

Alexandre Barbalho

Universidade Estadual
do Ceará

<https://orcid.org/0000-0003-4612-6162>

alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

**Comunicação governamental
e pandemia: uma análise dos
portais eletrônicos dos
municípios cearenses**

**Governmental communication
and pandemic: an analysis of
the websites of the
municipalities of Ceará**

**Comunicación gubernamental
y pandemia: un análisis de los
portales electrónicos de los
municipios de Ceará**

RESUMO

A crise sanitária proporcionada pelo Covid-19 torna-se ainda mais grave no Brasil por ter sido incorporada à lógica antagônica entre os que defendem o então presidente da República e os contrários a ele, o que contamina as tomadas de decisão dos gestores estaduais e municipais. Este artigo investiga a validade dessa suposição a partir do tipo de comprometimento dos gestores municipais do Ceará com a divulgação de informações sobre a pandemia por meio dos portais das prefeituras. Optou-se por dimensionar o espaço dedicado à campanha de esclarecimento sobre a pandemia e para tanto foi feita uma navegação orientada nos 184 portais municipais e a criação de uma tipologia analítica.

Palavras-chave: Comunicação Governamental; Portal Eletrônico; Pandemia; Governo Municipal; Ceará

ABSTRACT

The health crisis provided by Covid-19 becomes even more serious in Brazil as it has been incorporated into the antagonistic logic between those who defend the former President of the Republic and those against him, which contaminates the decision-making of state and municipal managers. This article investigates the validity of this assumption based on the type of commitment of Ceará's municipal managers to the dissemination of information about the pandemic through the website of city halls. It was decided to dimension the space dedicated to the campaign to clarify the pandemic and for that purpose, guided navigation was made through the 184 municipal website and the creation of an analytical typology.

Keywords: Government Communication; Websites; Pandemic; Municipal Government; Ceará

RESUMEN

La crisis de salud provocada por el Covid-19 se agrava aún más en Brasil porque se ha incorporado a la lógica antagónica entre quienes defienden al ex-presidente de la República y quienes se oponen a él, lo que contamina la toma de decisiones de los gestores estatales y municipales. Este artículo investiga la validez de este supuesto basado en el tipo de compromiso de los administradores municipales de Ceará con la difusión de información sobre la pandemia a través de los portales de las alcaldías. Se decidió dimensionar el espacio dedicado a la campaña de esclarecimiento de la pandemia y, para ello, se realizó una navegación guiada en los 184 portales municipales y la creación de una tipología analítica.

Palabras clave: Comunicación gubernamental; Portal electrónico; Pandemia; Gobierno municipal; Ceará

Submissão: 25-8-2021

Decisão editorial: 7-12-2023

1. Introdução

O Brasil vive um complexo acirramento de antagonismos entre diferentes posições ideológicas onde, muitas vezes, o “outro” é tido como um inimigo a ser eliminado, e não como o adversário legítimo em uma disputa democrática regida por regras compartilhadas¹. Por se tratar de um embate marcadamente simbólico, transcende os campos especializados da política e ganha força em diversos domínios sociais. É sintomático que, nessa conjuntura, ocorra o uso recorrente do termo “guerra cultural” para designar uma das expressões deste fenômeno, termo que, importado dos Estados Unidos, ganha outros contornos no país, onde movimentos autoproclamados de liberais defendem a censura de expressões artísticas.

Não é o caso aqui de traçar a historicidade desse processo, contudo faz-se necessário identificar elementos que auxiliem na análise da dinâmica atual da crise. Assim, parece haver um consenso de que seu momento inicial foi as jornadas de junho de 2013 que, motivadas, no princípio, pela reivindicação de tarifa zero no transporte público em São Paulo, ganharam

¹ Refere-se aqui à discussão de Chantal Mouffe (2013; 2009a; 2009b) sobre o lugar do antagonismo e do agonismo na democracia radical. Para uma sistematização do pensamento da autora ver BARBALHO (2015).

novas pautas e integrantes e se espalharam pelo país. Em várias cidades, o espaço público foi ocupado por milhares de manifestantes predominantemente jovens, pelo menos nas primeiras ondas de ocupação. O recorte geracional, contudo, não implicou em uma homogeneidade de bandeiras e filiações de modo que na mesma manifestação podiam conviver, nem sempre amistosamente, militantes de partidos de esquerda, ativistas autonomistas, patriotas, militaristas, antipetistas etc.

Para Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly (2009, p. 11-12), o confronto político, que “depende da mobilização, da criação de meios e de capacidades para a interação coletiva”, se inicia quando “as pessoas fazem reivindicações a outras pessoas cujos interesses seriam afetados se elas fossem atendidas”. Ora, o que se observa no país a partir de 2013 é um acúmulo de mobilizações e confrontos, relativos a interesses e esferas distintos, envolvendo agentes os mais diversos e reverberando fortemente na mídia e nas redes sociais.

Angela Alonso (2017), referenciando-se em Michel Dobry (2014), avalia que as manifestações de junho geraram uma “conjuntura fluida”, ou melhor, uma “conjuntura política fluida”, por sua dinâmica de mobilização multissetorial. Isto significa que elas reuniram um conjunto de propriedades identificadas por Dobry (2014) como: 1. dessetorização conjuntural do espaço social, com redução da autonomia dos setores, abertura de espaço de conflitos e evasão dos cálculos para setores externos aos do conflito; 2. incerteza estrutural decorrente da propriedade anterior; e 3. processos de desobjetivação das relações setoriais. Ainda segundo Dobry (2014, p. 26-27), as

molhas que movem as crises políticas não se radicam apenas, nem principalmente, nos desequilíbrios, mas nas “mobilizações que esses protagonistas realizam no curso das competições e dos enfrentamentos que constituem a trama das relações políticas”.

É essa conjuntura política fluída, própria a períodos de crise, que se alonga no tempo, alimentada por diversos episódios de polarização como as eleições presidenciais de 2014 (por exemplo, “coxinhas” versus “petralhas”), o impedimento da presidenta Dilma (#foradilma versus #ficadilma), o governo Temer (#foratemer versus “antipetismo”), as eleições de 2018 (“bolsonaristas” versus “petistas”) e o governo Bolsonaro (“bolsonaristas” versus “o resto”).

No que diz respeito ao governo Bolsonaro, o confronto em várias frentes entre governistas e opositores incorpora a agenda em torno da pandemia provocada pelo Covid 19 com consequências no que diz respeito à adoção das políticas de saúde pelos entes da Federação. Como revela a cobertura midiática, o então presidente tem adotado uma postura que pode ser qualificada de negacionista (ALVARENGA *et al*, 2020; CAMPOS 2020) que se expressa: 1. na minimização dos efeitos da pandemia; 2. no posicionamento contrário ao emprego de determinadas medidas de enfrentamento e controle, avaliadas como prejudiciais à economia brasileira²; e 3. no enfrentamento com os governos estaduais que atuam a partir de dados científicos e orientados pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

² Esse debate é a face visível de um enfrentamento mais estruturante entre os papéis do Estado e do mercado em relação à pandemia. A esse respeito ver LAZZARINI; MUSACCHIO (2020).

Contudo, a postura do ex-governante e seu grupo mais próximo (a chamada "ala ideológica") não é unânime mesmo entre seus auxiliares, como expressou, em determinado momento da disputa, a posição de resistência à orientação presidencial por parte de seu ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta que acabou sendo demitido em 16 de abril de 2020. Segundo apontam Carolina Melo e Sandro Cabral (2020), a inconsistência na comunicação governamental onde, de um lado, o presidente desautorizava as orientações da OMS e demais organismos nacionais e internacionais de saúde e, de outro, o ministro Mandetta defendia o uso de máscara e do isolamento social; ou quando alguns governadores, particularmente aqueles do Nordeste, adotaram medidas contrárias às divulgadas pelas redes de apoiadores de Bolsonaro, todo esse contexto de informações contraditórias produz efeitos de curto-circuito na forma como a população e o próprio poder público se comportam em relação à pandemia³.

Em outras palavras, a crise sanitária, que por sua própria natureza já impõe dilemas morais aos formuladores de políticas públicas (SANTOS, 2020), agrava-se por ter sido incorporada à lógica antagônica entre os que defendem o presidente e os contrários a ele (HASTENREITER FILHO, 2020; SOBRAL et al, 2020), o que contamina as tomadas de decisão dos gestores es-

³ Esse fenômeno pode ser encontrado, com suas especificidades, em outros países. No caso dos Estados Unidos, cujo presidente em exercício até 2020 era referência para Bolsonaro, a polarização entre republicanos e democratas sobre a pandemia e as disputas que travam no poder legislativo têm influenciado o comportamento dos cidadãos daquele país que se dividem quanto às atitudes a serem tomadas diante da crise sanitária (GREEN et al, 2020).

taduais e municipais. Assim, é possível supor que, em vários estados e municípios, a adoção ou não do isolamento social vertical, da hidroxicloroquina ou dos equipamentos e insumos chineses e a opção do laboratório da futura vacina, entre outras controvérsias, estão condicionadas ao grau de adesão do governador ou do prefeito ao então presidente.

Este artigo investiga a validade dessa suposição a partir do tipo de comprometimento dos gestores municipais do Ceará com a divulgação de informações sobre a pandemia por meio dos portais das prefeituras. O estado, diga-se de passagem, ocupava em abril de 2020 a terceira posição entre os mais atingidos pela doença, atrás de São Paulo e Rio de Janeiro, com concentração dos casos em Fortaleza. Contudo, como indicou pesquisa da Escola de Matemática Aplicada da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Oswaldo Cruz, a maior parte dos municípios cearenses (170) estava socialmente vulnerável aos impactos da Covid 19⁴.

A investigação baseia-se em duas formulações hipotéticas. A primeira é a de que os prefeitos filiados a partidos de direita tendem a apoiar as posições do presidente ao contrário daqueles filiados a partidos de esquerda mais propensos a seguir outras orientações, como a da OMS, por exemplo. Como o negacionismo, o anticientificismo e o anti-intelectualismo são valores da “ala ideológica” do Governo Federal, a segunda hipótese é a de que, além da filiação partidária, há uma correlação entre o grau de formação do gestor e o modo como lida com a pandemia. O

⁴ A esse respeito ver <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/170-dos-184-municipios-do-ce-sao-socialmente-vulneraveis-a-covid-19-1.2234667>. Acesso em 27.nov.2020.

prefeito que concluiu, no máximo, o ensino médio é mais propenso a se alinhar com os valores defendidos pelo “bolsonarismo” do que aquele com curso superior, por este ter tido mais oportunidade de incorporar os valores do campo científico.

O artigo divide-se em três seções, fora esta introdução e as conclusões. Na primeira, faz-se um debate sobre o que é comunicação governamental e seu papel no âmbito das políticas públicas. Na segunda, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa e, na seção seguinte, as discussões e os resultados.

2. A comunicação governamental e seu papel frente à pandemia

Pode-se definir comunicação governamental (CG) *stricto sensu* ou de modo funcionalista como aquela produzida pelo poder público como parte da estratégia de implementação ou de publicização de suas políticas ou de transmissão de informações consideradas relevantes para a população. Segundo Elizabeth Brandão (s/d), a CG, como comunicação oficial e legitimada, é um importante instrumento para a agenda política ao prestar contas, estimular o engajamento cidadão, divulgar as ações governamentais e, portanto, promover o debate público. Ana Javes Luz (2017), a partir de revisão de literatura sobre o tema, propõe onze tipos de práticas, instrumentos e produtos comunicacionais que constituem o que denomina de “Sistemas de Comunicação Governamental”. Um deles é o de *Relações Públicas*, responsável, entre outras coisas, pela relação do governo com o público e a opinião pública.

No caso do Brasil, a CG responde a preceitos constitucionais que fixam como dever do governo,

em quaisquer dos níveis, se comunicar com os cidadãos que, por sua vez, têm na comunicação um de seus direitos fundamentais (FARIAS, 2001). No que diz respeito ao tema deste artigo, o direito à comunicação é avaliado como um dos pré-requisitos para a garantia do direito à saúde, tanto em relação ao cidadão usuário do sistema público, quanto aos vários profissionais da área e seus diferentes interesses, e foi objeto de debate em diversas Conferências Nacionais de Saúde (PINHEIRO; LOFÊGO, 2012; SARMANHO; DUSCHITZ, 2019)⁵.

Uma definição mais ampla de CG e com viés normativo situa essa prática dentro da comunicação pública (CP), constituinte de uma esfera onde os agentes governamentais e sociais discutem sobre os temas prementes de determinada sociedade, negociam e deliberam sobre as políticas públicas mais apropriadas aos desafios postos. Para Maria Helena Weber (2020), a CP é um indicador de qualidade da democracia. João Pissarra Esteves (2011, p. 202) tem o mesmo entendimento quando defende que a CP funcione como um “*medium* por excelência de cidadania, colocado à disposição do conjunto da sociedade – dos destinatários em geral dos atos de governação, ou seja, de todo e qualquer indivíduo que apresente condições para fazer usos de sua própria razão”. Ainda segundo o autor, a CP reúne os seguintes aspectos: cognitivo, pois busca esclarecer os interlocutores; agonístico, ao colocar em confronto opiniões divergentes; e por fim, argumentativo, ao

⁵ Para uma retrospectiva histórica da relação do Estado brasileiro com a sociedade por meio de campanhas de saúde ver MATOS; GIL (2013).

encaminhar as divergências para um processo democrático de construção do conhecimento.

A CG fortalece a governança pública entendida, seguindo a definição de Kissler e Heidemann (2006), como o esforço de atuação conjunta do Estado com a sociedade e o mercado em base menos hierárquica e mais cooperativa, agregando valores como “negociação”, “comunicação” e “confiança”, ainda que levando em consideração as diferenças de poder e de papéis e o potencial conflitivo da participação desses três agentes. Relaciona-se também com o *accountability*⁶, ao possibilitar transparência (*disclosure*) e publicidade aos atos governamentais, bem como fornecer informações sobre a gestão.

Pode-se afirmar ainda que a CG ajuda a diminuir o nível de discricionariedade praticado pela burocracia de nível de rua, como a marcação de diferenças sociais entre, por exemplo, usuários “fáceis” e “difíceis” (LOTTA; PIRES, 2020), ao fornecer informação para a população de modo que possa demandar e cobrar políticas de acordo como foram desenhadas pelos decisores políticos.

Seja em uma perspectiva funcionalista ou normativa, a CG tem um papel fundamental em contextos

⁶ Entende-se *accountability* a partir da definição de Ricardo Caneviva (2006, p. 02) que engloba “as relações e atividades de fiscalização e controle de agentes públicos propositadamente concebidas para tal finalidade e que, ademais, envolvam necessariamente a possibilidade de sanção legal ou simbólica”. Compreende-se, dessa forma, que uma gama ampla de agentes pode exercer a responsabilização, e não apenas os institucionais, o que se aproxima da definição de *accountability* social proposta por Enrique Peruzzotti (s.d, p. 05) para dar conta de “uma das diversas formas de politização com base na sociedade civil presentes nas novas democracias”.

de crise, como a vivenciada pela atual pandemia, que demanda dos governos estratégias comunicacionais efetivas para minimizar as incertezas e as angústias dos cidadãos. Como defendem Sobral *et al* (2020, p. 04), os líderes, entre os quais se destacam os governantes, desempenham um papel crucial no “processo de criação de sentido” (*sensemaking process*) em momentos críticos, por um lado, ao adotar medidas de enfrentamento e, por outro, ao recorrer a “effective sensegiving frames in their communications with the public” de modo a evitar “mass panic, facilitate collective sensemaking, and foster the adoption of the desirable behaviors by the citizens”.

Convergente com essa consideração é a Nota Técnica n. 32 da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulada “Estratégias de coordenação governamental na crise da COVID-19”. Os elaboradores da nota, Flávia Schmidt, Janine Mello e Pedro Cavalcante (2020, p. 14), apresentam uma proposta de ação governamental em três frentes, sendo a terceira o “estabelecimento de mecanismos de transparência das ações em andamento e comunicação com a sociedade”. Diante da “sensação de caos e pânico nas populações afetadas”, os autores defendem que a transparência das ações públicas e a comunicação periódica com a sociedade amenizam “os impactos sociais e psicológicos provenientes da incerteza e da insegurança que têm pautado o cotidiano de diferentes instituições e famílias” e podem consolidar a liderança política do gestor.

Contudo, como discutido na introdução, não foi essa a opção do então presidente da República. Na

avaliação de Maria Helena Weber (2020), a estratégia comunicacional do governo Bolsonaro, cujo objetivo não é o interesse público, mas a máxima visibilidade, sustenta-se na combinação de elementos tais como: retórica errática; encenação do ex-presidente nas ruas; confronto com os poderes executivo (governadores e prefeitos), legislativo e judiciário; e negacionismo. Desse modo, conclui, ao promover a insegurança, a comunicação do Governo Federal com os cidadãos brasileiros é mortal. Soma-se a isso, a produção intensa de conteúdos falsos sobre a doença que até início de julho já tinha resultado em cinco ondas de desinformação⁷.

Tendo essa discussão como pano de fundo, pergunta-se: como se comportaram os gestores dos municípios cearenses no que diz respeito à sua CG diante da pandemia provocada pelo Covid? Na seção seguinte, serão apresentados o recorte específico da pesquisa realizada e a metodologia adotada.

3. Procedimentos metodológicos

Tomando-se como referência o modelo proposto por Layon Cezar (2017) de se analisar a CG por meio de três categorias (publicização, formalização e operacionalização), a escolha para esta pesquisa foi de se limitar à formalização, mais propícia a um levantamento exploratório e quantitativo. Entre os diversos elementos relacionados a essa categoria, optou-se por dimensionar o espaço dedicado à campanha de esclarecimento sobre a pandemia no portal das prefeituras. Não se buscou uma análise qualitativa das

⁷ A esse respeito ver <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/07/brasil-entra-em-sua-sexta-onda-de-desinformacao-sobre-a-covid-19.shtml>. Acesso em 27.nov.2020.

ferramentas disponibilizadas ou do conteúdo publicado, e sim avaliar, diante da hierarquia de informações disponibilizadas na plataforma, o lugar ocupado pela campanha. Este recorte se justifica diante da amplitude do universo de análise, 184 municípios, o que demanda, no caso de uma abordagem qualitativa, a definição de uma mostra, o que será feito na próxima etapa da pesquisa.

A opção por analisar o portal das prefeituras se justifica, primeiro, pelo fato de, na grande parte dos municípios, este ser o único canal oficial de divulgação da municipalidade. É certo que o gestor recorre constantemente a outros meios, com destaque para o rádio, para veicular informações ou campanhas institucionais, mas trata-se de espaço comprado a uma empresa privada. Segundo, pelo alcance e pela popularidade que a internet possui entre a população, mesmo nas menores cidades, acessada principalmente por meio de celular⁸.

Tendo esses elementos como pressupostos, foi feita uma navegação orientada nos 184 portais com o objetivo de verificar, em primeiro lugar, se havia ou não informações sobre a pandemia. Em caso positivo, procurou-se identificar como essas informações estavam disponibilizadas visando estabelecer uma tipologia e uma hierarquia. Após a pesquisa exploratória, agrupou-se os formatos em quatro tipos, sendo o

⁸ Em 2014, 81% dos domicílios cearenses tinham acesso à internet por meio de telefones celulares, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2018, segundo a Pnad Contínua, 73,7% do moradores em domicílios particulares permanentes utilizavam internet no domicílio. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=27138&t=resultados>. Acesso em 16.jul.2020.

primeiro caracterizado pela ausência de informações visíveis na página principal do portal. O segundo tipo reúne os casos onde as informações se concentravam na seção de notícias. O terceiro tipo, que possui uma diversidade de arranjos, tem como formato básico um *banner*, fixo ou rotativo, ou um *button* que dava acesso a um *hotsite* dedicado à pandemia, geralmente denominado de “boletim”, onde se encontravam informações sobre as ações e os recursos despendidos pela prefeitura. Também era recorrente nesse tipo explicitar que com a iniciativa o gestor estava atendendo às recomendações do Ministério Público. O quarto tipo difere-se do terceiro por ter um alerta (*pop-up*) sobre a pandemia logo que se abria o portal e antes de acessar a página.

Outra linha de levantamento foi feita em relação aos gestores municipais com vistas a estabelecer as seguintes variáveis: 1. filiação partidária; e 2. nível de escolaridade. Como a definição de qual partido é de esquerda, de centro ou de direita é bastante controversa, optou-se por utilizar o cruzamento entre as classificações feitas por Coppedge (1997), Fernandes (1995); Mainwaring, Power e Meneguello (2000), Power (2000) e Rodrigues (2002), e sistematizadas por Tarouco e Madeira (2013), e a classificação de Adriano Codato, Fábria Berlatto e Bruno Bolognesi (2018). Para os partidos que não foram classificados por esses autores, recorreu-se à autoclassificação segundo enquete do jornal *O Estado de São Paulo*⁹.

⁹ **Vinicius Passarelli; Paulo Beraldo. Maioria dos partidos se identifica como de centro.** *O Estado de São Paulo*, n. 46089, 25/12/2019. Política, p. A4. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-partidos-se-identifica-como-de-centro,70003135964>. Acesso em 06.jul.2020. O único partido que não pôde ser classificado por meio desse

A recolha dos dados foi feita entre os dias 06 e 08 de julho de 2020, último ano da gestão e há poucos meses das eleições que renovariam as administrações municipais. Naquele momento, o ponto crítico da crise sanitária tinha migrado da capital, que estava vivendo o processo nomeado pelo Governo Estadual de “abertura responsável das atividades”, para o interior, com vários municípios em situação de “isolamento social rígido” (*lockdown*)¹⁰.

4. Resultados e discussão

A partir dos parâmetros apresentados na seção anterior, elaborou-se uma tabela (Tabela 1) com os formatos de divulgação da pandemia encontrados nos portais das prefeituras, partindo do contexto de descompromisso do gestor em agendar a pandemia na sua CG (tipo 1), seguido da situação onde a crise sanitária era tratada como notícia (tipo 2), passando

cruzamento foi o SD que não aparece nas classificações de Tarouco e Madeira (2013), e de Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). Na autotranscrição divulgada pelo *O Estado de São Paulo*, o partido não se enquadrou nos tipos propostos (esquerda, centro e direita) e se definiu como “humanismo sistêmico”. Optou-se por situá-lo no centro a partir do “GPS Ideológico” do jornal *Folha de São Paulo*. Disponível em <http://temas.folha.uol.com.br/gps-ideologico/>. Acesso em 08.dez.2020.

¹⁰ No final de março, o governador Camilo Santana, filiado ao PT, informou que o sistema de saúde estadual estava saturado por conta do número elevado de casos de Covid. Segundo dados do Ministério da Saúde, naquele momento, o Ceará fazia parte do grupo de quatro estados com os piores dados relativos à pandemia no país. O Distrito Federal tinha 13,5 casos a cada 100 mil pessoas; São Paulo: 8,8; Ceará: 6,9; e Rio de Janeiro: 6,4. A taxa média do país era de 4,3 casos a cada 100 mil pessoas. Informações disponíveis em <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/04/sp-rj-ce-df-turma-da-preocupacao-ministerio-da-saude-coronavirus.htm>. Acesso em 26.jun.2020.

pelas prefeituras que disponibilizaram ao cidadão um conjunto variável de informações sobre a Covid e as políticas adotadas no seu enfrentamento (tipo 3), e finaliza com os casos em que o cidadão era alertado sobre a situação vivenciada no município no momento em que abria o portal e antes de acessar o conteúdo disponibilizado (tipo 4).

Tabela 1: Tipos de CG nos municípios cearenses em relação à pandemia

Tipo	Municípios	%
1	5	2,71
2	8	4,34
3	166	90,21
4	5	2,71
Total	184	100%

Fonte: Portais das prefeituras municipais do Ceará.
Elaboração do autor

Como se observa, mais de 97% dos gestores municipais divulgaram alguma informação sobre a pandemia, sendo que destes, quase 93% deram à crise sanitária atenção destacada ou mesmo central em sua comunicação com a população por meio do portal da prefeitura. Isto implica afirmar que os prefeitos cearenses, em sua imensa maioria, não minimizaram os efeitos da pandemia e mobilizou recursos para informar os cidadãos de seus municípios.

No que diz respeito à filiação partidária, os partidos dos gestores no tipo 1 situavam no centro do espectro partidário: um do PMDB, dois do PSDB e dois do SD. O mesmo não corre com o tipo 4, aquele que deu mais destaque à campanha de informação

sobre a pandemia, com três prefeitos filiados a um partido de esquerda (PDT), um do centro (PMB) e um de direita (Progressistas), configurando assim como uma opção preferencial da esquerda (Quadro 1).

Quadro 1: Filiação ideológica em relação com a CG

FILIAÇÃO IDEOLÓGICA	TIPO 1	TIPO 4
Esquerda	-	3
Centro	5	1
Direita	-	1
Total	5	5

Fonte: TRE-CE e portais das prefeituras. Elaboração do autor.

Se os dados acima parecem referendar a hipótese de alinhamento dos partidos de esquerda com as posições contrárias a do então presidente, o fato da maior parte dos municípios (90,21%) colocar em destaque na sua CG informações sobre a Covid (Tipo 3) e desse universo reunir representantes de uma ponta a outra do espectro ideológico do sistema partidário brasileiro, estes elementos ampliam essa conclusão e apontam para uma independência do gestor municipal em relação ao antagonismo que polariza a política nacional, pelo menos no que se refere à conjuntura em tela (Quadro 2)

No que se refere à tomada de posição do gestor e seu nível de escolarização, entre os 2,71% que não colocaram a agenda da pandemia em sua CG (Tipo 1) há um equilíbrio entre os que possuem e os que não possuem educação superior, com predominância dos primeiros, conforme se pode observar na tabela a seguir:

Quadro 2: Partidos das prefeituras enquadradas no Tipo 3

PARTIDO	NÚMERO DE PREFEITURAS
PDT	46
PMDB	29
PSD	20
PT	12
PR	9
PSDB	9
PP	8
PCdoB	7
PTB	5
SD	3
PEN	2
PPS	2
PRB	2
PSB	2
PHS	2
PMN	2
PTN	1
DEM	1
PMB	1
PV	1
PROS	1
PSL	1
Total	166

Fonte: TRE-CE e portais das prefeituras. Elaboração do autor.

Tabela 2: Nível de escolaridade
do gestor enquadrado no Tipo 1

Nível de escolaridade	Tipo 1	%
Ensino Médio Completo	2	40
Superior completo (odontologia)	1	20
Superior completo (administração)	1	20
Superior Completo (não identificado)	1	20
Total	5	100%

Fonte: Portal das prefeituras municipais. Elaboração do autor

Na outra ponta da escala, ou seja, na dos gestores que avaliaram o enfrentamento à epidemia como prioridade na agenda de sua comunicação com a população (tipo 4), também não há distorção quanto à posse ou não de curso superior, com vantagem para o segundo caso, como comprova a tabela que segue:

Tabela 3: Nível de escolaridade
do gestor enquadrado no Tipo 4

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	TIPO 4	%
Ensino Fundamental Completo	1	20
Ensino Médio Completo	2	40
Superior completo (medicina)	2	40
Total	5	100

Fonte: Portal das prefeituras municipais. Elaboração do autor

Por fim, no tipo predominante, ou seja, os 90,21% que deram destaque à pandemia em sua CG, percebe-se um amplo universo de níveis de escolaridade que vai desde o gestor alfabetizado até aquele com ensino superior como se observa no quadro abaixo:

Quadro 3

GRAU DE ESCOLARIDADE	QUANTIDADE DE GESTORES
Alfabetizado	2
Ensino Fundamental Incompleto	1
Ensino Fundamental Completo	9
Ensino Médio Incompleto	3
Ensino Médio Completo	41
Ensino Técnico Completo	1
Superior incompleto	6
Superior completo (direito)	19
Superior completo (engenharia)	5
Superior completo (medicina/ odontologia/farmácia/ enfermagem)	20
Superior completo (contabilidade/ administração)	15
Superior completo (agronomia)	2
Superior completo (pedagogia)	3
Superior Completo (não identificado)	38
Sem Informação	1
Total	166

Fonte: Portal das prefeituras municipais. Elaboração do autor

Conclusões

A partir do antagonismo que se propaga na sociedade brasileira e que leva à politização das tomadas de decisão em relação às políticas públicas, o artigo investigou como se configura essa realidade no universo dos municípios cearenses. Para tanto, analisou o lugar dado à pandemia na CG dos municípios por meio de seus portais eletrônicos, procurando com-

provar as hipóteses 1 - os prefeitos apoiariam ou não as posições do presidente de acordo com suas filiações partidárias e 2 - haveria uma correlação entre o grau de formação do gestor e a adesão ou não à postura negacionista defendida pelo bolsonarismo.

Tendo como referência a análise do banco de dados a partir dos parâmetros teórico-metodológicos discutidos nas seções 2 e 3, concluiu-se que a grande maioria dos gestores municipais cearenses (mais de 97%) decidiu-se por divulgar alguma informação sobre a pandemia e que, deste universo, quase 93% deram destaque à agenda. Portanto, independente da filiação partidária e da adesão à pauta bolsonarista, a crise sanitária se colocou como pauta da CG municipal, o que não confirma a primeira hipótese.

Também não foi possível comprovar a segunda hipótese, pois, como revelaram os dados, tanto em um extremo (dos que não agendaram a pandemia), quanto no outro (dos que colocaram a pandemia como prioridade da CG), há um equilíbrio no que diz respeito ao nível de instrução dos gestores. Sendo que no segundo caso, prevalecem os que não possuem ensino superior. Portanto não há uma necessária correlação entre o grau de escolaridade e a adesão ao negacionismo como valor político.

As conclusões expostas acima referendaram pesquisas de opinião feitas pela imprensa que apontam a aprovação dos executivos estaduais e municipais que, no geral, enfrentaram a pandemia de forma mais coordenada, na contramão dos posicionamentos assumidos pelo então presidente e seu “núcleo ideológico”¹¹. Também há indicativos do lugar rele-

¹¹ A esse respeito ver <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/aprovacao-do-ministerio-da-saude-dispara-e-e-mais-do-que-o-dobro-da-de-bolsonaro-diz-datafolha.shtml>. Acesso em 19.nov.2020.

vante da pandemia na CG dos gestores municipais brasileiros, com um conjunto bastante diverso de conteúdos (VIEIRA et al, 2020). Segundo levantamento do Observatório da Comunicação Pública divulgado no início de abril, tratava-se de campanhas de esclarecimento, orientações para profissionais de saúde, protocolos e fluxogramas de atendimento, planos de contingência e boletins informativos sobre os casos, combate de *fake news* etc¹².

Se o descolamento do gestor público municipal em relação à orientação do Governo Federal, a despeito de sua eventual adesão ao bolsonarismo, parece, então, ser uma regra geral, é preciso agregar, no caso cearense, dois fatores explicativos, para além da premente necessidade dos prefeitos de darem conta de uma crise sanitária palpável para os cidadãos e cidadãs.

O primeiro fator é o papel do Governo do Ceará no trato com a pandemia. Desde o início, o governador e o secretário de Saúde assumiram posições proativas assessorados por uma comissão técnica, o Comitê Estadual de Enfrentamento à Pandemia do Coronavírus, que pauta a condução da política nesse quesito, estabelecendo canais próprios de comunicação com a população ou pautando a agenda da imprensa local e elaborando um plano de contingenciamento, o primeiro entre os estados do Nordeste¹³.

No mês em que a pesquisa empírica foi realizada (julho de 2020), o estado, junto com Espírito Santo e

¹² A esse respeito ver <http://www.ufrgs.br/obcomp/noticias/1/1777/governos-brasileiros-criam-canais-de-comunicacao-sobre-a-covid-19/>. Acesso em 19.nov.2020

¹³ A esse respeito ver <https://www.clacso.org/os-governos-estaduais-brasileiros-e-o-enfrentamento-a-covid-19-o-caso-do-ceara/>. Acesso em 27.nov.2020.

Rondônia, foram os mais bem colocados em ranking nacional realizado pela ONG Transparência Internacional que mede o nível de transparência das unidades federativas em relação às contratações emergenciais no enfrentamento à pandemia¹⁴. As medidas tomadas pelo Governo Estadual tiveram a aprovação de quase 80% da população. O apoio popular à atuação dos prefeitos do interior e da capital também foi elevada (63% e 73% respectivamente). Na leitura do cientista político Pedro Barbosa, responsável pela pesquisa, foi relevante para esse resultado o trabalho conjunto e sem conflitos entre poderes estadual e municipais¹⁵.

Por fim, é importante considerar que a coligação “Por Um Ceará Cada Vez Mais Forte”, que reelegeu em 2018 o atual governador com quase 80% dos votos, reuniu um amplo leque de partidos da direita à esquerda (PT, PDT, PP, PSB, PR, PTB, DEM, PCdoB, PPS, PRP, PV, PMN, PPL, PATRI, PRTB e PMB) que são basicamente os que aparecem no Quadro 2. Ou seja, apesar dos arranjos políticos que se dão em âmbito federal terem implicações no âmbito local, o que parece ter maior peso é a configuração política mais próxima do exercício do poder municipal, no caso, o arranjo estadual.

A pesquisa empírica realizada, portanto, reafirma as considerações de Dobry (2014) de que as mobilizações políticas não podem ser entendidas como necessariamente centralizadas, onde uma “direção” mobiliza os recursos com o propósito de

¹⁴ A esse respeito ver <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pais/liderado-pelo-ce-ranking-da-transparencia-sobre-covid-19-tera-mais-criterios-em-agosto-1.2972566>. Acesso em 27.nov.2020.

¹⁵ A esse respeito ver <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/pesquisa-mede-aprovacao-dos-gestores-publicos-na-pandemia-1.2972570>. Acesso em 27.nov.2020.

atender certos fins coletivos. Se de fato isso ocorre, tal concepção não pode inviabilizar o entendimento do caráter muitas vezes disperso dos processos mobilizadores. Nesses processos, vários agentes, individual e coletivamente, aderem ao jogo e trazem consigo seus recursos e interesses, de modo que, mesmo participando de uma mesma jogada, há uma diversidade de pautas, objetivos e estratégias mobilizadas.

Referências

ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos**, São Paulo, ed. esp., p. 49-58, 2017.

ALVARENGA et al. Desafios do estado brasileiro frente à pandemia pela covid-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **SciELIPreprints**. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/738/version/774>. Acesso em: 19.jun.2020.

BARBALHO, Alexandre. **Democracia radical e pluralismo cultural**. Para ler Chantal Mouffe. São Paulo: Lumme, 2015.

BRANDÃO, Elizabeth. **Conceito de comunicação pública**. Disponível em: <http://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2016/07/Historia-da-Comunica%C3%A7%C3%A3o-P%C3%ABlica.pdf>. Acesso em: 25.jun.2020.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020.

CANEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. **Encontro de Administração e Governança**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 25.jun.2020

CEZAR, Layon. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n. 52, v. 1, p. 52-70, 2018.

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL E PANDEMIA:
UMA ANÁLISE DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

CODATO, Adriano; BERLATO, Fábica; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Anál. Social**, Lisboa, n. 229, p. 870-897, 2018.

COPPEDGE, M. 1997. **A Classification of Latin American Political Parties**. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/244.pdf>. Acesso em: 25.jun.2020

ESTEVES, João Pissarra. **Sociologia da comunicação**. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 2011.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional**. Orientador: Silvio Dobrowolski. 2001. 290f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

FERNANDES, L. Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 107-144, 1995.

GREEN, Jean et al. Elusive consensus: Polarization in elite communication on the COVID-19 pandemic. **Sci. Adv**, p. 01-07, 2020.

HASTENREITER FILHO, Horácio Nelson. COVID-19: um olhar para a pandemia a partir do Confronto. Entre informações, demandadas e comunicação governamental no Brasil. **Revista NAU Social**, v.11, n.20, p. 203-210, 2020.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A. Leviathan as a Partial Cure? Opportunities and Pitfalls of Using the State-Owned Apparatus to Respond to the Covid-19 Crisis. **Rev. Adm. Pública**, v. 54, n. 4, p 561-577, 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v.63, n. 4, p. 01-14, 2020.

LUZ, Ana Javes. Sistemas de Comunicação Governamental A experiência da Prefeitura de Fortaleza (2005-2012). In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (org.). **Comuni-**

cação pública e política – pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017. p. 423-437.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, 76, p.11-48, 2009.

MAINWARING, S.; POWER, T.; MENEGUELLO, R. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo**: quais são, o que defendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MATOS, Heloiza; GIL, Patrícia Guimarães. Quem é o cidadão na comunicação pública? In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/ USP, 2013. p. 89-106.

MELO, Carolina; CABRAL, Sandro. Pandemics and communication: an experimental assessment. **Insper**, Especial coronavirus. 2020. Disponível em <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/04/81345-173205-3-PB.pdf>. Acesso: 23.jun.2020.

MOUFFE, Chantal. **Agonistics**. Thinking the world politically. Londres: Verso, 2013.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. Londres: Verso, 2009a.

MOUFFE, Chantal. **On the political**. Londres: Routledge, 2009b.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da Governança para o sucesso da Comunicação Pública. **Organicom**, n. 4, p. 75-89, 2006.

PERUZZOTTI, E.. **A política de accountability social na América Latina**. Disponível em <https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-politica-3aditica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>. Acessado em 25.jun.2020.

PINHEIRO, Roseni; LOFÊGO, Juliana. Direito à comunicação como manifestação do direito humano à saúde: participação, diálogo e cidadania na construção das políticas públicas. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v.6, n.4, pp. 01-09, 2012.

POWER, T. J.. **The Political Right in Postauthoritarian Brazil**: Elites, institutions, and democratization. University Park: Pennsylvania State University, 2000.

COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL E PANDEMIA:
UMA ANÁLISE DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: USP, 2002.

SANTOS, Laís Silveira. Dilemas morais que circundam a gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 909-922, 2020.

SARMANHO, Andréia; DUSCHITZ, Caroline. Discurso da eficiência: narrativas da comunicação pública na implementação de uma política de saúde. **Comunicação Pública**, v.14, n. 26, p. 01-18, 2019.

SCHMIDT, Flávia; MELLO, Janine; CAVALCANTE, Pedro. **Estratégias de coordenação governamental na crise da covid-19**. Nota técnica 32. Brasília: IPEA, 2020.

SOBRAL, Filipe et al. Better safe than sorry: leadership sensemaking in the time of COVID-19. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 758-781, 2020.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

VIEIRA, R. Et al. Transparency on COVID-19 pandemic: an evaluation of Brazilian municipalities. **Revista Do Serviço Público**, v. 71, p. 111-139, 2020.

WEBER, Maria Helena. **O covid19 na perversa narrativa presidencial**. Disponível em <http://compolitica.org/novo/especial-coronavirus-3/>. Acesso em 16.jun.2020.