoramento, emissão de alertas e evacuação da população;
- **Resposta:** medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam ao socorro e à assistência da população atingida e ao retorno dos serviços essenciais;
- **Recuperação:** medidas desenvolvidas após o desastre para retornar a situação de normalidade, que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída, e a reabilitação do meio ambiente e da economia, visando ao bem-estar social.

A PNPDEC estabelece como dever “da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre” (BRASIL, 2012), sendo que cada uma dessas unidades políticas tem suas atribuições definidas em lei. No caso específico do estado de Santa Catarina, suas atribuições principais estão focadas em: executar a PNPDEC em âmbito territorial; coordenar as ações do Sistema Nacional de Defesa Civil em

atualmente no Brasil de Defesa Civil, estamos nos referindo à gestão de riscos e desastres. Assim, neste trabalho, **o entendimento de Defesa Civil está relacionado ao tema de gestão de riscos e desastres** ou, em outras palavras, a gestão de emergências voltada a desastres.

articulação com a União e os municípios; instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades; realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco; apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública; declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e apoiar, sempre os municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.

Para tanto, como instituição dentro do Governo do Estado de Santa Catarina, a Defesa Civil foi criada em 13 de maio de 1973 pelo então governador Colombo Machado Salles, por meio da Lei nº 4.841. Nessa época, sua configuração era de Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e estava vinculada diretamente ao Gabinete da Casa Civil do Governado do Estado e buscava assegurar o direito fundamental e constitucional do cidadão de segurança à vida, com foco na defesa permanente contra as situações emergenciais (DEFESA CIVIL DE SANTA DE CATARINA, 2017).

Após sua criação, outro importante marco foi a criação do Fundo Estadual de Defesa Civil, em 1990, que passou a garantir que as ações de socorro, assistência às vítimas e reestabelecimento dos serviços essenciais fossem realizadas, quando oficialmente homologada pelo Estado a Situação de Emergência ou o Estado de Calamidade Pública, além das ações de reconstrução e de prevenção. Com os recorrentes e graves desastres ocorridos ao longo dos anos em Santa Catarina, sua estrutura foi reformulada e adequada à legislação federal. Assim, o Governo Estadual criou a Lei nº 10.925, em 1998, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil, bem como sobre Fundo Estadual de Defesa Civil. Já seu Sistema Estadual foi regulamentado pelo Decreto nº 3.570 de 1998 e o Decreto nº 2.039 de 2001 (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2017).

Posteriormente, de Coordenadoria da Defesa Civil, o órgão passou a Departamento Estadual, vinculado a duas Secretarias de Estado distintas (Secretaria Executiva da Justiça e Cidadania e a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão). Mais recentemente, foi criada a Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC), por meio da Lei Complementar nº 534 de 20 de abril de 2011. Dessa forma, a Defesa Civil “torna-se um novo paradigma na mudança cultural da população catarinense, focada na prevenção e na redução dos riscos de desastres” (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2017, p. 11).

Para desenvolver ações de forma mais regionalizada, a SDC criou 20 Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (COREDEC) com a função de serem ‘braços’ da Secretaria,

acompanhando de perto as ações de defesa civil municipais e atuando como elo entre estado e município, no que tange ao repasse de informações, identificação de demandas e apoio, tanto para a SDC, quanto para as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil.

A implantação de uma Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC) é realizada pela prefeitura municipal, a qual também é responsável por designar seu coordenador. Assim, cabe ao prefeito a determinação de sua criação. Segundo a Defesa Civil de Santa Catarina (2019), todos os municípios do estado criaram em lei a COMDEC, porém nem todas estão ativas e/ou funcionando plenamente.

Também dentro do quadro estratégico operativo da Defesa Civil, encontra-se o Grupo de Ações Coordenadas (GRAC) que, quando reunido e atuante após uma demanda relacionada a um ou mais eventos, é considerado como “uma grande rede intersetorial e interdisciplinar, que tem por meta ampliar a possibilidade de atendimento do Estado frente às demandas de desastres” (BAPTISTA NETO, 2015, p. 32). Assim, cabe a esse grupo “engajar-se nas ações de socorro e assistência, mobilizando recursos humanos e materiais disponíveis nas entidades representadas, como também manter-se em regime de reunião permanente em casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública” (SANTA CATARINA, 1998).

Atualmente, por meio da Lei Complementar Nº 741, de 12 de Junho de 2019, a Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina (SDC) foi transformada em Defesa Civil, passando a estar diretamente ligada ao gabinete do Governador do Estado⁸¹. Assim, embora com *status* de Secretaria de Estado, o gestor principal é chamado de Chefe da Defesa Civil (SANTA CATARINA, 2019). Ainda assim, a organização não possui um corpo técnico próprio de funcionários, ou seja, sua equipe é composta por pessoas com diferentes vínculos: servidores públicos cedidos de outros órgãos (especialmente do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Militar de SC), comissionados ‘puros’ (civis) e terceirizados.

De acordo com o mencionado em algumas das entrevistas e conversas informais da fase exploratória, o critério de escolha de servidores oriundos de outros órgãos é fundamentalmente técnico. Também nesses relatos, foi informado que os cargos de confiança (comissionados), sobre os quais poderiam pesar considerável relevância política, são ditos como sendo ocupados também por técnicos com formações acadêmicas específicas relacionadas às atividades inerentes à função.

⁸¹ Quando a pesquisa exploratória e coleta e análise de dados foram realizadas, a Defesa Civil ainda se chamava Secretaria de Estado da Defesa Civil.

Constantemente nos questionamos e também aos entrevistados, ao longo da pesquisa de campo: É o concurso público, tal como existente nos demais órgãos públicos, a melhor opção para a formação da equipe da Defesa Civil? Não pareceu haver um consenso nas opiniões. Por um lado, argumenta-se que, no caso concurso público, os candidatos aprovados não necessariamente teriam inclinação e interesse direto para atuar nessa área multiprofissional e poderiam não desempenhar a atividade tal qual se espera no âmbito da defesa civil (longas jornadas, quando há um desastre, pressões diversas, estrutura emocional etc.). Por outro lado, como benefícios da composição do quadro funcional por meio de concurso público, haveria mais seguramente uma continuidade na manutenção do interesse público, mesmo com a troca de cargos indicados (comissionados).

Tendo sido resgatado brevemente o histórico e a forma de atuação da Defesa Civil em Santa Catarina, bem como as responsabilidades municipais e estaduais, sintetizamos agora três dos seus principais eventos recentes que têm impacto direto nesta tese: Furacão Catarina, Tragédia de 2008 e Tornado de Xanxerê. Conforme já mencionado no capítulo anterior, esses desastres foram definidos a partir de um resgate histórico de tragédias de Santa Catarina e, entre outras razões (destacadas na seção 5.3.2.1), por terem apresentado quantidade expressiva de danos (como perda de vidas) e prejuízos públicos e privados. A descrição desses eventos auxiliará o leitor na compreensão dos dilemas morais associados a eles.

6.1.1 Furacão Catarina

Em março de 2004, o litoral de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul foi atingido pela passagem do primeiro furacão que chegou na costa sul do oceano Atlântico. O furacão, chamado de ‘Catarina’ devido a sua proximidade com o estado de SC, alcançou ventos máximos de até 180 quilômetros por hora, velocidade esta que define o furacão como de categoria 3 na escala *Saffir-Simpson* que varia de 1 a 5 (UFSC/CEPED, 2015).

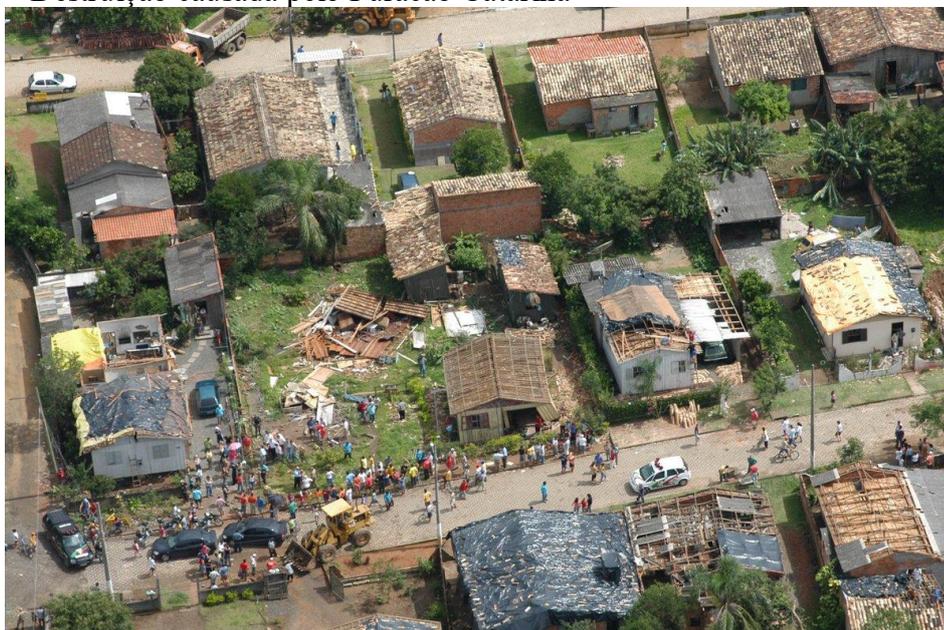
Dada a característica do evento, os estados impactados tiveram mais de 40 municípios atingidos, 35.873 casas danificadas e 993 destruídas. Quatro pessoas morreram, pelo menos 518 ficaram feridas e aproximadamente 33 mil pessoas ficaram desabrigadas. Os prejuízos totalizaram aproximadamente R\$ 1 bilhão de reais e 14 municípios decretaram Estado de Calamidade Pública (UFSC/CEPED, 2015), que representa uma condição de alteração intensa e grave das condições do município e que compromete sua capacidade de resposta ao desastre.

Poucos dias antes da chegada do furacão, um dos meteorologistas do Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina, vinculado a

Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, ligou para o então Departamento da Defesa Civil de Santa Catarina relatando que ‘algo estranho’ estava acontecendo: “*tem uma perturbação no oceano, lá perto da África, que está nos deixando preocupados [...] é um movimento que nós nunca vimos, mas é preocupante*” [E1].

Após esse primeiro alerta, a Diretoria da Defesa Civil realizou contato com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais para buscar mais detalhes. Entretanto, a resposta foi diferente da imaginada: “*Não, não se preocupa. Isso não é nada*” [E1]; assim também foram as respostas de diversas outras organizações federais e da mídia local e nacional: “*Muitos especialistas, os melhores do Brasil, disseram que não era nada [...] e aí, nós começamos a ligar para o Brasil inteiro e perguntar. Todo mundo dizia: ‘não é nada, vocês estão exagerando’*” [E1]. Importantes canais de comunicação (televisiva e de rádio), com base na análise de seus próprios profissionais de meteorologia, também negavam a possibilidade do fenômeno: “*Eu lembro que a gente estava chegando em casa, vendo o jornal, estava lá o furacão Catarina, quer dizer, era um ciclone que estava no litoral de Santa Catarina, mas que não oferecia nenhum perigo*” [E15].

Figura 13 – Destruição causada pelo Furacão Catarina



Fonte: REVISTA W3. **Furacão Catarina: 15 anos de destruição.** Disponível em: <https://www.revistaw3.com.br/cidades/2019/03/27/catarina-15-anos-do-maior-furacao-do-pais.html>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Box 1 – Furacão Catarina: confirmação do fenômeno

A classificação do fenômeno como furacão só foi confirmada em junho de 2005, por pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Os pesquisadores acreditam que o surgimento do Furacão Catarina possa estar relacionado a mudanças e anomalias climáticas, devido à verificação do aumento da temperatura da superfície do mar na costa da Região Sul do Brasil. O Furacão iniciou como um ciclone extratropical, a aproximadamente 1.000 km da costa brasileira, e gradualmente adquiriu características de um furacão, apresentando um formato circular em seu núcleo, com um “olho” bem definido, atingindo as costas catarinense e gaúcha com ventos extremamente severos (MARCELINO *et al.*, 2005).

Fonte: UFSC/CEPED, 2013, p. 87.

6.1.2 Tragédia de 2008

No fim do mês de novembro de 2008, a região do ‘Vale do Itajaí’, conhecida como ‘Vale Europeu’ por ser a região mais alemã do Brasil e também de forte presença italiana, foi noticiada nacionalmente e internacionalmente por passar pelo seu pior desastre ambiental e, certamente, um dos piores do Brasil até hoje. 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 que ficaram conhecidas no estado como a ‘Tragédia de 2008’. Uma das comunidades mais atingidas foi o ‘Morro do Baú’: um morro de 819 metros de altura localizado no município de Ilhota.

Figura 14 – Deslizamento e destruição em Gaspar durante a Tragédia de 2008



Fonte: CRUZEIRO DO VALE. **Especial 10 anos da tragédia de 2008**. Disponível em: <https://cruzeirodovale.com.br/geral/especial-10-anos-da-tragedia-de-2008>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Box 2 – Tragédia de 2008: resumo do evento

Nos registros da Defesa Civil catarinense, 135 pessoas perderam suas vidas e duas continuam desaparecidas. Cerca de 97% dos óbitos ocorreram 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. A precipitação excessiva foi registrada desde o mês de setembro e os primeiros estragos causados pela chuva no período foram constatados no dia 18 de outubro. No dia 22 de novembro, a chuva provocou a maior tragédia da história catarinense. 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. O Porto de Itajaí, no Vale catarinense, parou de operar. O Estado perdeu R\$ 105 milhões na arrecadação, no período entre 22 de novembro e 31 de dezembro de 2008. Mais de 1,5 milhão de pessoas foram diretamente afetadas. Os efeitos da intensidade da chuva foram constatados por todas as classes sociais das cidades atingidas. Residências de alto padrão construtivo vieram abaixo, da mesma forma que casas simples em áreas de encostas, consideradas de risco. Famílias foram vítimas da brutalidade deste evento adverso extremo.

[Introdução do livro ‘Relatos de um desastre: narrativas jornalísticas da tragédia de 2008 em Santa Catarina’, escrito por Márcio Luiz Alves, ex-diretor estadual da Defesa Civil]

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

6.1.3 Tornado de Xanxerê

Em 20 de abril de 2015, um evento totalmente imprevisto ocorreu no oeste de Santa Catarina, atingindo, principalmente, a cidade de Xanxerê. Segundo a Defesa Civil de Santa Catarina (2015), o tornado é um fenômeno que em poucos minutos se intensifica e se desfaz, causando grandes estragos, apesar de atingir uma área muito restrita. No caso de Xanxerê, o tornado teve ventos de mais de 250km/h, duração inferior a cinco minutos, e foi classificado como ‘F2’ em uma escala chamada ‘escala Fujita’ que vai de F0 até F5.

Figura 15 – Destruição causada pelo tornado no município de Xanxerê



Fonte: JORNAL ND MAIS. **Três anos do Tornado de Xanxerê**. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/tres-anos-apos-passagem-de-tornado-fenomeno-ainda-esta-na-memoria-de-moradores-de-xanxere>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Box 3 – Tornado de Xanxerê: dados gerais

[...] De acordo com o relatório do Corpo de Bombeiros e da Defesa Civil, em Xanxerê o número de desabrigados chegou a 539 e o de desalojados a 4.275. Quatro pessoas morreram e 97 ficaram feridas. Nove prédios públicos, 38 empresas e 2.188 residências particulares foram danificadas, sendo que 245 casas ficaram totalmente destruídas, 360 parcialmente danificadas e outras 1.583 sofreram apenas danos nos telhados. Os prejuízos econômicos em edificações residenciais alcançaram R\$ 49,5 milhões e, nas empresas, os danos superaram os R\$ 45,3 milhões. Já as edificações públicas tiveram danos financeiros de R\$ 9,7 milhões, totalizando R\$ 104,5 milhões em perdas no município.

Fonte: Tudo sobre Xanxerê, 2019.

6.2 DILEMAS MORAIS: CASOS DA PESQUISA DE CAMPO

Descrito brevemente o campo da Defesa Civil no estado de Santa Catarina e alguns de seus principais desastres, iniciamos agora a transcrição dos principais dilemas morais identificados nas falas dos entrevistados. Dessa forma, cumprimos uma parte do objetivo específico ‘b’ desta tese, isto é, a identificação de dilemas morais vivenciados em casos ocorridos durante alguns dos principais desastres recentes de Santa Catarina e em algumas das ações de gestão pública de riscos e desastres.

A identificação e a descrição dos casos se deram respeitando o conceito definido no Capítulo 2 para dilema moral⁸² e buscando nos relatos seus elementos característicos⁸³. Também para essa identificação, consideramos o argumento de Elm e Radin (2012) de que todos os tipos de decisões têm dimensões e consequências morais. Portanto, **aceitamos que toda decisão ética é aquela que pode beneficiar ou prejudicar uma pessoa ou um grupo de pessoas** (CROSSAN; MAZUTIS; SEIJTS, 2013).

A apresentação dos casos identificados foi realizada a partir da sua relação com temáticas de gestão de riscos e desastres (conforme definido no Quadro 11). A maior parte dos dilemas relatados ocorreu durante os eventos de desastre apresentados anteriormente – por isso sua descrição prévia –, enquanto que outros aconteceram em desastres ‘menores’, por vezes não noticiados ou, então, em situações internas de gestão e outras fases do ciclo de defesa civil, como prevenção ou mitigação.

É importante ressaltar que, nos livros e artigos consultados para a construção desta tese, os casos de dilemas morais geralmente eram hipotéticos. Dessa forma, nesses casos era

⁸² Vivência de uma tensão entre os possíveis caminhos de ação moral na busca pela melhor decisão em determinada circunstância.

⁸³ Seus elementos, definidos nesta tese, são (a) ser uma situação complexa, (b) criada pelo conflito de múltiplas obrigações e/ou interesses – considerados certos – que poderiam ser exercidos isoladamente, (c) porém, em dado contexto, somente um curso de ação pode ser escolhido, (d) e a opção adotada pode acarretar resquícios aos envolvidos e/ou reflexos na organização.

relativamente simples a identificação dos diferentes caminhos, isto é, das diferentes possibilidades de ação. Contudo, no caso de dilemas da vida real, como os que são descritos a seguir, geralmente essas opções não são tão explícitas. Portanto, ao final de cada seção temática, elaboramos breves comentários explicativos, considerando seus dilemas morais, condutas e consequências, além de suas características, tais como: situação complexa, conflito de múltiplas obrigações e/ou interesses com possibilidade de resquícios aos envolvidos e/ou reflexos na organização.

Esses comentários não foram realizados com base na aplicação das matrizes de análise – análise categorial –, mas a partir de próprias percepções éticas, orientadas pela fundamentação teórica desta tese. Consideramos importante destacar essas percepções ao final de cada seção, uma vez 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, expressamos nesses comentários o olhar para os casos a partir de ‘lentes’ próprias, como forma de relacionar as situações vividas pelos gestores com a base teórica descrita nesta tese. Ademais, utilizamos também da experiência obtida por meio da fase exploratória da pesquisa, das observações não-participantes realizadas e da discussão em grupo com estudantes da área de Defesa Civil para melhor compreender o contexto técnico dos dilemas e de sua gestão e, então, elaborar sua transcrição nesta seção.

6.2.1 Assumir a responsabilidade, mesmo diante de incertezas e contradições

Em meio às dúvidas na possibilidade de chegada de um furacão, o governo do estado de Santa Catarina precisava tomar a decisão sobre aceitar ou não o possível alerta e quais providências tomar: “*É um furacão? Se é furacão ou não, isso aí não era uma questão relevante, mas que era um sistema com características de furacão que ia atingir a costa*” [E15]. Se aceitassem que se tratava de um furacão, divulgassem oficialmente essa informação e se preparassem para lidar com tal evento, muitos recursos (financeiros, pessoal, infraestrutura etc.) e credibilidade das instituições governamentais estariam envolvidos. Assim, caso não fosse um furacão, diversas decisões e ações seriam em vão.

Por outro lado, caso desconsiderassem o alerta e realmente fosse um furacão, o governo teria sido negligente diante da situação de risco e perda de vidas e propriedades. Um dos entrevistados relata a fala de um de seus colegas da Defesa Civil naquela época: “*Governador, se acaso o senhor anunciar que é um furacão e não for, ótimo, ninguém vai morrer, e o senhor pede a minha cabeça e o senhor me exonera e pronto, tá tudo resolvido. Mas se o senhor*

divulgar como não sendo um furacão e o furacão atinge o estado, aí o senhor imagine quais serão as consequências” [E16]. Outras posições como essa também foram destacadas: “O coordenador colocou de forma bem enfática: ‘pode ser que não venha a causar nenhum dano, mas nós estamos preparados pra um cenário de que é um furacão que vai atingir a costa’” [E15].

Diante desses aconselhamentos, o governador de Santa Catarina tomou a decisão de assumir a responsabilidade pela possível chegada de algo extremamente improvável – um furacão – e a Defesa Civil mobilizou todos os esforços possíveis e necessários para lidar com a situação. O estado do Rio Grande do Sul, embora ainda não acreditando no alerta, também ‘comprou a ideia’ e se organizou previamente.

Box 4 – Furacão Catarina: decisão do governador

Tão logo soube da existência do fenômeno, que se formou a 440 quilômetros da costa catarinense, o governador Luiz Henrique da Silveira reuniu os órgãos ligados à segurança pública e os colocou em alerta desde a noite de sexta-feira. “É um evento totalmente imprevisível, então temos que nos preparar para o pior.” Defesa Civil e CLIMERH monitoram a cada momento o fenômeno, consultando o Centro Nacional de Furacões dos EUA e o *National Oceanic Atmospheric Administration* (NOAA), além da própria agência espacial norte-americana, a NASA. [...]

Fonte: ESTADÃO. **Santa Catarina em alerta para "furacão"**. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,santa-catarina-em-alerta-para-furacao,20040327p12271>. Acesso em: 10 jul. 2019.

Percepções éticas: A indecisão em aceitar ou não que se tratava de um furacão já correspondia a uma situação complexa cujas consequências afetariam diretamente uma parcela da população do estado. Por um lado, (1) a maior parte dos especialistas nacionais e a mídia estavam pressionando em afirmar que não se tratava de algo preocupante e divulgando essa informação à população; por outro, (2) uma organização estrangeira e poucos técnicos locais assumiram o caso como um furacão. Embora a decisão dessa situação fosse essencialmente técnica, ambas as possibilidades trariam consequências de cunho ético, tais como: perda de confiança institucional; sentimento de insegurança e culpa na equipe; uso de recursos desnecessários (no caso de não ser um furacão) e que poderiam ser revertidos para outras situações, no sentido de um dilema riscos x benefícios, perdas de vidas (no caso de não se aceitar o furacão e não trabalhar em sua espera) e prejuízos materiais. A tensão gerada pela dúvida pode ter sido oriunda de um conflito de diferentes fontes de autoridade (COOPER, 1998). Assim, esse dilema possuiu alternativas com hierarquias éticas diferentes e com o critério de escolha dado pela resposta da pergunta ‘para que esta ação?’. Ao encontrar como resposta de uma alternativa o cuidado com a ‘vida humana’, mesmo que de forma preventiva, a decisão foi tomada, acima de qualquer dúvida presente.

6.2.2 Comunicação: alertar sem alarmar

Próximo da chegada da ‘perturbação’ que veio a ser reconhecida como um furacão, a equipe da Defesa Civil continuava seus trabalhos de preparação. Como uma das alternativas para preparar a população que possivelmente seria impactada, procuraram importantes emissoras de televisão em Santa Catarina: “*ó, nós temos que dar um alerta que nós vamos ter um desastre de grande proporção em Santa Catarina. A meteorologia já viu [...]*” [E1].

A resposta de duas dessas emissoras foi negativa, dizendo que eram contra essa divulgação e que o ‘possível furacão’ era um engano. Somente uma emissora atendeu à solicitação: “*tenho uma previsão de uma tempestade, não sei o que é tal [...] e essa tempestade vai atingir Santa Catarina, é muito perigosa, é isso, é aquilo e eu preciso que tu me dê a notícia. Ninguém quer dar. Ninguém tem coragem*” [E1].

Box 5 – Furacão Catarina: depoimento de jornalista

[...] Ele ligou para alertar sobre o risco de algo inédito que poderia acontecer no Litoral do Estado. “Márcia, ainda não dá para ter certeza do que é, mas é algo muito sério. Posso contar com você e o seu espaço para alertar a população?”. [...] “É muito sério, preciso do espaço”. [...] Admirei o cuidado e a prudência do capitão durante a entrevista. Preparado, bem informado, calmo e profissional, ele sabia que precisava alertar para os riscos, mas sem alarmar o Estado. Num primeiro momento, Florianópolis estava na rota do que, até então, não se sabia exatamente o que era.

[Depoimento da jornalista Márcia Dutra publicado no livro ‘Relatos de um Desastre: narrativas jornalísticas da Tragédia de 2008 em Santa Catarina’]

Fonte: Zenatti e Sousa, 2009, p. 14-15.

Para comunicar o alerta, mas sem criar um sentimento de pânico, a Defesa Civil optou por ‘dissecar tecnicamente o furacão’, ou seja, mostrar o que poderia acontecer antes, durante e após o fenômeno; suas possíveis consequências; e como a população deveria se preparar. Entretanto, a opção foi por não necessariamente declarar de forma explícita ‘é um furacão’: “*Vou te explicar porque não [afirmar que é um furacão]. Porque se você disser que é um furacão a população vai entrar em pânico, o desastre vai ser maior*” [E1].

Box 6 – Furacão Catarina: comunicação e alerta

Em março de 2004, quando meteorologistas previam a formação de um fenômeno até então considerado impossível no Atlântico Sul, a Defesa Civil de Santa Catarina estudava a melhor maneira de comunicar à população sobre o fenômeno e como agir sem provocar pânico e desorganização. Por meio de um canal de televisão, foi divulgada a iminência do evento. Quando o furacão se aproximava da costa catarinense, o órgão estadual foi às rádios buscar suporte na comunicação com as comunidades que poderiam ser afetadas. (p. 17) [...] os técnicos da Defesa Civil sabiam da existência do fenômeno antes de divulgar o alerta. Porém, quando foram à imprensa para repassar informações para a população optaram por não caracterizar o evento como um furacão. Os técnicos avaliaram, pelo fato do evento nunca antes ter sido registrado no Brasil, que se o nome do desastre fosse divulgado a reação da população seria de pânico e insegurança, provocando descontrole e gerando novos fatores de risco. Sem citar a palavra furacão, todas as informações e medidas de segurança para preparar as comunidades para os fortes ventos e tempestades previstos, foram repassadas pelo porta-voz oficial. (p. 76)

Fonte: Zenatti e Sousa, 2010, p. 17; 76.

Mesmo após a entrevista e comunicação oficial, emissoras locais e nacionais continuaram afirmando que não era algo tão severo, dizendo que “*no máximo, vai ter um vento bom e as ondas vão ficar boas para o surf em Santa Catarina*” [E1]. Entretanto, o trabalho continuou: “*E a gente foi trabalhando isso, trabalhando. O furacão entrou exatamente no horário que nós prevemos e exatamente no local. Prova disso? Que nós mandamos uma equipe para dentro do furacão. Nós tínhamos dentro do furacão uma equipe onde ele chegou*” [E1].

Percepções éticas: A dificuldade de ação proativa diante de advertências devido à incompreensão da ameaça e desconfianças é apontada por Nuttle (2012) e Urby Jr. e McEntire (2013) como uma das principais causas para problemas da fase de planejamento de um desastre, tal como visto no caso relatado. Ao assumir a possibilidade de uma tragédia, um importante dilema esteve em pauta: Deve-se comunicar? E, de modo ainda mais difícil, como comunicar diante de um cenário de descrédito e sem criar pânico? Jenson (1997) acrescentaria a questão: O que é uma ação responsável em resposta às necessidades humanas [diante do que estava prestes a ocorrer]? O que parece, então, é que a comunicação realizada diante da chegada do furacão foi uma decisão de ‘prudência obrigatória’, vista por Zack (2009) como uma questão moral no campo da ética e desastres, e que se assemelha ao tipo de dilema moral verdade/honestidade *versus* responsabilidade (KIDDER, 2007).

6.2.3 Os dilemas da evacuação, triagem e resgate – ou não resgate

Durante a Tragédia de 2008, diversos foram os dramas que envolveram a evacuação das áreas em risco, o resgate dos já atingidos e a triagem das pessoas que aguardavam pelo resgate. Lembrando alguns desses dramas, o entrevistado E1 relata que um parente do ex-governador do estado na época ligou para ele pedindo socorro para seu pai, que estava soterrado e morrendo

em um hotel de Gaspar, cidade gravemente atingida. Diante dessa situação, E1 tentou auxiliar no resgate, em meio a um cenário de caos e diversas outras demandas urgentes:

'Eu vou mandar uma equipe por terra porque a noite não decola aeronave. Eu não consigo mandar um helicóptero aí. Me manda algum ponto de referência.' Eu fiquei conversando com ele várias vezes de madrugada. Chegou em determinado momento, e a equipe de bombeiro não conseguia chegar, porque não tinha como chegar.

Quando amanheceu o dia, E1 ligou para o filho do senhor que estava soterrado, porém soube que ele não aguentou a espera do resgate e faleceu. Sem reação, E1 escutou do outro lado da linha o filho da vítima dizer: “*Não, o senhor fez... tentou tudo o que queria. Tudo o que podia e a gente sabe, mas ele morreu e eu só estou esperando alguém para retirar o corpo dele*” [E1]. Após alguns segundos respirando fundo ao relatar esse fato, E1 também conta sobre outra tentativa de resgate sem sucesso, no mesmo período e evento, na qual foi acusado de assassinato por uma das vítimas:

Uma senhora chegou em um evento com o governador e a gente fazendo tudo lá no Morro do Baú. Ela levanta, aí o governador diz 'olha, nós estamos aqui pra atender vocês, não sei o que... Alguém quer fazer alguma pergunta?' Ela levantou e disse 'Eu só quero uma coisa: conhecer o assassino [e citou o nome do entrevistado E1]' [...] Ele matou quatorze pessoas da minha família'. Aí eu disse: 'meu Deus, eu estou há quinze dias sem dormir' [...] Aí ela pegou e falou 'assassino, matou minha família' e tal. [...] Aí eu saí, ele [o governador] me botou no helicóptero. A gente veio pra Florianópolis e aquele dia eu não prestei...

Com sentimento de pesar após relatar esse caso, E1 comenta que esses dois casos servem pra exemplificar a pergunta: “*Então, como decidir quem precisa mais?*”, tendo em vista que seus recursos eram limitados, o cenário da tragédia bastante inusitado, com gravíssimos riscos aos profissionais e com inúmeras demandas que envolviam, acima de tudo, vidas humanas.

Box 7 – Tragédia de 2008: relato de vítima do desastre

No que se refere ao salvamento da minha irmã, tenho que agradecer muito aos vizinhos. Da Defesa Civil eu espero uma retratação, porque em nenhum momento eles aqui estiveram. Quanto aos bombeiros, temos que agradecer aos bombeiros voluntários, que chegaram aqui às dezesseis e trinta da segunda-feira e ajudaram a comunidade, apesar da minha irmã ter falecido antes. Ela ficou soterrada dez horas corridas e foi retirada de lá pelo meu pai, meu cunhado e vizinhos. Ficou agonizando mais quatro horas e meia e foi aparada pelo meu pai, minha irmã, meu cunhado e vizinhos. Não chegou ninguém. E não é porque ninguém sabia. Às seis horas da manhã a rádio sentinela do vale de Gaspar já pedia socorro para ela e para outra moça do Baú que estava grávida e veio a perder o bebê. O problema é que o helicóptero tinha que primeiro sobrevoar a área com autoridades, para depois se pensar em salvar o povo.

[Trecho de entrevista de vítima da tragédia publicado no livro ‘A Tragédia do Morro do Baú’]

Fonte: Menezes, 2009, p. 78-79.

Também na Tragédia de 2008, há outra difícil experiência que mistura dilemas pessoais e profissionais, além de uma alta situação de risco de vida. Durante o desastre, o entrevistado E9 atuou na ‘ponta’, isto é, sua atividade foi realizada no local do desastre, junto aos atingidos:

Nós chegávamos, não conseguíamos resolver absolutamente nada. O nosso equipamento não dava conta, nosso treinamento não dava conta, era só salve-se, era só tirar as pessoas do lugar onde estavam e levar para um lugar mais seguro [...] aquilo foi muito impactante pra mim, porque quando eu desci lá e desembarquei pra atender, pra tentar entender, ali já tinha risco elevado de vida pra todo mundo e nós tínhamos que levar as pessoas.

As aeronaves chegavam para levar as pessoas feridas, prioritariamente, porém não davam conta de retirar todos que estavam no local. Em determinado momento, o tempo fechou, voltou a chover e os deslizamentos do morro no qual um grupo de moradores e E9 estavam voltaram a ocorrer:

Quando eu estava lá no meio do mato lá, ‘eu vou morrer aqui’. Então, eu cheguei, não solucionei e me tornei vítima potencial igual, aquelas pessoas já estavam uma noite ali naquelas encostas acampando no meio do mato. [...] e eu não trazia a solução, eu tive que inventar algumas histórias pra amenizar a tensão deles, fazer de conta que eu falava no rádio, e a minha equipe me ouvia. Não tinha comunicação alguma! Eu dizia: ‘pessoal, vamos manter calma, eu já fiz o comunicado, as aeronaves estão vindo’, e eu não tinha comunicado nenhum, eu estava tão à mercê quanto elas [E9].

Em determinado momento, um novo helicóptero desceu e solicitou que o entrevistado 9 [E9] subisse, tendo como uma das justificativas a necessidade de ele levar um kit de insulinas que estavam em sua mochila para um grupo de adolescentes que precisavam urgentemente desse medicamento:

Eu disse que ia ficar aqui ajudando as pessoas: ‘Eu não vou embarcar nessa aeronave até tirar todo mundo’. Nós tínhamos perto de 100 pessoas, a aeronave levava 4 de cada vez. Tu imaginas quanto tempo ia levar? Eu disse: ‘eu vou ficar aqui’, aí a aeronave desceu, não saia, não saia, aí veio uma pessoa me chamando. ‘Tô aqui!’ Os caras: ‘a insulina!’ Eu disse: ‘Puts, é verdade, tá comigo dentro da mochila.’ Aí eu desci, fui até o helicóptero. Quando fui tirar a insulina, eles me mandaram colocar o fone de ouvido: ‘Não tem nada a ver com a insulina, eu preciso que você volte agora’. Eu disse: ‘não vou voltar, eu vou ficar aqui com as pessoas’. ‘Volta agora porque as pessoas não estão entendendo o que está acontecendo aqui, todas as aeronaves pra cá estão sendo canceladas, não vai vir nada’. Digo: ‘mas as pessoas precisam sair daqui urgentemente’. Aí ele disse: ‘não, vai ser tudo retirado [as aeronaves de resgate], ou o senhor volta e convence ou não volta nenhuma outra’. ‘Vou ter que ir’. Aí eu embarquei na aeronave e a aeronave saiu assim [entrevistado faz movimento de giro com as mãos], ela faz um giro, e começa a levantar pra sair. Aí como isso aqui é uma encosta, eu vou vendo as pessoas, e o olhar delas era um troço assim, angustiante, era destruidor: ‘ele está nos abandonando’”.

Ao refletir sobre sua decisão de não ter entrado em uma das aeronaves inicialmente, E9 conta: “*minha posição me permitia inventar uma história, pular dentro do helicóptero e vir embora*”. Contudo, sua escolha continuava sendo de permanecer; até ser lembrado que em sua mochila havia insulina para pessoas que estavam em outro lugar: um parque aquático na região do Vale do Itajaí no qual o grupo de adolescentes permaneceu refugiado. Sendo solicitado também em outro local para relatar a seriedade de tudo que havia vivenciado, as insulinas ficaram a cargo de outro gestor, o entrevistado E6.

O entrevistado E6 relatou que recebeu a solicitação para atender ao grupo de adolescentes diretamente do governador de Santa Catarina. O governador do estado do Paraná, ao tomar conhecimento dos adolescentes ‘presos’ no parque devido às quedas de barreiras, entrou em contato com o governador de SC para que resgatasse o grupo, no qual três adolescentes precisavam tomar insulina e, assim, necessitavam de atendimento mais urgente; entretanto, todo o acesso terrestre estava interrompido.

Diante da pressão do governador para o atendimento desse caso, E6 recebeu ajuda de dois deputados catarinenses para a disponibilização de uma pequena aeronave que pudesse levá-lo até lá. Com a baixa visibilidade para voo, o helicóptero que estava indo até o grupo de alunos chegou ao local com muita dificuldade. Ao chegar no parque, E6 informou à guia do grupo que o helicóptero estava ali para retirar apenas os três adolescentes que precisavam de insulina e levá-los a um local seguro. Entretanto, a guia não autorizou que somente alguns saíssem e, assim, comunicou que só sairia de lá com todos. E6 então respondeu que não teria como tirar todos e, assim, entregou o medicamento e decidiu rapidamente por deixar todos lá, uma vez que o parque tinha estoque de comida, água potável e gerador de luz para uma semana e ele – como gestor – havia outras sérias demandas em sua região.

Entre outras das difíceis decisões da Tragédia de 2008, junto ao resgate dos atingidos, estava o processo de evacuação – não planejado – e a triagem. O entrevistado E9 relata como se deu uma dessas operações:

*Hoje, de verdade, com o conhecimento que eu tenho, eu não teria evacuado tantas pessoas. Porque hoje a gente consegue reconhecer quais eram os bolsões seguros lá dentro, mas eu não tenho dúvida que, pelo nível de conhecimento que a gente tinha e pelo inusitado do evento, que nós nunca tínhamos presenciado um negócio daquela magnitude, era a mais acertada que tinha. [...] E aí nós criamos uma coisa chamada: o necessário para o máximo no tempo mínimo. Então, o que é necessário pra manter a sobrevivência da pessoa, o mais rápido possível, mais para atender o máximo de pessoas ao mesmo tempo, não tem? [...] Então, para aqueles dias, pelo inusitado do evento, com o conhecimento que a gente tinha, era o mais adequado, tira todo mundo, depois a gente vê o que acontece. Tanto é que tem algumas coisas, nessa situação de evacuar toda aquela população, **algumas pessoas no entorno vieram a óbito por não ter chego socorro. Anos depois a gente ainda lidou com essa história: ‘meu ente***

morreu porque o socorro não chegou, porque o senhor manteve aqueles helicópteros tirando aquelas pessoas vivas de lá, e o meu ente estava morrendo aqui’ [...] quando você trabalha com evacuação de massa, saem as pessoas que tem mais condições de vida, saem o máximo de pessoas que não precisam de nenhuma operação complexa pra sobreviver, em evacuação em massa. [...] Primeiro você salva a maior quantidade de vítimas: [...] tu tens 10 homens, 1 helicóptero, e só pode ter 15 minutos de ação, tu não podes usar 10 homens, 1 helicóptero e todo tempo que tu tens pra salvar uma ou duas vidas.

E9 ainda conta que, em Santa Catarina, provavelmente a única vez que a ‘estratégia de guerra’ precisou realmente ser utilizada foi na Tragédia de 2008. Mesmo quando algum atingido informava que sua família ainda se encontrava em cima do morro (Morro do Baú, neste caso) e pedia que a procurassem, a decisão era difícil. Segundo o entrevistado, muitas vezes sua resposta aos pedidos de ajuda foi: “‘Não vai ninguém lá agora. Assim que estiver tudo estabilizado e o máximo de pessoas salvas, nós vamos lá’. E assim foi feito. Naqueles dias essas tomadas de decisões eram um pouco complexas. A gente ia porque a sociedade espera que a gente vá e se nós não fossemos, quem iria?” [E9].

Box 8 – Tragédia de 2008: decisões críticas sobre resgate com aeronave

Difícil de ser gerenciado era o afã das pessoas em querer ajudar, estarem presentes e às vezes subutilizar o helicóptero. [...] Foi o caso também de algumas pessoas que eram retiradas e retornavam ao local em que moravam, tendo que ser retiradas pela segunda vez. Pessoas que solicitavam para retornar porque esqueceram remédios ou outras coisas que precisavam pegar. Essa sensibilidade para decidir o que era realmente necessário, num momento em que estávamos no meio da crise, cansados, foi algo muito difícil. Ocorreu um momento em já eram seis horas da tarde, as aeronaves estavam todas fora e os pedidos eram muitos. [...] Começaram a chegar vários chamados. Um daqueles morros do Baú tinha desmoronado e havia policiais, bombeiros, comunidade que estava lá e precisava no mínimo que fosse deslocada uma força tarefa para o local, a fim de passar a noite com eles. Nisso olhamos a meteorologia e a chuva estava aumentando. A visibilidade estava cada vez mais baixa e não havia como decolar. Não havia aeronaves no pátio e os chamados só aumentavam. Eu já não tinha certeza de que as aeronaves conseguiriam voltar, quanto mais se tínhamos a capacidade de atender essas pessoas. Daí os policiais começaram a entrar em desespero, os bombeiros da mesma forma, e a cada minuto vinha alguém no Centro de Operações afirmar que o quadro estava se agravando, como se estivéssemos num filme. Foi um momento muito crítico, de decidir para que local ir sem ter certeza das informações que estavam chegando, porque todo o sistema de comunicação do Baú, como redê telefônica, estava em colapso [...].
[Trecho da entrevista de Adilson Bornhofen publicado no livro ‘A Tragédia do Morro do Baú’]

Fonte: Menezes, 2009, p. 150-151.

Mais um entrevistado também relata sobre a decisão por essa ‘estratégia de guerra’ durante os resgates. Segundo E10, a prioridade de socorro, naquela situação, começaria com crianças, mulheres e, depois, homens. Contudo, isso gerou um caos entre as vítimas, devido à separação entre famílias, casais, parentes:

E aí foi aquele desespero separar. Tem lá o marido, a mulher, sabe? Aqui numa situação normal, tudo bem, vocês vão, mas em crise, como é que vai fazer isso? A criança gruda no pai chorando e a polícia tem que entrar no meio e tirar, porque não tem tempo, ficar com discurso, dando tchau. Você tem que encher o carro logo, tem

mais gente para embarcar e aí foi um negócio complicado [E10].

Apesar da estratégia de resgate de mulheres e crianças prioritariamente, o próprio E10 conta sobre como alterou a ‘regra’ para um caso específico, quando sentiu que abrir uma exceção era necessário. Ele optou por realizar o resgate antecipado de um senhor que estava muito abalado psicologicamente por ter perdido toda a sua família. Mesmo não sendo a atitude protocolar, E10 tomou a decisão e explicou: *“Eu acho que foi dó, sentimento de pena e a única coisa que eu podia fazer era priorizar a saída dele. É, a vida dele. É essa a questão, da oportunidade, uma nova oportunidade, um pequeno alento” [E10].*

Box 9 – Tragédia de 2008: descrição da operação de evacuação e resgate

A operação se deu em diversas fases. Numa primeira fase, retiravam-se as pessoas das áreas de risco e se elegeu uma área de exclusão aeronáutica em razão da segurança de voo, pois eram muitas aeronaves voando no mesmo setor. E o setor mais crítico, onde faleceram inúmeras pessoas, era o Complexo do Morro do Baú, com vários distritos e localidades residenciais, que se caracterizava por ser uma região montanhosa com até oitocentos metros de altitude, onde houve inúmeros deslizamentos. Todos os helicópteros trabalharam sob pressão, em função das condições meteorológicas adversas, pois na primeira semana choveu forte todos os dias. Com o valoroso apoio do IG, IPT, ABNS, Setor de Geologia da UFSC, definimos e delimitamos fisicamente as áreas vermelha e preta, onde nem bombeiros poderiam ingressar. Só as aeronaves poderiam adentrar naquela área, porém pousando pairado ou no solo com motor acionado. Os riscos de soterramento até para os profissionais eram muito grandes. Isso gerou algumas polêmicas, pois alguns bombeiros voluntários queriam subir euforicamente o Complexo do Morro do Baú. Infelizmente, dois bombeiros da Força Nacional burlaram a determinação e foram soterrados, juntamente com uma família que estava em cima de um trator. Um deles se feriu com mais gravidade, tendo permanecido na UTI por alguns dias. Com este acontecimento, para não ocorrer um mal maior, eu chamei a atenção de vários chefes e comandantes, alertando que era ordem o estabelecimento de restrição na área vermelha, e que esta decisão de segurança estava comigo como coordenador geral.
[Trecho da entrevista de Milton Kern Pinto publicado no livro ‘A Tragédia do Morro do Baú’]

Fonte: Menezes, 2009, p. 123.

Tendo em vista todos os riscos envolvidos, a área atingida na região do Morro do Baú foi classificada em ‘preta’ e ‘vermelha’. Segundo relata E9, a área preta era *“área de exclusão, ninguém ia entrar pra fazer nada, nem pra salvar pessoas [...] Não dá pra fazer operação lá dentro porque o risco de vida é elevado pra todo mundo, pra todo mundo, isso é uma coisa muito complexa”*.

Box 10 – Tragédia de 2008: demarcação de áreas de risco máximo

Setenta e duas horas depois de as equipes de socorro do Corpo de Bombeiros terem atuado ininterruptamente nas áreas mais afetadas, foram delimitadas uma área vermelha e uma área preta, com recomendação expressa de que nem as equipes de socorro estavam autorizadas a operar naqueles perímetros. Para desfazer o impasse, emitimos nota oficial às nossas tropas, informando que as restrições de áreas se aplicavam com rigor à imprensa e população em geral, que a decisão de entrar e operar nas respectivas áreas ficava sob inteira responsabilidade de cada comandante de tropa, de acordo a premência e a urgência de cada missão que se apresentasse, uma vez que a presença de civis em situação de risco ainda permanecia.

[Trecho da entrevista de Álvaro Maus publicado no livro ‘A Tragédia do Morro do Baú’]

Fonte: Menezes, 2009, p. 250.

E10 conta sobre sua difícil decisão de autorizar uma equipe a se deslocar à área preta, onde residia um dos atingidos que estava no abrigo comunitário sob sua supervisão:

É, ele não podia subir lá, ele vivia no alojamento comunitário, já tinha enterrado a mulher e tal, mas eu via que o cara não tava bem, designei um policial pra acompanhar ele: ‘vamos ficar atento, porque pra esse cara só resta uma coisa pra ele, o suicídio, a pressão é tamanha é que esse cara não tem mais o que tá aqui’.

Durante o período em que o senhor estava sendo acompanhado ‘mais de perto’, por diversas vezes ele solicitou autorização para visitar sua casa: *“Ele estava sempre pedindo pra ir lá ver, eu notei que tinha que liberar e ir lá naquela área, no centro da área pra ele ver a casa dele”* [E10]. Na impossibilidade de deixar o senhor subir o morro, foi montada uma equipe para a missão, formada por policiais militares, autorizados por E10 para adentrar a área preta. Em seu retorno, a equipe trouxe fotos e memórias fortes de um local totalmente destruído para que o senhor – abrigado no alojamento comunitário – pudesse realizar seu desejo de ver a situação do local onde, antes do desastre, estava sua ‘vida’.

Conforme percebido nos casos anteriores, nas situações de resgate em áreas extremamente perigosas, o risco não é só para os moradores, mas também para os profissionais envolvidos. Na Tragédia de 2008, durante um escorregamento de encosta na cidade de Blumenau, um bombeiro entrou em uma casa para resgate de morador quando o imóvel começou a trepidar: *“aí ele continuou entrando e mesmo assim conseguiu localizar a vítima e resgatar”* [E2]. O oficial – gestor responsável pela operação – orientou que o bombeiro não desse continuidade devido aos riscos do local; mesmo assim ele seguiu em frente, colocando sua própria vida em risco e desobedecendo uma orientação superior.

As histórias anteriores contam sobre pessoas que pediram socorro, que estavam solicitando serem resgatadas. Entretanto, durante um desastre, é muito comum atingidos recusarem a ordem de evacuação de suas casas e/ou o resgate, principalmente quando não percebem o real risco. Porém, o entrevistado E5 conta que, quando o medo da morte é iminente, há uma súplica por resgate: *“É aquilo ali mesmo, as pessoas se agarravam, queriam ir queriam ser resgatadas, mas passou aquele momentozinho, que tudo foi, aquela cascata, tsunami de barro, aquela coisa foi, as pessoas já achavam que estavam seguras”* [E5].

Box 11 – Tragédia de 2008: evacuação, resgate e retorno de moradores

Um decreto autorizava bombeiros a retirar à força quem se recusava a deixar o lar ameaçado. Muitos haviam morrido em razão da recusa. Difícil era a missão de levar esse esclarecimento, tanto quanto a de não compreender a resistência de quem não quer sair. [...] “Lembro de entrevistarmos autoridades e líderes comunitários em Blumenau, que, às escuras, sem energia elétrica, com a casa interditada ou parcialmente destruída, resistiam em deixar seus imóveis pelo risco da onda de furtos”, reconta. [...] Outros, diante dos riscos, retornavam para casa com objetivos diferentes. Poderia ser para salvar as fotos, camisas, bilhetes, lembranças. Mas um homem diferenciado – cuja história veio à tona na rádio – retornou à precária residência e esgaravato os escombros. “Buscava o carnê de uma conta para não atrasar o pagamento e manter o nome limpo no comércio”, lembra Igor, “já que foi a única coisa que restou”.

[Relato de Luiz Christiano, Produtor e Repórter, publicado no livro “Relatos de um desastre: narrativas jornalísticas da tragédia de 2008 em Santa Catarina”, p. 52-54).

Num desses momentos agudos na região do Vale, transmitimos o depoimento de um oficial de resgate da Força Nacional, que trabalhava de helicóptero, içando famílias inteiras do olho daquela terra movediça: “[...] Agora pouco vi uma família inteira ser soterrada lá no Baú. Ontem eu tinha tirado todos eles de lá, eles não queriam sair de casa, tiramos eles a força. Foi uma situação de muito desespero. Tiramos todos ontem com grande dificuldade. Agora, estávamos lá resgatando mais pessoas, com essa chuva toda, com ventos fortes, pouca visão, perigo de mais deslizamentos e avistamos a mesma família de ontem. Eles resolveram voltar para casa, contrariando nossa orientação e vimos eles serem sugados pela lama, sem poder fazer nada”.

[Relato de Marcelo Fernandes, Coordenador de Jornalismo, publicado no livro “Relatos de um desastre: narrativas jornalísticas da tragédia de 2008 em Santa Catarina”, p. 75).

Fonte: Zenatti e Sousa, 2009, p. 52-54; 75.

E5 expõe que, em uma das tentativas de evacuação em 2008, havia um senhor idoso que não queria deixar sua casa, localizada em uma área de muito perigo. Para que ele deixasse sua residência, foi necessário dar uma injeção e tirá-lo ‘dopado’: “*É uma violência? É! Mas a gente entendeu que foi necessário*”. Caso não fosse retirado dali, haveria um alto risco de morte: “*Ele tinha que ser resgatado, e ele não queria, por teimosia ele morreria. A casa dele não chegou a ser atingida, mas poderia ter sido, porque tudo estava vulnerável lá, tudo estava vulnerável*” [E5].

Outro relato de evacuação de residência em área de risco com resistência por parte do morador foi trazido pelo entrevistado E18, quando relata sobre o uso de sua autoridade pública e militar para resolver um conflito. O entrevistado, antes de iniciar sua história, reflete que “*uma tomada de decisão tua envolve a vida de muitas pessoas*”. Ciente disso, ao se deparar com uma situação na qual uma equipe operacional informou não conseguir retirar voluntariamente um senhor que se encontrava dentro da sua residência em área de risco, E18 ‘assumiu a responsabilidade’ e declarou: “*Tá, deixa comigo que eu vou aí*” [E18].

Ao chegar na propriedade, E18 viu o morador jogando videogame, sem perceber que o deslizamento estava evoluindo logo atrás de sua residência. Diante desse cenário, E18 firmemente se manifestou: “*Olha, eu te dou um minuto pra tu desligar, senão daqui você não vai pra um abrigo como a Defesa Civil aqui falou, daqui você vai pra delegacia*’. *Ele reclamou e eu falei: ‘Cala a boca! Tira as tuas coisas agora!’*”.

Assim, as coisas do morador foram retiradas de caminhão e ele evacuou a propriedade. Quatro horas mais tarde, o morro todo deslizou e sua casa foi levada. Ao refletir sobre sua atitude, E18 comenta: *“E se eu não tomasse uma decisão dessas? É dura? É. Se não acontecesse nada, perfeito, volta pra lá, faz a drenagem e acabou-se, mas aconteceu. Aí o pessoal da Defesa Civil olhando. Eu falei, ‘ó, tem situações que vocês têm que vivenciar isso pra numa tomada de decisão fazer isso?’”*.

Percepções éticas: Entre os complexos casos apresentados, houve por diversas vezes múltiplas obrigações oriundas, geralmente, de um mesmo sistema moral – preservar vidas – vistos em uma espécie de dilema moral horizontal, isto é, sem uma hierarquia ética clara de prioridades. Nesse sentido, poderiam tais dilemas serem vistos como genuínos pelos filósofos racionalistas e epistêmicos ou ontológico por McConnell (2014) e, assim, insolúveis. Portanto, não representariam um verdadeiro dilema para esses filósofos. Entretanto, tratava-se de dramas da vida real nos quais as escolhas eram carregadas de questionamentos como: Quem resgatar primeiro? Como lidar com pedidos especiais? Quais áreas e grupos priorizar? Como lidar com as pessoas que recusam o resgate ou evacuação? Quais as situações em que se poderia “fugir à regra”? Os riscos eram aceitáveis aos profissionais e atingidos? Essas perguntas parecem ter 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’, principalmente pelos casos de resgate e evacuação geralmente não contarem com dados antecipados para um prudente planejamento no qual, talvez, a triagem nem tivesse sido necessária e os riscos aos profissionais e moradores fossem minimizados. Em relação à triagem, Drozenová (2016) considera tal operação questionável de um ponto de vista ético, uma vez que elimina a perspectiva deontológica e o critério da igualdade. Como relatado nesta seção, diante de um ‘cenário de guerra’, a estratégia utilitária acabou sendo adotada, isto é, salvar crianças e mulheres primeiro devido à possibilidade de reprodução e expectativa de vida desses grupos, além de uma dimensão valorativa de caráter e honra. Assim, embora a Defesa Civil preconize um critério igualitário em suas ações, na Tragédia de 2008, a ética da prevenção não pôde ser a mesma que a ética da resposta, acarretando dilemas morais individuais e organizacionais. Houve também o caso de pessoas que se recusaram a deixar suas residências ou retornaram após terem sido retiradas. A justificativa para essa situação comumente está ligada ao medo de saques e proteção da propriedade, o que tornaria esse dilema do tipo ‘risco x benefícios’ (KIDDER, 2007) e/ou de ‘restrição da liberdade individual x uso de autoridade formal’ para proteção de terceiros (FELDMANN-JENSEN *et al.*, 2016).

6.2.4 Abrigos: lidando com recursos e diferenças

Quando abertos, os abrigos públicos ou comunitários também podem ser origem de muitas questões éticas. A ativação de forma preventiva, por exemplo, é uma possível tomada de decisão quando se está na iminência de um desastre. Em uma cidade do Vale do Itajaí, no ano de 2008, E4 conta que *“Não tinha necessidade de ativar os 30 abrigos de forma preventiva, que foi o que foi feito [...] mas desses 30 abrigos acho que 10, no máximo, foram realmente ocupados. Então poxa, será que tinha necessidade de mobilizar 30 equipes de voluntários, de ocupar os abrigos com assistentes sociais?”*. Com esse questionamento, E4 aborda as dúvidas, possibilidades e recursos que estavam sendo empregados para a abertura de um alto número de abrigos, além da credibilidade da instituição junto aos moradores e voluntários que questionavam: *“Poxa, eu tive que sair de casa num sábado à noite, porque tu disse que teriam famílias desabrigadas, que tinha necessidade de ativar o abrigo e eu fiquei lá a noite inteira e não chegou ninguém”* [E4].

Em outra cidade do Vale do Itajaí, também durante a Tragédia de 2008, muitos moradores considerados com uma situação de vida (econômico-financeira) razoável foram atingidos e precisaram ficar em abrigos públicos até se organizarem (mudança para outro local e/ou até ser seguro se deslocar da região): *“Quando as pessoas vinham, os voluntários viam e perguntavam ‘de quem são esses carros?’ Eram dos abrigados. Era caminhonete, era carro zero, eram carros grandes que daí eles conseguiram de alguma forma tirar lá de dentro. Poucos usuários da assistência, pouquíssimos”* [E5].

Essa característica, na ocasião, levou ao surgimento de um caso muito sério: os coordenadores do abrigo acolheram um andarilho que passou pela cidade e resolveu ir morar no abrigo em questão e os moradores da região, naquele momento também desabrigados, não gostaram: *“Era um andarilho. Ele também estava numa situação de acolhimento. O pessoal ali dentro do abrigo não aceitava ele, tá? Não aceitava. Teve assim muitos conflitos que a coordenadora teve que [...] Porque ele não era uma pessoa deles lá. Que ele não foi atingido, que ele era um morador de rua”* [E5].

Para lidar com a questão, os coordenadores precisaram realizar assembleias para discutir a situação pois, diferente de hoje, naquela época os planos nacionais de defesa civil não previam a questão do migrante inserido no processo de acolhimento: *“isso não era visto, era uma pessoa que não existia, tá?”* [E5]. Como resultado, o senhor ficou praticamente isolado dentro do abrigo e *“a coordenadora teve que escolher um local pra ele ficar próprio dele, separado das*

peças e ele acabou ficando. Depois a própria coordenadora conseguiu contatar com um parente de Gaspar e a gente conseguiu levar ele pra casa daquele familiar” [E5].

De forma similar ao caso anterior, o entrevistado E17 conta sobre um grupo de pessoas de nacionalidade haitiana que morava em uma comunidade de Santa Catarina:

Eles estavam vivendo em uma situação de desabrigo já, sob lonas, nessa comunidade. E a comunidade foi afetada por um desastre... Então a comunidade que foi afetada, foi deslocada pra um abrigo, e, naturalmente, a assistência social do município quis deslocar também esses haitianos pra esse abrigo. E houve um choque lá entre... interesse cultural... Não vou dizer que é interesse, mas é uma questão cultural, para o recebimento desses haitianos dentro desses abrigos [E17].

Diante desse impasse, o grupo de haitianos acabou ficando no local onde eles estavam anteriormente, sob lonas: “Não vou dizer que foi uma questão racial, porque com certeza, no abrigo haveriam brancos, negros, índios, quem quisesse estar dentro do abrigo, quem precisasse estar dentro do abrigo ali, desde que pertencesse àquela comunidade. Mas em relação aos haitianos, eles não queriam que os haitianos fossem pra ali” [E17].

Percepções éticas: Inicialmente, talvez, os casos apresentados possam não parecer dilemas morais, no sentido de uma tensão ética. Há, indiscutivelmente, uma questão ética, ao se considerar que pessoas necessitavam de assistência e poderiam estar sendo rejeitadas por diferenças culturais, sociais, econômicas, raciais etc. Entretanto, é importante resgatar a noção de que um dilema não essencialmente implica uma antítese ou briga de valores. Há, nos casos apresentados, diferentes responsabilidades envolvidas: não desestimular voluntários e coordenadores de abrigos, preservar recursos públicos, manter um clima de segurança e respeito comum entre as pessoas que estão nos abrigos, evitar conflitos e garantir que todos que necessitem sejam atendidos. Nas situações mencionadas, algumas dessas obrigações e interesses que, exercidos isoladamente não seriam conflituosos, tornaram-se uma situação complexa que exigiu deliberações éticas do tipo indivíduo \times comunidade que não necessariamente representa uma situação de egoísmo ou ganância (KIDDER, 2007), mas um choque entre diferenças linguísticas, religiosas e/ou culturais (AUNG *et al.*, 2017).

6.2.5 Gerenciamento e distribuição de itens de assistência humanitária

A distribuição de itens de assistência humanitária para situações de desastre – no âmbito de atuação da defesa civil – é regulamentada por normas específicas com tal finalidade. Nesse

processo, o estado é responsável pelo fornecimento dos itens, enquanto o município – ou outra organização parceira – realiza sua distribuição. A solicitação deve ocorrer de forma contextualizada e caracterizada, como, por exemplo: “‘50 colchões de casal e 100 de solteiro para a área tal, rua tal e para tais famílias’, [...] dizendo pra quem que vai com o endereço e o CPF [Cadastro de Pessoas Físicas] e já tem um campo do lado pra que a pessoa possa assinar. Porque quando ela for receber, ela vai assinar” [E16].

Apesar desses procedimentos ‘burocráticos’, E17 descreve um caso comum e recente na região da Grande Florianópolis que ‘esbarra’ nesse aspecto. Segundo ele, todo fim de ano, indígenas da região da Palhoça e Biguaçu vêm para o centro de Florianópolis fazer a venda de seus artesanatos. Eventualmente ocorre a solicitação por parte da Defesa Civil municipal à Defesa Civil estadual de auxílio a esses indígenas. Tais auxílios são, normalmente, na condição de alojamento, cesta básica, cobertores. Contudo, essa não é uma demanda extraordinária ocasionada por um evento de desastre, isto é, não é uma crise. Segundo o relato,

Os indígenas ficam na rua muitas vezes, debaixo das pontes, gera uma situação de desconforto, creio eu, pra administração pública do município. E eles pedem auxílio à Defesa Civil. Só que isso é uma questão da assistência social. Uma questão de rotina. Não tá numa situação de anormalidade, não foi afetado por um evento, não foi afetado por um desastre [...]. Só que nos sensibiliza muito, porque são crianças, são mulheres, são idosos, todos envolvidos nessa demanda de venda de artesanatos. E eles têm uma cultura própria, que onde vai a mãe, vai os filhos também, então às vezes, filho pequenininho pendurado ali nas costas das mães, vendendo artesanato, em todos os lugares. Ou então sentado lá no calçadão do centro, também vendendo os seus artesanatos. É uma coisa que nos sensibiliza muito assim, mas a gente não pode atender, porque não é uma demanda própria da Defesa Civil [E17].

Como forma de colaborar com essa situação, mas sem deixar de considerar os objetivos principais do trabalho de defesa civil e suas regulamentações específicas, o auxílio foi realizado por meio de ‘barracas de campanha’ da Defesa Civil:

[...] são barracas da Defesa Civil, que nós cedemos pra prefeitura. [...] É a forma que a gente pode auxiliar assim, e sem gerar um investimento por parte da Defesa Civil, que só pode ser gerado se tiver um desastre. [...] Então a gente cedeu as barracas, porque a barraca não é um item de consumo, é um item permanente. A hora que eles saírem de lá, a gente pode pegar as barracas de volta [E17].

Outro caso de auxílio que gera polêmica sobre ‘a dependência da doação’ ocorre em uma comunidade catarinense constantemente afetada por desastres, conforme narrativa de E17. Ele explica que essa comunidade sempre recebe apoio e doações a cada desastre. Contudo, após resolvida a situação, “[...] chegam uns relatos pra nós aqui, de que a população tá esperando por outro desastre pra poder ser atendida também. Então, você termina gerando, realmente,

às vezes situações em que a geladeira velha do sujeito foi afetada e ele termina recebendo uma nova e aquilo ali parece um ganho, mas na verdade não é”. O que se infere, então, é que a comunidade se encontra em uma situação de alta vulnerabilidade e, realmente, carece de ajuda. Contudo, ao realizar tal apoio, há um estímulo para mantê-los morando nessa localidade de risco e serem sempre beneficiadas, a cada vez que há um desastre.

Já como um dilema com características de conflito pessoal x profissional relacionado à assistência humanitária, destacamos a história do entrevistado E7, um dos principais responsáveis pelas decisões de defesa civil na região atingida pelo Tornado de Xanxerê, em 2015. Além de se deparar com os desafios da função pública, também precisou lidar com um dilema pessoal: seu pai era um dos atingidos e que, por direito, poderia ter acesso aos itens de assistência humanitária do governo estadual (no caso, lonas provisórias para cobertura das casas).

Entretanto, em uma análise da situação, E7 relembra: “Infelizmente, você não tinha o momento da emoção. Eu conversei com o meu pai, falei: ‘pai coloca a situação da lona e a gente vai ajustar isso’. Tanto que meu pai não recebeu material da defesa civil ou das estruturas até pra evitar qualquer tipo de problema: ah meu pai, ‘pai do E7⁸⁴ foi beneficiado’”. Seu pai teria direito ao recurso de assistência humanitária devido a sua necessidade de ser atingido como vítima do tornado. Entretanto, E7 ponderou: “Por uma questão ética e moral, eu achei por bem comprar as telhas, porque eram apenas 6 telhas de Brasilit que ele teve danificado. Pra evitar qualquer comentário de, como eu posso dizer assim, de atendimento diferenciado, de qualquer benefício que ele possa ter recebido”.

Dessa forma, E7 – enquanto um dos responsáveis pelo gerenciamento do desastre –, optou por priorizar as demais pessoas que estavam necessitando, tendo em vista que sua família teria condições de arcar com os prejuízos materiais do telhado atingido. Assim, E7 acredita ter fornecido “[...] *um tratamento igualitário, isonomia do atendimento* [...]”.

Os casos anteriores mencionavam, essencialmente, itens de assistência humanitária de uso individual ou familiar; contudo, entre os itens de assistência disponibilizados pela Defesa Civil de Santa Catarina, também é possível a requisição por parte dos municípios do ‘kit de transposição’: “*que são as pontes que a gente coloca em substituição às que foram destruídas por desastre*” [E16] e, assim, trata-se de um recurso de infraestrutura pública.

⁸⁴ Palavra substituída para garantir o anonimato do entrevistado.

Sobre tal situação, o entrevistado E17 ressalta que boa parte das pontes já existentes nos municípios não são atendidas com a manutenção adequada. Ao acontecer um ‘evento meteorológico’, como chuvas e enxurrada, e uma ponte sem manutenção for afetada:

[...] ele [o município] pode sim decretar situação de emergência⁸⁵ e solicitar [o kit de transposição] [...]. Que na verdade, pra solicitar o kit de transposição, ele não precisa nem decretar situação de emergência. Só precisa ter sido afetada por um evento. Se um caminhão passou por cima dela e quebrou, não é um evento na seara da Defesa Civil, mas se sofreu com a enxurrada, é um evento caracterizado como associado às ações da Defesa Civil, então o município pode solicitar a substituição daquela ponte ali. E vai ser atendido [E17].

Na época de realização das entrevistas para a pesquisa de campo, um dos gestores responsáveis pela autorização de disponibilização desse kit [E16] contou sua experiência sobre a autorização de fornecimento ou não:

Então vários pedidos que chegam na minha mesa, hoje eu faço e não fazia no começo. Quando eu vejo que eu posso indeferir ou deferir, se tiver a dotação orçamentária e financeira e eu não tiver contra a instrução normativa, eu vou deferir. Porque eu vou pensar e não quero nem saber de que partido é o político que me pediu, que eu sei que eles vão fazer, eles vão tirar o ganho político, isso não me interessa. Mas quando eu analiso, eu vejo que as pessoas serão atendidas, isso aí dá uma gratificação [...], é muito gratificante. Então isso aí me ajuda muito a eu dizer o sim, ao invés de dizer o não, porque eu sei que alguém vai tá sendo atendido [E16].

E16 acrescenta que, mesmo no caso de uma ponte anteriormente ao desastre já estar em péssimas condições, sem infraestrutura e/ou sem receber atenção do seu gestor público, o município pode receber o kit: “*Faltou manutenção, e aí quando chegou o desastre, ela estava suscetível e ela acabou sendo destruída, ou então impossibilitada, interditada. [...] Mas eu sei que a população vai tá sendo atendida. Então se não tiver contra a instrução normativa, atendo sem sombra de dúvida*” [E16], mesmo que a responsabilidade pela falta de manutenção esteja diretamente ligada à gestão municipal.

Complementando o caso, E16 explica que, muitas das decisões como essas poderiam ser discricionárias: “*Eu consigo facilmente negar um pedido de acordo com a instrução normativa, mas eu posso atender o mesmo pedido de acordo com a instrução normativa, ou seja, tem muita decisão discricionária. Eu posso repassar um montante pra um município, ou*

⁸⁵ A ‘situação de emergência’ é um recurso legal da gestão pública que pode ser utilizado em situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região. Quando um município tem sua ‘situação de emergência’ reconhecida em nível estadual, representa que sua capacidade de resposta está parcialmente comprometida. Dessa forma, a localidade atingida pode contar com ações de socorro, assistência humanitária, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas atingidas com ajuda do governo estadual e até nacional.

posso não repassar baseado na mesma legislação, pelo meu entendimento”. Portanto, E16 esclarece que, se não for uma pessoa técnica a conduzir o processo, poder-se-ia utilizar dessa decisão discricionária de maneira política.

Percepções éticas: A literatura sobre ética e desastres frequentemente faz menção aos possíveis dilemas relacionados à assistência humanitária antes, durante e depois de um desastre, como em decisões éticas sobre a alocação de recursos de forma adequada e justa (justiça distributiva) e quem deverá ser atendido (AUNG *et al.*, 2017; GEALE, 2012; LAVARIAS, 2013; SABAN, 2016). Como visto nos casos relatados, esses dilemas podem ocorrer devido a obstáculos como: falta de colaboração, preparo e informações por parte dos envolvidos, carência de recursos, limites legais, estratégias políticas e ‘medos’ pessoais. O caso do filho-gestor, por exemplo, que optou por não solicitar itens de ajuda humanitária (lonas) para seu pai atingido pode representar um dilema moral do tipo ‘auto imposto’ (McCONNELL, 1978), que ocorre por conta de uma escolha ou comportamento do próprio agente. Nessa seção também foi possível ver um tipo de dilema destacado por Saban (2016), chamado de ‘síndrome da dependência’, segundo o qual a ajuda humanitária também pode trazer aspectos negativos, como o desincentivo sobre aqueles que foram atingidos (acomodação, não desenvolvimento da capacidade de resiliência e permanência em área de risco). Nesse caso, o dilema pode estar presente na avaliação das reais necessidades dos afetados/comunidades e a percepção que eles possuem sobre os objetivos dessa ajuda. Outra questão ética vista aqui foi a ‘falha da prudência obrigatória’ (ZACK, 2009) na manutenção de infraestrutura pública, como a ponte atingida em um dos municípios. Tal decisão pela não manutenção prévia, bem como as decisões do entrevistado E16 de autorizar ou não um kit de transposição, podem ter um caráter discricionário, isto é, um direito legítimo de avaliar uma determinada situação e fazer uma escolha. No âmbito da gestão pública, é importante o discernimento técnico, mas também moral, na definição dos limites da ajuda/atuação para que essas ações discricionárias não acarretem custos morais, administrativos, políticos e legais aos gestores e suas organizações (BOIN; NIEUWENBURG, 2013).

6.2.6 Doações: uma crise dentro da crise

Dentro de uma crise ou desastre, algumas situações podem gerar uma nova crise, como é o caso das doações durante a Tragédia de 2008. Desde então, a Defesa Civil de Santa Catarina, enquanto órgão público estadual, deixou de receber grande volume de doações e trabalhar com

elas. O caos gerado pelo excesso e pelas dificuldades de encaminhamento foi relatado em diversas das entrevistas.

Box 12 – Tragédia de 2008: gerenciamento das doações

O Brasil inteiro, de norte a sul, ajudou Santa Catarina naquele momento. A solidariedade imperou. Muita gente trabalhou nos bastidores, não apareceu e fez um importante trabalho. Nós perdemos um pouco o controle desse trabalho de voluntariado. Era muita coisa e muita gente, chegando do Brasil inteiro sem passar pela Defesa Civil do Estado. E esse detalhe servirá de lição para um próximo desastre. Nós teremos que nos organizar no que diz respeito às doações. Que cada Defesa Civil Estadual possa, antes de mandar o material para o Estado sinistrado, realizar uma triagem prévia. Verificar as necessidades, selecionar, embalar adequadamente os materiais para depois remeter. Ficamos com toda a triagem aqui e isso nos exigiu a montagem de uma grande estrutura e demandou muito trabalho. Pedíamos para as pessoas ou empresa que queriam ajudar, que viessem com suas estruturas montadas, atuando como força tarefa; do contrário teríamos que providenciar estruturas ainda maiores para abrigar estas pessoas, e já tínhamos um grande número de desalojados e desabrigados. [Trecho da entrevista de Emerson Neri Emerim publicado no livro “A Tragédia do Morro do Baú”]

Fonte: Menezes, 2009, p. 307-308.

O entrevistado E13 conta que em 2008 houve uma grande campanha nacional. Naquela ocasião, o governador do estado foi na mídia informar que Santa Catarina estava necessitando de doações: *“E aí foi uma loucura assim, porque começou doações de dentro do estado, começou de outros estados, começou doações internacionais. Então era o dia inteiro o telefone tocando, e aí as doações começaram a chegar de caminhão, e aí a gente tinha que ter algum lugar pra botar essas doações”* [E13]. Foram necessários diversos galpões emprestados para armazenar os produtos recebidos, fazer a triagem, destinações etc.:

A gente tinha relatos que os motoristas chegavam no caminhão, era muitas vezes o motorista sozinho, não chegavam com ninguém pra descarregar, aí não tinha gente o suficiente pra descarregar, e aí começou a se formar filas de caminhões nesses locais. História que me contam assim de 20-30 caminhões numa fila pra descarregar [...] E aí começou história de caminhão que não podia esperar, jogar o produto na beira de estrada, que eu não sei se tu lembra de notícias na época. [...] [E13].

Durante as entrevistas que mencionaram as doações, as justificativas apresentadas para essa situação estavam, frequentemente, relacionadas à cultura do povo brasileiro:

A gente ainda tem aquela cultura que o pessoal não sabe doar. São coisas que a pessoa, é pra descartar, não seria nem pra doar. [...] As pessoas doam em saco de lixo, saco de lixo é frágil. Quando começam a descarregar, aquilo tudo começa a se romper e não tem mais as coisas separadas. E aí são espaços maiores que essa sala aqui, cheios de pares de sapato no chão, e tu procurando o par. Porque as pessoas não amarram, as pessoas não botam uma fita junto. Aí sapato furado, sem sola, aquela coisa toda [E13].

Tendo em vista que as dificuldades da doação começaram a se tornar maiores que os benefícios, a equipe da Defesa Civil de Santa Catarina começou a cogitar interromper os

pedidos de ajuda. Contudo, havia o impasse de o governador ter ido publicamente solicitar que fossem enviadas doações. Inicialmente, como estratégia, solicitaram às pessoas que ligavam que as doações fossem direcionadas diretamente para alguma comunidade próxima e, posteriormente, começaram a fazer uma campanha mais focada nos itens que, realmente, estavam sendo demandados:

E aí a gente começou a fazer também uma campanha mais direcionada, ‘ó, preciso de doação de água’, aí começa a receber um monte de doação de água, só que daí depois tu não precisas mais de água, e tu continua recebendo água. ‘Ó, precisamos de alimentos pra pronto consumo’, mas no final o que doam em maior quantidade, são as roupas. E aí você tem, acaba tendo que enterrar; incinerar roupas. E no final a mídia acaba fazendo uma propaganda negativa, como se a gente, ‘ah, tem gente precisando e tal’ [...] mas é que aquilo virou um desastre dentro do desastre [...] [E13].

Dada a grande quantidade de doações recebidas que acabavam passando da validade, que não estavam adequadamente armazenadas por falta de espaço, além de roupas velhas ou sujas que precisavam ser incineradas, algumas reportagens foram divulgadas na mídia ‘denunciando’ tal ‘descaso’:

Muita gente doa, a gente tem que atentar pra questão de prazo de validade, as empresas às vezes doam coisas que já vão vencer logo, então você tem que fazer uma distribuição rápida. Aí a água, algumas coisas de água a gente teve que depositar na rua, porque não cabia mais dentro. Pegava um pouco de sol, aí estavam dizendo que as águas estavam estragando porque estavam pegando sol e ia estragar a água e não sei o que, aí tinha que tá também contornando essas questões com a mídia assim [E13].

Situação semelhante foi relatada por E5, tendo ocorrido em um município do Vale do Itajaí: “Foi o primeiro momento que eu me impactei com o excesso: ‘já tem demais!’ Já tem demais, as pessoas não sabem, elas estão perdendo a racionalidade daquilo ali”. As pessoas começaram a querer ‘escolher’ itens, alegando que eram pra familiares, sem necessariamente dar a informação sobre onde aquele parente morava, se realmente necessitava do auxílio: “[...] eram tantos excessos, que as pessoas se tornavam irracionais” [E5]. Diante do excesso, E5 – assim como E13 – também comenta sobre a repercussão na mídia:

Colocamos [as doações] na igreja. Aí teve essa questão que passou o migrante... Depois os bombeiros avaliaram e disseram: ‘alguém deitou aqui, dormiu aqui, acendeu um cigarro, fumou alguma coisa, deixou cair um butuca, alguma coisa e pegou fogo’ [...] É, pegou fogo numa montanha de roupa, inclusive queimou aquela parte externa da igreja [...] daí a mídia assim: ‘fogo criminal’, como se o município botasse fogo naquilo ali. [...] Eu não posso negar pra ti que na calada da noite, muitos sacos de roupa eu tive que tirar de dentro do salão paroquial pra incinerar, eram roupas totalmente podres, que não dava pra utilizar e qualquer pessoa que visse a gente fazer aquilo ‘tá botando fogo em coisa boa’ [E5].

Apesar desse caos, o intuito de solidariedade prevalecia e muitas doações boas foram recebidas: *“Eu lembro que veio uma leva de coisas para as crianças, tênis novos, eu não lembro se eram [...], aquelas marcas conhecidas. Mas tipo assim, vieram muitos sapatos pra crianças, novos, veio meia, veio produtos de limpeza, veio coisa pra crianças, veio coisas muito bem embaladas que você conseguia aproveitar muito bem”* [E13].

Outro aspecto problemático da doação esteve relacionado às inúmeras perdas de casas (propriedades): muitos moradores ficaram desalojados e receberam a doação de uma nova casa. Contudo, diversas vezes surgiu o dilema: a casa perdida era alugada; sendo assim, como ficava a situação de quem perdeu a casa – proprietário – e quem estava morando nela – o inquilino? E5 vivenciou essa situação e relata: *“Por exemplo, o dono da casa, essa preocupação a gente tinha em contatar quem era o dono da casa? Era fulano, fulano não vai ganhar casa, porque é uma casa alugada, mas a gente escrevia aquela pessoa. [...] O que estava de aluguel. O dono não ia mais ganhar aquela casa, ele perdeu a casa, era essa a condição, ele perdeu a casa”* [E5].

Contudo, tecnicamente, essa situação trouxe problemas legais: *“A gente fez um combinado e fez... [...] O coordenador nosso de defesa civil e o técnico de defesa civil estão respondendo a processo também por ter dado casa ilegal, pra pessoas que não foram atingidas, isso nós temos, tá?”* [E5]. Quando a entrevista foi realizada, em meados de 2018, a regularização das casas ainda estava em andamento e muitas denúncias ao Ministério Público já haviam sido realizadas.

Além de doações físicas (produtos), a Defesa Civil estadual recebeu também doações em dinheiro. Um grande banco privado fez uma doação bem significativa, mas solicitando a informação sobre onde aquele recurso estava sendo aplicado. No entanto, na época, entre o montante de recursos recebidos e disponíveis, era inviável administrativamente descrever exatamente em que ação aquela verba estava sendo empregada, considerando que estava junto com outros recursos. Era possível, no entanto, mostrar sua destinação:

Tanto foi pra aluguel social, tanto foi pra isso, tanto praquilo [...] Só que eles achavam que não, que na hora que a pessoa doou, só que o banco tinha que dar o retorno, porque a doação não foi do banco, a doação foi dos clientes, eles fizeram tipo uma campanha e eles queriam dar o retorno. Então na época a gente via também que essa transparência é, o Estado, o Estado vou dizer, o Estado, enquanto um departamento, não estava realmente preparado pra ser transparente [E13].

Percepções éticas: Diferentemente do que Saban (2016) chamou de dilema moral da ‘fadiga de doação’, no qual ocorre um enfraquecimento no recebimento de ajuda, na Tragédia de 2008

o que se viu foi um dilema contrário: a campanha de doações e a solidariedade do povo brasileiro gerou um excesso de doações que levou a uma crise logística, isto é, uma ‘crise dentro da crise’ ou um ‘segundo desastre para o gestor’, como definiu McEntire (2015). Embora os gestores da Defesa Civil estadual e municipal não quisessem recuar frente ao pedido de doações e, de certa forma, ‘chatear’ a população que estava empenhada em ajudar, uma atitude era necessária para diminuir ou acabar com a crise que já estava tendo consequências perigosas, como má administração, desvios, corrupção, desmoralização do processo de solidariedade e de algumas instituições envolvidas (SABAN, 2016). Dessa forma, um dos dilemas estava em ‘continuar ou interromper’ o recebimento de doações. Como resquício organizacional dessa situação, atualmente a Defesa Civil estadual não recebe mais doações e, conseqüentemente, não trabalha em seu gerenciamento. Outro dilema percebido nos relatos sobre doações pode ser aproximado ao que Kidder (2007) chamou de paradigma da ‘justiça x compaixão’. Esse poderia ser o caso da doação de casas às pessoas que foram atingidas, mas moravam de aluguel. Logo, o dilema poderia estar em: doar a nova casa ao proprietário do imóvel que foi atingido ou ao seu inquilino (moradores atingidos)?

6.2.7 Risco profissional como decisão individual

Na pequena cidade catarinense de Mirim Doce, no Vale do Itajaí, residia um casal de idosos, ambos com aproximadamente 80 anos. O senhor estava em fase terminal de câncer, passando seus últimos dias em casa. O filho do casal, sabendo da situação do pai, enviou o netinho para passar um tempo com os avós. Contudo, a família não esperava que em uma daquelas noites de muita chuva, o rio que passava muito próximo à casa da família fosse transbordar. Os filhos tentaram atravessar com socorro e ajudar o casal com a criança, porém eles estavam ‘ilhados’.

Quando o resgate chegou, já no fim da tarde, ainda chovia muito. Só parecia ser possível realizar a operação com um helicóptero, porque qualquer tentativa diferente seria colocar um membro da equipe em situação de muito risco. O comandante da operação pensava em todas as alternativas possíveis que impedissem a família de passar a noite naquelas condições, mas também que não colocasse sua equipe em risco: “*Eu fiquei naquele dilema: ‘e agora, deixo o senhor morrer ou o risco de um policial morrer e tal’*” [E10].

Até que, de repente, um membro de sua equipe gritou na frente de todos que estavam no momento, inclusive os parentes das vítimas: “*Eu vou lá, vou me jogar na água e vou lá*”.

Com essa declaração, houve um novo ânimo na família, porém, o dilema do comandante – o entrevistado E10 – também aumentou:

E agora também se eu falo: ‘não, você não vai’, nós temos um juramento mesmo com o risco da própria vida. Se eu proíbo ele de atravessar o rio, eu vou estar quebrando um juramento que eu fiz, que ele fez e podemos ser acionados depois: ‘o estado não salvou a vida, o agente público não fez nada’. Aí eu fiquei numa situação difícil... [...] Então esse era um grande dilema... [...] Bom, daí eu peguei, vi que não tinha jeito. Ele estava decidido e convicto de que queria ir; tal e criou aquele clima [E10].

Enfim concordando com a operação, o comandante cedeu um cabo – uma espécie de corda – para que o profissional pudesse realizar a travessia e passar o cabo de uma margem a outra do rio:

Não foi possível amarrá-lo porque esse cabo poderia prender [...] Aí ele teve que levar aquilo na mão, botou a ponta do cabo na boca e enfim, ele se jogou na água. Nós ficamos preocupadíssimos, todo mundo, era uma situação horrível. Aquela correnteza enorme, e fizemos um cálculo pra ele lançar aqui pra chegar lá. [...] Tem hora que eu pensei: ‘morreu’, de vez em quando ele vinha em cima, respirava. Ele foi naquele turbilhão de água, a gente perdeu ele de vista, uma correnteza forte... [...] e de repente ele apareceu lá do outro lado. [...] Ele segurou umas árvores no rio, e conseguiu amarrar aquele cabo lá [E10].

Entretanto, embora o policial estivesse do outro lado do rio, ainda assim seria extremamente perigoso atravessar a família. A alternativa foi fazer uma espécie de tirolesa com o cabo que estava nas duas margens do rio e enviar cobertas, mantimentos e barraca para que a família e o policial passassem a noite em segurança. No dia seguinte, já com condições seguras, todos foram resgatados, inclusive o cachorrinho da família. E10 lembra a dificuldade da situação que a equipe vivenciou: “*Mas é uma situação difícil, você tem que controlar tudo, medir, ver até onde eu podia segurar o cabo e até onde eu estaria quebrando um juramento*”. Devido ao relatório escrito pelo comandante, o profissional que teve a iniciativa de se sacrificar, mesmo não sendo a orientação de seu comandante, foi promovido por ato de bravura.

Percepções éticas: Esse caso é claramente marcado por responsabilidades – legais e morais – do comandante da operação e difíceis decisões: preservar sua equipe, não os colocando em risco e resgatar a família em perigo; respeitar o juramento que ele e sua equipe fizeram, mesmo que coloque a própria vida em risco; comandar uma operação de resgate sem que haja perdas de vidas ou feridos; decidir sobre a melhor alternativa diante da escolha individual do profissional em realizar o resgate sozinho; e lidar com a imagem moral da sua instituição e a pressão da família (filhos do casal de idosos) no caso de não autorização do resgate conforme proposto. A

partir desse caso, podemos questionar quem teria autoridade moral para tomar decisões éticas significativas (JENSON, 1997), como colocar a própria vida em risco sem as condições técnicas necessárias. Sobre tal dilema, Aung *et al.* (2017) argumentariam que as normas profissionais – protocolos de operação, nesse caso – não correspondem sempre aos valores e normas pessoais dos profissionais, o que justificaria moralmente a decisão do profissional que se voluntariou para o resgate. Além disso, o juramento profissional, no sentido de uma promessa de salvar vidas, mais do que um cumprimento de obrigações, traz a dimensão moral para as deliberações a serem feitas quando os profissionais se deparam com dilemas horizontais, ou seja, dilemas difíceis de identificar uma hierarquia de éticas pois há dificuldade em um curso de ação ser substituído por outro (McCONNELL, 2014).

6.2.8 Paralisia na gestão e conflito de papéis

Xanxerê é um município considerado de pequeno-médio porte, com uma população estimada em 50.309 habitantes. Sendo assim, as equipes de seus órgãos públicos não são grandes e, conseqüentemente, não estavam esperando serem demandadas para um evento da proporção de um tornado com ventos de mais de 250km/h.

O entrevistado E8, um dos gestores mais atuantes durante o Tornado de Xanxerê, conta que, no dia do evento, só havia uma equipe do Corpo de Bombeiro de prontidão e com capacidade de atender somente uma ocorrência por vez. Tendo em vista que o tornado é um evento não previsível, ninguém sabia exatamente o que estava acontecendo. Após o impacto, começaram a chegar alguns chamados de outro município, uma vez que Xanxerê estava praticamente sem comunicação.

Ao sair na rua para verificar a situação, E8 começou a se deparar com diversas demandas e a necessidade de decidir onde atuar primeiramente. Contudo, relata que:

Nessa fase a gente não decidiu, porque não dava tempo. Qual o normal, usual? A ocorrência tá aqui, você vai até a ocorrência. Só que no caminho as pessoas já te abordavam, enquanto a ambulância transitava no caminho, o caminhão transitava pelo caminho, nós já nos deparávamos com as pessoas feridas. Então, não dava tempo de você chegar, não dava tempo de saber quem estava mais [...] Tu não sabes, mas numa tragédia quem grita mais não é quem precisa de atendimento primeiro, quem não está gritando é que precisa da tua ajuda primeiro. Então, nós não conseguíamos chegar em quem não estava gritando. Primeiro porque não tínhamos comunicação, nós não conseguíamos entender a dimensão do desastre em sua plenitude, saber qual era a extensão dele.

Diante de tantas necessidades de atuação, ao ser questionado como a gestão dos atendimentos estava sendo realizada, E8 afirma que não havia condições e tempo para muita preparação, até por estar atuando também em outra frente de trabalho que não era de sua responsabilidade: “[...] *eu encontrei o prefeito, simplesmente assim petrificado, ele disse assim: ‘eu não sei o que fazer, não sei o que fazer, resolva!’.* Ele ficou do meu lado, não falava nada. Só fui deixar ele em casa às 4 horas da manhã, petrificado. Nós tínhamos que resolver questões que não eram da minha função, coisas que extrapolavam” [E8].

Em determinado momento, E8 decidiu começar a dizer ‘não’ e ser responsável apenas por sua função, que já era de extrema importância: “*e aí eu me dei conta que eu não deveria estar lá, por mais que meu coração quisesse estar lá na frente, eu precisava estar aqui, que é o que quem toma decisão faz, e coloca as pessoas pra frente, vai elencando as prioridades*”.

Percepções éticas: Com a chegada inesperada do tornado e tamanha complexidade de atuação na resposta ao evento, ocorreu o que Nuttle (2012) e Urby Jr. e McEntire (2013) chamaram de ‘paralisia’ na gestão do chefe do poder executivo municipal. Assim, esse caso, ao mesmo tempo que pode se configurar como um dilema imposto por agente externo (prefeito sobre entrevistado), também pode se caracterizar como auto imposto, uma vez que o gestor assumiu – e aceitou – para ele a responsabilidade do cargo de prefeito por algum tempo (McCONNELL, 1978). Dessa forma, houve um conflito de diferentes responsabilidades e os diferentes papéis que estava assumindo, gerando possivelmente uma tensão ética no entrevistado, percebida quando menciona, por exemplo: “[...] *por mais que meu coração quisesse estar lá na frente*”. Contudo, ao deliberar sobre as diferentes possibilidades do dilema, o gestor conseguiu racionalizar a partir de uma hierarquia ética entre os caminhos de ação.

6.2.9 Considerações sobre os dilemas morais

A partir dos casos apresentados, traçamos aqui algumas considerações gerais sobre os dilemas morais, destacando: onde eles estiveram mais presentes, na gestão do risco ou não gestão do desastre; quais foram os tipos de dilemas morais mais comuns; como se deu a manifestação do dilema: na tomada de decisão ou no decorrer da situação; e em que dimensão se formou o dilema: individual ou no contexto da organização/operação/gestão.

Aung *et al.* (2017) já haviam indicado que os dilemas morais relacionados aos desastres podem ocorrer em três fases: antes, durante e após o desastre. Todavia, o que percebemos nos casos apresentados é que, de forma geral, as questões éticas mais contundentes foram relatadas,

principalmente, na fase de gestão do desastre, ou seja, quando ele estava ocorrendo ou logo após sua ocorrência.

Considerando que buscamos entrevistar gestores de diversas categorias profissionais e com diferentes vínculos com a gestão pública, obtivemos relatos de dilemas vivenciados por gestores que já haviam participado mais efetivamente de trabalhos operacionais e de campo – dentro do desastre propriamente dito –, e gestores que somente estiveram presentes no trabalho administrativo, interno aos órgãos de gestão de riscos e desastres. Os dilemas identificados nas fases de gestão do desastre – quando estava ocorrendo ou após sua ocorrência – foram percebidos, geralmente, nos ‘gestores com experiência operacional’. Nessas situações, a questão ética não estava essencialmente nas organizações de defesa civil – fossem municipais ou estadual –, mas nas corporações que realizavam os trabalhos operacionais e em seus comandantes – vistos aqui como gestores daquela situação de desastre.

Nesse nível, foram identificadas decisões éticas individuais e com mais possibilidade de discricção uma vez que as limitações de recursos e informações, associadas à urgência da situação devido aos riscos envolvidos (SABAN, 2016) pressionavam o gestor a escolher e decidir. Nesse sentido, as responsabilidades eram assumidas, geralmente, no nível individual e profissional de um só gestor. Sendo assim, teoricamente haveria maior ‘espaço’ para o raciocínio moral ser expresso e auxiliar na deliberação; entretanto, também por ser uma responsabilidade não compartilhada, os receios legais e as consequências da ação seriam maiores. Os dilemas morais nas fases de atuação junto ao desastre se caracterizavam, geralmente, pela relação ‘eu *versus* comunidade’ e ‘justiça *versus* compaixão’ (KIDDER, 2007); como dilemas de obrigação e impostos por agentes externos (McCONNELL, 2014); e conflitos de responsabilidade por diferentes obrigações (COOPER, 1998).

Em relação aos dilemas morais descritos como tendo ocorrido anteriormente a um desastre, ou seja, na gestão de riscos, prevenção ou atividades internas da Defesa Civil, percebemos uma menor incidência e geralmente pautados por uma hierarquia ética vertical, isto é, com as alternativas de ação sendo claramente diferenciadas. Tendo em vista que na fase de gestão de riscos as decisões são mais coletivas ou colegiadas, sem a pressão do tempo, com menos riscos e com mais recursos (análise legal, moral, financeira etc.), a gestão acabava por se ‘blindar’ da possibilidade de surgimento de graves questões éticas. Sendo assim, as decisões se pautavam mais por questões técnicas e/ou políticas. Nesse contexto, os dilemas eram, geralmente, de ‘justiça *versus* compaixão’ e ‘risco *versus* benefício’ (KIDDER, 2007); e de conflito entre diferentes fontes de autoridade (ou de informações) (COOPER, 1998)

Tanto na fase de gestão do risco, como na de gestão do desastre, não encontramos dilemas morais de proibição, isto é, que colocassem diferentes ações morais consideradas proibidas ou não indicadas, mas que poderiam ser necessárias em determinada situação motivadas por um fim maior. Ademais, não foram identificados dilemas que estivessem somente na dimensão do indivíduo, ou seja, que não tivessem relação com o contexto externo. Dessa forma, eles foram ao encontro da percepção de McConnell (1988), quando afirma ser possível dilemas compartilhados por várias pessoas e de forma interpessoal. Contudo, também tivemos dilemas morais de um único agente – principalmente nas ações de resgate e triagem.

Por fim, verificamos que, em sua maioria, os dilemas não ocorreram de forma pontual, em somente um determinado momento. Eles eram manifestados como resultado de um processo de decisões e acontecimentos, bem como na relação da vida pessoal com a vida do indivíduo inserido em um contexto político e organizacional.

6.3 DISCUSSÃO TEÓRICO-EMPÍRICA DOS PRESSUPOSTOS DE PESQUISA

A identificação dos dilemas morais na seção anterior foi essencial para que, agora, possamos discutir os pressupostos de pesquisa desta tese de forma analítica, isto é, utilizando a argumentação teórica de sua construção (Seção 4.3.3) para a análise dos resultados empíricos da pesquisa de campo.

6.3.1 Dilemas morais e tensão ética

Max Weber (2002), ao mencionar a existência de um tipo de dilema entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade no *ethos* do agente público, fez um importante apontamento sobre como a racionalidade lida, muitas vezes, com difíceis e complexas tensões éticas. Normalmente, ao nos depararmos com esse tipo de afirmação, imaginamos uma tensão entre as duas éticas ou entre as ‘duas racionalidades’ que são associadas a elas nos estudos do campo da racionalidade nas organizações.

Nesse sentido e com o objetivo de discutir empiricamente se o dilema moral pode se manifestar por meio da tensão ética, buscamos identificar elementos que representassem ética da responsabilidade, vinculada às ações funcionalmente racionais, e ética da convicção, vinculada às ações substantivamente racionais, nos casos de dilemas apresentados na seção anterior. Ainda em relação à tensão ética, partimos da possibilidade de ela ocorrer no âmbito exclusivo de uma das éticas, reduzindo o aspecto dicotômico. Para tanto, também discutimos

os resultados de dilemas morais manifestados pela tensão formada por elementos essencialmente relacionados à ética da responsabilidade e, depois, a possibilidade de dilemas essencialmente relacionados à convicção.

6.3.1.1 *Tensão ética: convicção x responsabilidade*

A autonomia, dentro do contexto da Administração Pública, é uma possibilidade bastante controversa. Mannheim (1962) já havia argumentado que, a partir da sociedade moderna, a racionalidade funcional acaba por limitar a autonomia do indivíduo. Por essa linha de pensamento, uma ação, decisão ou regulamento pautado exclusivamente por uma lógica instrumental pode diminuir a autonomia do indivíduo e sua possibilidade de agir segundo seu julgamento e competência moral. White (1999) traz esse debate quando questiona se o serviço público deve ser composto por burocratas ‘dissociados’ de valores, princípios e discricção, em uma espécie de ‘burocracia fria e sem coração’ para que não se corra o risco de ilegalidade e arbitrariedade.

Um exemplo dessa situação de restrição de autonomia e da competência moral para deliberação foi apresentado pelo entrevistado E1 de forma mais explícita, mas também mencionado por outros ao longo da pesquisa de campo:

O que você prefere: por conta do risco de alguém fazer algo de errado deixar alguém dormir em um colchão molhado a madrugada inteira ou é melhor tu perder um colchão, mas saber que todos estavam abrigados e confortáveis? [...] Se eu te dou cinquenta colchões e aparecer o quinquagésimo primeiro que precisa, eu não posso atender, porque eu recebi cinquenta, porque eu dei a relação de nomes [...] Eu prefiro perder o controle de dez cestas básicas do que ter dez famílias sem comer. Então, hoje se pregou muito essa situação do que é controle e esqueceu que existe o ser humano, a família, crianças por trás, idosos [E1].

Esse questionamento se deveu diante da necessidade de que, atualmente, os gestores públicos municipais terem que realizar um cadastro prévio das pessoas atingidas que necessitam de itens de assistência humanitária da Defesa Civil do estado. Entretanto, limita a possibilidade desses mesmos gestores de decidir com base em seu julgamento moral a possibilidade de assistir a outras pessoas que eventualmente surjam e que não tenham sido previamente cadastradas.

Por outro lado, essa situação se justifica por elementos instrumentais de ‘legitimidade legal/formal da ação’, conforme explica o gestor E16:

Ela [tabela com registro de CPFs] fica arquivada na Defesa Civil, e nós passamos por auditoria tanto do estado, e às vezes algumas CPIs, por exemplo, até do

Ministério Público. [...] a gente recebe, às vezes questionamento: 'Ah, por que que fulana recebeu? Recebeu? Não recebeu?' Nós vamos nas nossas planilhas e identificamos quem realmente recebeu. E se você manda de uma maneira descontrolada, aí você pode ter certeza absoluta que não vira assistência humanitária, ela vira assistencialismo. Porque muitas das pessoas que estão envolvidas no processo, elas vão procurar fazer voto com colchão, com a cesta básica, com tudo mais.

Assim, vimos que, para que ações ilegais ou imorais não sejam realizadas, há uma necessidade de controle essencialmente instrumental. Contudo, em alguns casos, foi possível identificar alternativas para lidar com o dilema entre a 'autonomia' e a justificativa moral de uma ação ('legitimidade moral'), por um lado, e, por outro, o 'cumprimento do dever' e a 'legitimidade formal da ação'.

Uma dessas alternativas é a descrita pelo entrevistado E17 por meio de outra situação vivenciada. A Defesa Civil de Santa Catarina, ao receber a solicitação de ajuda aos indígenas da região metropolitana da Grande Florianópolis, não teria justificativa técnica para atender ao pedido, uma vez que não se tratava de uma situação de anormalidade (crise/desastre, como era o caso em questão). A ajuda humanitária por parte de organizações públicas e sociais que atuam junto à gestão de riscos e desastres são para aliviar o sofrimento diante de uma adversidade, e não recuperar sintomas já existentes (SABAN, 2016). Entretanto, considerando a sensibilização dos gestores, sua dimensão valorativa e a finalidade da ação, foi encontrada uma solução alternativa: o empréstimo de barracas que, por não serem caracterizadas como item de consumo, poderiam ser devolvidas após o retorno dos indígenas às suas comunidades, resolvendo assim o dilema moral em que se encontravam.

Outro dilema complexo e com elementos que permitem ver a tensão ética de forma bastante clara é o relato de E10 sobre o resgate de um casal de idosos e seu netinho durante uma enchente na qual o rio próximo a casa deles transbordou. Inicialmente, a tomada de decisão era absolutamente técnica: analisar quais as possibilidades de realizar a operação. Contudo, como já esclarecemos anteriormente, entendemos que toda decisão que pode beneficiar ou prejudicar uma pessoa ou um grupo de pessoas é uma decisão ética (CROSSAN; MAZUTIS; SEIJTS, 2013).

O comandante E10, ao perceber que não haveria alternativa segura que não colocasse sua equipe em risco, escutou um de seus profissionais declarando que atravessaria o rio, inclusive em frente à família do casal a ser resgatado. Assim, começou o dilema moral associado a uma tensão ética que envolveu elementos de 'cumprimento do dever', 'análise custo-benefício', 'motivação pessoal' e 'orientação valorativa da finalidade da ação'. O cumprimento do dever esteve relacionado ao exercício profissional de servidor público e da

carreira militar de E10 e sua equipe. Já a análise custo-benefício não se deu em uma dimensão econômico-financeira, mas na relação entre o risco que a família estava passando, o risco do profissional e a imagem institucional de sua corporação pública, caso a situação se tornasse pública e cidadãos pensassem: “*o estado não salvou a vida, o agente público não fez nada*” [E10].

Por outro lado, o entrevistado também apresentou elementos de ‘motivação pessoal’ e ‘orientação valorativa da finalidade da ação’, os quais foram ponderados em sua deliberação. Ele e sua equipe são guiados por um juramento profissional de atuar ‘mesmo com o risco da própria vida’. Ainda que o juramento possa ser visto como ‘cumprimento do dever’, trata-se de uma ‘motivação pessoal’, pois, quando há risco explícito de vida – analisado tecnicamente, como no caso em questão –, o profissional pode se negar a realizar a operação.

Essas diversas influências na deliberação ética foram vistas por Waldo (2000) como obrigações morais daqueles que se encontram em funções públicas e que, ao se colidirem, acarretam dilemas. Entretanto, diferente dos dilemas morais ditos ‘genuínos’ pelos filósofos racionalistas, o caso em questão exigia uma tomada de decisão. O raciocínio técnico e moral do comandante E10 para sua decisão final sobre autorizar o profissional a realizar o resgate parece ter sido baseado em um cálculo, com medida e clareza, que considerou a dimensão de valor e finalidade da ação. Esse, talvez, seja um adequado exemplo para o que chamamos nesta tese de deliberação e decisão baseada na ‘razão lúcida’ – na qual o *logos* realiza aquilo que o *noûs* possibilita (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2015) –, sendo mediado pela virtude da *phrónesis*.

6.3.1.2 *Tensão ética: responsabilidade x responsabilidade*

Ao discutir os dilemas morais do gestor público, Cooper (1998) os caracterizou como conflitos de responsabilidades ou de diferentes obrigações. Embora o autor não tenha explicitamente mencionado a ética da responsabilidade, como cunhou Weber, ao identificarmos casos de dilemas morais que representassem um conflito interno na deliberação entre diferentes elementos éticos de responsabilidade, vimos representações da caracterização de Cooper.

Três dilemas morais apresentados na seção 6.2 se destacaram como mais evidentes: o pai de gestor da Defesa Civil [E7] que foi atingido pelo Tornado de Xanxerê mas não recebeu auxílio por opção do gestor; o profissional envolvido no resgate no Morro do Baú que precisou retornar ao helicóptero e deixar algumas pessoas para trás [E9]; e o excesso de doações e as decisões tomadas diante dessa crise interna, relatadas em algumas das entrevistas.

O entrevistado E7, ao tomar conhecimento que a casa de seu pai foi parcialmente destelhada, em função do tornado que passou em sua cidade, solicitou que ele não requeresse doação de lonas da Defesa Civil estadual para cobertura provisória da casa – item de assistência humanitária para atingidos por desastre. Tratava-se de uma ação ‘legalmente legítima’. Contudo, pelo que ele considerou “*uma questão ética e moral*” e por uma análise moral e financeira de ‘custo-benefício’, o gestor preferiu comprar as telhas para a casa de seu pai “*pra evitar qualquer comentário de, como eu posso dizer assim, de atendimento diferenciado, de qualquer benefício que ele possa ter recebido*” [E7]. Seu dilema estava no impasse da responsabilidade em ‘ajudar seu pai’ e de ‘ter sua atuação profissional questionada’.

Embora haja uma ‘motivação profissional’ – elemento associado à ética da convicção – em sua decisão, a tensão foi gerada por dois compromissos de responsabilidade, na perspectiva de Cooper (1998). Nesse sentido, vimos um conflito de papéis associado às funções desempenhadas pelo servidor público como indivíduo e às suas funções como parte de uma família. Há também conflito de interesse individual – de quem também é funcionário do governo – e a manutenção de sua imagem e credibilidade moral para a realização da gestão de interesse público (COOPER, 1998; KRISNAJAYA, 2018).

Outra possibilidade de evidenciar uma tensão ética com elementos que representem diferentes responsabilidades é o caso do entrevistado E9, quando atuou na atividade ‘de ponta’ da Tragédia de 2008, junto aos atingidos. Ali, suas responsabilidades se misturavam entre comandante de operações, ‘resgatador’ e gestor de desastres.

Em um de seus dias mais difíceis, E9 conta que precisou decidir entre ficar com um grupo de atingidos pelo desastre – alguns muito feridos – que aguardavam desesperadamente ajuda ou atender a um chamado e entrar no helicóptero que veio buscá-lo para levar medicamentos, que estavam em sua mochila, a outra localidade e relatar aos demais gestores do desastre tudo que ele havia visto e vivenciado. Esse relato seria importante para que não ocorresse a suspensão de envio de aeronaves para continuidade dos resgates, tendo em vista a complexidade em se voar naquelas condições e os riscos envolvidos. O entrevistado conta que sua posição lhe permitia entrar no helicóptero e retornar a um local seguro. Contudo, sua escolha inicialmente era de permanecer com o grupo, pois havia assumido um ‘compromisso’ com eles, de que não sairia dali até que todos fossem retirados.

Ao ser informado que, caso não entrasse no helicóptero, outras aeronaves não seriam enviadas, E9 se viu no dilema de responsabilidades de ‘cumprimento do dever’ em que ambas as opções de ação vistas naquele momento tinham o elemento de sentido/propósito moral. Portanto, considerando haver um dilema de um mesmo sistema moral – princípio da

preservação da vida de todos que precisavam de ajuda –, sua decisão, então, levou em consideração o elemento do cálculo utilitário: como ele poderia ajudar mais pessoas em necessidade para o cumprimento de seu dever.

Também como uma tensão ética de diferentes responsabilidades, vimos o dilema moral vivenciado no caso das doações da Tragédia de 2008. Devido à solicitação do governador de Santa Catarina por doações aos atingidos pelo desastre em diversos meios de comunicação e nacionalmente, ocorreu uma onda de solidariedade em todo o país. A Defesa Civil do estado, enquanto responsável pela crise, também assumiu a responsabilidade inicial de gestão de tais doações que, posteriormente, ficavam a cargo dos municípios.

Com o caos gerado pelo excesso de doações e necessidade de descarte dos itens vencidos, estragados ou em más condições de aproveitamento, os gestores começaram a cogitar interromper os recebimentos. Contudo, havia o impasse de o governador ter ido publicamente solicitar que fossem enviadas doações, ou seja, a campanha havia sido mobilizada e publicizada pela sua ‘estrutura formal de autoridade’. Por outro lado, havia também a responsabilidade pelos itens recebidos e por distribuí-los em boas condições de uso/consumo, sem que aquilo trouxesse um novo problema (no caso de alimentos vencidos, por exemplo). Ademais, houve investimento de recursos financeiros e humanos necessários para gerenciar as doações (transporte, triagem, armazenamento etc.).

Por fim, naquela situação, os gestores optaram por iniciar solicitações de doações mais direcionadas e, assim, reduzir o recebimento. Contudo, com uma análise de ‘custo-benefício’ da experiência vivenciada, bem como assumindo que é dever do Estado fornecer assistência humanitária a todos os que necessitam, atualmente a Defesa Civil estadual não recebe mais doações (a não ser em casos extremos) e, conseqüentemente, não trabalha em seu gerenciamento.

6.3.1.3 Tensão ética: convicção x convicção

Na análise dos dilemas morais e categorização de ações pautadas por elementos da ética da convicção – orientada pelos procedimentos metodológicos –, não consideramos ver dilemas morais manifestados por uma tensão ética essencialmente formada por elementos de convicção. Encontramos mais de um componente empírico nas deliberações vinculadas à ação substancialmente racional, mas eles não manifestavam uma tensão.

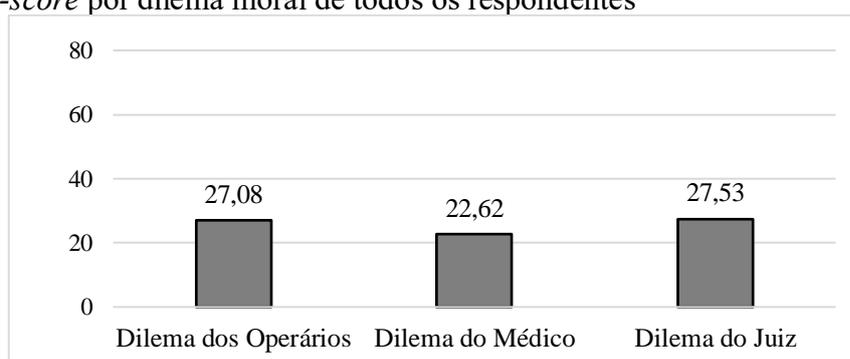
Não é possível afirmar que não há tensão internamente à ética da convicção somente a partir de nosso estudo por diversos motivos: (1) trata-se de uma pesquisa limitada, (2) em um

campo específico, e (3) cuja temática, por si só, já é bastante complexa de ser captada em sua essência. Entretanto, essa percepção possibilita algumas reflexões que discorreremos aqui.

Paim (2003) questiona se a convicção seria suficiente para justificar determinado comportamento, uma vez que, para ele, deve-se sempre levar em consideração a responsabilidade pelas consequências previsíveis das ações. Tendo em vista o campo de atuação dos gestores entrevistados, formações, experiências e a responsabilidade pública de suas decisões, provavelmente suas ações estiveram pautadas em um processo de desenvolvimento de uma consciência que considerasse as duas dimensões éticas – convicção e responsabilidade – e não somente uma delas (PAIM, 2003). Assim, minimizou-se a possibilidade de dilemas morais manifestados por uma tensão ética essencialmente originada por elementos de convicção.

Dessa forma, a não identificação de dilemas morais de convicção nos casos relatados pode indicar haver um padrão de convicção e um padrão de raciocínio moral entre os participantes da pesquisa, em se tratando de sua atividade profissional. Na tentativa de encontrar mais evidências que indicassem essa reflexão, utilizamos os resultados obtidos por meio da aplicação do Teste de Competência Moral (MCT) com um grupo de 45 funcionários da então Secretaria de Estado da Defesa Civil. Apresentamos aqui o *c-score* – resultado cognitivo do instrumento que representa a coerência entre intenções morais e comportamento moral (LIND, 2000) – em cada um dos três dilemas do instrumento⁸⁶.

Gráfico 1 – *c-score* por dilema moral de todos os respondentes



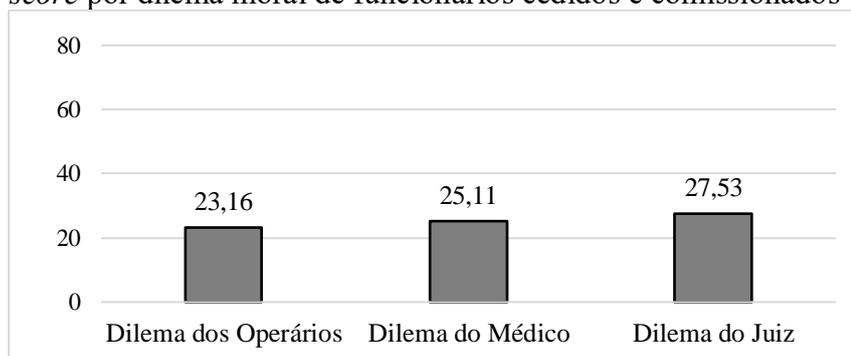
Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

Ademais, elaboramos o Gráfico 2 com a mesma análise, mas somente com os resultados dos funcionários que são caracterizados como cedidos e comissionados (puros) da Defesa Civil. Esse grupo tende a ter mais experiência profissional, conhecimento técnico e formação acadêmica para atuação em desastres. Dessa forma, retiramos os resultados dos funcionários

⁸⁶ O comportamento dos dados (teste de normalidade e estatísticas descritivas) é apresentado no Apêndice I.

terceirizados para verificar se poderia haver alguma diferença significativa que revelasse um diferente padrão de convicção na análise dos casos do MCT, tendo em vista que os terceirizados não necessariamente são formados na área de gestão de riscos e desastres e possuem maior rotatividade, logo, menor tempo de atuação na SDC.

Gráfico 2 – *c-score* por dilema moral de funcionários cedidos e comissionados



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

A comparação entre os dois gráficos nos levou a inferir que **há um padrão de pensamento moral, isto é, de crença ou justificativa moral para as ações e escolhas no grupo de participantes** (funcionários da SDC) em função da proximidade dos resultados entre os três dilemas morais⁸⁷, isto é, da pequena variação que teve entre o *c-score* (escore cognitivo de competência moral do MCT) entre os três casos.

6.3.1.4 Síntese e análise

A partir das análises e reflexões realizadas, podemos confirmar o pressuposto inicial de que ‘os dilemas morais se manifestam a partir de uma tensão ética’, **porém com ressalvas**. Conforme descrevemos anteriormente nesta seção, vimos dilemas morais manifestados por meio da tensão ‘responsabilidade *x* convicção’ e ‘responsabilidade *x* responsabilidade’, mas não encontramos tensão ética formada apenas por elementos de convicção, argumentando haver um

⁸⁷ A diferença mais significativa entre os resultados está no *c-score* do ‘Dilema do Médico’, no qual o profissional médico está frente à decisão de tornar possível a morte de uma mulher que tem uma enfermidade terminal e deseja morrer. Esse resultado tem sido identificado de forma similar – com o *c-score inferior* – na maioria das pesquisas brasileiras que aplicaram o MCT. Em nossa pesquisa, esse resultado pode ser justificado pela maior semelhança do ‘Dilema do Médico’ com dilemas reais em situações de desastres, como triagem, resgate de atingidos/feridos e possibilidade de perda de vidas. Uma possível explicação a esse cenário é dada por Carneiro (2018). Segundo ele, em uma decisão difícil, o sujeito pode preferir evitar refletir profundamente sobre uma questão e absorver veredictos de outrem, terceirizando seu julgamento sem refletir plenamente sobre os diferentes posicionamentos. Considerando que o trabalho da Defesa Civil é comprometido com a proteção a vida humana, no caso do ‘Dilema do Médico’ pode ter ocorrido um conflito entre a responsabilidade com sua atuação profissional, suas próprias convicções e as leis brasileiras contra eutanásia.

padrão de pensamento moral profissional entre os entrevistados.

No entanto, chamamos a atenção para o fato de que, mesmo no dilema moral manifestado pela tensão gerada por elementos de ligados às obrigações morais de responsabilidade, foram também vistos elementos de convicção. Isso se justifica pela afirmação de que a ética da responsabilidade não é pautada pela indiferença para com convicções (ENDERLE, 2007; SCHLUCHTER, 2011), ou seja, “a ética da responsabilidade não significa falta de convicção” (BOAS, 2011).

Ainda em relação aos dilemas morais manifestados por meio da tensão ‘responsabilidade \times convicção’ e ‘responsabilidade \times responsabilidade’, acreditamos que a primeira forma de tensão gera um dilema moral que nomeamos como vertical, por possuir uma hierarquia ética mais evidente que auxilia no processo de deliberação, dadas as circunstâncias legais, morais e de liberdade e autonomia moral para realizar a ação. Já a tensão ‘responsabilidade \times responsabilidade’ manifesta dilemas morais horizontais, nos quais é mais difícil saber qual a prioridade/preferência de ação, também por causa do contexto em que o dilema ocorre.

Prosseguindo, percebemos que os elementos da ética da responsabilidade nos dilemas morais relatados são relacionados a uma dimensão virtuosa da racionalidade instrumental. Essa percepção parece ir ao encontro do conceito de racionalidade instrumental coletiva, com fins altruístas e vista no cálculo meio-fins ético, sendo a escolha realizada com base em um valor intrínseco (SOUTO-MAIOR, 1998). Dessa forma, não há ‘uma carga negativa’ associada a racionalidade instrumental, vista como puramente tecnicista ou cálculo utilitário, pois vimos nos casos relatados como ela pode ser necessária, no sentido de categoria fundamental da vida humana associada, ou seja, do viver em sociedade (RAMOS, 1989) para o enfrentamento dos dilemas morais.

Outra indicação das tensões éticas identificadas nos dilemas morais é que a ‘burocratização’ da gestão – vista na necessidade de criação de normas, protocolos e regulamentos para a tomada de decisões com características mais ‘subjetivas’ – diminui a possibilidade de autonomia e competência moral do gestor, demonstrando que ele precisa de uma lei ou regra geral que guie sua conduta para a realização de um determinado valor, sem que haja problemas em confiar na sua convicção sobre o certo e o errado (CHANDLER, 1994). Logo, minimiza a ocorrência de dilemas morais, o que não significa necessariamente a diminuição da tensão ética. Enquanto a tensão ética existencial ‘se localiza’ em nível individual e que, por vezes, não pode ser ‘controlada’ por outras dimensões – como a organizacional e burocrática –, os dilemas morais exigem uma ação moral frente a uma situação que ultrapassa

à dimensão do indivíduo e precisa levar em consideração consequências, riscos, normas, dentre outros aspectos.

Apesar disso, Cordeiro (2017) esclarece que a burocracia também traz seu caráter de ‘instrumento ético’ para “blindar os bens públicos, varrer e fechar o cerco frente à corrupção, favoritismos, personalismos e clientelismos” (CORDEIRO, 2017, p. 864). Dessa forma, é importante ter em mente a distinção de Ramos (1983) entre duas conotações da burocracia: a negativa – manifestada na pesquisa de campo como um exagerado apego a regulamentos e excesso de formalismos – e a positiva – como o ‘instrumento ético’ também manifestado na fala de alguns gestores. Assim, a ‘burocratização’ acaba por limitar a manifestação prática da ética da convicção – bem como de juízos e competência moral, como mostraremos nas seções seguintes – e, também, apresenta-se como uma espécie de *solução* ou *mediação* para os dilemas morais, eliminando ou diminuindo a responsabilidade individual pela deliberação ética e decisão do agente e apoiando-a em uma dimensão altamente instrumental.

Essa alternativa pode ser comparada ao que Kidder (2007) chamou de ‘princípios éticos de solução’ de um dilema moral. Para o autor, são necessárias alternativas que possam apontar um caminho que contorne o dilema. Nesse sentido, os elementos de burocracia, como hierarquia, rotinas e procedimentos, competência técnica e impessoalidade – ‘burocratização’, como visto pelos entrevistados –, podem servir como ‘princípios éticos de solução’ para o processo de tomada de decisões diante de dilemas morais na dinâmica organizacional da gestão pública.

6.3.2 Tensão ética, competência e raciocínio moral

A associação da tensão ética e da racionalidade com os níveis de raciocínio moral foi proposta no trabalho de Ames *et al.* (2016). Os autores tiveram como premissas que: 1) o raciocínio moral diante de dilemas permite compreender a tensão ética; e que 2) no nível pré-convencional predominam elementos da ética da responsabilidade/racionalidade instrumental e no nível pós-convencional predominam elementos da ética da convicção/racionalidade substantiva.

Seguindo a perspectiva de Ames *et al.* (2016), em relação a sua primeira premissa, inicialmente pensamos que a tensão ética poderia se dar pelo conflito entre diferentes níveis de raciocínio moral, por exemplo: pré-convencional \times convencional ou convencional \times pós-convencional. Contudo, conforme argumentamos na discussão do pressuposto anterior, normalmente há uma consistência no raciocínio moral do indivíduo, como a preferência por estágios próximos de desenvolvimento moral. Nesse sentido, a possibilidade de tensão entre

estágios ou níveis kohlberguianos, para este estudo, foi descartada. Ainda assim, é importante considerar a flexibilidade de ação entre os diferentes tipos de raciocínio moral kohlberguianos, quando realizada de forma consciente e por necessidade das circunstâncias da situação, o que pode ocorrer por meio da ‘razão lúcida’ mediada pela *phrónesis*.

Todavia, se também no pressuposto anterior argumentamos que os dilemas morais se manifestavam devido à existência de uma tensão ética e nas deliberações éticas as pessoas se baseiam em julgamentos morais, logo, o raciocínio moral é uma dimensão que influencia na tensão ética. Portanto, sugerimos o pressuposto de que ‘a vivência da tensão ética é influenciada pelo raciocínio moral apresentado pelo agente em determinado conflito e/ou deliberação ética’.

Para essa discussão, retomamos os dilemas morais já apresentados e buscamos neles componentes empíricos representantes dos níveis de raciocínio moral e da manifestação prática da competência moral. Ademais, também discutimos a segunda premissa de Ames *et al.* (2016) quando associa as éticas weberianas aos níveis de desenvolvimento moral.

6.3.2.1 *Nível pré-convencional*

Entre os três níveis de desenvolvimento moral da TDM, os componentes empíricos do nível pré-convencional foram os menos vistos nas ações relatadas pelos gestores ao longo dos casos de dilemas morais identificados. Essa percepção qualitativa vai ao encontro dos resultados obtidos por meio do MCT que, na análise dos seus resultados afetivos (escore afetivo), demonstrou uma menor preferência por estágios do nível pré-convencional⁸⁸, tanto no Gráfico 3 que apresenta os resultados de todos os respondentes, quanto no Gráfico 4, com os resultados dos funcionários cedidos e comissionados (puros)⁸⁹. Ainda assim, algumas considerações podem ser feitas.

⁸⁸ Para isso, foram somados os níveis de concordância dos respondentes em cada um dos estágios, gerando o nível de preferência. A partir desse resultado, calculou-se a média da amostra para cada um dos estágios.

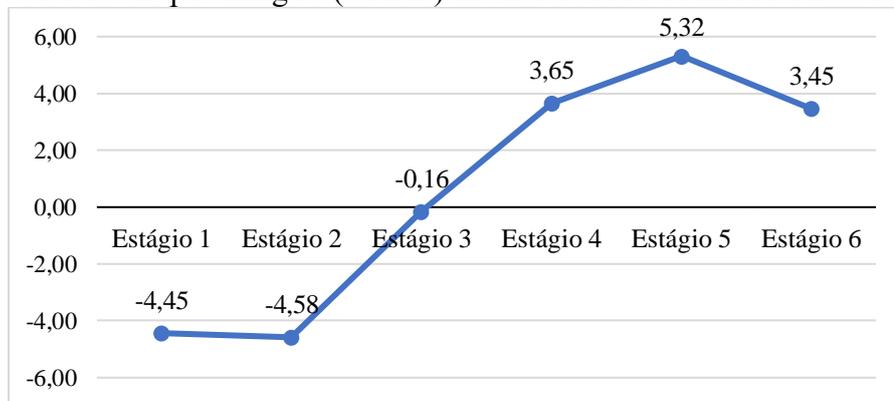
⁸⁹ O comportamento dos dados (teste de normalidade e estatísticas descritivas) é apresentado no Apêndice I.

Gráfico 3 – Preferências por estágios (médias)



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

Gráfico 4 – Preferências por estágios (médias) de funcionários cedidos e comissionados



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

Inicialmente, percebemos que os elementos desse tipo de raciocínio moral geralmente não se apresentaram nas ações individuais do gestor-tomador de decisão da área de riscos e desastres. O que vimos, então, foram ações de terceiros baseadas em um raciocínio pré-convencional, ou seja, atores envolvidos no dilema moral, que não possuíam poder de decisão, mas que levaram ao surgimento de dilemas morais aos gestores e influenciaram na sua deliberação.

Os ‘interesses pessoais’ e ‘conflito de interesses individuais’ estiveram diretamente relacionados e foram vistos nos seguintes casos: dilemas dos abrigos públicos, nos quais os gestores tiveram que lidar com conflitos de interesses entre seus ocupantes; pessoas atingidas por desastres querendo se beneficiar da situação, por meio de doações e recebimento de itens de assistência humanitária; gestores públicos municipais que optavam por ‘desconhecer’ propositalmente áreas de riscos e infraestruturas com necessidade de manutenção preventiva, para que fosse possível, assim, receber recurso em uma situação de decretação de situação de emergência; e uso do desastre com fins políticos e/ou eleitorais.

Como exemplo dessas situações, o entrevistado E13 conta que: “[...] alguns municípios, o que eu sinto, às vezes, é que eles preferiam não saber. Porque se tu desconheces o problema, ninguém pode te cobrar que tu não fizeste nada”. O gestor municipal que ‘prefere’ desconhecer situações de risco que necessitariam de sua atenção para ações de prevenção e/ou manutenção teria uma mudança de postura moral imposta por uma autoridade externa – como a Defesa Civil estadual – quando fosse oficialmente comunicado sobre o mapeamento de áreas de risco de seu município. Decorrente de situações como essa, na ocorrência de um desastre, o entrevistado E13 complementa dizendo que

É, o que a gente vê ainda é muita decretação de situação de emergência por causa de recurso. Estão em busca de recurso. E o município muitas vezes não faz a parte dele, então, por exemplo, a Defesa Civil, ela não é um órgão que era pra tá trabalhando com infraestrutura, mas no final a gente tá trabalhando com pavimentação, a gente tá trabalhando com pontes, fornecimento de kit de transposição que é toda a parte de infraestrutura, [...] porque o município não deu uma manutenção.

Há também aqueles que usam do desastre para promoção política, com fins pessoais, conforme contou o gestor E9:

[...] pós-desastres as decisões são tomadas para o eleitor, não para o cidadão. Então se você tem alguma comunidade que predomina algum outro desenho que não seja um desenho favorável pra aquele gestor que tem o poder da decisão na caneta, ele opera a favor ou não daquela comunidade. Não porque aquela comunidade precisa ou não precisa, mas porque ela está alinhada ou não politicamente.

Em razão da possibilidade de uso indevido, individual e/ou que descaracteriza o trabalho da Defesa Civil, foi necessário adotar estratégias burocráticas para a assistência a atingidos que se remetem a elementos de ‘castigo, punição’ e ‘obediência’. Esse é o caso da alteração dos procedimentos para solicitação de itens de assistência humanitária, obedecendo a normas e regulamentos para evitar o mau uso de recursos públicos. A partir da solicitação de registro prévio dos dados daqueles que vão receber os itens de assistência – como colchões e cestas básicas –, cria-se um mecanismo para evitar que ocorram interesses pessoais egoístas – unicamente baseados em uma racionalidade instrumental individual – e uso da assistência para fins de promoção política, por exemplo. Sobre esse processo, o entrevistado E7 esclarece que:

Nós temos que fazer algumas ações para blindar o administrador público e evitar o processo, digamos assim, de pessoas usurparem ou pegarem de forma indevida. Vou te dar um exemplo, a pessoa para ter direito a pegar a assistência humanitária tinha que ter sido atingida coisa e tal. Você, da tua família foi você, depois foi a sua irmã, depois foi o seu irmão, depois foi a sua mãe. Em vez de você receber 1 cesta básica, você recebeu 5 cestas básicas. Tu entendes a dificuldade? Tem que se fazer um

cadastro, tem que ser identificado a área e somente o chefe da família pode receber ou retirar esse material, exatamente para evitar isso, e olha que situação interessante, não precisaria de nada disso se nós tivéssemos uma cultura de que, eu só pego o necessário se necessário for, mas nós temos que criar mecanismos [...] Ai você tem que muitas vezes burocratizar ou gerar ações [...]

Esses casos vão ao encontro da percepção de Saban (2016), ao indicar possíveis dilemas morais em desastres com origem no processo de ajuda aos atingidos – sejam eles indivíduos, famílias, gestores ou municípios, de forma geral – que buscam agir conforme seus próprios interesses e/ou necessidades. Ao se depararem com dilemas morais nessas situações, com o raciocínio moral dos envolvidos marcado por características pré-convencionais, a deliberação se deu baseada em uma moralidade heterônoma, isto é, externa e imposta por autoridade superior.

6.3.2.2 *Nível convencional*

Estudos sobre o raciocínio moral de gestores públicos estadunidenses indicaram a predominância do raciocínio convencional, isto é, a consideração de aspectos de ‘direito e dever’, quando se deparavam com dilemas morais (STEWART; SPRINTHALL, 1991). A discussão sobre a ação moral neste nível vai ao encontro do questionamento de White (1999) quando reflete se os servidores públicos só deveriam tomar decisões éticas de acordo com a lei e independentemente de seus próprios valores (nível convencional de desenvolvimento moral) e, assim, ‘dissociados’ de valores, princípios, autonomia e discricção.

No Brasil, não localizamos pesquisas empíricas com gestores públicos que tivessem esse mesmo propósito. Souza (2018) pesquisou a competência moral com estudantes de um curso de Administração Pública de uma universidade pública da região Sul do Brasil; contudo, como mencionado, os participantes ainda eram estudantes. Todavia, os dados de Souza (2018) mostraram que eles apresentaram preferência de maior intensidade pelos argumentos de estágio 5 do nível pós-convencional e, em segundo lugar, houve uma similaridade entre a preferência do estágio 4 (convencional) e do estágio 6 (pós-convencional)⁹⁰.

Em nosso estudo, ao realizar a categorização dos dilemas morais na busca por componentes empíricos que demonstrassem um pensamento convencional, vimos a formação de dois padrões de pensamento: (1) um mais ligado aos aspectos institucionais, por meio da ‘manutenção de normas’ e ‘autoridade formal’, e outro com uma (2) dimensão relacional e

⁹⁰ Tal qual o resultado encontrado em nossa pesquisa (Gráfico 3 e Gráfico 4).

social, com os componentes de ‘manutenção das relações sociais’, ‘aprovação social’ e ‘confiança social’.

O primeiro, com características institucionais, foi visto associado a uma forte presença militar entre os gestores da Defesa Civil de Santa Catarina. Considerando que a instituição não possui um quadro funcional próprio, admitido via concurso público, a maior parte de seus funcionários é formada por servidores públicos cedidos da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar do estado. Em relação à autoridade formal nesse contexto, o entrevistado E13 explica que

a questão do militar, o que eu vejo é que tem muito essa questão de hierarquia que atrapalha um pouco. Aconteceu na Defesa Civil de a gente ter cargos na Defesa Civil hierarquicamente ocupado por pessoas de menor patente militar. Um sargento mandando num oficial. [...] Isso, então a gente já teve alguns conflitos internos por causa disso. Então eu vejo mais nisso, que eu vejo que o cara, ele tem uma patente menor, ele até pode ter um conhecimento técnico maior, mas esbarra porque ele não é oficial [...], o que o outro diz é o que é a palavra final.

Como alternativa para lidar com situações como essa – e outras – durante a gestão de um desastre, as instituições envolvidas e seus diversos agentes utilizam o Sistema de Comando Unificado (SCO) que visa a ‘manutenção de normas’. Segundo E13, “o SCO traz muito essa questão do comando unificado, de você pode ter, então você vai ter de repente o técnico que sabe mais, você vai ter o de maior patente, porque ele é o que, que comanda ali, é a opinião de todos, mas querendo ou não, tu vai ter que chegar num consenso”.

Apesar disso, outros entrevistados também destacam a existência de ‘certo ciúme’ entre instituições. Essas tensões políticas institucionais, segundo Boin *et al.* (2005), podem ser mais acentuadas durante períodos de crises, uma vez que a visibilidade e as apostas políticas geralmente são altas e os líderes nunca são ‘agentes livres’: eles são agentes institucionalmente embutidos com as características institucionais da Administração Pública que moldam – ou não – seu espaço discricionário.

Sobre à dimensão relacional e social, algumas ações diante de dilemas morais estiveram associadas a pensamentos convencionais quando relacionadas a uma conformidade da ação em relação às expectativas e aos papéis socialmente definidos pelos outros (FREITAG, 1992) ou devido ao desejo de proteger o *status quo* de determinada atividade ou situação (NUTTLE, 2012; URBY Jr.; McENTIRE, 2013). A decisão tomada no caso do Furacão Catarina, quando o governador do estado esteve diante do impasse: assumir ou não publicamente que Santa Catarina estava prestes a ser atingida por um furacão e lidar com essa crise diante de tantos órgãos e mídia com a opinião pública de que aquelas condições meteorológicas não se tratavam

de ‘nada preocupante’ foi um exemplo de pensamento convencional da dimensão relacional e social. Contudo, não foi ‘dominante’ ao ponto de pautar a decisão final do governador, que optou pelo princípio da proteção à vida.

Esse tipo de raciocínio pôde ser visto como convencional ao considerar que estiveram presentes no processo de deliberação questionamentos sobre a obtenção da aprovação de outros. Além disso, o governador buscava manter uma ‘confiança social’ em sua posição política: caso não fosse um furacão, a sua credibilidade junto à sociedade catarinense poderia estar estremecida; ao mesmo tempo, assumindo ser um furacão e não sendo, suas relações sociais e aprovação com instituições contrárias ao furacão estariam abaladas.

Raciocínio semelhante foi adotado no dilema moral das doações durante a Tragédia de 2008, quando gestores da Defesa Civil estadual precisaram solicitar que não fossem mais encaminhadas doações ao estado. Além da imagem do governador estar envolvida na campanha, havia também as relações de confiança, solidariedade e compromisso moral com os milhares de doadores de todo o país (indivíduos, organizações não-governamentais, organizações públicas e empresas privadas). Dessa forma, optou-se por contornar a situação com a solicitação de ‘doações direcionadas’ ou o encaminhamento para outras instituições e comunidades.

Também os alertas meteorológicos enviados pela Defesa Civil de Santa Catarina, por meio de mensagens de texto aos celulares dos cidadãos previamente cadastrados, têm um elemento de confiança e aprovação social, conforme visto na fala do entrevistado E3:

O que a gente tenta evitar um pouco é banalizar os avisos. A partir do momento que tu banalizas o aviso, a gente fala internamente, tecnicamente ‘aviso vazio’, alerta falso, tu começa a entrar em descrédito com a população. Se tem muito aviso, ‘hoje vai chover, hoje vai dar isso, hoje vai dar aquilo’, e não acontece nada, daqui a pouco entra em descrédito.

A construção dessa imagem moral e social da Defesa Civil tem auxiliado em outras situações de crise: “*hoje a Defesa Civil, ela tem ganhado bastante assim, respaldo da mídia assim, em termos de credibilidade*” [E15]. Essa confiança, na percepção do entrevistado E18, ocorre devido à ‘razão de ser’ do trabalho da Defesa Civil: “*Nós trabalhamos com as áreas de desastre, nós atendemos muito a população, nós estamos muito próximos da população*”. Além disso, essa abertura e socialização com a população e outras organizações possibilita à Defesa Civil atuar por meio de uma ‘rede de contatos’ que traz significativos impactos e auxílio para a gestão de um desastre: “*E é isso que a gente precisa pra resolver uma crise, é compartilhamento de informações. [...] O que importa é isso aqui, a minha rede de contatos*” [E18].

6.3.2.3 *Nível pós-convencional*

O mais alto estágio de desenvolvimento moral segundo Kohlberg (1992) – estágio 6 do nível pós-convencional – tem sua ação orientada por critérios e princípios éticos universais, e não em uma ação particular, seguindo então uma perspectiva deontológica. Já o estágio 5, também pós-convencional, traz o elemento do cálculo racional da utilidade total – algo entre um utilitarismo de regras e deontologia – e reconhece que existem regras e valores específicos de um grupo, embora busque garantir a imparcialidade, universalidade e isenção por meio de visões compartilhadas do propósito de seu trabalho, conforme visto no depoimento do entrevistado E14: “*Nós trabalhamos para a sociedade, não interessa se é um traficante ou se é ou não, ele é a vida que tá precisando*”.

Essa percepção também esteve presente em diversas outras manifestações, tais como:

Não é porque é teu amigo ou porque é teu inimigo, porque, lá na ponta as pessoas estão precisando. Então, nós tínhamos isso muito claro, nós tínhamos essa visão muito clara. Às vezes o prefeito não era do meu partido, porque tem que lembrar que ocupantes de cargos públicos são todos comissionados e ligado a algum partido político. E quando o prefeito, que era de outro partido, fazia uma solicitação? Eu vou olhar minha condição de partidário e ele de partidário ou eu vou olhar que lá tem um cidadão brasileiro, catarinense [...] de qualquer município nosso precisando? Tinha que olhar isso. Então, a gente sempre atendeu considerando que nossa obrigação era atender as pessoas. Não era atender uma vontade política aqui ou lá. [E1]

Se ele se enquadrar nas questões técnicas, nos critérios, ele vai ser atendido da mesma forma que os outros. Então, é claro que politicamente a gente sabe que muitos municípios conseguem abrir mais portas, conseguem uma facilidade de recursos por causa dessa questão da política, não só aqui no estado, como nacionalmente também. Mas aqui a gente presa muito nessa questão de atender, por mais que um vai receber porque conseguiu uma brecha política, mas a gente vai atender a todos, não vai deixar de atender por uma questão política, um município ou outro. Então a gente tenta atender e [...], eu mesmo como técnica aqui, atendo qualquer município da mesma forma. Os critérios são o mesmo pra um ou pra outro, a instrução é essa, eu sigo tecnicamente é isso e ponto final. [E13]

Apesar desses relatos, a possibilidade de ação na Administração Pública orientada pelo nível pós-convencional e alta competência moral de seus agentes suscita a discussão sobre como deliberar, decidir e agir em um ambiente, geralmente, bastante burocrático, ou seja, quais seriam as possibilidades de ação baseadas nos próprios princípios morais e valores pessoais dos seus gestores (WHITE, 1999).

Como já mencionamos na discussão dos níveis de raciocínio moral anteriores, a tomada de decisão na gestão de riscos e desastres no Brasil, bem como na gestão pública brasileira de forma geral, é bastante regulamentada, protocolar: os gestores precisam orientar suas ações por uma série de leis e procedimentos que, normalmente, deveriam promover e facilitar a

imparcialidade e a universalidade. Entretanto, o que vimos nos casos relatados é que nem sempre o princípio da imparcialidade foi o considerado justo pelos gestores em circunstâncias particulares, específicas, acarretando uma tensão ética. Para exemplificar essa situação, retomamos alguns dilemas morais relatados pelos gestores.

No caso das barracas, houve uma tensão ética entre os valores dos gestores – que desejavam atender ao pedido devido a sua convicção de ajudar pessoas em necessidade – e a responsabilidade em autorizar a disponibilização de recursos/itens de assistência humanitária somente em casos de desastre. Para resolver o impasse, a decisão ética foi baseada em um ‘cálculo racional de utilidade total’: optou-se pelo empréstimo de barracas que poderiam ser devolvidas após utilização. Esse exemplo contraria a suposição de que o nível pós-convencional seria predominantemente marcado por uma ética da convicção, uma vez que, no caso em questão, a ética da responsabilidade orientou as ações.

Contudo, é importante lembrar que “a ética da responsabilidade não significa falta de convicção” (BOAS, 2011). Dessa forma, a racionalidade instrumental foi utilizada em uma dimensão ‘altruísta’ ou, como considerou Souto-Maior (1998), uma racionalidade instrumental coletiva que pôde se dar por meio de um cálculo de meios e fins éticos e responsáveis.

Com a mesma perspectiva, trazemos os casos de evacuação de massa, resgate e triagem da Tragédia de 2008. Ao tratar sobre dilemas morais na gestão de emergências, Aung *et al.* (2017) consideram que eles podem ocorrer, de forma mais evidente, em situações de triagem. A preparação para tragédias deve ser orientada pelo princípio de que todas as vidas humanas têm um valor intrínseco e devem ser protegidas (FELDHAUS, 2011a; 2011b; ZACK, 2009); contudo, a realidade de operacionalização desse princípio pode não corresponder ao previsto. No caso de 2008, o evento foi totalmente diferente de tudo que as estruturas públicas – Defesa Civil estadual e municipais, organizações militares, organizações da sociedade civil etc. – estavam preparadas para lidar. O entrevistado E9 conta que, naquele desastre, foram utilizadas estratégias que eles nunca pensaram ser necessárias em Santa Catarina:

Aquilo foi característica daquilo que a gente só aprendia em livro e achava que nunca ia usar. Salva-se primeiro quem tem mais condições de sobreviver; depois tu entras com medidas complexas pra salvar aqueles que devido a sua condição de saúde ou a situação de enclausuramento que ele se encontra, tu precisas de uma operação mais complexa pra liberá-la. Primeiro você salva a maior quantidade de vítimas.

Conforme o relato, foi adotada a perspectiva da ética utilitária. Ao refletir sobre essa conduta em desastres por uma ótica deontológica, Drozenová (2016) aponta que a triagem é questionável, uma vez que o socorro ou o resgate não estavam igualmente disponíveis a todos.

Porém, considerando o contexto em que essas operações ocorreram e a impossibilidade de orientação, segundo o princípio da ‘universalidade’, foi adotada a estratégia mais democrática dentro daquilo que era possível:

Uma coisa muito contraditória, muito pesada assim, porque o seguinte, se tu ler o estatuto do idoso, a prioridade é sempre tem que dar pro idoso, quando você trabalha com evacuação de massa, o ultimo que sai é o idoso, porque o idoso já viveu 80 anos perante a um adolescente que só viveu 12, pré-adolescente. Então essas evacuações de massa são muito pesadas porque vai contra aquela tua lógica. [E9]

Zack (2009) argumenta que a ética que orienta o trabalho de prevenção (gestão de risco) deve ser igual à ética que orienta a fase de resposta (gestão do desastre). Entretanto, quando o caso é muito inesperado ou uma situação para qual nunca foi feito nada igual, na qual o gestor se vê obrigado a lidar com o elemento da contingência, as preferências devem ser moralmente justificadas, conforme visto na reflexão do gestor E7:

Você tem que ter essa dimensão humana, você tem que saber trabalhar isso, mas principalmente, algumas coisas, que isso vem de casa, isso vem de berço, daí são tuas condutas éticas e os teus valores que têm que ser trabalhados dentro disso, sempre claro, seguindo regramento, sempre seguindo uma regra máxima, mas assim, você tem que trazer uma dimensão humana, porque quem está no desastre não é mesa, não é cadeira, são pessoas.

Embora não tenha prevalecido o princípio da universalidade, entendemos que, naquele momento de evacuação de massa, essa forma de raciocínio moral foi pós-convencional, pois buscou realizar o maior bem possível, dadas as circunstâncias vistas pelo gestor. Essa ação seria vista por Geale (2012) como uma ‘resposta virtuosa’ do gestor de emergências, uma vez que procurou a forma mais prudente para equilibrar as necessidades naquela situação específica.

Caso semelhante foi visto quando os gestores atuaram além do princípio da imparcialidade, no que poderia ser comparado à resistência a uma norma considerada injusta em determinado contexto e na qual a atuação foi diferente daquela previamente estipulada:

Nós tivemos aqui ⁹¹ uma situação de uma senhora que perdeu o marido e o filho no local. Foi reconstruída a casa dela e ela não conseguiu morar. Tecnicamente o manual diz que a pessoa deverá morar no local onde foi feita a casa, pronto, acabou. Se você for ver pelo teu aprendizado de vida, você vai ver que essa pessoa não tem condições psicológicas e é humanamente impossível ela viver naquele local, onde ela perdeu toda a sua família, porque só ficou ela e tudo que foi marcado. Então assim, todo desastre ele precisa ter a dimensão humana. [E7]

⁹¹ O nome da cidade foi omitido visando garantir o anonimato do entrevistado.

Dadas as características de imprevisto e contingência – geralmente comuns em desastres –, Boin e Nieuwenburg (2013) argumentam a necessidade de discricionariedade no processo decisório, conforme o exemplo anterior do gestor E7 vivenciado durante a fase de recuperação do Tornado de Xanxerê. Embora Morris (1998) defenda que a conduta baseada em regras sirva para expressar os parâmetros principais do comportamento, e protocolos e regras sejam essenciais na gestão pública para garantir os princípios da legalidade e isonomia, por exemplo, a possibilidade de discricionariedade na decisão traz o elemento da empatia para assuntos humanos. Todavia, a discricionariedade deve ser exercida sabiamente, com base na competência profissional e integridade pessoal do gestor (GRAHAM, 1974).

Entretanto, ao buscar uma ética pós-convencional, como discernir até que ponto ou de que forma a discricionariedade administrativa, na qual o gestor pode tomar decisões éticas usando de seus valores pessoais, estará legalmente inserida em um sistema social formal, isto é, no complexo sistema da gestão pública? Para lidar com essas dificuldades, além da virtude da justiça, principal aspecto da moralidade kohlberguiana (KOHLBERG, 1992), outros elementos e virtudes devem ser considerados na formação da competência moral do gestor público, não diminuindo o princípio da justiça, mas auxiliando no enfrentamento de desafios éticos nos quais a aplicação da lei de forma isonômica e universal não parece ser a alternativa justa ou a alternativa possível para uma situação particular. É nesse sentido que propomos, na discussão do pressuposto seguinte, a virtude da *phrónesis* como alternativa aos limites da competência moral em uma perspectiva pós-convencional para a Administração Pública.

6.3.2.4 Síntese e análise

*É preciso respeitar a lei, quando for estritamente necessário;
é preciso ter flexibilidade, quando a dimensão humana prevalece.
Freitag, 2005, p. 87.*

Por meio dos casos identificados e da tentativa de visualizar os componentes empíricos de cada um dos níveis de raciocínio moral segundo a Teoria do Desenvolvimento Moral, discutimos o pressuposto de pesquisa de que ‘a vivência da tensão ética é influenciada pelo raciocínio moral apresentado pelo agente em determinado conflito e/ou deliberação ética’. Concluímos que sim, que a manifestação dos dilemas morais devidos a uma tensão ética está associada à presença de elementos de raciocínio moral em determinada situação. Contudo, não é possível afirmar que esses elementos sejam somente do agente tomador de decisão, isto é, do principal envolvido ou responsável pela decisão; mas que eles estão no processo decisório como

um todo.

Para entender essa afirmação, vamos fazer uma analogia com os estudos do campo da racionalidade nas organizações e da ética das virtudes. Entre os autores e trabalhos publicados sobre esses temas, muitas vezes se fala em ‘organizações substantivas’ ou ‘organizações virtuosas’. Compreendemos que a razão é uma faculdade humana e não organizacional. Da mesma forma ocorre com as virtudes, que correspondem a um hábito adquirido pelo indivíduo que pode, então, fazer parte de uma organização e tornar suas ações administrativas mais virtuosas.

Seguindo essa lógica, o que apresentamos nessa seção foi a discussão de deliberações éticas e decisões que levaram em consideração agentes, leis e normas, características organizacionais, contextos políticos e particularidades dos desastres e da gestão pública que foram baseadas em elementos representantes de um ou outro nível – ou estágio – de desenvolvimento moral centrado no raciocínio do indivíduo. Assim, o que mostramos foram **‘decisões pré-convencionais, convencionais ou pós-convencionais’**.

Dessa forma, acreditamos ter contribuído na discussão daquilo que Cooper e Menzel (2013) consideraram ser uma das perspectivas mais negligenciadas na ‘operacionalização’ da competência ética na Administração Pública: a habilidade em ligar o pensamento moral e a conduta ética dentro do contexto organizacional em que ocorrem. Os instrumentos de mensuração do juízo e da competência moral desenvolvidos a partir da TDM puderam mostrar, em pesquisas anteriores, como se dão escolhas morais localizando os indivíduos em estágios, esquemas ou níveis de desenvolvimento moral pré-estabelecidos. Contudo, não mostraram qualitativamente e em contextos reais da gestão pública como se dá a ligação entre pensamento moral e conduta ética; situação essa que acreditamos ter demonstrado nesta seção, ainda que tenha sido realizada a partir de alguns casos específicos e por nossas próprias lentes de análise – também carregadas de avaliações e julgamentos próprios.

Entendemos que a manifestação do raciocínio pós-convencional nos casos analisados não corresponde diretamente à ação orientada pela ética da convicção ou ações racionalmente substantivas, tal como inicialmente sugerido no trabalho de Ames *et al.* (2016)⁹². Todavia, essa foi uma importante indicação dos autores, pois nos levou a questionar como a tensão ética se daria em gestores que apresentassem elementos de um nível pós-convencional de raciocínio moral e uma competência moral altamente desenvolvida diante de situações reais e dentro de um contexto muitas vezes burocratizado, político e instável. Nesse cenário, seu raciocínio ético

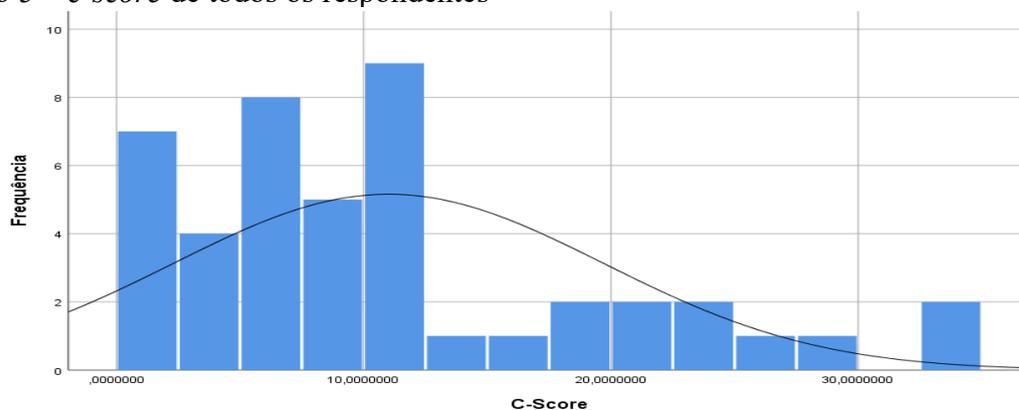
⁹² Sobre essa premissa, ver a discussão sobre a 5, na seção 4.3.1.

como estratégia de ação poderia ser restringido (NIELSEN, 1988) e a flexibilidade de agir – ainda que eticamente – ser limitada por leis ou regulações administrativas (CAYER; BAKER; WESCHLER, 2016).

Na tentativa de encontrar mais evidências que indicassem essas reflexões, utilizamos os resultados da aplicação do Teste de Competência Moral. Inicialmente apresentamos o *c-score* geral (Gráfico 5) que indica, de forma geral, um índice baixo entre os participantes: metade da amostra possui pontuações baixas (entre 0.17 e 9.09), enquanto a outra metade possui menos concentração, espalhando-se predominantemente em escores médios (9.10 e 33.89)⁹³.

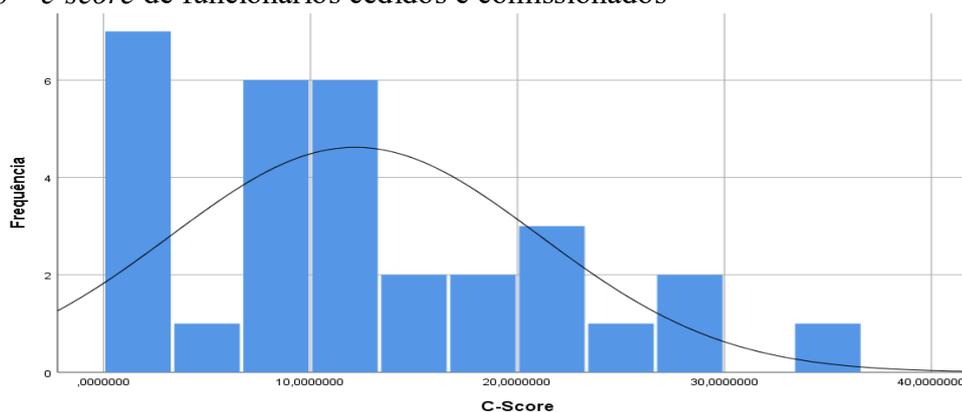
No Gráfico 6 seguinte, temos o *c-score* com o resultado somente dos funcionários que são cedidos ou comissionados (puros) na SDC e, assim, possuem uma atuação mais relacionada à gestão e tomada de decisões. Ao excluir os funcionários terceirizados, responsáveis por atividades mais rotineiras e de manutenção da SDC enquanto uma organização pública, tivemos um pequeno aumento na média do *c-score* de aproximadamente 1,15 e a amplitude interquartil que antes era de 10,84, passou para 13,32

Gráfico 5 – *c-score* de todos os respondentes



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

⁹³ O comportamento dos dados (teste de normalidade e estatísticas descritivas) é apresentado no Apêndice I.

Gráfico 6 – *c-score* de funcionários cedidos e comissionados

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Para complementar o raciocínio, resgatamos os resultados já apresentados no Gráfico 3 que indicam a preferência dos respondentes pelos argumentos de cada estágio de raciocínio moral. Observamos menor preferência pelos argumentos de estágios mais baixos e maior preferência pelos estágios quatro, cinco e seis⁹⁴. Esses resultados nos apontam que, apesar do fato de os respondentes apresentarem uma preferência por estágios de raciocínio moral pós-convencional, eles obtiveram um baixo resultado do *c-score* relacionado à competência moral. Esse cenário vai ao encontro da percepção de Souza (2018, p. 35) quando questiona se “o fato de o sujeito avaliar argumentos coerentemente significa que ele irá agir de acordo com seu julgamento”.

Tendo em vista os contextos e características específicas da gestão pública – com meios altamente instrumentais – nos quais as deliberações e decisões éticas ocorrem, acreditamos ser bastante possível ao indivíduo-gestor ter um determinado padrão de consciência ética e raciocínio moral; contudo, ter suas convicções restringidas ou condicionadas e, assim, sua ação ser pautada por outros fatores, como políticos, sociais e organizacionais, levando-os às tensões éticas. Além disso, poder-se-ia optar pela não ação, isto é, vontade lúcida e consciente de não agir. Nessa situação, caso a não ação tenha um sentido moral para o agente, ela irá de encontro ao entendimento do que seria a competência moral, por pressupor o juízo moral e a ação moral propriamente dita, vendo a ação moral como a escolha pelo ato de agir.

Considerando as limitações práticas a esse raciocínio e à competência moral na gestão pública, delimitado por regulações e interesses diversos, e vistas por Lapsley (2019) e Darnell *et al.* (2019) como o problema de ‘*gapiness*’ do desenvolvimento moral, na seção seguinte

⁹⁴ Sobre isso, Rest (1969) explica que as pessoas normalmente têm preferência por argumentos de estágios superiores em termos de atitudes morais, com o maior índice de preferência para os estágios cinco e seis (pós-convencionais) e menor para o estágio um e dois (pré-convencional).

discutimos o terceiro pressuposto de pesquisa desta tese como uma alternativa à deliberação ética na Administração Pública e o exercício de uma racionalidade instrumental virtuosa.

6.3.3 *Phrónesis* na vivência de dilemas morais

Na discussão teórico-empírica do terceiro pressuposto de pesquisa, partimos do argumento de Morales-Sanchez e Cabello-Medina (2013) quando defendem que, para que o julgamento moral seja ‘posto em ação’ por meio da competência moral, é necessária uma virtude da razão que auxilie no processo ‘julgamento-ação’: a virtude da prudência (*phrónesis*).

A discussão teórico-empírica da *phrónesis* na vivência de dilemas morais foi organizada em três seções: contexto e circunstâncias de sua ‘ocorrência’; experiência vivida e conhecimento tácito que promovem sua formação; e sua composição cognitiva, afetiva e reflexiva. Com esse conjunto de elementos, evidenciamos seu papel na vivência dos dilemas e no processo de deliberação ética.

6.3.3.1 *Contexto e circunstâncias*

Tendo em vista que a sabedoria prática – *phrónesis* – se preocupa com a deliberação de meios virtuosos para indivíduo e comunidade – interesse público – de assuntos que são variáveis, modificáveis e contingenciais, seu contexto de atuação deve estar relacionado a questões de natureza humana e circunstâncias particulares ou ocorrências concretas que podem ser controladas, escolhidas, construídas, modificadas ou desenvolvidas. Nesse cenário, embora o elemento da incerteza e da dúvida estejam presentes, a decisão deve ser pautada pela legalidade da ação.

Antes mesmo da análise do contexto nos quais os dilemas morais relatados pelos gestores ocorreram, já tínhamos a indicação de que ele poderia ser marcado por um grau de subjetividade e incertezas (VALENCIO, 2010); com a coexistência e conflito de emoções e desafios (TAVARES; BARBOSA, 2014); e decisões súbitas, com informações limitadas, diante de problemas únicos, com peculiaridades e situações desconhecidas (BAPTISTA NETO, 2015; KAPUCU; USTUN, 2017; KREPS; DRABEK, 1996). Dessa maneira, a literatura sobre gestão de riscos e desastres já nos indicava que essas características estariam presentes, conforme exemplificado na fala do gestor E1:

O desastre é uma situação totalmente diferente de qualquer outro processo para

tomada decisão. Totalmente. Porque se você escolher alguém por uma bandeira política, você está deixando um cidadão precisando, sem. É [...] hoje eu ouvi uma expressão interessante: ‘o desastre é o seguinte: você tem um desastre, um monte de gente com fome e você tem uma pizza, então, você tem que cortar muito bem essa pizza, em fatias bem fininhas, para poder atender todo mundo porque se der uma fatia muito grande para alguém, alguém vai ficar sem um pedaço’, então, isso é o sentimento [...] não é nem de responsabilidade pública, é de ser humano, entende?

Como uma das principais comprovações do ‘elemento inesperado’ do desastre e de situações desconhecidas em Santa Catarina, podemos recordar que o Furacão Catarina foi algo totalmente inusitado e até mesmo desacreditado por nunca ter sido registrado anteriormente um furacão na costa sul do oceano Atlântico.

Também um dos entrevistados relata que, na revisão do Código Nacional de Desastres, ele sugeriu que inserissem ‘neve’ como uma possível ocorrência meteorológica no Brasil e um de seus colegas de outro estado questionou: “*Pra que botar neves? O Brasil não neva*”. O gestor catarinense corrigiu seu colega dizendo que sim, em Santa Catarina e Rio Grande do Sul neva. Ainda não convencido, seu colega argumentou: “*Tu és maluco, mas quando vai ter um desastre de neve?*”. Essa possibilidade não constou no documento e no ano seguinte deu uma nevasca em Santa Catarina com alguns municípios decretando, inclusive, situação de emergência devido aos danos e prejuízos ocorridos com a nevasca.

Esses eventos, embora formados por condições climáticas, tiveram repercussão direta em ‘assuntos humanos’, isto é, que lidavam com vidas, bem-estar e segurança de indivíduos, famílias, comunidades e/ou municípios que poderiam ser afetados por um desastre ou que já haviam sido. Além, também, de afetarem profissionais que trabalham diretamente na gestão dessas situações e que compartilham, por vezes, a posição daqueles que precisam de seu trabalho, conforme contam alguns gestores:

A gente também é ser humano, se coloca no outro lado, sabendo que essa pessoa vai ter que ir pra um abrigo em alguns momentos, que ela não tem onde ficar e tal. É uma situação complicada, tu sair do teu conforto e ir pra um local comunitário, vai ter que lidar com regras, às vezes essas pessoas não estão acostumadas a isso. Isso tudo a gente sabe que é difícil, só que a gente, a gente defesa civil, preserva vida humana, principalmente, bens material também, mas o principal é vida humana. [E3]

Esse viés que nós temos que trazer, esse contexto que nós temos que trazer, nós temos que trazer o processo humanizado, quando eu te falei lá no início da defesa civil, o nosso foco é o cidadão, eu tenho que entender que eu sou cidadão também, quando eu tiro esse colete, quando eu estou fora da minha função, claro que eu não desligo, a gente sempre está [...], mas eu sou cidadão, e como que eu gostaria de ser atendido numa situação de desastre? [...], então tem que fazer esse diferencial, tem que fazer esse algo a mais, aquela situação que faça diferença, aí entra o contexto humanizado. [E7]

Eu, defesa civil, profissional da defesa civil digo pra uma pessoa: ‘o senhor sai e vai

pra um abrigo', é um nível de responsabilidade enorme, porque o acolhimento dele no abrigo é de minha responsabilidade, a alimentação é minha responsabilidade, a atenção é integral, de saúde, física, mental, religiosa é de minha responsabilidade, o patrimônio que ele deixou é de minha responsabilidade, é muito grande assim. Tem que entender isso. [E9]

Embora a dimensão humana tenha sido bastante ressaltada, remetendo-se a uma percepção mais substantiva das ações da gestão de riscos e desastres, com vistas ao interesse público, em todas as entrevistas realizadas também foi destacado o elemento da 'legalidade da ação' como um pilar instrumental norteador. Ainda que alguns gestores não concordassem com questões legais específicas, não foi relatado qualquer caso que evidenciasse um desrespeito às condições legais da Administração Pública. Sobre essa percepção, o gestor E17 esclarece que:

[...] nos espaços de gestão de Defesa Civil, ela [a pessoa] tem que ter muito conhecimento técnico. Ela tem que saber o que a lei permite e o que a lei não permite. Você não pode fazer nada além disso na gestão pública. Sem isso você não pode fazer nada. Você pode ter uma sensibilidade enorme por ter sido vitimado por centenas de desastres, mas isso não pode fazer com que você vá além do que as possibilidades técnicas te permitem. Você não pode ir além, então você tem que ter o conhecimento técnico aprofundado. Você tem que conhecer toda a legislação a respeito de proteção em Defesa Civil Federal, Estadual, Municipal. Tem que estar dentro de um processo de gestão, aqui no nosso caso, do estado. Tem que conhecer os planos que nós construímos, então, eu acho que isso é importante pro gestor, que ele seja um cara empenhado em conhecer os regramentos na área de proteção em Defesa Civil, isso pra mim é mais importante do que ele ser um sujeito que tenha experiência na vivência de desastres. Que eu acho que corrobora também no processo, mas eu acho que isso não é fundamental. Fundamental é realmente o cara ser conhecedor da legislação e de regramentos que dizem respeito à Defesa Civil. Porque ele não pode fazer nada além disso.

Ainda assim, embora essas ações de defesa civil sejam ditadas pelo princípio da isonomia e legalidade, conforme ressaltado pelo gestor E17 – “A gente quando pensa em gestão do desastre em si, a gente pensa numa gestão universal, pra todos os sujeitos que forem submetidos aos desastres” –, alguns gestores explicaram que, para que seja oportunizado um atendimento humanizado, é necessário **reconhecer as diferenças apresentadas em ‘circunstâncias particulares’**:

[...] Um mais um é dois não diga que é três porque não é, mas em desastre não. Um mais um é três. É diferente porque, às vezes, tu chega em uma comunidade assim ó: uma cesta básica dá para quatro dias para quatro pessoas, porém, aqui eu posso ter uma pessoa amamentando, aqui eu posso ter um deficiente, eu posso comer mais do que o outro come [...] O país é um país continental e esse processo de tomar decisão, ela tem que respeitar a questão cultural de cada região, religião, tudo [...] aí o cara disse assim: “não, mas nós trabalhamos igual para todo mundo” não é verdade. Não trate os diferentes como iguais porque não são, são diferentes [E1].

Por fim, reforçamos que, pelo o fato de o desastre se caracterizar como uma situação

única, exclusiva, na qual cada evento é diferente do outro, o elemento da ‘incerteza, dúvida’ costuma estar presente, conforme conta o gestor E9 sobre sua experiência na Tragédia de 2008. Segundo ele, a gestão se deu “*sem uma lógica de crise, de trabalho, sem produção documental, sem absolutamente nada, tudo no empírico, tudo no empírico, dando uma cara de amadorismo muito grande, e quando você traz essa cara de amadorismo, de improviso no processo de tomada de decisão [...]*”. Esse elemento da incerteza, segundo Pitman (2012), faz parte do contexto no qual as deliberações prudentes ocorrem. O autor argumenta que o processo de incerteza faz parte da geração de um conhecimento ‘tácito’, conforme evidenciaremos na seção seguinte.

6.3.3.2 *Experiência vivida e conhecimento tácito*

*Eu sou eu e a minha circunstância; se eu não a salvar, não hei de me salvar.
José Ortega y Gasset*

Para verificar como a experiência vivida pelos gestores entrevistados foi absorvida e se transformou em um conhecimento tácito, buscamos nos relatos referências de um conhecimento único, exclusivo e individual; que fosse prático; e estivesse enraizado, isto é, que ‘habitasse’ em sua existência. Ademais, esse conhecimento poderia resultar em decisões por impulso, ações de improvisação e/ou que ocorresse por meio da criatividade.

Contudo, a manifestação desses elementos, por si só, poderia não estar diretamente relacionada à virtude da *phrónesis*, porque a aquisição desse conhecimento sem qualquer tipo de reflexão posterior pode resultar em uma insensibilidade sobre uma conduta moral relevante, como no caso de ocorrer somente por costume, correspondendo ao que Lonergan (2010) chamou de sujeito experiencial. Dessa forma, analisamos se a experiência vivida, mais do que promover um conhecimento tácito ao gestor, contribui para o desenvolvimento de um ‘conhecimento tácito ético’ (MALITOWSKA; BONECKI, 2015).

De forma geral, percebemos mais uma manifestação e preferência pelo conhecimento técnico propriamente dito do que o conhecimento tácito – até mesmo na consideração do currículo de profissionais para atuação na Defesa Civil. Nesse mesmo sentido, também vimos que as decisões estiveram mais pautadas por uma análise técnica, legal e/ou política, do que essencialmente com base no conhecimento tácito.

Essa percepção parece ter direta relação com a possibilidade de discricionariedade administrativa – sua limitação, na verdade – no contexto da gestão pública brasileira. Cox e Pyakuryal (2015) defendem que o exercício da discricionariedade em atividades não-rotineiras, dentro de um

contexto ético como crises, exige julgamento dos eventos e circunstâncias para, depois, agir de acordo com tal julgamento. Para os autores, uma das bases desse julgamento seria o conhecimento tácito individual. Assim, acreditamos que, por poucas decisões terem sido tomadas de forma discricionária, os elementos que poderiam evidenciar um conhecimento tácito ético do gestor não se apresentaram de forma tão evidente nas entrevistas. Além disso, há a questão já levantada das limitações protocolares dessa discricião.

Por outro lado, nas poucas decisões identificadas que ocorreram por impulso ou mediante improvisação, a experiência passada auxiliou na busca por meios para resolver o caso, em uma espécie de sabedoria prática enraizada, como visto no depoimento a seguir:

Claro, e eu não trazia a solução. Eu tive que inventar algumas histórias pra amenizar a tensão deles, fazer de conta que eu falava no rádio e a minha equipe me ouvia. E não tinha comunicação alguma, eu dizia pessoal, vamos manter calma, eu já fiz o comunicado, as aeronaves estão vindo, e eu não tinha comunicado nenhum [...] [E5].

Nesse mesmo sentido, o gestor E1 conta que possui um ‘feeling’ que, segundo ele, ajuda a decidir sob pressão e de forma certa: “*Eu nunca soube tudo, eu, na verdade, eu acho que, de certa forma, eu tinha um... como é que chama? Um estalo... Um feeling que me dava a oportunidade, às vezes, de decidir sob pressão e decidir certo. Então, isso, para mim, era muito bom*”. Em sua percepção, esse sentimento está associado a sua experiência de vida:

[...] a minha vida foi mudando em tudo isso e a vida, ela te ensina muita coisa e é curioso, isso está no seu subconsciente, ela não está ali presente. Na hora em que a oportunidade aparece, na minha visão, tá? O cérebro te apresenta solução baseado em experiência passada. Nós temos aqui muitas informações que na hora que tu te deparas com aquilo, diz assim [...] o teu cérebro rapidamente diz assim, ó: “dessa situação está embretado, está trancado, tu tens que sair com a solução” a tua vida faz isso. Bom, qual é minha vantagem? É que eu tenho a minha vida e outras vidas de experiência, então, o meu subconsciente, ele trabalha com a minha experiência vivida, com as vidas que eu vi, com as pessoas que eu convivi, porque tu não guarda só o que tudo viveu, mas o que os outros [...] tu aprende com os acertos...

Contudo, com relação à vivência pessoal e profissional em situações de desastres, o entrevistado E9 entende que da mesma forma que ela ajuda, também pode atrapalhar:

Porque ela pode comprometer a tua capacidade de avaliação. Porque se tu comesas a lidar com situações muito parecidas, tu afloras a tua angústia, os teus medos, as tuas sensações, então ela pode comprometer a tua tomada de decisão. E pode comprometer a tua tomada de decisão, porque tu podes super dimensionar e, na verdade, as pessoas que estão no momento que precisam ser socorridas, não precisam de uma pessoa afetada emocionalmente. Ah, não, ele passou por isso, ele vai me ajudar melhor. Ele precisa de uma pessoa equilibrada pra tomar as maiores decisões. A questão de ele já ter experimentado, é que ele consegue mais facilmente exercer a empatia, se botar no lugar das pessoas, não as abandonar, insistir, estar junto, buscar

uma boa estratégia. Abandonar que eu digo assim, não abandonar; deixa-las, mas não, estamos juntos até o final, eu vou procurar uma solução pra isso, não se preocupem, vamos, eu vou procurar a legislação, eu tô pensando quanto gestor; mais uma questão de gestão, tá? Eu vou procurar melhor a legislação, nós vamos procurar uma brecha nesse sentido, uma solução pra isso, eu tô junto com vocês, porque eu já passei por isso. [...] Nós temos alguns casos aqui, eu já tive em tempo passados, que algumas pessoas vêm assim alucinadas pelas imagens, só pelas imagens, “meu Deus, coitadinhos, coitadinhos, nós temos que tirá-los de lá, coitadinhos”. Quando começa a perceber alguns termos, opa! Essa pessoa tá afetada. Ela não consegue mais raciocinar que ela agora tem uma posição de gestão que ela tem que tomar as decisões mais acertadas, no máximo.

O alerta apontado no relato anterior vai ao encontro da afirmação de Pitman (2012) quando diz que o conhecimento tácito pode ser uma ‘faca de dois gumes’. Conforme mencionou o entrevistado, a experiência pode comprometer os julgamentos e a capacidade de percepção e discernimento do indivíduo. Por vezes, isso ocorre sem que ele perceba e tenha consciência da interferência em suas ações (NONAKA; TAKEUCHI, 1997). Dessa forma, o conhecimento tácito ético não é construído, pois não houve um processo de reflexão, conscientização crítica e ‘habitação’ da experiência vivida como um ‘recurso’ para sua deliberação ética.

Por fim, é importante trazer a questão sobre o perfil dos gestores. Dentre os entrevistados, todos têm ou já tiveram alguma relação com o trabalho de gestão de riscos e desastres – até por esse ser um critério metodológico de sua inclusão nesta pesquisa –, fosse na Defesa Civil estadual ou nos municípios de Santa Catarina. Porém, dos 18 participantes da pesquisa qualitativa, 11 eram militares – bombeiros ou policiais – que estavam cedidos à Defesa Civil do Estado. Essa contextualização foi novamente mencionada aqui para explicar que encontramos diferentes fontes de experiência para a formação do conhecimento tácito, oriundas de questões pessoais, de questões de gestão pública – especificamente –, e de questões militares dentro do contexto do desastre. Esses conhecimentos e formações, dentro da Defesa Civil em Santa Catarina, se misturam, conflitam e complementam, formando o que Valencio (2010, p. 751) chamou de ‘caldo’ entre as diversas instituições envolvidas, fazendo com que a “tomada de decisões seja apoiada por graus crescentes de subjetividade e conhecimento tácito”.

Percebemos que os ‘gestores internos’, isto é, aqueles que participavam mais de atividades administrativas na Secretaria de Defesa Civil (como era chamada a estrutura organizacional na época de realização da pesquisa), geralmente civis e que não haviam estado efetivamente ‘com os pés’ em um desastre, não manifestaram um conhecimento tácito ético nos relatos durante as entrevistas. Isso não quer dizer que seu julgamento moral não era manifestado, mas que ele parecia ser baseado em outras condições, como a formação acadêmica, o conhecimento técnico e legal e aspectos relacionados à espiritualidade e religiosidade. Por outro lado, os gestores que já haviam anteriormente vivenciado uma situação

estando ‘dentro ou na área’ do desastre ou, como mencionou o gestor E7, tendo “*a experiência na pele*”, formaram um conhecimento tácito ético que auxiliou na tomada de decisões rápida, com limitados recursos e em condições de incertezas.

6.3.3.3 *Dimensão cognitiva, afetiva e reflexiva da phrónesis*

*There is a voice inside of you
That whispers all day long,
'I feel that this is right for me,
I know that this is wrong.'
No teacher, preacher, partner, friend
Or wise man can decide
What's right for you - just listen to
The voice that speaks inside.
Shel Silverstein, 1996.*

Propositadamente discutimos anteriormente as categorias analíticas de ‘contexto’ e ‘conhecimento tácito’ como uma introdução necessária para que a virtude da *phrónesis* pudesse ser melhor explorada aqui. Como considerou Liszka (2001), o conhecimento prático e a experiência vivida são elementos que auxiliam no desenvolvimento dessa virtude, nos permitindo uma familiaridade com as particularidades da vida e formas de tomada de decisão – por isso, também, a apresentação do contexto anteriormente.

Nesta seção, baseamo-nos em três das quatro dimensões da ‘composição’ da *phrónesis* identificadas por Bachmann, Habisch e Dierksmeier (2018) para análise dos relatos dos gestores entrevistados, quais sejam: 1) dimensão cognitiva centrada na experiência e inteligência; 2) dimensão afetiva que compreende empatia e compaixão; e 3) dimensão reflexiva que se utiliza de intuição e introspecção. Não nos aprofundamos na quarta dimensão que engloba questões de religiosidade por ser uma dimensão que, embora muito importante, extrapola os objetivos desta tese, podendo até mesmo ser tema para um outro trabalho específico no campo dos dilemas morais, a exemplo do já realizado por Carneiro (2018).

Sendo assim, identificamos situações de deliberação ética – realizadas por reflexão e ponderação ética – sobre ‘meios para atingir fins’, nos quais a prudência – em seu sentido aristotélico – pareceu estar presente. Além das dimensões de Bachmann, Habisch e Dierksmeier (2018), procuramos também os componentes da prudência vistos por Tomás de Aquino (2014): memória, inteligência, razão, sagacidade, docilidade, providência, circunspeção e precaução.

Em relação à **dimensão cognitiva**, ela está diretamente relacionada ao cálculo e à legitimidade legal da ação que são levados em consideração pela *phrónesis* e ao processo de adquirir conhecimentos e interpretar as situações. Portanto, fazem parte dessa dimensão os

elementos de experiência e memória, inteligência técnica, precaução, providência e sagacidade, como uma capacidade – também virtude intelectual – para entender/interpretar aquilo que não é evidente e antecipar situações.

A experiência e memória – também tratadas anteriormente na seção sobre conhecimento tácito –, enquanto elemento que nos permite conhecer o passado, atua como ação autoeducativa para a formação da precaução, providência e sagacidade. Conforme comenta o entrevistado E7, “[...] o passado serve como uma referência, pra gente entender o presente e se preparar para o futuro”. Da mesma forma, o gestor E4 reflete: “*Eu vejo que a recorrência dos eventos faz com que a gente tenha uma experiência, que contribui nessas situações que não estão previstas na receita do bolo [...]*”.

Essas breves falas mostram duas importantes funções da *phrónesis*: 1) utilizar a experiência como ação autoeducativa e de precaução para situações futuras; e 2) trazer a sagacidade necessária para, junto à inteligência técnica, formar um conhecimento tácito que permita ao gestor melhor deliberar em situações particulares, isto é, aquelas “*que não estão previstas na receita do bolo*” [E4]. Dessa forma, percebemos que, em situações de emergência, podem existir dilemas morais para os quais não existem fórmulas rápidas para a determinação da ação certa, porque cada indivíduo e cada situação são únicos, conforme já haviam alertado Larkin e Fowler (2002). Assim, a experiência e memória auxiliam a coletar informações em ambientes de incerteza e urgência que, segundo os autores, seria uma manifestação da prudência enquanto virtude.

Sobre o aprendizado gerado nesse processo, o gestor E4 relata que a Defesa Civil de Santa Catarina se fortalece com as experiências de desastre, como a maior vivenciada no estado, a Tragédia de 2008. Após esse evento, a gestão de riscos passou a ser mais considerada, os erros foram analisados e a instituição se desenvolveu a partir das falhas:

Quando esse desastre se findou, o estado, a corporação, ela olhou pra si e viu que precisava melhorar a sua estrutura para enfrentar esses desastres, e aí precisou de cabeças que pensassem isso, que aproveitasse as experiências, aquelas grandes falhas que nós tivemos, porque nós falhamos muito em 2008, foi um grande fracasso pra gente, apesar de todo o sucesso que a gente teve, se pegar o somatório, nós erramos muito.

Não só no nível estadual, mas também em nível municipal iniciou-se esse processo autoeducativo e de compartilhamento de experiências e conhecimento técnico: “[...] *forçou também os municípios a terem defesa civis fortes, não só uma comissão que só aparece quando tem uma tragédia, porque agora a defesa civil é chamada [...]*” [E6]. Entretanto, apesar dos

esforços de sensibilização e capacitação, a rotatividade de coordenadores de defesa civil no nível municipal ainda é muito alta, pois esta função, em algumas prefeituras, ainda corresponde a um cargo de confiança do prefeito, não fazendo parte do corpo funcional efetivo e/ou com formação técnica específica na área de defesa civil.

Essa situação vai ao encontro da percepção de Boin *et al.* (2005) quando esclarecem que, por vezes, os gestores entram no cargo público de forma amadora, isto é, sem entender do assunto. Tal situação pode mudar somente quando tiverem que enfrentar uma grande crise em seu mandato. Em nossa pesquisa, diversos entrevistados relataram que municípios que nunca haviam sofrido com um desastre e não tinham uma defesa civil efetivamente estruturada e preparada, muitas vezes não reconheciam a importância desse órgão público (departamento, diretoria, secretaria ou outro formato organizacional). Ao passo que, a partir do momento que vivenciam o desastre, passam a dar mais importância às ações de prevenção. Sobre isso, o gestor E7 explica que:

Acima de tudo, nós estamos buscando é que defesa civil se torne uma prioridade nos municípios, com implementação de políticas públicas municipais, com criações de sistemas municipais de proteção e defesa civil, que contemplem uma coordenadoria municipal, que contemplem um fundo municipal de defesa civil para enfrentamento de desastres, que contemplem um conselho municipal, aonde a comunidade e as instituições possam participar e deliberar as ações de defesa civil, e também a criação do cargo de agente de defesa civil dentro desse sistema municipal para que haja uma estruturação e principalmente, que seja feito 5 ciclos de defesa civil, que é a parte de prevenção, preparação, mitigação, resposta e recuperação ou reconstrução propriamente dito.

Foi relatada também a dificuldade em lidar com a prevenção individual de famílias e comunidades nunca atingidas ou que já foram uma vez atingidas, mas passaram a acreditar que isso não ocorreria novamente, com aquele velho ditado de que ‘um raio não cai duas vezes no mesmo lugar’:

[...] se você tem um carro, ele é roubado e você não tem seguro, isso vai fazer com que, no teu próximo carro, aumente o teu desejo de fazer um seguro ou você vai dizer “não, não vai acontecer de novo”. Do ponto de vista do desastre acontece o contrário, as pessoas acham que não vai acontecer de novo [E8].

Entretanto, como alerta o entrevistado E8, o gestor público deve sempre estar preparado para lidar com a condição do imprevisto e acreditar que o evento pode ocorrer novamente. Essa prudência do gestor, enquanto responsável por uma adequada gestão de riscos, está relacionada à realização de operações, geralmente técnicas e de grande complexidade, para preparar famílias, comunidades, municípios e estados a estarem melhor preparados quando um evento

climático ocorrer (como poderia ter sido o caso do Tornado de Xanxerê, por exemplo).

Se considerássemos somente a dimensão cognitiva, com os elementos de experiência e memória, inteligência técnica e precaução apresentados nos relatos até aqui, a prudência poderia não ser vista como a virtude intelectual a qual buscamos discutir. Como Ramos (1989) indica, no período moderno houve uma distorção da *phrónesis* e de seu sentido clássico, sendo vista como um cálculo de consequências, uma habilidade desprovida de qualquer substância ética. Dessa forma, as ações ditas prudentes seriam aquelas baseadas, essencialmente, em uma racionalidade instrumental. Todavia, indo além desse sentido mais instrumental e tecnicista da prudência, Zack (2009) traz sua dimensão moral ao tratar do que a autora chamou de ‘prudência obrigatória’ do agente público.

Percebemos que esse tipo de responsabilidade não trata somente de uma obrigação formal do gestor, mas também de uma obrigação moral, devido a sua posição de responsabilidade pelo interesse público, como a ‘prudência obrigatória’ que Zack (2009) indicou. Nesse sentido, elementos de inteligência técnica, precaução e providência apresentados aqui como fazendo parte da dimensão cognitiva da *phrónesis* assumem um caráter ético ao estarem diretamente ligados à vida dos cidadãos e ao seu bem-estar, podendo, inclusive, ser um diferencial entre situações de vida e morte (BOIN *et al.*, 2005). Assim, argumentamos que as análises anteriores disseram respeito a um raciocínio puramente técnico, mas a como a *phrónesis* pode trazer a virtuosidade para ações orientadas por uma dimensão instrumental/funcional da racionalidade.

Agora passamos a tratar das dimensões afetiva e reflexiva, que estão diretamente relacionadas entre si. Ryus e Baruch (2018), ao estudarem a atuação de gestores de emergências e demais profissionais na gestão de desastres, perceberam que essas pessoas são, muitas vezes, forçadas a tomar decisões éticas desafiadoras e dolorosas em condições de exaustão física e emocional. Portanto, é importante também que esse profissional ‘seja cuidado’, isto é, esteja psicologicamente preparado para lidar com os desastres que ainda estão por vir. O gestor E4 conta que no município que atua há um trabalho de ‘cuidado com o cuidador’:

Sim, a gente tem dentro da defesa civil trabalhado essa questão do cuidado com o cuidador, a gente cuida das pessoas, mas quem cuida da gente? Está sendo feito inclusive um trabalho, atualmente com um psicólogo da secretaria de saúde para trabalhar com os profissionais, nesse sentido. Então a gente absorve uma carga de estresse muito grande, existe uma pressão muito grande em cima dos profissionais durante os eventos, e muitas vezes a gente não tem uma válvula de escape mesmo. Tu ficas ali às vezes uma semana inteira trabalhando direto naquela pressão, e o evento acaba, tu vais pra casa, daí tens as tuas demandas de casa também, e vida que segue. Daí os trabalhos da rotina que tu precisas dar conta depois. Então, é difícil. Eu ainda digo que eu estou aprendendo ainda, não sei se algum dia vou saber lidar bem com

isso e “ah tá tudo certo”.

Esse cuidado com aqueles que estão em importantes posições de decisão, além de promover seu bem-estar pessoal, possibilita também que se tenha um momento para reflexão de experiências e sua compreensão consciente. Boin *et al.* (2005) explicam que o estresse pós-desastre não precisa necessariamente prejudicar o desempenho cognitivo e psicológico do gestor; pelo contrário, a experiência pode fortalecê-lo para enfrentar novas situações de tensão. Ademais, esses cuidados e momentos auxiliam na vivência da tensão existencial – logo, dos dilemas morais – gerados entre a criação do eu singular – vida particular – e a responsabilidade pública enquanto servidor público (HERMANN, 2007) e no enfrentamento de novas questões éticas.

Como exemplo de como o desenvolvimento da *phrónesis* possibilita a harmonização entre razão, emoções e comportamento (SISON; FERRERO, 2015), durante um dos desastres em que atuou como gestor de operações (comandante), o entrevistado E9 conta que precisou ‘direcionar’ profissionais para ações que colocavam suas vidas em risco. Nesse processo de seleção, que poderia ser puramente técnico, ele optou por utilizar outros elementos como critério de escolha, mas sem revelar a sua equipe. Ao ser questionado por um deles, o comandante respondia: “*Eu tenho meus motivos, não é profissional, pode ter certeza. Tu não precisas ir pra lá agora, espera um pouquinho, espera mais dois dias...*”.

Ao explicar sobre seus critérios, ele nos confessou que, devido ao alto risco, ele utilizou da ‘empatia’, refletindo sobre as famílias dos profissionais e a situação individual de cada um deles. Em um exemplo como esse, vemos a sabedoria prática equilibrar formas diferentes de raciocínio moral: particularidades e circunstâncias específicas e visão abrangente de bem e de valor (dimensão teleológica); e a forma como a respectiva ação é realizada, considerando princípios e deveres morais (dimensão deontológica) (BACHMANN; HABISCH; DIERKSMEIER, 2018).

Outro exemplo que parece integrar razão, emoção e comportamento, por meio do uso da empatia, emoções apropriadas⁹⁵, docilidade e inteligência técnica, foi também relatado pelo gestor E9. Ele conta que, com seus anos de atuação em nível operacional e de gestão, aprendeu a desenvolver a habilidade de usar sua postura corporal, tom de voz, palavras adequadas para lidar com as pessoas em situação de vulnerabilidade, medo ou negação de atendimento. Ele relata como precisou utilizar dessas ‘habilidades’ para negociar a saída de uma família –

⁹⁵ Por ‘emoções apropriadas’ não queremos dizer ‘controle das emoções’, mas o uso delas a favor da situação.

evacuação – que estava em área de risco, mas se negava a deixar o lar:

Porque naquele momento a pessoa está salvaguardando exatamente esse interesse de alimentar a minha família, de proteger, então algumas coisinhas chaves, de como você lida, durante muitos anos foi tratado o acolhimento das pessoas, homens de um lado, mulheres crianças de outro. Hoje não se separa mais o núcleo familiar, a gente na verdade fortalece o chefe da família pra que ele mantenha o controle, e a segurança da sua família, porque as mulheres e as crianças reconhecem no pai ou não, na mãe ou no vô ou na vô, a pessoa forte naquele processo, então a gente entra pra fortalecer a pessoa mais forte do núcleo da família, então algumas estratégias pra pode lidar com essas crises.

O que vimos nesse exemplo é que tão importante quanto considerar os aspectos de natureza técnica, é perceber que a complexidade do desastre envolve dimensões subjetivas de natureza humana e que precisam também ser treinadas, para que a ‘docilidade’ e as ‘emoções apropriadas’ auxiliem no melhor desenvolvimento possível daquilo que é necessário, quando questões éticas de exposição de risco e vulnerabilidade se chocam com liberdades e escolhas individuais, por exemplo (FELDMANN-JENSEN *et al.*, 2016). Esse equilíbrio na escolha sobre quando e como se comunicar em casos de emergências é indicado por Larkin e Fowler (2002) como uma manifestação da prudência virtuosa. Embora técnicas sobre essas posturas possam ser aprendidas como um instrumento, é sua incorporação por meio da empatia, emoções apropriadas e experiência de vida que trará a ação sua real **dimensão afetiva**, no sentido de ‘habitação’ a que se referia Polanyi (2009). Essa habitação formará o conhecimento tácito ético como fonte de autoeducação para a *phrónesis* e também de sua manifestação na deliberação frente aos dilemas morais.

Além disso, são necessários elementos de reflexão – por meio do julgamento moral do gestor – para lidar com o envolvimento de questões políticas e quebra de protocolos em meio aos dilemas morais da gestão pública. Em relação ao processo de deliberação ética nessas situações, trazemos dois exemplos. O primeiro é do entrevistado E10 sobre a antecipação do resgate de um senhor que havia perdido toda sua família no desastre, mesmo que ele não estivesse no ‘protocolo’ de prioridade⁹⁶ da Tragédia de 2008. O segundo é do entrevistado E16, que explica como toma decisões sobre o fornecimento de kits de transposição de barreiras⁹⁷:

Na Defesa Civil entra muito na questão do dilema ético. [...] dificilmente você consegue prestar o atendimento sem você ter qualquer tipo de envolvimento. Você não, dificilmente você consegue se manter neutro, porque tem a letra, que ela é fria,

⁹⁶ Já mencionado na seção 6.2.3, quando apresentamos os dilemas de evacuação, triagem e resgate durante a Tragédia de 2008.

⁹⁷ Espécie de ponte para substituir uma ponte danificada ou destruída após ter sido atingida por desastre.

you say that you want to do 'x + y = z or a z1, z2'. It's what's written. So in practice, you have political influence, you have emotional influence, you have influence that you are touched by the fact that someone is needing on the spot, you choose perhaps between one municipality and another, you know that one municipality has better conditions to attend. So what are you thinking, 'yes, but that municipality has better conditions to attend, so will he give the service that people imagine he will give? And if I don't intervene?'. Then these dilemmas that really they happen and on the emotional side, this asks a lot. [...] Then various requests [of kits of transposition] that come on my table, today I do and didn't do at the beginning, when I see that I can't defer or defer, if I have a budgetary and financial allocation and I don't have against the normative instruction, I will defer. Because I will think, and I don't want to know of which party it is political that I asked that I know that they won't do, they will take the political gain, this doesn't interest me. But when I analyze, I see that the people will be attended, this gives me a gratification [...], it's very gratifying. Then this helps me a lot to say yes, instead of saying no, because I know that someone will be attended [E16].

Para lidar com situações como essa, resgatamos o que Ryus e Baruch (2018) chamaram de *'duty of mind'* – 'dever da mente' ou 'dever do espírito' –, no sentido noético de sabedoria interior, conhecimento imediato (INSTITUTE OF NOETIC SCIENCES, 2016). O gestor público, ao se deparar com difíceis questões éticas, que envolvem interesses conflitantes, por exemplo, deve se guiar por um imperativo moral como ferramenta de apoio à decisão. Assim, o *'duty of mind'*, segundo os autores, estipula a obrigação dos profissionais de ter clareza cognitiva e ética, mesmo quando circunstâncias fora de seu controle possam comprometer as habilidades técnicas e conscientes.

O *'duty of mind'*, no sentido aqui proposto, está relacionado ao cumprimento dos imperativos éticos quando habilidades técnicas e legais não são suficientes, buscando como alternativas para a deliberação elementos advindos de sua experiência de vida e controle de emoções, indo ao encontro do entendimento de sabedoria prática – *phrónesis* – para a gestão pública, conforme proposto por Saban e Berdugo (2017): “capacidade de perceber as características particulares de situações particulares, ter as emoções apropriadas sobre elas, deliberar sobre o que é adequado nessas situações, levando em consideração as particularidades das situações práticas e atuando de forma responsável”.

Por fim, também vimos em alguns relatos de entrevistados o aspecto do aconselhamento como formação autoeducativa – **dimensão reflexiva** – da *phrónesis*. Diversos entrevistados relataram terem amigos e/ou colegas de trabalho com os quais compartilhavam as situações difíceis, medos e inseguranças. Entre os 18 entrevistados, cinco deles – explicitamente – mencionaram o nome de um mesmo profissional da Defesa Civil de Santa Catarina como uma forma de 'referência' e 'conselheiro' para questões que envolvessem assuntos humanos, como relatado pelo gestor E7:

Quando nós nos reunimos, ele sempre traz esse processo humanizado, sempre traz essa ação específica. Ele tem um olhar muito interessante. Vou te dar o exemplo da assistência humanitária que não é doação, que não é, digamos, qualquer outro tipo de coisa, e ela fala o seguinte, isso ele bate muito: “todas as pessoas merecem receber assistência humanitária, rico ou pobre, A, B, C ou D, indiferente da situação de que foram atingidos.

O caráter dialógico da *phrónesis* e sua postura autoeducativa – além de ser considerada a ‘mãe e guia das demais virtudes’ (TOMÁS DE AQUINO, 2014) – possibilita o desenvolvimento do agente moral como um indivíduo virtuoso, o que pode ser promovido quando se busca aconselhamento ou referências que apoiem ou promovam um comportamento ético (TREVINO; NELSON, 2010), como o exemplificado pelo gestor E7 acima. Dessa maneira, possibilita-se o desenvolvimento de um pensamento baseado em cuidados e na integridade; mas, sem desconsiderar os princípios legais e os resultados da ação, por meio de sistemas de pesos e contrapesos (CUNHA; REGO, 2015), buscando a ‘melhor escolha’ possível, dadas as circunstâncias que são vistas pelo indivíduo.

6.3.3.4 Síntese e análise

A análise teórico-empírica desse pressuposto se deu, inicialmente, identificando o contexto no qual os dilemas morais se apresentavam. Percebemos que, embora se buscasse ao máximo trazer clareza para as situações, geralmente pelo uso de recursos de autoridade, formalidade, burocratização, ainda assim vimos características de subjetividade, incertezas, coexistência e conflito de emoções e desafios, e decisões súbitas, com informações limitadas em um contexto de incertezas. Na sequência, verificamos se a experiência vivida originou um conhecimento tácito ético que contribuiu para a vivência do dilema. Contudo, a manifestação da experiência, por si só, poderia não estar diretamente relacionada à virtude da *phrónesis*.

De maneira geral, percebemos mais uma manifestação do conhecimento técnico e legal propriamente dito, do que do conhecimento tácito. Acreditamos que isso se deve, em parte, pelo fato de a moralidade na gestão pública de riscos e desastres brasileira ser, geralmente, dada *a priori*, com princípios deontológicos segundo os quais se tem uma ética formal que pouco valoriza o curso da experiência na tomada de decisão, logo, também o conhecimento tácito para a ‘solução’ de dilemas morais.

Ainda assim, percebemos que essa vivência – fosse ela na vida pessoal ou profissional do gestor – possibilitou a formação de uma sensibilidade moral em sua atividade profissional, conforme vimos quando apresentamos relatos relacionados à dimensão afetiva da *phrónesis*.

Essa sensibilidade poderia intervir implicitamente na ética da convicção do gestor e na manifestação de suas emoções, até o levando a ter atitudes mais ousadas e, talvez, equivocadas legalmente falando para atingir uma finalidade boa.

Porém, ao passo que a prudência nos permite ver a realidade e, com base nela, tomar a decisão certa e justa (LAUAND, 2014), acreditamos que nos dilemas morais ela é responsável por dar o senso de medida e proporção necessárias às dimensões substantiva e instrumental da racionalidade do gestor e à flexibilidade entre os níveis de raciocínio moral, de forma virtuosa, para lidar com a tensão ética. Nesse sentido, **a *phrónesis* se evidenciou em situações nas quais o ‘saber como’ e o ‘saber moral’ se juntaram para colocar princípios éticos em circunstâncias específicas nas quais a competência moral ou somente o conhecimento técnico poderiam não ser capazes de lidar.**

Vimos, então, que a *phrónesis*, enquanto virtude que auxilia no julgamento moral, quando as condições para esse julgamento não são favoráveis – como as crises e desastres –, ajuda a desenvolver um saber esclarecido para o indivíduo (enquanto um saber de si), exposto à revisão, educação e esclarecimento do contexto social, político e organizacional ao qual pertence, habilitando-o a melhor lidar contra a rotinização mental, o embrutecimento e a alienação (RAMOS, 2016), típicos das organizações produtivas e burocráticas.

Nesse sentido, ao vivenciar dilemas morais, mais do que uma atuação por meio de sua competência moral, o gestor pode ter seu julgamento moral orientado pela virtude intelectual da *phrónesis* que, junto a sua determinação de vontade, o possibilita – quando exercitada e desenvolvida – a: 1) ter um raciocínio pós-convencional, aplicando a racionalidade instrumental virtuosa e altruísta (SOUTO-MAIOR, 1998) sempre que necessário; 2) lidar com o social – ou organizacional – para resistir àquilo que Ramos (1989) chamou de ‘síndrome comportamental’; 3) achar a flexibilidade necessária para a deliberação e decisão ética em cada um dos níveis de raciocínio moral, a depender das circunstâncias; e, assim, 4) encontrar a ‘medida certa’ ou a ‘melhor escolha’ para a ação moral.

Esse *exercício* – e assim chamamos por ser uma prática (MACINTYRE, 2002) e exigir tempo e experiência (ARISTÓTELES, 2002) – parece ir ao encontro do proposto por Ramos (2001) em sua concepção de atitude parentética. Como já afirmamos anteriormente (seção 4.2.3), Ramos (2001, 2016) descreveu teoricamente a atitude parentética, baseada na razão – em seu sentido lúcido – de forma bastante profunda, porém mais como um tipo ideal weberiano. Dessa forma, não nos orientou sobre as reais possibilidades de uma atitude parentética que leve

em consideração a vida prática (AZEVEDO; GRAVE, 2014, 2018) do ‘homem comum’⁹⁸ que *precisa*, por vezes, estar inserido nas organizações. Como alternativa, indicamos o ‘convite à prática’ realizado por Lonergan (2010) para que a pessoa possa se conhecer, buscar respostas no seu interior e prestar atenção ao seu próprio conhecimento para a vida prática em sociedade (HENRIQUES, 2010). Para Lonergan (2010), esse conhecimento se dá quando a pessoa compreende e responde a uma questão originada por uma experiência – a dimensão tácita do conhecimento –, o que nos leva, novamente, à virtude da *phrónesis*.

Assim, o exercício da *phrónesis* parece ser o que mais se aproxima da intenção – proposital ou não – de uma ação que, na dimensão pessoal, ajuda a resguardar a racionalidade individual, lidar com suas tensões existenciais no meio social, evitando uma alienação ao contexto. Na dimensão organizacional, possibilita ao agente – no caso desta pesquisa, os gestores públicos envolvidos no trabalho de defesa civil e gestão de riscos e desastres – encontrar ‘meios virtuosos’ para lidar com os dilemas morais na busca pela ‘melhor escolha’ que alcance o propósito-fim de proteger vidas.

Para representar como a virtude da *phrónesis* foi percebida na pesquisa de campo realizada, a partir do arcabouço-teórico adotado, sintetizamos seus principais elementos no Quadro 14.

Quadro 14 – Elementos da *phrónesis* identificados na pesquisa de campo

- Integração de conhecimento tácito ético, legal e técnico;
- Sensibilidade moral;
- Senso de medida e proporção necessárias às dimensões substantiva e instrumental da racionalidade;
- Flexibilidade entre os níveis de raciocínio moral, de forma virtuosa, para lidar com a tensão ética;
- Saber esclarecido (inclusive conhecimento de si);
- Ajuda a resguardar a racionalidade individual;
- Auxilia a encontrar ‘meios virtuosos’ na busca pela ‘melhor escolha’ entre opções deontológicas e utilitárias.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2019.

6.3.4 Ética na gestão de emergências: a experiência do estado da Flórida

A Flórida é uma península localizada na região sudeste dos Estados Unidos e conta com pouco mais de 170 mil quilômetros quadrados. Possui a quinta maior taxa de crescimento populacional entre os estados do país, sendo o terceiro estado mais populoso, com mais de 18

⁹⁸ Isto é, aquele que precisa do trabalho e teme perdê-lo, pois precisa do seu sustento; aquele que gosta do que faz profissionalmente, mas deseja se sentir mais autônomo, embora as condições organizacionais não possibilitem; aquele que deseja se desenvolver profissionalmente e pessoalmente, mas não encontra meios; aquele que se sente ‘enclausurado’, mas não sabe como reagir; aquele que não achou, ainda, uma atividade profissional que vá ao encontro dos seus desejos pessoais; e tantos outros exemplos que conhecemos.

milhões de habitantes, segundo o censo de 2010 (STATE OF FLORIDA, 2019). Sua gestão para riscos e desastres é um *case* referência nos estudos de gestão de emergências e é quase sempre mencionado na literatura sobre ética e desastres. Além disso, a gestão de emergências dos Estados Unidos, de forma geral, foi uma das referências para a estruturação da Defesa Civil de Santa Catarina.

Figura 16 – Mapa dos Estados Unidos, com destaque ao estado da Flórida



Fonte: Nations Online. **Map of Florida**. Disponível em: https://www.nationsonline.org/oneworld/map/USA/florida_map.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

Tendo em vista a oportunidade de pesquisa de campo nesse estado, apresentamos aqui algumas reflexões teórico-empíricas a partir de 19 entrevistas realizadas com gestores de emergências de três diferentes condados da Flórida⁹⁹, além das observações não-participantes e vivências pessoais por sete meses nos Estados Unidos.

6.3.4.1 Caracterização do campo de pesquisa

Os Estados Unidos sofreram desastres climáticos de 14 bilhões de dólares em 2018, o que resultou na morte de pelo menos 247 pessoas e aproximadamente US\$ 91 bilhões em danos. No topo da lista estavam o furacão Michael, que causou danos de US\$ 25 bilhões, seguidos pelos incêndios no oeste dos Estados Unidos e pelo furacão Florence, que causaram prejuízos

⁹⁹ As entrevistas em inglês foram transcritas por um *software online* e traduzidas livremente por nós, buscando ao máximo garantir a fidedignidade ao que foi expressado. Nos casos de dúvida sobre o que o entrevistado quis dizer em seu relato, optamos por não utilizar a fala.

de US\$ 24 bilhões. Para lidar com esse cenário, o campo da gestão de emergências¹⁰⁰ nos Estados Unidos parece estar bem consolidado, embora ainda tenha constantes desafios. Haddow, Bullock e Coppola (2017, p. xiii, tradução nossa) afirmam que “nossa nação [referindo-se aos Estados Unidos] teve que se adaptar à crescente ameaça de desastres mais frequentes, mais caros e mais complexos”, resultando no desenvolvimento de um sistema que se tornou referência internacional. Isso não impediu divergências de opinião entre profissionais e pesquisadores sobre questões como grandes desastres e a implementação da gestão de emergências na área do terrorismo – o que não é o caso do Brasil (RUBIN, 2012).

Nacionalmente, a *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), subordinada ao Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos, é a organização pública responsável por coordenar as respostas a desastres que superem os recursos das autoridades locais e do estado. Tal como no Brasil, o governador do estado estadunidense no qual o desastre acontecer deve declarar situação de emergência e solicitar formalmente à FEMA que o governo federal responda ao desastre.

Nos últimos anos, a FEMA começou a incorporar o terrorismo em seu foco de atuação, junto aos desastres naturais. Segundo o entrevistado I16, essa situação “*é meio difícil porque no final do dia é tudo sobre política e dinheiro. Não há toneladas de dinheiro e agora você está compartilhando mais dinheiro. Agora você também tem que falar sobre vigilância, inteligência e proteção de infraestrutura crítica para terrorismo. Então isso é um desafio*”.

Em nível estadual, cada estado tem sua configuração própria para a gestão de emergências¹⁰¹. Na Flórida, a *Florida Division of Emergency Management* que coordena os esforços de trabalho do governo federal, outros departamentos e agências do governo estadual, governos dos condados e municípios e agências privadas que têm um papel na gestão de emergências. Contudo, a profundidade do trabalho do governo do estado da Flórida não se configura de forma similar aos estados brasileiros (como a Defesa Civil de Santa Catarina), uma vez que, nos Estados Unidos, após o governo estadual, existe outra subdivisão administrativa dos territórios chamada de condado (*county*), que possuem suas cidades ou municípios, sendo uma delas a capital do condado.

Wilson e Oyola-Yemaiel (2001) relatam que, geograficamente e historicamente, a Flórida é o estado mais vulnerável aos furacões, tendo sido atingido por mais de um terço dos

¹⁰⁰ Ao tratar dos Estados Unidos, optamos por utilizar a nomenclatura ‘gestão de emergências’ ou ‘preparação para emergências’ – em vez de gestão de riscos e desastres – por ser a forma mais comum encontrada nesse país.

¹⁰¹ Nos Estados Unidos não se usa a expressão ‘*civil defense*’ para a gestão de riscos e desastres uma vez que a ‘defesa civil’ estava relacionada à proteção do país em assuntos de guerra e ataques militares. Dessa forma, o mais comum é encontrar ‘*emergency management*’ e ‘*preparedness emergency*’.

furacões que atingiram os Estados Unidos. Devido ao fracasso de resposta a inúmeros desastres até a década de 1990, o estado passou por uma reestruturação que lhe permitisse uma gestão de emergências em tempo integral para coordenar uma variedade de recursos, técnicas e habilidades para reduzir a probabilidade e o impacto de eventos extremos, bem como promover uma rápida restauração da normalidade. Assim, atualmente, por legislação estadual, as agências governamentais dos municípios (e seus condados, quando consolidados) são oficialmente as responsáveis pelo gerenciamento de desastres, mas envolvam nesse processo todas as demais organizações com funções de gestão de emergências, fazendo desse modelo de gestão uma referência para o restante do país (KAPUCU; BERMAN; WANG, 2008).

6.3.4.2 *Gestão de emergências, indivíduo e comunidade*

Por meio da pesquisa de campo realizada, identificamos que, no estado da Flórida, a gestão de emergências dos condados geralmente é mais forte e capacitada do que a própria gestão de emergências estadual. As cidades também possuem um responsável pela gestão de emergências que, geralmente, é o mesmo responsável pelo departamento de polícia ou de incêndio (bombeiros); contudo, é o gestor de emergências do condado – o mesmo gestor responsável pela capital do condado – que, no caso de um desastre, assume a responsabilidade por todo o condado. Em nossa pesquisa de campo, tivemos a oportunidade de entrevistar gestores de três diferentes condados (*Duval County*, *Clay County* e *Monroe County*) que possuem sua gestão de emergências estruturada de forma similar. Nesses três, o setor de emergências é vinculado ao que corresponderia ao corpo de bombeiros no Brasil, mas do próprio condado, podendo ter gestores e diretores civis ou paramilitares.

Além disso, muitos dos serviços públicos são fornecidos por acordos de redes entre os setores públicos, privados e sem fins lucrativos, nos quais entidades não governamentais e governamentais se tornam igualmente responsáveis pela gestão de emergências. Assim, é muito comum encontrar profissionais com o cargo de ‘gestor de emergências’ em organizações privadas e não governamentais; além, claro, em diversos órgãos públicos e não somente naqueles que essencialmente têm como atribuição a gestão de emergências, como empresa de energia elétrica, guarda costeira, organizações ambientais, entre outras. Talvez por essa diversidade de organizações atuantes na gestão de emergências que, em diversas das entrevistas, a população foi referenciada como sendo ‘cliente’ – *client* – e não ‘usuário’ do serviço público.

Autores de ética na gestão de riscos e desastres, embora afirmem que são os órgãos

públicos que possuem a capacidade material e administrativa para se prepararem efetivamente para os desastres contemporâneos e responderem a eles, também defendem que é responsabilidade do indivíduo cuidar de sua autopreparação e proteção (ETKIN, 2016; ZACK, 2009), como uma forma de responsabilidade cívica. Os autores, que são de origem norte-americana, parecem reconhecer a limitação da capacidade do Estado em atender a todas as demandas dos cidadãos, o que reforça o discurso para que as pessoas se protejam e se cuidem, tenham seguro inundações e procurem ajuda na comunidade (como as organizações baseadas na fé, *American Red Cross* e *Salvation Army*), conforme manifestado pelo entrevistado I2 “*O governo está lá para ajudar, mas ele não tem que cuidar de tudo*” e pelo I10 “*Vamos ajudá-los, mas eles também precisam assumir alguma responsabilidade, assim como as organizações sem fins lucrativos assumem. É um esforço compartilhado entre organizações sem fins lucrativos, governo e comunidade durante um período de desastre*”.

Assim, a gestão de emergências se direcionaria, em virtude de recursos limitados, àqueles que realmente necessitam de ajuda, como manifestado pelo entrevistado I1 – diretor da gestão de emergências de um dos condados da Flórida e, também, um dos gestores com mais anos de experiência na área:

Nos orgulhamos de tentar ter um governo limitado. E assim, você não pode ter as duas coisas: você não pode pedir um governo pequeno e esperar que o governo resolva todos os seus problemas. E o que acontece conosco no desastre é que não há governo suficiente para salvar todo mundo. Precisamos que as pessoas se salvem, o que permite que o governo se concentre nas pessoas mais necessitadas. Você sabe que sempre haverá uma pequena porcentagem de pessoas que talvez não possam cuidar de si mesmas. E é aí que nós, como governo, devemos nos concentrar. Eu sou firme crente na responsabilidade cívica. As pessoas têm que assumir essa responsabilidade por si mesmas e fazer a coisa certa. Porque, como você sabe, cada dólar que o governo recebe é taxando seus cidadãos e é contraproducente para o governo tentar fazer tudo porque significa apenas que o governo precisa tirar ainda mais da sua população. Pessoas que são capazes de cuidar de si mesmas têm uma responsabilidade cívica de fazer o que, então, capacita o governo a cuidar daqueles que talvez não possam cuidar de si mesmos.

Para que essa lógica de atuação seja possível, a gestão de riscos – fase de prevenção – parece ser baseada na educação para o desastre: “*Espera-se que você tenha seus próprios recursos. Nós pregamos uma cultura de preparação. Espera-se que você cuide de si e de sua família*” [I16]. Esse ‘discurso’ é bastante incentivado e apareceu em diversas das entrevistas realizadas, como uma espécie de tentativa de conscientizar a população, evitar a confiança excessiva no gestor público e na exclusiva responsabilidade da gestão pública de prover a segurança da população (NUTTLE; 2012; URBY Jr.; McENTIRE, 2013).

Tendo em vista a política de prevenção e educação para desastres no estado, quando há previsão da chegada de um perigoso evento adverso, como um furacão (bastante comum na Flórida), o poder público por vezes ordena a situação de ‘evacuação obrigatória’, na qual os moradores de zonas previamente estabelecidas devem deixar suas casas e procurar abrigo público ou deslocar-se para regiões mais afastadas e seguras (geralmente outras cidades ou até mesmo estados). Apesar do caráter obrigatório, muitas vezes há negativas de evacuação por parte da população, tendo como uma das razões as dificuldades para retornar às residências.

Um exemplo de caso que vem tentando trabalhar com essas questões foi relatado pelo diretor de emergências de um dos condados, onde está sendo realizado um ‘programa de marketing’ antes da ocorrência de um desastre para incluir os moradores como parte da solução quando um evento acontecer.

Um dos problemas que temos aqui é que evacuamos todo mundo [no caso de furacão] e colocamos obstáculos para não deixar as pessoas voltarem até que esteja completamente seguro. Bem, isso significava que muitas pessoas têm que esperar oito dias para voltar, o que as enfurecia porque o governo as mantinha longe de suas casas. Assim, para se encontrar no meio para ter um compromisso com essas pessoas, estamos dizendo que, se você fizer o treinamento que oferecemos para desastres, você se torna um colaborador cidadão ou se torna parte da solução. Você demonstra que pode cuidar de si mesmo e, como retorno, deixamos você entrar de volta na cidade muito mais rápido, porque agora você faz parte da solução e não faz parte do problema. As pessoas adoram essa ideia. E assim, o que fizemos foi usar isso para ajudar a comercializar esse conceito de ser autossuficiente e, portanto, essa é uma situação ganha-ganha para todos. Eles voltam mais rápido e recebem mais treinamento sobre como fazer parte da solução porque eles querem voltar mais cedo, eles têm as motivações para levá-lo a ser parte da solução. Ensinamos aos nossos cidadãos como eles podem ser respondedores civis. Ensinamos a eles como podem fazer parte da solução e nós enfatizamos: ‘Você não preferiria ser sua própria solução? E assim você não está pedindo aos governos que cuidem de você’. Então, estamos aproveitando essas pessoas e nos concentrando no fato de que muitas pessoas não querem que o governo cuide delas. Assim, estamos comercializando isso. Nós tivemos mais de mil famílias que já se inscreveram para fazer parte deste programa porque querem ser a solução. Eles não querem depender do governo e nós os elogiamos por isso, capitalizamos isso e usamos para ajudar a construir uma cultura de autoconfiança versus dependência do governo. Nos Estados Unidos, os desastres estão ficando cada vez mais caros e é porque mais e mais pessoas estão dependendo do governo. Temos que virar essa filosofia porque chegaremos a um ponto em que não poderemos pagar e a maneira como você muda essa dinâmica é trabalhando com a cultura e fazendo com que as pessoas sejam mais responsáveis por si mesmas, o que reduz o custo que beneficia a todos.

Entretanto, diversos gestores relataram que é comum moradores optarem por não evacuar, mesmo se tratando de ‘evacuação obrigatória’. Apesar do caráter obrigatório, o poder público não tem autorização legal para retirar as pessoas de suas propriedades, isto é, violar sua decisão individual e autonomia legal. Assim, com a possibilidade de permanência de moradores nessas condições, é comum ler mensagens em cartilhas elaboradas ao público ou mensagens

oficiais dizendo que, se as pessoas não evacuarem, talvez não seja possível o resgate chegar até elas em situações de emergência. Dessa forma, é possível negar o atendimento, a partir de uma avaliação técnica, e os gestores não se ‘responsabilizam’ por não terem ajudado. O sentimento apresentado, geralmente, é de frustração pelas pessoas não terem escutado o alerta, mas não diretamente pelo resgate não ter sido feito. Sobre essa situação, o gestor I1 reflete e questiona:

Você envia os funcionários do governo [para atender quem optou por não evacuar e agora está em risco]? Suas vidas são menos valiosas do que as vidas dos cidadãos? Um cidadão ignorou as ordens e colocou-se de maneira perigosa em risco. Eticamente devo forçar os funcionários do governo a tentar salvá-los e, por sua vez, pôr em risco suas próprias vidas? Esse é um desafio clássico de gerenciamento de emergências.

Mesmo com falas como essa, os entrevistados afirmam que os profissionais de resgate acabam realizando a operação, mesmo que, por vezes, coloquem sua vida em risco, criando a necessidade de ‘missões perigosas’ (McENTIRE, 2015) por uma falta de responsabilidade individual de alguns moradores, vista como responsabilidade cívica pelos entrevistados. Provavelmente sejam por dilemas assim que Zack (2009) defende como princípios éticos em desastres a obrigação particular do indivíduo para cuidar de si e dos seus dependentes; mas também a obrigação de não prejudicar os outros; e a obrigação de ajudar os outros quando não nos prejudicamos.

Em relação à ajuda humanitária, percebemos em diversas falas a presença da ‘política’ como um fator de influência na determinação de onde e como os recursos deveriam ser, prioritariamente, alocados. Saban (2016) já havia identificado que esse processo de ajuda é uma das fontes de dilemas morais na gestão de desastres, com impacto direto em decisões de justiça distributiva. Sobre a influência política, os entrevistados I2 e I9 contam:

Podemos ter que configurar lugares para distribuir água e comida em todos os distritos porque os políticos do lado oeste não querem ser excluídos, mesmo que não estejam na rota do furacão. A política não deveria entrar em jogo sobre onde os recursos são necessários. Mas não é isso na vida real. E eles controlam seu orçamento, então você precisa fazer todo mundo feliz. [...] Às vezes você tem que jogar a política para garantir que a longo prazo você alcance a missão de sua agência. [...] Pense que você deve sempre permanecer fiel à sua própria ética, sua própria moral pessoal. Você nunca deve nunca comprometer aqueles pelo seu trabalho. Mas, às vezes, você tem que lidar com políticas ou burocracias para realizar moralmente o que você quer fazer. [...] Mas se a longo prazo eu vou ser capaz de ajudar outras pessoas, então às vezes você tem que engolir seu orgulho e fazê-lo. Você sabe que a questão é o que vai ser para o melhor bem. [I2]

Encontramos situações em que figuras políticas podem querer que façamos algo diferente para ajudar este grupo de pessoas aqui em vez daquele. Eu não acho que está tudo bem. Eu não acho que deveríamos ser obrigados a ajudar esta pessoa, ainda mais sua agenda política, ajudando um grupo específico de pessoas porque devemos

fazer o melhor que pudermos para a maioria das pessoas. Mas essa pessoa que quer promover sua agenda é também aquela que nos dá dinheiro para ajudar outras pessoas, nosso orçamento está ligado a isso. Se não tivermos dinheiro, não podemos ajudar pessoas. Essa é a balança da justiça. Não ajudamos essas pessoas imediatamente para que, no futuro, tenhamos um orçamento maior e mais recursos para ajudar um número maior de pessoas. [I9]

Apesar de relatos de burocratização no processo de gestão de emergências, como “*você não pode cumprir sua missão porque está preenchendo formulários pelos próximos 20 anos*” [I9], não identificamos ‘elementos burocráticos’ que pudessem ‘controlar’ diretamente a influência política na fase de resposta ao desastre (o que ocorre imediatamente após o impacto). Percebemos críticas a essa burocratização principalmente na sua fase de recuperação, isto é, quando os atingidos e as organizações públicas necessitam passar por um longo e demorado processo de ‘preenchimento de papelada’ e comprovações para conseguirem recursos públicos para reconstrução de casas e infraestrutura pública, por exemplo.

Por fim, em relação à discricionariedade na tomada de decisões, percebemos uma clara manifestação de sua possibilidade e respaldo durante a ocorrência de um desastre e/ou logo após o evento, em sua resposta, porém quando posteriormente justificadas moralmente, mais do que legalmente: “*Quando o prefeito declara estado de emergência, está colocando tudo no meu colo para tomar decisões com base em como eu sinto que deveria acontecer. Nós não temos que ir pelo livro. Nós podemos dizer OK, isso tem que acontecer*” [I15]. De forma similar, o gestor EI também comenta:

Eu tenho que ser capaz de tomar decisões discricionárias com base no que é certo e eu tenho que estar disposto a assumir a responsabilidade por essa decisão. E então eu posso muito bem ter que testemunhar em uma data posterior e explicar porque eu fiz o que fiz e é por isso que é tão importante para mim conhecer minha profissão tão bem. Eu tenho que defender minhas ações e é isso que torna esse trabalho complexo. [I12]

Nesse sentido, os gestores entrevistados reconhecem e valorizam a existência de protocolos e regulamentos, mas compreendem que eles não apresentam todas as respostas que um evento único e particular pode acarretar:

Uma coisa que fazemos bem no estado da Flórida e nos Estados Unidos é quando escrevemos nossos estatutos estaduais, o estatuto do estado que lida com desastres, dá uma incrível flexibilidade ao diretor de gestão de emergências e permite tomar decisões, mesmo que não sejam decisões tradicionais. E enquanto eu estiver tomando uma decisão pela segurança pública para fazer a coisa certa, eu sou capaz de... Eu não vou dizer ignorar a lei, mas eu sou capaz de deixá-la, a fim de tomar uma decisão melhor. Depois eu posso ser questionado sobre isso e tenho que verbalizar porque me desviei da lei. Mas enquanto eu estiver focado em fazer a coisa certa para as pessoas durante o desastre, eu estou protegido [I16].

A maioria das políticas e procedimentos que os governos têm são escritos durante a normalidade, nós chamamos de céu azul quando tudo está indo bem e nos é dito como administradores públicos que você deve sempre seguir as regras. Mas as regras nem sempre funcionam no meio de um desastre. E assim você se depara com esse dilema ético onde eu digo ao meu pessoal aqui: Se isso faz sentido e é a coisa certa a fazer, nunca permita que uma regra o impeça de fazer a coisa certa. Quebrar as regras faz a coisa certa e nós vamos lidar com o fato de que nós tivemos que quebrar as regras depois [...] Isso substitui qualquer regra de política planejada, porque reconhecemos que essas grandes políticas e regras não foram escritas necessariamente para desastres, foram escritas para dias normais e, portanto, sempre colocamos essa escolha ética em primeiro lugar na nossa decisão. [11]

Esses relatos vão ao encontro da perspectiva de Boin e Nieuwenburg (2013) quando argumentam que, para algumas decisões éticas em crises, é imprescindível certo grau de discricionariedade que permita a improvisação, mesmo que, para isso, seja necessário romper barreiras burocráticas. Todavia, como relatado pelo gestor I16, o estado da Flórida dá flexibilidade para esse tipo de decisão, no sentido de um “direito legítimo de fazer escolhas com base na avaliação autorizada de uma situação” (FELDMAN, 1992, p. 164 *apud* BOIN; NIEUWENBURG, 2013, p. 369, tradução nossa).

Graham (1974) vê que a discricionariedade deve ocorrer com o pressuposto de que será exercida sabiamente e com boa fé. Borgmann (2006) argumenta que esse exercício e ações, na sociedade estadunidense, é viável por existir uma força moralmente mais poderosa do que as leis e mais inclusiva do que as várias religiões e filosofias, a qual ele chamou de civilidade, isto é, algo no meio do caminho entre legalidade e moralidade e que garante a eficácia das leis. Nesse sentido, a boa vontade e a confiança na civilidade são a força vital da obediência à lei.

6.3.4.3 Dilemas e filosofias morais

A identificação dos dilemas morais se deu a partir da própria indicação dos gestores de situações éticas vivenciadas em sua atividade profissional. Entre os relatos, sintetizamos aqui alguns exemplos comuns entre as entrevistas e que foram ao encontro do nosso conceito de dilema moral¹⁰². Sendo assim, destacamos a seguir as principais origens e motivações para a existência de dilemas identificados nas falas dos entrevistados, bem como alguns trechos das entrevistas que exemplificam esses dilemas.

¹⁰² Vivência de uma tensão entre os possíveis caminhos de ação moral, na busca pela melhor decisão, em determinada circunstância.

- Avaliação de risco profissional e resgate de atingidos que não obedeceram a ordem de evacuação obrigatória

Durante o furacão Irma tivemos um homem que decidiu ficar a bordo de seu barco em um porto e foi-lhe dito inúmeras vezes para sair. Ele escolheu não. Uma vez que a tempestade chegou, ele ligou para o nosso sistema de emergência e disse a eles que um outro barco havia se soltado da amarração e estava batendo em seu barco, fazendo com que seu barco começasse a afundar. Então, ele estava afundando e no calor. Eles disseram a ele que não poderíamos responder, que nós não tínhamos capacidade. Ele foi muito emotivo sobre isso e os atendentes perguntaram se ele poderia colocar um colete salva-vidas e talvez tentar nadar até a praia, porém ele perdeu a comunicação. Depois da tempestade, recuperamos o corpo dele, ele se afogou. [...] Agora devo colocar meus respondentes em perigo? E então, eu corro o risco da vida dos meus socorristas para protegerem uma pessoa que ignorou ordens e que então se colocou em perigo ou eu mando os socorristas tentar salvar alguém que ignorou a mensagem? Para mim é um dilema ético clássico da Gestão de Emergências. Você começa a ter que escolher qual vida... O que você faz? Sacrifica os socorristas para salvar alguém que teve a oportunidade de se salvar? [11]

Como você sabe, cem por cento dessas pessoas está em perigo, eles estão colocando suas vidas em risco. Se eles são adultos, isso não importa tanto, pelo menos é um adulto e você pode tomar sua própria decisão. [...] Mas uma das coisas que tivemos em Jacksonville foi que usamos todos os nossos recursos até o ponto em que a força da tempestade tropical impediu que nossos caminhões de bombeiros e nossa polícia saíssem do local para chegar até você. Não podemos colocar os respondentes em perigo, sendo que você escolheu ficar. Como lidamos com isso? [12]

- Fechamento de abrigos públicos e saída dos desabrigados que não têm para onde ir

Um bom exemplo de dilema é quando você fecha um abrigo que foi usado para proteger as pessoas do furacão. Uma vez que o mal acabou, nós realmente não precisamos mais abrigá-las. Obviamente, a natureza humana é que queremos ajudar as pessoas e mantê-las a salvo, tanto quanto possível. Mas você tem que chegar a um ponto em que temos que fechar um abrigo porque toda a comunidade maior precisa continuar com a vida cotidiana. E, infelizmente, tem aquelas 50 pessoas que podem estar ainda em um abrigo. O que você faz com elas? Normalmente, o que faremos é transferi-las para um abrigo de longo prazo ou ajudá-las a se reunir com amigos e familiares para se mudarem para outro lugar para que não fôssemos conhecido por colocar as pessoas nas ruas e torná-las desabrigadas, mas há um ponto em que nós realmente temos que fechar os abrigos. [18]

- Autoproteção, percepção de risco e fornecimento de ajuda humanitária

O desastre é muito caro, tanto para o governo na prevenção e resposta, quanto para o cidadão que se prepara. Nessas condições: Quanto devo dar às pessoas que se recusaram a cuidar delas mesmas? Obviamente, existe um certo nível de ajuda que todos merecem. Vou mantê-las vivas. Vou mantê-las seguras. Vou me certificar de que elas tenham comida e abrigo. Mas devo usar do dinheiro extra, fora do orçamento, para fazer outros programas que sejam para o bem maior. [18]

Você tem algumas pessoas que farão a coisa certa. Elas serão autossuficientes. Elas vão gastar seu dinheiro, vão comprar suprimentos, vão ter certeza de que têm um plano. Então você tem outras pessoas que se recusam a fazer a coisa certa, mas querem que os governos lhes deem tudo. Bem, o dilema ético, então, é: para que o

governo dê a certas pessoas tudo o que elas precisam no desastre, ele tem que taxar aquelas pessoas que são autossuficientes para pagar pelos serviços. E assim, do ponto de vista ético, é certo continuar a taxar as que estão fazendo a coisa certa mais e mais, apenas para dar mais benefícios às pessoas que se recusam a fazer a coisa certa?. Estou sempre ciente do fato de que o governo não cria dinheiro. Cada dólar que o governo gasta toma de um dos nossos cidadãos. Então esse é um bom exemplo de um dilema ético para os governos: como você divide esse dinheiro e de onde veio o dinheiro? Agora você está redistribuindo a riqueza ou você está tirando isso das pessoas fazendo a coisa certa e dando para as pessoas fazendo a coisa errada? Esse é o tipo de dilema que enfrentamos como governo quando pensamos em fazer a coisa certa. [11]

- Reestabelecimento de serviços públicos

Eu diria que um dos maiores dilemas morais que temos que enfrentar é a restauração de energia elétrica depois de uma tempestade. Para quem devemos fornecer a energia de volta primeiro? No topo da lista estão algumas das áreas centrais urbanas, porque têm maior criminalidade, mais criminosos. As luzes acendem do lado de fora na rua e isso ajuda a deter o crime. Então, acabamos levando a energia de volta a essas áreas rapidamente para ajudar a reduzir a quantidade de policiais que precisam estar na área. Porém, estamos restaurando a energia para uma população específica, ao contrário de bairros ricos ou de classe média, porque eles não vão quebrar a lei. Mas estes podem precisar também do serviço de gerenciamento de emergências, contribuem mais e podem perguntar: 'Por que eles conseguem energia mais rápido do que eu como contribuinte? Eles [da área de criminalidade] não podem pagar impostos, mas eu sim. Por que minha energia não é restaurada tão rapidamente quanto a deles?' Então, é algo que temos que defender. Não é difícil defender, mas o público não apreciaria saber que os pobres nessas áreas com crimes obterão a luz antes que os cidadãos cumpridores da lei se lembrem de alguma situação que você precisa defender para justificar alguma ação. [12]

- Influência política na gestão de emergências

Às vezes você tem que lidar com políticas ou burocracias para realizar moralmente o que você quer fazer. Então, se eu quiser abrir abrigos, sei que esses abrigos ajudarão pessoas que não têm dinheiro suficiente para ser capaz de evacuar por conta própria. Então, se a longo prazo eu vou ser capaz de ajudar todas essas outras pessoas, às vezes você tem que engolir seu orgulho e atender a política. A questão é o que vai ser para o bem melhor, maior. E contanto que você não vá contra sua própria bússola moral, o que você acredita moralmente, e eu acho que está tudo bem. [13]

Quando sabemos que vai haver um furacão, sabemos que áreas serão atingidas. Então, se o furacão vem da praia, sabemos que as praias serão atingidas, ao longo do rio e no lado norte. Contudo, podemos ter que organizar lugares para distribuir água e comida em todos os distritos, não somente os atingidos, porque os políticos do lado oeste não querem ser excluídos. Às vezes você tem que jogar a política para garantir que a longo prazo você alcance a missão de sua agência. [12]

Ao pesquisar o desenvolvimento moral de gestores de emergência nos Estados Unidos, com foco no estado da Flórida, Lavarias (2013) verificou que os profissionais do setor público de hoje enfrentam muito mais desafios éticos do que no passado. Ainda segundo o autor, os gestores públicos de emergência têm a tarefa de cumprir os padrões estabelecidos de sua

profissão de maneira ética, em um ambiente dinâmico e em constante mudança. Contudo, conforme Lavarias (2013), entre as difíceis questões éticas desse ambiente, está a decisão sobre a alocação de recursos entre as parcelas da população que têm mais condições e os que não têm ou quando os ‘pobres’ são o foco de assistência, enquanto a classe média é ‘forçada a se defender’. Segundo o autor, há muitos exemplos de decisões que afetaram negativamente certos grupos, minorias, especialmente negros, hispânicos, trabalhadores imigrantes ou grupos de baixa renda. Essas percepções do autor também estiveram presentes em diversos dos dilemas relatados em nossa pesquisa de campo, nos quais a lógica moral pareceu constantemente fundamentada em uma análise de custo-benefício da ação, o que nos possibilita, agora, discutir como se manifestam as filosofias morais na deliberação ética dos gestores de emergências estadunidenses.

Em relação às discussões éticas nos Estados Unidos, Cayer, Baker e Weschler (2016) defendem que parte da razão para o ressurgimento de preocupações éticas nos últimos tempos é a infelicidade com a versão do utilitarismo que domina sua Administração Pública, o consequencialismo de regras. Segundo os autores, essa ‘lógica’ ética, juntamente com as crescentes pressões políticas para atender às demandas específicas dos grupos de interesse, colocam os gestores públicos e as agências em um duplo vínculo moral. É nesse ‘terreno pantanoso, como chamam os autores esse meio de incertezas, riscos e pressões da Administração Pública, que o gestor pode cometer erros morais que vão de um comportamento excessivamente ligado a regras ou em flexibilidade excessiva na interpretação de leis.

Sobre o predomínio do utilitarismo destacado por Cayer, Baker e Weschler (2016), vimos que os próprios dilemas já trazem essa característica, indicando sua manifestação também na gestão de emergências. Em todas as entrevistas foram apresentados elementos que remetiam a ‘fazer o que for possível para o maior número de pessoas’, como uma espécie de lógica implícita na profissão do gestor de emergências e explícita por meio dos seus discursos, corroborando a afirmação de Zack (2009) sobre o predomínio dessa filosofia moral como a mais frequentemente aplicada no caso de desastres.

Para exemplificar esse pensamento por meio da fala dos entrevistados, reproduzimos a seguir alguns trechos que representam ‘ação baseada nos seus fins’, ‘análise de custo-benefício moral’, ‘maximização da felicidade (bem maior)’ e ‘eficiência’:

Devemos fazer o melhor que pudermos para a maioria das pessoas. [I9]

Sou utilitarista. Eu quero dizer pelo que fazemos profissionalmente. Eu não acho que exista alguma área moral cinzenta, é mais do que podemos fazer versus o que não podemos fazer de forma realista, em vez de gastar muito tempo fazendo algo que é

irrealista. [...] Para nós, na verdade, é mais um problema estratégico. Portanto, queremos fazer a melhor estratégia possível para alcançar o maior número de pessoas e obter a melhor resposta. E eu acho que em termos de vontade de moralidade, nós sempre nos esforçamos para proteger a maior parte das vidas ou a maior propriedade. Então, sempre haverá algum segmento da população que não alcançaremos. [14]

Naquelas horas iniciais, em qualquer tipo de evento, é realmente apenas tentar fazer o melhor para a maioria das pessoas com os recursos que você conhece naquela área e depois movê-los para outra localização geográfica para resgatar as pessoas que ainda precisam. [15]

Eu acho que você sabe que não pode ajudar todo mundo. Você tem que olhar para o quadro geral de quantas pessoas você pode ajudar. [...] Você sabe que às vezes você tem que tomar essa decisão sobre quem você está indo ajudar. [18]

Provavelmente vem de manifestações como essas a forte crítica realizada por Zack (2009) ao utilitarismo na ética da gestão de desastres, bem como a influência política (aparentemente maior que no Brasil) nos desastres. Para Zack (2009), se a ideia deontológica de universalidade – ‘salvar a todos’ – fosse adotada, a desigualdade no atendimento por motivos políticos e outros (no sentido de escolhas) seria reduzida e os direitos de grupos minoritários não seriam sacrificados em benefício da maioria (TREVINO; NELSON, 2010). Logo, os dilemas morais também seriam minimizados haja vista que as pressões e conflitos de interesses diminuiriam devido à preparação prévia de uma lógica igualitária e universal.

Por fim, entre as poucas manifestações de elementos da ética das virtudes, percebemos uma relativa importância às vivências dos gestores e suas experiências com desastres para o desenvolvimento da empatia no processo de tomada de decisão. O entrevistado I1 argumenta que, por meio da experiência, você pode melhor se colocar no lugar do outro: “*Você pode ter mais empatia com a vítima do desastre e isso ajuda a tomar decisões. Isso torna você mais forte e mais seguro das decisões que você está tomando*”. De forma similar, o entrevistado I17 explica que “*a experiência no campo, dentro do problema, ajuda você a tomar decisões aqui no escritório e criar algo de bom com base na experiência. Acho que quando as organizações criam protocolos ou regras, precisam fazer a partir das pessoas do campo*” [I17]. Essa valorização da experiência também traz mais segurança às decisões discricionárias, tendo em vista o conhecimento tácito do gestor, e, assim, afasta-se de uma moralidade dada *a priori*, como vista na deontologia.

6.3.4.4 Síntese e análise

Ramos (1996, p. 96) já havia alertado sobre a importância de “descobrir as implicações referenciais, de natureza histórico-social, de toda sorte de produção intelectual e em referir sistematicamente essa produção ao contexto em que se verifica, para apreender exhaustivamente o seu significado”. Considerando que grande parte da produção acadêmica sobre ética e desastres e gestão de emergências que utilizamos tem origem nos Estados Unidos e Canadá¹⁰³ e, não necessariamente, representa a realidade do contexto brasileiro sobre o tema, o alerta de Ramos foi extremamente importante para esta tese. Inclusive, levando-nos a elaborar o pressuposto de pesquisa de que ‘os dilemas morais relacionados aos desastres no Brasil e a maneira de vivenciá-los podem apontar indícios sobre a necessidade de diferentes perspectivas teórico-analíticas para sua compreensão, bem como para a gestão de riscos e desastres’.

A discussão desse pressuposto foi baseada na oportunidade de conhecer, de forma mais próxima, a realidade em que tais estudos – referências estrangeiras – foram desenvolvidos. Para tanto, buscamos responder a dois **objetivos complementares** desta tese, além daqueles já indicados no capítulo introdutório, quais sejam: a) identificar como se dão e como são vivenciados dilemas morais na gestão de emergências no estado da Flórida, nos Estados Unidos; e b) refletir sobre a discussão ética na literatura e na prática da gestão pública de emergências brasileira e estadunidense, por meio do método de redução sociológica.

Em relação ao primeiro objetivo de identificar como se dão e como são vivenciados os dilemas morais na Flórida, percebemos uma manifestação predominante de tensão entre elementos dentro da própria ética da responsabilidade e pouca presença de elementos da ética da convicção na tensão. Isso não quer dizer que não vimos elementos de autonomia e motivação pessoal, por exemplo; porém, eles não se evidenciaram de forma explícita nos casos de dilemas morais, assim como também ocorreu com os aspectos afetivos e religiosos que, embora manifestados, geralmente não entravam nas discussões éticas, pois eram normalmente justificadas pela dimensão técnica da questão.

Ainda sobre a vivência dos dilemas morais, diferentemente do caso brasileiro, não vimos uma ‘transferência de responsabilidade’ da decisão moral por meio do que chamamos aqui de ‘burocratização’. Os gestores entrevistados parecem assumir as responsabilidades mais em um nível individual de sua atividade profissional, de sua carreira. Acreditamos que isso está

¹⁰³ Como exemplos, podem ser mencionados David Etkin, do Canadá, e Ali Farazman, David McEntire, Naim Kapucu e Naomi Zack, nos Estados Unidos.

relacionado à formação desse campo de atuação nos Estados Unidos, o qual é bastante visado, com excelentes cursos de mestrado profissional em gestão de emergências – geralmente ligado ao campo da Administração Pública nas universidades –, e salários bastante competitivos e atraentes, fazendo jus à responsabilidade técnica, legal e moral da profissão.

Em relação ao segundo objetivo, de refletir sobre a discussão ética na gestão pública de emergências brasileira e estadunidense, entendemos que o livro *‘Ethics for Disaster’* da filósofa estadunidense Naomi Zack – nossa principal referência sobre ética e desastres – foi escrito dentro de uma realidade na qual os desastres são mais previsíveis e detectáveis (o furacão, por exemplo, é possível saber sobre sua chegada uma semana antes). Logo, a autora argumenta que não há ‘justificativa moral’ pra não se pensar em salvar todos. Nesse sentido, a ética da prevenção já deveria ser de ‘ajudar a todos’, como uma moralidade *a priori* e baseada no cuidado com o outro.

Contudo, o que vimos nos EUA é uma visão bastante utilitária desde a prevenção, com um reconhecimento claro da impossibilidade do Estado de chegar a todos que necessitem e o discurso de que os órgãos de gestão de emergências devem fazer o ‘melhor possível para a maioria das pessoas’. Nesse sentido, a racionalidade da gestão de emergências poderia se aproximar do que March e Simon (1975) chamaram de racionalidade limitada, a qual tem como noção que as pessoas tomam decisões que buscam satisfazer níveis de aspiração em um ponto suficiente, mas não necessariamente para atingirem um resultado ótimo.

Todavia, tendo em vista o contexto de recursos limitados, os critérios de atendimento e urgência da situação, e o cenário de incertezas, decisões ‘satisfatórias’ e utilitárias podem ser vistas como frequentemente apropriadas e aceitáveis (URBY Jr.; McENTIRE, 2013), tornando-se, assim, possíveis decisões ótimas dentro do contexto dado. No caso de dilemas morais verticais, nos quais uma hierarquia ética é possível de se estabelecer (como entre vidas e propriedades), a racionalidade limitada e a filosofia utilitária não parecem tão questionáveis – diferentemente do argumento de Zack (2009) –, mas passam a exigir uma maturidade moral do gestor público para lidar com as difíceis pressões, escolhas e ações que sua atividade exige.

Mesmo reconhecendo as justificativas e necessidades de ‘preferência’ e predominância do utilitarismo em determinadas circunstâncias, não desconsideramos o alerta de Zack (2009) à necessidade de repensar o processo de gestão de riscos e desastres integrando a ótica da ‘ética do cuidado’, como visto na ética das virtudes. A filósofa defende que, para situações de complexidade da gestão pública, o recurso das virtudes daqueles que possuem posições importantes de decisão pode lidar melhor com as dificuldades de casos concretos que necessitem de princípios e julgamentos dinâmicos e criativos. Assim, mais do que ser um dos

pontos do ‘triângulo ético’ junto a ética deontológica e utilitária, conforme proposto por Svava (2007), as virtudes podem representar um ‘elo de equilíbrio’ entre os elementos éticos envolvidos, auxiliando o gestor a encontrar o balanço necessário para a deliberação e decisão final.

Ainda em relação à impossibilidade do Estado em chegar a todos que necessitem, talvez seja por esse reconhecimento que se reforce a responsabilidade cívica nos EUA, no sentido de que você *tem* que cuidar de si e da sua família, mas também contribuir para a sua comunidade e para aqueles que necessitam. Embora muitas vezes a população original estadunidense seja considerada individualista (não como sinônimo de egoísta), há uma maior dedicação à comunidade tendo em vista que a atuação/presença do Estado é menor neste país – quando comparado ao Brasil, por exemplo.

Assim, reforça-se e estimula-se o trabalho em comunidade, dedica-se aos serviços comunitários, chegando a ser vergonhoso se você não se doa ao voluntariado. Por outro lado, em uma situação de desastre, questiona-se: (1) se quem paga mais impostos deve receber ajuda prioritária, tendo em vista que outros não contribuíram da mesma forma e podem prejudicar o atendimento de quem contribuiu devidamente; e (2) se quem, por incapacidade ou por escolha própria, optou por não se prevenir diante da possível chegada de um evento adverso (como furacão ou tempestade) e, dessa forma, se colocou em perigo, deve receber atendimento prioritário devido à condição de risco em relação àqueles que se prepararam ou se deve receber recursos públicos oriundos/compartilhados por aqueles que se prepararam.

Esse cenário, aos olhos dos brasileiros, pode ser visto como algo altamente instrumental, o que deve ser analisado não como uma comparação, mas levando em consideração as diferenças e características culturais, de formação política e religiosa, bem como a atuação e organização do Estado, reforçando nosso pressuposto de que os dilemas morais brasileiros podem necessitar de diferentes perspectivas teórico-analíticas para sua compreensão e/ou uma capacidade analítica crítica das teorias estrangeiras utilizadas, por meio da redução sociológica.

Por fim, uma síntese de alguns contrastes que nos chamaram a atenção nas pesquisas de campo conduzidas no estado de Santa Catarina e da Flórida é sistematizada no Quadro 15.

Quadro 15 – Contrastes da pesquisa de campo: Santa Catarina e Flórida

Dimensões	Santa Catarina (Brasil)	Flórida (Estados Unidos)
Tensão ética	Entre elementos da ética da convicção e da ética da responsabilidade, como forma de obrigações. Dilemas morais horizontais e verticais.	Entre elementos da própria ética da responsabilidade e pouca manifestação prática de elementos da ética da convicção na tensão. Predomínio de dilemas morais horizontais.
Dinâmica de relação	‘Burocratização’ da gestão diminui a possibilidade de autonomia e discricionariedade; apresenta-se como uma espécie de solução ou mediação para os dilemas morais, eliminando ou diminuindo a responsabilidade individual pela deliberação e decisão ética do agente. Cidadão como usuário do serviço.	Não foi identificada uma ‘transferência de responsabilidade’ da decisão moral, provavelmente devido ao <i>status</i> que a carreira ‘gestor de emergências’ tem no país, fazendo jus à responsabilidade técnica, legal e moral da profissão. Maior possibilidade de ações discricionárias. Influência política na resposta aos desastres. Cliente como usuário do serviço.
Ética na gestão de riscos e desastres	Desastres menos previsíveis, embora com uma tecnologia cada vez mais avançada para prevenção. Missão da Defesa Civil de proteger a vida e o patrimônio do cidadão catarinense, sem distinção ou preferências. Moralidade dada a <i>priori</i> (deontologia) de princípios universais, embora se reconheçam as diferenças na deliberação ética.	Tendo em vista que os desastres são mais previsíveis e detectáveis (no caso do estado da Flórida), não haveria ‘justificativa moral’ pra não pensar em salvar todos, segundo a literatura de ética e desastres. Contudo, foi percebida uma visão utilitária desde a prevenção, e o discurso de que os órgãos de gestão de emergências devem fazer o ‘melhor possível para a maioria das pessoas’.
Atuação do Estado e responsabilidade cívica	Atuação comunitária mais forte na fase de resposta ao desastre (doações, voluntariado) em comparação à fase de prevenção (cultura ainda em desenvolvimento). Entendimento de que o Estado deve chegar a todos. Centralização do Estado.	Forte responsabilidade cívica (cuidar de si e da comunidade) e reconhecimento da insuficiência do Estado em atender a todos, principalmente na fase de prevenção.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

6.4 DINÂMICA DE RELAÇÃO ENTRE DILEMAS MORAIS E GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE DELIBERAÇÃO ÉTICA

Em certo sentido, a ação política bem-sucedida é sempre “a arte do possível”.
Max Weber, *The Meaning of ‘Ethical Neutrality’*.

Nesta última seção, buscamos responder ao objetivo específico ‘d’ desta tese, qual seja: ‘identificar os movimentos, forças e influências que existem na ‘dinâmica de relação’ entre os dilemas morais e os gestores públicos e que repercutem no processo de deliberação ética’. Para tanto, as discussões anteriores foram essenciais, pois, por meio delas, conseguimos identificar nos dilemas morais e nas reflexões sobre os pressupostos de pesquisa quais são os elementos – movimentos, forças e influências – que se manifestaram na vivência dos dilemas morais pelos gestores públicos e influenciam no processo de deliberação e decisão. Assim, embora eles já tenham aparecido implícita ou explicitamente ao longo deste capítulo, dedicamos esta seção final a uma tentativa de compreensão dessa ‘dinâmica de relação’ e algumas reflexões finais

sobre como os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais vivenciados na gestão pública de riscos e desastres no estado de Santa Catarina¹⁰⁴.

Devido à difícil tarefa de responder objetivamente quais são os elementos que se manifestam, optamos por sistematizar os componentes e destacar suas características principais, a partir de nossa pesquisa de campo, nos seguintes aspectos: dilema moral; contexto moral; gestor público; e raciocínio moral.

- **Dilema moral na gestão pública de riscos e desastres:** (1) Manifestado a partir de uma tensão ética de ‘responsabilidade \times convicção’ e ‘responsabilidade \times responsabilidade’, esta última tendo também elementos de convicção. (2) A tensão ‘responsabilidade \times convicção’ costuma gerar um dilema moral vertical, por possuir uma hierarquia ética mais evidente no processo de deliberação e decisão, dadas as circunstâncias legais, morais e de liberdade e autonomia moral. Já a tensão ‘responsabilidade \times responsabilidade’ gera um dilema moral horizontal, no qual é mais difícil saber a prioridade/preferência de ação. (3) Os elementos da ética da responsabilidade foram, normalmente, relacionados a uma dimensão virtuosa da racionalidade instrumental. (4) A ‘burocratização’ da gestão diminuiu a possibilidade de autonomia e competência moral do gestor, devido à existência de um guia de conduta para o comportamento. (5) Como ‘instrumento ético’ funcional, a ‘burocratização’ blindou e/ou limitou a manifestação prática da ética da convicção, juízos de valor e competência moral, como uma forma de mediação dos dilemas e responsabilidade individual do agente público. (6) Os dilemas da fase de gestão do desastre ocorreram, geralmente, em ‘gestores com experiência operacional’ a partir de deliberações e decisões éticas no nível individual, com mais possibilidade de discricção. Já os dilemas da fase de gestão de riscos (prevenção ou atividades administrativas) tiveram menor incidência, pois se deram sem a pressão do tempo, com menos riscos e com mais recursos. O Quadro 16 traz uma síntese dos elementos apresentados sobre dilemas morais na gestão pública de riscos e desastres.

¹⁰⁴ Destacamos que as considerações aqui apresentadas voltam a pôr foco na realidade principal da pesquisa realizada, o estado de Santa Catarina.

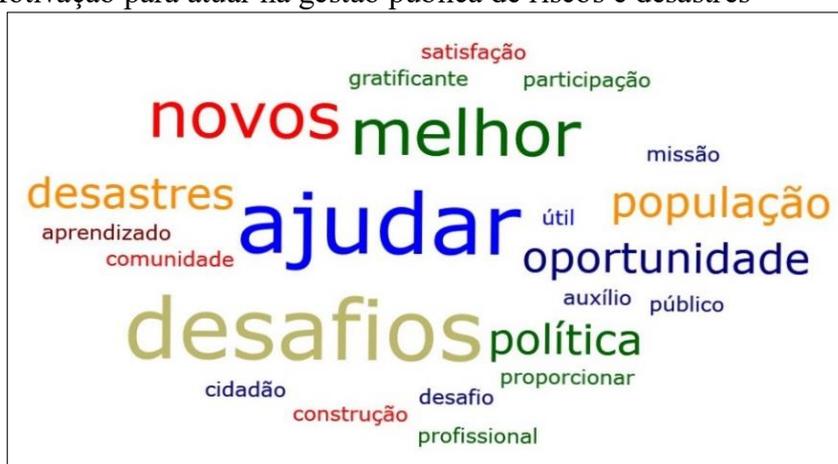
Quadro 16 - Características dos dilemas morais horizontais e verticais

	DILEMA MORAL HORIZONTAL	DILEMA MORAL VERTICAL
Tensão ética	Responsabilidade x Responsabilidade	Responsabilidade x Convicção
Fase da gestão	Gestão de Desastres	Gestão de Riscos
Características no processo de deliberação ética	Não há caminho evidente: difícil saber a prioridade/preferência de ação. Experiência pessoal (sabedoria prática) e julgamento moral são mais evidentes.	Hierarquia ética mais evidente dadas as circunstâncias legais e de liberdade e autonomia moral. Burocratização e transferência da responsabilidade moral.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

• **Gestor público na área de riscos e desastres:** (1) A Defesa Civil de Santa Catarina não possui um corpo técnico próprio, ou seja, sua equipe é composta por servidores públicos cedidos de outros órgãos (especialmente Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Militar de SC), comissionados ‘puros’ (civis) e terceirizados. (2) Aparentemente, o sujeito que trabalha nesse campo tem uma motivação que vai ao encontro das finalidades de sua ação, conforme visto nas palavras-chave (Figura 17) que os funcionários da Defesa Civil de Santa Catarina descreveram como sendo suas principais motivações para o trabalho na área de gestão pública de riscos e desastres. (3) Nesse sentido, a motivação dos participantes da pesquisa para trabalhar na gestão de riscos e desastres (ajudar, desafios, população, satisfação, aprendizado, utilidade, comunidade, entre outros) vai ao encontro das finalidades de sua ação, o que corrobora a melhor escolha dos meios – onde ‘governa’ a *phrónesis* – para atingir seus fins.

Figura 17 – Motivação para atuar na gestão pública de riscos e desastres



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa, 2019.

• **Contexto moral da gestão de risco e desastre e Defesa Civil:** (1) A clareza das situações foi buscada pelo uso de recursos de autoridade, formalidade e burocratização, mas assim o contexto de atuação do gestor foi marcado por subjetividade, coexistência e conflito de emoções e desafios, e decisões súbitas, com informações limitadas em um contexto de incertezas. (2)

Houve maior manifestação do conhecimento técnico e legal, propriamente dito, do que do conhecimento tácito, provavelmente devido à moralidade na gestão pública de riscos e desastres brasileira ser, geralmente, dada *a priori*.

• **Raciocínio moral na gestão de riscos e desastres:** (1) Os elementos de raciocínio moral estiveram presentes no processo decisório como um todo e não somente na figura do gestor tomador de decisão. (2) O raciocínio moral levou em consideração agentes, leis e normas, características organizacionais, contextos políticos e particularidades dos desastres e da gestão pública. (3) Mais do que o raciocínio moral do gestor, foram percebidas ‘decisões morais pré-convencionais, convencionais ou pós-convencionais’, com suas características sistematizadas no Quadro 17. (4) O raciocínio pós-convencional não correspondeu diretamente a ação orientada pela ética da convicção e racionalidade substantiva ou a uma competência moral altamente desenvolvida.

Quadro 17 – Níveis de decisão moral na gestão pública revisitados à luz da abordagem da racionalidade

NÍVEL PRÉ-CONVENCIONAL	Conflito de interesses pessoais de agentes que não são diretamente responsáveis pela gestão de riscos e desastres. Interesses políticos/eleitorais. Falha consciente da prudência obrigatória do gestor público. Necessidade de intervenção de conflitos por meio de autoridade superior legal. Manifestação da racionalidade instrumental egoísta.
NÍVEL CONVENCIONAL	Aspectos institucionais relacionados a militarização de organizações públicas civis. Manutenção das relações sociais com agentes públicos e atores com influências importantes para atender expectativas sociais e políticas. Tensões políticas institucionais. Manutenção da imagem, confiança e aprovação social e política.
NÍVEL PÓS-CONVENCIONAL	Virtude da <i>phrónesis</i> como alternativa (instrumento racional virtuoso) de integração entre ações morais utilitárias e deontológicas e tensão ética entre elementos de convicção e responsabilidade. Resposta virtuosa do gestor em situações específicas, particulares, que demandam equilíbrio de necessidades. Respeito à orientação legal. Ação alternativa ao habitual, a partir do conhecimento tácito ético. Empatia. Possibilidade de discricção administrativa. Reconhecimento das diferenças. Atividade racional humana orientada pelo papel do <i>nóus</i> e do <i>logos</i> na razão.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

As características apresentadas nos aspectos dilema moral, contexto moral, gestor público e raciocínio moral vão ao encontro de Aung *et al.* (2017), que já haviam afirmado que as decisões na gestão pública de riscos e desastres são permeadas por conflitos internos e externos, dúvidas, inseguranças, valores e objetivos diferenciados e por vezes conflitantes, pressões políticas, de empresas privadas, da opinião pública, etc. Nesse mesmo sentido, Valencio (2010), ao estudar o trabalho da Defesa Civil, percebeu que ele se dá em meio a conflitos entre regulações, regras e estruturas diversas de autoridade das instituições envolvidas,

como as civis e militares e até mesmo as políticas, fazendo com que a tomada de decisões seja apoiada, muitas vezes, na subjetividade, conhecimento tácito e leis e regulamentos específicos. Todos esses elementos fazem parte da dinâmica de relação de movimentos, forças e influências que se estabelecem na vivência dos dilemas morais e nos ajudam a compreender como os gestores públicos deliberam eticamente.

Conforme indicamos na construção do arcabouço teórico-empírico e na análise dos pressupostos de pesquisa, nossa pesquisa de campo corroborou para o ‘problema de *gapiness* do desenvolvimento moral’ (DARNELL *et al.*, 2019; LAPSLEY, 2019). Nesse sentido, mostramos que a competência moral, por si só, não fornece o ‘instrumental’ suficiente – no seu sentido virtuoso – para deliberar sobre *meios* quando esbarra com limitações burocráticas, legais, políticas, organizacionais etc. Além disso, pela TDM, o nível de raciocínio pós-convencional não é definido pela sua inserção no social e, dessa maneira, desconsidera aspectos da tensão da experiência existencial. Todavia, identificamos que é por meio da experiência/vivência dessa tensão que se desenvolve o conhecimento tácito ético e educa-se para a virtude da prudência; logo, aprimora-se também a competência moral.

Nesse sentido, defendemos a necessidade de uma nova perspectiva sobre a ética pós-convencional para a gestão pública que se oriente por meio da abordagem da racionalidade e de casos reais de dilemas morais. Essa perspectiva foi sugerida no Quadro 17, quando indicamos elementos pré-convencionais, convencionais e pós-convencionais da decisão moral na gestão pública brasileira, definidos a partir dos conceitos de ética da convicção, ética da responsabilidade, racionalidade substantiva, racionalidade instrumental e *phrónesis*.

Antes de finalizar esta seção, resgatamos aspectos da justificativa empírica desta tese para, além de ‘identificar os movimentos, forças e influências que existem na ‘dinâmica de relação’ entre os dilemas morais e os gestores públicos [...]’¹⁰⁵, propor ideias, iniciativas e reflexões que auxiliem o gestor no processo de deliberação ética. Conforme já alertavam Cooper (1998) e Posner e Schmidt (1987), em um curso de ação para lidar com uma questão ética, o tipo de reflexão envolvido nos níveis de regras morais e de análise ética é muito importante para o desenvolvimento da responsabilidade administrativa que considere tanto à dimensão instrumental quanto à substantiva da ação racional.

É nesse sentido que Frederickson (1997) alertou que entender o que fazemos e por que fazemos faz com que se incorpore uma atitude ética – parentética, reflexiva e/ou existencial – como parte do processo de gestão (ETKIN, 2016). Para que essa atitude seja incentivada,

¹⁰⁵ Parte do objetivo específico ‘d’ desta pesquisa.

desenvolvida e assumida como um hábito virtuoso na gestão pública, sugerimos passos e reflexões práticas para o processo de deliberação, escolha e decisão ética na gestão pública. Esses passos foram construídos utilizando como base os nove princípios elaborados por Ahner (2009) para examinar questões morais. Realizamos adaptações e acréscimos a partir do arcabouço teórico-empírico construído nesta tese, principalmente da abordagem da racionalidade nas organizações, e da análise e discussão dos dados da pesquisa de campo.

1) **Perceber e juntar os fatos:** o conhecimento dos fatos evita que se tire conclusões precipitadas. Entretanto, em situações de crise, como as identificadas nesta pesquisa, por diversas vezes não há tempo ou recursos para identificar todos os cenários, acontecimentos e tomar ciência de tudo que está ocorrendo. Ainda assim, conhecer ‘a verdade’ é essencial em um processo de deliberação ética e, portanto, o levantamento dos fatos ocorridos se torna essencial para a decisão final. Nesse sentido, o profissional com experiência de vida e profissional que busca construir uma sabedoria prática, isto é, aquele que busca desenvolver sua capacidade *phronética*, terá mais condições de reconhecer os fatos e juntá-los para uma ação prudente, em seu sentido moral. Ressaltamos, ainda, que reconhecer os fatos vai além daquilo que é visto e dito expressamente. A capacidade da ação racional substantiva, noética, encontra-se na percepção moral dos fatos realmente relevantes.

2) **Definir as questões éticas:** uma decisão difícil não necessariamente é uma questão ética. Ademais, uma decisão entre certo e errado também não é uma questão ética, mas uma ‘tentação moral’ (KIDDER, 2007). Assim, compreender que a ação errada (legalmente ou moralmente) já deve ser desconsiderada auxilia a determinar o que se trata, realmente, de uma questão ética. Em síntese, a questão ética é aquela na qual o tomador de decisão precisa observar e articular quatro elementos: meios, fins, valores e consequências da ação.

3) **Identificar e conhecer os envolvidos:** a prudência obrigatória do gestor, enquanto requisito moral de sua responsabilidade quanto ao serviço prestado e quanto àqueles que ele deve prestar o serviço, exige sua atenção aos diversos interessados e envolvidos na situação em questão. Nesse sentido, é importante ter a sensibilidade de identificar e conhecer, principalmente, aqueles atores que têm menor possibilidade de ‘aparecer’, de ‘pedir ajudar’ ou de ‘se manifestar’. Conhecer outros atores também aumenta a chance de identificar outras perspectivas de ação, fazer o gestor sair de sua ‘zona de conforto’ e buscar ‘outros olhos’ para resolver questões morais.

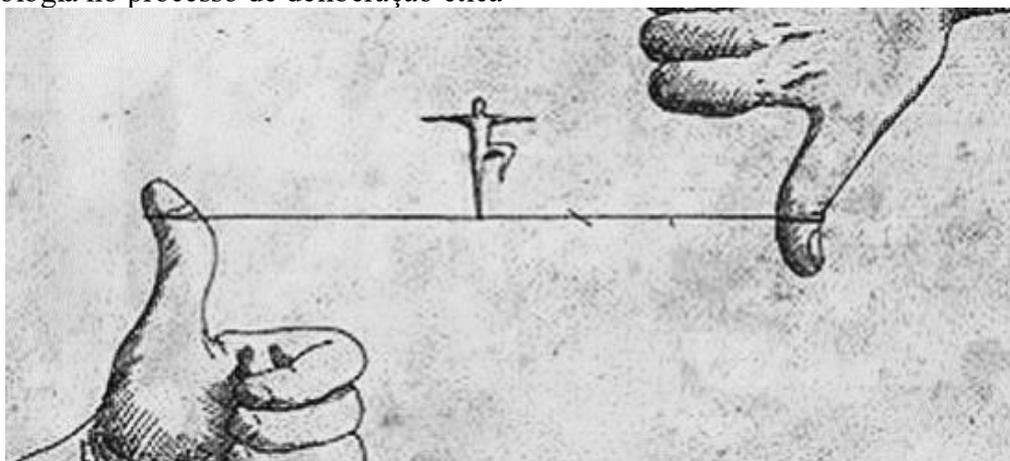
4) **Identificar as consequências:** esse passo está relacionado à teoria moral consequencialista e busca manter o gestor atento aos resultados (fins) que deve alcançar, mas sem desconsiderar suas consequências que são não só legais e organizacionais, mas também morais, junto aos outros elementos que fazem parte da ação moral – meios, valores. Embora não se advogue a favor de uma ou de outra teoria moral, o consequencialismo nos ensina a ser capaz de determinar todas as consequências de um ato e ser capaz de ter uma clareza moral para escolher aquela ação que atinja o maior número razoavelmente possível de pessoas, quando não possível atingir à todas. Para tanto, o reconhecimento dos atores ou interessados na ação se torna extremamente necessário, pois as consequências devem ser previstas para todos os envolvidos. O utilitarismo, por vezes, é associado à dimensão instrumental/funcional na racionalidade. Todavia, essa dimensão instrumental não pode deixar de ser orientada por aquilo que o nós lhe possibilita, como destacaram Azevedo e Albornas (2015). Esse foi o exemplo da triagem na Tragédia de 2008, quando essa ‘estratégia de guerra’ precisou ser adotada devido às circunstâncias do momento. Contudo, nesse tipo de decisão é importante ter respaldo em discussões técnicas e éticas anteriores aos eventos, para que os gestores estejam melhor preparados a assumir a responsabilidade moral pela decisão tomada.

5) **Identificar as obrigações:** Villoria (2011) lembra o fato de que as organizações públicas são compostas por pessoas e, apesar da existência de uma ética pública, caracterizada como um campo de forças deontológicas baseadas no interesse público, suas ações também podem ser orientadas por tensões entre os diferentes componentes morais. Esses componentes, vistos por Waldo (2000) como obrigações morais do administrador público, configuram-se como a forma mais típica pela qual os administradores públicos vivenciam os dilemas éticos (COOPER, 1998). Novamente aqui o reconhecimento dos atores envolvidos no processo de decisão ética é importante, pois auxilia a identificar qual obrigação, em determinada circunstância, tem prioridade. Ademais, como demonstramos na análise da pesquisa de campo, alguns dilemas morais – aqueles classificados por nós como verticais – permitem a elaboração de uma hierarquia ética entre as obrigações e responsabilidades, o que facilita nesta etapa do processo de deliberação e tomada de decisão. Entretanto, ainda assim, podem existir regras conflitantes e dificuldades de determinar qual a mais importante, exigindo novas reflexões, como a apresentada no passo seguinte.

6) **Considerar o próprio caráter e integridade:** esse passo relaciona-se à teoria moral conhecida como ética das virtudes, a qual sugere que as pessoas se importem com os envolvidos

ao ponto de se colocarem em seu lugar (KIDDER, 2007). Para tanto, os elementos da empatia, controle das emoções e sensibilidade moral se tornam extremamente importantes pois, é por meio deles, que a questão do caráter e integridade vão transparecer no processo de deliberação. Entretanto, é a razão – ‘razão lúcida’ – mediada pela virtude da *phrónesis* que possibilitará o equilíbrio necessário e o raciocínio responsável para agir na circunstância dada. Dessa maneira, diferentemente do que Svava (2007) defendeu em seu triângulo ético, segundo o qual a ética deveria ser pensada na forma de um triângulo com cada um dos seus três elementos definidos pelas teorias morais nos passos 4, 5 e 6 – consequencialismo, deontologia e ética das virtudes –, entendemos que a relação entre elas no processo de deliberação ética possa ser melhor representada pela Figura 18. Nessa imagem temos uma pessoa se equilibrando em uma corda com duas forças – representadas pelas mãos – sendo necessárias para a garantia do seu equilíbrio. Contudo, de nada adiantaria as duas forças se a pessoa não possuísse seu próprio equilíbrio para permanecer naquela situação. É dessa maneira que entendemos o papel do caráter e integridade, guiados pela ‘razão lúcida’ e *phrónesis*, junto às possibilidades de decisões deontológicas e consequencialistas. A *phrónesis* representa a virtude da pessoa que, junto a sua razão lúcida, busca o equilíbrio entre essas duas filosofias morais, atuando de acordo com as particularidades e circunstâncias que a questão ética vivenciada demandará.

Figura 18 – Representação da *phrónesis* como ‘medida’ para a aplicação do consequencialismo e deontologia no processo de deliberação ética



Fonte: Banco de imagens do Google¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=i&source=imgres&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiN-Lrv1ajmAhW3lLkGHeBNDiUQjRx6BAgBEAQ&url=http%3A%2F%2Fexecutivanewsrevistadigital.com%2Fetica-e-empatia-no-trabalho%2F&psig=AOvVaw0FyB2GaBORZg6-arC7HM9w&ust=1575984490953702> .
Acesso em: 28 jul. 2019.

7) **Pensar diferentes caminhos de ação:** retomando o exemplo das barracas emprestadas aos indígenas por meio da Defesa Civil de Santa Catarina, vimos que uma limitação ‘burocrática’, por vezes, pode ser contornada por outros caminhos legais e que considerem a dimensão humana do dilema imposto aos gestores. Nos dilemas verticais que, geralmente, possuem mais recursos e tempo para deliberação, a busca por caminhos diferentes e criativos de ação pode ocorrer coletivamente, após pesquisas, consultas etc. Já nos casos de dilemas morais horizontais e/ou que ocorrem sob pressões de tempo, de recursos ou até mesmo de condições de vida ou morte, a busca por alternativas diferentes pode residir na experiência de vida construída pelo tomador de decisão. Essa experiência será tão mais relevante à medida que ele tenha assumido uma postura anteriormente de reflexão crítica sobre esse conhecimento tácito adquirido, ao passo que, em uma situação ética, ela se manifestará como uma sabedoria prática, conhecimento tácito ético e *phrónesis*.

8) **Controle dos instintos e uso de emoções apropriadas:** no processo de deliberação ética e tomada de decisão, emoções e instintos podem facilmente desconsiderar o raciocínio e a lógica. Por outro lado, podem também fornecer um apoio adicional e/ou um critério decisivo para o julgamento moral da situação (SZIGETI, 2015). Nesse sentido, elas podem nos fazer perceber se estamos ou não no caminho certo. A dimensão afetiva da *phrónesis*, na qual se inserem os aspectos de instintos, intuições e emoções, pode auxiliar o gestor a lidar com as “características particulares de situações particulares, ter as emoções apropriadas sobre elas e deliberar sobre o que é adequado nessas situações” (SABAN; BERDUGO, 2017, p. 9-10, tradução nossa). Essa situação foi vista, por exemplo, no uso da empatia, emoções apropriadas, docilidade e inteligência técnica quando um dos gestores entrevistados aprendeu a desenvolver a habilidade de usar sua postura corporal, tom de voz, palavras adequadas para lidar com as pessoas em situação de vulnerabilidade, medo ou negação de atendimento. Assim, esse passo oito nos chama atenção para o fato de que, tão importante quanto considerar os aspectos de natureza técnica, é perceber que a complexidade de uma deliberação ética envolve dimensões subjetivas de natureza humana.

9) **Aconselhamento:** o caráter dialógico possibilita o desenvolvimento do agente moral como um indivíduo virtuoso, o que pode ser promovido quando se busca aconselhamento ou referências que apoiem ou promovam um comportamento ético (TREVÍÑO; NELSON, 2010). Ahner (2009) indica que, nesse nono passo, seja realizado um exame das decisões morais junto a alguém que respeitamos, admiramos, como uma maneira de testar nossas próprias suposições

morais. A conversa, segundo o autor, “faz mais do que apenas ajudar-nos a identificar nossa motivação, ver consequências que não notamos; também leva em conta a possibilidade de surgirem alternativas completamente novas” (AHNER, 2009, p. 288). Ao analisar a dimensão reflexiva da *phrónesis* nas entrevistas realizadas para a pesquisa de campo desta tese, percebemos em alguns relatos o aspecto do aconselhamento como formação autoeducativa por meio do compartilhamento de situações difíceis, medos e inseguranças. Assim, além de auxílio no processo de deliberação ética, o aconselhamento atua como uma forma de ação formativa do agente moral.

Por fim, destacamos que, mesmo com a indicação desses nove passos baseados em Ahner (2009), adaptados por meio da análise dos resultados da pesquisa de campo realizada, entendemos que a discussão e incorporação da ética à gestão não irá, necessariamente, produzir uma resposta clara ou a indicação exata do mais ‘certo’ a se fazer; o que não significa a inexistência de processos lógicos e sequenciais para a tomada de decisão ética (KIDDER, 2007), como os indicados anteriormente. É nesse sentido que voltamos a afirmar que o reconhecimento e a compreensão de dilemas morais podem dar pistas oportunas para o desenvolvimento de melhores práticas de gestão para as organizações públicas, auxiliando na análise de questões morais por mais de uma perspectiva e caminho de ação, bem como no desenvolvimento de agentes públicos moralmente competentes e racionalmente responsáveis.

7 CONCLUSÕES

Neste capítulo apresentamos as conclusões do trabalho e tentamos transmitir ao leitor nossa perspectiva integral sobre como conduzimos esta pesquisa, do ponto de vista teórico e empírico-analítico. Também resgatamos os argumentos finais que justificam a sua defesa como uma ‘tese de doutorado em Administração’, com possibilidades de debate e aplicação prática no âmbito da gestão pública, e contribuição científica para o campo de estudos.

Ao discutir a complexidade da gestão de riscos e desastres, apresentamos aspectos das tragédias que foram “além dos fatos evidentes” (TAVARES; BARBOSA, 2014); isto é, os dilemas morais que envolveram conflitos de relacionamentos, estruturas de autoridade e organizacionais, impasses legais e políticos, bem como subjetividades da existência humana, como emoções e convicções, que coexistem, se acomodam e se conflitam no processo de deliberação, decisão e ação. Assim, enfatizamos a discussão teórica-empírica-reflexiva sobre a ética como elemento indispensável para a gestão de emergências, principalmente de maneira preventiva e proativa do poder público. Para tanto, indicamos os dilemas morais e a deliberação ética como elementos essenciais nesse debate.

Para justificar as afirmações realizadas e respaldar a defesa sobre a importância do debate, resgatamos os objetivos geral e específicos do capítulo introdutório como forma de orientar e sistematizar nossa linha de raciocínio e, ao fim, responder à pergunta de pesquisa que motivou este trabalho.

O objetivo geral definido foi ‘conhecer e caracterizar de que maneira os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais vivenciados na gestão pública de riscos e desastres no estado de Santa Catarina’. Para alcançá-lo, estabelecemos quatro objetivos específicos, quais sejam: a) propor um conceito de dilema moral para uso neste trabalho, a partir do debate teórico sobre o tema nas áreas da Filosofia, Sociologia e Administração Pública; b) identificar dilemas morais vivenciados em casos ocorridos durante alguns dos principais desastres recentes de Santa Catarina e nas ações de gestão pública de riscos e desastres; c) propor um arcabouço teórico-analítico para análise dos dilemas morais na gestão pública a partir do diálogo entre as teorias do desenvolvimento/raciocínio moral e a abordagem da racionalidade nas organizações; e d) identificar os movimentos, forças e influências que existem na ‘dinâmica de relação’ entre os dilemas morais e os gestores públicos e que repercutem no processo de deliberação ética.

Para o alcance do **objetivo específico ‘a’** sobre a proposta de um conceito de dilema moral para uso neste trabalho, construímos uma revisão teórica em torno do tema no Capítulo 2, resgatando autores da Filosofia, Sociologia e Administração. Como resultado do objetivo,

chegamos à definição de que o dilema moral na gestão pública pode ser entendido como ‘a vivência de uma tensão entre os possíveis caminhos de ação moral na busca pela melhor decisão em determinada circunstância’.

Dando sequência à estrutura da tese, construímos o Capítulo 3 para discutir a gestão de riscos e desastres – ou gestão de emergências – e sua relação com a ética enquanto campo de estudos e ação prática. Assim, teríamos mais ‘conhecimento de causa’ para identificar os dilemas morais na pesquisa de campo, conforme proposto no **objetivo específico ‘b’** que, justamente, foi proposto com essa finalidade. Sendo assim, o resultado teórico-empírico desse objetivo específico foi apresentado no Capítulo 6, no qual dedicamos a Seção 6.2 para a transcrição dos principais dilemas morais identificados nas falas dos gestores participantes da pesquisa de campo, organizados em oito eixos temáticos: 1) assumir responsabilidade, mesmo diante de incertezas e contradições; 2) comunicação: alertar sem alarmar; 3) dilemas de evacuação, triagem e resgate – ou não resgate; 4) abrigos: lidando com recursos e diferenças; 5) gerenciamento e distribuição de itens de assistência humanitária; 6) doações e a crise dentro da crise; 7) risco profissional como decisão individual; e 8) paralisia na gestão e conflito de papéis.

Esses eixos temáticos foram onde encontramos mais casos de dilemas morais e estiveram, em sua maioria, relacionados à efetiva ocorrência de um evento, isto é, na fase de resposta ou recuperação. A partir dos casos relatados, comprovamos o pressuposto de pesquisa de que os dilemas morais se manifestam a partir de uma tensão ética. Ademais, percebemos a formação de dois tipos de dilemas a partir da tensão ética com elementos de convicção e responsabilidade, além dos tipos de dilemas já indicados pelos autores consultados: dilemas morais horizontais e dilemas morais verticais.

Os horizontais foram caracterizados pela manifestação de uma tensão ética entre dois elementos de obrigação, sendo difícil e até mesmo dolorido avaliar qual seria a ‘melhor escolha’. Já nos dilemas verticais era mais explícita uma hierarquia ética segundo a qual o gestor poderia se guiar. Nas dificuldades de decisão, a ‘burocratização’ serviu como um ‘instrumento ético’ funcional para orientar a ação, ao passo que, quando era necessário deliberar sobre os possíveis caminhos de ação, a prudência ou sabedoria prática auxiliou no encontro da ‘medida certa’ ou do ‘meio termo’ para a tomada de decisão e ação moral.

Em relação ao **objetivo específico ‘c’**, no qual propomos um arcabouço teórico-analítico para análise dos dilemas morais a partir das teorias do desenvolvimento/raciocínio moral e da abordagem da racionalidade nas organizações (Capítulo 4), acreditamos estar nele a ‘fonte’ das principais contribuições teóricas de nosso trabalho. Inicialmente, realizamos um

resgate da primeira abordagem teórica, para que fosse possível evidenciar duas lacunas na forma tradicional como o estudo dos dilemas morais vem sendo desenvolvido: 1) por meio de instrumentos quantitativos que buscam medir o estágio de desenvolvimento moral de indivíduos ou sua competência moral, que não explicam qualitativamente como se dá a deliberação, o julgamento, a decisão e a ação em situações reais, de indivíduos reais; 2) por meio do julgamento moral e da competência moral como resposta para a ‘solução’ de dilemas morais, o que pode encontrar limitações práticas, contextuais e organizacionais quando tratamos de situações da vida real.

Também em relação à Teoria do Desenvolvimento Moral comumente utilizada para o estudo dos dilemas morais, tivemos como pressuposto que a vivência da tensão ética é influenciada pelo raciocínio moral apresentado pelo agente em determinado conflito e/ou deliberação ética. Ademais, quanto mais moralmente competente ou quanto mais alto fosse o estágio de raciocínio moral mais próximo de uma ação orientada pela ética da convicção ou ações racionalmente substantivas estaria o indivíduo, o que não se confirmou com as análises da pesquisa de campo. Vimos que a possibilidade de ação na Administração Pública orientada pelo nível pós-convencional e alta competência moral é circunscrita por um ambiente bastante protocolar e regulamentado, no qual os gestores precisam orientar sua conduta por uma série de leis e procedimentos.

Essa afirmação também se justifica pelos resultados obtidos por meio da aplicação do Teste de Competência Moral aos funcionários da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, dos quais alguns respondentes também foram entrevistados. No MCT, observamos menor preferência pelos argumentos de estágios mais baixos e maior preferência pelos estágios quatro, cinco e seis. Entretanto, os mesmos respondentes obtiveram um baixo resultado do *c-score* relacionado à competência moral. Esse resultado corrobora o que se expôs como lacunas do julgamento moral e da competência moral como resposta para a ‘solução’ de dilemas morais.

Como alternativa, elaboramos o pressuposto de pesquisa de que ‘a virtude da prudência – *phrónesis* – poderia ser uma alternativa às limitações e lacunas identificadas. Assim, seguimos a pista de Morales-Sanchez e Cabello-Medina (2013) e Darnell *et al.* (2019), para pesquisar se a deliberação ética poderia se dar pela competência moral do indivíduo; porém, somente quando esta fosse mediada pela virtude da sabedoria prática (*phrónesis*), auxiliando a razão lúcida a encontrar o ‘senso das proporções’ necessário para a relação ‘julgamento-ação’ com as dimensões substantiva e instrumental da razão. Nesse sentido, para a boa deliberação ética, precisamos da mediação da prudência, que se manifestou nos relatos dos gestores entrevistados: pela memória do passado, exame das circunstâncias (que se diferenciam da conduta moral dada

a priori) e aconselhamento, no sentido de inquirir, indagar, para descobrir o ‘meio-termo’ e agir para o seu bem e o da coletividade.

Para o **objetivo específico ‘d’**, no qual buscamos identificar os movimentos, forças e influências que existem na ‘dinâmica de relação’ entre os dilemas morais e os gestores públicos e que repercutem no processo de deliberação ética, não houve um capítulo com revisão teórica totalmente dedicado a ele, a exemplo dos demais objetivos específicos. Esse objetivo era essencialmente empírico e teve como resultado ‘achados’ encontrados na discussão de todos os pressupostos de pesquisa deste trabalho e os nove passos indicados como orientações para o processo de deliberação ética e tomada de decisão.

Acreditamos que esse é o objetivo específico mais difícil de resumir de forma pontual, uma vez que esteve ‘imbricado’ nas características dos seguintes aspectos: a) dilema moral; b) contexto moral; c) gestor público; e d) raciocínio moral. Todavia, de forma geral, apoiamos-nos em Aung *et al.* (2017) e Valencio (2010), para indicar que a dinâmica de relação entre o gestor público e o dilema moral é caracterizada por conflitos internos e externos; regulações, regras e estruturas diversas de autoridade das instituições envolvidas, como as civis e militares e até mesmo as políticas, fazendo com que a tomada de decisões seja apoiada, muitas vezes, na subjetividade, conhecimento tácito e leis e regulamentos específicos.

Ainda para o objetivo específico ‘d’, indicamos e discutimos nove passos, orientações ou reflexões para análise durante o processo de deliberação ética, quais sejam: 1) perceber e juntar os fatos; 2) definir as questões éticas; 3) identificar e conhecer os envolvidos; 4) identificar as consequências; 5) identificar as obrigações; 6) considerar o próprio caráter e integridade; 7) pensar diferentes caminhos de ação; 8) controle dos instintos e uso de emoções apropriadas; e 9) aconselhamento.

O atingimento desses quatro objetivos específicos mencionados, com suas discussões teórico-empíricas orientadas pelos pressupostos de pesquisa, foi ao encontro da indicação de Stewart, Sprinthall e Shafer (2001), quando sugeriram que os pesquisadores de Administração Pública utilizassem a TDM para responder às seguintes questões: 1) Quais são os dilemas morais frequentemente encontrados na rotina de profissionais administrativos do setor governamental e como eles lidam com o processo decisório ético?; 2) Os tipos de raciocínio moral fazem a diferença no comportamento moral?; e 3) Como fatores organizacionais e institucionais restringem o raciocínio moral? Contudo, considerando as lacunas e limitações da TDM anteriormente indicadas, a abordagem da racionalidade nas organizações, além de trazer uma perspectiva mais qualitativa para o estudo e compreensão dos dilemas morais, recupera a

virtude aristotélica da *phrónesis* e a razão lúcida como a faculdade humana para a deliberação ética, decisão e ação moral no campo da Administração.

Sistematizados os resultados de cada objetivo específico deste trabalho, achamos por bem também trazer algumas das conclusões dos **objetivos complementares**, isto é, aqueles que foram desenvolvidos devido à oportunidade de pesquisa de campo no estado da Flórida, nos Estados Unidos. Conforme já mencionamos, conduzimos essa pesquisa complementar baseados no alerta de Ramos (1996, p. 96) sobre a importância de “descobrir as implicações referenciais, de natureza histórico-social, de toda sorte de produção intelectual e em referir sistematicamente essa produção ao contexto em que se verifica, para apreender exaustivamente o seu significado”. Grande parte da produção acadêmica sobre ética e desastres e gestão de emergências que utilizamos tem origem nos Estados Unidos e Canadá, o que nos levou ao último pressuposto de pesquisa da tese, segundo o qual ‘os dilemas morais relacionados aos desastres no Brasil e a maneira de vivenciá-los podem apontar indícios sobre a necessidade de diferentes perspectivas teórico-analíticas para sua compreensão, bem como para a gestão de riscos e desastres’.

O primeiro objetivo complementar foi identificar como se dão e como são vivenciados dilemas morais na gestão de emergências no estado da Flórida, nos Estados Unidos. Como resultado, percebemos uma manifestação predominante de tensão entre elementos dentro da própria ética da responsabilidade e pouca presença de elementos da ética da convicção na tensão. Isso não quer dizer que não vimos elementos de autonomia e motivação pessoal, por exemplo; porém, eles não se evidenciaram de modo explícito. Sobre a vivência dos dilemas morais, diferentemente do caso brasileiro, não vimos uma ‘transferência de responsabilidade’ da decisão moral por meio do que chamamos aqui de ‘burocratização’, provavelmente pela profissão do gestor de emergências nos Estados Unidos ser uma carreira altamente visada, competitiva e baseada em uma responsabilidade individual, técnica, legal e moral da profissão.

O segundo objetivo complementar foi de refletir sobre a discussão ética na literatura e na prática da gestão pública de emergências brasileira e estadunidense, por meio do método de redução sociológica. Ao conhecer outra realidade, pudemos melhor compreender as defesas, acusações e argumentos dos autores que utilizamos sobre ética na gestão de emergências e desastres, uma vez que tivemos acesso à realidade sobre a qual tais autores se debruçaram.

Além disso, do ponto de vista empírico, a reflexão sobre os dados coletados no exterior nos possibilitou evidenciar fatos do Brasil que talvez anteriormente nos tivessem passado despercebidos, como: os resquícios morais e organizacionais deixados pela Tragédia de 2008 quando as organizações de resgate não conseguiram viabilizar o socorro a todos que necessitavam e seguiram estratégias que hoje não teriam mais sido utilizadas; o papel do poder

público brasileiro em ainda ser o principal responsável pela proteção individual aos cidadãos e a sua assistência humanitária pós-desastre; a difícil aceitação de uma decisão ‘satisfatória’ em oposição à tentativa de uma decisão ‘ótima’, do ponto de vista da racionalidade; a não predominância da lógica utilitária de ‘salve o maior número de pessoas possível’ na gestão de riscos e desastres, mas a adoção de ações baseadas na racionalidade instrumental como uma forma de ‘princípio ético de solução’ para dilemas morais. Esses exemplos reforçam e confirmam nosso pressuposto sobre a necessidade de redução sociológica e discussões éticas baseadas na realidade brasileira.

Finalizado o resgate das principais conclusões e resultados dos objetivos específicos e objetivos complementares, acreditamos ter discutido todos os elementos que, ao se juntarem e complementarem, respondem à pergunta de pesquisa deste trabalho: De que maneira os gestores públicos deliberam diante de dilemas morais vivenciados na gestão pública de riscos e desastres? – também representada no objetivo geral, mas com foco para o estado de Santa Catarina, onde a pesquisa de campo foi desenvolvida.

No esforço de tentar resumir uma resposta conclusiva ao objetivo geral e pergunta de pesquisa, propomos: Diante de dilemas morais vivenciados na gestão pública de riscos e desastres no estado de Santa Catarina, no Brasil, os gestores deliberam (1) a partir de orientações deontológicas ligadas a sua corporação/organização de origem – no caso de militares – e/ou princípios organizacionais – no caso de civis –; (2) seguindo uma hierarquia e moralidade ética dada *a priori* quando vivenciam dilemas verticais ou horizontais com situações já conhecidas, ou seguindo seu conhecimento tácito ético quando a situação é completamente nova e a decisão ocorre em nível individual; (3) buscando alternativas éticas quando se deparam com a possibilidade de decidir por um novo caminho de ação, diferente daqueles dados inicialmente, visto como um ‘meio termo’, por meio da sabedoria prática e utilizando recursos instrumentais ‘virtuosos’; e (4) por meio de uma noção de ética pós-convencional atualizada (revisada) ao reconhecer que, embora sejam defendidos os princípios da universalidade e imparcialidade, às vezes para se fazer justiça a ‘melhor escolha’ parte do reconhecimento das diferenças e circunstâncias.

7.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Listamos aqui algumas das limitações do estudo identificadas por nós, porém sem a pretensão de relacionar todas as possíveis lacunas deixadas por nós nesta tese, até porque se

tratou de um esforço teórico-empírico-analítico inicial que torcemos para que seja dado continuidade em estudos futuros:

- 1) A coleta de dados no estado de Santa Catarina, embora tenha sido realizada com bastante profundidade desde a fase exploratória do campo, limitou-se à realização de 18 entrevistas formais, o que não nos permite fazer generalizações sobre os resultados aqui obtidos. Dessa forma, sugerimos que as análises do estudo são ‘pistas’ ou ‘indicações’ de como os dilemas morais, as deliberações éticas, a tensão ética, a racionalidade, a *phrónesis* e o raciocínio moral se apresentam na gestão pública dentro da área de riscos e desastres.
- 2) É importante também considerar que, embora nosso campo principal de interesse seja a Administração Pública, o campo de estudo se deu em uma de suas áreas particulares de atuação que ainda é pouco estudada como fenômeno dentro dos Estudos Organizacionais e da Administração, de forma geral, principalmente no Brasil. Assim, muitas das características da gestão aqui apresentadas são particulares a esse campo de atuação (riscos e desastres).
- 3) Os órgãos de defesa civil no estado de Santa Catarina, e no Brasil como um todo, são formados por gestores geralmente vindos de corporações militares que, embora também sejam públicas, possuem um *ethos* diferenciado. Nesse sentido, por vezes, não conseguimos diferenciar neste estudo o que era *ethos* público e *ethos* militar.
- 4) Acreditamos também ter sido uma limitação e lacuna não termos diferenciado mais explicitamente gestores civis e militares, o que poderia trazer algumas diferenças significativas. Conforme pode ser observado no questionário aplicado, temos os resultados para essas duas diferentes categorias profissionais. Contudo, optamos por não evidenciar essas diferenças neste estudo, na tentativa de não sair do panorama geral da Administração Pública e entrar da Administração Militar.
- 5) Ainda relacionado aos itens anteriores, entendemos como um limite e possível ‘falha’ do trabalho a ‘mistura’ entre o que efetivamente é defesa civil e o que é gestão de riscos e desastres. Inicialmente, nosso foco seria a Defesa Civil de Santa Catarina¹⁰⁷. Entretanto, tendo em vista sua constituição como organização pública civil ligada ao governo do estado, mas atualmente com uma formação bastante ligada às corporações militares devido ao seu corpo funcional e forma de atuação, deixamos o foco na defesa civil propriamente dito e incluímos na pesquisa qualitativa (entrevistas) outros atores públicos que estiveram (ou ainda estão) relacionados ao

¹⁰⁷ Sua missão é “coordenar e articular ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, evitando ou mitigando desastres, com o propósito de proteger a vida e o patrimônio do cidadão catarinense estabelecendo uma sociedade mais resiliente” (DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA, 2016).

trabalho de gestão de riscos e desastres, como políticos, gestores técnicos e policiais e bombeiros de alta patente que se destacaram como comandante de operações em eventos de relevância no estado. Assim, não podemos dizer que o estudo trouxe análises relativas à área de defesa civil, mas ao grande complexo de organizações que atuam em conjunto nessa área.

6) Por fim, tendo em vista nosso interesse intencional de permanecer dentro do campo de estudos da ‘abordagem da racionalidade nas organizações’, dedicamo-nos a trabalhar somente uma das virtudes aristotélicas – a *phrónesis* – uma vez que ela é exercida no domínio da faculdade humana da razão, em sua práxis. Assim, a sabedoria prática – enquanto virtude intelectual – está diretamente relacionada à razão lúcida, o que a coloca no campo de estudos da racionalidade, conforme vimos nos trabalhos de Karam (2014) e Caitano (2016; 2017). Contudo, temos ciência que a *phrónesis* é amplamente estudada por pesquisadores – principalmente estrangeiros – dedicados à chamada Ética das Virtudes e no campo de *Business Ethics*. Assim, apresentamos como uma das limitações do nosso estudo a não inclusão de outras virtudes intelectuais e morais para a discussão sobre os dilemas morais.

7.2 SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS

Considerando as limitações do estudo, bem como algumas descobertas e/ou indícios levantados nesta tese, finalizamos este capítulo de conclusões com sugestões para novas pesquisas e para a continuidade dos trabalhos de compreensão e discussão dos dilemas morais e da racionalidade no âmbito da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais:

1) Conforme evidenciamos na discussão dos dados e pressupostos de pesquisa, algumas características organizacionais e, especialmente, da própria Administração Pública podem criar uma espécie de barreira ou limite para ações baseadas na razão lúcida e no raciocínio moral individual (juízo moral) do gestor. Nesse sentido, parece oportuno pesquisar: ‘como encontrar e/ou promover ações substancialmente racionais e virtuosas no cotidiano organizacional que é pautado por regras e procedimentos organizacionais (burocráticos)?’ e, dentro dessa mesma perspectiva, ‘como promover e educar a *phrónesis* na gestão pública?’.

2) Ao evidenciarmos os dilemas morais no contexto de assuntos de interesse público, como distribuição de itens de assistência humanitária e escolha de investimento de recursos financeiros, percebemos que tais dilemas tiveram impacto direto na forma de atuação dos gestores. O reconhecimento prévio de possíveis dilemas morais em determinado campo de atuação também pode influenciar na elaboração de políticas públicas, isto é, no processo

político de formação de agenda, definição do problema e, principalmente, formação das alternativas. Nesse sentido, propomos um caminho de investigação que associe os dilemas morais à formação de políticas públicas.

3) Indicamos a *phrónesis* como um caminho – um exercício – para a atitude parentética, juntamente com a atitude existencial de Lonergan, porém não nos aprofundamos na discussão teórico-empírica sobre a real possibilidade de atitude parentética nas organizações e em diferentes tipos organizacionais. Dessa forma, sugerimos para pesquisas futuras a identificação de outras formas alternativas de exercício e da práxis da atitude parentética.

4) Ao argumentar pela não dualidade da razão, mesmo que por vezes caindo nessa dualidade ao longo da tese, optamos em utilizar a “concepção linguística” (HARDY-VALLÉE, 2013) denominada de ‘razão lúcida’ para incluir e defender a dimensão instrumental da racionalidade como uma forma prudente e virtuosa de elementos funcionais na ação moral que são mediados pela *phrónesis*. Para dar continuidade a essa linha de raciocínio, seria oportuno o desenvolvimento de novas pesquisas sobre ações instrumentais altruístas e coletivas, assim como aquelas sugeridas por Souto-Maior (1998), e como elas ocorrem nas organizações.

5) Entre a ação moral – voluntária e racional – há um elemento que não foi tratado nesta tese por termos ‘nos deparado’ com ele somente no período final de sua elaboração, que é a vontade enquanto uma força intelectual relacionada ao querer. Nesse sentido, sugerimos que em estudos futuros sobre a ação moral e a deliberação ética, a instância da vontade seja incluída.

6) Brevemente tratamos neste trabalho dos aspectos afetivos da *phrónesis* e da competência moral como, por exemplo, no caso da empatia que gestores tiveram ao se relacionarem com pessoas que necessitavam de seu trabalho e como esse aspecto influenciou na sua deliberação ética. A partir desse exemplo, sugerimos o aprofundamento do papel das emoções e sentimentos na ‘razão lúcida’, na formação da sabedoria prática (*phrónesis*) e também como esses aspectos podem auxiliar no desenvolvimento de uma imaginação moral para lidar com dificuldades enfrentadas em situações particulares e encontrar soluções, isto é, caminhos de ação moral. Além disso, pode-se investigar também como a imaginação moral e o conhecimento tácito podem se relacionar para lidar com dilemas morais.

7) Por fim, sugerimos o aprofundamento da compreensão sobre os dilemas morais e a deliberação ética em outros contextos organizacionais da Administração Pública. Como já mencionamos anteriormente, a gestão de riscos e desastres em Santa Catarina é explicitamente marcada por um *ethos* militar. Dessa forma, sugerimos que os dilemas morais sejam buscados também em outros campos da gestão pública, como a saúde, a educação, a segurança pública e a área ambiental (dimensão ecológica), principalmente devido aos rompimentos de barragens

de mineração de ferro ocorridos em Mariana e Brumadinho, no estado de Minas Gerais, em 2015 e 2019, respectivamente.

REFERÊNCIAS

- AHNER, G. **Ética nos Negócios**: construir uma vida, não apenas ganhar a vida. São Paulo: Paulinas, 2009.
- ALBERTI, V. **Manual de história oral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2005.
- AMES, M. C. F. D. C. '**Moral da história**': dilemas, incerteza e a racionalidade de empreendedores econômicos e sociais. 2015. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- AMES, M. C. F. D. C.; COSTA, A. E.; SERAFIM, Mauricio C.; PINHEIRO, D. O Arcabouço Metodológico da Teoria do Desenvolvimento Moral de Lawrence Kohlberg em Pesquisas sobre a Racionalidade nas Organizações: Uma Análise dos Resultados Obtidos com o Uso do Defining Issues Test - 2. *In*: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, 40, 2016, Costa do Sauípe. **Anais...** Costa do Sauípe: ANPAD, 2016.
- AMES, M. C. F. D. C.; SERAFIM, M. C. Ensino-aprendizagem da Sabedoria Prática (Phronesis) em Administração: Uma Revisão Sistemática. **Revista de Administração Contemporânea**. Maringá, v. 23, n. 4, p. 564-586, julho/agosto, 2019.
- AMES, M. C. F. D. C.; SERAFIM, M. C.; ZAPPELLINI, M. B. O Estudo da Phronês nas Organizações: Uma Revisão Sistemática. *In*: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, 41, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2017.
- ANDREWS, C. W. Revisiting Guerreiro Ramos's New science of organization through Habermasian lenses: a critical tribute. **Administrative Theory & Praxis**, v. 22, n. 2, p. 246-272, 2000.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- AUBENQUE, P. **A prudência em Aristóteles**. 2. ed. São Paulo: Discurso Editorial, Paulus, 2008.
- AUNG, K. T.; RAHMAN, N.; NURUMAL, M. S.; AHAYALIMUDIN, N. Ethical Disaster or Natural Disaster? Importance of Ethical Issue in Disaster Management. **Journal of Nursing and Health Science**, v. 6, n. 2, p. 90-93, 2017.
- AZEVEDO, A. A Redução Sociológica Em Perspectiva Histórica. *In*: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 30, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.
- AZEVEDO, A. Interview. *In*: CAVALCANTI, B.; MARQUES, E.; DUZERT, Y. I. P. G. (Org.). **Guerreiro Ramos**: Coletânea de Depoimentos/Collection of Testimonials. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. p. 80-91.
- AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. A "antropologia" do Guerreiro: a história do conceito de homem parentético: em memória a Eliana Guerreiro Ramos (1949-2003). **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 01-19, 2006.
- AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. A Razão d'a nova ciência das organizações. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. esp., p. 593-604, 2015.
- AZEVEDO, A.; GRAVE, P. **O administrador como agente virtuoso**. *In*: PÉREZ-ARRAU, G.; MANDIOLA, M.; ISLA, P.; MUÑOZ, R.; RÍOS, N. (Eds). **Nuevas formas de organización y trabajo**: Latinoamérica frente a los actuales desafíos económicos, sociales y

medioambientales. Santiago: Red Pilares, 2018. p. 165-174.

BACHMANN, C., HABISCH, A. & DIERKSMEIER, C. Practical Wisdom: Management's No Longer Forgotten Virtue. **Journal of Business Ethics**, v. 153, n. 1, p. 147-165, 2018.

BAGNOLI, C. Breaking Ties: the significance of choice in symmetrical moral dilemmas. **Dialectica**, n. 2, p. 157-170, 2006.

BAILEY, S. Ethics and the Public Service. **Public Administration Review**, v. 24, n. 4, p. 234-243, 1964.

BANCO MUNDIAL. **Santa Catarina: a Gestão de Riscos de Desastres no Contexto do Planejamento Estratégico para o aumento da Resiliência a perigos naturais**. Washington: World Bank Publications, 2016.

BAPTISTA NETO, A. **A formação de redes para o fortalecimento das ações intersetoriais de resposta aos desastres naturais em Santa Catarina**. 2015. Monografia (Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos em Atividade Bombeiril) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

BARIANI, E. Guerreiro Ramos: Uma Sociologia em Mangas de Camisa. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 11, p. 84-92, out. 2006.

BARROS, S. M. **Tensão ética entre racionalidades: uma abordagem a partir da experiência da economia de comunhão**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

BARROS, S. M.; LOVISON, A. M. Racionalidade e Tensão Ética nas Organizações: uma abordagem a partir da experiência da Economia de Comunhão. *In*: Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 2, 2012, Florianópolis, **Anais...** Florianópolis, 2012.

BASOLO, V.; STEINBERG, L. J.; BURBY, R. J.; LEVINE, J.; CRUZ, A. M.; HUANG, C. The effects of confidence in government and information on perceived and actual preparedness for disasters. **Environment and Behavior**, Thousand Oaks, CA, v. 41, n. 3, p. 338-364, 2009.

BATAGLIA, P. U. R. A Validação do Teste de Juízo Moral (MJT) para Diferentes Culturas: o caso brasileiro. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 83-91, 2010.

BATAGLIA, P. U. R.; MORAIS, A.; LEPRE, R. M. A teoria de Kohlberg sobre o desenvolvimento do raciocínio moral e os instrumentos de avaliação de juízo e competência moral em uso no Brasil. **Estudos de psicologia**, v. 15, n. 1, p. 25-32, 2010.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. *In*: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p.189-217.

BECK, U. 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**. São Paulo, Editora UNESP, 1997. p. 11-72.

BELLUCCI, C. F. **Tensão entre racionalidades (instrumental e substantiva) em paralelo a formas de cultura organizacional: um estudo de caso em escola básica de tempo integral**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina,

Florianópolis, 2015.

BERG, B. L. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. 5th ed. Long Beach: California State University, 2001.

BERTEN, A. Deontologia. *In*: CANTO-SPERBER, M. (Org.). **Dicionário de ética e filosofia moral**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. v. 1, p. 405-411.

BIAGGIO, A. M. B. **Lawrence Kohlberg: ética e educação moral**. São Paulo: Moderna, 2002.

BIRKLAND, T. A. Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 17, n. 3, p. 146-156, 2009.

BOAS, G. V. A atualidade de Max Weber: entrevista com Wolfgang Schluchter. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 11-20, 2011.

BOAVA, D. L. T.; MACÊDO, F. M. F. Contribuições da fenomenologia para os estudos organizacionais. *In*: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 6, 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2010.

BOAVA, D. L. T.; MACÊDO, F. M. F.; ICHIKAWA, E. Y. Guerreiro Ramos e a fenomenologia: redução, mundo e existencialismo. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 69-83, jan./mar. 2010.

BOIN, A.; HART, P. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 544-553, 2003.

BOIN, A.; HART, P.; KUIPERS S. The Crisis Approach. *In*: RODRÍGUEZ H.; DONNER W.; TRAINOR J. (eds). **The Handbook of Disaster Research**, 2nd ed. Cham: Springer, 2018. p. 23-38.

BOIN, A.; HART, P.; STERN, E.; SUNDELIUS, B. **The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure**. New York: Cambridge University Press, 2005.

BOIN, A.; NIEUWENBURG, P. The Moral Costs of Discretionary Decision-Making in Crisis. **Public Integrity**, v. 15, n. 4, p. 367-384, 2013.

BOWMAN, J. S. Preface. *In*: BOWMAN, J. S. (Ed.). **Ethical Frontiers in Public Management**. San Francisco: JosseyBass, 1991. p. xiii-xvii.

BOWMAN, J.; WEST, J. From classical rationalism to psychological realism in ethical decision-making. *In*: FREDERICKSON, G.; GHERE, R. K. (Ed.) **Ethics in Public Management**. 2nd ed. London, New York: Routledge, 2015. p. 155-171.

BRADY, F. N.; HART, D. W. An Aesthetic Theory of Conflict in Administrative Ethics. **Administration & Society**, v. 38, n. 1, p. 113-134, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 8.572, de 13 de novembro de 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.

BRIEF, A. P.; DUKERICH, J. M.; DORAN, L. I. Resolving Ethical Dilemmas in Management: Experimental Investigations of Values, Accountability, and Choice. **Journal of Applied Social Psychology**, v. 21, p. 380-396, 1991.

BURKE, J. Administrative Ethics and Democratic Theory. *In*: COOPER, T. L. (Ed.). **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd ed. rev. and exp., New York: Marcel Dekker, 2001. p. 603-622.

CAITANO, D. I. M. O. No limite da razão: a tensão, o deliberar e phrónesis: uma análise pragmática sobre as situações críticas de gestão no trabalho dos agentes no Complexo Penitenciário do Estado (COPE). 2016. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2016.

CAITANO, D. I. M. Phrónesis: uma saída para os limites da razão. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, 6., 2017, Florianópolis, **Anais...** Florianópolis: 2017.

CAITANO, D. I. M.; SERVA, M. As ações de Enfrentamento ao Crime Organizado em um Complexo de Segurança Máxima: Uma análise das práticas sobre situações críticas de gestão. *In*: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, 41, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2017.

CANDLER, G. G.; VENTRISS, C. Symposium – The Destiny of Theory: Beyond the New Science of Organizations. **Administrative Theory & Praxis**, v. 28, n. 4, p. 495-500, 2006.

CAPPELLE, M.; BORGES, C.; MIRANDA, A. Um exemplo do uso da história oral como método complementar de pesquisa em administração. *In*: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: EnEO, 2010.

CARNEIRO, L. C. “**De mim saiu Virtude**”: Espiritualidade e Competência Moral em Grupos de Formação Empreendedora. 2017. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

CARR, D. After Kohlberg: Some implications of an Ethics of Virtue for the theory of moral education and development. **Studies in Philosophy and Education**, v. 15, n. 4, p. 353-370, 1996.

CAYER, N. J.; BAKER, D. L.; WESCHLER, L. F. **Public Administration: Social Change and Adaptive Management**. 4th ed. San Diego: Birkdale Publishers, 2016.

CERBONE, D. R. **Fenomenologia**. Tradução Caesar Souza. Petrópolis: Vozes, 2013.

CHANDLER, R. C. Deontological dimensions of administrative ethics. *In*: COOPER, T. L. (Ed.). **Handbook of administrative ethics**. New York: Marcel Dekker, 1994. p. 147-156.

COLESANTE, R.; BIGGS, D. **Cross-cultural comparison of moral competencies and moral attitudes**. Conferência AERA. Chicago: 2003.

COOPER, T. L. The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States. *In*: COOPER, T. L. (Ed.). **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd ed. rev. and exp., New York: Marcel Dekker, 2001. p. 1-36.

COOPER, T. L. **The Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role**. 4th ed. São Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998.

COOPER, T. L.; MENZEL, D. C. (Eds). **Achieving ethical competence for public service leadership**. M.E. Sharpe, New York, 2013.

CORDEIRO, W. M. Burocracia na construção da Administração Pública do século XXI: uma reflexão teórica. *In*: IV ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,

- 2017, João Pessoa, **Anais**, 2017. p. 801- 834.
- CORRÊA, C. H. P. **História oral: teoria e técnica**. Florianópolis: Florianópolis: Ed. da UFSC, 1978.
- CORTINA, A.; MARTÍNEZ, E. **Ética**. São Paulo: Loyola, 2005.
- COSTA, A. E. **Desenvolvimento Moral nas Organizações: um estudo na associação de alcoólicos anônimos**. 2015. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- COSTA, A. S. M.; FRAGOSO JÚNIOR, J. F. G.; ALVES, L. J. M. A.; ABREU, J. C. A. Revisitando os estudos da análise da racionalidade nas organizações no Brasil (2013-2016): como se apresentaram as tendências nestes últimos anos? *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO*, 6., 2017, Florianópolis, **Anais...** Florianópolis: 2017.
- COWLEI, C. Moral Dilemmas in Greek Tragedies: a Discussion of Aeschylus's Agamemnon and Sophokles's Antigone. **Ética e Política**, v. 3, n. 1, 2001.
- COX III, R.; PYAKURYAL S. Tacit Knowledge: the foundation of information management. *In: FREDERICKSON, G.; GHERE, R. K. (Ed.). Ethics in Public Management*. 2nd ed. London, New York: Routledge, 2015. p. 216-239.
- CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.
- CROSSAN, M.; MAZUTIS, D.; SEIJTS, G. In Search of Virtue: The Role of Virtues, Values and Character Strengths in Ethical Decision Making. **Journal of Business Ethics**, v. 113, n. 4, p. 567-581, 2013.
- CUNHA, M. V. **O que diz “Uma Teoria da Justiça”, de John Rawls, que moldou a discussão política atual**. Publicado em 17 abr. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/o-que-dizuma-teoria-da-justica-de-john-rawls-que-moldou-a-discussao-politica-atual-cdm84kxulw0k7i765zxy51np8/>. Acesso em: 22 ago. 2019.
- DARNELL, C.; GULLIFORD, L.; KRISTJÁNSSON, K.; PARIS, P. Phronesis and the Knowledge-Action Gap in Moral Psychology and Moral Education: A New Synthesis? **Human Development**, v. 62, p. 101-129, 2019.
- DAVIS, N. (Ann). Contemporary deontology. *In: SINGER, P. (Org.). A companion to ethics*. Oxford: Blackwell, 1997. p. 205-218.
- DE GEORGE, R. T. **Business ethics**. 5th ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1999.
- DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA. **Gestão de Riscos e Gestão de Desastres**. Material para fins didáticos. Florianópolis, [2017].
- DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão**. Florianópolis, 2016.
- DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA. **Website institucional**: Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/> Acesso em: 3 jul. 2019.

- DENHARDT, K. G. **The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations**. Connecticut: Greenwood Press Inc, 1988.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DENNIS, C. M. Além da “raiz” e da “ramecência”: por uma nova ciência para a formulação de políticas públicas. *In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. A. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2009.
- DEVELLIS, R. F. **Scale development: Theory and applications** (3e). Los Angeles: Sage, 2012.
- DI NAPOLI, R. B. Dilemas Morais. *In: TORRES, J. C. B. (Org.). Manual de ética: Questões de ética teórica e aplicada*. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: Educ; Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- DI NAPOLI, R. B. O intuicionismo moral e os dilemas morais. **Dissertatio**, n. 35, p. 79-98, inverno 2012.
- DILLMAN, D. L.; HAILEY, M. The crisis of character in comparative perspective. *In: A. FARAZMAND, A. (Ed.). Handbook of crisis and emergency management*. New York, NY: Marcel Dekker, 2001. p. 11-22.
- DIMAS, S. A Filosofia da Educação em Bernard Lonergan: O bem humano a que deve tender a educação contemporânea. *In: HENRIQUES, M. C. Bernard Lonergan e a filosofia aplicada*. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 66-84, 2014.
- DOMENICO, M. R. de.; PIMENTEL, F. E. R. Phronesis nas Organizações: um Caminho para a Mudança Emergente. *In: Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração*, 6, 2017, Florianópolis, **Anais...** Florianópolis, 2017.
- DROZENOVÁ, W. Challenge of time as a moral imperative. **Human Affairs**, v. 26, n. 1, p. 80-89, 2016.
- DUBNICK, M. J.; JUSTICE, J. B. Accountability and the Evil of Administrative Ethics. **Administration & Society**, v. 38, n. 2, p. 236-267, 2006.
- ELM, D. R.; RADIN, T. J. Ethical Decision Making: Special or No Different? **Journal of Business Ethics**, n. 107, p. 313-329, 2012.
- ENDERLE, G. The Ethics of Conviction versus the Ethics of Responsibility: A False Antithesis for Business Ethics. **Journal of Human Values**, v. 13, n. 2, p. 83-94, 2007.
- ESTEVES, J. Éticas deontológicas: a ética kantiana. *In: TORRES, J. C. B. (Org.). Manual de ética: questões de ética teórica e aplicada*. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 247-267.
- ETKIN, D. **Disaster Theory: An Interdisciplinary Approach to Concepts and Causes**. Elsevier, 2016.
- ETKIN, D.; TIMMERMAN, P. Emergency management and Ethics. **International Journal of Emergency Management**, v. 9, n. 4, p. 277-297, 2013.
- FARAZMAND, A. Hurricane Katrina, the Crisis of Leadership, and Chaos Management: Time for Trying the 'Surprise Management Theory in Action'. **Public Organization Review**, v. 9, n. 4, p. 399-412, dez. 2009.
- FELDHAUS, C. A Ética dos Desastres. **Filosofia (São Paulo)**, São Paulo, p. 22-29, mai. 2011a.

- FELDHAUS, C. 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, 2011b.
- FELDMANN-JENSEN, S.; JENSEN, S.; SMITH, S.; ETKIN, D. Toward a substantive dialogue: The case for an ethical framework in emergency management, Part 1. **Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies**, v. 20, n. 1, P. 45-47, 2016.
- FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 257-272, 2002.
- FERRERO, I.; SISON, A. J. G. A quantitative analysis of authors, schools and themes in virtue ethics articles in business ethics and management journals. **Business Ethics: A European Review**, v. 23, n. 4, p. 375-400, 2014.
- FOOT, P. The problem of abortion and the doctrine of double effect. **Oxford Review**, n. 5, 1967.
- FREDERICKSON, H. G. **The spirit of public administration**. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.
- FREITAG, B. Ética na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 85-94, Jan/Mar 2005.
- FREITAG, B. **Itinerários de Antígona: A questão da moralidade**. Campinas: Papyrus, 1992.
- FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. São Paulo: Forense, 1970.
- GARSTEN, C.; HERNES, T. (Eds.) **Ethical dilemmas in management**. Abingdon, New York: Routledge, 2009.
- GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 64-89.
- GAWRONSKI, B.; BEER, J. S. What makes moral dilemma judgments “utilitarian” or “deontological”. **Social Neuroscience**, v. 12, n. 6, p. 626-632, 2017.
- GAZETA DO POVO. **Para moradores, explosão em duto causou deslizamento**. Publicado em 01 de dez. 2008. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/para-moradores-explosao-em-duto-causou-deslizamento-bb28ndxcgvhcx0zg5pdffgmz2/> Acesso em: 25 jun. 2019.
- GEALE, S. K. The ethics of disaster management. **Disaster Prevention and Management**, v. 21, n. 4, p. 445-462, 2012.
- GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GIVEN, L. M. **The Sage encyclopedia of qualitative research methods**. Los Angeles: Sage Publications, 2008.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2004.
- GOMES, A. F.; SANTANA, W. G. P. A história oral na análise organizacional: a possível e promissora conversa entre a história e a administração. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-18, 2010.
- GOODIN, R. **Utilitarianism as a public philosophy**. New York: Cambridge University Press, 1995.

- GORTNER, H. F. How Public Managers View Their Environment: Balancing Organizational Demands, Political Realities, and Personal Values. *In*: BOWMAN, J. S. (Ed.). **Ethical Frontiers in Public Management**. San Francisco: JosseyBass, 1991. p. 34-63.
- GRAHAM, G. A. Ethical Guidelines for Public Administrators: Observations on Rules of the Game. **Public Administration Review**, v. 34, n. 1, 90, 1974.
- HADDOW, G. D.; BULLOCK, J. A.; COPPOLA, D. P. **Introduction to emergency management**. Amsterdam: Elsevier/Butterworth-Heinemann, 6. ed., 2017.
- HAIDT, J. Moral psychology for the twenty-first century. **Journal of Moral Education**, v. 42, n. 3, p. 281-297, 2013.
- HARDY-VALLÉE, B. **O que é um conceito**. São Paulo: Parábola, 2013.
- HARVEY, P. **Dicionário Oxford de literatura clássica grega e latina**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998.
- HENRIQUES, M. C. **Bernard Lonergan: uma filosofia para o século XXI**. São Paulo: É Realizações, 2010.
- HERMANN, N. M. A. Phronesis: a especificidade da compreensão moral. **Educação**, Porto Alegre, v. 1, p. 365-376, 2007.
- HINKLEY, C. C. **Moral Conflicts of Organ Retrieval: a Case for Constructive Pluralism**. Amsterdam/New York: Rodopi, 2005.
- HUGHES, G. **Transcendência e história: a busca por ultimidade das sociedades antigas à pós-modernidade**. Curitiba: Livraria Danúbio Editora, 2019.
- ICHIKAWA, E. Y.; SANTOS, L. W. Vozes da História: Contribuições da História Oral à Pesquisa Organizacional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003.
- INSTITUTE OF NOETIC SCIENCES. **What are the Noetic Sciences?** Publicado em 2016. Disponível em: <http://noetic.org/about/what-are-noetic-sciences>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- JENSON E. **Disaster Management Ethics**. UNDP Disaster Management Training Programme, 1997. Disponível em: <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/mexico/biblio/eng/doc13980.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.
- JOHNSON, R. L.; LIU, J.; BURGESS, Y. A Model for Making Decisions about Ethical Dilemmas in Student Assessment. **Journal of Moral Education**, v. 46, n. 2, p. 212-229, 2017.
- KAPUCU, N. Public administrators and cross-sector governance in response to and recovery from disasters. **Administration and Society**, Thousand Oaks, CA, v. 41, n. 7, p. 910-914, nov. 2009.
- KAPUCU, N.; BERMAN, E.; WANG, X. Emergency Information Management and Public Disaster Preparedness: Lessons from the 2004 Florida Hurricane Season. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 26, n. 3, p. 169-197, 2008.
- KAPUCU, N.; USTUN, Y. Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 7, p. 548-561, 2017.
- KARAM, C. A. **Legitimando uma inovação social: o caso do corpo de bombeiros voluntários de Joinville**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Florianópolis, 2014.

- KAVANAGH, D. Problematizing practice: MacIntyre and management. **Organization**, v. 20, n.1, p. 103-115, 2013.
- KEKES, J. Rationality and the Social Sciences. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 9, n. 1, p. 105-113, 1979.
- KIDDER, R. M. **Como tomar decisões difíceis**: muitas vezes na vida você precisa escolher entre o certo e o certo. Tradução de Sonia Augusto. São Paulo: Gente, 2007.
- KOEHLER, G. A., KRESS, G. G.; MILLER, R. L. What disaster response management can learn from chaos theory. *In*: FARAZMAND, A. (Ed.). **Handbook of crisis and emergency management**. New York: Marcel Dekker, 2001. p. 293-308.
- KOHLBERG, L. **Psicología del desarrollo moral**. Bilbao Spain: Desclée de Brouwer, 1992.
- KOLLER, S. H.; BIAGGION, A. M. B.; LOPES, S.; RIQUE, J. N.; CAMINO, C.; DIAS, M. G.; COSTA, A. E. Uma investigação sobre os instrumentos de medida de maturidade de julgamento moral em uso no Brasil. **Psicologia Reflexão e Crítica**, v. 7, n. 1, p. 5-14, 1994.
- KREPS, G. A.; DRABEK, T. E. Disasters are Nonroutine Social Problems. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 14, n. 2, p. 129-153, 1996.
- KRISNAJAYA, I. M. Institutionalization of Ethical Principles to Overcome Ethical Dilemmas in the Public Sector. **Policy & Governance Review**, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2018.
- KULJU, K.; STOLT, M.; SUHONEN, R.; LEINO-KILPI, H. Ethical competence: A concept analysis. **Nursing Ethics**, v. 23, n. 4, p. 401-412, 2016.
- LAMPEN, N. L. **Crisis Communication for Local Government Managers**. Washington DC: ICMA, 2002.
- LAPSLEY, D. Phronesis, Virtues and the Developmental Science of Character. **Human Development**, v. 62, p. 130-141, 2019.
- LARKIN, G. L.; FOWLER, R. L. Essential Ethics for EMS: Cardinal Virtues and Core Principles. **Emergency Medicine Clinics of North America**, v. 20, n. 4, p. 887-911, 2002.
- LAUAND, J. Introdução. *In*: TOMÁS DE AQUINO. **A Prudência**: a virtude da decisão certa. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. VI-XVIII.
- LAVARIAS, R. B. **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, 2013.
- LIND, G. **An introduction to the moral judgment test, MJT**, 1999. Disponível em: https://www.uni-konstanz.de/ag-moral/pdf/Lind-1999_MJT-Introduction-E.pdf. Acesso em: 07 out. 2017.
- LIND, G. Discussion Theater. A Method of Democratic Education. **Ethics in Progress**, v. 10, n. 1, p. 23-40, 2019.
- LIND, G. Moral competence and the democratic way of living. **Europe's Journal of Psychology**, v. 7, n. 5, p. 569-596, 2011.
- LIND, G. O significado e medida da competência moral revisitada: um modelo do duplo aspecto da competência moral. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 399-416, 2000.

- LIND, G. The meaning and measurement of moral competence revisited - A dual-aspect model. *In: FASKO, D.; WILLIS, W. (Ed.). Contemporary philosophical and psychological perspectives on moral development and education*. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008. p. 185-220.
- LISZKA, J. J. **Moral competence: an integrated approach to the study of ethics**. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002.
- LÖFQUIST, L. Virtue Ethics and Disasters. *In: O'MATHÚNA, D.; DRANSEIKA, V.; GORDIJN, B. (Eds.). Disasters: Core Concepts and Ethical Theories. Advancing Global Bioethics*, v. 11. Cham: Springer, 2018. p. 203-215.
- LONERGAN, B. F. F. **Insight: Um estudo do conhecimento humano**. São Paulo: É Realizações, 2010.
- LONERGAN, B. F. F. **Método em Teologia**. São Paulo: É Realizações, 2012.
- MACINTYRE, A. **Depois da virtude: um estudo em teoria moral**. Trad. Jussara Simões. Bauru, SP, EDUSC, 2001.
- MALITOWSKA, A.; BONECKI, M. Moral Judgment Competence in Pragmatic Context: Kohlberg, Dewey, Polanyi. *In: ZIZEK, B.; GARZ, D.; NOWAK, E. (Eds.) Kohlberg Revisited*. Rotterdam: Sense Publish, 2015. p. 155-168.
- MANNHEIM, K. **O Homem e a sociedade: estudos sobre a estrutura social moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- MANTI, F. The Moral Decision. From 'Phronesis' to Ethical Competence. **Ethics and Politics**, v. XIX, n. 2, p. 457-470, 2017.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- MARÍAS, J. **Introdução à filosofia**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1966.
- MARQUES, R. **O Livro das Virtudes de Sempre**. Porto: Edições ASA, 2000.
- MATTEDI, M. A.; BUTZKE, I. C. A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n. IV, p. 1-23, 2001.
- MATTEDI, M. Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais. **Tempo Social**, v. 29, n. 3, p. 261-285, 2017.
- MAY, T. Observação participante: perspectivas e prática. *In: MAY, T. (Ed.). Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 173-294.
- McCONNELL, T. C. Interpersonal Moral Conflicts. **American Philosophical Quarterly**, v. 25, n. 1, p. 25-35, 1988.
- McCONNELL, T. C. Moral Dilemmas and Consistency in Ethics. **Canadian Journal of Philosophy**, n. 2, p. 269-287, 1978.
- McCONNELL, T. C. Moral Dilemmas. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**, Fall 2014 Edition, Edward N. Zalta (Ed.). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2014/entries/moral-dilemmas/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- McCONNELL, T. C. More on Moral Dilemmas. **The Journal of Philosophy**, v. 82, n. 6, p. 345-351, 1986.

- McENTIRE, D. A. **Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience**. Hoboken, NJ: Wiley, 2015.
- MEDEIROS, C. R. O.; ALCADIPANI, R.; OLIVEIRA, L. B. Mitos no Desengajamento Moral: Retóricas da Samarco em um Crime Corporativo. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 1, p. 70-91, 2018.
- MEIHY, J. C. S. B. **Manual de história oral**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- MELÉ, D. Practical wisdom in managerial decision making. **Journal of Management Development**, v. 29, n. 7, p. 637-645, 2010.
- MENDES, J. M. Ulrich Beck: a imanência do social e a sociedade do risco. **Análise Social**, v. 214, p. 211-215, 2015.
- MENEZES, J. G. R. **A tragédia do Morro do Baú**. Blumenau: Nova Letra, 2009.
- MENZEL, D. C. Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment, **Public Integrity**, v. 7, n. 2, p. 147-168, 2005.
- MENZEL, D. C. Research on Ethics and Integrity in Public Administration: Moving Forward, Looking Back, **Public Integrity**, v. 17, n. 4, p. 343-370, 2015.
- MERLUSSI, P. Há dilemas morais. **ethic@ - An international Journal for Moral Philosophy**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 207-226, dez. 2013.
- MINOGUE, K. Rationalism. *In: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier, 2001.
- MITROVIĆ, V. L.; O'MATHÚNA, S. P.; NOLA, I. A. Ethics and Floods: A Systematic Review. **Disaster Med Public Health Prep.**, p.1-12, 2019.
- MOLINA, A. D. Public administration, market values, & the public interest: A Kohlbergian perspective. **Public Administration Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 426-452, Fall 2015.
- MORALES-SÁNCHEZ, R.; CABELLO-MEDINA, C. The role of four universal moral competencies in ethical decision-making. **Journal of Business Ethics**, v. 116, n. 4, p. 717-734, 2013.
- MORRIS, T. **A nova alma do negócio: como a filosofia pode melhorar a produtividade de sua empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MULGAN, T. **Utilitarismo**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MURRAY, D. Book Review: N. Zack, Ethics for Disaster. **Journal of Value Inquiry**, v. 45, n. 2, p. 229-232, 2011.
- NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. **Brasil está entre os 10 países com maior número de afetados por desastres nos últimos 20 anos**. Publicado em 24 nov. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-brasil-esta-entre-os-10-paises-com-maior-numero-de-afetados-por-desastres-nos-ultimos-20-anos/>. Acesso em: 28 jun. 2019.
- ND ONLINE. **Santa Catarina é referência quando assunto é gestão de riscos e desastres**. Publicado em 8 fev. 2019. Disponível em: https://ndmais.com.br/noticias/defesa-civil-catarinense-e-referencia-quando-assunto-e-gestao-de-riscos-e-desastres/?fbclid=IwAR2B8T_cWayHGpMuAgTJvyNadOFJqHrMUVwlAnqeDXeWxfdkQNx5alsUMLw. Acesso em: 28 jun. 2019.
- NEIRA F. G. El Dinamismo de los Juicios de Valor en la Autotrascendencia Moral. **Theol. Xave.**, Bogotá, v. 58, n. 165, p. 201-224, 2008.

NIELSEN, R. P. Limitations of ethical reasoning as an action (praxis) strategy. **Journal of Business Ethics**, v. 7, n. 10, p. 725-733, 1988.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

NONAKA, I.; VON KROGH, G. Tacit knowledge and knowledge conversion: controversy and advancement in organizational knowledge creation theory. **Organization Science**, v. 20, n. 3, p. 635-652, may–june 2009.

NUTTLE, D. **Dealing with Emergency Planning Failures**, 2012. Disponível em: <http://fema.ideascale.com/a/dtd/Dealing-With-Emergency-Planning-Failures/326328-14692>. Acesso em 28 mai. 2018.

O’FALLON, M. J.; BUTTERFIELD, K. D. A Review of The Empirical Ethical Decision-Making Literature: 1996-2003. **Journal of Business Ethics**, v. 59, p. 375-413, 2005.

OLDENHOF, L.; POSTMA, J.; PUTTERS. On Justification Work: How Compromising Enables Public Managers to Deal with Conflicting Values. **Public Administration Review**, v. 74, n. 1, p. 52-63, 2014.

OLIVEIRA, M. de. **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, 2010.

PAIM, A. **Tratado de ética**. Londrina: Humanidades, 2003.

PARIZEAU, M. H. Ética aplicada: as relações entre a filosofia moral e a ética aplicada. *In*: CANTO-SPERBER, M. (Org.). **Dicionário de ética e filosofia moral**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. v. 1, p. 595-600.

PEDROSO, F.; HOLM-NIELSEN N. **Desastres Naturais no Brasil**: um ciclo de tragédias anunciadas, 2017. 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.

PERAZZO, P. F.; BASSI, C. S. Possibilidades do método de história oral nos estudos em administração. *In*: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 1., 2007, Recife. **Anais...** Recife: EnEPQ, 2007.

PÉREZ, L. C. Revisión Sistemática de la Produccion Española sobre rendimento academico entre 1980 a 2011. **Revista Complutense de Educación**, v. 27, n. 1, p. 119-139, 2016.

PIERANTI, O. P. A metodologia historiográfica na pesquisa em administração: uma discussão acerca de princípios e de sua aplicabilidade no Brasil contemporâneo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 01-12, Mar. 2008.

PINTO, J. Gobierno de trabajo y racionalidad práctica: fundamentos para una teoría de la dirección de empresas a partir del concepto de prudencia de Tomás de Aquino. **Revista Empresa y Humanismo**, v. 16, n. 1, p. 27-52, 2013.

PITMAN A. Professionalism and Professionalisation. *In*: KINSELLA E. A.; PITMAN A. (Eds.) **Phronesis as Professional Knowledge: Practical Wisdom in the Professions**. SensePublishers, Rotterdam, 2012.

PLISCOFF, C. Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos. **Revista Del Clad Reforma Y Democracia**, Caracas, n. 45, p. 1-11, Oct 2009.

POLANYI, M. **Personal Knowledge**: Towards a post-critical philosophy. London: Routledge

e Kegan Paul, 2005.

POLANYI, M. **Tacit Dimension**. Chicago: The University of Chicago, 2009.

POPS, G. M. A teleological approach to administrative ethics. *In*: COOPER, T. L. (Ed.). **Handbook of administrative ethics**. New York: Marcel Dekker, 1994. p. 157-166.

POSNER, B. Z.; SCHMIDT, W. H. Ethics in American Companies: A Managerial Perspective. **Journal of Business Ethics**, v. 6, n. 5, p. 383-391, 1987.

PUIU, S. Ethical Dilemmas in the Public Sector. **Management & Marketing Journal**, v. 13, n. 1, p. 57-62, 2015.

QUIVY, R.; CANPENHOUDT, L.V. **Manual de Investigación en Ciencias Sociales**. México: Limuse, 2005.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: Uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAMOS, A. G. **A Redução Sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RAMOS, A. G. **Administração e o contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RAMOS, A. G. **Introdução crítica à sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: Andes, 1957.

RAMOS, A. G. **Mito e verdade da revolução brasileira**. Florianópolis: Insular, 2016.

RAMOS, A. G. Modelos de homem e teoria administrativa. PUC-PR/Mestrado em Administração/Série Monográfica: **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, n. 3, 2001. Tradução de Francisco G. Heidemann.

REALE, G.; ANTISERI, D. **História da Filosofia**. São Paulo: Edições Paulinas, 1991.

REST, J. Level of moral development as a determinant of preference and comprehension of moral judgments made by others. **Journal of Personality**, v. 37, p. 220-228, 1969.

REST, J. **Moral Development**: Advances in Research and Theory. Westport, Conn.: Praeger, 1986.

REST, J.; NARVAEZ, D.; BEBEAU, M. J.; THOMA, S. J. A Neo-Kohlbergian Approach: The DIT and Schema Theory. **Educational Psychology Review**, v. 11, n. 4, p. 291-324, 1999.

REST, J.; NARVAEZ, D.; BEBEAU, M. J.; THOMA, S. J. **Postconventional Moral Thinking**: A Neo-Kohlbergian Approach. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2000.

REZENDE, G. M. **Incubação de cooperativas populares**: representações sociais e tensões. 2013. 189 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração, Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

REZENDE, M. J. Guerreiro Ramos e a sociologia em "mangas de camisa": uma proposta de intervenção nos processos de mudança social. **Cadernos CERU (USP)**, v. 17, p. 33-51, 2006.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSY, G. L. Five questions for addressing ethical dilemmas. **Strategy & Leadership**, v. 39, n. 6, p. 35-42, 2011.

RUBIN, C. B. **Emergency management**: The American experience, 1900-2010. 2nd ed. Boca Raton, FL: CRC Press, 2012.

SABAN, L. I. **International disaster management Ethics**. Albany: State University of New York Press, 2016.

SABAN, L. I.; BERDUGO, G. **Ethics Management in the Public Service: A Sensory-based Strategy**. London, New York: Routledge, 2017.

SALM, J. F.; CANDLER, G. G.; VENTRISS, C. The Theory of Social Systems Delimitation and the Reconceptualization of Public Administration. **Administrative Theory & Praxis**, v. 28, n. 4, p. 522-539, 2006.

SANTA CATARINA. Decreto nº 1879, de 29 de novembro de 2013. Regulamenta a Lei nº 15.953, de 2013, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC), e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 29 de novembro de 2013.

SANTA CATARINA. Lei nº 10.925, de 22 de setembro de 1998. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDC, sobre o Fundo Estadual de Defesa Civil - FUNDEC e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, 22 set. 1998.

SANTOS, L. S. **A Tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudos**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; LORENZI, L. Dilemas morais na gestão pública: o estado do conhecimento sobre o tema. **R. G. Secr., GESEC**, v. 9, n. 1, 2018.

SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; PINHEIRO, D. Bernard Lonergan e Alberto Guerreiro Ramos: diálogos entre o sujeito existencial e o homem parentético. **Organizações & Sociedade**, v. 26, n. 88, p. 96-113, 2019.

SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; PINHEIRO, D.; AMES, M. C. F. D. C. Reason and Administration: revisiting some fundamental elements. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 37-48, 2019.

SANTOS, L. S.; SERVA, M. A Tensão entre a Racionalidade Substantiva e a Racionalidade Instrumental na Gestão Pública: novos caminhos de um campo de estudo. *In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*, 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

SCHLUCHTER, W. **Paradoxos da modernidade: cultura e conduta na teoria de Max Weber**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

SCHNEEWIND, J. B. Autonomia, obrigação e virtude: Uma visão geral da Filosofia Moral de Kant. *In: GUYER, P. (org.). Kant. Aparecida: Ideias & Letras*, 2009.

SCHWARTZ, R. Public Service Morals and Ethics: Thin and Thick Dilemmas in Routine and Critical Situations. *In: FREDERICKSON, G.; GHERE, R. K. (Ed.). Ethics in Public Management*. 2nd ed. London, New York: Routledge, 2015. p. 42-58.

SCHWINDEN, C. **Planejamento de sistemas de informação para a Defesa Civil de Santa Catarina: aplicação do método Business System Planning alinhado aos conceitos de governo eletrônico**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SEIDMAN, I. **Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and**

the social sciences. New York: Teachers College Press, 3rd ed. 2006.

SELL, C. E. Racionalidade e racionalização em Max Weber. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 153-172, Jun. 2012.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2. ed. Brasileira. São Paulo: EPU, 1987.

SERAFIM, M. C. **A Ética no espaço de produção**: contribuições da economia de comunhão. 2001. 146 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

SERVA, M. **Racionalidade e Organizações**: O fenômeno das organizações substantivas. 1996. 618 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996.

SERVA, M.; CAITANO, D.; SANTOS, L.; SIQUEIRA, G. A análise da racionalidade nas organizações: Um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. XIII, p. 414-437, 2015.

SHIMIZU, A. M. Defining Issues Test: fidedignidade da versão brasileira e ponderações acerca de seu uso em pesquisas sobre moralidade. **Psicologia Reflexão e Crítica**, v. 17, n. 1, p. 5-14, 2004.

SHIMIZU, A. M. Os instrumentos de medida de julgamento moral elaborados com base na teoria do desenvolvimento moral de Kohlberg. **Revista Científica Eletrônica de Psicologia**, Ano III, Número 04, maio, 2005.

SILVA, R. S. Moral motivation and judgment in virtue ethics. **Philonsorbonne**, v. 12, p. 107-123, 2018.

SIQUEIRA, G. **Tensão entre as racionalidades substantiva e instrumental na gestão de ecovilas**: novas fronteiras do campo de estudos. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SOUTO-MAIOR, J. Racionalidades: Alguns esclarecimentos. **Estudos Avançados em Administração (UFPB)**, v. 6, n. 2, p. 967-991, 1998.

SOUZA NETO, R. A.; DIAS, G. F.; SILVA, R. R.; RAMOS, A. S. M. Efeitos dos Softwares de Análise de Dados Qualitativos na Qualidade de Pesquisas. **RAC**, Maringá, v. 23, n. 3, p. 373-394, 2019.

SOUZA, E. S. **A Contribuição do ensino de ética no desenvolvimento da competência moral de estudantes em administração pública**. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Mestrado Acadêmico em Administração, Florianópolis, 2018.

SPICER, M. W. Value Conflict and Legal Reasoning in Public Administration. **Administrative Theory and Praxis**, v. 31, n. 4, p. 537-55, 2009.

STARK, R. **A Vitória da Razão**: Como o Cristianismo gerou a liberdade, os direitos do homem, o capitalismo e o sucesso do Ocidente. Lisboa: Tribuna da História, 2007.

STATE OF FLORIDA. **Florida Information**. Disponível em: <https://www.stateofflorida.com/florida-information.aspx>. Acesso em: 23 ago. 2019.

STENGERS, I. **No tempo das catástrofes**: resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo:

Cosac & Naify, 2015.

STEWART, D. W.; SPRINTHALL, N. A. Strengthening Ethical Judgment in Public Administration. *In*: BOWMAN, J. S. (Ed.). **Ethical Frontiers in Public Management**. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.

STEWART, D. W.; SPRINTHALL, N. W.; SHAFER, D. M. Moral Development in Public Administration. *In*: COOPER, T. L. (Ed.). **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd ed. rev. and exp., New York: Marcel Dekker, 2001. p. 457-480.

STORK, R. Y.; ECHEVARRIA, J. A. **Fundamentos de Antropologia: um ideal de excelência humana**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia e Ciência “Raimundo Lúlio”, 2011.

SVARA, J. **The ethics primer for public administrators in government and nonprofit organizations**. Sudbury, Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2007.

SWISHER, L.; RIZZO, A.M.; MARLEY, M. A. Update on Moral Reasoning Research and Theory in Public Administration: Neo-Kohlbergian Perspective. *In*: FREDERICKSON, G.; GHERE, R. K. (Ed.). **Ethics in Public Management**. London, New York: M.E. Sharpe, 2005. p. 70-94.

SZIGETI, A. Sentimentalism and Moral Dilemmas. **Dialectica**, v. 69, n. 1, p. 1-22, 2015.

TAVARES, L. M. B.; BARBOSA, F. C. Reflexões sobre a emoção do medo e suas implicações nas ações de Defesa Civil. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 17-34, 2014.

THE ECONOMIST. **Irma spared America, but still had a big effect on it**. Sep. 14th. 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/news/united-states/21728964-one-12-americans-now-lives-home-some-risk-flooding-irma-spared-america>. Acesso em: 20 set. 2017.

THE NEW YORK TIMES MAGAZINE. **The Deadly Choices at Memorial**. 2009. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2009/08/30/magazine/30doctors.html>. Acesso em 28 mai. 2018.

THOMA, S. J.; DONG, Y. The defining issues test of moral judgment development. **American Psychological Association**, v. 19, n. 3, p. 55-61, 2014.

THOMSON, J. J. The Trolley Problem. **The Yale Law Journal**, v. 94, n. 6, p. 1395-1415, 1985.

TOMÁS DE AQUINO. **A Prudência: a virtude da decisão certa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

TREVIÑO, L. K.; NELSON, K. A. **Managing Business Ethics: Straight Talk About How To Do It Right**. 5th ed. New York: John Wiley, 2010.

TUDO SOBRE XANXERÊ. **20 de abril: há quatro anos o tornado atingia Xanxerê**. Publicado em 20 abr. 2019. Disponível em: http://tudosobrexanxere.com.br/index.php/desc_noticias/20_de_abril_ha_quatro_anos_o_tornado_atingia_xanxere Acesso em: 01 jul. 2019.

UFSC/CEPED – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. **Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais em Santa Catarina: 1995 - 2014**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2016.

UFSC/CEPED. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Atlas brasileiro de desastres naturais: 1991 a 2012**. Volume Santa Catarina. 2. ed. rev. ampl. – Florianópolis: CEPED UFSC, 2013.

UFSC/CEPED. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Furacão Catarina**. Publicado em 5 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.ceped.ufsc.br/2004-furacao-catarina/> Acesso em: 25 jun. 2019.

URBY, H. Jr., McENTIRE, D. A. Applying public administration in emergency management: The importance of integrating management into disaster education. **Homeland Security & Emergency Management**, v. 11, n. 1, p. 39-60, 2013.

VALENCIO, N. Desastres, ordem social e planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 748-762, Dez. 2010.

VALENCIO, N. Desastres: tecnicismo e sofrimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 9, p. 3631-3644, 2014.

VALENCIO, N. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. **Ciência e Cultura**, v. 68, n. 3, p. 41-45, 2016.

VALLENTYNE, P. Two Types of Moral Dilemmas. **Erkenntnis**, v. 30, p. 301-318, 1989.

VAN HOOFT, S. **Ética da virtude**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VAN MANEN, M. **Researching Lived Experience: Humam Science for an Action Sensitive Pedagogy**. New York: Suny, 1990.

VAN NIEKERK, A. A.; NORTJÉ, N. Phronesis and an ethics of responsibility. **South African Journal of Bioethics and Law**, v. 6, n. 1, p. 28-31, jun. 2013

VAN WART, M. **Changing Public Sector Values**. New York: Garland, 1998.

VENTRISS, C.; CANDLER, G. G. Alberto Guerreiro Ramos, 20 Years Later: a New Science Still Unrealized in an Era of Public Cynicism and Theoretical Ambivalence. **Public Administration Review**, v. 65, n. 3, p. 347-359, 2005.

VILLORIA, M. Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada. **Encuentros Multidisciplinares**, v. XIII, n. 39, sept-dic. 2011.

VILLORIA, M. Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)**, n. 117, p. 109-140, 2007.

VITZ, P. Critiques of Kohlberg's model of moral development: a summary. **Revista Española De Pedagogía**, v. 52, n. 197, p. 5-35, 1994.

VOEGELIN, E. **A consciência do fundamento**. Tradução de José Rosa. Covilhã: Universidade da Beira Interior. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/voegelin_eric_consciencia_do_fundamento.pdf. Acesso em: 23 ago. 2019.

VOEGELIN, E. Necessary moral bases for communication in a democracy. *In*: **Problems of communication in a pluralistic society**. (Papers delivered at a conference on Communication, the fourth in a series of Anniversary Celebrations, March 20, 21, 22 and 23, 1956). Milwaukee (Wis.): The Marquette University Press, 1956. p. 53-68. Resumo: Antônio Raimundo dos Santos. Tradução e compilações: Francisco G. Heidemann. Comentário: Antônio Celso Mendes. **CADERNO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**. PUC-PR, 2002.

VOEGELIN, E. Reason: the classic experience. **The Southern Review**, v. 10, n. 2, p. 239-40, Apr. 1974.

VOEGELIN, E. **Reflexões Autobiográficas**. São Paulo: É Realizações, 2008.

WACHS, M. Ethical Dilemmas in Forecasting for Public Policy. **Public Administration Review**, v. 42, n. 6, p. 562-567, Nov./Dec. 1982.

WALDO, D. Public Administration and Ethics: a Prologue to a Preface. *In*: STILLMAN, R. J. (Ed.). **Public Administration: Concepts and Cases**. 7th ed. Boston: Houghton Mifflin, 2000. p. 472-482.

WEBB, E. **Filósofos da consciência**: Polanyi, Lonergan, Voegelin, Ricoeur, Girard, Kierkegaard. São Paulo: É Realizações, 2013.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WHITE, R. D. Public Ethics, Moral Development, and the Enduring Legacy of Lawrence Kohlberg: Implications for Public Officials. **Public Integrity**, v. 1, n. 3, p. 121-134, 1999.

WILLIAMS, B. **Morality**: an introduction to ethics. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

WILSON, J.; OYOLA-YEMAIEL, A. The evolution of emergency management and the advancement towards a profession in the United States and Florida. **Safety Science**, v. 39, n. 1-2, p. 117-131, 2001.

WITTMER, D. Ethical Sensitivity and Managerial Decision-making: An Experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 2, n. 4, p. 443-462, 1992.

WITTMER, D. Individual Moral Development: An Empirical Exploration of Public- and Private-Sector Differences, **Public Integrity**, v. 2, n. 3, p. 181-194, 2000.

ZACK, N. **Ethics for Disaster**. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2009.

ZAPPELLINI, M. B. Ética e Administração Pública: Uma Abordagem a Partir de Três Modelos Normativos. *In*: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

ZENATTI, A. P. A.; SOUSA, S. Y. U. (Org.) **Relatos de um desastre**: narrativas jornalísticas da tragédia de 2008 em Santa Catarina. Florianópolis: CEPED, UFSC, 2009.

ZENATTI, A. P. A.; SOUSA, S. Y. U. **Comunicação em desastres**: a atuação da imprensa e o papel da assessoria governamental. Florianópolis: Associação Catarinense de Imprensa, 2010.

ZENATTI, A. P. A.; SOUSA, S. Y. U. **Comunicação em Desastres**: a Atuação da Imprensa e o Papel da Assessoria Governamental. Florianópolis – Governo do Estado de SC – SJC/DEDC – UFSC/CEPED, 2010.

APÊNDICE A – REVISÃO SISTEMÁTICA: DILEMAS MORAIS NA GESTÃO PÚBLICA

Nas últimas três décadas têm se produzido um conjunto significativo de pesquisas conhecidas pela denominação “estado da arte” ou “estado do conhecimento” que são definidas como de caráter bibliográfico e que possuem o objetivo em comum de mapear e de discutir certa produção acadêmica (FERREIRA, 2002). A partir dessa perspectiva, com a finalidade de integrar um conjunto de estudos realizados separadamente sobre nosso fenômeno de interesse – os dilemas morais na gestão pública – realizamos um levantamento sistemático de literatura, para alcançar o estado da arte sobre o tema, a partir de algumas orientações e etapas que nos auxiliam a manter o rigor quanto ao método de busca e análise. As etapas foram as mesmas utilizadas por Pérez (2016).

O primeiro passo foi o **planejamento do problema e objetivos (etapa 1)**. Tendo em vista que o fenômeno de interesse são os dilemas morais ou dilemas éticos na gestão pública, definimos como objetivo construir um estado do conhecimento sobre o tema dilemas morais, de modo a compreender como tais dilemas estão sendo estudados na gestão pública. A partir desse objetivo, buscamos também: (a) descrever, em termos demográficos e cronológicos, a produção científica sobre dilemas morais na gestão pública; (b) analisar os principais temas discutidos da produção científica e suas contribuições para o campo da Administração Pública; e, (c) verificar possíveis temas em aberto para novas pesquisas.

Vale destacar que optamos em realizar uma revisão de literatura sistemática do tipo causal, ou seja, uma tentativa de encontrar estudos que investigaram uma determinada relação causal (STAKE, 2011). Dessa forma, focamos a discussão diretamente na gestão pública, uma vez que a temática de dilemas morais tem sido trabalhada por diferentes campos de estudo, incluindo a Administração Empresarial, que não se constitui nosso campo de interesse. Entre esses campos de estudo, tem destaque, de forma substancial, a área da saúde ao estudar os dilemas morais vivenciados por profissionais da saúde. Além disso, em uma primeira exploração do tema de dilemas morais no Portal da EBSCOhost (<https://search.ebscohost.com>), foram encontrados mais de sete mil artigos, o que tornaria inviável uma análise mais apropriada. Essa constatação reforçou nossa decisão de delimitar para dilemas morais e gestão pública.

Na sequência, realizamos a **busca e identificação das fontes documentais (etapa 2)**, que incluíram a definição dos critérios de identificação e dos critérios de inclusão e exclusão dos artigos. Para essa etapa, foram definidos como critérios de identificação:

- a) Termos de busca em inglês: dilemas morais ou dilemas éticos + administração pública ou gestão pública ou setor público ou serviço público;
- b) Bases de dados utilizados: *Business Source Complete*, *Academic Search Complete*, *Academic Search Premier*, *SocINDEX with Full Text*, *Public Administration Abstracts*, acessados por meio da interface EBSCOhost (<http://search.ebscohost.com/>);
- c) Estratégias de busca (*query*): ("moral dilemma*" OR "ethical dilemma*") AND ("public administration" OR "public service" OR "public sector" OR "public management").

Para os critérios de inclusão e exclusão de artigos, observamos o objetivo proposto e chegamos a: (1) período de busca: sem restrição; (2) idioma do artigo: português, inglês e espanhol; (3) tipo de documento: artigos e *reviews*; (4) local de busca dos termos: como foram especificados dois campos para a busca relacionados ao tema de dilemas morais e gestão pública, optamos por fazer a seleção da forma mais abrangente possível e, portanto, deixamos a busca aberta ao maior número de campos possíveis; (5) tipo de recursos: revistas acadêmicas e periódicos científicos (analisados por pares); (6) relevância do periódico: definimos por selecionar somente os *journals* classificados pelo Qualis CAPES como A1, para, desse modo, encontrar o estado da arte sobre o tema.

Ao realizar a busca em março de 2017, encontramos inicialmente 342 resultados com a aplicação dos termos em todos os campos de busca. Excluindo os artigos que não estavam nos idiomas previstos, restaram 246 resultados. Utilizando o critério de revistas acadêmicas e periódicos científicos analisados por pares, reduzimos a 236 resultados. Desses, selecionamos somente os que estavam nas bases de dados indicadas anteriormente e, automaticamente, foram eliminados os artigos em duplicidade. Logo, de um total de 342 resultados, selecionamos 187 artigos distribuídos entre 50 diferentes revistas científicas, de diferentes campos do conhecimento, sendo os principais: ciências sociais aplicadas e ciências da saúde.

Ao realizar a análise do Qualis de cada uma das revistas para verificar quais foram classificadas como A1 – a melhor classificação possível – chegamos a três principais: *Journal of Business Ethics*, *Public Administration Review* e *Administration & Society*. Dessa forma, resultou um **total de 28 artigos dos quais nos dedicamos à análise** do texto na íntegra.

Denominamos de **etapa 3** a definição sobre quais seriam as **informações a serem captadas dos estudos** selecionados. Foram definidas como categorias de análise dois conjuntos: (a) dados gerais da publicação: título, ano, editorial, nome dos autores, instituição dos autores, país da instituição dos autores, área de atuação dos autores e número de citações; e, (b) conteúdo qualitativo do artigo: principais conceitos, principais referências, tipo de estudo, metodologias utilizadas e indicações de pesquisas futuras. Com esses indicadores construímos uma base de dados com o *software* Microsoft Excel 2010, para o qual exportamos do *software* EndNote todos os arquivos previamente selecionados. Alguns indicadores – como país dos autores, instituição e tema – buscamos manualmente, pois não eram informações disponibilizadas diretamente no *software* de gerenciamento de referências. Outras informações foram obtidas somente pela leitura completa do artigo.

As **etapas 4, 5 e 6** dizem respeito, respectivamente, à análise e integração dos resultados, à interpretação das evidências e à apresentação dos resultados finais (considerações). Para tanto, elaboramos um protocolo de pesquisa com três eixos temáticos: informações sobre os periódicos, perfis dos autores e análise dos artigos, conforme figura a seguir.

Eixos temáticos	Questões norteadoras
Periódico	Periódicos que têm publicado artigos cujos autores se prestam a discutir o tema: nome do periódico, editora responsável pela publicação; conceito editorial; classificação no Qualis Capes.
Perfil dos autores	Perfil dos autores que têm se dedicado à investigação do tema: autores; nacionalidade; formação acadêmica; curso que leciona (se professor).
Conteúdo do artigo	Quanto aos artigos selecionados: ano de publicação; tipo de estudo; tema-título; palavras-chave; problemas e objetivos justificadores da pesquisa; recursos metodológicos utilizados; contribuições teóricas e metodológicas para o campo.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Siekierski e Lima, 2016.

A revisão sistemática completa deu origem ao trabalho publicado por Santos, Serafim e Lorenzi nos anais do I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público em 2017. Posteriormente, uma versão aprimorada do artigo foi publicada na Revista de Gestão e Secretariado (v. 9, n. 1, 2018), com o título: “Dilemas Morais na Gestão Pública: o Estado do Conhecimento sobre o tema”.

APÊNDICE B – TRABALHOS PUBLICADOS PELA AUTORA DA TESE

Artigos completos publicados em periódicos:

- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; LORENZI, L. Dilemas morais na gestão pública: o estado do conhecimento sobre o tema. **R. G. Secr., GESEC**, v. 9, n. 1, 2018.
- SANTOS, L. S.; LEAL, F. G.; SERAFIM, M. C.; MORAES, M. C. B. Values and Public Administration: a discussion on Rationality and Parenthetical Attitude. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 19, n. 3, 2018.
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C. Quando o desastre bate à porta: reflexões sobre a ética da gestão pública de riscos e de desastres. **Administração Pública e Gestão Social**. No prelo [2019].
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; PINHEIRO, D. Bernard Lonergan and Alberto Guerreiro Ramos: Dialogues between the existential subject and the parenthetical man. **Organizações & Sociedade**, v. 26, n. 88, p. 96-113, 2019. [Publicado também em português no website da revista].
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; PINHEIRO, D.; AMES, M. C. F. D. C. Reason and Administration: revisiting some fundamental elements. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, n. 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2019. [Publicado também em português no website da revista].
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; ZAPPELLINI, M. B.; ZAPPELLINI, S. M. K. C.; BORGES, M. K. Ensino de ética em cursos do campo de públicas: Uma análise a partir de Projetos Pedagógicos de Curso e das Diretrizes Curriculares Nacionais. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, v. 26, n. 18, 2018.

Trabalhos completos publicados em anais de congressos:

- SANTOS, L. S.; LEAL, F. G.; SERAFIM, M. C.; MORAES, M. C. B. Valores, Racionalidade e Administração Pública. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2017.
- SANTOS, L. S.; LEBIODA, L. Como deliberar quando tudo é caos? Os difíceis dilemas morais da gestão de um desastre. *In*: SEMEAD - Seminários em Administração, XXII, 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: 2019.
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; LORENZI, L. Dilemas Morais na Gestão Pública: o Estado do Conhecimento sobre o tema. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2017.
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; PINHEIRO, D. Bernard Lonergan e Alberto Guerreiro Ramos: diálogos entre o sujeito existencial e o homem parentético. *In*: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 40., 2016, Mata de São João. **Anais...** Mata de São João: 2016.
- SANTOS, L. S.; SERAFIM, M. C.; ZAPPELLINI, M. B.; ZAPPELLINI, S. M. K. C.; BORGES, M. K. Ensino de Ética em Cursos do Campo de Públicas: uma análise a partir de Projetos Pedagógicos de Curso e das Diretrizes Curriculares Nacionais. *In*: ENCONTRO DA

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 41., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: 2017.

- SANTOS, L. S.; TREVISAN, L. A. P.; CANDLER, G. G. Brazilian “critical assimilation” in American case studies of ethics in emergency management, and of community policing. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, III., 2019, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2019.

APÊNDICE C – GUIA: OBSERVAÇÃO EXPLORATÓRIA

Contexto geral da situação observada

Local e data

Quem fala: posição, origem, organização

Contexto inserido: desastre, reunião, simulação, conversa informal

Quem participa do momento: colegas da mesma organização, membros de fora

Qual a intenção da fala: comentários, discussões, convencimento

Pontos de destaque para a pesquisa

ATORES

Atores envolvidos nas situações (falas ou ações)

Valores envolvidos na situação

Sentimentos e dúvidas expressadas

Justificativas para as ações

Civis e militares

Comentários/reação da sociedade

Senso de pertencimento

Significado da mídia

QUESTÕES ESTRUTURAIS

Aspectos burocráticos: quais colaboram e quais dificultam a ação

Hierarquia

Limitações organizacionais

GESTÃO

Conflitos de interesses, conflitos políticos

Decisões tomadas ou não tomadas e razões

Grupos favorecidos e não-favorecidos

Situações em que o desempenho poderia ter sido melhor

Principais normas, documentos, orientações formais a seguir

Existência de orientações/normas informais

Papel, espaço e influência da opinião pessoal

Influência do contexto organizacional e da Administração Pública

Resultados esperados e encontrados

Espaço de tomada de decisão

Ações e decisões de prevenção e ações e decisões de resposta

Liderança formal e informal

APÊNDICE D – RELATO DA PESQUISA EXPLORATÓRIA

O primeiro contato com a Defesa Civil de Santa Catarina ocorreu de forma não intencional para o presente projeto de pesquisa. Por divulgação dos próprios meios de comunicação da UDESC, tomamos conhecimento sobre a realização do Encontro Catarinense de Gestão de Riscos e Desastres e Logística Humanitária, durante os dias 29 e 30 de março de 2017 no Centro de Ciências Humanas e da Educação da UDESC. O evento foi promovido pelo Grupo de Gestão de riscos e desastres da UDESC e Grupo de Pesquisa em Logística Humanitária da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com intuito de discutir a coordenação de ações de gestão de riscos e desastres, focando nas atividades de prevenção e mitigação dos prejuízos causados por desastres com o objetivo de articular as ações de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas nas instituições de ensino superior do estado.

Nesse evento tivemos contato com profissionais da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina (SDC) e também dos municípios catarinenses, além de professores e pesquisadores sobre gestão de riscos e desastres. Foi uma oportunidade muito rica para tomarmos conhecimento dos principais conceitos e teorias que fundamentam a área de atuação da Defesa Civil, para conhecer alguns atores (profissionais e instituições) relevantes em Santa Catarina e para entender os eventos que ocorrem e já ocorreram no Estado. Os primeiros documentos de referência para a pesquisa bibliográfica e documental sobre o campo de estudo foram indicados durante o evento.

Em uma das palestras do evento, realizada por um representante do Banco Mundial, ouvimos um relato que nos chamou atenção de forma especial por ter sido identificado nele o primeiro exemplo de dilema moral na gestão de riscos e desastres. O palestrante relatou que, em uma das operações de assistência humanitária e de paz do governo brasileiro no Haiti, havia a ordem superior de entregar o kit de mantimentos (uma espécie de cesta básica) somente às mães das famílias, pois elas eram vistas naquele país como ‘as líderes da família’ e poderiam fazer com que a doação fosse, realmente, utilizada da melhor forma possível e sem desvios.

Entretanto, em um dia que a população passava por uma crise muito grande, as filas estavam imensas, algumas crianças entraram na fila alegando que as mães não poderiam buscar o kit, pedindo fortemente que elas retirassem. Nessa situação, as pessoas que estavam entregando os kits (militares brasileiros) se viram diante de um dilema moral: respeitar as ordens superiores e tradicionais de entregar a doação somente para as mães ou entregar para as crianças/filhos, uma vez que as mães não podiam estar ali e, dessa forma, tentar auxiliar aquelas famílias e fazer com que o auxílio chegasse ao seu destino.

Diante dessa situação e ‘com o coração na mão’, os militares passaram pela experiência de entregar o kit às crianças. Infelizmente, perceberam que, realmente, precisavam manter a regra de entregar para as mães, mesmo que isso significasse algumas pessoas não terem acesso. Eles observaram diversas crianças tendo seu kit “roubado” por outras pessoas. Ao finalizar esse relato, o palestrante nos explicou que essa situação era corriqueira, ou seja, as mães conseguiam fazer com que as doações chegassem até suas casas; já as crianças, por motivos como brincqedos, inferioridade de idade perante outros adultos ou crianças mais velhas, acabavam ficando sem seus kits. Esse caso foi marcante, pois foi o primeiro relato de dilema moral que identificamos ao nos aproximarmos do fenômeno.

Ainda durante o evento, tivemos a oportunidade de agendar uma reunião com o Secretário Adjunto da SDC, que ocorreu após a última palestra do evento, dia 30 de março, nas dependências da UDESC. Nessa reunião, de aproximadamente 20 minutos de duração, foram apresentadas as ideias gerais do projeto de tese, que ainda estavam sendo delineadas, e a proposta sobre o estudo dos dilemas morais na área da Defesa Civil, por ser a área da Administração Pública responsável pela gestão de desastres/crises. Prontamente obtivemos autorização do Secretário Adjunto e total apoio para o desenvolvimento da pesquisa devido ao

interesse da SDC em estar próxima da sociedade catarinense, do ambiente universitário e suas pesquisas, além de promover um maior conhecimento sobre a necessidade de sensibilização da população sobre o tema.

Como forma inicial de auxiliar na pesquisa, o Secretário Adjunto indicou o Gerente de Operações e Assistência da SDC para apoiar na realização da fase exploratória. O primeiro contato foi realizado por mensagem eletrônica e fomos convidados a participar de uma simulação de desastre no município de Blumenau, no dia 11 de abril de 2017, realizada em parceria pela SDC, Prefeitura de Blumenau e empresa francesa de *software* para gestão de desastres.

A simulação ocorreu nas dependências da Defesa Civil da Prefeitura de Blumenau, com a participação de observadores (profissionais relacionados à esta área e pesquisadores) e membros do Grupo de Respostas e Ações Coordenadas (GRAC), que de fato, eram participantes da simulação. Os observadores poderiam circular entre os ambientes para verificar como ocorriam as ações, decisões, conflitos e como os eventos ocorriam. Havia um posto de comando que repassava as informações sobre os eventos (situações que ocorrem durante o desastre) para a célula de crise, onde o GRAC estava reunido. O Secretário Adjunto informou que, naquela simulação, as decisões ocorreriam onde o GRAC estava reunido, ou seja, nosso foco de observação. Essa informação, mais para frente, nos possibilitou tomar algumas decisões sobre os participantes, os eventos e as situações para a coleta de dados por meio das entrevistas de história oral.

Nessa ocasião, também foi possível conversar pessoalmente com o Gerente de Operações e Assistência da SDC descrevendo melhor a proposta de pesquisa. Além disso, durante a simulação, conversamos com um dos coordenadores regionais vinculados à SDC, que nos relatou brevemente alguns dos conflitos vivenciados quando membros do GRAC se reúnem durante eventos de desastres. O coordenador relatou sobre a participação de civis e militares no GRAC e que os grupos de atores possuem conhecimentos diferentes e que podem levar a decisões conflitantes, mas não incorretas, uma vez que cada perfil de ator possui conhecimentos que os levam a tomar um tipo de decisão e defendê-la.

Um caso desses, por exemplo, é a solicitação de ajuda do Exército brasileiro em grandes desastres. Alguns membros do GRAC conhecem mais profundamente o trabalho do Exército, sabendo inclusive os custos financeiros desse auxílio. Embora reconheçam o excelente trabalho realizado, sabem que o Corpo de Bombeiros de Santa Catarina, por exemplo, está cada vez mais equipado para atuar em desastres e a um menor custo para o município e o Estado; enquanto que o Exército cobraria valores maiores, embora com um trabalho muito efetivo. Em situações assim, também parece haver um dilema moral, levando em consideração que o aspecto econômico e a agilidade na resposta possuem valores envolvidos na decisão.

Conversas desse tipo possibilitaram o surgimento de “pistas de reflexão, alargar e precisar os horizontes de leitura, tomar consciência das dimensões e dos aspectos de um dado problema, nos quais o investigador não teria decerto pensado espontaneamente” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005, p. 77).

A próxima atividade da fase exploratória foi a participação na Capacitação para Coordenadores Regionais da SDC, entre os dias 17 e 19 de abril, na Fundação Municipal de Esportes. Essa capacitação foi realizada com os coordenadores para prepará-los para disseminar as informações sobre a atuação da SDC e gestão de riscos e desastres às Defesas Cívicas Municipais, uma vez que a rotatividade dos profissionais municipais é muito alta. Além disso, foi um momento de integração e motivação da equipe de coordenadores, representantes da SDC em 20 diferentes regiões do Estado, e, para a pesquisa, foi uma nova oportunidade de conversas exploratórias sobre as teorias e ações em Santa Catarina, por meio do poder público.

Nessa altura da pesquisa exploratória, começamos a perceber que já poderíamos nos aproximar da equipe da SDC, na sede da Secretaria, para conversar sobre suas ações,

responsabilidades, dificuldades, entre outros, por já conhecer mais sobre seu trabalho. Dessa forma, realizamos a primeira visita à instituição, no dia 16 de maio, guiada pelo Gerente de Operações e Assistência. Todos os diretores e gerentes tomaram conhecimento sobre a pesquisa que seria desenvolvida e se colocaram à disposição para colaborar dentro daquilo que fosse possível.

Durante os demais dias do mês de maio de 2017, a pesquisa exploratória junto à SDC foi interrompida devido a fortes chuvas que ocorreram no estado, deixando desabrigados e prejuízos. Portanto, a equipe da SDC estava muito envolvida nas ações de resposta ao evento.

Retomando o reconhecimento do campo de estudo, participamos do evento organizado pelo Banco Mundial, em parceria com a SDC, ‘Inundações em Santa Catarina: estudo do perfil de risco para um melhor planejamento da resiliência aos perigos naturais’, o qual ocorreu no dia 1º de junho no auditório do Conselho Regional de Contabilidade. Foi um evento pequeno, fechado para especialistas no assunto, mas contou com a presença do Secretário Nacional de Defesa Civil que abordou de forma breve sobre a visão do governo federal e suas ações no país.

Decorridos alguns meses de aproximação dos sujeitos de estudo, já possuímos pistas sobre quais caminhos metodológicos seguir para o estudo dos dilemas morais. Assim, durante o evento mencionado anteriormente, tivemos novamente a oportunidade de conversar com o Secretário Adjunto da SDC sobre a operacionalização da pesquisa, contando com algumas de suas contribuições e sugestões.

Também com o objetivo de nos aproximarmos da equipe da SDC e como parte da pesquisa exploratória, participamos de uma reunião com a Diretoria Administrativa e Assessoria de Comunicação para conhecer mais sobre o trabalho de gestão administrativa realizado. Na ocasião também solicitamos alguns documentos institucionais (relatórios) que foram encaminhados posteriormente por mensagem eletrônica. Essa reunião também nos auxiliou a tomar uma importante decisão: restringir as entrevistas às pessoas vinculadas aos eventos de desastres por meio do GRAC ou aos funcionários e ex-funcionários da SDC diretamente relacionados à Diretoria de Desastres e à Diretoria de Prevenção, ou aos Secretários da SDC. Identificamos que a Diretoria Administrativa possui seu trabalho fortemente baseado em aspectos burocráticos que, mesmo sendo influenciados pela ocorrência de crises, ainda assim não se distinguem tanto de uma gestão estritamente burocrática.

Um outro importante momento foi a viagem a Chapecó, Santa Catarina, entre os dias 24 e 25 de agosto de 2017, a convite da SDC, para a inauguração do Radar Meteorológico do Oeste e reunião geral dos coordenadores regionais da SDC. Devido a restrições financeiras, as reuniões gerais com os coordenadores estão limitadas a eventos específicos.

A reunião em Chapecó ocorreu devido à inauguração do Radar Meteorológico do Oeste, localizado neste município, e inauguração da sede de sua coordenadoria regional. Assim, a maior parte dos coordenadores regionais se deslocou para este município para prestigiar a inauguração e participar da reunião geral com o Secretário da SDC, o Secretário Adjunto, alguns diretores e gerentes vinculados à Diretoria de Prevenção e à Diretoria de Desastres.

Dado esse contexto, por convite da SDC, viajamos com parte da equipe até Chapecó e tivemos a oportunidade de realizar a primeira aplicação do Teste de Competência Moral e também pudemos apresentar nossa pesquisa a diversos membros da SDC de forma mais ampliada e detalhada. Além disso, tivemos a chance de conversar com algumas pessoas e perceber que importantes dilemas morais também ocorrem dentro da SDC e não somente quando ocorre a formação do GRAC para atuação em situações de desastres. Desse modo, voltamos da viagem com uma nova percepção sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa: deveríamos incluir situações que ocorrem com os gestores da SDC ou que ocorram com ex-gestores, tais como homologação do estado de calamidade pública e situação de emergência e decisões sobre o envio – ou não – de alertas sobre possíveis eventos.

Por fim, o último momento realizado na condição de observadores e como parte da pesquisa exploratória corresponde à participação no II Seminário Regional de Defesa Civil, na região da Grande Florianópolis, no dia 15 de setembro de 2017. Esse evento teve como objetivo apresentar a gestão de riscos e desastres aos atores municipais de Defesa Civil, principalmente devido à troca de gestão municipal que pode ter levado, também, à troca dos responsáveis a nível municipal pelas ações de Defesa Civil. Na primeira palestra do dia, o secretário da SDC falou sobre a estrutura do Estado e a importância da política de proteção e defesa civil nos municípios. No período da tarde, as diretorias de Prevenção e de Desastres abordaram aspectos mais técnicos sobre a gestão de riscos e desastres.

Nesse evento, de forma especial, realizamos as observações de forma diferenciada e mais focada. Nos outros momentos, principalmente nos primeiros, qualquer detalhe observado e informação recebida era registrada no diário de campo para, depois, serem realizadas as reflexões. Já no Seminário, nossa postura de observação foi mais focada à identificação de situações de gestão de riscos e desastres que pudessem trazer indícios de dilemas morais dentro da SDC. Essa postura foi facilitada devido ao nosso conhecimento mais amplo do campo teórico e empírico sobre a gestão pública de riscos e desastres nesta fase da pesquisa, mas, principalmente, por já termos conseguido realizar leituras sobre dilemas morais e temas relacionados (conceitos, filosofias morais, processo decisório ético) e refletir sobre os aprendizados a partir de casos reais de desastres relatados durante a fase exploratória.

Nessa altura da pesquisa, havíamos definido que iríamos ‘coletar’ os dilemas morais nos eventos de desastres. Contudo, a participação no Seminário corroborou a percepção que já havíamos tido durante a viagem de Chapecó: deveríamos ‘coletar’ os dilemas não só nas situações de desastres ocorridas nos municípios catarinenses, mas também as que ocorrem dentro da própria Secretaria, pois a gestão de riscos e desastres começa e termina ali.

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) BIOGRAFIA

- Por que a escolha por se especializar e atuar em Defesa Civil? Como ocorreu o envolvimento com gestão de riscos e desastres?
- Quais você considera os principais eventos/situações que participou? Que mais marcaram sua trajetória? Do ponto de vista pessoal e profissional?
- Quais os casos mais “estranhos” ou “difíceis”?

2) RELATO DE CASOS

Formação para gestão de riscos e desastres

- Perfil da equipe ao longo dos anos: desejo pessoal ou profissão/“emprego”?
- Características do gestor de emergências.
- Qual o papel da experiência?
- Há algum treinamento que prepare psicologicamente (emocionalmente) as pessoas para lidar com situações difíceis, como medo, dúvidas, conflitos durante situações de desastres? Algum treinamento sobre processo decisório e ética?
- Como inspirar a equipe? Como transmitir valores? Como você construiu esse conhecimento para ser um líder?

Alertas

- Decidir participar dos sistemas de alerta ou tornar obrigatório? Cultura da população.
- Como o discurso da mídia e alertas influenciam a percepção de risco?
- Quando a informação chega, a população sabe o que fazer?
- Há reclamações por não acontecer nada na área que foi dita como sendo de risco? Confiança no alerta?
- “Alarmar a população” x “confiança do fenômeno”

Respostas/Operações e Assistência

- O aspecto burocrático pode atrapalhar na gestão da resposta? A burocracia pode atrapalhar uma situação de urgência a receber algum tipo de apoio? Ou facilita?
- Precisou tomar algum tipo de decisão sobre que tipo de ajuda fornecer, quando, quantidade?
- Os pequenos ou mais pobres municípios podem ser prejudicados ou favorecidos de alguma forma? E os maiores?
- A rapidez em ajudar no reestabelecimento torna o processo mais fácil? Há algum tipo de “vistas grossas” em alguma parte do processo?
- É mais fácil/cômodo contar com o socorro do que arcar com a prevenção?
- Falta de Planejamento X priorização em outras áreas X descaso/comodismo.
- Pode haver abuso das vantagens econômicas com os auxílios aos atingidos?
- Saber que poderá contar com “ajuda” diminui a capacitação de preparação e/ou resiliência dos municípios?
- A população atingida pode se beneficiar de forma “não-ética”?

- Pode ocorrer decisões que favorecem um grupo e “prejudicam” outro? Como decidir?
- Socorro/Resgate

- Definição de prioridades de atendimentos.
- Rejeição de socorro: não deixar a residência, não aceitar ir para abrigo, etc. (negativa X liberdade X atendimento posterior)
- Imposição de Ordens: evacuação; isolamento (intervenção efetiva X direitos individuais).
- Privilégios no abrigo: quais grupos e por quê?
- Quem vai para abrigo pode ser prejudicado de alguma forma ou favorecido?
- Cultura de dependência?
- Diferenças culturais, religiosas, linguísticas interferem no auxílio?

Códigos de Conduta, Manuais, Protocolos

- Código de conduta, protocolos: seguir algo independentemente de qualquer coisa? Manuais respondem tudo? E quando não respondem?
- Como buscar a melhor solução quando não há orientação prévia?
- Hierarquia x autonomia
- Flexibilidade diante do contexto (organizações rígidas X flexíveis)

Trabalho em rede

- Conflito entre civis e militares.
- Papel do governo federal e municípios.
- O trabalho em parceria com outros órgãos costuma acontecer de forma tranquila?

3) REFLEXÃO

- Como lidar com a situação de vida “pessoal x profissional”?
- Como lidar com emoções e tomar decisões tão difíceis ao mesmo tempo? Como lidar com resquícios emocionais?
- Após alguma situação, decisão, houve algum arrependimento, alguma dúvida sobre se foi o certo a fazer?
- Houve alguma transformação pessoal depois desses episódios? E do ponto de vista organizacional, alguma mudança de processos depois de decisões difíceis?

APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Prezado participante,

Meu nome é Laís Silveira Santos, sou aluna do curso de Doutorado em Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC), sob supervisão do Prof. Dr. Mauricio C. Serafim.

Estamos desenvolvendo uma pesquisa sobre como pessoas envolvidas com o trabalho da Defesa Civil em Santa Catarina lidam com os dilemas morais em sua atuação profissional e quais são os dilemas que surgem em seu trabalho. O dilema moral é uma situação de conflito entre valores que pode surgir quando temos que tomar uma decisão e existem dois ou mais caminhos corretos, porém diferentes, e somente um deles é possível. Acreditamos que a competência moral é um dos fatores que auxilia no enfrentamento desses dilemas em situações de desastres/crises.

Assim, gostaríamos de convidá-lo a participar da pesquisa por meio deste questionário dividido em duas partes (sem necessidade de identificação nominal):

a) Parte 1 - Teste de Competência Moral: questionário que verifica a habilidade de um grupo de pessoas em ver as implicações de uma situação moral e organizar e aplicar princípios morais em situações concretas. A análise é realizada de forma conjunta e não individual.

b) Parte 2 - Dados gerais do participante.

Caso você esteja de acordo em participar da pesquisa, por favor, preencha a parte 1 e a parte 2 do questionário. O tempo aproximado para responder é entre 15 e 20 minutos.

Agradecemos muito sua disponibilidade e nos colocamos à disposição para esclarecer qualquer dúvida que possa surgir. Esta folha de apresentação é sua.

Laís Silveira Santos
Pesquisadora e Doutoranda
lais.ssantos@yahoo.com.br

PARTE 1 – TESTE DE COMPETÊNCIA MORAL

ORIENTAÇÕES DE PREENCHIMENTO

Nas páginas seguintes serão apresentadas três histórias fictícias de dilemas morais a ser analisados por você através da escala fornecida. **Não existem respostas certas ou erradas.**

- I) Dilema dos operários,
- II) Dilema do médico;
- III) Dilema do juiz.

Inicie com o dilema dos operários. Leia atentamente a descrição da história e a solução apresentada.

- No **item A** circule na escala de -4 a +4 o quanto você **CONCORDA** ou **DISCORDA** com o comportamento adotado.

Exemplo de preenchimento

	Forte discordância			Forte concordância					
A - Você discorda ou concorda com o comportamento dos operários?	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

- No **item B** avalie na escala os seis argumentos **A FAVOR** da atitude adotada.
- No **item C** avalie na escala os seis argumentos **CONTRA** essa mesma atitude.

No item B e C, a sua tarefa é decidir o quanto você aceita ou não cada um dos argumentos meio da escala disponível, conforme apresentado no exemplo abaixo:

Exemplo de preenchimento

B - Os seguintes argumentos são a favor do comportamento dos dois operários. Suponha que alguém dê essas justificativas para agir como os operários agiram. Você considera essas justificativas aceitáveis? Em uma escala de -4 a +4, como você as classificaria?	Eu rejeito completamente este argumento			Eu aceito completamente este argumento					
1. Eles não causaram muitos prejuízos para a companhia.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
2. Devido ao desrespeito da companhia em relação às leis, os meios utilizados seriam permitidos com o objetivo de restabelecer a lei e a ordem.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
3. Continua...	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

I. DILEMA DOS OPERÁRIOS

Devido a existência de demissões aparentemente infundadas, alguns operários de fábrica suspeitam que a chefia esteja ouvindo as conversas dos empregados através de um microfone oculto, e usando tais informações contra os empregados. A chefia oficialmente nega essas acusações enfaticamente. O sindicato declara que só tomará providências contra a companhia quando forem encontradas provas que confirmem as suspeitas. Sendo assim, dois operários decidem arrombar o escritório administrativo e roubam uma transcrição de uma gravação que prova a alegação de espionagem por parte da chefia.

ITEM A - Você DISCORDA ou CONCORDA com o comportamento dos operários?	Forte discordância					Forte concordância			
	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
<p>ITEM B - Os seguintes argumentos são A FAVOR do comportamento dos dois operários. Suponha que alguém dê essas justificativas para <u>agir como os operários agiram</u>. Você considera essas justificativas aceitáveis? Em uma escala de -4 a +4, como você as classificaria?</p>	Eu rejeito completamente este argumento					Eu aceito completamente este argumento			
1. Eles não causaram muitos prejuízos a companhia.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
2. Devido ao desrespeito da companhia em relação às leis, os meios utilizados seriam permitidos com o objetivo de reestabelecer a lei e a ordem.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
3. A maioria dos operários aprovaria o que foi feito e muitos deles ficariam inclusive satisfeitos.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
4. A confiança entre as pessoas e a dignidade contam mais do que os regulamentos internos da empresa.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
5. Desde que a companhia cometeu uma injustiça em primeiro lugar, os operários estariam justificados em arrombar o escritório.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
6. Os operários não viram nenhum meio legal de revelar o mau uso que a companhia fazia das informações obtidas e, portanto, escolheram fazer aquilo que consideraram "mal menor".	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
<p>ITEM C - Os seguintes argumentos são CONTRA o comportamento dos dois operários. Suponha que alguém dê essas justificativas para <u>não agir como os operários agiram</u>. Você considera essas justificativas aceitáveis? Em uma escala de -4 a +4, como você as classificaria?</p>	Eu rejeito completamente este argumento					Eu aceito completamente este argumento			
7. A lei e a ordem na sociedade seriam colocadas em risco se todos agissem como esses dois operários agiram.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
8. Não se deve violar um direito básico como o direito à propriedade e tomar a lei em suas próprias mãos, a menos que algum princípio moral universal justifique agir assim.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
9. É imprudente arriscar-se a ser demitido da empresa por causa de outras pessoas.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
10. Os operários deveriam ter percorrido os canais legais existentes ao invés de ter agido contra a lei.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
11. Se a pessoa quer ser considerada correta e decente, ela não invade um recinto alheio para apropriar-se do que quer que seja.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
12. Os operários não foram afetados pela demissão dos outros empregados e, portanto, não tinham nenhuma razão para roubar as transcrições.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

II. DILEMA DO MÉDICO

Havia uma mulher com câncer e não existia nenhuma esperança de salvá-la. Ela estava sofrendo de dores terríveis e tão fraca que uma dose maior de um analgésico como morfina, por exemplo, a mataria. Durante um período de temporária melhora, ela implorou ao médico que lhe desse morfina suficiente para matá-la. Ela disse que não poderia suportar a dor muito tempo mais e que estaria morta em poucas semanas de qualquer modo. O médico atendeu seu desejo.

ITEM A - Você DISCORDA ou CONCORDA com o comportamento do médico?	Forte discordância					Forte concordância			
	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
ITEM B - Os seguintes argumentos são A FAVOR do comportamento do médico. Suponha que alguém dê essas justificativas para dizer que o médico agiu corretamente. Você considera essas justificativas aceitáveis? Em uma escala de -4 a +4, como você as classificaria?	Eu rejeito completamente este argumento					Eu aceito completamente este argumento			
1. O médico tinha que agir de acordo com sua consciência. O estado de saúde da mulher justificava uma exceção à obrigação moral de preservação da vida.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
2. O médico era o único que poderia realizar o desejo dessa mulher; o respeito pela vontade dela fez com que agisse como agiu.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
3. O médico apenas fez o que a mulher pediu a ele. Ele não precisava se preocupar com possíveis consequências negativas.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
4. A mulher teria morrido de qualquer forma e não custou nada a ele dar-lhe uma overdose de analgésico.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
5. O médico não agiu realmente contra a lei uma vez que a mulher não poderia ter sido salva e ele apenas quis abreviar seu sofrimento.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
6. Os seus amigos, parentes e colegas médicos, provavelmente concordariam que a eutanásia era a melhor alternativa para aquela mulher.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
ITEM C - Os seguintes argumentos são CONTRA o comportamento do médico. Suponha que alguém dê essas justificativas para dizer que o médico agiu de modo errado. Você considera essas justificativas aceitáveis? Em uma escala de -4 a +4, como você as classificaria?	Eu rejeito completamente este argumento					Eu aceito completamente este argumento			
7. Ele agiu contra as convicções de seus colegas. Se os médicos são contrários à eutanásia, ele não deveria tê-la praticado.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
8. Deve-se ter absoluta confiança no juramento médico de preservar a vida ainda que se trate de alguém que esteja sofrendo muita dor ou quase morrendo.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
9. A preservação da vida é a mais alta obrigação moral de cada um de nós. Como nós não temos critérios morais claros para diferenciar eutanásia de assassinato, não se tem o direito de decidir sobre a vida ou morte de ninguém.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
10. O médico poderia se envolver em sérios problemas. Outras pessoas já foram severamente punidas por fazer algo semelhante.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
11. Seria muito mais fácil ele esperar e não interferir na morte da paciente.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
12. O médico agiu contra a lei. Sendo a eutanásia ilegal, não se deve aceitar pedidos como o daquela paciente.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

III. O DILEMA DO JUIZ

O serviço secreto de um país europeu tem evidências de que um grupo terrorista está planejando um ataque de bomba a um trem muito usado no horário de rush. O ataque está previsto para amanhã. Os terroristas pretendem matar duzentas pessoas e o grupo é conhecido por sua crueldade. O serviço secreto prendeu uma mulher que se sabe ser uma das líderes do grupo terrorista. Há evidências de que a mulher participou do plano de ataque. A polícia acredita que poderia prevenir o ataque se conseguisse que ela falasse. Eles entrevistaram a mulher por várias horas. Entretanto, ela se recusa totalmente a cooperar. O serviço secreto teme que a mulher não fale antes que seja muito tarde para prevenir o ataque. Portanto, eles pedem a permissão ao juiz responsável pela investigação para torturá-la e obrigá-la a falar. Nesse país a tortura é proibida por lei. A despeito disso, o juiz deu permissão para torturar a mulher visando prevenir o ataque e salvar a vida de várias pessoas.

ITEM A - Você DISCORDA ou CONCORDA com o comportamento do juiz?	Forte discordância					Forte concordância			
	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
ITEM B - Os seguintes argumentos são A FAVOR do comportamento do juiz. Suponha que alguém dê essas justificativas para dizer que o juiz agiu corretamente. Você considera essas justificativas aceitáveis? Em uma escala de -4 a +4, como você as classificaria?	Eu rejeito completamente este argumento					Eu aceito completamente este argumento			
1. O juiz está certo porque esta seria a melhor forma de prevenir ataques futuros.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
2. Numa situação extrema, o direito das vítimas tem peso maior do que os direitos do suspeito.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
3. O juiz tem autoridade para decidir e não precisa se preocupar com consequências futuras.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
4. O juiz deve fazer o que ordena sua consciência. Salvar a vida das vítimas justifica uma exceção à obrigação moral de respeito à vida em geral.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
5. Como membro da justiça, o juiz tem a obrigação de salvar vidas.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
6. A maioria de seus colegas juizes provavelmente teria feito o mesmo se estivesse no seu lugar. O juiz teria a aprovação de seus colegas.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
ITEM C - Os seguintes argumentos são CONTRA o comportamento do juiz. Suponha que alguém dê essas justificativas para dizer que o juiz agiu de modo errado. Você considera essas justificativas aceitáveis? Em uma escala de -4 a +4, como você as classificaria?	Eu rejeito completamente este argumento					Eu aceito completamente este argumento			
7. A tortura viola os direitos do suspeito e todas as pessoas têm os mesmos direitos.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
8. Um juiz deve seguir a lei e nesse país a tortura é ilegal.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
9. O juiz não deveria ter permitido a tortura porque ele poderia ser condenado pelas instâncias superiores.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
10. Ele agiu contra a convicção de seus colegas juizes e, por isso, perderia o respeito de seu grupo.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
11. O juiz está errado porque a vida humana deve ser o mais alto valor moral. Uma vida humana não pode ser usada como meio para atingir um fim.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4
12. Agindo assim, o juiz arriscou sua própria reputação.	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

PARTE 2 – DADOS GERAIS

01) Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	02) Você é: <input type="checkbox"/> Civil <input type="checkbox"/> Militar	03) Qual sua idade? _____ anos.	04) Qual sua religião? <input type="checkbox"/> Cristão Evangélico <input type="checkbox"/> Cristão Católico <input type="checkbox"/> Espírita <input type="checkbox"/> Religiões Orientais <input type="checkbox"/> Religiões Afro <input type="checkbox"/> Ateu ou agnóstico <input type="checkbox"/> Outras
05) Qual sua formação? (marcar uma única opção) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Completo <input type="checkbox"/> Ensino Superior Incompleto <input type="checkbox"/> Ensino Superior Completo. Caso tenha assinalado, qual curso? _____ <input type="checkbox"/> Pós-Graduação Incompleta <input type="checkbox"/> Pós-Graduação Completa. Caso tenha assinalado, qual curso? _____			
06) Qual seu vínculo com a Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC)? <input type="checkbox"/> Cedido do Estado para a SDC <input type="checkbox"/> Comissionado (sem vínculo efetivo com o Estado) <input type="checkbox"/> Efetivo da SDC <input type="checkbox"/> Terceirizado <input type="checkbox"/> Outro: _____			
07) Qual sua profissão? _____			
08) Qual seu tempo de atuação nessa profissão? _____ ano(s).			
09) Qual seu tempo de atuação na Secretaria de Estado da Defesa Civil? _____ ano(s).			
10) Antes de atuar diretamente na Secretaria de Estado da Defesa Civil, você já havia trabalhado com situações de desastres? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não			
11) Você já fez algum curso ou estudou sobre Ética? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não			
12) Você já fez algum curso ou estudou sobre Tomada de Decisão? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não			
13) Qual sua principal <u>motivação</u> para trabalhar na Secretaria de Estado da Defesa Civil? <u>Resposta Opcional:</u> 			

Fim do Questionário. Muito obrigada por sua participação!

APÊNDICE G – SÍNTESE DOS DADOS DOS RESPONDENTES DO MCT

Junto ao Teste de Competência Moral foi também aplicado o questionário de dados gerais (Parte 2), composto por informações sobre o perfil do participante e informações sobre seu envolvimento com o trabalho de Defesa Civil. Os resultados obtidos de seu preenchimento são sistematizados nas tabelas a seguir.

Sexo	Freq.	%	Formação	Freq.	%
Masculino	31	70,5%	Ensino Médio Completo	2	4,5%
Feminino	13	29,5%	Ensino Superior Incompleto	11	25,0%
Faixa Etária (por quartis)	Freq.	%	Ensino Superior Completo	Freq.	%
de 22 até 31 anos	12	27,3%	Pós-Graduação Incompleta	2	4,5%
de 32 até 40 anos	11	25,0%	Pós-Graduação Completa	19	43,2%
de 41 até 46 anos	10	22,7%	Ensino Superior Incompl. e Compl.	1	2,3%
de 47 até 55 anos	11	25,0%			
Religião	Freq.	%	Civil ou Militar	Freq.	%
Cristão Católico	24	54,5%	Civil	19	43,2%
Cristão Evangélico	5	11,4%	Militar	25	56,8%
Outras	5	11,4%			
Espírita	4	9,1%			
Ateu ou agnóstico	4	9,1%			
Religiões Afro	2	4,5%			
Total da Amostra	44				

Vínculo com a SDC	Freq.	%	Fez curso de Ética	Freq.	%
Cedido	26	59,1%	Sim	35	79,5%
Terceirizado	10	22,7%	Não	9	20,5%
Comissionado	5	11,4%			
Outro	3	6,8%			
Situações de risco antes da SDC	Freq.	%	Fez curso de Tomada de Decisão	Freq.	%
Sim	26	59,1%	Sim	24	54,5%
Não	18	40,9%	Não	20	45,5%
Total da Amostra	44				

O tempo de atuação na Secretaria da Defesa Civil de Santa Catarina também foi uma característica observada. O resultado foi medido permitindo frações de ano, resultando em números com no máximo casa decimal. Por meio da mediana, verifica-se que o tempo de atuação central da amostra é de três anos.

		Estatística	Erro Padrão da Média	
Tempo de atuação na Secretaria (anos)	Média	3,8250	,53013	
	95% Intervalo de Confiança para Média	Limite inferior	2,7559	
		Limite superior	4,8941	
	Mediana	3,0000		
	Desvio Padrão	3,51648		
	Mínimo	,10		
Máximo	14,00			

APÊNDICE H – QUESTÕES PARA DISCUSSÃO EM GRUPO

QUAIS SÃO OS DILEMAS MORAIS QUE VOCÊS PERCEBEM NA GESTÃO PÚBLICA DE RISCOS E DESASTRES?

- Quem tem autoridade para tomar decisões éticas?
- Como as decisões éticas devem ser tomadas? Com base em que? Quais princípios e valores devem guiar as decisões?
- Como as decisões devem ser tomadas quando não há uma orientação prévia? Baseada em valores pessoais, organizacionais, legislação, debate público...?
- Como “garantir” a participação durante uma crise/desastre?
- Quem tem o direito de determinar níveis aceitáveis de risco e vulnerabilidade, bem como em que nível a assistência humanitária deve ser fornecida?

Conflitos:

- doações X “o desastre das doações” (“Enquanto a generosidade é reconfortante, a superabundância de doações cria um segundo desastre para o gestor de emergências”)
- “soberania pública” X direitos individuais E intervenção efetiva X governança democrática (“Entre as decisões mais difíceis estão aquelas que forçam os líderes a escolher entre tomar ou não medidas severas. A intervenção efetiva em uma crise pode exigir o relaxamento da governança democrática e imposições autoritárias”)
- negativa de deixar residência X liberdade para ficar X socorro posterior (“Nem todos evacuam quando solicitados a fazê-lo. Muitas pessoas permanecem e isso pode criar a necessidade de missões perigosas de busca e de resgate”)
- risco profissional X atuação por “conta própria” X profissional atingido (“A equipe de emergência reconhece os perigos inerentes ao seu trabalho, mas eles vão atuar de qualquer maneira. Muitas vezes eles não param de trabalhar nem pra cuidar de suas necessidades pessoais ou familiares”)
- decisões que favorecem um grupo e “prejudicam” outro – “escolhas trágicas” (“Todas as opções disponíveis ao tomador de decisão acarretam em alguma perda”)
- traumas nos profissionais (“O trauma que você testemunha e a pressão que enfrenta pode resultar em julgamento inadequado”)
- organizações: rígidas X flexíveis (“Fazer com que as burocracias públicas se adaptem às circunstâncias de crise é uma tarefa assustadora”)
- conflitos entre atores (“Valores diferentes e uma variedade de interesses de grupos entram com conflito”)
- liderança sem experiência: de gestão ou em desastres (“A maioria dos líderes entra no cargo como “amadores” no campo e pode permanecer assim, a menos que experimente uma crise durante sua gestão” – “Em muitos casos, as equipes de crise não estão familiarizadas com o que se espera delas e com as regras do jogo”)
- decisão ótima X decisão satisfatória (“Os desastres são frequentemente acompanhados por situações em que há desvantagens em quase todas as decisões que precisam ser tomadas”)
- triagem: é ética? (“O tempo gasto com alguns pacientes gravemente feridos pode privar muitos pacientes com lesões menos graves de cuidados necessários para sua sobrevivência. Ninguém gosta de colocar uma ‘etiqueta preta’ em alguém que ‘se espera que não sobreviva’”)
- atuação: civis X militares
- publicidade: transparência X “criar pânico”

APÊNDICE I – ANÁLISES DO TESTE DE COMPETÊNCIA MORAL¹⁰⁸

1) ANÁLISE GERAL: todos os respondentes

O Teste de Competência Moral (MCT) contou com 45 respondentes e produziu dois resultados: o escore cognitivo (*c-score*) e a preferência por estágios de desenvolvimento moral (escore afetivo). Ambos são complementares, visto que o *c-score* avalia a consistência na escolha de argumentos do mesmo estágio (SOUZA, 2018) e o segundo busca dizer qual o estágio moral que os respondentes preferem, através de sua concordância com os argumentos (LIND, 2000).

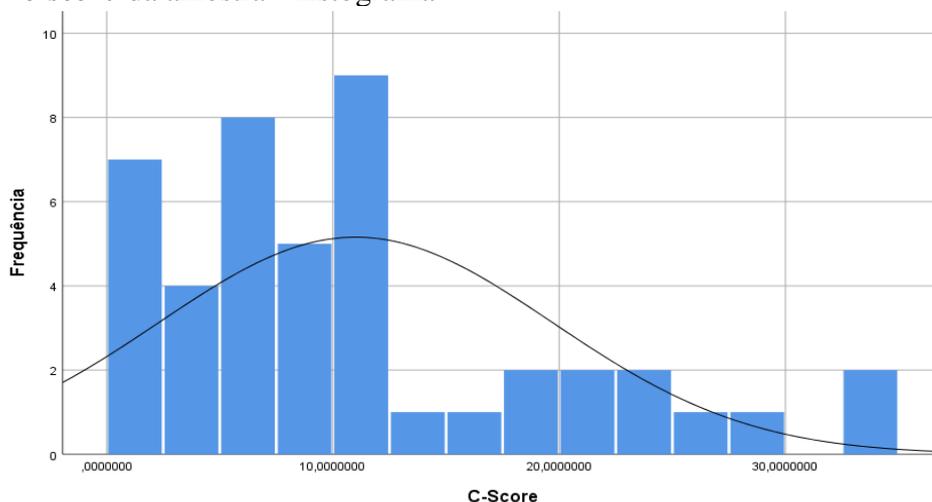
Para analisar os resultados do **escore cognitivo** foi preciso obter dados que realmente representassem os resultados da amostra. Para isso, observou-se a normalidade da sua distribuição por meio do teste de Shapiro-Wilk – recomendado por sua potência (GHASEMI; ZAHEDIASL, 2012). O teste rejeitou a hipótese nula ($p = 0.001 < 0.05$), ou seja, revelou uma distribuição anormal (Tabela 1), representado no Gráfico 1 (histograma) que exibe uma assimetria através da concentração de dados em sua parte esquerda.

Tabela 1 – *c-score* da amostra - teste de normalidade

	Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig. (p)
c-score	,904	45	,001

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Gráfico 1 – *c-score* da amostra - histograma



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Com esse resultado, torna-se mais adequada a utilização da mediana, já que a média tende a se deslocar em distribuições assimétricas (BARBETTA, 2014). Exposta nas estatísticas descritivas (Tabela 2), **a mediana da amostra (9.09) revela um *c-score* baixo entre os participantes**. Observa-se, por meio dos percentis (Tabela 3), que metade da amostra possui pontuações baixas (entre 0.17 e 9.09), enquanto a outra metade possui menos concentração, espalhando-se predominantemente em escores médios (9.10 e 33.89).

¹⁰⁸ Registramos, aqui, o agradecimento ao bolsista de iniciação científica Gabriel Mendonça Faria, da ESAG/UDESC e do Grupo de Pesquisa AdmEthics, pelo importante auxílio da organização e análise dos dados.

Tabela 2 – *c-score* da amostra - estatísticas descritivas

c-score	Estatística	
	Média	
Mediana		9,087
Desvio Padrão		8,703
Mínimo		0,170
Máximo		33,889

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Tabela 3 – Percentis da distribuição do *c-score*

	5	10	25	50	75	90	95
C-Score	0,45	0,87	4,57	9,09	15,41	25,55	31,22

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Existiram dois casos de valores discrepantes (Tabela 4), os dois maiores, que se enquadraram como pontuações elevadas (32.57 e 33.89). Portanto, as pontuações variaram entre escores baixos (mínimo) até escores elevados (máximo). Porém, a mediana e os percentis apontam que os participantes possuíram uma pontuação concentrada em escores baixos (0-9) e mais espalhada nos escores médios (10-29). Apenas valores discrepantes chegaram à uma pontuação elevada (30-49).

Tabela 4 – Valores discrepantes

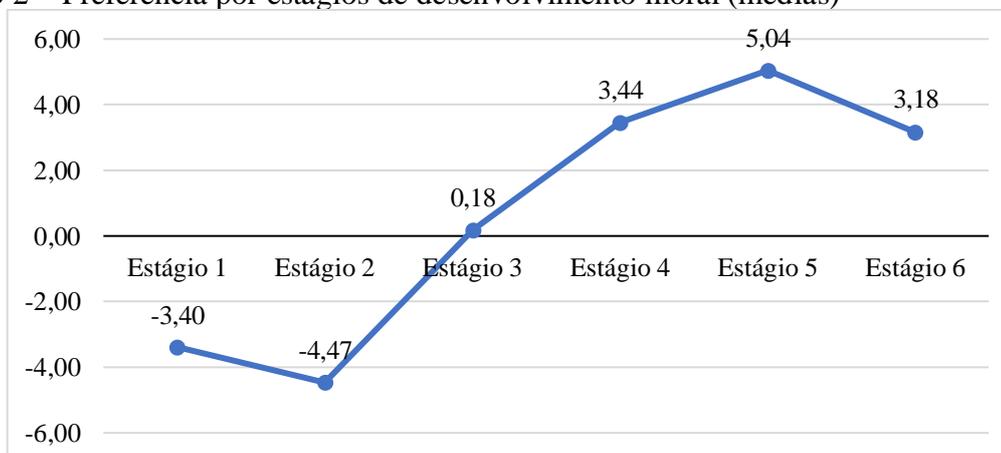
C-Score	Mais alto	Valor	
		1	33,89
	2	32,57	

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

A segunda análise feita no MCT refere-se à preferência dos respondentes pelos argumentos de cada estágio de desenvolvimento moral (**escore afetivo**). Para isso, foram somados os níveis de concordância dos respondentes em cada um dos estágios, gerando o nível de preferência. A partir desse resultado, calculou-se a média da amostra para cada um dos estágios.

O Gráfico 2 ilustra a média de preferência da amostra por cada um dos estágios. Observa-se **menor preferência pelos argumentos de estágios mais baixos (punição, obediência e interesses próprios) e maior preferência pelos estágios quatro, cinco e seis.**

Gráfico 2 – Preferência por estágios de desenvolvimento moral (médias)



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

Para analisar os resultados do **escore cognitivo e afetivo por dilema moral**, foi também necessário observar a normalidade da distribuição dos dados. O teste de Shapiro-Wilk (GHASEMI; ZAHEDIASL, 2012) revelou uma distribuição anormal (Tabela 5) em cada um dos dilemas. Portanto, usaremos a mediana para analisar os escores (BARBETA, 2014), conforme indicada na Tabela 6, com as demais estatísticas descritivas.

Tabela 5 – Pontuação nos três dilemas - Teste de Normalidade

	Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.(p)
Pontuação no Dilema dos Operários	,932	45	,011
Pontuação no Dilema do Médico	,930	45	,009
Pontuação no Dilema do Juiz	,919	45	,004

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

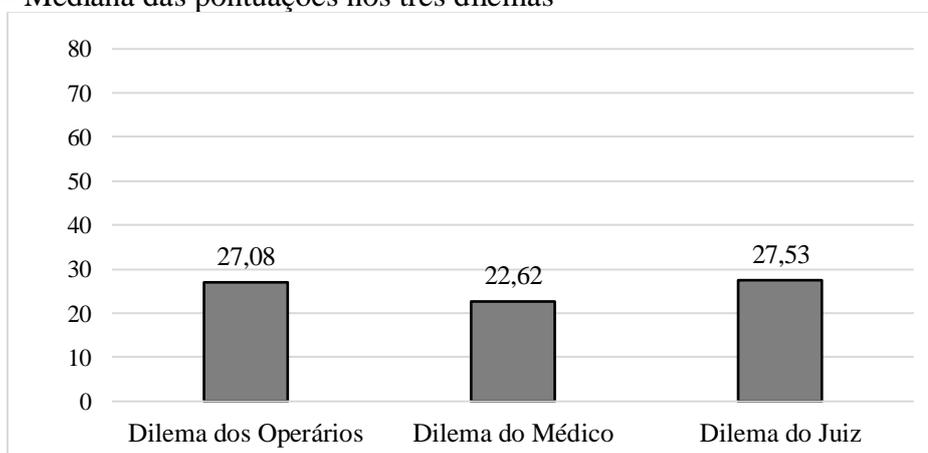
Tabela 6 – Pontuação da amostra nos três dilemas

	Estatística	
Pontuação no Dilema dos Operários	Média	32,666
	Mediana	27,085
	Desvio Padrão	23,871
	Mínimo	0,000
	Máximo	81,851
Pontuação no Dilema do Médico	Média	22,340
	Mediana	22,624
	Desvio Padrão	17,616
	Mínimo	0,000
	Máximo	57,471
Pontuação no Dilema do Juiz	Média	30,380
	Mediana	27,536
	Desvio Padrão	23,964
	Mínimo	0,000
	Máximo	75,115

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

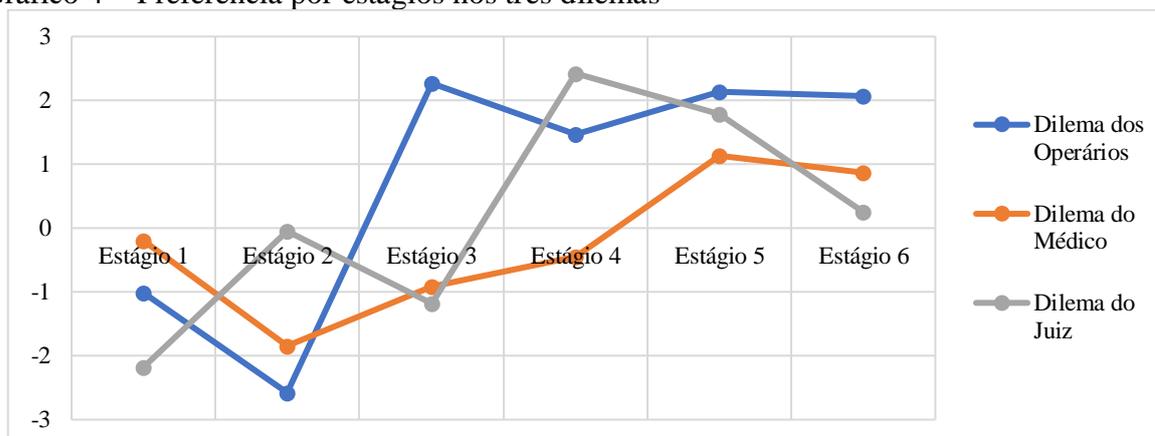
Na sequência, o Gráfico 3 ilustra a mediana da pontuação nos três dilemas (escore cognitivo) e o Gráfico 4 mostra a preferência por estágio de desenvolvimento moral (escore afetivo), também em cada um dos três dilemas do MCT.

Gráfico 3 – Mediana das pontuações nos três dilemas



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

Gráfico 4 – Preferência por estágios nos três dilemas



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

2) ANÁLISE DE SEGMENTO: ‘cedidos e comissionados’

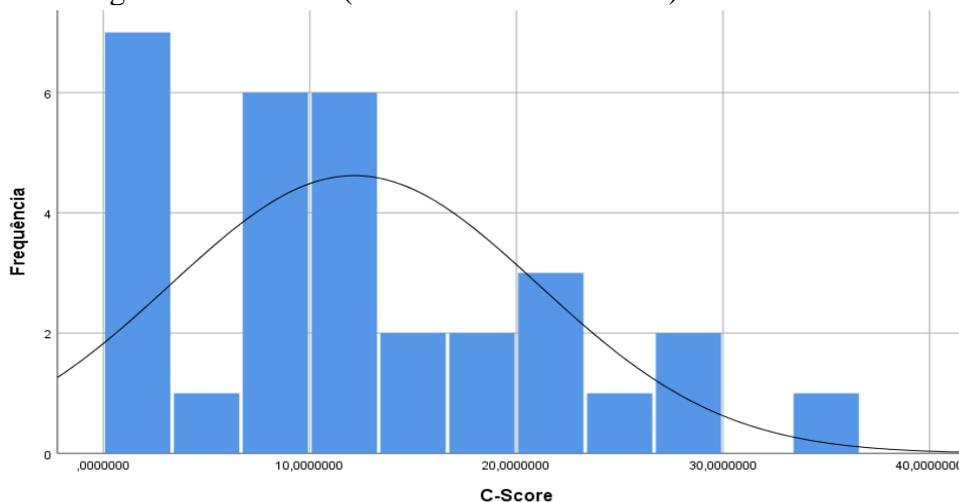
Tendo em vista a participação de diferentes segmentos de funcionários da Secretaria da Defesa Civil no preenchimento do Teste de Competência Moral (MCT), verificamos aqui os resultados do grupo de funcionários ‘cedidos e comissionados (puros)’, que contou com 31 respondentes.

O teste de Shapiro-Wilk (GHASEMI; ZAHEDIASL, 2012) revelou uma distribuição normal (Tabela 7), representada no Gráfico 5 (histograma). Portanto, usamos a média para analisar os escores (BARBETA, 2014), conforme indicada na Tabela 8, com as demais estatísticas descritivas.

Tabela 7 – Teste de normalidade do *c-score* (cedidos e comissionados)

C-Score	Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig. (p)
	,937	31	,069

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Gráfico 5 – Histograma do *c-score* (cedidos e comissionados)

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

Tabela 8 – Estatísticas descritivas do *c-score* (cedidos e comissionados)

c-score	Estatística	
	Média	12,154
Mediana	10,382	
Desvio Padrão	8,924	
Mínimo	0,495	
Máximo	33,889	

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Tabela 9 – Percentis da distribuição do *c-score* (cedidos e comissionados)

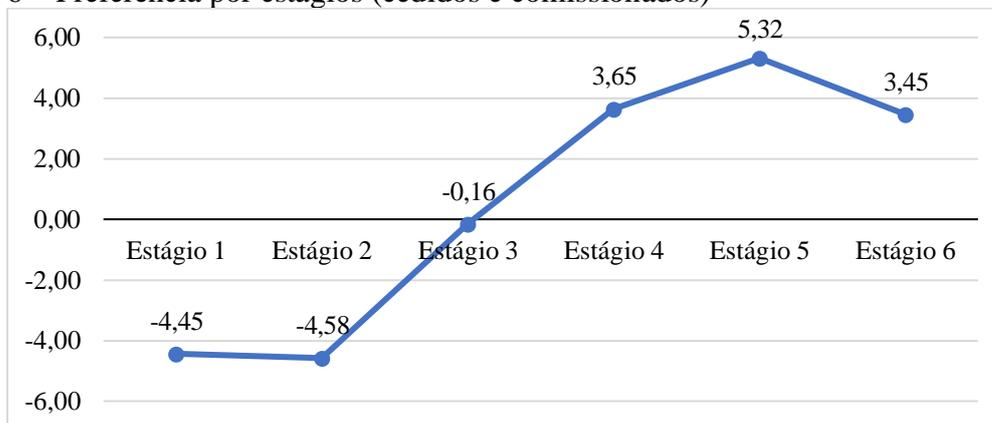
C-Score	Percentis						
	5	10	25	50	75	90	95
	0,603	1,182	6,184	10,382	19,507	26,654	30,396

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Exposta nas estatísticas descritivas (Tabela 8), **a média da amostra (12,154) revela um *c-score* baixo entre os participantes**. Observa-se, por meio dos percentis (Tabela 9), que metade da amostra se distribui em pontuações baixas (0.494 até 10.382). A outra metade possui menor concentração, espalhando-se em escores médios (10.382 até 33.889). Esse resultados são levemente superiores aos resultados do grupo geral de respondentes, porém não necessariamente representam uma estatística significativa.

O Gráfico 6 ilustra a média de preferência da amostra por cada um dos estágios. Assim como visto na análise de todos os respondentes, aqui também se observa menor preferência pelos argumentos de estágios mais baixos (punição, obediência e interesses próprios) e maior preferência pelos estágios quatro, cinco e seis.

Gráfico 6 – Preferência por estágios (cedidos e comissionados)



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.

O teste de Shapiro-Wilk (GHASEMI; ZAHEDIASL, 2012) também foi realizado para verificar como se comportam os dados na análise do escore afetivo por dilema moral do grupo 'cedidos e comissionados', obtendo-se uma distribuição anormal em todos os três dilemas (Tabela 10). Portanto, usamos a mediana para analisar os escores (BARBETA, 2014), conforme indicada na Tabela 11, com as demais estatísticas descritivas.

Tabela 10 – Pontuação nos três dilemas – Teste de Normalidade

	Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig. (p)
Pontuação no Dilema dos Operários	,898	31	,006
Pontuação no Dilema do Médico	,931	31	,047
Pontuação no Dilema do Juiz	,926	31	,035

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

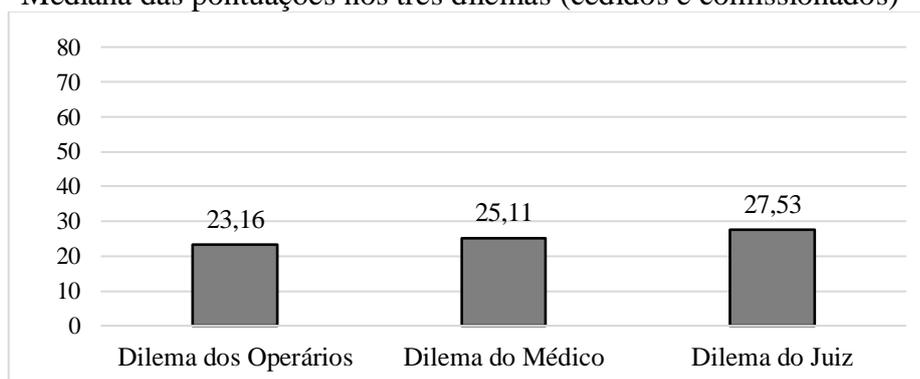
Tabela 11 – Estatísticas descritivas da pontuação nos três dilemas (cedidos e comissionados)

	Estatística	
Pontuação no Dilema dos Operários	Média	31,313
	Mediana	23,161
	Desvio Padrão	24,680
	Mínimo	0,829
	Máximo	81,851
Pontuação no Dilema do Médico	Média	24,083
	Mediana	25,116
	Desvio Padrão	17,993
	Mínimo	0,000
	Máximo	55,319
Pontuação no Dilema do Juiz	Média	30,773
	Mediana	27,536
	Desvio Padrão	23,395
	Mínimo	0,000
	Máximo	75,115

Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software SPSS, 2019.

Na sequência, o Gráfico 7 ilustra a mediana da pontuação nos três dilemas (escore cognitivo).

Gráfico 7 – Mediana das pontuações nos três dilemas (cedidos e comissionados)



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do Software Microsoft Excel, 2019.