



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

LUCAS GUIMARÃES RIBEIRO

*ACCOUNTABILITY* PÚBLICO VERTICAL EM DESASTRES:  
Navegando interesses e responsabilidades

RIO DE JANEIRO  
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

LUCAS GUIMARÃES RIBEIRO

<http://lattes.cnpq.br/8765474543614844>

*ACCOUNTABILITY* PÚBLICO VERTICAL EM DESASTRES:

Navegando interesses e responsabilidades

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em atendimento aos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Dra. Valéria Gonçalves da Vinha

<http://lattes.cnpq.br/3280553357101647>

LUCAS GUIMARÃES RIBEIRO

*ACCOUNTABILITY PÚBLICO EM DESASTRES:*

*Navegando interesses e responsabilidades*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Exemplar apresentado para avaliação da banca examinadora em 19 de julho de 2024

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dra. Valeria Gonçalves da Vinha (Orientadora)

---

Dr. Peter Herman May (Membro Interno)

---

Dra. Estela Maria Souza Costa Neves (Membra Externa)

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, que sempre sonhou meus sonhos e comemorou meus sucessos.

Nós somos invencíveis, pode crer.

Ao meu pai que nunca deixou de incentivar todos os meus progressos e vitórias, e é o maior exemplo de que tudo é possível quando colocamos esforço e intenção.

Ao meu parceiro de vida, Romulo, por não desistir de mim e deste projeto quando eu mesmo já o tinha feito. Você é meu caminho, e essa vitória também é sua.

À professora Valéria da Vinha, que gentilmente assumiu o papel de “salvadora da lavoura”, atuando heroicamente para garantir a conclusão desta pesquisa.

Ao professor Charles Pessanha, que incansavelmente ajudou a desenhar a pesquisa e a minha forma de pensamento sobre como olhar como processos de *accountability* devem ser estruturados.

Aos professores Luiz Delorme Prado e João Felipe Cury Marinho Mathias e os queridos servidores Ana Elizabeth Yparraguirre e Fábio Bernardino que ajudaram a navegar todas as inerentes burocracias e permitiram que esta pesquisa fosse concluída.

A todos os profissionais e colegas do Mattos Filho que me deram irrestrito apoio durante todo o processo de pesquisa e contribuíram para minha formação acadêmica, profissional e humana.

## RESUMO

Diante de um cenário internacional de mudanças climáticas, o Brasil tem enfrentado, nos últimos anos, diversos e sucessivos eventos drásticos relacionados a desastres. As crises causadas por estes desastres têm terríveis e desafiadoras consequências sociais, econômicas, ambientais e humanas, impondo aos agentes públicos mandatários um dever de preparação, resposta às crises e mitigação de seus efeitos. A presente pesquisa tem como objetivo avaliar a existência de elementos teóricos e bibliográficos focados em entender como os agentes políticos eleitos enfrentam processos de *accountability* vertical por suas ações, omissões e decisões durante grandes desastres e crises causadas. Para tanto, a análise busca conhecer, identificar e organizar referencial teórico capaz de apoiar futuras pesquisas sobre o papel das agências estatais na mitigação e respostas a desastres e como se dá a *accountability* dos políticos eleitos responsáveis pela coordenação das ações de resposta nos casos em que tal papel é exercido de forma insatisfatória. Além disso, a pesquisa analisa de forma sistemática o que a doutrina e bibliografia relevante apresentam como elementos externos capazes de influenciar a atuação dos agentes públicos responsáveis, bem como das entidades que lideraram o processo de *accountability* vertical.

**Palavras-chave:** *accountability*; *accountability* vertical, desastres, agentes políticos, mitigação, resposta a crises.

## ABSTRACT

In an international scenario of climate change, Brazil has faced, in recent years, several successive drastic events related to natural disasters. The crises caused by these disasters have terrible and challenging social, economic, environmental, and human consequences, imposing on public officials a duty of preparation, crisis response, and mitigation of their effects. This research aims to evaluate the existence of theoretical and bibliographic elements focused on understanding how elected political agents face vertical *accountability* processes for their actions, omissions, and decisions during major disasters and crises. To this end, the analysis seeks to identify, organize, and understand theoretical frameworks capable of supporting future research on the role of state agencies in disaster mitigation and response, and how elected politicians responsible for coordinating response actions are held accountable when such roles are performed unsatisfactorily. Additionally, the research systematically analyzes what relevant doctrine and bibliography present as external elements capable of influencing the actions of responsible public agents, as well as the entities that led the vertical *accountability* process.

**Keywords:** *accountability*; vertical *accountability*; disasters; political agents; mitigation; crisis response.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Municípios afetados pelas chuvas de maio de 2024. ....14
- Figura 2** – Relação entre Grau de Confiança Pública e *Accountability* Vertical.....60

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Número de ocorrências de grandes desastres de 1991 a 2012. ....	<b>14</b>
<b>Gráfico 2</b> – Índices de grau de confiança pública por país.....	<b>61</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Comparação dos modos de resposta para emergências rotineiras e crises</b> .....	<b>63</b>
--	-----------

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
CIAE-AR	Comitê independente de assessoramento estratégico instituído pela Vale S.A.
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CRED	<i>Centre for Research on the Epidemiology of Disasters</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
SEDEC	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNISDR	<i>United Nations International Strategy for Disaster Reduction</i>

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	12
2.	REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE O TEMA DE DESASTRES E CRISES...	28
2.1	Gestão de Desastres no Brasil.....	33
3.	REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE O TEMA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	36
3.1	Elementos e teorias.....	43
3.2	<i>Accountability</i> vertical e social vs. horizontal .....	46
	<i>Versus Accountability</i> horizontal .....	55
4.	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	58
4.1	O papel do Estado e o aumento da participação popular nas respostas a crises.....	58
4.2	<i>Accountability</i> vertical e social de gestores públicos em desastres .....	73
5.	CONCLUSÃO.....	81
6.	REFERÊNCIAS.....	92

## 1. INTRODUÇÃO

Crises causadas por grandes desastres ou emergências de larga escala (como enchentes, deslizamentos, tsunamis, terremotos, grandes acidentes ou ataques terroristas) são comuns a todas as sociedades, e têm severos impactos sociais, econômicos, políticos e humanitários.

O Brasil tem testemunhado uma série de desastres de larga escala ocorridos na última década, todos configuradores de crises em nível regional e nacional, com efeitos negativos no âmbito social, econômico, populacional e político, culminando em uma tragédia social e ambiental.

De acordo com o Atlas de Desastres no Brasil,<sup>1</sup> iniciativa criada em parceria entre a Defesa Civil Nacional e a Universidade Federal de Santa Catarina (“UFSC”) que apresenta os registros de ocorrência de desastres no território nacional entre 1991 e 2022, o país enfrentou um total de cerca de 62 mil ocorrências de desastres, que resultaram em mais de 4.700 óbitos, 9 milhões de pessoas desabrigadas e desalojadas e prejuízos que ultrapassam a marca de 500 bilhões de reais.

Tais ocorrências, em regra, tiveram efeitos dramáticos na vida social e econômica das comunidades atingidas, representaram riscos enormes ao meio ambiente e geraram comoção internacional e questionamento do papel desempenhado pelas agências públicas brasileiras na previsão, prevenção e resposta a desastres.

Neste bojo, é importante ressaltar que a experiência recente brasileira indica que danos e efeitos negativos de desastres tendem a se repetir e a se agravar.

---

<sup>1</sup> O Atlas de Desastres do Brasil é uma plataforma que possibilita que os usuários visualizem os dados sobre desastres no Brasil de forma estruturada, em gráficos, tabelas ou em mapas, nos quais é possível observar os detalhes das ocorrências e danos associados a cada município, elencados com base nas ocorrências informadas pelos municípios no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). O Atlas surgiu a partir de uma cooperação técnica entre o Banco Mundial e a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil – Ceped/UFSC. Atualmente, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional mantém o projeto atualizado, também por meio de parceria com o Ceped/UFSC. A ferramenta está disponível para acesso e consulta em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>.

O desastre ocorrido em Brumadinho/MG a partir do rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão ocorreu menos de 4 (quatro) anos depois do enorme desastre ocorrido com o rompimento da barragem da Mina de Fundão da mineradora Samarco e na esteira de inúmeros outros acidentes e desastres ambientais como o vazamento de óleo no litoral do Nordeste e do Sudeste brasileiros (2019); o incêndio na Chapada dos Veadeiros (2017) e os incêndios no Pantanal (2020).

De acordo com o comitê independente de assessoramento estratégico constituído pela Vale para análise das ações de apoio e reparação (“CIAE-AR”) em consequência ao acidente, o desastre de Brumadinho resultou em perda de vidas humanas e moradias, afetou equipamentos públicos, parte de bairros, atividades comerciais e áreas de lazer, além de ter causado danos ambientais nas cabeceiras do Córrego do Feijão e rio Paraopeba, com poluição física e química das suas águas e fontes de abastecimento humano, bem como perdas de fauna silvestre e animais de criação (CIAE-AR, 2020).

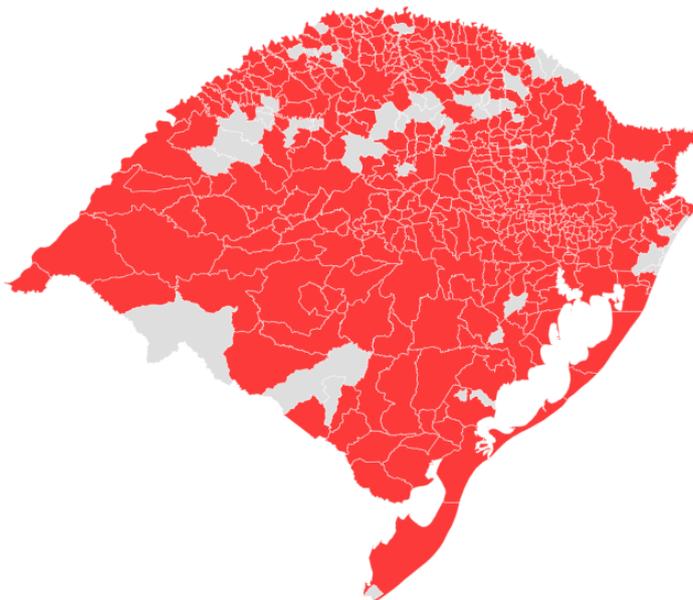
Mais recentemente, em 2024, o estado do Rio Grande do Sul foi assolado por uma tragédia climática causada por intensas chuvas, sem precedentes. A situação afetou mais de 2.3 milhões de pessoas e deixou um rastro de destruição e de enorme dano ambiental, social e econômico, que culminou na morte de mais de 170 pessoas.<sup>2</sup>

A **Figura 1** abaixo mostra claramente os terríveis efeitos desta tragédia no Estado do Rio Grande do Sul:

---

<sup>2</sup> **DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL.** *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS.* [S.l.], 3 jun. 2024, 9h. Disponível em <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-3-6-9h>. Acesso em: 6 jun. 2024.

**Figura 1 – Municípios afetados pelas chuvas de maio de 2024.**



**Fonte:** DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL, 2024

A percepção da tendência de aumento nos desastres experienciados no Brasil é confirmada pelas informações disponíveis no Atlas de Desastres no Brasil, que indica um crescimento de mais de 1.100% no número de ocorrências em 20 anos:

**Gráfico 1 – Número de ocorrências de desastres de 1991 a 2022.**



**Fonte:** Atlas de Desastres no Brasil, iniciativa criada em parceria entre a Defesa Civil Nacional e a UFSC disponível em <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>.

Contudo, este não é um fator estritamente inerente à realidade brasileira. De acordo com o Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (“CRED”), apenas em 2021, foram identificados 432 desastres ao redor do mundo, causando 10.492 mortes e afetando 101,8 milhões de pessoas em um custo estimado de US\$ 252,1 bilhões em perdas econômicas (CRED, 2021).

O Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) das Nações Unidas concluiu no relatório emitido sobre mudanças climáticas em 2023 que as mudanças climáticas causadas pelo ser humano já afeta muitos extremos climáticos em todas as regiões do mundo. Isso resultou em impactos adversos e perdas generalizadas e o aumento da vulnerabilização de comunidades carentes (2023).

Já a nível regional, o United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (“OCHA”) identificou que a América Latina e o Caribe tiveram prejuízos de 1 bilhão de dólares causados por danos em 12 enchentes ocorridas entre 2000 e 2019 (2020).

Isto também corrobora a visão de Lampis et al., de que existe tendência de exponencial aumento dos impactos de desastres às populações mais vulneráveis (2020). Tal efeito é preocupante e acarreta o questionamento imediato sobre os efeitos alarmantes das mudanças climáticas sobre a realidade cotidiana, como nossas sociedades e cidades vêm sendo planejadas e construídas, bem como sobre quais caminhos precisamos seguir na busca de modelos alternativos, justos e sustentáveis tanto para os espaços comuns quanto pelos espaços ocupados por entes privados atingidos pelos desastres.

Retomando o exemplo das chuvas recentes no estado do Rio Grande do Sul, o alto nível de águas gerou não só a interrupção de atividades econômicas, em especial, a agropecuária, mas também como o isolamento de áreas e até cidades inteiras, e danos severos a infraestruturas públicas.

Cálculos da Confederação Nacional de Municípios indicam que os prejuízos financeiros chegariam à casa de R\$ 11 bilhões, sendo quase metade deste valor

relacionada a danos no setor habitacional, com mais de 100 mil habitações danificadas.<sup>3</sup> De acordo com o boletim “Desastres – Rio Grande do Sul” de 29 de maio de 2024 emitido pela entidade, um total de 471 municípios foram afetados, dentre os quais 340 decretaram emergência, enquanto 78 entraram em estado de calamidade pública.

Nota-se, conforme apresentado por Freitas et al., que os desastres por vezes chamados de “naturais” estão, na verdade, relacionados à combinação simultânea de quatro diferentes aspectos: (i) uma ameaça de origem natural; (ii) uma população exposta; (iii) ações antrópicas, sejam para o incremento das condições de vulnerabilidade social e/ou ambiental desta população ou falhas na condução de ações de prevenção e redução dos potenciais riscos e os danos à saúde da população (2014).

Portanto, é possível defender que desastres, sejam eles de qualquer tipo, desafiam a sociedade a responder criativamente a situações jamais antes vistas, cujos riscos e potencial danoso são muito altos. Na prática, crises despedaçam a paz e a ordem das sociedades e ameaçam a própria legitimidade das instituições públicas (BOIN et al., 2016).

Em outras palavras, grandes desastres tentem a criar crises complexas e multidisciplinares, exigindo a cooperação entre várias agências e níveis governamentais para que se possa navegar de forma eficiente de forma a diminuir o impacto adverso da catástrofe na sociedade (SIMO e BIES, 2007). Não é estranho assumir, portanto, que a gestão de desastres suscita inerentes questionamentos sobre a responsabilidade e capacidade de liderança das autoridades, sejam elas locais, regionais ou nacionais, e pode representar um desafio especial às lideranças políticas responsáveis pela gestão da coisa pública e vítimas atingidas.

Neste bojo, o conceito de *accountability* se insere de forma direta e relevante. Isso porque, independentemente de eventuais processos de apurações de

---

<sup>3</sup>“Sobe para R\$ 11 bilhões prejuízo com as chuvas no RS.” *Portal CNM - Confederação Nacional de Municípios*, Brasília, 29 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/sobe-para-r-11-bilhoes-prejuizo-com-as-chuvas-no-rs>. Acesso em: 05 de junho de 2024.

responsabilidades de agentes privados pelas ações causadoras de um desastre, cabe às lideranças políticas locais e nacionais a responsabilidade primária de proteger a sociedade dos seus efeitos maléficos e garantir a reparação de danos eventuais (BOIN et al., 2016).

O principal efeito prático do ramo do *accountability* voltado à responsabilização dos agentes públicos se desdobra sobre a tendência os cidadãos tendem a olhar para seus líderes políticos, sejam eles presidentes, governadores ou prefeitos, ou até lideranças políticas locais em tempos de crise com a expectativa que eles atuem para evitar ameaçar ou mitigar danos concretos à sua integridade e interesses (BOIN et al., 2016).

A esse respeito, cabe ressaltar que Birkland defende que é papel das autoridades governamentais se antecipar na preparação de rotinas para prevenir, lidar e responder a desastres, de forma a mitigar os efeitos e a ocorrência de uma crise organizacional que atinja de forma grave os governos locais e nacional (2006).

No entanto, casos de negligência, descaso e ineficiência não são raros e podem impactar negativamente no deslinde da situação de crise e até mesmo colocar a integridade física e vida dos membros da sociedade em risco (BOIN et al., 2016).

Situações de crises, portanto, proporcionam oportunidades ímpar para que lideranças públicas demonstrem sua capacidade de criação de soluções inovadoras a problemas inéditos (BOIN et al., 2016), com um alto potencial de impacto social e visibilidade (BIRKLAND, 2009).

Para tanto, elementos como adaptabilidade, liderança, comunicação, consciência de situação (do inglês *situation awareness*<sup>4</sup>) e coordenação são essenciais ao agente público interessado em otimizar esforços na resposta a situações de crise (HOWITT et al., 2009) e, posteriormente, se beneficiar politicamente dos frutos de tais ações.

---

<sup>4</sup> Para Howitt et. al., esta capacidade está relacionada à possibilidade de os agentes reunirem e assimilarem fatos importantes, muitas vezes sob condições de grande confusão e incerteza, e avaliar como estão posicionados para lidar com a emergência (2009).

Para Howitt et al., as circunstâncias inéditas de um desastre também podem gerar demandas inesperadas por recursos, tornando essencial que os agentes tenham uma efetiva e rápida capacidade de reunir e assimilar fatos-chave, muitas vezes sob condições de grande confusão e incerteza, e avaliar como estão posicionados para lidar com a emergência.

A esse respeito, ao analisar o exemplo da reação ao furacão Katrina, os autores identificaram inúmeros exemplos de falta de *situation awareness*, em especial, no processo de evacuação de Nova Orleans com antecedência suficiente à tempestade. Segundo os autores, houve significativas falhas em antecipar o número substancial de indivíduos que não poderiam se auto-evacuar por falta de carros e acesso ao transporte público ou por estarem confusos ou fisicamente incapacitados para gerenciar a situação, resposta lenta ou inadequada ao rompimento dos diques e falta de consciência das condições enfrentadas pelas pessoas abrigadas em locais de apoio de referência.

Isso é relevante, inclusive, pois os efeitos práticos e políticos de um desastre podem perdurar até mesmo após a sua finalização, dado as claras dificuldades para criar e operacionalizar as ações e políticas públicas necessárias à proteção da população atingida e dos direitos difusos da sociedade como um todo (BOIN et al., 2005).

Portanto, governos tendem a se beneficiar a partir do aumento do grau de *situation awareness*, uma vez que estes permitem a adoção de métodos de prevenção e planejamento, capacitação e implementação de estruturas, e a descentralização das autoridades e competências para gestão das diferentes facetas das crises (BOIN et al., 2005).

Todos estes elementos são capazes de aumentar ou mitigar a exposição do agente público responsável pela coordenação da resposta ao desastre a processos de *accountability*, seja via a prestação de contas sobre as ações de reparação, ou via processos de responsabilização legal ou política dos agentes públicos.

Esta responsabilização, ao seu tempo, pode se dar de forma horizontal, por outras entidades estatais com poder e jurisdição para supervisionar as ações e rotinas adotadas pelo agente público, e, o que é mais relevante para este trabalho, de forma vertical a partir de ações individuais ou organizadas/coletivas dos cidadãos ou ainda a partir da percepção pública exarada, principalmente, pela mídia (O'DONNELL, 1998).

No mundo contemporâneo, a responsabilização é fundamental devido à defesa do Estado e à prevalência da democracia (BRINKERHOFF, 2001). Assim, prestação de contas e processos de responsabilização, ramos derivados do conceito de *accountability*, são elementos fundamentais para garantir o uso responsável do poder por parte dos funcionários públicos, e podem ocorrer por meio de sistemas, procedimentos ou mecanismos políticos ou sociais que restringem o poder e incentivam o comportamento adequado.

No meio de uma crise ou de uma catástrofe, as implicações deste processo de *accountability*, ou a falta dele, tornam-se particularmente evidentes, uma vez que o não cumprimento de tal etapa crucial pode, por sua vez, ampliar a vida “útil” da crise (BOIN et al., 2016).

Para o Boïn et al., o fardo da comprovação da responsabilidade é inerentemente atribuído aos líderes públicos, que devem focar seus esforços para também “*estabelecer, de forma livre de dúvidas, que eles não podem ser responsabilizados pela ocorrência ou escalagem de uma crise*” (p. 14).

Howitt et al., concordam com este posicionamento, uma vez que enxergam que quando a resposta política a um incidente é percebida como lenta ou inadequada, a percepção de falha pode ter consequência políticas severas e, até mesmo, aumentar a crise (2009).

Boïn et al. elencaram três conceitos-chave principais que se relacionam diretamente com tais elementos configuradores de uma crise – ameaça, incerteza e urgência (T HART et al., 2014).

Estes três fatores, quando combinados, criam um terreno fértil para comunicações falhas ou desentendimentos, fatores que, por sua vez, têm grande potencial de impactar negativamente o processo de resposta a uma crise (The Bureau-Politics of Crisis Management, 1991).

Não obstante, os processos de respostas a crises e de *accountability* são intensamente políticos (KUIPERS e 'T HART, 2014; ROSENTHAL e KOUZMIN, 1997) e tais agentes têm, ainda, o desafio de enfrentar o apelo e a opinião pública sobre suas ações e de lidar com as consequências que resultam do seu sucesso em navegar águas tão agitadas.

A exemplo da reação institucional ao recente desastre gaúcho, o atual mandatário do Palácio Piratini e chefe do executivo estadual, Eduardo Leite, foi acusado publicamente por adversários e analistas políticos de ignorar alertas emitidos pelos órgãos de controle ambiental<sup>5</sup>, flexibilizar normas e exigências ambientais<sup>6</sup> e rivalizar com o executivo federal na coordenação de esforços para a reparação dos danos e atendimentos aos afetados.<sup>7</sup>

Assim, o sucesso da ação de um agente político ao enfrentar um processo de *accountability* vertical durante uma crise pode variar de acordo com três principais elementos: (i) o atendimento imediato às pessoas atingidas; (ii) a profundidade e duração da cobertura pela imprensa; e (iii) o aumento da atenção pública (OLSON, 2010). Isso ajuda a justificar a visão de Stark de que governança e política se tornam cada vez mais relevantes para entender e navegar processos de gerenciamento de crises contemporâneas (2010).

---

5 “Políticos criticam Eduardo Leite por ignorar alertas climáticos”. Poder360, Brasília, 05 jun. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/politicos-criticam-eduardo-leite-por-ignorar-alertas-climaticos/>. Acesso em: 05 jun. 2024.

6 “Eduardo Leite alterou mais de 500 pontos do código ambiental do RS em 2019.” Veja, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/agenda-verde/eduardo-leite-alterou-mais-de-500-pontos-do-codigo-ambiental-do-rs-em-2019>. Acesso em: 05 jun. 2024.

7 **Junqueira, Caio.** “Análise: a disputa política entre Lula e Leite nas enchentes.” *CNN Brasil*, São Paulo, [data de publicação]. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/politica/analise-a-disputa-politica-entre-lula-e-leite-nas-enchentes/>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Fica claro, portanto, que o processo de *accountability*, a partir da busca de (i) responsabilização, (ii) transparência e (iii) prestação de contas dos agentes políticos envolvidos nos desastres sobre suas ações (BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, 2014), é passo primordial para a análise de como tais agentes sucederam ou falharam na sua prevenção, gestão e mitigação e nas ações de respostas aos desastres.

Não obstante, a etapa de *accountability* vertical explicita a natureza política da resposta aos desastres, uma vez que os agentes políticos em exercício ficam, por certo, expostos a questionamentos tanto de adversários políticos, quanto dos cidadãos e organizações da sociedade civil de modo geral e a mídia, e, assim, tendem a buscar ressaltar a robustez e eficácia dos seus esforços e falta de culpa de forma a manter seus poderes e posição políticos (KUIPERS, 'T HART, 2014; BRINKERHOFF, 2001) – constitui-se, então, o jogo da culpa (*blame game*, conceito apresentado por Hood (2011)).

Para Boin et al., o termo “jogo de culpa” refere-se à interação entre atores que buscam proteger seus próprios interesses em vez de servir ao bem comum. Quando os esforços para investigar crises se transformam em jogos de culpa, a busca pela verdade através do diálogo e do debate perde espaço para a racionalização defensiva (“não cometemos erros”), silêncios deliberados e distorções factuais. Como resultado, a responsabilização democrática é pervertida e as capacidades de aprendizado institucional são prejudicadas.

Assim, muitas crises dão origem a jogos de culpa políticos e burocráticos, impondo um verdadeiro dilema aos agentes nela envolvidos. Crises, portanto, tem vencedores e perdedores e “os heróis de hoje, podem se tornar os vilões de amanhã (e vice-versa)” (BOIN et al., 2016, p. 92).

Assim, compreender os meandros de como se dá a apuração de responsabilidade legal e/ou política via elementos de *accountability* vertical no contexto de crises e catástrofes não é apenas um exercício acadêmico, é um componente essencial das estratégias de preparação e resposta. Ao promover uma cultura de *accountability*, autoridades podem garantir que os processos de tomada

de decisão sejam transparentes, objetivos e centrados nos melhores interesses das pessoas afetadas.

### **Objetivo geral**

A presente pesquisa se propõe a avaliar a existência de elementos teóricos focados em entender como os agentes políticos eleitos enfrentam processos de *accountability* vertical por suas ações, omissões e decisões durante grandes desastres e às crises causadas,

### **Objetivos específicos**

Para tanto, a análise ora proposta busca conhecer, identificar e organizar referencial teórico capaz de apoiar futuras pesquisas sobre o papel das agências estatais na mitigação e respostas a desastres e como se dá a responsabilização dos políticos eleitos responsáveis pela coordenação das ações de resposta nos casos em que tal papel é exercido de forma insatisfatória.

Não obstante, esta pesquisa também busca analisar de forma sistemática o que a doutrina e bibliografia relevante sobre o tema apresenta como elementos externos capazes de influenciar a atuação dos agentes públicos responsáveis bem como das entidades que lideraram o processo de *accountability* vertical dos agentes públicos.

Por fim, este trabalho também teve o objetivo de avaliar como os desastres e crises causadas por eles impactam e/ou (des)estimulam a formação e aprimoramento de capacidades estatais.

Importante ressaltar que a pesquisa ora apresentada não possui o objetivo de (i) analisar de forma ampla como se dá a divisão de responsabilidades entre agentes públicos e privados no deslinde de situações de crises causadas por desastres; (ii) entender como se dá o *accountability* horizontal de tais agentes públicos pela ação de órgãos públicos de controle constituídos e com jurisdição e competência para tal fim; (iii) investigar responsabilidades específicas ou falhas de agentes públicos durante o processo de gestão de desastres; (iv) analisar como foi estruturado nem

como é operado o sistema brasileiro de gestão de desastres; ou mesmo (v) esmiuçar os efeitos socioeconômicos, políticos ou sociais causados pelos desastres ocorridos no Brasil.

## **Justificativa**

O presente estudo justifica-se em função do enorme impacto social, ambiental, cultural e econômico que desastres de grande escala têm causado no Brasil, o que, por si só já seria de extrema relevância à sociedade e ao debate acadêmico.

No entanto, esta dissertação também se faz relevante ao se perceber que, apesar de o tema de *accountability* ser frequentemente estudado e referenciado, tanto na academia quanto em discursos públicos (PETERS, 2014), seu papel específico na ocorrência e gerenciamento dos efeitos de crises e desastres nem sempre foi explorado de maneira abrangente.

Em especial, há uma clara falta de literatura sobre o estudo de desastres e a forma como agentes políticos lidam com processos de *accountability* vertical em situações de desastres e crises, em especial no Brasil.

Por exemplo, em pesquisa realizada em 21 de outubro de 2023, pelo tema “Desastre” na plataforma de arquivo de produção científica Scielo, foram identificados apenas 308 (trezentos e oito) artigos publicados, dentre os quais apenas 1 (um) tocava, ainda que de forma leve, processos de *accountability* de agentes públicos neste tópico, contudo, analisava de forma específica e concreta as capacidades estatais da agência nacional de regulação de atividades de mineração.

Paralelamente, a busca mais ampla realizada na mesma data no Portal de Periódicos da CAPES utilizando variações das palavras-chave “desastres”, “responsabilização” e “*accountability*” retornou apenas 35 (trinta e cinco) resultados, sendo que apenas 4 (quatro) trabalhos tangenciaram a temática ora analisada. Dos dois principais resultados relevantes, um foi selecionado como uma das obras analisadas e referenciadas ao longo desta dissertação (DI PILE, 2017).

O terceiro resultado trazia uma análise bastante específica sobre como se dá o *accountability* na modalidade horizontal na área de barragens no Brasil, em especial a partir da atuação das agências reguladoras responsáveis pela supervisão do setor de mineração. O quarto resultado é o mesmo artigo identificado anteriormente por meio da plataforma Scielo.

Por fim, durante a fase de pesquisa bibliográfica também foi identificada a publicação de uma tese recente, de julho de 2023 (SOARES, 2023), que analisa como sistemas políticos democráticos garantem a evolução permanente de resiliência urbana para gestão de desastres, com foco (i) na análise de como as cidades brasileiras conseguem se adaptar aos desastres e evoluir na resiliência urbana; (ii) na investigação de se fortalecimento institucional dos municípios resulta em menor impacto dos desastres; e (iii) na análise sobre a possibilidade de desastres influenciarem na possibilidade de reeleição de candidatos nas eleições municipais de 2016. A obra extremamente relevante foi selecionada como parte da bibliografia utilizada na realização desta pesquisa, contudo, apresenta uma visão especificamente voltada a análise concreta dos problemas de pesquisa propostos pelo autor.

Cabe também ressaltar que, mesmo no cenário internacional, é reconhecidamente pouca a produção científica dedicada aos desafios políticos gerados pelo processo de conclusão de crises e suas formas de responsabilização (BOIN, 2010; STARK, 2010). Mesmo a temática do *accountability*, mais enfrentada pela academia, geralmente é abordada de forma fragmentada, a partir da adoção de conceitos e enquadramentos teóricos distintos (BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, 2014).

Tal lacuna na literatura nacional e internacional levanta a questão central desta dissertação: *“Como agentes políticos navegam em situações de crise e durante processos de accountability vertical delas decorrentes?”*

Stark, ao analisar impactos de processos de gestão de crises em processos de representação política, conclui que a tais ações estão cada vez mais diversas e sujeitas à politização, o que vincula altamente a capacidade de gestão dos agentes

públicos envolvidos na resposta à crise ao grau de que tais ações serão politizadas, tanto para apoiar o agente quando para buscar enfraquecê-lo (2010).

Assim, a presente análise ganha ainda mais relevância ao buscar contribuir para o processo de aprimoramento das capacidades estatais<sup>8</sup> de atuação na prevenção, interrupção, resposta e mitigação de desastres e crises semelhantes.

Além disso, a presente pesquisa aparece em tempo bom, em especial por considerar que o tempo decorrido desde o último desastre de magnitude nacional (ocorrido em Brumadinho/MG) – cerca de 4 (quatro) anos - garante um grau maior de maturidade à análise de pesquisas empíricas já realizadas, de modo a processar uma gama maior de elementos de contribuição para a formação do viés cognitivo a respeito do tema ora analisado. Além disso, o fato desta pesquisa ser realizada pouco tempo depois de um desastre estadual como as enchentes do Rio Grande do Sul, aumenta o interesse social e acadêmico sobre a temática de desastres.

## **Metodologia**

Para atender ao objetivo de identificar a forma como os agentes políticos responsáveis pela condução de resposta a grandes desastres e às crises causadas por eles enfrentam processos de *accountability* vertical por suas ações, a presente dissertação foi conduzida sob a forma de pesquisa e forte articulação bibliográfica e documental a partir da revisão de materiais produzidos nas línguas portuguesa e inglesa, a partir do levantamento de informações e subsídios para permitir a identificação de conceitos e metodologias que embasem a análise de como o processo de *accountability* vertical é aplicável em processos de resposta a desastres.

Durante a etapa de pesquisa bibliográfica, foi utilizado o protocolo de pesquisa focado na identificação de revisão bibliográfica de literatura recente sobre o tema,

---

<sup>8</sup> Nesta pesquisa, propõe-se a utilização do conceito de capacidade como o processo pelo qual pessoas, organizações e a sociedade sistematicamente estimulam e desenvolvem suas capacidades ao longo do tempo para alcançar objetivos sociais e econômicos, inclusive por meio de melhoria do conhecimento, habilidades, sistemas e instituições. (UNISDR, 2009).

atendendo à recomendação de sobre pesquisas documentais feitas por Godoy (1995).

A pesquisa bibliográfica englobou a revisão completa de fontes de dados primárias e secundárias, incluindo livros, relatórios de autoridades com jurisdição, competência ou experiência na temática de gestão de desastres, artigos acadêmicos, dissertações, teses e outras publicações relevantes (MARTINS E THEÓPHILO, 2016). Esta análise teve o objetivo de identificar e sintetizar o conhecimento existente relacionado ao tema da pesquisa.

Contudo, a pesquisa também incluiu a revisão documental informações disponíveis em domínio público que sejam relevantes ao tema de pesquisa, incluindo trabalhos, documentos, artigos e relatórios institucionais de entidades envolvidas no gerenciamento de emergências (tais como o Banco Mundial e Organização das Nações Unidas - ONU) ou outros relatórios oficiais organizados por temas e identificados a partir da combinações e traduções das seguintes palavras-chave: “*accountability*”, “responsabilização”, “agentes públicos”, “crises” e “desastres”.

O protocolo utilizado englobou: (a) questão principal da pesquisa; (b) objetivo principal; (c) período de realização das pesquisas; e (d) local da coleta de evidências, em adaptação da proposta de Freitas e Jabour (2011) e foi realizado a partir de pesquisas nas seguintes plataformas: (a) Portal de Periódicos Capes, (b) Biblioteca de Harvard; (c) Collections Emergencies da Biblioteca da Universidade de Georgetown; (d) Scopus e (e) Scielo, além de pesquisa e revisão de obras bibliográficas previamente adquiridas pelo autor e compartilhadas pelo orientador e demais membros do corpo docente da UFRJ que contribuíram para a presente pesquisa. As palavras-chave foram selecionadas em função da sua similaridade e pertinência ao tema do projeto de pesquisa ora proposto.

A pesquisa, portanto, foi estruturada de forma a utilizar duas principais categorias de pesquisa bibliográfica: (i) análise da temática de desastres; e (ii) de *accountability* vertical. Os materiais identificados ao longo da fase de pesquisa bibliográfica e documental foram revistos de acordo com a metodologia passiva de

revisão, a partir da análise e síntese dos principais aspectos elencados por cada autor consultado (MANCINI e SAMPAIO, 2006).

Os resultados da análise conduzida foram revisados de forma crítica apresentados de acordo com a metodologia qualitativa, com o objetivo de garantir a profundidade necessária à análise e descrição do tema (GODOY, 1995) e tendo em vista a escassez de trabalhos relacionados ao tema abordado, conforme descrito anteriormente.

Na linha do que é entendido por Godoy, tal escolha se justifica tendo em vista o pouco conhecimento acadêmico sobre o tema e o forte caráter exploratório da presente pesquisa. Assim, o caráter exploratório da presente pesquisa se justifica com o objetivo de garantir aproximação com o tema, conforme também bem defendido por (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

A dissertação ora apresentada foi estruturada em 3 (três) capítulos, fora a introdução e conclusão, voltados à melhor análise dos temas envolvidos no objetivo de pesquisa: (i) o primeiro, voltado à apresentação dos principais conceitos relacionados à ocorrência e gestão de desastres e crises; (ii) o segundo, voltado ao estudo do instituto do *accountability* e como a sua vertente vertical é operacionalizada no cenário público; e (iii) a análise dos resultados da pesquisa bibliográfica realizada, a partir da articulação dos posicionamentos dos autores consultados para a identificação dos fatores capazes de influenciar dois principais aspectos: (a) como se dá a atuação das lideranças políticas em casos de desastres; e (b) como estas lideranças enfrentam os processos de *accountability* vertical.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE O TEMA DE DESASTRES E CRISES

Inicialmente, é primordial que sejam delimitados e apresentados os principais conceitos aplicáveis aos estudos de crises e desastres, a partir da literatura especializada analisada sobre o tema.

Ao analisar a literatura sobre desastres, observa-se que Al-Dahash et al. chegam à conclusão de que não há definição universal aplicável ao tema, em função da miríade de possíveis causas e consequências atribuídas a cada desastre, bem como as inúmeras maneiras com que este possa se relacionar com as situações políticas, econômicas, sociais e geográficas no qual está inserido (2016).

Contudo, para o fim da presente pesquisa, propõe-se utilizar o conceito criado pelo Secretariado das Nações Unidas para a Estratégia Internacional de Redução de Desastres (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction* ou "UNISDR"), com o objetivo de promover o entendimento e o uso comum dos conceitos de redução do risco de desastres por lideranças políticas. Esta proposta entende desastres como:

*"Uma perturbação grave do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade que envolva perdas e impactos humanos, materiais, económicos ou ambientais generalizados, que exceda a capacidade da comunidade ou sociedade afetada para lidar com os seus próprios recursos. [...] Os impactos de desastres podem incluir perda de vidas, ferimentos, doenças e outros efeitos negativos sobre o bem-estar físico, mental e social humano, juntamente com danos à propriedade, destruição de ativos, perda de serviços, interrupção social e econômica e degradação ambiental"*  
(UNISDR,2009, grifos próprios).

A definição utilizada pelo UNISDR é baseada no entendimento de que desastre são frequentemente descritos como resultado da combinação de: (i) a exposição a

um perigo; (ii) condições de vulnerabilidade; e (iii) capacidade ou medidas insuficientes para reduzir ou fazer face aos seus potenciais consequências negativas.

Esta definição é consistente com a abordagem vigente na legislação brasileira, apresentada pelo decreto federal 10.593/2020, que regulamenta o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e descreve “desastre” como o “*resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais*” (artigo 2º, VII).

Ao analisar a historiografia das obras dedicadas à conceituação de desastres, Marchezini (2009) também concorda que desastres sejam entendidos como um evento, como um agente externo ameaçador e como algo conjuntural.

O conceito também conversa diretamente com a definição de evento crítico criada por Birkland, que prevê que “*um evento crítico são aqueles (i) prejudiciais ou que estejam relacionados a possibilidade de grandes danos futuros, (ii) com efeito concentrado em uma área geográfica ou comunidade específica; e (iii) é conhecida por agentes tomadores de decisão e pelo público, simultaneamente*” (1997).

Por sua vez, uma crise pode ser definida como uma situação com origem e consequências incertas, com potencial de ameaçar severamente os valores e estruturas principais e que demanda a uma resposta urgente, em um cronograma de pressão (BOIN et al., 2016). Na mesma linha, Pearson e Clair definem crise como uma ocorrência nova, de baixa probabilidade, alto impacto que represente uma ameaça à sobrevivência de uma organização ou grupo social (1998), e ‘t Hart et al. acrescentam a necessidade de quebra de um panorama e paradigma gerais que sustentam uma ordem sociopolítica pré-existente (2006).

Em resumo, os conceitos de desastres e crises diferem, especialmente, ao considerar que crises podem ser induzidas pelas ações ou omissões de agentes, enquanto desastres, apesar de serem muitas vezes relacionados aos impactos de

um evento da natureza, são aprofundados por ações antrópicas, seja por entes privados ou públicos (Birkland, 2006).

Isso porque, como mencionado por Rosenthal e Kouzmin, o processo de gestão de uma crise demanda tomada de decisões críticas, ainda que sem o necessário processo de amadurecimento prévio (1997). Concluem os autores, portanto, que crises podem não só ser aumentadas, mas também provocadas pelos agentes, a depender do seu jogo de interesses.

Em todo caso, enquanto desastres podem ser geridos de forma autônoma e rotineira, o surgimento de crises depende da forma como tais situações são enxergadas pelos atores relevantes, que podem, ou não, determinar se tais eventos são questões políticas.

Birkland conclui, portanto, que linha que distingue os dois conceitos é tênue - a configuração de uma crise se dá, inerentemente, por meio da criação de uma narrativa negativa ou positiva no âmbito do debate público. Esta pode ser gerada pela própria organização responsável pela sua gestão ou resultar de um evento externo, como um desastre, que representará um desafio à capacidade de adaptação e reação desta organização, quando por seus adversários ou observadores (2006).

Tal entendimento está em pleno acordo com a análise proposta por Valencio, ao defender que parte dos agentes estatais optam, por vezes, por buscar configurar eventos como desastres de forma a evitar um questionamento mais amplo sobre o processo sócio-histórico e político das causas do ocorrido (2009a).

Isso porque, de acordo com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (“PNPDEC”), desastres naturais são aqueles causados fenômenos e desequilíbrios da própria natureza e produzidos por fatores de origem externa que atuam independentemente da ação humana. Contudo, é importante ressaltar o entendimento de que tais eventos podem ser exacerbados pela ação humana, por exemplo, ocupação indevida ou irregular de encostas e deslizamentos causados por ações de desmatamento.

Tal conceito também vai ao encontro das melhores práticas internacionais, em especial, com a visão da UNISDR, que, por sua vez, entende desastres naturais como uma subcategoria de desastres na qual são percebidos: (i) elevado grau de magnitude ou intensidade de efeitos; (ii) velocidade de ocorrência; (iii) longa duração; ou (iv) tamanho da área de impacto (2009).

Indiscutivelmente, à medida que a geografia de uma crise natural ou biológica se expande, também aumentam as demandas operacionais impostas às organizações de resposta. Howitt e Leonard (2009), por exemplo, referem-se à “escalabilidade” como um dos três “*desafios centrais da resposta a desastres*” (p. 131). O conceito, portanto, se mistura com a imagem figurativa criada por Valencio para descrever desastres como quimeras, seres místicos, de “*muitas cabeças e sofisticados ardis*” (2009, p.4).

Todos estes elementos, para ‘t Hart et al., permitem que crises sejam oportunidades para mobilizações de massa e “autodramatização” institucional, o que o autor apresenta como um grande potencial de exploração política, positiva ou negativa (2014).

Além disso, cabe ressaltar que, enquanto crises são, por definição, inevitáveis - nenhuma sociedade é capaz de tal proeza (HOWITT, 2009; TIERNEY, 2014) - riscos estão profundamente inseridos em um contexto social e são baseados em interações sociais, de modo que não podem ser avaliados de forma absolutamente objetiva (LIM, 2011).

Portanto, não é possível dissociar o conceito de governança institucional da teoria da sociedade do risco (BECK, 1992) e da obra de Evans (2008), que, ao analisar teoria de Karl Polanyi, corretamente descreveu o potencial gerador de riscos dos mercados atuais e demonstrou como o neoliberalismo contemporâneo tende a ser cego às necessidades de proteção social.

Ao considerarmos a possibilidade de atribuição de responsabilidades, talvez o maior elemento seja a culpa, por ação ou omissão, daqueles que causaram ou deveriam ter evitado uma situação de crise. Assim, é de suma relevância realizar a

diferenciação entre os processos de crises causados de forma natural e aqueles gerados por ação humana para definir, de forma completa e fidedigna os caminhos de tais processos de apuração das ações que levaram ao evento negativo e de responsabilização agentes que contribuíram para sua ocorrência.

Boin, Hart, Stern e Sundelius (2016) denominam esse problema particular de mobilização “*adequação limitada da resposta planejada*” (p. 57). Em outras palavras, problemas de resposta a emergências podem surgir quando as próprias organizações são prejudicadas devido a impactos de desastres generalizados, como nos casos em que há queda de linhas de energia e sistemas de comunicação interrompidos ou destruídos por tempestades.

Em casos de crises biológicas, atrasos no transporte (como os ocorridos no COVID-19 devido a problemas de fabricação de equipamentos de proteção individual) também podem inibir severamente a mobilização de recursos. Esse tipo de desafio pode ter um grande impacto na coordenação eficaz de uma crise organizacional, já sobrecarregada pelo escopo de um desastre catastrófico.

Conforme observado por Howitt (2020), crises de grande escala geralmente têm um “efeito borboleta” associado. O autor trata isso como uma espécie de 'relação causal;' por exemplo, nevascas generalizadas na China levando a estradas intransitáveis, levando a paralisações de transporte, levando à falta de carvão e outros recursos críticos, levando a milhares de pessoas presas em estações de trem inoperáveis etc. Isso pode torná-los difíceis de gerenciar, especialmente quando uma resposta típica à crise tem efeitos atípicos ou não intencionais.

Lampis et al. enxergam claramente que a dissociação dos processos mudanças climáticas dos desastres e, por conseguinte, do aumento da vulnerabilidade da população, gera uma desvalorização da pauta, atrapalhando o engajamento de atores e stakeholders que deveriam ser agentes de liderança na criação de políticas públicas e tomadores de decisão (2020).

Portanto, os autores enxergam como necessária e urgente a criação de esforços conjuntos entre diferentes atores sociais, apoiados numa abordagem

multirrisco e no compartilhamento de informações científicas e conhecimento tradicional, assim como a construção de conhecimento por meio de processos de formação e educação baseados em aprendizagem entre pares para criação de soluções que, de fato, sejam eficazes.

## **2.1 Gestão de desastres no Brasil**

É importante ressaltar que, no Brasil, os desastres foram historicamente tratados no campo da defesa civil, o que resultou em décadas de atuação reativa, e não proativa, aos desastres, a partir da adoção de ações emergenciais focadas na gestão, resposta imediata e na recuperação do desastre (VIANA, 2016).

O principal arcabouço legal no Brasil sobre o tema é a Lei Nº 12.608/2012, que estruturou o seu sistema de resposta a desastres, chamado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (“SINPDEC”), a partir da criação da PNPDEC, que abrange ações de prevenção e preparação, com foco na mitigação dos efeitos dos desastres, resposta eficiente e a adoção de medidas eficazes de recuperação voltadas à proteção e defesa civil em casos de emergências.

De acordo com a PNPDEC, seus objetivos principais são:

- reduzir os riscos de desastres;
- prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- recuperar as áreas afetadas por desastres;
- incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;

- estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres;
- estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

Desta forma, o SINPDEC é constituído por órgãos e entidades públicas dos três níveis da administração federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

No nível federal, o principal agente catalizador dos esforços para planejamento e coordenação da implementação da PNPDEC é a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (“SEDEC”). A SEDEC é responsável por coordenar as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional de forma a reduzir os riscos de desastres e supervisionar e propor ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo federal, estadual e municipal - com ampla participação da comunidade.

Por sua vez, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (“CONPDEC”), também criado pela Lei Federal nº 12.608/2012, é o órgão colegiado de assessoramento do atualmente denominado Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que tem por finalidades: (i) auxiliar na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; (ii) propor normas para implementação e execução da PNPDEC; e (iii) expedir procedimentos para implementação, execução e monitoramento da PNPDEC, entre outras medidas.

O CONPDEC conta com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber.

No entanto, apesar do papel central de coordenação exercido pelos órgãos federais, tanto Estados quanto Municípios também tem competência e responsabilidade de estruturar sistemas de defesa civil e órgãos de proteção a nível regional e local, de forma a garantir a aplicação do SINPDEC em todo território nacional.

Assim, em todos os níveis federativos, agentes públicos são responsáveis pela adoção de medidas necessárias à redução dos riscos de desastre, conforme art. 2º da Lei Federal 12.608/2012.

Para Valencio, o SINPDEC brasileiro tem falhado em reduzir o problema crônico dos desastres (2009a). Tal elemento é agravado para a autora pois, no Brasil, desastres tendem a fundir um elemento de decretação de um estado excepcional de emergência, capaz de reorientar prioridades anteriormente acordadas com eleitores. Além disso, a autora também ressalta que a realidade, por vezes, dura e carente das localidades atingidas por desastres exacerba o sofrimento de grupos sociais já social e economicamente fragilizados, o que acarreta o aumento de tensão entre as esferas privada e pública.

A autora também entende que a forma como o SINPDEC foi estruturada premia a sua separação de outras pastas da administração que, para ela, são caras e necessárias à gestão ampla dos efeitos de um desastre, como a proteção de direitos humanos, assistência social, transportes, saúde e educação (2009b).

Para Valencio, o problema principal não é a existência de recursos, uma vez que recursos financeiros para órgãos de defesa civil não sofriam contingenciamento (2009a). Assim, a principal preocupação deve ser como tais recursos são aplicados ou o porquê da falha no seu empenho. A esse respeito, autora ressalta uma relevante preocupação com o risco de que municípios ou estados da federação preferem se colocar na posição de “clientes” de desastres junto ao governo federal com o objetivo de solicitar aportes adicionais.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE O TEMA DE *ACCOUNTABILITY***

Para Peters, apesar de ser um conceito fundamental para o estudo da formação de políticas públicas, falar de *accountability* é elemento complexo, formado por diferentes dimensões que, no contexto da administração da coisa pública, são utilizáveis de forma “intercambiáveis (2014).

Ao reconhecer o estudo do *accountability* como tema “quente” ao se tratar de sistemas de governança pública modernos, Bovens, Schillemans e Goodin bem ressaltam que a discussão sobre processos de *accountability* trasladou da seara dos discursos e narrativas políticas para a academia, sendo objeto de profunda

análise pela ciência política, administração pública e pelo direito constitucional (2014).

Ao analisar o processo de construção histórica do conceito de *accountability*, os autores inicialmente recorrem ao conceito de contabilidade para explicar a origem da construção do instrumento. Isso porque, inicialmente, ele estaria diretamente relacionado às práticas de registro financeiro (*bookkeeping*) e contábeis. Assim, tais práticas teriam raízes históricas em práticas para a prestação de contas e a criação de registros para posteridade, como passo de criação de *storytelling* implementadas desde a era mesopotâmica.

Assim, o termo *accountability* é caracterizado como um conceito fundamental, que evoluiu, ao longo dos anos, para uma noção mais complexa, e, com o tempo, passou a agregar abordagens mais multidisciplinares, como fatores relacionais, de comunicação, geralmente ligados aos estudos da psicologia social.

Bovens, Shillemans e Goodin (2014) apresentaram os principais conceitos atinentes ao tema de *accountability* pública ao redor do mundo. O artigo busca apresentar os conceitos básicos sobre o tema do *accountability* público<sup>9</sup> e como isso se desdobra na realidade pública. Neste sentido, é defendido que o histórico e a evolução das práticas de *accountability* geraram a consolidação de conceitos minimamente aceitos pelos teóricos que estudaram o assunto, apesar da falha destes de criar um conceito definitivo e formal sobre *accountability*.

Esta consolidação levou em consideração aspectos relacionais, comunicativos e psicológicos como elementos essenciais ao *accountability*. Assim, é ressaltado como o conceito de *accountability* se relaciona a teorias da psicologia e da sociologia, demonstrando uma natureza inerentemente multidisciplinar.

---

<sup>9</sup> A responsabilidade pública envolve relações entre detentores de poder e aqueles que eles devem representar (cidadãos) e servir (consumidores, clientes), bem como aqueles que podem não ter legitimidade, mas são impactados por suas decisões (trabalhadores abusados no trabalho ou comunidades afetadas por substâncias tóxicas). Em outras palavras, essa abordagem foca nos detentores de poder tanto no setor público quanto no privado. No entanto, uma característica curiosa tanto nos campos acadêmicos quanto nos práticos que abordam a responsabilidade é que eles tendem a tratar as autoridades dos setores público e privado separadamente.

Ao analisar as raízes históricas do conceito de *accountability*, os autores discorrem sobre a evolução do conceito desde a prática histórica de manutenção de registros contábeis e práticas de contabilidade a um elemento que passa a englobar fatores relacionados ao poderes das relações sociais entre os cidadãos e as instituições, mostrando desde experiências ocorridas na Mesopotâmia Clássica à evolução do conceito visto durante a Idade Média.

Os autores também defendem que todos os tipos de relação demandam algum tipo de prestação de contas – apesar disso, ressaltam que o manual busca focar no aspecto público.

Ao falar de *accountability* público, os autores apresentam três principais elementos do *accountability*: (i) à transparência, abertura e publicidade necessárias ao processo de prestação de contas; (ii) ao objeto da prestação de contas, relacionadas às ações públicas, como gastos, investimentos e o exercício de poderes; e (iii) ao próprio objetivo das ações de *accountability* voltadas à responsabilização, relacionados ao interesse e responsabilidades públicos.

No entanto, foi no estudo da administração pública que o termo ganhou mais relevância, ao embasar o estudo da temática de *accountability* a partir do foco na abordagem sistemática, a partir da averiguação de como o processo de *accountability* se dá de forma estrutural, geralmente relacionada à prestação de serviços públicos ou como regulação de atividades privadas e como os agentes se relacionam com a obrigação de fornecer informações e justificativas a seus constituintes transparentemente (BRINKERHOFF, 2001).

Com isso, o *accountability* ganha uma nova abordagem, desta vez política, e, conseqüentemente, passa a englobar uma análise de narrativas e perspectivas de poder (BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, 2014).

Não obstante, os autores também explicam que outro elemento crucial ao conceito de *accountability* também foi emprestado de outra ciência, desta vez das relações internacionais: a defesa de interesses e direitos.

Sai, portanto, a necessidade de se buscar apenas registrar as atividades por fins registrais, e entra em cena a necessidade de comunicar-se e influenciar eleitores e demais *stakeholders* políticos e de posicionar o agente político no palco público.

Assim, considerando parte da doutrina da administração pública e ciência política, o *accountability* passa a ser entendido como os eleitores podem “*entender ou fazer boa inferência sobre o que os agentes fizeram no exercício do cargo e premiá-los, ou puni-los de forma condicional a tais ações*” (STOKES, 2005, apud BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, 2014).

Já Peters enxerga que o conceito estrito de *accountability* está intrinsecamente vinculado à necessidade de prestação de contas entre um agente e uma autoridade independente e com capacidades de aplicar medidas remediativas e corretivas quando identificadas falhas (2014).

Isso se dá pois o ato de governar está altamente ligado à aplicação de poder e autoridade em vários domínios públicos – incluindo o fornecimento de bens públicos, a aplicação da lei, a gestão de receitas e a elaboração de políticas públicas – de modo que a capacidade de responsabilização é o que permitiria o uso responsável deste poder por parte dos agentes públicos. Assim, o *accountability* se reafirma como dispositivo fundamental à prevalência de ideais democráticos e manutenção do estado administrativo de Direito (BRINKERHOFF, 2001).

Sob esta lente, atribui-se ao conceito de *accountability* uma nova faceta, voltada à punição daqueles agentes que tenham falhado perante seus interlocutores.

Diante de tantas frentes de análise, os autores, propõem uma abordagem baseada na seguinte conceituação do termo:

- *Accountability* é um conceito relacional, voltado à forma como agentes e seus interlocutores em nome de quem os agentes atuam e devem prestar contas;

- *Accountability* é uma atividade retroativa, ou seja, acontece após o fato principal tenha se manifestado e concretizado; e
- *Accountability* é uma atividade consequencial, por meio da qual o agente é chamado a responder por suas ações – “*accountability significa punição*” (BEHN, 2001, apud BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, 2014).

Além disso, ao se falar da atividade pública, Mark Bovens, Thomas Schillemans, e Robert E. Goodin esclarecem que o elemento “público” de *accountability* se dá exatamente em função da necessidade de transparência e abertura de tais processos.<sup>10</sup>

Brinkerhoff, por sua vez, também enxerga três elementos configuradores de processos de *accountability* (2001):

- O primeiro é a necessidade de que agentes tenham a obrigação de responder por suas ações e decisões, tanto pelo viés da transparência, mas também, idealmente, sobre as motivações das políticas implementadas, uma vez que, em um sistema democrático, é esperado que o poder seja exercido em acordo com a vontade de sua população.
- O segundo elemento de alta relevância para o autor é a capacidade de aplicação de sanções e consequências para ações ilegais ou inadequadas, o que garantiria o incentivo à observância das leis e princípios de correção.
- O terceiro elemento é, exatamente, o palco onde o processo é estruturado e a existência de atores que devem prestar e devem receber a prestação de informações e responsabilidades e como tais atores se relacionam entre si.

---

<sup>10</sup> Os autores ressaltam a existência de outras modalidades de *accountability* não privadas, contudo, tais abordagens não são relevantes para a presente pesquisa.

O conceito de *accountability* abrange, portanto, diversas dimensões, atuando como uma congruência entre as ações do agente e a forma como ele gerencia e responde às expectativas geradas pelos seus principais, a partir de uma perspectiva hierárquica ou de prestação de contas (ROMZEK e DUBNICK, 1987, PETERS, 2014).

Bovens, Shillemans e Goodin concluem que existem três principais aspectos de um processo de *accountability*: (i) a transparência, abertura e publicidade necessárias ao processo de prestação de contas; (ii) o objeto da prestação de contas, relacionadas às ações públicas, como gastos, investimentos e o exercício de poderes; e (iii) o próprio objetivo das ações de *accountability*, relacionados à manutenção do interesse e responsabilidades públicos (2014).

Os autores também apresentam duas diferentes perspectivas sobre a prestação de contas, a de virtude, e a de método.

Sob a primeira, o *accountability* é enxergado como uma qualidade dos agentes e das instituições, vinculada ao grau de transparência, justiça e correição das suas ações, bem como à forma como estes respondem às demandas daqueles a quem representam. Sob esta abordagem, os agentes teriam suas ações classificadas como boas ou más a partir do atendimento a padrões e expectativas aplicáveis às suas posições, ainda que de forma não consensual, o que ressalta o seu componente político.

Sob a segunda perspectiva, a qual os autores reputam dominante, o *accountability* é interpretado de acordo como um mecanismo social, político e administrativo minimamente consensuais, de forma a criar um arranjo institucional na qual um agente pode ser responsabilizado por outro agente ou instituição. Esta interpretação também é reforçada por Brinkerhoff:

*“Entretanto, o que assegura que os funcionários públicos utilizarão seu poder e autoridade de maneira adequada e responsável? A resposta reside em sistemas,*

*procedimentos e mecanismos que impõem restrições ao poder e autoridade, além de criar incentivos para comportamentos e ações apropriados. Todos esses elementos se enquadram nos limites conceituais e operacionais do termo responsabilização. (2001, p.1).*

Assim, o *accountability* poderia ser enxergado tanto como a forma de agir do agente, quanto pelo arranjo institucional que regula o comportamento dos agentes públicos.

Neste bojo, a existência de relação hierárquica de prestação de contas é altamente vinculada à cadeia de *accountability* e elemento primordial na aplicação e avaliação de políticas públicas e aplicação da burocracia estatal. Este é o elemento que sustenta a capacidade de prestação de contas e de detecção e punição de irregularidades (PETERS, 2014).

Outro elemento importante a ser considerado é a capacidade de mobilização de população como forma de estruturar mecanismos de *accountability* a partir da participação efetiva no debate e cenário políticos (PETERS, 2014).

Cabe ressaltar que, no domínio da administração pública, estas dimensões são por vezes utilizadas de forma intercambiável. No entanto, é vital explorar as implicações destas dimensões distintas e os potenciais conflitos que podem introduzir.

Responsabilidade é um termo que surge frequentemente em discussões acadêmicas e convencionais. Como tal, é imperativo estabelecer uma compreensão precisa e inequívoca do que este termo significa.

Nesta linha, o foco da análise do *accountability* passar a ser menos relacionado à intenção do agente e mais voltada a como este se insere em um sistema institucional capaz ou não de submetê-lo a um processo de avaliação de suas ações e eventual responsabilização.

O estudo de como se dão os processos de *accountability* na esfera público são vastos e históricos.

Em seu trabalho sobre o tema, Bovens, Shillemans e Goodin analisaram as raízes históricas do conceito de *accountability* e discorreram sobre a evolução do conceito desde a prática histórica de manutenção de registros contábeis e práticas de contabilidade a um elemento que passa a englobar fatores relacionados aos poderes das relações sociais entre os cidadãos e as instituições e evidenciaram exemplos históricos da aplicação deste elemento na esfera pública a partir de experiências ocorridas na Mesopotâmia Clássica, à evolução do conceito visto durante a Idade Média (2014).

Nesta esteira, os autores defendem que, apesar da falha coletiva em se criar único conceito definitivo e formal sobre *accountability*, o histórico e a evolução das práticas de *accountability* ao longo dos séculos geraram a consolidação de conceitos minimamente aceitos pelos teóricos que estudaram o assunto, em especial, ao se analisar o conceito sobre três perspectivas distintas: (i) a de prestação de contas; (ii) a de virtude; e (iii) a de método.

Esta consolidação levou em consideração aspectos relacionais, comunicativos e psicológicos como elementos essenciais ao *accountability*. Assim, é ressaltado como o conceito de *accountability* se relaciona a teorias da psicologia e sociologia, demonstrando uma natureza inerentemente multidisciplinar.

### **3.1 Elementos e Teorias**

Diversos autores propuseram abordagens distintas, mas que em muito se assemelham ao analisar, as diferentes dimensões capazes de permitir ou não um processo de *accountability* (PETERS, 2014; BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, 2014).

A primeira delas se refere exatamente ao agente a ser responsabilizado. Para Bovens, Shillemans e Goodin, os agentes políticos que exercem cargos públicos são os “alvos” prioritários e imediatos e os principais agentes para a maior parte da

doutrina. No entanto, não é possível, para os autores, afastar outros atores possíveis, tais como organizações internacionais (em especial, ao se tratar de sobre disputas de relações internacionais), partidos políticos e organizações não-governamentais interessados em realizar o escrutínio das ações destes agentes políticos (2014).

Neste ponto, cabe pausar a análise das diferentes dimensões para aprofundar um pouco mais a revisão da bibliografia sobre o que configura tal agente.

E aqui, o principal elemento a ser analisado é a teoria do principal-agente, por meio da qual um indivíduo é elencado (ou, no cenário político, nomeado ou eleito) para defender interesses e direitos de cidadãos que tenham (ou devam ter), no fim do dia, poderes para monitorar a prática dos atos públicos pelos governantes e seus representantes eleitos.

O modelo principal-agente foi amplamente estudado e, segundo os autores, é a melhor forma de explicar os comportamentos e as dinâmicas assumidas pelos agentes e principais (BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, 2014).

Segundo Michael C. Jensen e William H. Meckling, relações de agência são aquelas que se estabelecem mediante um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (os principais) incumbem outra pessoa (o agente) de executar algum serviço que envolva a delegação de certo poder de decisão. Estas relações podem se estabelecer entre diversos tipos de principal e agente (1976).

Essa delegação de poder decisório pretende, em princípio, gerar eficiência. Como o principal não dispõe de experiência, tempo ou capacitação, ele confere ao agente poderes para gerenciar os recursos e a execução das atividades.

Porém, *“se ambas as partes do relacionamento são maximizadores de utilidade, existe boa razão para acreditar que o agente não agirá sempre pelos melhores interesses do principal”* (Ibid., p. 5), o que gerará os conflitos de agência.

Soma-se a isso o fato de os agentes, de modo geral, terem vantagens no acesso à informação e, assim, eles podem agir de forma oportunista (KRAAKMAN et

al., 2009) e buscar seus próprios interesses, em vez de os interesses dos principais, gerando os chamados custos de agência.

Isso é especialmente relevante em casos de crises, uma vez que tais situações (i) demandam um esforço de percepção de um número de indivíduos influentes; (ii) envolvem múltiplos níveis de conflitos, atravessando organizações individuais, sociais, familiares, econômicas e políticas; e (iii) chamam atenção e têm um viés dramático forte, o que gera alta repercussão social. Todos estes efeitos incrementam, em muito, inerentemente, um elemento de conflito ou deslegitimação do status quo, uma vez que tendem a pôr em cheque aspectos específicos do funcionamento da sociedade que permitiram, contribuíram ou não evitaram a sua ocorrência.

Svedin ressalta que, enquanto, líderes políticos têm prerrogativa de mobilizar suas capacidades e a burocracia estatal para garantir assunção estratégica de responsabilidades, centralizando o controle, eles, ao mesmo tempo, tendem a evitar, também de forma estratégica, responsabilidades, descentralizando ou difundindo o poder de tomada de decisão (2012).

Há, portanto, um conflito claro entre os interesses dos principais para que os agentes que ocupem cargos eletivos assumam a responsabilidade pelas causas e eventuais desarranjos dos processos de gestão da crise e os próprios interesses dos agentes de evitar responsabilidades e, principalmente, o peso político decorrente da crise em si (SVEDIN, 2012).

Por sua vez, Anastasia defende que o ideal democrático por si só já demanda a existência de processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre as lideranças políticas incumbentes (2000). De forma semelhante, Romzek e Dubnick (1987), ao analisar as pressões políticas impostas ao processo de tomada de decisões para o lançamento do ônibus espacial, descrevem que:

*“[...] Em um sistema burocrático, as expectativas são geridas a partir de uma abordagem hierárquica baseada em relações de supervisão; o sistema de accountability*

*legal gerencia as expectativas de agência por meio de uma relação contratual; o sistema profissional baseia-se na deferência à experiência, enquanto o sistema de accountability público promove a responsividade aos constituintes[principais], como principal forma de gerenciar múltiplas expectativas.”*

Paralelamente à teoria do principal-agente, parte da doutrina, mais ligada ao campo da sociologia política e psicologia social, também defende a aplicação do modelo de contingenciamento social (*social contingency*), por meio da qual o *accountability* é entendido como um elemento relacional entre o indivíduo e estruturas externas.

Assim, cada indivíduo age de forma racional, porém, diferentemente da teoria do principal-agente, não há relação de controle ou dever, uma vez que os comportamentos dos agentes se dão pela sua expectativa e vontade pessoal de justificar seus atos e decisões e de adequar suas ações às normas e expectativas sociais.

Por sua vez, o modelo de contingenciamento social complementa a teoria do principal-agente ao enxergar *accountability* como um elemento de conexão entre os indivíduos e agentes externos.

A segunda dimensão relevante é a análise das condições e da natureza dos erros administrativos que levaram ao processo de *accountability*. Peters enxerga que estes podem ter três diferentes origens: (i) a mais comum, a partir da ação bem-intencionada, porém ineficiente do agente; (ii) a segunda, mais rara, a partir de uma ação excessiva do agente, acima ou além da sua autoridade ou competência; ou (iii) a terceira, mais difícil de ocorrer e se identificar, a partir de uma ação inadequada ou completa inação pelo agente (2014).

### **3.2 *Accountability* vertical e social vs. horizontal**

Para Boin et al., os líderes públicos que lidam com crises precisam ser competentes e conscientes, além de saber gerenciar o “jogo político da crise”, de forma a mitigar potenciais danos à sua reputação, autonomia e recursos (2005). Paralelamente, eles são questionados por rivais políticos, que tentam responsabilizá-los tanto por falhas de prevenção pela (má-)qualidade da resposta e esforços de recuperação. (HOWITT et al., 2009).

Portanto, que a atribuição de sanções e a configuração destes líderes como heróis ou vilões ao final de crises se dará a partir da dinâmica política dos processos de responsabilização adotados (BOIN ET AL., 2005).

Uma das formas possíveis de *accountability* e, em especial, da responsabilização dos agentes governamentais se dá de forma vertical, ou seja, por meio de ações, de forma individual ou por meio de ação organizada e/ou coletiva, para avaliar e responsabilizar ações e decisões dos ocupantes de posições em instituições de Estado, eleitos ou não, e influenciar ou reverter políticas públicas (O'DONNELL, 1998; BRINKERHOFF, 2001; SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2013).

O *accountability* vertical é, portanto, fundamental para a democracia (O'Donnell, 2007). Baseia-se no princípio de que os cidadãos elegem os seus representantes por um período designado, durante o qual são livres de expressar as suas opiniões e exigências. Para o autor, este conceito é central para o processo democrático, garantindo que aqueles que estão no poder continuam a responder perante o eleitorado.

Brinkerhoff também ressalta entre as diferentes formas como o *accountability* vertical se mostra, a dimensão política-eleitoral e a democrática. Neste bojo, o autor deixa claro que o processo eleitoral, fator crucial a qualquer democracia, é uma, senão a principal forma de *accountability* vertical com que agentes podem exercer a responsabilização dos agentes políticos com base em suas ações e decisões (2001). Este cenário seria, portanto, uma verdadeira métrica da qualidade e do grau de sustentabilidade de uma democracia:

“O processo político e as eleições são as principais vias para a responsabilização democrática. *Embora decisivos no sentido de que a continuidade de um governo no cargo está sujeita à vontade do povo, conforme manifestado nas urnas, na prática, esses são instrumentos de responsabilidade relativamente rudimentares por várias razões. Primeiro, as eleições são periódicas, atenuando assim a ligação entre as ações do governo e a expressão da aprovação ou insatisfação dos cidadãos. Segundo, pode ser obscuro para aqueles no poder se os votos são baseados na avaliação retrospectiva do desempenho passado do governo ou na apreciação prospectiva das promessas feitas para o futuro. Isso obscurece a mensagem de responsabilidade que os eleitores enviam aos incumbentes. Terceiro, as características do processo político em países em desenvolvimento e em transição limitam a responsabilização democrática/política.*” (grifos próprios) (Ibid., p.9)

Agindo assim, cidadãos podem praticar o *accountability* vertical através do voto, ao premiar ou punir um mandatário em função de seus trabalhos anteriores; por meio da articulação de reivindicações e denúncias contra autoridades públicas (O'Donnell, 1998, SVEDIN, 2012).

A primazia do *accountability* eleitoral vertical, portanto, é sublinhada pelo fato de que sem eleições imparciais, conclusivas e institucionalizadas, a pedra angular da democracia – a capacidade de substituir titulares em eleições subsequentes – deixaria de existir. Este mecanismo é vital para a sustentação de um regime democrático, uma vez que incorpora o controlo final dos cidadãos sobre a autoridade governamental (O'Donnell, 2007).

É crucial enfatizar que O'Donnell identifica que, para um grande número de pessoas, as eleições representam o principal mecanismo de *accountability* vertical. Dessa forma, por meio de eleições razoavelmente justas e livres, os cidadãos têm a

capacidade de punir ou recompensar os governantes, votando a favor ou contra eles, ou nos candidatos que eles apoiam, na subsequente eleição (O'Donnell, 2007).

Contudo, esta ferramenta de controle, por si só, teria sua efetividade limitada pelo fato de só ocorrer apenas de tempos em tempos (Ibid., 1998, Ibid., 2007).

Apesar de os agentes políticos serem inerentemente sujeitos à avaliação dos seus eleitores, é possível enxergar outros aspectos importantes do processo democrático/político de responsabilização, como, por exemplo, como ações sociais que podem ser exercidas entre períodos eleitorais e de forma independente a calendários, conforme a demanda da própria sociedade envolvida – estas ferramentas se dariam a partir do *accountability* vertical na modalidade social (BRINKERHOFF, 2001; SMULOVITZ E PERUZZOTTI,2013).

Assim, é importante trazer ao debate o conceito de mecanismos sociais de *accountability* desenhado por Smulovitz e Peruzzotti, que se soma ao voto (*accountability* vertical estrito) ao permitir que seus membros atuem como vigilantes das ações tomadas pelos agentes públicos em exercício de forma mais livre, sem a exigência de requisitos formais ou legais ou mesmo de representação institucional nas câmaras legislativas ou órgãos de controle (2013). Em outra obra (2000), os autores definiram esta modalidade de *accountability* como:

*“um mecanismo de controle das autoridades políticas que é vertical, mas não eleitoral, e se baseia nas ações de uma multiplicidade de associações e movimentos de cidadãos e na mídia, ações que visam expor irregularidades governamentais, trazer novas questões para a agenda pública ou ativar o funcionamento de instituições horizontais. Emprega tanto ferramentas institucionais quanto não institucionais. A ativação de ações legais ou reivindicações perante instituições de supervisão são exemplos de recursos institucionais; mobilizações sociais e denúncias ilustram algumas das*

*ferramentas não institucionais, [cuja eficácia] se baseia em sanções simbólicas (tradução livre).*

Desta forma, o *accountability* vertical social se manifesta através de diversas formas de expressão cívica, como o ativismo social, a mobilização de movimentos populares e o engajamento em plataformas de mídia, que permitem que os cidadãos exerçam vigilância e pressão contínua sobre seus representantes. Tais dinâmicas reforçam a democracia ao promover uma cultura de transparência e responsabilidade, essenciais para a consolidação das instituições democráticas.

Cabe ressaltar que Howitt et al. analisaram em detalhe os desafios enfrentados pelos mandatários locais de Seattle, Estados Unidos, durante a realização de protestos contra a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1999 (2009). Na ocasião, manifestantes bloquearam, no dia de abertura da conferência, interseções-chave antes da chegada da polícia, com dificuldades para controlar a situação, mediante o enfrentamento a barricadas e ao vandalismo generalizado.

A manifestação levou ao cancelamento da Conferência, mas foi ampliada, chegando ao ponto de afetar a segurança e logística do evento. Após os eventos, houve uma busca por responsabilização dos líderes, especialmente do prefeito Schell e dos agentes responsáveis pela segurança municipal e do Federal Bureau of Investigation (FBI). Schell enfrentou críticas por minimizar os gastos com segurança e por permitir a marcha sindical e acabou perdendo a sua reeleição em 2001.

Os eventos em Seattle durante a Conferência Ministerial da OMC destacam a importância do *accountability* dos agentes públicos em situações de crise. A resposta inadequada e as decisões controversas tiveram consequências significativas para a cidade e seus líderes, sublinhando a necessidade de uma gestão eficaz e transparente em eventos de grande escala.

Paralelamente, Smulovitz e Peruzzotti também reconhecem um incremento na importância da atuação de organizações não-governamentais no monitoramento de assuntos de interesse público, como a transparência pública, defesa do meio

ambiente e de populações vulnerabilizadas ou de ações institucionais ilegais ou desproporcionais, em especial, no que tange à segurança pública. O fortalecimento das defensorias públicas também é reconhecido por eles como uma outra faceta do aumento da importância dos controles sociais, principalmente ao se analisar demandas judiciais relacionadas à tutela de direitos difusos.

Ao comentar a obra de Smulovitz e Peruzzotti, O'Donnell analisou que, dado que os mecanismos de *accountability* vertical clássicos (primordialmente eleições) tendem a atuar forma bastante ineficaz em alguns locais do globo, a exemplo da América Latina, o *accountability* social acaba por se tornar extremamente importante para o funcionamento e, eventualmente, até para a sobrevivência de regimes democráticos (2007). Ele avança ao concluir que seriam exatamente as deficiências do controle e responsabilização de agentes públicos na via eleitorais que encorajaram e fortaleceram os movimentos de *accountability* sociais.

Apesar de reconhecerem a existência de críticas à capacidade de os mecanismos de *accountability* sociais serem capazes de revisar, materialmente, as ações destes agentes públicos, Smulovitz e Peruzzotti defendem que as formas de *soft pressure* exercidas pelos agentes sociais, em especial, a desaprovação pública, tem a capacidade de impor consequências severas aos agentes políticos.

Na linha deste entendimento, a justificativa principal dos métodos de responsabilização pela sociedade é que os agentes envolvidos em tais processos, independentemente do seu grau de organização, passam, não só a se entender como detentores legítimos de direitos sociais, mas também a exercê-los de forma efetiva.

A desaprovação social pode causar um grande impacto no capital político e reputação dos agentes envolvidos em uma suposta conduta indevida – elementos reputados pelos autores como “recursos fundamentais da política eleitoral” (Ibid., p. 311).

Boin et al. também identificam três principais tendências que podem contribuir para a abertura da arena política de responsabilização dos gestores públicos a um

maior número de stakeholders fora da esfera institucional: (i) a transformação das indústrias de imprensa e comunicação, na qual explodiram novos agentes com voz, público, e capacidade de mobilização; (ii) uma mudança de atitude que os autores enxergam no cidadão moderno, que tende a ser mais receoso e preocupado do que anteriormente; e (iii) o fortalecimento da capacidade de mobilização formal de afetados e familiares de vítimas de desastres (2008). Assim, fica evidente o papel dos cidadãos comuns e grupos de interesse nos processos de *accountability* após uma crise.

Ao analisar a questão sob uma perspectiva histórica, os autores também reconhecem que, no passado, os processos de *accountability* eram menos proeminentes e os cidadãos tinham pouco acesso a informações gerais sobre os processos de reparação e tratamento de crises.

Uma outra forma relevante de *accountability* vertical social se dá por meio da mídia livre, através da cobertura regular dos atos públicos e das reivindicações e atos ilícitos praticados por autoridades.

Assim, a mídia ocupa um papel crucial não só ao atuar evidenciar as ações dos agentes públicos, mas também ao monitorar eventuais processos de *accountability*, e, até mesmo, incentivar/desincentivar a tomada de decisões e políticas públicas (SVEDIN, 2012; SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2013).

A imprensa, portanto, atua a partir da prestação de informações importantes sobre riscos, perigos, percalços e falhas, de forma a criar uma narrativa sobre a crise, que podem ou não estar de acordo com e, portanto, validar ou não, os objetivos e tentativas das lideranças políticas.

No entanto, existe uma importante tensão perene na relação entre agentes e a mídia (SVEDIN, 2012), uma vez que esta tende a mostrar um julgamento e atuação mais incisiva e julgadora a respeito das ações realizadas pelos agentes, dada a sua capacidade de capilarização, manutenção e manipulação de foco e de mobilizar esforços imediatos e a longo prazo para buscar informações, o que reforça a sua

característica de atuar como entidade vigilante na supervisão da operação da coisa pública.

Neste sentido, ao analisar a visão de parte da doutrina alemã sobre o tema, Svedin ressaltou a visão de Hansén e Hagstrom sobre o assunto:

*“As autoridades públicas desejam informar o público de maneira rápida e eficaz, o que frequentemente ocorre por meio da mídia. No entanto, a mídia não é simplesmente o megafone das autoridades públicas. A mídia também desempenha um papel de vigilância em relação à forma como as autoridades públicas disseminam informações. A relação também é influenciada pela "lógica da mídia" ou pela dramaturgia da mídia, que resulta no uso de determinados modelos. Um exemplo é a imagem polarizadora onde o bem é justaposto ao mal, o pequeno contra o grande. Outro exemplo é o foco no sensacionalismo, no ângulo pessoal e na construção de mini histórias. Além disso, a mídia não espera que as autoridades a informem. Ela procura ativamente informações por meio de outras fontes e canais (vítimas, testemunhas etc.), e qualquer falta de informação é preenchida pelas próprias análises da mídia. Dessa forma, a mídia afeta um evento de crise adicionando pressão às autoridades públicas para confirmar ou negar a imagem que está sendo apresentada na mídia”.*  
(HANSÉN, HAGSTROM, 2004 apud SVEDIN, 2012).

Não obstante, a mídia também atua como forma de moldar a opinião pública, que, por sua vez, pode demandar ou aplaudir mais ou menos esforços pelos autores governamentais (SVEDIN, 2012).

Assim, as consequências dos mecanismos sociais podem ser percebidas em quatro diferentes frentes (SMULOVITZ E PERUZZOTTI ,2013):

- As ações sociais de controle têm a capacidade de expor e denunciar irregularidades praticadas por agentes públicos, identificar vítimas de improbidades governamentais e mobilizar outros membros da sociedade sobre uma determinada temática, a partir da materialização de denúncias públicas relacionadas às ações de tais agentes;
- As ações sociais de controle têm a capacidade de impor aos agentes políticos derrotas e penalidades simbólicas, a partir da perda de capital e credibilidade política;
- As ações sociais de controle têm a capacidade de acionar, movimentar e criar incentivos para que os mecanismos de *accountability* institucional (horizontal). Estes incentivos podem tanto ser incentivados a partir da organização e mobilização popular sobre uma demanda específica, quanto pela cobertura da mídia de ações sociais tomadas por um determinado grupo, ou mesmo por ações legais são iniciadas por agentes sociais organizados em face de uma decisão, política ou figura pública; e
- As ações sociais de controle têm a capacidade de criar e mobilizar organizações para monitorar a atuação específica de agentes públicos. Assim, muitas vezes, é criada uma frente paralela de instituições de monitoramento, que também atuam de forma a influenciar os órgãos de controle institucionais com poderes coercitivos e garantir que estes atuem em consonância com os princípios legais. Isso porque tais agências, uma vez bem estabelecidas e fortalecidas, passam a pressionar as instituições de controle oficiais a atuarem de forma efetiva e correta ou, nas palavras dos autores, “*umentam os custos dos comportamentos ilegais, tanto dos agentes públicos quanto das instituições [de controle]*” (Ibid., p. 327).

Assim, agentes públicos baseariam suas ações na busca de adequá-las a padrões e expectativas sociais sobre condutas apropriadas, justificando suas ações pela sua adequação e funcionalidade em relação aos objetivos sociais. Isso se

refletiria diretamente na atuação pública, uma vez que, para os autores, as decisões dos atores seriam direta e fortemente influenciadas por suas necessidades de aprovação e apoio social (HANSÉN, HAGSTROM, 2004 apud SVEDIN, 2012).

A esse respeito, cabe ressaltar que, segundo O'Donnell, a existência do *accountability* vertical assegura que esses países são democráticos, no sentido de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações (1998).

### **vertical versus accountability horizontal**

Por outro lado, agências estatais também têm o direito e o poder legal para, se, de fato dispostas e capacitadas, realizar ações de *accountability* em face de outras entidades públicas, que podem variar desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998).

Neste bojo, o autor defende que tais ações estatais podem afetar negativamente três esferas principais da via pública:

- A esfera democrática por meio de decisões que, por exemplo, cancelem as liberdades de associação ou introduzam fraudes em eleições – o que tem potencial para acabar com a própria poliarquia<sup>11</sup>;
- A esfera liberal por meio de ações que violem ou permitam a violação por atores privados de liberdades e garantias individuais tais como a

---

<sup>11</sup> O conceito de poliarquia utilizado por O'Donnell deriva da definição estipulada por Robert Dahl sobre o regime das democracias políticas em Dahl (1989). Estes sistemas, demandariam, para Dahl, dos seguintes sete elementos constitutivos e definidores de uma poliarquia: (i) a existência de autoridades eleitas; (ii) a realização de eleições livres e justas; (iii) sufrágio inclusivo; (iv) o direito social de o cidadão se candidatar aos cargos eletivos; (v) respeito à liberdade de expressão; (vi) existência de informação alternativa e mídias livres; e (vii) liberdade de associação. O'Donnell ampliou este rol para também incluir (viii) proteções de autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) contra potenciais destituições dos mandatos antes dos prazos definidos pela constituição; (ix) não sujeição de autoridades eleitas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; e (x) existência de um território incontestado que defina claramente a população votante..

inviolabilidade do domicílio, a proibição de violência doméstica e tortura, o direito de todos a um julgamento razoavelmente justo. A esse respeito, O'Donnell defende que a maioria dessas ações são perpetradas nas fronteiras entre o aparato estatal e os segmentos mais fracos e pobres da sociedade, por autoridades de baixo escalão e não-responsabilizáveis perante o processo eleitoral – não só nos regimes autoritários.

- A esfera republicana por meio de ações que impliquem em uma séria desconsideração das exigências postas a essas autoridades pela tradição republicana: ou seja, que se sujeitem à lei e/ou deem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados. Para certas concepções de autoridade política ("delegativas") é a dimensão dos constrangimentos republicanos que mais contraintuitiva. A esse respeito, o autor propõe uma provocação: "por que não beneficiar a si próprio, ou aos seus enquanto se está em um cargo público, se ao mesmo tempo se está (ao menos supostamente) buscando algum aspecto do bem público?" Para ele, a resposta mais frequente é: senso comum e a expectativas normativas de que impeçam que a sociedade como um todo aja desse modo

O'Donnell resume bem a discussão ao defender que a ideia básica do *accountability horizontal* é a prevenção, e, se necessário, a punição, de transgressões de autoridades fora dos limites de sua autoridade formalmente definida (1998).

Desta forma, para que o *accountability horizontal* seja efetivo, é necessário que existam agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais, com autonomia e autoridade legal de fato, bem como uma definição de um sistema de divisão de poderes e criação de pesos e contrapesos efetivos.

Portanto, o *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de *redes de agências* que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional "se fecha" mediante decisões ilegítimas

Uma destas formas de controle se dá a partir da implementação de mecanismos parlamentares de apuração de responsabilidade, como comissões de inquéritos, moções de desconfiança, perguntas e debates. (STARK, 2010), em especial em situações que o alto grau de politização da crise pode perverter o processo de aprendizado de lições para a não repetição das causas do desastre. Assim, mecanismos de escrutínio, como CPIs se tornam elementos relevantes para garantir o "enquadramento da crise" e a construção de "narrativas de crise".

No entanto, mecanismos alternativos às formas institucionais de controle têm ganhado importância ao longo das últimas décadas, em especial na América Latina, ao se considerar a profusão de discursos extremistas e escândalos de improbidades praticadas por agentes públicos (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2013). Para os autores, em um cenário em que países ao redor do mundo se aproximam de tendências de governo antidemocráticas, os mecanismos tradicionais e institucionais de *accountability* tentem a ser enxergados com fraqueza ou ineficiência.

Outro fator relevante a ser analisado é a forma como os diferentes tipos de *accountability* se relacionam entre si.

Para O'DONNELL, os processos de *accountability* horizontal têm um efeito direto no exercício dos processos de *accountability* vertical, tanto na sua modalidade eleitoral quanto na social (2007). Isso porque os mecanismos de *accountability* institucionais geralmente não são projetados de forma a disponibilizar as informações acessíveis ao público ou à mídia.

Assim, caso estas instituições funcionem de maneira mais ou menos eficaz, elas produzirão, de forma mais ou menos eficiente, informações que podem ser apropriadas para o *accountability* vertical, na modalidade eleitoral e social (Ibidem).

Desta forma, a adoção de ações de controle pelos cidadãos, associações e meios de comunicação tem papel fundamental na complementação dos mecanismos tradicionais de *accountability*, como as eleições, divisões de poderes e sistemas de contrapesos institucionais (Ibid). Portanto, formadores de políticas públicas não podem se dar ao luxo de desconsiderar a forte correlação entre o que acontece antes e durante uma crise e os seus efeitos, em especial, a distribuição de culpas, responsabilidades e penalidades.

Estudar a forma em que tais sistemas funcionam se faz absolutamente necessário, em especial ao se ter em mente que a literatura tradicional tende a subestimar e subdimensionar a importância e eficiência dos mecanismos de *accountability* iniciados pela sociedade quando comparadas aos mecanismos horizontais (SMULOVITZ E PERUZZOTTI,2013).

Em suma, *accountability* político se tornou um fator institucional essencial ao término de crises (HOWITT, 2009). O ônus de defender suas ações além de qualquer dúvida é atribuído aos líderes políticos, que buscam se afastar de qualquer responsabilidade pela ocorrência ou a escalada da crise, inclusive pela criação e manipulação de narrativas e jogos de culpa.

## **4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 O papel do Estado e o aumento da participação popular nas respostas a crises**

Para Boin et al. (2010), responder a ameaças urgentes aos principais valores sociais, infraestruturas críticas e a segurança dos cidadãos é uma função elementar do governo, e agentes políticos eleitos para representar uma população devem desenvolver capacidades políticas e liderança administrativa para atuar em tais situações.

Isso porque as instituições públicas lideradas por tais gentes são responsáveis pela manutenção da estrutura social e da segurança da população de forma a cumprir o contrato social (SVEDIN, 2012, ROUSSEAU, 1999), por meio do qual os

governados conferem aos governantes poder e recursos, incluindo o monopólio da violência em troca da manutenção da ordem e segurança.

Não obstante, por meio do contrato social, o governo se coloca na posição de prestar contas aos cidadãos por meio, especialmente, dos mecanismos existentes de *accountability* vertical.

Desta forma, a legitimidade para controlar, moderar e gerenciar crises se torna elemento indispensável para que instituições representativas consigam produzir processos de gestão de crises eficazes e eficientes (SVEDIN, 2012).

Lampis et al. vão além ao defender que *“adaptação às mudanças climáticas, e a prevenção dos riscos e desastres, precisa estar intimamente ligada ao desenvolvimento local e diminuição das desigualdades, sobretudo em regiões como a América Latina”* (2020).

No entanto, não são claros os exatos passos a serem dados por tais agentes ao se deparar com situações de crises causadas por desastres. A esse respeito, Rosenthal e Kouzmin ressaltam que não existe um roteiro a ser seguido pelos agentes políticos e que estes, por vezes, não sabem como agir e podem cometer erros graves (1997):

*“Os governos podem tomar decisões que agravem indevidamente a crise. As autoridades governamentais podem carecer de coragem física. Elas podem ser completamente passivas [.]. Elas podem ser hipervigilantes e excessivamente ativas. Podem aprender lições erradas. Em resumo, a frequência de ações do governo durante crises certamente não implica que a ação do governo seja sempre funcional ou benéfica.”* (grifos próprios).

A existência de mecanismos de *accountability* robustos e transparentes levam a uma maior chance da adoção de ações bem-informadas, enquanto falhas nos

processos de *accountability* agravar a gravidade da situação e prejudicar a credibilidade dos agentes envolvidos.

*Accountability* e confiança são termos altamente correlacionados e a relevância da temática sobre o *accountability* na administração pública é ampla, ultrapassando a fase de criação de políticas públicas. Contudo, a análise de como se dá a eficiência das ações estatais e suas políticas e como os agentes e organizações passam, necessariamente, pela forma como estes se relacionam e geram confiança em seus inúmeros stakeholders (PETERS, 2014; BRINKERHOFF, 2001).

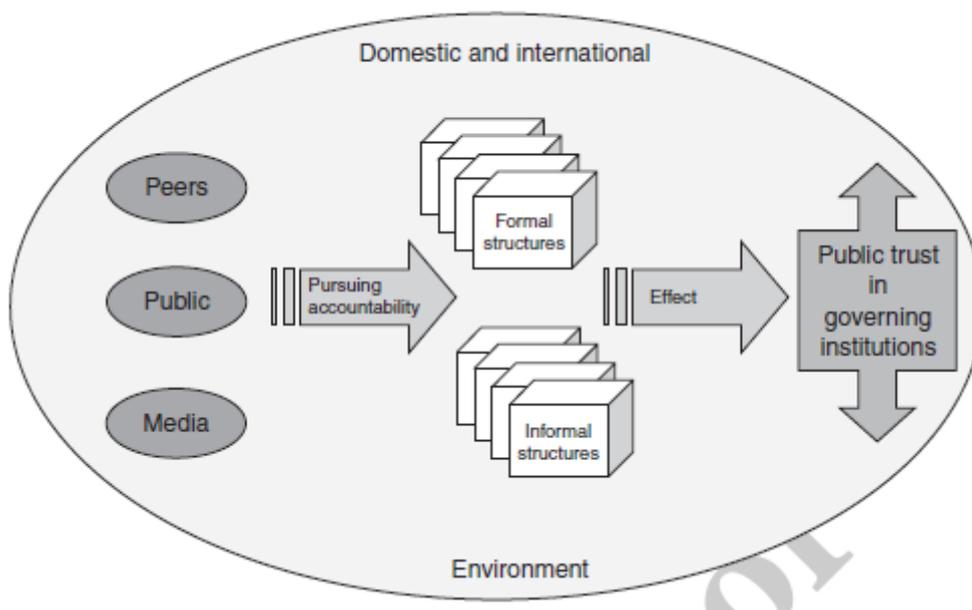
A erosão da confiança pública é um efeito imediato de um processo de *accountability* ineficiente, em especial, pois, as crises têm a capacidade de testar a essência das instituições governamentais ao pôr em xeque os valores fundamentais de uma sociedade e exigir que tomadores de decisão ajam sobre condições de alto grau de incerteza e urgência (KUIPERS, 'T HART, 2014, SVEDIN, 2012).

Assim, crises e desastres apresentam realidades para as quais as regras e soluções administrativas geralmente aplicadas não são adequadas (SVEDIN, 2012). Isso porque, para os autores, quando o público percebe que os responsáveis não são responsabilizados pelas suas ações ou omissões, a confiança nos esforços de resposta à crise diminui. Além disso, a própria visão da população é influenciada em associações mentais baseadas em emoções e afetos, bem como medos e inseguranças.

Assim, esta perda de confiança pode dificultar a cooperação e o cumprimento das decisões tomadas pelas autoridades competentes, tornando ainda mais difícil gerir a crise de forma eficaz.

A forma como o grau de confiança é afetada pelo processo de *accountability*, em especial o vertical, foi demonstrado por Svedin na figura abaixo:

## **Figura 2 – Relação entre Grau de Confiança Pública e *Accountability* Vertical**



**Fonte:** Svedin, 2012, p.19.

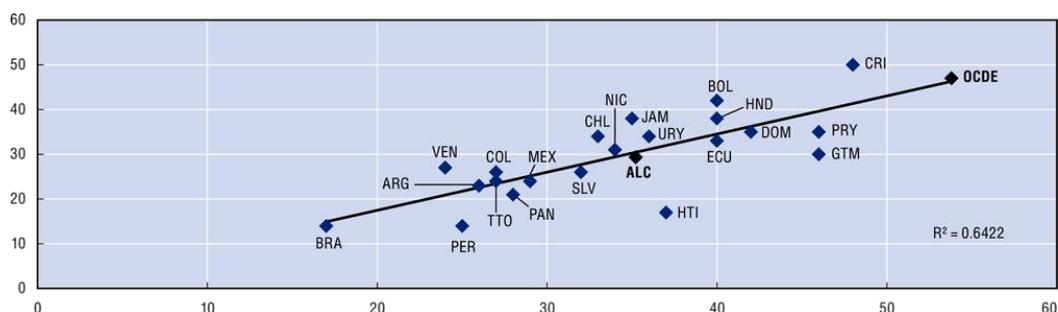
Este é um desafio em especial para a realidade brasileira. A título do exemplo, é relevante trazer luz ao trabalho de pesquisa realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) durante a elaboração do relatório “Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020”<sup>12</sup>, que visou analisar, a partir de dados publicados pela Pesquisa Mundial Gallup o grau de confiança nos governos na América Latina e países caribenhos em 2018.

A conclusão da OCDE foi que, dentre todos os países analisados, o Brasil apresenta baixos índices de confiança no governo, e que a tendência identificada é era de queda ainda maior – de acordo com o resultado da análise, o nível de confiança dos brasileiros em seu governo caiu cerca de 20% em apenas 10 anos, perdendo apenas para a Colômbia, Uruguai e Venezuela.

Não obstante, o país apresentou a pior correlação entre confiança no governo nacional e aprovação da liderança dentre os índices analisados:

## Gráfico 2 – Índices de grau de confiança pública por país

<sup>12</sup> Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/126e6caf-pt/index.html?itemId=/content/component/126e6caf-pt>. Último acesso em 12/11/2023.



**Fonte:** Pesquisa Mundial Gallup 2018, apud OCDE, 2020.

Além disso, uma crise só termina quando seus efeitos são encerrados ou concluídos tanto na esfera operacional quanto na esfera política (Boin et al., 2016). Portanto, é esperado que tais lideranças estatais estejam preparadas para mapear e agir rapidamente ao se deparar com desastres e as crises deles decorrentes, como única possibilidade de mitigar os seus efeitos e proteger vidas, propriedades e recursos essenciais em risco ou evitar eventuais interrupções mais drásticas na economia ou contextos sociais. Assim, na hipótese em que as capacidades estatais de reagir a um desastre não sejam suficientes ou eficazes, é mais provável a ocorrência de uma crise.

Importante ressaltar que governos e atores políticos inerentemente tendem a sofrer em situações de crise, uma vez que tais agentes, em regra, não têm a sua legitimidade assegurada ou incontestada (ROSENTHAL E KOUZMIN, 1997). Assim, a necessidade indispensável de legitimidade para controlar, moderar e gerenciar crises significa que as instituições representativas são cruciais para os modos contemporâneos de gestão de crises (Stark, 2010).

Uma possível justificativa para esta correlação é trazida ao debate por Howitt et al. (2009) ao vincular nível de dificuldade de resposta a uma crise pelas lideranças políticas à dimensão operacional desta resposta, ou seja, desafios inerentes à constituição de infraestruturas e capacidades estatais relacionadas à implementação de um processo de tomada de decisão eficiente, que se conclui em certo ponto temporal, quando o estado de emergência causado pela crise deixa de ser relevante.

Desta forma, Howitt e Leonard (2009) argumentam que os líderes responsáveis pelas respostas a emergências devem desenvolver a capacidade de operar em modos distintos de resposta, seja para rotinas de emergência ou para situações de crises, e reconhecer as especificidades de cada modo, de forma a poder navegar e alternar entre eles. Contudo, para os autores, o ponto crucial, no entanto, é que nenhum dos modos de resposta a emergências é a melhor abordagem para todas as situações.

Por um lado, a capacidade de rotinizar a resposta a emergências se mostra como uma eficiente força organizacional que permite aos agentes responsáveis pela resposta, através da experiência e do planejamento antecipado, lidar rápida e eficazmente com uma série de circunstâncias críticas. Além disso, a capacidade de prever desafios futuros, fazer planos eficazes, reunir os recursos necessários e treinar o pessoal antes da ocorrência de uma emergência pode transformar uma potencial crise em um evento mais gerenciável (e, portanto, rotineiro).

A título de exemplo de uma situação de preparação para rotinas de emergência, os autores citam as atividades de preparação em diferentes países para prevenção e reação a pandemias.

Por outro lado, os autores entendem que os agentes políticos, inevitavelmente, também enfrentam desafios no enfrentamento a eventos novos e disruptivos, e é nesta seara que as ações de respostas eficientes a crises são desenvolvidas. Desta forma, é necessário que tais agentes operem com flexibilidade, e livre de amarras ou rotinas que possam se mostrar inadequadas ou até contraproducentes.

A tabela abaixo, extraída de Howitt e Leonard (2009), indica as principais características de cada um destes modelos de resposta:

**Tabela 1 - Comparação dos modos de resposta para emergências rotineiras e crises**

	<b>Emergências Rotineiras</b>	<b>Crises</b>
--	-------------------------------	---------------

<b>Grau de Situation Awareness e Experiência</b>	Alta	Geralmente baixa, mas abertura para reconhecer novidades é necessária.
<b>Tomada de Decisão</b>	Rápida e baseada em reconhecimento	Cognitivamente dirigida, analítica
<b>Roteiros</b>	Abrangentes	Indisponíveis
<b>Personalização</b>	Modesta	Extensiva
<b>Habilidades Necessárias</b>	Bem definidas e altamente desenvolvidas	Especificadas de forma incompleta, mas criatividade e habilidade de improvisação são importantes
<b>Liderança</b>	Treinada, praticada e selecionada para treinamento prévio e desempenho	Adaptativa, confortável em compartilhar autoridade, habilidosa em obter ideias da equipe e inovadora
<b>Presença de Comando</b>	Baseada em autoridade, diretiva	Suprimida, orientada para a colaboração no desenvolvimento de soluções; mais hierárquica na execução
<b>Estrutura Organizacional</b>	Hierárquica	Achatada para desenvolvimento de soluções; mais hierárquica para execução
<b>Execução:</b>	Visa precisão através da aplicação repetida de práticas rotineiras	Deve ser tolerante a falhas porque as soluções foram improvisadas e, portanto, não totalmente testadas ou praticadas

Fonte: Howitt e Leonard (2009, p.75).

Já Svedin enxerga que tais agentes ocupam papel primordial no processo de gestão de uma crise, tanto pelo viés da sua capacidade de mobilização de esforços e recursos quanto pela capacidade de centralização de comunicação (2012).

Paralelamente, os líderes também devem ser capazes de reconhecer o ponto de inflexão em que um evento rotineiro se transforma em uma verdadeira crise, pois é esse momento que permite aos líderes alternar entre os dois modos de tomada de decisão.

Além disso, é preciso que os agentes não deixem de antecipar a possibilidade de que, sob a perspectiva política da crise, outros atores, governamentais ou não, poderão buscar criar uma atmosfera que amplie a crise de forma a atingir seus interesses políticos ou pessoais (ROSENTHAL E KOUZMIN, 1997).

Howitt et al. (2009) também sustentam que uma resposta eficaz a uma emergência ou crise por líderes públicos “*requer uma experiência de liderança, liderança adaptativa, que é muito diferente daquela usada por líderes bem-sucedidos durante a resposta a emergências de rotina*” (p. 617). Isso porque crises de grande escala geralmente têm um “efeito borboleta” associado, o que aumenta a dificuldade das ações de respostas.

Por sua vez, Christensen et al. defendem que um sistema público de gestão de crises deve contar com dois elementos principais: (i) meios para realizar os arranjos organizacionais e institucionais necessários para garantir a coordenação de esforços para a gestão dos efeitos da crise; e (ii) credibilidade perante a sociedade para sustentar a realização das ações de resposta necessárias perante outros atores de interesses (*stakeholders*) (2016).

Sob um aspecto prático, em 2010, o UNISDR, publicou o guia<sup>13</sup> “*Local government alliance for disaster risk reduction*” analisando e compilando boas práticas e lições aplicadas por governos ao redor do mundo na redução de riscos de desastres.

A publicação analisa importância da atuação de autoridades locais e regionais na gestão e abordagem dos riscos de desastres em níveis subnacionais, bem como os desafios e restrições para sustentar ou expandir tais esforços, com base em experiências e ações reais implementadas em Bangladesh, Canada, El Salvador, Fiji, França, Indonésia, Japão, Nepal, Paquistão, Pero, África do Sul e Vietnã.

A conclusão da análise comparativa ressaltou quatro principais papéis inerentes à atuação dos agentes governamentais ao lidar com desastres:

---

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.undrr.org/publication/local-governments-and-disaster-risk-reduction-good-practices-and-lessons-learned>. Último acesso em 12 de novembro de 2023.

- Desempenhar um papel central na coordenação e sustentação de uma plataforma multinível e multissetorial para promover a redução de riscos de desastres na região ou para uma ameaça específica.
- Envolver eficazmente as comunidades locais e cidadãos em atividades de redução de riscos de desastres e vincular suas preocupações com as prioridades do governo.
- Reforçar suas próprias capacidades institucionais e implementar ações práticas de redução de riscos de desastres por conta própria.
- Conceber e implementar ferramentas e técnicas inovadoras para a redução de riscos de desastres, que possam ser replicadas em outros lugares ou ampliadas em nível nacional.

Em outras palavras, os próprios agentes políticos responsáveis pela resposta a emergências podem enfrentar dificuldades causadas pelo desastre em si. Howitt et al. mencionam como exemplos a queda de linhas de energia e sistemas de comunicação interrompidos durante nevascas ou furacões ou atrasos ou limitações a capacidade de transporte e locomoção em crises sanitárias (2009). Tais desafios podem ter um grande impacto na coordenação eficaz de uma crise, já sobrecarregada pelo grande escopo de um desastre.

Para tanto, os autores ressaltam que as lideranças que têm bom desempenho em condições de emergência rotineiras estão geralmente acostumadas a confiar em experiências e conhecimentos que são "*substantivos, processuais e organizacionais*" (p. 614), em oposição aqueles "*não experimentados, não testados e não aperfeiçoados*" (p. 617). Isso porque, para os autores, ao se deparar com uma nova crise, ao contrário de uma emergência de rotina, nenhum indivíduo pode dizer com certeza qual deve ser a "melhor resposta", pois as organizações de resposta a emergências normalmente trabalham com informações incompletas ou insuficientes ante o novo desafio.

No entanto, para Valêncio, ao decretar uma emergência ou um estado de calamidade pública em decorrência de um desastre, o agente político em exercício sinaliza a sua vulnerabilidade institucional. A autora correlaciona esta vulnerabilidade com a quebra do contrato social relativo à organização e administração pública do espaço das relações econômicas e da confiança que os administradores têm em relação ao ente público (2014b).

No entanto, é importante também ter em mente que a decretação de tais medidas, além de necessárias, podem ser benéficas para os mandatários, uma vez que, nos termos da legislação vigente, a decretação de estados de emergência garante a obtenção de importantes benesses, em especial, no que tange à requerimentos fiscais e pagamento de dívidas públicas.

Isso se relaciona intrinsecamente com a visão de Stark sobre a forma como o apoio difuso a uma liderança política via instituições ou estrutura representativas podem ser mantidas ou variar dentro de um sistema político a partir da forma como a população enxerga e é afetada pelas suas ações e tem, ou não, suas pretensões atingidas (2010).

A manutenção do sistema é necessária para a sobrevivência do agente político e a sua estabilidade, em um cenário de crise fica geralmente à mercê e exposta a questionamentos. Da mesma forma, o apoio difuso da população durante a crise pode ser chave para a capacidade do agente político de atravessar ou se recuperar de eventuais danos reputacionais ou políticos (Stark, 2010).

Svedin também vai ao encontro deste entendimento ao concluir que, ainda que a população tenda a aceitar que as decisões tomadas em cenários e crises sejam centralizadas e limitadas e que os mecanismos de *accountability* possam, por vezes, ser suspensos no momento crítico da crise, o grau de confiança atribuída aos agentes responsáveis por tais ações varia de acordo com a sua capacidade de enxergar responsabilidades e agir na promoção do *accountability* necessário uma vez que ela seja concluída.

Assim, se não tiver meios para averiguar e investigar se os riscos tomados e as ações conduzidas o foram feitos de forma adequada, a confiança pública poderá ser altamente impactada e os efeitos concretos e políticos da crise poderão perdurar por mais tempo, comprometendo seriamente a credibilidade e viabilidade das lideranças políticas envolvidas (2012).

Existe, portanto, uma relação mútua e clara entre as ações tomadas por tais agentes políticos e a legitimidade de terceiros (sejam indivíduos ou entidades de controle) de avaliar tais ações em momento posterior.

Ao analisar a questão, Rosenthal e Kouzmin também propuseram 5 principais passos a serem cumpridos pelos atores políticos responsáveis por coordenar a resposta governamental a crises pós-desastres (1997).

O primeiro passo é a identificação se, de fato há uma ameaça real a ao sistema sociopolítico vigente, seja ele nacional ou local, amplo ou restrito a áreas ou populações específicas.

O segundo passo é a avaliação sobre a necessidade de responder à crise ou não. Isso porque, para os autores, por vezes, a disrupção causada pela situação de crise pode ser benéfica, por causar e justificar a possibilidade de alteração, adaptação ou inovação de um sistema burocrático vigente.

O terceiro passo é a análise das capacidades dos agentes de reagir aos desafios causados pela crise. Isso porque, uma vez que os agentes em exercício não assumam a vanguarda do processo de resposta, é gerado um vácuo de poder que fomenta oportunidades, tanto para que outros agentes assumam esta liderança, quanto para críticas à inércia, fragilizando a viabilidade política dos agentes principais.

Além disso, é importante que o processo de alocação de responsabilidades se dê, também, de forma eficiente, sob risco de contestação do papel da liderança ou intervenção governamental. Os autores compartilham do entendimento de que, em uma crise, a intervenção do governo é considerada necessária apenas quando há

evidências inequívocas de que as demais organizações envolvidas não tem a capacidade ou meios necessários para lidar com a ameaça, caso a crise tenha efeitos que se tornem motivos de preocupação pública.

O quarto é relacionado à necessidade de adoção de medidas imediatas pelo agente governamental. Contudo, esta forma de reação, apesar de intrinsicamente aderente ao processo de resolução de crises, é, como ressaltam os autores, pouco comum para instituições públicas, que tem sua força e fraqueza na criação de processos geralmente mais lentos e meticulosos.

Assim, a velocidade necessária das respostas a crises pode exigir que os agentes prescindam das fases usuais para a tomada de decisão de ações ou políticas públicas, sob risco de perder o controle possível sobre os efeitos da crise. É, portanto, esperado que tais agentes desenvolvam a capacidade de lidar com questões altamente incertas e complexas, provavelmente de forma simultânea.

O quinto e último passo está relacionado à tomada efetiva das rédeas do processo de gestão e resposta de crises pelo agente governamental, em oposição à manutenção de uma posição de observador ou supervisor. Para os autores:

*“As perspectivas do observador e do ator coincidem quando as autoridades políticas e burocráticas percebem uma ameaça grave ao sistema, compartilham a convicção de que o sistema não deve ser colocado em risco, sentem o compromisso de tomar decisões críticas para evitar ou conter uma ameaça e estão cientes de que o tempo é curto.” (p.295)*

Contudo, Boin et al. (2010) defendem que políticos tendem a ter, ao mesmo tempo, uma baixa tolerância a situações que impliquem distúrbios sociais e pouco interesse ações de prevenção e gerenciamento de crises, que são majoritariamente voltadas para o enfrentamento de emergências de rotina. Um bom resumo das principais dificuldades enfrentadas para a execução de uma resposta de emergência é apresentado por Howitt e Leonard (2009):

- Alta demanda de ações concomitantes relacionadas à escala do desastre, o que pode sobrecarregar rapidamente o sistema público ou a capacidade de atendimento estatal instalada na região afetada. Eventos de grande escala também podem criar obstáculos para a alocação de recursos humanos, financeiros e físicos suficientes. Tais eventos também podem interromper as cadeias de abastecimento e capacidades estatais de comunicação e alocação de recursos;
- Dificuldades para desenvolver e manter a consciência situacional (*situational awareness*) devido à magnitude dos efeitos de um desastre;
- Má coordenação de esforços e incapacidade de implementar rapidamente uma execução integrada em tempo real. Crises regionais ou transfronteiriças que envolvam diferentes entes da federação requerem a coordenação de trabalhadores, organizações e diferentes níveis de governo ou diferentes departamentos num contexto de informação incompleta e incerteza;<sup>14</sup>
- Falta de liderança operacional e política adequada ao desempenho de papel de tomador de decisões, atribuição de responsabilidades, alocação de recursos escassos e execução de ações de resposta em tempo oportuno.

A esse respeito, Boin, Hart, Stern e Sundelius (2016) argumentam que a liderança é crucial para navegar em qualquer crise e sugerem cinco tarefas ideais da liderança em crise: (i) criar processo ativo de busca por informações e transparência; (ii) coordenar de esforços para tomada de decisão; (iii) construir de significado e resposta social ao desastre; (iv) realizar um processo de *accountability* efetivo; e (v) implementar de lições aprendidas.

---

<sup>14</sup> A esse respeito, Rosenthal e Kouzmin ressaltam que é necessário entender a dinâmica da crise de forma a definir de forma eficiente os níveis administrativos (nacional, regional ou local) a serem envolvidos nas ações de resposta. Esta definição depende, não só do grau de severidade com qual a crise atingiu cada ente, mas também da sua capacidade de organização, orçamento, estrutura e política (1997).

As iniciativas esperadas para a atuação estatal foram apresentadas de forma mais minuciosa por Boin e 't Hart, P., na análise que fizeram sobre a forma como as ações estatais devem se dar tanto a nível estratégico, quanto tático e operacional (2010).

Em tempos de crise, muitas vezes também é crítico que as organizações de resposta a emergências ou lideranças políticas se comuniquem diretamente com a sociedade civil – seja fornecendo informações/instruções gerais a todos os cidadãos ou transmitindo informações a um segmento específico e direcionado do público. Para Boin et al., falhas de comunicação podem “*abrir uma caixa de Pandora de especulações jornalísticas ou digitais*” (2008, p.8).

Isto porque a sociedade civil muitas vezes tem informações ou perguntas importantes para enviar às agências de emergência, o que pode ser extremamente importante para melhorar a consciência situacional dos socorristas ou informar aos funcionários como o público está se sentindo. Portanto, a comunicação precisa ser uma via de mão dupla.

No entanto, os autores também reconhecem que, em muitos casos de desastres, os meios de comunicação relatam informações que não são precisas ou diferentes umas das outras, o que pode causar pânico, confusão e desconfiança na população em geral. Assim, ao invés de se responder de maneira eficaz, cria-se um "telefone sem fio".

Um exemplo desta situação seria um caso em que uma agência estatal diz uma coisa e, ao não se comunicar de forma coordenada com outras agências-pares, cria-se uma informação contraditória ou confusa, fazendo com que o público tenha dificuldade em acreditar na mídia ou nas diferentes agências por causa da má comunicação.

A Lei Nº 12.608/2012 determinou que é da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de

desastre, com a colaboração de entidades públicas, privadas e com a sociedade em geral (art. 2º).

Quanto às competências dos entes federados, a Lei 12.608/2012 evidencia a preponderância dos Municípios na concentração dos esforços e ações de gestão de riscos e desastres, contudo, determina a realização de transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (EYERKAUFER, 2017).

Apesar disso, é importante ressaltar que não existe limitação do rol de autoridades ou organizações burocráticas responsáveis pela definição de ações de respostas, uma vez que desastres são construídos e atravessados por uma variedade de partes interessadas dentro, mas também fora, dos círculos governamentais (T HART et al., 2006).

Ao ilustrar um exemplo da falta de coordenação necessária para a solução ótima de situações de desastres, Valêncio ressalta que o contexto brasileiro de resposta a desastres tem levado a um aumento institucional da importância e abrangência das ações das Forças Armadas no âmbito da defesa civil, de forma a eventualmente comanda o próprio SINPDEC (2009).

Para a autora, isso representa um efeito nefasto, considerando os grandes esforços democráticos para ruptura do status quo militarizado no país e a tentativa de criação de novas relações e direitos consagrados e baseados em soluções negociadas inertemente lideradas por esforços civis, versus a posição antidialética inerente às Forças Armadas brasileiras, altamente hierarquizadas.

Tal situação é ainda mais relevante nos casos em que as agências estatais possuam vieses organizacionais distintos, que podem ser causados por conflitos de competência e jurisdicionais, diferenças de visões políticas ou simplesmente uma falta de comunicação e alinhamento prévio.

Para Boin, et al., quando as crises se estendem por múltiplas áreas jurisdicionais, a responsabilidade pela coordenação da resposta de emergência deve ser ajustada e encampada por esferas da federação mais amplas (2016).

Contudo, os próprios autores reconhecem que, infelizmente, quando isso acontece, *“indivíduos em grupos muitas vezes não compartilham e usam informações de forma eficaz para aconselhar os líderes ou chegar a decisões coletivas”* (p. 46). Assim, uma nova dinâmica é iniciada, envolvendo elementos de poder, competências, liderança e legitimidade (ou a falta de tais fatores).

Experiências internacionais, em especial nos Estados Unidos e na União Europeia mostram a importância da criação de órgãos governamentais aptos a atuarem de forma coordenada na prevenção e gerenciamento de crises e na mitigação de riscos e de efeitos de desastres.<sup>15</sup>

#### **4.2 *Accountability* vertical e social de gestores públicos em desastres**

Crises têm fortes consequências políticas e tendem a espalhar sombras e pressões a todos os agentes políticos incumbentes, oriundas não só da mídia, mas como da sociedade civil como um todo, outros poderes e entidades governamentais e principalmente, agentes políticos (BOIN et al., 2008).

Kuipers e ‘T Hart também enxergam que após um desastre, as sociedades precisam de um tipo de “ritual de purificação” para seguir em frente e que a ausência de identificação de responsáveis dificulta o atingimento de equilíbrio pós-crise (2014).

Não é sem base, portanto, que Howitt et al. defendem que, dentre os fatores capazes de influência na duração e conclusão de uma crise, os processos de

---

<sup>15</sup> Por sua vez, o Brasil instituiu uma Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (“PNPDEC”), por meio de Lei Nº 12.608/2021. A PNPDEC tem o objetivo de regular as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltados à proteção e defesa civil e é utilizada para a gestão dos efeitos de desastres em territórios nacionais. De acordo com a Lei Nº 12.608/2021, a PNPDEC tem, como principais diretrizes, (i) a determinação de uma atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; e (ii) criação de uma abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

*accountability*, bem como a forma com a qual as lideranças políticas lidam com tais processos, ocupam uma função-chave e primordial (2009). Isso porque tais processos são intensamente políticos (KUIPERS, 'T HART, 2014).

Para Boin et al., no contexto de gestões de crises, o processo de *accountability* é primariamente vinculado à análise em retrospectiva para julgar a performance dos responsáveis pelas ações de respostas (2008). Processos de *accountability* são, portanto, desenhados para garantir que os gestores públicos tomadores de decisão possam responder por suas ações perante fóruns públicos.

Os autores também ressaltam que tais processos de *accountability* prescindem de um consenso social e político, uma vez que as arenas políticas apresentam um vasto espectro de posições, expectativas e ambições políticas e sociais.

Assim, os processos de *accountability* geralmente terminam com uma clara distinção dentre os políticos vencedores, quem tem a sua posição eleitoral; perdedores, que sofrem a perda da sua credibilidade política, ou mesmo entre aqueles que consigam “escapar” aos efeitos da crise.

Os autores também reconhecem que o direito de questionar, criticar e procurar respostas são características inerentes de um regime democrático, liberal e pluralista. Assim, é possível que, de um lado, existirão aqueles que defenderão categoricamente uma mudança de líderes e políticas em função das ações de respostas aos desastres, enquanto, na outra ponta, se encontrarão líderes e seus correligionários determinados a enfrentar a tempestade causada pela crise.

Por outro lado, para eles, a dimensão política também está intrinsecamente relacionada à capacidade dos líderes políticos de se prepararem e reagirem a emergências e a tomar medidas efetiva para proteger a coisa pública, mitigar prejuízos e compensar danos.

Historicamente, a responsabilidade e a transparência foram características-chave de instituições projetadas para estabilizar a volatilidade para garantir estabilidade econômica, política e social (SVEDIN, 2012).

Em tais ocasiões, líderes são questionados e solicitados pelos governados a explicar “*por que emergências graves que poderiam ter sido evitadas ocorreram sob seu comando ou por que suas jurisdições não responderam efetivamente a emergências que ocorreram sem culpa própria*” (HOWITT et al., 2009).

Assim, se faz necessária a reconstrução do sistema afetado pela crise, bem como da confiança nos agentes em exercício. Este processo, por sua vez, está vinculado a duas principais frentes.

A primeira, menos relevante para a pesquisa ora apresentada, é voltada à descoberta sobre a verdade sobre as causas do desastre e dos responsáveis por sua existência. Já a segunda é relacionada ao processo de alocação de responsabilidades, sejam elas morais, legais, políticas ou financeiras (BRANDSTORM e KIPERS, 2003).

Importante ressaltar que tal processo é menos ligado aos efeitos práticos das ações políticas e mais dependente da construção da perspectiva e narrativa política destas consequências, o que, por certo, depende da capacidade de o agente de mobilizar símbolos, emoções, discursos e expressões de poder (Ibid).

Isso é especialmente relevante ao se ter em mente que situações de crise são inerentemente excepcionais e impõem circunstâncias que impedem a aplicação de regras, padrões, fluxos de informações e controles usualmente utilizados durante a tomada de decisões públicas ordinárias (SVEDIN, 2012).

Assim, o processo de atribuição de responsabilidade é permeado pela política – neste palco, o jogo de culpa proposto por Hood é estruturado (2011). Por meio deste arranjo, autoridades eleitas e administradores de alto nível usam a politização seletiva de crises e seus efeitos para direcionar a culpa ou alocar responsabilidade onde acham que podem se beneficiar da atenção (SVEDIN, 2012).

Valencio também conclui ao analisar a questão que, no desenvolvimento de um desastre, é inerente o surgimento de uma demanda pela identificação de

responsabilidades sobre as decisões tomadas e seus efeitos, para além dos discursos públicos (2009a). Crises, portanto, têm a capacidade de ameaçar não só a essência das instituições governamentais, mas também dos valores de uma sociedade (SVEDIN, 2012).

Ressalta-se que a politização da ação de resposta a desastres e crises não é fator automático, uma vez que diariamente, diversas falhas na aplicação de políticas públicas são cometidas sem a respectiva ação de *accountability* vertical, seja por eleitores, pela sociedade civil ou pela imprensa (BRANDSTORM e KIPERS, 2003).

Então, é possível questionar o que determina quando uma situação vai ser entendida como crítica ou mesmo como crise? Brändström e Kuipers propõem que os elementos principais para responder a esta pergunta são o tempo em que o assunto ganha relevância e a sua materialidade. Para os autores, caso não haja um interesse imediato, é difícil que a história ganhe *momentum* com o decorrer do tempo ou que o assunto não seja entendido como algo de severidade relevante, uma vez que tanto a imprensa quanto os demais agentes políticos tenderão a voltar suas atenções para questões mais urgentes.

Além disso, para a configuração de um processo de responsabilização política, é imprescindível a existência de indivíduos ou organizações, sejam eles cidadãos comuns, membros da sociedade civil ou outras lideranças políticas, capazes de explicitar a relação e o potencial risco de o evento de crise afetar valores essenciais daquele sistema político.

No entanto, a exposição dos gestores públicos em casos de crise aumenta drasticamente nos casos em que a sociedade civil tem a percepção de que poderiam ser evitados e/ou controlados e, se não controlada e conduzida corretamente, uma crise pode prejudicar ou até encerrar carreiras políticas (BOIN et Al, 2008).

O mesmo ocorre quando os incidentes atraem a atenção de atores que tenham interesses divergentes aos agentes em exercício. Em ambas as situações, tanto a capacidade de liderança quanto a confiabilidade não só do agente em exercício, mas

também dos seus programas, políticas, parceiros e instituições a ele relacionadas ficam exposta a críticas (BRANDSTORM e KIPERS, 2003).

Assim, a resposta à fase de responsabilização é, para BOIN et al., talvez a fase que representa os maiores desafios estratégicos após a principal fase de resposta operacional. O pós-crise pode envolver, por exemplo, disputas judiciais, discussões sobre aplicação de recursos e a forte exploração das críticas às respostas políticas ao desastre.

Neste sentido, Svedin (2012), ao analisar visão de Ludvig Beckman sobre o funcionamento da confiança pública durante situações de crise, conclui que:

*“Se as ações governamentais em crises forem bem-sucedidas, a sociedade é percebida como "robusta" e a confiança no governo é fortalecida. Se as ações falharem - se decisões equivocadas forem tomadas, a organização for deficiente e os recursos forem insuficientes - as autoridades parecem ineficazes, e a confiança diminui.”*

A exemplo, Nohrstedt et al. defendem que desastres frequentemente desencadeiam acusações e disputas de atribuição de responsabilidades, levando aos agentes públicos a atitudes defensivas e a desviar-se do foco da eficácia da resposta. Assim, a alternativa comum a tais agentes é a fuga da responsabilidade e a tentativa de transferência de culpa (2022).

Sobre os cidadãos, HOWITT et al. analisam que existem uma ampla gama de possíveis respostas e reações do público a uma crise, que podem variar tanto em função da quantidade de informações sobre a crise apresentadas aos indivíduos em geral quanto a características demográficas, ou, até mesmo, a natureza da crise (2009).

Buscando encontrar um método na aparente loucura, Boïn et al. (2009, p. 100) estudam quinze casos de discussão e investigação pública pós-crise, concluindo que

os funcionários em exercício têm maior probabilidade de sobreviver se uma ou mais das seguintes condições se aplicarem:

- Possuírem um bom estoque de capital político pré-crise com atores-chave da mídia.
- Comunicarem de maneira coerente, proativa e consistente seus próprios quadros de desculpa durante a crise.
- Conseguirem ter uma "comissão de especialistas" como o principal local de investigação oficial da crise, em oposição a serem julgados por uma comissão mais política.
- Estarem novos no cargo e capazes de se transformar em críticos do status quo ante, comprometendo-se com reformas.
- Haver uma visão predominante de que a crise teve causas exógenas, em oposição a causas endógenas "dentro do sistema".

Contudo, Valêncio ressalta a importância de que a sociedade se preocupe com a perpetuação de gestores à frente de agências estatais, em especial aquelas que comandam órgãos de defesa civil, sem a análise da sua respectiva eficiência, de modo a perpetuar atores que não foram capazes de impedir desastres ou fenômenos recorrentes (2009a).

A autora ainda vai além ao determinar os riscos da ausência de uma análise da eficiência dos gestores das respostas a desastres, especificamente para o cenário brasileiro – Valencio constata e denuncia que os gestores públicos à frente das ações de resposta tendem a buscar se perpetuar em cargos para usufruir de privilégios “por mais ineficientes que tenham se mostrado no amparo do cidadão afetado num desastre” (2009a, p.12-13).

O foco de tais agentes passa, então, a se voltar para fatores não relacionados à prestação de contas sobre suas ações à sociedade, mas à defesa de seus interesses e viabilidade política – seja a partir da criação de oportunidades para exposição pública, seja pela solicitação de recursos a outras instâncias. Valencio vai além:

*“A recorrência dos desastres havidos, ao invés de ser centralmente o foco de reflexividade de gestores, e feita publicamente – reconhecendo erros, insuficiências, lições a aprender –, passa a ser o palco onde o gestor constrói imperativas prioridades de exibição pública, instrumental para o passo seguinte, que é o contínuo pedido de recursos para instâncias superiores, sem que jamais seja cobrado sobre as insuficiências das estratégias adotadas e que tragaram os recursos materiais liberados ante o desastre do ano anterior.”*

A imprensa exerce um papel crucial nesta análise, pois ela é, na maior parte das vezes, o elemento catalizador que publiciza os incidentes e desastres e cria a narrativa que emoldura os limites da crise, podendo atuar para dragar atores e organizações para a crise ou ressaltar problemas e situações pré-existentes que para ela contribuíram (BRANDSTORM e KIPERS, 2003).

Os mecanismos sociais de controle podem não só expor e denunciar irregularidades governamentais, mas também impor sanções simbólicas e, até mesmo, ativar mecanismos horizontais de *accountability*, que atuam como controles e equilíbrios institucionais, como tribunais ou supervisão legislativa (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2003).

Ao considerar que as autoridades públicas devem responder a demandas legais dos administrados, o aumento da capacidade destes de se organizar, mobilizar e estruturar suas demandas passa a gerar um impacto significativo na sua capacidade de impactar e acionar os sistemas de controle com efetivos poderes de coerção.

Em sua obra, Smulovitz e Peruzzotti analisaram dois casos concretos da adoção de mecanismos de *accountability* ocorridos na Argentina<sup>16</sup>:

O texto aborda dois casos notáveis de mecanismos de *accountability* social na América Latina, especificamente na Argentina, que ilustram a interação entre iniciativas sociais e mecanismos horizontais de controle:

- Caso María Soledad: Este caso começou em 1990 após o assassinato de uma estudante do ensino médio, María Soledad Morales, na província de Catamarca, dominada pela família Saadi. A reação da sociedade incluiu mobilizações sociais, a criação de uma comissão para justiça e verdade, e uma ampla cobertura da mídia. Essas ações levaram à intervenção federal na província e tiveram um impacto direto nos mecanismos eleitorais verticais, resultando na derrota eleitoral da família Saadi.
- Caso Ingeniero Budge: Em 1987, três jovens foram mortos pela polícia em um bairro operário chamado Ingeniero Budge. A comunidade organizou uma comissão de vizinhos e amigos, estabeleceu sistemas de alarme informal e escolta para testemunhas, e ganhou atenção da mídia nacional. O caso destacou a violência policial como um problema de segurança cidadã e abuso policial, levando à organização de outros movimentos de protesto em resposta a novos casos de violência policial.

De acordo com os autores, ambos os casos mostram como mecanismos sociais de *accountability* podem ser críticos para ativar e garantir a operação de mecanismos horizontais de controle, especialmente em áreas onde tais mecanismos são fracos ou inexistentes. Eles também ilustram a mudança nas demandas públicas e a importância da combinação de estratégias judiciais, mobilizações sociais e cobertura da mídia.

A partir da análise, os autores puderam confirmar que tais mecanismos atuaram fortemente (i) na exposição de irregularidades praticadas por agentes públicos; (ii) na imposição de sanções simbólicas aos agentes envolvidos; (iii) na ativação de mecanismos institucionais de controle (*accountability* horizontal); e, no caso ocorrido na cidade de Ingeniero Budge, (iv) na criação de entidades paraestatais de controles. Além disso, também puderam confirmar que a organização destes mecanismos sociais foi feita de forma a coordenar esforços legais, midiáticos e de mobilização popular para garantir o exercício do *accountability* dos agentes ao incluir questões locais e pontuais na agenda pública.

Cabe ressaltar também que os autores fizeram importante menção ao exemplo brasileiro de instaurações de Comissões Parlamentares de Inquérito (“CPIs”) a partir da mobilização social para ilustrar a forma como os controles e mecanismos de *accountability* social podem ter efeitos e frutos concretos (2013). Outro exemplo brasileiro trazido por Smulovitz e Peruzzotti foi a identificação do uso de demandas judiciais com o objetivo de acionar os mecanismos de *accountability* institucionais/horizontais.

Este processo transforma casos pontuais com impacto local em questões públicas de relevância, tal como os desastres, provocando assim uma resposta necessária das instituições de responsabilização horizontal.

Demonstra-se, nesta forma, que quando os cidadãos se reconhecem como legítimos requerentes de direitos e agem, podem ter um impacto significativo na aplicação do *accountability* horizontal e no direcionamento/redirecionamento de políticas e decisões públicas, de forma a garantir que agentes públicos atuem no interesse público e sejam responsabilizados pelas suas ações.

## **5. CONCLUSÃO**

O principal propósito desta pesquisa foi analisar quais são os elementos teóricos mais relevantes que tratam da forma como os agentes políticos eleitos são responsabilizados diretamente por suas ações, omissões e decisões durante grandes desastres e crises.

A relevância deste estudo é justificada pelo impacto significativo que desastres de grande escala têm causado no Brasil, com implicações sociais, ambientais, culturais e econômicas profundas a todos os seus cidadãos. Ao tomar um pequeno universo de dez anos, é possível averiguar repetição e intensificação desses desastres, exemplificada pelos trágicos eventos em Mariana, Brumadinho e no Rio Grande do Sul, o que evidencia uma tendência preocupante de aumento na frequência e severidade dessas crises. No entanto, os dados especializados indicam um crescente aumento do número de desastres ao redor do mundo e no Brasil.

Não obstante, esta preocupação, que, de acordo com as pesquisas especializadas apresentadas, se repetem ao redor do mundo, tem uma tendência a se ampliar,

Esta pesquisa, portanto, é baseada na premissa de que é necessária uma compreensão holística e multidisciplinar de crises e desastres se desdobram, de forma a reconhecer a interconexão entre os seus diversos efeitos, sejam eles naturais, sociais ou políticos. A própria definição de desastres adotada pela UNISDR e incorporada pela legislação brasileira, ressalta que tais eventos, por si só, já superam a capacidade de resposta de uma comunidade local e demandam a atuação dos estados de forma a reparar danos e mitigar a vulnerabilização dos atingidos.

A capacidade de agentes públicos de distinguir entre situações de estresse e situações desastres ou crises, bem como a habilidade de responder eficazmente a ambos, é primordial para garantir a resiliência das sociedades e a efetividade das instituições governamentais.

A presente pesquisa se destaca, portanto, ao buscar abordar a lacuna existente na literatura, em especial na brasileira sobre a forma em que a gestão de desastres por agentes políticos se relaciona com os processos de *accountability* vertical de tais agentes por conta das condutas por eles tomadas. Para tanto, foi proposta a adoção de uma metodologia qualitativa, a partir da realização de pesquisa bibliográfica e documental, realizada através da revisão de materiais em português e inglês, englobando a análise de dados primários e secundários, como livros, relatórios de

autoridades, artigos acadêmicos, dissertações e teses, conforme as abordagens propostas (Godoy, 1995) e (Martins, Theóphilo, 2016).

A partir do resultado inicial da pesquisa, foi possível identificar a escassez de estudos sobre este tema específico, conforme evidenciado pela revisão bibliográfica, sublinha a importância desta dissertação para o debate acadêmico e para a sociedade. No entanto, considerando a vasta literatura existente sobre a forma como se dão os processos de *accountability*, e os processos de gestão de crises e desastres, foi possível não só apresentar um panorama destas produções isoladas, mas também buscar correlacioná-las, de forma a auxiliar o direcionamento de futuras pesquisas.

A pesquisa também evidenciou que, de uma forma geral, crises públicas e desastres não apenas afetam os cidadãos, mas também desestabilizam suas comunidades e geram uma demanda substancial por apoio da Administração Pública em especial nas atividades de reparação.

No que tange especificamente à conduta dos mandatários com efetivo poder de execução ou de atuação na condução de tais atividades, a pesquisa também identificou que é grande o número de doutrinadores que entendem que lideranças políticas devem assumir a responsabilidade primária de proteger a sociedade e garantir a reparação dos danos de situações de desastres.

A manutenção do apoio difuso da população e a capacidade de responder efetivamente a uma crise se mostram, assim, elementos essenciais para a sobrevivência política e a estabilidade do agente político. A confiança pública, que pode ser suspensa temporariamente durante o ápice da crise, deve ser recuperada através de ações responsáveis e transparentes após a crise.

Para tanto, é necessário que tais agentes adotem uma abordagem multidisciplinar e colaborativa, com ênfase na liderança efetiva e envolvimento comunitário para construir uma sociedade mais resiliente e preparada para futuros desafios.

A dissociação entre mudanças climáticas e desastres, apontada por Lampis et al., sublinha a importância de uma abordagem integrada e multirrisco, que envolva diversos atores sociais na criação de políticas públicas eficazes (2020). Não obstante, a adequação da resposta planejada, conforme discutido por Boin, Hart, Stern e Sundelius, é frequentemente limitada pela própria vulnerabilidade das organizações frente a desastres, o que pode comprometer severamente a mobilização de recursos e a coordenação em crises (2016).

Os cinco passos propostos por Rosenthal e Kouzmin (1997) para a coordenação da resposta governamental a crises pós-desastres incluem a identificação de ameaças reais, a avaliação da necessidade de resposta, a análise das capacidades de reação, a eficiência na alocação de responsabilidades e a adoção de medidas imediatas. A preparação antecipada, a adaptabilidade e a coordenação inter e intragovernamental, portanto, são elementos essenciais para garantir um bom enfrentamento dos desafios causados pela crise e para otimizar os esforços de recuperação pós-crise.

Deste modo, a confiança pública passa a ser um ativo político de alto valor, com a capacidade de impactar positiva ou negativamente na eficácia com que líderes e instituições públicas administram crises. Enquanto a atribuição de confiança pode criar heróis, a erosão dessa confiança pode ter implicações severas, afetando a cooperação cidadã e a eficácia na gestão de crises, culminando na identificação de vilões (BOIN et al., 2016; BOIN ET AL., 2005).

A análise crítica da atuação institucional das entidades da Administração Pública, à luz da teoria da sociedade do risco e da crítica ao neoliberalismo, evidenciou, também, a necessidade de que políticas públicas priorizem a proteção social. Neste sentido vão tanto a análise de Beck (1992) quanto a análise de Evans sobre Karl Polanyi (2008).

Além disso, na linha do que foi defendido por Boin et al. (2010), Svedin (2012), Rosenthal e Kouzmin (1997), a gestão de crises e desastres deve ser enxergada como uma responsabilidade primordial do governo, que deve ser exercida com um

compromisso inabalável com a transparência e sujeição aos processos institucionais de *accountability*.

Assim, a legitimidade dos agentes públicos e a forma como o *accountability* é conduzido são elementos fundamentais para a resiliência e a recuperação após um desastre, sustentando o contrato social e garantindo que as ações governamentais sejam sempre funcionais e benéficas para a sociedade. Christensen et al. (2016) também defendem que um sistema público de gestão de crises deve contar com dois elementos principais: (i) capacidade para realizar os arranjos organizacionais e institucionais necessários para garantir a coordenação de esforços para a gestão dos efeitos da crise; e (ii) legitimidade governamental para sustentar a realização das ações de resposta necessárias.

No entanto, uma das principais conclusões da análise do referencial teórico analisado é que a condução de um processo efetivo de *accountability* (ou *accountability*) dos agentes públicos é elemento primordial para a determinação da duração e, principalmente, da conclusão de um desastre ou crise, uma vez que tais processos são intrinsecamente políticos (HOWITT, 2009; KUIPERS, 'T HART, 2014).

Os estudos de Nohrstedt et al. (2022) também destacam a tendência dos gestores públicos de adotarem posturas defensivas e de desviarem-se do foco da eficácia da resposta, muitas vezes resultando em uma fuga da responsabilidade e na tentativa de transferência de culpa.

Este ponto, inclusive, foi detalhadamente observado por Hood, de forma a constituir o que o autor nomeou de jogo de culpa (*blame game*) entre os agentes responsáveis pela tomada de decisão e formulação e execução das políticas públicas e os seus adversários políticos, que atuam vigilantemente no monitoramento e escrutínio das ações tomadas pelos agentes.

A politização das respostas a desastres, embora não seja inevitável, fica patente quando há percepção de que os eventos poderiam ter sido evitados ou mais bem gerenciados. Isso coloca em risco a credibilidade e a carreira dos gestores

públicos, especialmente quando as crises atraem a atenção de atores com interesses divergentes.

A temática sobre o *accountability* torna-se, portanto, um conceito central para esta análise. Isso porque é este fator que garante que os líderes atuem proativamente para mitigar os riscos e gerenciar as crises de forma eficiente sob pena de sanção, institucional, jurídica ou sociopolítica.

Sob este entendimento, a reação aos processos de responsabilização após a resposta operacional aos desastres representa um dos maiores desafios estratégicos para os líderes políticos. Tais agentes devem navegar com habilidade entre as demandas por transparência, reconstrução do sistema e manutenção da confiança pública, enquanto enfrentam possíveis disputas judiciais e críticas políticas.

A análise de da literatura também sugere que a sobrevivência política pós-crise é mais provável sob certas condições, como a posse de capital político pré-crise, comunicação eficaz durante a crise, e a investigação por comissões de especialistas em vez de comissões políticas. No mesmo bojo, Valêncio alerta para o perigo da perpetuação de gestores ineficientes, especialmente no cenário brasileiro, onde a falta de análise crítica da eficiência dos gestores pode levar à continuidade de práticas ineficazes e ao abuso de privilégios (2009<sup>a</sup>).

A análise do referencial teórico também evidenciou que a teoria do principal-agente tem grande importância ao se avaliar como se dão os processos de *accountability* em desastres. Isso porque, nos sistemas democráticos, certos indivíduos são nomeados ou eleitos para representar os interesses e direitos dos cidadãos.

Apesar de, idealmente, esses cidadãos devessem ter o poder de monitorar as ações públicas realizadas por funcionários do governo e seus representantes eleitos, existem razões para acreditar que os agentes nem sempre agirão no melhor interesse do principal (JENSEN; MECKLING, 1976), levando a conflitos de agência.

Além disso, os agentes frequentemente têm vantagens ao obter e controlar fluxos de informação, o que pode levar a comportamentos oportunistas em detrimento à transparência com os principais-cidadãos (KRAAKMAN et al., 2009).

Isso se torna particularmente relevante durante crises, uma vez que elas apresentam, simultaneamente; (i) a necessidade de que os agentes públicos sejam enxergados com confiança e como influentes, (ii) múltiplos níveis de conflito que abrangem organizações individuais, sociais, familiares, econômicas e políticas, e (iii) atenção elevada social e midiática. Esses efeitos desafiam inerentemente aspectos específicos do funcionamento da sociedade que contribuíram para ou não impediram a crise.

Desta forma, líderes públicos em situações de crise devem exibir competência e consciência, gerenciando habilmente o “jogo político da crise” para proteger sua reputação, autonomia e recursos ante o escrutínio de rivais políticos que buscam responsabilizá-los por falhas na prevenção, na qualidade da resposta e nos esforços de recuperação (Boin et al., 2005; Howitt et al., 2009). A atribuição de responsabilidade e a percepção do grau de confiança e capital político desses líderes determinam se eles emergirão das crises como heróis ou vilões (Boin et al., 2005).

Como também analisado no capítulo 3 da presente pesquisa, a responsabilização dos agentes governamentais pode se dar de forma vertical, a mais relevante para a presente análise, ou horizontal.

Os processos de *accountability* vertical ocorrem por meio de ações individuais ou coletivas que avaliam e responsabilizam as decisões dos ocupantes de cargos em instituições estatais, eleitos ou não, influenciando ou revertendo políticas públicas (O'DONNELL, 1998; BRINKERHOFF, 2001; SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2013).

Para O'DONNELL, o *accountability* vertical é elemento essencial para a democracia, pois se baseia no princípio de que os cidadãos elegem seus representantes por um período determinado, durante o qual podem expressar livremente suas opiniões e demandas. Brinkerhoff também destaca a dimensão política-eleitoral e democrática do *accountability* vertical, considerando o processo

eleitoral um indicador crucial da qualidade e sustentabilidade de uma democracia (BRINKERHOFF, 2001).

Assim, os cidadãos exercem, primariamente, o *accountability* vertical por meio do voto, recompensando ou punindo governantes com base em seu desempenho anterior; e articulando reivindicações e denúncias contra autoridades públicas (O'DONNELL, 1998; O'DONNELL, 2007; SVEDIN, 2012). A primazia da responsabilização eleitoral vertical é evidenciada pela necessidade de eleições imparciais e institucionalizadas, sem as quais a capacidade de substituir governantes em eleições subsequentes, um pilar da democracia, seria perdida. No entanto, a eficácia deste mecanismo de controle é limitada pela sua natureza periódica, além de depender de subsídios institucionais suficientes para sustentar a realização de eleições de forma correta (O'DONNELL, 1998, 2007).

Enquanto as eleições constituem a espinha dorsal dos processos de *accountability* vertical, a eficácia deste mecanismo pode ser limitada, especialmente em regiões como a América Latina (O'DONNELL, 2007).

Assim, além da avaliação eleitoral, destacam-se outros aspectos importantes da responsabilização exercida pela sociedade de forma vertical, como, por exemplo, a mobilização de ações sociais exercidas entre eleições e independentes de calendários, refletindo as demandas da sociedade e a atuação da mídia— essas são formas de *accountability* vertical social (BRINKERHOFF, 2001; SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2013). Assim Smulovitz e Peruzzotti introduzem o conceito de mecanismos sociais de *accountability* que são exercidos de maneira mais livre e sem a necessidade de procedimentos formais ou representação institucional (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2013).

Os casos analisados por Smulovitz e Peruzzotti na Argentina ilustram como os mecanismos sociais de *accountability* podem ativar e garantir a operação de mecanismos horizontais de controle, especialmente em contextos em que esses mecanismos são fracos ou ausentes. A combinação de estratégias judiciais, mobilizações sociais e cobertura da mídia é fundamental para a eficácia desses mecanismos.

Além disso, os autores também argumentam que, apesar das críticas, os mecanismos de pressão social, especialmente a desaprovação pública, pode impor consequências significativas aos agentes políticos.

Notou-se, portanto, que Smulovitz e Peruzzotti argumentaram de forma convincente que a responsabilidade social é um componente importante da vida democrática. O'DONNELL felizmente congratulou os autores tanto por criar o conceito de *accountability* vertical social, diferenciando tais mecanismos do mecanismo tradicional de responsabilidade eleitoral e, quanto por apresentar série de argumentos e hipóteses sobre as características e consequências da responsabilidade social.

A pesquisa também buscou demonstrar que a imprensa livre também exerce um importante papel na promoção da responsabilização dos agentes políticos, em especial ao ajudar a tornar públicas discussões locais e a dar maior transparência a ações ou omissões dos agentes políticos. Assim, foi criada uma saudável tensão constante entre agentes públicos e a mídia livre, que atua como um vigilante incisivo, capaz de influenciar a opinião pública e a responsabilização política.

Em suma, a análise bibliográfica realizada ao longo desta pesquisa ajudou a demonstrar que uma maior compreensão sobre como de dão processos de *accountability* efetivos e de *accountability*, uma vez que são elementos essenciais para a gestão de desastres e crises por agentes políticos. Além disso, foi verificado que parte significativa da literatura analisada entende que a capacidade dos cidadãos de se organizarem e mobilizarem pode ter um impacto significativo na aplicação do *accountability* horizontal e no direcionamento de políticas e decisões públicas.

O resultado imediato desta pressão social é um maior incentivo para que os gestores públicos atuem no interesse público e sejam responsabilizados por suas ações, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e resiliente.

Além disso, a prestação de contas horizontal, ao promover uma governança transparente e responsável, pode influenciar positivamente a confiança do público

nas instituições democráticas. Isso ocorre porque, ao garantir que as autoridades governamentais estejam sujeitas a supervisão e possam ser responsabilizadas por suas ações, cria-se um ambiente onde o poder é exercido de maneira justa e legal. Assim, a prestação de contas horizontal não apenas complementa, mas também potencializa a prestação de contas vertical, construindo uma estrutura democrática mais robusta e resiliente.

A partir da correlação das obras colecionadas para compor o referencial teórico da presente pesquisa, foi possível identificar que a capacidade de um agente político de responder a ameaças urgentes é fundamental para a manutenção dos valores sociais e da segurança cidadã.

Neste sentido, Boin et al. (2010) enfatizam que agentes políticos eleitos devem desenvolver habilidades políticas e liderança administrativa para gerenciar desastres de forma eficaz. Da mesma forma, as instituições públicas, sob a liderança desses agentes, são encarregadas de preservar a estrutura social e a segurança, cumprindo assim o contrato social que confere poder e recursos aos governantes em troca da ordem e segurança (SVEDIN, 2012; ROUSSEAU, 1999).

Também foi identificado que a existência de mecanismos de *accountability* vertical robustos e transparentes tendem a aumentar a probabilidade de ações bem-informadas, enquanto falhas em tais processos de *accountability* podem agravar a situação e prejudicar a credibilidade dos agentes envolvidos (KUIPERS, 'T HART, 2014; SVEDIN, 2012).

A esse respeito, é importante ressaltar que, para Boin et al., políticos têm a tendência a ter baixa tolerância a distúrbios sociais e pouco interesse em ações preventivas, de transparência e de prevenção a crises e desastres. No entanto, é importante que a postura seja diametralmente oposta, e que a liderança em tempos de crise busque reportar informações de forma transparente, coordenar esforços com outras agências relevante, construir uma conscientização social, e implementar lições aprendidas (2010).

Desta forma, o *accountability* política fortalece-se como um fator institucional essencial ao término de crises. Líderes políticos passam, portanto, a enfrentar o ônus de defender e/ou prestar contas por suas ações. Durante este processo de decisão, lideranças públicas tendem a desenhar suas ações a partir de expectativas sobre o seu grau de confiança e apoio social/político, buscando se afastar de qualquer responsabilidade pela ocorrência ou escalada da crise, inclusive pela criação e manipulação de narrativas e jogos de culpa.

Percebe-se, contudo, que o nível de escrutínio dos agentes públicos também passou a ser aprofundado pelos processos de construção de narrativas a partir do avanço das redes sociais, tendo em vista o vasto potencial de criação de novos fatos políticos, de propulsão de fatos existentes, ou mesmo da manipulação da verdade e promoção de notícias falsas.

Diante disso, um possível desdobramento desta pesquisa poderia buscar entender melhor como esse processo de *accountability* de lideranças políticas é afetado pela construção ou mutação de narrativas relacionadas à resposta a desastres no campo da política. Esta lacuna representa uma contribuição significativa para o tema de pesquisa, sugerindo uma agenda futura que aprofunde a compreensão sobre a influência das narrativas no *accountability* política.

## 6. REFERÊNCIAS

HART, P. Symbols, rituals, and power: the lost dimensions of crisis management, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No. 1., 2006.

AL-DAHASH, Hajer; THAYAPARAN, Menaha; KULATUNGA, Udayangani. (2016). *Understanding the Terminologies: Disaster, Crisis, and Emergency*.

ANASTASIA, F. *Responsabilização por controle parlamentar. A responsabilização da administração pública na América Latina*, 2000.

BANCO MUNDIAL, *Managing the Risks of Disasters in East Asia, and the Pacific*. May 2-3, 2012. Jakarta, Indonésia. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/710750WP0P130100Management0May02012.pdf>

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2016

BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. Trad. Mark Ritter. London: Sage, 1992, p. 4

BIRKLAND, T. A. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.

BIRKLAND, T. A. Disasters, lessons learned, and fantasy documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, v. 17 (3), p. 146- 156, 2009.

BIRKLAND, T. A. *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006

BOIN, A. & HART, P. & MCCONNELL, A. (2008). *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*.

BOIN, A. and 't Hart, P. 'Organising for effective emergency management: lessons from research,' *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, No. 4., 2010.

BOIN, A.; 'T HART, P.; STERN, E.; SUNDELIUS, B. *The politics of crisis management: public leadership under pressure*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, Second Edition, 2016.

BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, T. *Public Accountability*, in: *The Oxford Handbook of Public Accountability*. 2014. Oxford: Oxford University Press.

BRÄNDSTRÖM, A., KUIPERS, S. *From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures*. Government and Opposition, 2003.

BRASIL. *Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 08 jan. 2021.

BRINKERHOFF, Derick. *Taking Account of Accountability: A conceptual overview and strategic options*. Abt Associates, 2001.

CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P., & RYKKJA, L. H. *Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy*. *Public Administration Review*, 2016.

CIAE-AR. Relatório Final. (período fevereiro a dezembro de 2019. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em [https://www.vale.com/documents/d/quest/relatorio\\_ciae-ar\\_portugues](https://www.vale.com/documents/d/quest/relatorio_ciae-ar_portugues).

CRED. 2021 Disasters in numbers. Bruxelas; 2022. Disponível em: [https://cred.be/sites/default/files/2021\\_EMDAT\\_report.pdf](https://cred.be/sites/default/files/2021_EMDAT_report.pdf).

DI PILE, Via Campo. Policy Making after Disasters: Helping Regions Become Resilient – The case of Post-earthquake Abruzzo (with various co-authors), OECD Publishing, 2013; European Monitor of Reshoring – Annual Report 2016 (with various co-authors), Eurofound, 2017.

DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL. Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS., 3 jun. 2024, 9h. Disponível em <https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-3-6-9h>. Acesso em: 6 jun. 2024.

EVANS, P. “Is an Alternative Globalization Possible?” POLITICS & SOCIETY, Vol. 36 No. 2, 2008.

EYERKAUFER, Modelo de referência organizacional estratégico para coordenação local da gestão de riscos e desastres. Florianópolis Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2017.

FREITAS, C. M. et al. Desastres naturais e saúde: uma análise da situação do brasil. Ciência e Saúde Coletiva (Impresso), v.19, n.9, p. 3645-3656,2014

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões Estudo & Debate, v. 18, n. 2, p. 7–22, 2011.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

HOOD, C. "Front Matter." In *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, i-iv. Princeton University Press, 2011.

HOWITT, Arnold M.; LEONARD, Herman B.; GILES, David (Ed.). *Managing crises*. Sage, 2009.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 1976, v. 3, n. 4, p. 6. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=94043](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043)

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee, and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.00, 2023.

KIM, Y.; KIM, H. Hunger strike becomes symbol of Sewol strife. *The Korea Times*, Seoul, 24 de agosto de 2014. Disponível em: [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/06/113\\_163505.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/06/113_163505.html)

KRAAKMAN, R.; ARMOUR, J.; DAVIES, P.; ENRIQUES, L.; HANSMANN, H.; HERTIG, G.; HOPT K.; KANDA, H., and ROCK, E. *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach*, OUP, 2ª Edição, 2009.

KUIPERS, Sanneke, 'T HART, P. Accounting for Crises, in BOVENS, M., GOODIN, R.; SCHILLEMANS, T. (eds), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (2014).

LAMPIS, ANDREA; CAMPELLO TORRES, Pedro Henrique; JACOBI, Pedro Roberto; LEONE, Ana Lia A produção de riscos e desastres na América Latina em

um contexto de emergência climática O Social em Questão, vol. 23, núm. 48, 2020, Setembro-, pp. 75-96 Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro Brasil.

LEONARD, H.; HOWITT, A. Leading in crisis: Observations on the political and decision-making dimensions response. W: In. Helsloot, B. Jacobs, A. Boin (red.) Mega-Crises. Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of the Cataclysmic Events, p. 25-34, 2012. Disponível em <https://ash.harvard.edu/files/ash/files/leadingincrisis.pdf?m=1635173426>.

MANCINI, M.C.; SAMPAIO, R.F. Quando o objeto de estudo é a literatura: estudos de revisão. Revista Brasileira de Fisioterapia, 2006.

MARCHEZINI, V. Dos desastres da natureza a natureza dos desastres. In: VALENCIO, N. et al. (Ed.). Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima, 2009. p. 48-57.

MARTINS, Gilberto de Andrade e THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo: Atlas. Acesso em: 31 out. 2023., 2009.

NOHRSTEDT, D., HILEMAN, J., MAZZOLENI, M, DI BALDASSARRE, G. & PARKER, C. Exploring disaster impacts on adaptation actions in 549 cities worldwide. Nature Communications, 2022.

O 'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: Revista De Cultura E Política, (Lua Nova, 1998 (44)).

O'DONNELL, G. Dissonances. Democratic Critiques of Democracy; University of Notre Dame Press: Notre Dame, IN, USA, 2007.

OLSON, R, GAWRONSKI, V. (2010). From Disaster Event to Political Crisis: A "5C+A" Framework for Analysis. International Studies Perspectives, 2010.

PEARSON, C. M. and CLAIR, J. A. (1998) 'Reframing Crisis Management'. *Academy of Management Review* 23(1): 59–76.

PETERS, G. 2014. *Accountability* in Public Administration. In *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 1st ed., edited by Mark Bovens, Thomas Schillemans, and Robert E. Goodin, 211–25. Oxford: Oxford Univ. Press

ROMZEK, B., DUBNICK, M. *Accountability* in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 1987.

ROMZEK, Barbara; DUBNICK, Melvin. *Accountability* in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 1987.

ROSENTHAL, U. and KOUZMIN, A. Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 7, Issue 2, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**: princípios do direito político. Tradução de Antônio P. Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999a.

SIMO, G.; BIES, A. The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration. *Public Administration Review*, 2007.

SMULOVITZ, C.; PERUZOTTI, E. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In S. Mainwaring and C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability* in Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SMULOVITZ, C.; PERUZOTTI, E. "Societal *Accountability* in Latin America." *Journal of Democracy*, vol. 11, no. 4 (October); 2000.

STARK, A. Legislatures, legitimacy, and crises: the relationship between representation and crisis management, *Journal of contingencies and crisis management*, Vol. 18, No. 1, 2010.

SVEDIN, L. *Accountability in Crises and Public Trust in Governing Institutions*. *Accountability in Crises and Public Trust in Governing Institutions*, 2012.

TIERNEY, K. *Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions*. *Annual Review of Environment and Resources*, 2012.

UNISDR - UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. 2009 UNISDR terminology on disaster risk reduction, 2009. Disponível em <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-riskreduction>.

UNISDR - UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Local Governments and Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned*, 2010. Disponível em: Disponível em <https://www.undrr.org/publication/local-governments-and-disaster-risk-reduction-good-practices-and-lessons-learned>.

VALENCIO, N. Da morte da Quimera à procura de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (Orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: NEPED/UFSCAR, 2009a.

VALENCIO, N. O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) diante das mudanças climáticas: desafios e limitações da estrutura e dinâmica institucional. In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (Orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: NEPED/UFSCAR, 2009b.

VALENCIO, Norma. (2014). Desastres: tecnicismo e sofrimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*. 19. 3631-3644. 10.1590/1413-81232014199.06792014.

VIANA, Viviane Japiassú. *Gestão do risco de desastres no Brasil: leitura das estratégias locais de redução dos riscos de inundação em Nova Friburgo, RJ*. 2016. 410 f. Tese (Doutorado em Multidisciplinar) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

WOO H, CHO Y, SHIM E, LEE K, SONG G. Public Trauma after the Sewol Ferry Disaster: The Role of Social Media in Understanding the Public Mood. *Int J Environ Res Public Health*. 2015.