

A figuratividade dos números nos discursos governamentais sobre a covid-19: uma análise da comunicação da Prefeitura do Rio de Janeiro¹

Flávia Barroso de Mello ²

Ricardo Ferreira Freitas ³

Resumo

No cenário de crise global da pandemia da covid-19, a comunicação pública do Estado se reproduz na comunicação de risco, com destaque para sua importância na instância municipal. Especialmente no primeiro ano da pandemia, os dados numéricos, divulgados tanto pelas comunicações oficiais sobre a covid-19, como pela grande mídia, pautam parte significativa dos debates pandêmicos. Neste contexto, este trabalho propõe uma análise sobre a comunicação governamental da Prefeitura do Rio, a partir da apropriação dos números figurativizados nos discursos veiculados no site coronavirus.rio. Com base na semiótica discursiva de linha francesa (BARROS, 1990) e com o auxílio do software NVivo® para tratamento dos dados, conclui-se que, nos discursos analisados, os números se prestam a concretizar alguns dos princípios básicos da comunicação governamental - como accountability, prestação de contas, proatividade -, porém, a partir de uma ótica informativa que escamoteia, em grande parte, questões políticas e sociais de real interesse público.

Palavras-chave

Comunicação Governamental. Cidade. Rio de Janeiro. Pandemia da Covid-19.

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho (GT) Discursos, identidades e relações de poder, atividade integrante do XV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas.

² Doutora em Comunicação Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, professora substituta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Email: flaviamello74@gmail.com

³ Doutor em Sociologia pela Universidade René Descartes – Paris V, professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisador PQ2 do CNPQ e Cientista do Nosso Estado pela FAPERJ. Email: rf360@gmail.com

Introdução

Desastres e crises que exigem uma reação em grupo remontam à quando os seres humanos começaram a viver em comunidades estáveis (QUARANTELLI; BOIN; LAGADEC, 2018)). Nas últimas décadas, no entanto, os desastres têm vigorado dentre os tantos tipos de medo que permeiam os espaços urbanos contemporâneos.

Em um desastre em escala global, como a pandemia da covid-19, a comunicação governamental, traduzida em comunicação de risco de desastre, configura-se, por um lado, como um grande desafio para o Estado, mas também como instrumento potente para estabelecer uma conexão de confiança com a sociedade, a partir de uma narrativa oficial de credibilidade. Essa é a primeira das condições para que a reação à situação de crise assuma um fluxo exitoso com a população. As percepções e os comportamentos do público perante o risco são fortemente influenciados por sua avaliação sobre a forma como ele é gerido pelas entidades competentes, o que traz para o centro do processo de gestão de um desastre questões como confiabilidade, confiança, visibilidade e participação.

E é na cidade, o *locus* privilegiado das democracias (WEBER, 2007), que se concretizam os espaços de diálogo, os embates e as relações políticas e institucionais dos diversos atores - governos, mídia, instituições e sociedade civil -, entre convergências e divergências, entre forças locais e globais, construindo e propagando narrativas produzidas sobre a realidade (PESAVENTO, 2007, 2014; ROLNIK, 2017). Traduzida e qualificada em muitas narrativas, a cidade se revela através de olhares e perspectivas distintas, da ordem da sensível ou da técnica, com discursos que vão desde o histórico, passando pelo científico, até ao literário. A comunicação dos governos municipais pode ser entendida como uma das narrativas possíveis sobre a cidade, enunciativa de um ponto de vista sobre a realidade, a partir do viés institucional e, para além de ser estratégica (WEBER, 2011) e destacar os aspectos positivos da administração pública, deve ser pautada pelo interesse público. Trata-se de privilegiar o debate público a partir da mobilização da comunicação pública, conformada pela comunicação institucional do Estado (constituído pelos seus três poderes e suas instituições); pela comunicação mediática de massa e alternativa; e pela comunicação da sociedade, enquanto sociedade organizada, grupos e públicos (WEBER; 2007). A comunicação governamental configura-se, assim, como uma das instâncias da comunicação pública e como uma das principais formas de visibilidade do Estado na contemporaneidade, uma vez que, como sugere Brandão (2012, p. 5) “é um instrumento de construção de agenda pública e (...) provoca o debate público”. Ao constituir-se em fonte de informações sobre as ações do poder público, a

comunicação governamental se configura também em uma, dentre as tantas possíveis, narrativas sobre a cidade, neste caso, a partir do olhar institucional. Seus repositórios, concomitantemente, podem ser percebidos como expressão de um espaço de memória coletiva (HALBWACHS, 1990), uma vez que lançam mão de um conjunto de representações e imaginários sociais relacionados à cidade e seus cidadãos, para enunciar seu discurso.

Especialmente no primeiro ano da pandemia, observa-se que cifras, números, rankings, gráficos, tabelas, invadiram tanto as comunicações oficiais sobre a covid-19, como as da grande mídia, e pautaram as formas de se falar e as decisões sobre como agir em relação à doença. Os números, portanto, do ponto de vista discursivo, pautaram os discursos oficiais e da grande mídia no período pandêmico mais agudo e, para além de dados informativos sobre a pandemia, concretizaram e figurativizaram narrativas, produzindo efeitos de sentido que influenciaram diretamente na forma como se percebeu e se construiu a realidade pandêmica.

Neste contexto, entendendo que os discursos e estratégias de comunicação das instâncias municipais no período da pandemia da COVID-19 impactaram diretamente nas percepções e ações dos cidadãos diante do desastre iminente, este trabalho propõe uma análise sobre a comunicação governamental da Prefeitura do Rio, a partir da apropriação dos números que figurativizam os discursos veiculados no site coronavirus.rio⁴. Foram analisados, especificamente, os conteúdos da aba “Notícias”⁵, como são chamadas no site as informações atualizadas diariamente sobre a pandemia de covid-19, portanto, dispostas em uma linha cronológica, no período de março a maio de 2020 e de setembro a dezembro de 2020, na gestão do prefeito Marcelo Crivella; e o período de janeiro a março de 2021, já na gestão do prefeito Eduardo Paes.

O site é também uma ferramenta do Portal da Transparência Rio, o canal de governança digital disponibilizado pela Prefeitura, como parte de sua comunicação governamental com a população carioca, e pode ser acessado pelo endereço <http://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/coronavirus>. A opção por analisá-lo se deve ao fato de que, para advertir a população diante de um desastre natural e iminente, são necessários recursos comunicativos estratégicos, ágeis e síncronos. Assim, em uma situação de comunicação de crise ideal, logo no início, as autoridades competentes locais criam um fluxo

⁴ O site coronavirus.rio foi lançado em 2020, no começo da pandemia, na gestão do prefeito Marcelo Crivella, inicialmente, com o nome de riocontraocorona.rio. Posteriormente, na gestão de Eduardo Paes, a partir de janeiro de 2021, início do segundo ano da pandemia, se configurou no site coronavirus.rio, nomenclatura que será adotada a partir de agora neste trabalho.

⁵ Neste trabalho, “Notícias” será sempre entendido como a aba do coronavirus.rio, em que estão dispostas as informações que são atualizadas diariamente sobre a pandemia.

de comunicação multilateral, apoiado pela mídia, em que os meios institucionais digitais são fundamentais para disponibilizar uma narrativa oficial de credibilidade para seus diversos *stakeholders*.

O uso do software NVivo® apoiou o processo de coleta, processamento e visualização de dados. E para a análise do *corpus*, buscou-se uma aproximação com arcabouço teórico-metodológico da semiótica discursiva (BARROS, 1990), a fim de observar, interpretar e analisar a construção de sentido no processo comunicativo em curso. Para a semiótica, apropriada neste trabalho como uma metodologia de análise de discurso, o texto se constitui no objeto central de análise, seja ele visual, gestual, verbal ou sincrético. Portanto, filme, peça de teatro, música, fotografia, pintura, dança, linguagens gestuais de maneira geral, poesia, romance, discurso ou produtos jornalísticos e promocionais, como o objeto desta pesquisa, são considerados texto (BARROS, 1990).

Comunicação governamental no contexto de crise de desastre

O conceito de risco é um elemento implícito nas teorias sobre desastre. Victor (2015, p. 4) destaca que, em maior ou menor grau, todas as sociedades estão expostas a riscos de desastres. Seus impactos dependeriam de variáveis que vão desde a intensidade do fenômeno desencadeador até a vulnerabilidade das comunidades envolvidas, sejam elas sociais, econômicas ou culturais, incluindo o nível de informação e percepção do risco. Recentemente, inclusive, o termo *síndemia*⁶ tem sido empregado para referenciar a relação entre a covid-19 e o conjunto de outros problemas de saúde e condições ambientais e sociais adversas que agravam seus efeitos.

O desastre passa a ser entendido quando o risco deixa de ser uma previsão, configurando-se em um fato concreto (LOOSE; MORAES; MASSIERER, 2021). Observa-se, assim, a comunicação de risco como parte estratégica do processo de gerenciamento de um desastre, seja para divulgar informações e esclarecer dúvidas ou para minimizar as percepções negativas e o sentimento de medo e construir uma relação participativa com os diferentes atores sociais envolvidos no acontecimento. Nesse sentido, para além de mera transmissão de informações de especialistas para o público leigo, Rinaldi e Barreiros (2007, p. 146) afirmam que a divulgação de informações sobre riscos que é, naturalmente, precedida de julgamentos

⁶ Bispo Jr. e Santos (2021) consideram a covid-19 uma *síndemia* pelo fato de interagir com doenças crônicas não transmissíveis, com outras doenças infecciosas e com questões relacionadas a saúde mental, tendo suas consequências negativas potencializadas pelas iniquidades e situações de alta vulnerabilidade social.

científicos, precisa ser traduzida ao público de forma a fomentar a participação ativa, estabelecendo o diálogo de mão dupla, informar, mas também garantir a participação das partes interessadas. Para Sandman (2009), a comunicação de riscos configura-se em instrumento fundamental que democratiza a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão em situação de risco e desastre. Desse modo, um desastre em escala global, como a pandemia da covid-19, sem precedentes na história humana, exige um complexo sistema de gestão, com destaque a ações e estratégias em comunicação de riscos.

Como campo de estudos, a comunicação de riscos é uma área interdisciplinar, que comporta pensamentos da Psicologia Social, do Direito, da Administração e das Relações Públicas, esta última focada em organizar e comunicar as informações, antes, durante e depois do desastre, e estabelecer os diálogos necessários ao entendimento sobre os riscos. Sob o horizonte gerencial, é vista como uma ferramenta chave para a gestão de riscos em organizações públicas e privadas, configurando-se, assim, como parte da comunicação dos governos. Na definição mais clássica de comunicação de riscos, Stern e Fineberg (1997) sugerem tratar-se de um processo interativo de troca de informação e de opiniões entre indivíduos, grupos e instituições. Esse processo envolve múltiplas informações, não somente sobre a natureza do risco, mas também sobre preocupações, opiniões ou reações às mensagens ou a planos de gerenciamento de riscos. Nesse sentido, observa-se a centralidade da comunicação como ferramenta de redução de riscos de desastres (RRD), com vistas à mitigação do medo e da ansiedade das pessoas afetadas envolvidas no evento; à promoção e divulgação de informações adequadas, com linguagens adaptadas a cada audiência, distribuídas no tempo e nos canais apropriados; à contribuição para uma comunicação dialógica entre os diversos atores envolvidos, amparada na credibilidade, na confiança e na participação das comunidades afetadas nas tomadas de decisão que dizem respeito às suas vidas.

Loose, Moraes e Massierer (2021, p. 38) destacam que, “em termos de cobertura midiática, a comunicação de riscos pode amplificar ou atenuar as percepções a respeito de determinado risco, fomentando o debate e até a promoção de políticas públicas”. Cabe aqui um destaque para a diferença entre comunicação de risco e comunicação de crise no âmbito institucional. Para Prestes (2007), a distinção entre os dois conceitos está na forma pela qual o público é afetado: na comunicação de crise ele atua apenas como receptor das informações, enquanto na comunicação de riscos a opinião pública torna-se parte atuante no processo.

Cabe destacar, como aponta Victor (2015), que a comunicação de risco se dá no diálogo entre diversos interlocutores, e não acontece em um só momento, ou seja, ela deve ser entendida como um processo resultante de vários outros processos interligados e dotado de interlocuções

diversas. Nessa perspectiva, a comunicação de risco pode ser entendida como uma ferramenta social, capaz de mitigar o medo, a ansiedade e o pânico nas comunidades atingidas pelo desastre, de forma a inibir a propagação de informações equivocadas, passíveis de interferir e atrasar os esforços na etapa de resposta aos desastres. As percepções e os comportamentos do público perante o risco são fortemente influenciados pela sua avaliação acerca da forma como o risco é gerido pelas entidades competentes. Portanto, a comunicação institucional do governo em momentos de crises de desastre deve ser norteadas pelos princípios de transparência, confiabilidade e credibilidade, próprios de uma comunicação pública democrática que visa contribuir e viabilizar o diálogo entre os atores sociais envolvidos nos riscos do desastre.

Cabe ressaltar que a crise sanitária global gerada pelo coronavírus é de tal magnitude e ineditismo que os modelos e protocolos de atuação do Estado em situações de desastre não foram antes testados sob condições análogas.

Acesso à informação como dever do Estado

Problematizar a comunicação governamental em cenário de crise é também compreender o espaço público e a esfera pública à luz da digitalização, uma vez que as atuais TICs promovem, na contemporaneidade, um ambiente dinâmico e um volume gigantesco de informações e interações possíveis. De fato, os meios digitais de comunicação têm desafiado as democracias contemporâneas a desenvolverem novas formas de se relacionar com seus *stakeholders*, especialmente os cidadãos e vêm transformando as formas de governança e a visibilidade dos governos, com cada vez mais ofertas de informações oficiais em canais digitais.

Com a entrada dos governos no ambiente digital, grande parte da comunicação governamental passou a ser distribuída à sociedade civil através de sites institucionais, com destaque para as experiências e projetos que tentam explorar a potencialidade política das TICs nas localidades municipais (SILVA, 2005). Os sítios eletrônicos se configuram, atualmente, como um espaço importante e estratégico de visibilidade organizacional, oferecendo serviços públicos, canais de participação e funcionando, assim, simultaneamente, como mídias e repositórios das informações do Estado. Além disso, atuam como um ponto de convergência de outras mídias digitais (Facebook, Twitter e canal no Youtube) e endereços eletrônicos institucionais, de forma a se configurar como uma extensão institucional dos governos. Não cabe aqui problematizar a comunicação institucional, mas vale ressaltar que, como sugere Kunsch (2003), a comunicação institucional está “ligada aos aspectos corporativos institucionais que explicitam o lado público das organizações, constrói uma personalidade

creditiva organizacional e tem como proposta básica a influência político-social na sociedade onde está inserta (2003, p. 164).

“Como sugere Silva (2017), sites e portais oficiais são mídias que influenciam no aumento do engajamento político do cidadão; capazes de tornar o Estado mais transparente; de fortalecer processos de *accountability* e de criar uma ambiência propícia para a deliberação pública” (SILVA, 2017, p. 121). Além de constituir-se em “fala autorizada (...) de lugar privilegiado para a organização dizer de si, alinhar seu discurso às suas estratégias, sem o risco das mediações” (BALDISSERA; SILVA, 2011, p. 6). Em um momento de crise, como a pandemia da covid-19, portanto, os sites e portais configuram-se em espaço de informações confiáveis e de credibilidade, direcionadas a todos os *stakeholders* governamentais.

Nesse sentido, pode-se entender que um governo eletrônico (e-Gov), na prática, lança mão do uso das TICs de modo estratégico e intensivo para os seus processos, buscando melhorar os serviços públicos prestados. Dessa forma, pressupõe-se que, ao adotar as ferramentas do e-Gov, o Estado (1) promova como garantia e/ou aumento das liberdades de expressão e participação; (2) garanta/aumente os meios e oportunidades de *accountability*⁷ ou de transparência pública; (3) garanta mais instrumentos e oportunidades de participação dos cidadãos nos processos decisórios sobre políticas públicas e administrativas dos governos; (4) incremente o pluralismo, a representação das minorias e a consolidação dos direitos de indivíduos e dos grupos socialmente vulneráveis” (GOMES, 2017, p. 26, 27 e 28).

Ao se eleger, neste trabalho, o site coronavirus.rio como objeto de pesquisa, optou-se por analisar uma área comumente disponibilizada com visibilidade em sites institucionais, de organizações privadas ou públicas, intitulada de “Notícias” ou “Imprensa”, que exerce duas possíveis funções: (1) comunicar conteúdos relevantes a seu respeito, e que podem ou não atender aos critérios de noticiabilidade de um jornal; (2) divulgar sua presença na mídia, destacando as notícias relativas à instituição presentes nos veículos de comunicação. A primeira função destinada a essa área nos sítios eletrônicos é a que interessa particularmente a esse trabalho.

⁷O conceito de *accountability* não será aprofundado neste trabalho, mas, grosso modo, é entendido como “a necessidade ou responsabilidade – moral ou legal – de uma instituição, organização (pública ou privada) ou sujeito de prestar contas acerca de suas ações a um público determinado (investidores, funcionários, fornecedores, cidadãos etc.) ou à sociedade em geral” (PERES-NETO, 2014, p.2). Nesse sentido, cabe destacar sua estrita relação com a comunicação governamental, na medida em que se configura como uma forma de capacitar a sociedade civil e os diferentes atores envolvidos a participarem do planejamento e das decisões governamentais.

Caminhos percorridos: estratégias e procedimentos metodológicos

Alinhada à perspectiva da semiótica francesa, este trabalho entende a notícia, em todos os seus componentes textuais e verbais, inclusive o título, a partir da perspectiva discursiva (AMORIM, 2012; MEDINA, 2001; RODRIGUES, 2012; 2016; TRAQUINA, 2016). Como um discurso produzido pela mídia, portanto, um discurso midiático, é marcado por diversos atributos, dentre eles o “fato de se apresentar como um discurso acabado e de funcionar aparentemente sem intermitências nem vazios” (RODRIGUES, 2012, p. 277). A notícia caracteriza-se, ainda, por ser um texto sincrético, cujo sentido é composto por imagens (quando há) e texto verbal (título, subtítulo, conteúdo, assinatura, que por vezes são trabalhados com fontes e recurso de diagramação que também constroem sentidos). Também o título, que se não é o mais importante corresponde, possivelmente, ao critério inicial de seleção utilizado pelo leitor para decidir se a leitura lhe interessa ou não, segue essa característica sincrética. Medina (2001) destaca, assim, que o título corresponde a dois aspectos do texto: um semântico, que representa uma construção de significados que compõe a narrativa; e outro estético, a partir de uma organização e uma forma que determinam o espaço do título enquanto parte da narrativa jornalística. “Os títulos de imprensa recorrem [...] tanto à plasticidade verbal como à plasticidade gráfica. É, aliás, através do grafismo que a retórica discursiva se abre a recursos semióticos extralinguísticos, com particular relevo para a imagética” (MEDINA, 2001, p. 49).

Desta forma, o título, devido ao seu lugar de destaque no conjunto do texto verbal das “Notícias” do site coronavirus.rio, foi priorizado para a seleção do *corpus* da pesquisa. Assim, inicialmente, fez-se uma análise exploratória das “Notícias” no site e, a partir de parâmetros definidos pela pesquisadora – que levaram em conta, especialmente, a relevância de determinados períodos frente à pandemia – chegou-se ao total de 1014 notícias, que representam o *corpus* dessa pesquisa. Após a seleção do *corpus*, os títulos foram analisados e distribuídos em seis grandes, ramificados em vinte e cinco subtemas, o que corresponde às etapas de tematização e de figurativização (que compõem a semântica discursiva) do nível discursivo do percurso gerativo da significação. A seguir, aplicou-se uma nova triagem, levando em conta a repetição e a similaridade entre notícias dentro do mesmo tema - algumas com alterações somente nas datas e dados numéricos, bem como a relevância das notícias para cada grupo temático. Assim, ao final dessa primeira incursão sobre o *corpus*, foi isolado um total de 400 notícias, agrupadas em cinco conjuntos por sua semelhança em relação ao conteúdo. Finalmente, levando em conta, a homogeneidade e representatividade do *corpus*, elegeu-se o total de 88 notícias, distribuídas de acordo com os temas e subtemas, o que representa 20% do

total das 608 notícias não agrupadas por semelhança de conteúdo, para uma análise textual completa, cujos resultados são apresentados a seguir.

A coleta de dados foi realizada nos períodos de março, abril, maio de 2020 - os três primeiros meses da pandemia; setembro de 2020 – mês em que explodiu na mídia o caso dos “Guardiões do Crivella”, episódio que quase levou o então prefeito Marcelo Crivella a sofrer impeachment; outubro, novembro e dezembro de 2020 - os três últimos meses do primeiro ano da pandemia; e janeiro, fevereiro e março de 2021 - início do mandato do Prefeito Eduardo Paes, que marcou também o início do segundo ano da pandemia e da vacinação para prevenção da covid-19.⁸

A figurativização dos números nos discursos da Prefeitura do Rio sobre a covid-19

Na semiótica de linha francesa, o nível dos discursos é o mais sensível ao ambiente sociocultural, aos modos de vida e ao comportamento dos receptores (PESSÔA, 2013). Neste nível observa-se a recorrência dos temas – categorias linguísticas ou semióticas que se repetem no texto analisado – e o enriquecimento ou concretização dos valores e narrações pelas figuras do mundo (BARROS, 1990): fotografias, objetos, formas, cores, personagens, estilos, etc., aproximando o leitor do discurso.

Partindo, portanto, da observação da esfera mais perceptível dos discursos, em que os sujeitos podem interagir e ter uma experiência concreta com a fala da Prefeitura, identificou-se seis grandes temas, que se repetem nos discursos enunciados nos sites, a saber: “Ações de prevenção e combate ao coronavírus”; “Educação, Cultura e Lazer”; “Governança”; “Informações gerais à população”; “Informações sobre riscos, gravidade e prevenção ao coronavírus”; e “Relatos e histórias de vida”.

Os números são figuras presentes de forma consistente em quatro desses seis temas, tangencia o tema “Relatos e histórias de vida” e tem pouca relevância, apenas, no tema “Informações gerais à população”. Consequentemente, em torno de uma enorme quantidade de cifras, taxas, *rankings*, gráficos e tabelas ocorre boa parte dos debates pandêmicos, regendo tanto as formas de falar sobre a pandemia, quanto as regras de conduta social nesse período. Os números, assim, para além de dados informativos sobre a doença e seus desdobramentos,

⁸ A coleta final foi realizada no endereço eletrônico coronavirus.rio, já na versão da página disponibilizada na gestão do prefeito Eduardo Paes. No entanto, conforme a verificação das versões arquivadas do site, foi possível atestar a integralidade das notícias, ainda que a captura não tenha sido diária. Este fato pode gerar pequenas distorções, como a exclusão de algumas imagens, o que não foi considerado significativo diante do volume de “Notícias” analisado.

produzem nos discursos da comunicação da Prefeitura do Rio um efeito de concretude. Como apontam Camargo, Motta e Mourão (2021, p.313),

Ao transitar de laboratórios especializados para centros de compilação e cálculo e daí a jornais e redes sociais até serem incorporados como linguagem cotidiana e serem pilares para ação pública, tais números se modificam, mudam de sentido, se prestam a usos eruditos e leigos, teóricos e práticos, são trabalhados e retrabalhados em uma cadeia de sucessivas traduções e interpretações.

Assim, são informados, à exaustão, a quantidade de leitos e testes para covid-19 disponíveis; o número de mortos e infectados por dia, semana, mês, região da cidade, faixa etária; quantidade de testagem positiva para covid-19; taxa de transmissão da doença; número de internações; quantidade de vacinas disponíveis; número de vacinados; quantidade de EPIs disponíveis; quantidade de equipamentos hospitalares disponíveis ou adquiridos; quantidade de hospitais e profissionais da área médica capacitados para atender na pandemia; um número do canal de atendimento para denúncias de aglomerações; número de cestas e cartões alimentares distribuídos. Cabe destacar que esses discursos apresentam uma interdiscursividade com os dos governos federal, estadual e da imprensa.

A seguir, apresenta-se como os números foram utilizados como estratégias discursivas nas notícias, a partir da etapa de tematização, já descrita anteriormente.

a) Agência e prestação de contas

Nesse estratégia, a prefeitura lança mão dos números para dar a ver a diversidade e a concretude de medidas e ações que realizou ou realizaria, com vistas à prevenção e ao combate à pandemia, bem como apresenta os resultados das mesmas, no formato de prestação de contas, relacionado à transparência e ao *accountability*

Assim, tem-se nas notícias informações sobre quantos estabelecimentos foram fiscalizados em ações realizadas em toda a cidade, segundo as normas de conduta para os estabelecimentos comerciais determinadas pela prefeitura no período da pandemia, e quantos foram fechados por operar indevidamente, como é possível identificar no trecho “foram fechados 1.502 estabelecimentos de 2.190 fiscalizados em ações em toda a cidade”, extraídos da notícia “Ação da Prefeitura encerra assentamento de ambulantes em ação contra aglomeração de pessoas na Pavuna, na Zona Norte (disponível em coronavirus.rio, 09/04/2020,

12:57) e “O trabalho foi realizado na Boca do Mato, no Lins de Vasconcelos, e mais 28 comunidades, nas Zonas Norte, Sul e Oeste da cidade”, extraído da notícia “Coronavírus: ação de higienização chega a 29 comunidades nesta terça-feira (disponível em coronavirus.rio, 14/04/2020, 19:01).

O trecho “A ação vai transferir R\$ 100 milhões para cerca de 900 mil pessoas”, extraído da notícia “Boletim mostra que casos e óbitos de Covid-19 mantêm tendência de alta na cidade” (disponível em coronavirus.rio, publicado em 26/03/2021, 13:48), evidencia o uso dos números para concretizar as estratégias discursivas de agência e de prestação de contas, ao mesmo tempo. Assim, tem-se, nas notícias que utilizam essa estratégia, informações como quantidade de cestas básicas distribuídas pela Prefeitura, de cartões de benefícios entregues à população e do valor gasto nesses programas de assistência social. Até o número 1746, destinado ao “Disk aglomeração”, na gestão de Crivella, ganha um novo destino na gestão de Paes para acompanhar as figuras do “Auxílio Carioca” e do “Cartão Carioca”, benefícios que compõem os programas sociais da gestão desse prefeito.

b) Gerencialismo

Os discursos se concentram nas questões técnicas de gestão e administração, o que retira o peso das questões de ordem política e social, as quais são, por vezes, o principal problema a ser enfrentado. Assim, o debate político e social é colocado em segundo plano e acionado apenas em discursos assistencialistas, em detrimento de um discurso tecnicista, que lança mão dos números para concretizar-se em pretensamente científico, como abordado no próximo item.

c) Mediação e legitimação do discurso do especialista

O discurso da prefeitura não tem um único destinatário, ele se destina a todos os seus *stakeholders*, mas com forte direcionamento à população carioca. Nesse sentido, através dos números, a prefeitura se apropria de diversos discursos técnicos e científicos, na tentativa de torná-los paupáveis e permeáveis aos sujeitos que não fazem parte do grupo que domina esses discursos. Nesse caso, dados acompanhados de expressões e palavras, alheias ao cotidiano dos sujeitos, são utilizadas nas notícias, bem como são acionadas figuras técnicas, como o “comitê de crise” ou “comitê científico”, e as secretarias especializadas do governo, como a “Secretaria de Governo e Integridade Pública”, para corroborar a figura da prefeitura como mediadora e legitimadora do discurso ancorado no especialista.

Diversos instrumentos são usados para concretizar os números nessa estratégia de posicionar a prefeitura como mediadora e legitimadora do discurso científico, como o Boletim

Epidemiológico, o “Painel Rio Covid-19”, as postagens de notícias com informações contendo dados numéricos com uma recorrência diária, por vezes, mais de uma vez ao dia, que dão efeito de sentido de cientificidade ao discurso. Um exemplo são as notícias sobre leitos de covid-19 disponíveis nos hospitais, por exemplo, com 175 notícias no *corpus* analisado. Diversas palavras ou expressões acompanham e corroboram esse efeito de sentido, como monitoramento, taxa de letalidade, taxa de mortalidade, taxa de incidência, classificação de risco, média móvel, Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG). Trata-se de uma nomenclatura técnica, de uso gerencial para tomada de decisões por parte das autoridades competentes, mas de pouca familiaridade para cidadãos; há, nesse sentido, uma dualidade: o uso de números acompanhados de termos técnicos produz um efeito de sentido de profissionalismo e cientificidade, mas, por vezes, pode denotar certa tecnocracia, causando um efeito de distanciamento da realidade do cidadão comum.

O Boletim Epidemiológico, a principal figura que concretiza essa estratégia discursiva, é produzido pelo Centro de Inteligência Epidemiológica da Prefeitura (CIE) e divulgado no site, na aba “Painéis”, ou também em um destaque na *home*, especificamente na gestão Paes. O “Painel Rio Covid-19” apresenta os números do “Boletim Epidemiológico” de forma resumida e é atualizado diariamente, enquanto o “Boletim Epidemiológico” traz os dados compilados de um determinado período, com informações mais detalhadas. Ambos são instrumentos que concretizam a figurativização dos números, promovendo um efeito de sentido tanto de cientificidade quanto de que há uma gestão da crise, ou seja, ao controlar os números, o destinador prefeitura tem domínio sobre a crise.

d) Euforização da vida em relação à morte

A vida é euforizada nos discursos personificados daqueles que conseguem vencer a covid-19 ou mesmo os males econômicos e sociais causados por elas. Aqueles que superam a doença têm nome, são celebrados e até carimbados com o diploma do vencedor. Por outro lado, a morte nunca é abordada de forma clara, objetiva e personalizada, ela aparece na opacidade dos números, divulgados com muita frequência e de diversas formas – boletins, painéis, ou mesmo no corpo das “Notícias”. Se, por um lado, os números impactam, em um primeiro momento, por sua grandeza, na casa do milhar, por outro, são banalizados pela repetição e frequência com que são divulgados e atualizados, em que os sujeitos são diluídos nesse coletivo de mortes. Para o cidadão, ficam as perguntas: “O que fazer com tantos números? Eu sei que está morrendo muita gente, eu sei que tem ou não tem leitos disponíveis para toda a população,

mas o que eu faço com essas informações?”. Em última instância, os efeitos sociais dessa banalização dos números se dão no distanciamento do cidadão de sua coletividade.

Assim, ao euforizar os vencedores, os vencidos são ocultados, mimetizados entre os números. Trata-se de uma estratégia diferente daquela empreendia por parte da mídia de massa na cobertura jornalística da pandemia; essa, para além de mostrar os números, por meio de histórias e exemplos de casos de vítimas da covid-19, buscou promover o efeito de aproximação e sensibilização da sociedade. Cabe destacar, contudo, que por vezes, o uso excessivo desse recurso descambe pare a exploração da tragédia humana. Essa linha tênue, vai configurar ou não o uso dos números em realidades, como sugerem Camargo, Motta e Mourão (2021), e em formas de exercer o poder.

O fato de ter apenas uma história de morte pessoalizada entre as notícias - a do cantor Audir Blanc – leva à hipótese da dificuldade de retratar discursivamente a morte. As mortes são abordadas estatisticamente nas “Notícias” dos boletins e painéis, já apresentadas acima, o que, de certa forma, relativiza o peso do tema. O número de mortos passa a ser, assim, naturalizado, ao passo que, figurativizar o discurso com personagens reais produz um caráter de ancoragem na realidade, gerando um efeito de sentido de aproximação e de subjetividade que tende a mobilizar e emocionar o destinatário. Vale destacar, ainda, que a “Notícia” sobre a morte do cantor Aldir Blanc é uma exceção por se tratar de uma personalidade da cultura nacional; nesse sentido, a informação denota um tom de obituário e homenagem, ao passo que relativiza a morte por covid-19, visto que sua morte seria noticiada de toda forma, independente da causa.

Observa-se, a partir dessas estratégias discursivas, que o discurso institucional da prefeitura, como de qualquer outra instituição governamental, busca dar conta de alguns padrões a serem perseguidos na comunicação governamental – transparência, *accountability*, proatividade - ainda que não se possa julgar que isso ocorra sempre de forma intencional.

Grande parte das “Notícias” divulgadas no site está relacionada a ações que a prefeitura realizou ou realizará em relação às questões vinculadas à pandemia, o que demonstra sua proatividade na gestão do desastre pandêmico. Assim, através dos números, promove-se uma estratégia discursiva de reforçar o caráter de gestão da prefeitura, de administração do risco, relacionado ainda à transparência a ao *accountability*.

No entanto, para além de prestar contas, executar ações de proteção e resposta ao desastre, cabe ao Estado promover e proteger a cidadania, através da convocação da população para entender o momento, participar dos debates e colaborar para confrontá-lo. Vale, assim, observar, até que ponto as estratégias discursivas baseadas na divulgação de números e estatísticas contribui para nortear e viabilizar o diálogo entre os atores sociais envolvidos no

risco. Indo além, é possível questionar como esses números, de fato, se traduzem nas práticas da gestão pública de um desastre de tal ordem. Ainda que não seja o objetivo do trabalho, pode-se extrapolar para essa avaliação, uma vez que é “no entre desses discursos”, em números não divulgados - como as subnotificações de casos e morte por covid-19, a quantidade de crianças fora da escola, o volume de desempregados, a quantidade de cidadãos sem atendimento médico/hospitalar - que observa-se uma narrativa não dita, um discurso governamental descolado dos preceitos democráticos que balizam a comunicação pública. São nos silenciamentos discursivos que se encontram temas de interesse público não abordados pela prefeitura nas “Notícias” do site.

Em um momento como a pandemia, e em outros eventos extraordinários, espera-se que o Estado se posicione como gestor da crise, lance mão do discurso de caráter técnico e científico para balizar suas narrativas e promova ações de resposta e mitigação da crise. No entanto, cabe destacar a necessidade de que outras partes interessadas sejam envolvidas nesse processo, conformando o “discurso cooperativo”, bem como de que sejam consideradas a diversidade e as vulnerabilidades do tecido social, estas últimas, por vezes, estruturais. Incluir outros atores e considerar as desigualdades mostra-se essencial para que a comunicação governamental possa, em momento de crise, mitigar, de fato, o medo e promover uma relação de confiança, coparticipação e credibilidade, especialmente em um evento sem precedentes na história, em que todos os protocolos preestabelecidos para gestão de desastre são colocados em xeque.

Considerações finais

Ao pensar sobre as redes comunicacionais acionadas em um desastre, percebe-se que a sociedade já faz parte dela, aprioristicamente. Entretanto, cabe ao Estado potencializar a capacidade de resposta desses públicos, tendo em vista a coparticipação, a colaboração mais profunda e a divisão de autoridade, responsabilidade e poder com os públicos interessados nos processos decisórios. Nesse sentido, em acordo com Gomes (2014), os meios de comunicação de massa, as mídias sociais digitais e suas plataformas tornam-se o centro da visibilidade pública, sendo capazes de contribuir para a ampliação e efetivação desse processo comunicativo dialógico.

Desde o início da pandemia, tem sido possível acompanhar como esse evento expôs as crises e amplificou as desigualdades sociais e econômicas, que, no caso do Rio de Janeiro, vem se arrastando ao longo de sua história. Desse modo, ainda que haja um enquadramento discursivo institucional da Prefeitura que procure dar conta de certos padrões estabelecidos para a comunicação do Estado com seus governados, a produção de sentidos ecoada pelas “Notícias”

analisadas propõe valores e estabelece relações alijadas dos processos sociais e culturais vigentes, em busca apenas de uma imagem positiva do governo perante a sociedade. Entre as visibilidades e os apagamentos presentes nos números apresentados nas “Notícias” analisadas, corrobora-se um modelo proposto para a comunicação governamental que segue ignorando as subjetividades e vulnerabilidades dos cidadãos, ao invés de efetivar uma comunicação dialógica em busca de dar luz e incrementar os novos espaços de participação na cidade. Nesse sentido, como sugere Camargo (2021, p. 327), assiste-se a “uma tendência característica da governamentalidade neoliberal, em que o Estado se torna uma entre diversas organizações que promovem um governo baseado em medições e números, seja em escala nacional ou global”.

Uma pandemia é, para além de uma crise sanitária localizada no tempo e no espaço, uma construção social, ambiental e histórica, em que as vulnerabilidades estruturais se amplificam, em que se coloca em jogo a gestão da cidade e do cotidiano dos cidadãos, com impactos em longo prazo nos aspectos econômicos, sociais e culturais, por vezes imprevisíveis. Portanto, é fundamental refletir sobre a importância do site [coronavirus.rio](https://coronavirus.rio.rj.gov.br/) e seu conteúdo enquanto repositório comunicacional estratégico do governo, e consequentemente, enquanto espaço de memória, em que a perspectiva governamental propõe suas narrativas para a cidade sobre o momento pandêmico que se constrói historicamente. Não se trata, aqui, de condenar os dados numéricos e estatísticos, pois claramente são necessários para dar o sentido de urgência e balizar o desastre, bem como para tomadas de decisões governamentais. Mas, questiona-se, outrossim, como os públicos interessados são apartados desse processo comunicativo, bem como são camufladas as questões políticas e sociais de interesse público. Privilegiar determinada maneira de enxergar os fatos históricos e optar por priorizar rupturas e/ou continuidades em um trabalho de enquadramento de memória (POLLAK, 1989), evidentemente, guarda interesses políticos e ideológicos que podem comprometer a memória coletiva (HALBWACHS, 1990), social e política de um lugar.

Finalmente, ao buscar mediar e legitimar a fala técnica autorizada; ao saturar a sociedade de dados numéricos; ao transformar e suavizar a realidade através dos números (ao contrário do que parece ser); e ao reforçar seu caráter de gestão e de administração do risco, a partir das inúmeras ações de prevenção e combate à doença e seus resultados, amplamente divulgadas nas “Notícias”, a Prefeitura consolida sua estratégia de comunicação governamental, baseada mais no caráter informativo e menos no caráter dialógico da comunicação, que visaria promover o crescimento da participação democrática, da transparência dos processos comunicativos com a sociedade e do aprimoramento do *accountability*.

Referências

AMORIM, José Salomão D. O impacto das inovações tecnológicas e das mídias digitais na concepção e na prática do jornalismo. In: MOUILLARD, Maurice; DAYWELL, Sérgio Porto. **O Jornal: da forma ao sentido**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

BARROS, Diana Luz Pessoa de. **Teoria Semiótica do Texto**. São Paulo: Editora Ática, 1990.

BALDISSERA, Rudimar; SILVA, Magno Vieira da. **Organizações comunicadas e ethos discursivo: imagens de si ofertadas em sites institucionais**. In: CONGRESSO CIENTÍFICO DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E RELAÇÕES PÚBLICAS – ABRAPCORP, nº5, São Paulo, 2011. Anais. São Paulo: ABRAPCORP, 2011.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio; MOTTA, Eugênia de Souza Mello Guimarães; MOURÃO, Victor Luiz Alves. Números Emergentes: Temporalidade, Métrica e Estética da Pandemia de Covid-19. **Mediações**, Londrina, v. 26, n. 2, p. 311-332, mai.-ago. 2021.

GOMES, Wilson. Dinâmicas e estruturas da esfera pública contemporânea – A esfera pública, além da deliberação pública. In: SOUSA, Mário Winton de; CORRÊA, Elizabeth Saad (Orgs). **Mutações do espaço público contemporâneo**. São Paulo: Paulus, p. 177-214, 2014.

GOMES, W.; MARQUES, P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2017.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo, Centauro 1990.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

LOOSE, Eloisa B.; MORAES, Cláudia H. de; MASSIERER, Carine. Comunicação de riscos e desastres versus comunicação para mitigação e adaptação. In: La comunicación del cambio climático, una herramienta ante al gran desafío. Dykinson S.L.: Madrid, 2021

MEDINA, J. B. Gêneros jornalísticos: repensando a questão. **Symposium**, São Paulo, ano 5, n. 1, p. 45-55, jan./jun. 2001.

PESAVENTO, S. J. Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. *Revista Brasileira de História*, vol. 27, n. 53, pp. 11-23, jun./2007.

PRESTES, Eduardo. Comunicação de Risco, elemento-chave na gestão de crises corporativas e um desafio para o século XXI: a teoria na prática, situação atual e tendências. **Organicom**, v. 4, n. 6, p. 87-99, 2007.

RINALDI, Alexandra, BARREIROS, Doriva (2007). A importância da comunicação de riscos para as organizações. **Organicom**, v.4, n. 6, p.137-147, 2007.

RIO DE JANEIRO, 2002. Portal da Transparência. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia>

ROLNIK, Raquel. O que é cidade. Editora e Livraria Brasiliense, 1ª Edição e-book, 2017.
ROSA, P.H; CHAVES, Raíza. Witzel sofre impeachment e perde o cargo de governador do Rio. R7, 30 abr. 2021. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/witzel-sofre-impeachment-e-perde-o-cargo-de-governador-do-rio-30042021>>. Acesso em 7 jul. 2021.

TRAQUINA (Org.), Nelson. **Jornalismo**: questões, teorias e “estórias”. Insular. Edição do Kindle. 2016.

RODRIGUES, Adriano Duarte. Delimitação, natureza e funções do discurso midiático. In: MOUILLARD, Maurice; DAYWELL, Sérgio. **O jornal**: da forma ao sentido. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

SANDMAN, P.M. Trust the public with more of the truth: what I learned in 40 years in risk communication. **PSandman**, 20 out. 2009. Disponível em: <<http://www.psandman.com/articles/berreth.htm>>. Acesso em: 23 de junho de 2015.

SILVA, Sivaldo Pereira. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos. **Opinião Pública**, Campinas, v.11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley C. M., GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Jamil Almeida (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2017.

STERN, Paul; FINEBERG, Harvey. **Understanding risk**: informing decision in a democratic society. Washington: National Reserach Council, 1997.

WEBER, Maria Helena. Na Comunicação Pública, a captura do voto. **Logos**, Rio de Janeiro, ano 14, n. 27, p. 21-42, 2007. Disponível em: <http://www.logos.uerj.br/PDFS/27/03_MARIA_WEBER.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida (Org.). Comunicação Pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

QUARENTELLI, E. L.; BOIN, Arjen; LAGADEC, Patrick. Studying Future Disasters and Crises: A Heuristic Approach. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E (editors). **Handbook of Disaster Research** (Handbooks of Sociology and Social Research). Albany: Springer International Publishing, 2018. Edição do Kindle.

VICTOR, C. **Comunicação de riscos de desastres no contexto das mudanças climáticas**: muito além do jornalismo. In Anais do XXXVIII Intercom. Rio de Janeiro, 2015, p. 1-15