



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO MULTIDISCIPLINAR
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RALPH ROCHA HOLZMANN NADER

“A população precisa continuar fazendo a sua parte”:
Métricas epidemiológicas como estratégia de
desresponsabilização estatal frente à pandemia
de COVID-19.

Volta Redonda
2020

RALPH ROCHA HOLZMANN NADER

**“A população precisa continuar fazendo a sua parte”:
Métricas epidemiológicas como estratégia de
desresponsabilização estatal frente à pandemia
de COVID-19.**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Lanzara.

Volta Redonda

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

RALPH ROCHA HOLZMANN NADER

**“A população precisa continuar fazendo a sua parte”:
Métricas epidemiológicas como estratégia de
desresponsabilização estatal frente à pandemia
de COVID-19.**

Monografia aprovada pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública da
Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, de de

BANCA EXAMINADORA

[Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara, UFF-VR]

[Prof. Dr. Ana Paula Poll, UFF-VR]

[Prof. Dr. Thais Soares Kronemberger, UFF-VR]

À Valéria Holzmann Nader, que iluminou os estudos enquanto aventuras.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha companheira, Beatriz Klimeck, pela incansável atenção a este texto e a estas ideias, por todo amor e suporte incomensuráveis que me ajudaram a confiar na pesquisa e na escrita.

À Malu, Eduardo, Anna, Neuza e Selma, por toda a rede de cuidado e atenção que tornou possível a graduação.

A Lucas Siqueira, pela amizade e pelo diálogo intenso sobre o que significa ser aquilo no qual agora nos formamos. Significar o futuro nesta profissão tem a ver com todos os sentidos que construímos conversando no caminho das aulas.

À Marina Romor, que ajudou a fazer Volta Redonda se tornar uma casa.

À Gabriela Fernanda, que me abriu os olhos para a importância da Administração Pública quando eu ainda procurava um rumo.

A todos os professores do curso de Administração Pública de Volta Redonda pela oportunidade de compreender rigorosa e criticamente o lócus de minha profissão.

À minha turma, que todo dia me formou tanto quanto textos, aulas, palestras ou pesquisas. Eu só sei o que pode ser um gestor público porque aprendi coletivamente.

Ao PET Gestão Social, que politizou os estudos ao ligá-los umbilicalmente à realidade e ao coletivo.

*“Morte, vela, sentinela sou
do corpo desse meu irmão que já se foi.”*

Milton Nascimento

RESUMO

A presente pesquisa busca compreender de que maneira os indicadores ligados à pandemia de COVID-19 são utilizados nos discursos da Prefeitura de Resende e de seu atual prefeito, Diogo Balieiro. Analisamos a produção estatística a partir de seu sentido constitutivo do Estado Moderno, desaguando na noção contemporânea de Capitalismo de Vigilância. Considerando a especificidade da Administração Pública, refletimos a partir dos avanços do paradigma gerencial nas práticas do Estado. São analisadas as páginas oficiais no Facebook da Prefeitura de Resende e do prefeito Diogo Balieiro.

Palavras-chave: Indicadores de Desempenho; Reforma Gerencial; COVID-19; Redes Sociais; Avaliação.

ABSTRACT

The research aims to understand the way indicators related to COVID-19's pandemic outbreak are used in discourse both from Resende's city council and its mayor, Diogo Balieiro. Statical production is analysed through it's constitutive quality of the modern state up until the contemporary notion of "surveillance capitalism". Considering the specificity of the Public Administration field, the analysis takes into account the advance of the managerial paradigm in state's practices. The research analyzes both Resende's official city council page and it's mayor's official page in Facebook.

Keywords: Performance Indicators; Managerial Reform, COVID-19; Social Media; Evaluation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	09
2.1. DA “VOCAÇÃO PANTOMÉTRICA” À “ECONOMIA PSÍQUICA DOS ALGORITMOS”	10
2.2. NEW PUBLIC MANAGEMENT E A CRISE DO ESTADO SOCIAL	13
2.3. REFORMA GERENCIAL NO BRASIL	17
2.4. A CENTRALIDADE DA FUNÇÃO CONTROLE E AS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO.	19
3 REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA EM RESENDE	22
3.1. MEDIDAS.	22
3.2. JUSTIFICATIVAS.	31
4 NARRATIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA PREFEITURA NA PANDEMIA	37
4.1. DIOGO BALIEIRO E AS MÍDIAS SOCIAIS.	38
4.2. CONTESTAÇÕES ÀS MEDIDAS NA PÁGINA OFICIAL DA PMR	48
4.3 TÉCNICA COMO CONTRASTE E TRANSPARÊNCIA	52
5 CONCLUSÃO	53
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca investigar a utilização de indicadores relativos à pandemia por parte da prefeitura de Resende enquanto fontes de decisão administrativa e enquanto instrumentos narrativos nas redes sociais. Tomamos a Administração Pública como um processo de invenção onde se retroalimentam práticas de gestão, culturas administrativas, projetos políticos, expectativas e ações da sociedade (LUSTOSA, 2018). Dessa forma, é uma construção social que, em ação, guarda determinadas definições do que signifique Estado ou Sociedade.

Dessa forma, a seção de revisão bibliográfica buscará o significado histórico da estatística em dois eixos: nas práticas que viabilizaram o Estado moderno e na produção do modelo de gestão “gerencial”. Damos ênfase à ampliação do escopo e da importância da função controle enquanto elemento que passa a exigir a produção de indicadores, medições, auditorias e configura instituições para desempenhar este papel.

A seção seguinte debate o que chamamos de “performatividade” dos indicadores a partir dos decretos municipais que regulam o funcionamento da cidade de Resende, localizada no estado do Rio de Janeiro, diante da pandemia de COVID-19. São analisados desde o primeiro, nº13.055 de 17 de março, até o Decreto nº 13680, de 23 de outubro, último a ser decretado antes da eleição municipal, na qual o prefeito cuja administração analisamos se reelegeu com 82,3% dos votos.

Também considerando esse fato, esta performatividade é analisada em relação a estratégia de mídias sociais adotada pelo prefeito. Analisamos tanto a sua página oficial de candidato e de “figura pública” no Facebook e no Instagram, quanto a página oficial da Prefeitura no Facebook. Ambas servem para entender a produção de narrativa oficial sobre a atuação diante da pandemia. Estas reflexões são utilizadas para debater a função da “transparência” enquanto algo que, ao contrário da ideia sugerida pelo termo, produz usos simbólicos da prestação de contas, onde não se “revela” a verdade da gestão, mas se produz discursos sobre ela. Estes discursos realçam e afastam dimensões da atuação da gestão conforme seus interesses.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. DA “VOCAÇÃO PANTOMÉTRICA” À “ECONOMIA PSÍQUICA DOS ALGORITMOS”

A primeira seção de levantamento bibliográfico busca compreender o sentido da estatística pela perspectiva da gestão. Isto significa entender de que forma suas práticas estão institucionalizadas, bem como os processos históricos que engendraram esta possibilidade.

Em sua análise do mundo europeu entre o século XIII e o XVII, Crosby (1998) disserta sobre o que chama de “vocalção pantométrica”, ou seja, uma disposição da modernidade europeia para medir e controlar todos os aspectos da vida, em oposição a um mundo social que ainda não perseguia ideais como precisão. Evidências desta transição estariam na solidificação da álgebra enquanto disciplina, na introdução do calendário, no relógio mecânico, na bússola e em outros instrumentos correlatos.

Se aliarmos esta ideia à discussão trazida no livro “Seeing Like a State”, de James C. Scott (1997), o que podemos entender é que estes muitos dispositivos fazem parte de um “projeto de legibilidade” empreendido pela racionalidade moderna. O autor introduz a problemática da “eficiência” de legibilidade dos saberes estatísticos enquanto mecanismos para tomada de decisão principalmente a partir das experiências rurais. Em diferentes regimes autoritários, os projetos de desenvolvimento dos Estados-nação no século XX muitas vezes planejavam e delimitavam um determinado projeto para o mundo rural que frequentemente resultava em fracasso. Ao buscar submetê-lo aos mecanismos de controle centralizados que liam a realidade rural através das estatísticas, diversos saberes locais essenciais para o sucesso do projeto eram excluídos das variáveis. Assim, ao realocar populações produtivas inteiras para que plantassem os mesmos alimentos em solos desconhecidos e diferentes da produção anterior, os projetos falhavam por desconsiderar variáveis que não eram “legíveis”, ou seja, não eram mensuráveis.

O exemplo que Scott propõe para introduzir a obra é esclarecedor: ele apresenta as soluções de Estado dadas para as florestas europeias no começo de sua exploração econômica. Frente a um universo de potencialidades desconhecidas (diferentes solos, climas, espécies), a estratégia generalizada foi a de ler a floresta através do número total de lenha extraível dela. Assim, uma série de intervenções buscaram maximizar este número. Espécies que produziam mais madeira foram

colocadas no lugar de outras e inúmeros hectares foram destruídos para plantação de árvores num determinado intervalo de espaço, entendido como otimizado. Neste processo, o autor destaca como a racionalidade adotada não é necessariamente científica, mas depreende-se de um “projeto estético”. Isso significa que métodos como a limpeza constante da matéria orgânica que caía das diferentes espécies (folhas, caules, galhos, frutas) na verdade contribuíram para um quadro mais geral: o da eliminação de matéria orgânica e de biodiversidade enquanto fonte de riqueza de substâncias para o solo.

Disso resultaram florestas empobrecidas cujos métodos de intervenção, derivados das simplificações metodológicas desenvolvidas para otimizar a lenha, tiveram de se converter a devolver a capacidade produtiva da floresta. Ainda assim, um projeto de legibilidade mais holística da floresta não foi desenvolvido, e a própria noção de biodiversidade, segundo o autor, demorou a pautar as intervenções na floresta.

Foucault (2008) argumenta que é através destes procedimentos de legibilidade que se pode construir o que ele conceitua como “biopoder”, consistido nas diferentes formas de controle das “populações” nos mais variados aspectos da vida, principalmente a partir da regulação dos corpos através da ciência biológica. Um exemplo prático deste conceito é a noção de ‘vigilância epidemiológica’, onde a partir da legibilidade estatística das condições de saúde da população, o poder público toma medidas preventivas.

Se para Crosby (1998) até o século XVI tal “vocaçãõ” é a razão para o sucesso do que chama de “imperialismo europeu”, assim como os projetos de legibilidade são condições de sucesso para os Estados modernos na obra de Scott, as análises de Power (1997) sobre o que chama de “Explosão da Auditoria” apontam para as contradições que hoje parecem tornar esta tendência insustentável. Observando a Grã-Bretanha no final do século XIX, o autor argumenta que o sentido inicial de “auditoria” – atividade eminentemente fiscal que se realiza com a atividade econômica de entes do mercado ou do Estado – escapa desta definição e passa a ocupar todas as áreas da vida.

Nas reflexões do autor, a noção de que há uma preocupação com a “confiabilidade” das experiências modernas passa a orientar uma necessidade de

checagem enquanto “ritual”. Ademais, o que Power deixa claro é que a auditoria não é um procedimento com limites bem estabelecidos: sua definição muitas vezes tem a ver com a independência do agente que avalia, da definição de um objeto específico a ser auditado (relatório fiscal, por exemplo) e da adoção de critérios objetivos.

O que o autor argumenta é que o esquema que orienta um processo de “auditoria” envolve uma negociação da confiança. Se audita aquilo de que se desconfia por princípio. Por exemplo: a experiência de voar de avião deve ser segura, logo as aeronaves devem passar por rigorosos processos de avaliação das variáveis que definem segurança. Neste processo, a dimensão segurança deve ser tornada legível através de processos de metrificação objetivos. O que Power ressalta é que, apesar desta desconfiança naquilo que se audita, a relação pressupõe a confiabilidade do auditor. A operação consiste em negociar diferentes formas de confiança. Num exemplo simples, o Tribunal de Contas age em permanente desconfiança das ações fiscais do Executivo, e o arranjo institucional concede ao referido órgão confiança exclusiva para emitir pareceres sobre estas ações, ainda que estas decisões sejam relativamente contestáveis juridicamente.

Aqui, cabe observar a transição da estatística cujo sentido é quantificar a realidade para torna-la legível a uma gestão maximizada, ou seja, aquela dos grandes projetos de desenvolvimento, para a que se torna um instrumento de “verificação” de conformidades em diferentes áreas da vida, a partir de diferentes formas de “desconfiança”.

Isto é importante pois, segundo Power, uma das expressões mais fortes da auditoria fora o aspecto fiscal das empresas que guarda uma profunda relação com a perspectiva do *New Public Management*. Segundo ele, a auditoria dos resultados da burocracia ganhou força graças às diretrizes de ajuste fiscal, o que teria ajudado na obrigação de produzir um Estado mais “eficiente”. Discutiremos esta relação na seção seguinte.

Por último, destacamos um uso mais recente da estatística, enquanto modelo de produção de lucro das maiores entidades capitalistas do século. Um dos grandes debates regulatórios sobre o Facebook diz respeito à sua utilização de dados pessoais como mercadoria para diferentes empresas. Este uso é o que permite que autores como Shoshana Zuboff (2019) passem a definir o atual capitalismo como “capitalismo

de vigilância”. Ou seja, entende-se a engenharia tecnológica utilizada na extração, tratamento e utilização de dados através das redes sociais a partir das especificidades que elas engendram na lógica de acumulação.

O caráter da coleta destes dados busca objetivar o comportamento dos usuários diante dos estímulos oferecidos pela rede. Assim, as “reações” a uma publicação são dados que são processados por inteligência artificial para produzir informações sobre os usuários, construindo perfis sobre seus interesses, suas predisposições a determinados estímulos, entre outras informações de cunho psicológico. Fernanda Bruno et. Al (2019), a partir das reflexões de Shoshana caracterizam este fenômeno como uma “Economia Psíquica dos Algoritmos”. Segundo a autora, a extração de dados de usuários teria nas plataformas um laboratório, nos smartphones dos usuários um *survey*, e na programação dos algoritmos uma orientação para tornar legível e interferir no comportamento dos indivíduos, de forma a maximizar o lucro dos investidores.

O controle se constitui na fragmentação do público em diferentes perfis emocionais. Assim, as subjetividades podem ser moduladas (DELEUZE, 1992) a partir de uma “legibilidade” estatística dos afetos. Se este sistema é propriedade das plataformas o uso destas ferramentas não o é. A análise sobre as mídias sociais do prefeito Diogo Balieiro parte do princípio que, ao ocupá-las, ele faz uso desta legibilidade estatística “modulatória” dos afetos ao monitorar as métricas de engajamento de sua página, e ao buscar crescer nestes espaços ele passa a interagir com os preceitos engendrados por este modelo de negócios na interação com a população.

2.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT E A CRISE DO ESTADO SOCIAL

Na revisão de Abrucio (1997) sobre os efeitos do modelo gerencial no fim do século, o autor destaca como fato inconteste para o debate da reforma “que o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea” (p. 07). Este esgotamento teria relação com a crise do Estado social nos anos 70, que teria se dado a partir de uma dimensão fiscal, ligado ao financiamento do déficit dos Estados sociais; uma dimensão de gestão, ou seja, uma dificuldade de manusear tantas atribuições e interesses; e uma dimensão produtiva, na qual o setor privado, tal qual se configura em relação à globalização e às novas

tecnologias, passa a se tornar concentrador de poder, tornando-se capaz de contestar os interesses do Estado. Ainda segundo o autor, somam-se a estas dimensões os sequenciais choques do petróleo que tornaram os anos 80 um período infértil para o crescimento.

O primeiro marco de Estado em resposta a esta crise foi a chamada “New Public Management”, conjunto de valores de gestão que deu origem ao programa de reformas promovido por Margaret Thatcher da década de 80. Nele, a crise do Estado passa a ser remediada através do ajuste fiscal, da privatização e da adoção de mecanismos de gestão que melhorariam a performance fiscal do setor público. O discurso político à época se tornou francamente burocrático, e este elemento é importante pois o contexto “semântico” de surgimento do gerencialismo desconfia do Estado, conforme analisado na revisão prévia. Instituições e procedimentos de controle são criados a partir de determinada desconfiança sobre suas finanças, de seus agentes, de seus serviços e de suas decisões.

Clarke e Newman escrevem em “The Managerial State” (1997) que percebem na transformação promovida pela NPM uma renegociação do pacto entre sociedade, estado e mercado. Nesse novo pacto, se eliminaria a causa dos problemas de crescimento experimentados no período, o intervencionismo, através do corte de gastos públicos e da delegação de atribuições a terceiros. O Estado deixa de ter uma função produtiva e interventora e busca otimizar a sua função reguladora. Abordando o tema 15 anos depois, os autores analisam brevemente a resposta dos Estados à crise financeira de 2008 no que tange aos termos deste pacto. Apesar de uma inicial desconfiança dos métodos neoliberais para garantia do crescimento originada nesta crise e uma abertura ao debate para remédios intervencionistas, o problema fiscal foi rapidamente convertido em um problema fiscal dos organismos públicos. Segundo os autores:

Pensamos que é importante chamar atenção para a quantidade de trabalho ideológico e discursivo que está incluída na ressignificação destas crises: a mudança simbólica de uma crise de capital financeiro (ou neoliberalismo) para uma crise do débito público é significativa e parece ter transformado públicos nacionais em abjetos portadores de endividamento individual e coletivo.

(CLARKE, NEWMAN, 2012., p. 361)

O que representa, portanto, a principal determinante para o fenômeno gerencial é o contingenciamento do gasto público. O gerencialismo emergiria como uma *“formação cultural e um conjunto distinto de ideologias e práticas que formavam um dos sustentáculos do novo acordo político.”* (p.355).

Considerar o gerencialismo como uma “formação cultural” é útil pois, como observam os autores, ele atua muitas vezes enquanto “isoformismo discursivo” (p.361) constituído por discursos sobrepostos e ideologias morais. Um aspecto destacado é a noção do gestor como “empreendedor”, e da importância das “soluções criativas”. Assim, além do discurso técnico, esta formação ideológica carrega definições e construções do imaginário social sobre o que signifique o Estado, os problemas públicos, a sociedade e o mercado.

Outros autores identificam este conteúdo simbólico nas reformas gerenciais. Pollit e Bouckaert (2004) analisam as reformas gerenciais no setor público a partir de diversas formas de crença e de fé. Um exemplo útil utilizado é o de “desperdício”, que, segundo os autores, é transformado por esta linguagem de gestão em algo que se assume estar sempre acontecendo com o recurso público, portanto estando sempre pronto para gerar intervenções que o reduzem e o “enxugam”. Na sua ênfase nas diferentes verdades “assumidas” pelas reformas, os autores inclusive relacionam o tema à religião e a um “sistema de crenças”, como aponta a revisão de Secchi (2009). Esta fé tem relação com os valores principais do conteúdo das reformas, ou seja, a eficiência e o desempenho, enquanto solução para problemas de gestão. Estes valores, dentro deste modelo, garantem mais do que apenas equilíbrio fiscal, pois apesar deste ser o “locus” de surgimento destes valores, eles passam a se tornar gradualmente um elemento que absorve a gramática geral sobre democracia, consagrando conceitos como *“accountability”*, *“empowerment”*, *“inclusão”* entre outros termos.

Em “A Ordem do Discurso”, Michel Foucault (1997) debate a produção do discurso colocando seus argumentos em oposição a um enquadramento desta produção como uma atividade cuja dinâmica é informada pela “genialidade” ou pela “inovação” de pensadores “originais”, como é normalmente entendida a história das ideias. Ao contrário, ele busca entender o discurso como um “acontecimento”. Neste sentido, ganha relevância a dinâmica de forças que produz o discurso a partir de determinado ponto num encadeamento, e não necessariamente tomando o autor do

discurso enquanto fonte original das ideias. No entanto, ele se opõe à ideia de que isto seja simplesmente estruturalismo, uma vez que para ele não se trata de identificar o “contínuo” do discurso numa estrutura, e sim sua descontinuidade, sua “rarefação” conforme a realidade o determina. Assim, analisar o discurso se torna analisar aquilo que o constrange, aquilo que o faz eclodir naquele determinado momento e espaço, ou seja, suas “condições de aparecimento”.

O gerencialismo pode ser entendido então como discurso limitador de outros discursos sobre o que o Estado é ou pode fazer. Sua expressão em lei e norma institucionaliza definições “negativas” da presença do Estado, produzindo assim um processo autofágico, uma vez que engendra práticas que continuamente o vigiam, constroem e limitam.

O que todos estes conceitos formalizam é que o gerencialismo é uma forma de gestão que busca adaptar o Estado à convivência com a realidade do neoliberalismo. Para isso, não pode significar apenas um conjunto de práticas administrativas. Seu conteúdo simbólico determina e delimita o que significa Estado e Sociedade nas práticas contemporâneas, e quais são as expectativas desta última em relação ao primeiro. Estas diretrizes foram generalizadas enquanto solução e modelo de desenvolvimento, tornando-se parte da gramática de órgãos como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial nas exigências de crédito internacional.

Os pressupostos compartilhados de liberar as forças do mercado do controle do estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado informaram todo um rol de governos nacionais e organizações internacionais ao longo deste período, frequentemente conceituado como neoliberalismo ou neoliberalização. De fato, o que nós (seguindo Pollitt, 1993) denominamos de gerencialismo – ou o que era mais convencionalmente denominado como Nova Gestão Pública (NGP) – tornou-se um elemento-chave desta lógica global e globalizante que informou muitos programas nacionais de reformas e foi promulgada por órgãos transnacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento.

(CLARKE e NEWMAN, 2012, p. 354).

Ou seja, este conjunto simbólico se tornou um modelo a ser exportado, aplicado independente das condições locais e das trajetórias particulares dos Estados-nação no que tange a construção da burocracia e do *welfare-state*.

2.3. REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

O paradigma gerencial chega ao Brasil de forma sistematizada enquanto política de Estado a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso, que em seu primeiro ano de gestão suprimiu a existência da Secretaria de Administração Federal (SAF), criando então o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) com tais atribuições. Surge então uma obrigação funcional de reformar o Estado, buscando adaptar a administração pública brasileira aos princípios gerenciais.

O que buscamos ressaltar é que a retórica adotada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) e em outras argumentações de seu autor, Luiz Carlos Bresser-Pereira, o diagnóstico adota os mesmos princípios justificadores que sustentavam a New Public Management. No entanto, quando essa última criticava as atribuições funcionais do Estado social inglês, o fazia diante de um sistema social consolidado e operacionalizado. No Brasil, os sistemas universais de seguridade preconizados na Constituição Federal de 1988 ainda estavam dando seus primeiros passos.

Este fato não é dado passageiro. Telma Menicucci (2006) debate o impacto que a reforma do sistema de saúde promovida por este movimento teve na constituição do Sistema Único de Saúde. Uma explicação que a autora identifica como comum é a ideia de que a CF88 preconizou um Sistema Público e as necessidades de ajuste fiscal derivadas das Reformas de Estado desenvolveram um Sistema Privado “paralelo”, e este processo explicaria a falta de recursos como explicação central para a falta de estrutura do SUS. Sem negar estes impedimentos, a autora adiciona a perspectiva própria da implementação, o que desestabiliza a ideia de um “paralelismo” deste sistema. O que ela identifica é que, no processo de implementação da política nacional da reforma sanitária é que se constituiu tanto o sistema público quanto o sistema privado, num processo de atribuições funcionais onde eles se complementam e se misturam.

Neste quadro, um conceito central mobilizado por ela é o de “inviabilização sistêmica”. Ela o utiliza para complementar o argumento que atribui à falta de instrumentos efetivos e estáveis de financiamento do sistema público a sua principal problemática. O que ela sugere é que em nenhum momento o governo se mostrou disposto a implementar este sistema de financiamento. A estratégia não foi, contudo, se opor frontalmente às atribuições do Sistema Público, agindo ao invés por omissão em relação a constituição da estrutura de seu financiamento, e produzindo ativamente

a regulação do sistema privado. O que Menicucci permite refletir é sobre os recursos administrativos e políticos que se dispuseram na trajetória dos sistemas universais, uma vez que uma tendência administrativa oposta àquela que formulou a Constituição Federal se constituiu como dominante na década seguinte à sua implementação.

Este antagonismo com as atribuições do Estado Brasileiro é franco da parte dos reformadores. Na introdução ao PDRAE:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais.
(BRASIL, 1995, p. 6)

No diagnóstico do plano, a Constituição aparece enquanto “retrocesso burocrático” e apontam-se evidências de que sua institucionalização aumentou os custos com o funcionalismo público. Grande parte do argumento de Bresser conduz a uma explicação circular, conforme evidenciado por Lustosa:

Em resumo, a crise econômica que o Brasil enfrenta há quase trinta anos é causada pela crise do Estado. A crise do Estado é fundamentalmente uma crise fiscal. A crise fiscal tem raízes na persistência de um modelo econômico “datado”, em políticas públicas populistas reintroduzidas com o processo de democratização e na ineficiência da administração burocrática, mas ganhou um caráter inercial, alimentando-se dos próprios remédios utilizados para combatê-la. A opção por esse diagnóstico da crise do Estado – uma forma de definir o Estado como problema e uma agenda negativa de reformas – coloca uma série de problemas da maior importância para o debate. (2006, p. 3)

No Brasil, a relação já assinalada no plano global entre a adoção de reformas gerenciais e a imposição do ajuste fiscal se manifesta como aspecto fundamental para a formação de coalizões municipais em torno desta agenda (ABRUCIO, GAETANI, 2006). Isto se torna mais flagrante com a promulgação da lei de Responsabilidade Fiscal, que tornou o ajuste uma realidade imperativa a todos os municípios.

A ideia de “agenda negativa” no argumento de Lustosa visto acima é útil para entender o que Rosanvallon descreveu em “Contra-democracia: poder na era da desconfiança” (2008). O autor responde a uma contradição contemporânea, que é a crescente descrença em relação aos sistemas representativos e um crescente engajamento político através de manifestações que escapam dos modelos tradicionais de organização. O que ele destaca pode ser relacionado ao discutido na seção anterior através de Power, a desconfiança. Segundo o autor, ela se torna uma atitude central para a formulação de instituições que respondem a ela, como as de controle, prevenção e julgamento, e como elas passam a instar um sentimento generalizado de desconfiança em relação ao Estado. Estas instituições se tornaram centrais na adoção de reformas gerenciais e hoje são atores fundamentais do sistema político brasileiro, como demonstra o processo de impeachment de Dilma Rousseff, em que o Tribunal de Contas foi o locus onde se determinou o “crime” de responsabilidade. Ressaltar a presença desta “atitude negativa” diz respeito à um problema que o gerencialismo pretende delimitar, que é o padrão da relação entre Estado e Sociedade (desconfiança), utilizado como justificativa para engendrar sistemas infra estatais de controle e fiscalização de conformidades técnicas. Neste sentido, nos termos de Rosanvallon, o poder é usurpado da soberania não a partir de critérios políticos originados no exercício da cidadania, e sim a partir da lógica da eficiência, que carece de qualquer legitimidade que não seja sua suposta tecnicidade, tomada como valor absoluto.

Este referencial da desconfiança passa a informar até mesmo o que se entende como ampliação da participação nas decisões políticas. Neste sentido, aquilo que a Reforma de Estado conceitua como avanço democrático seria a formação de mecanismos de controle social e transparência, que garantiriam a “*accountability*” do Estado diante das suas atribuições.

2.4. A CENTRALIDADE DA FUNÇÃO CONTROLE E AS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO.

Em sua investigação sobre os modelos organizacionais constitutivos do gerencialismo e sua relação com o paradigma burocrático (2009), Secchi aponta como principal elemento comum a função controle. Se na burocracia weberiana esta função estava ligada ao controle dos procedimentos e de sua correta formalização, o controle gerencial passa a ter ênfase nos resultados.

Carnut e Narvai (2016) também delimitam a NPM como ponto de partida para a consolidação, própria de um Estado regulador, de mecanismos de avaliação e controle dos resultados do Estado enquanto elementos essenciais para a gestão pública. A investigação dos autores diz respeito à avaliação de desempenho de sistemas de saúde, que é central para a questão proposta por este trabalho. Em sua revisão sobre a reestruturação do setor público promovido pelo paradigma gerencial, eles destacam a primazia que a contratualização de resultados passa a ter enquanto ferramenta de gestão, uma vez que esta ferramenta é utilizada ao delegar atividades ou serviços à entes terceiros.

Busanelo (2011) define quatro etapas na construção de metas de gestão: estabelecer um parâmetro de desempenho, medir o desempenho, comparar o desempenho com os parâmetros e tomar medidas corretivas.

A primeira etapa é onde grande parte da escolha política é feita. Se lembrarmos a revisão sobre as métricas, Scott entenderia que é neste momento que uma realidade complexa, ou seja, um serviço ou uma função organizacional, deve ser transmutado em estatísticas legíveis para a tomada de decisão. Neste sentido, é necessário que a realidade se torne simplificada. Lembramos mais uma vez os argumentos do autor, que entende que o sentido desta simplificação favorece o interesse da gestão. Pode-se observar que estas quatro etapas não se descolam desta primeira escolha, e todas dependem dos parâmetros estabelecidos neste momento.

Carnut e Narvai (2016), ao analisar a avaliação de desempenho de sistemas de saúde, argumentam sobre a dificuldade de controlar um sistema complexo como o sistema de saúde, onde os entes responsáveis pelos processos se confundem entre diferentes órgãos prestadores de serviço. A avaliação desses sistemas não pode ser feita, segundo os autores, a partir da simples legibilidade dos atos de cuidado e da rotina diária dos serviços, uma vez que seus efeitos se distribuem no tempo de maneira acumulativa. Um dos elementos destacados pelos autores que seria importante na avaliação é a compreensão das pressões políticas que determinam a capacidade do sistema, ou seja, a análise dos stakeholders. No entanto, o que os autores encontram como mais geral é a avaliação que dá ênfase à medição da eficiência, ou seja, avalia-se o gasto.

J. Enders e D. Westerheijden (2014) discorrem sobre este tipo de formulação de indicadores a partir de outro exemplo. Eles se debruçam sobre o esforço gerencial empreendido pela Holanda de ampliar a qualidade da educação superior. Apesar das muitas diferenças contextuais, chama a atenção a conclusão dos autores, que, ao levantarem questões sobre os efeitos da adoção de mecanismos de avaliação contínua da qualidade na atuação de professores, indicam que a capacidade de tornar legível uma diferença nos resultados não se concretizou.

Na falta de qualquer evidência empírica robusta sobre “qualidade”, nós podemos apenas concluir que os atores principais não precisam saber para continuar operando. Neste sentido, estamos falando de “legitimidade por procedimentos” (Luhman, 1969), de procedimentos que fornecem legitimidade em si mesmos através de comunicação simbólica” (p. 197, tradução nossa).

Assumpção (2016) identifica no campo da Inspeção do Trabalho uma transição institucional onde se adota um mecanismo gerencial sintético desta orientação pelos resultados: a gestão por projetos. Neste modelo, a Inspeção enquanto campo de regulação do conflito capital x trabalho através da fiscalização dos locais de trabalho perderia a sua especificidade na medida em que sua atuação passa a ser definida a partir de metas por projetos, desarticulando ações coordenadas e fragmentando a ação dos Inspectores. Além disso, a atribuição que os inspetores receberam de atuar no recolhimento fiscal das empresas produziria um distanciamento com a memória institucional ligada ao conflito de classes. O sucesso das inspeções em âmbito local passa a ser medido pela quantidade de arrecadação obtida. Além disso, ao analisar a Portaria que institui a gestão por projetos na Inspeção, o autor questiona a centralidade dos “dados oficiais”:

A Portaria nº 546/2010 prescreve que a elaboração dos projetos se baseará “em diagnóstico fundamentado na análise de pesquisas sobre o mercado de trabalho, prioritariamente em fontes de dados oficiais”. No entanto, os chamados “dados oficiais” não são levados em conta para a definição das metas, cuja principal característica é a de ser uma progressão ascendente ($r > 0$). Independentemente de qualquer variável demográfica ou macroeconômica, seja relacionada ao emprego, à inflação, à produtividade do trabalho, à expansão ou encolhimento de certos setores da economia, ao Produto Interno Bruto etc., as metas são sempre crescentes, regurgitadas e ampliadas segundo uma lógica autopoiética, que assume como pressuposto o débito permanente da Inspeção do Trabalho com a realidade circundante. (2016, p. 128)

O que estes exemplos buscam indicar é que a associação entre mecanismos gerenciais e ajustes fiscais reforça uma *performatividade* das métricas enquanto instrumentos que “traduzem” a realidade de uma organização. Mesmo que não se enxergue a realidade de forma ampla, é possível utilizá-las para provar conformidades e adequações da gestão às expectativas da população. Assim, no exemplo da gestão de um hospital, é possível não contratar médicos, mas aumentar números totais de consulta por mês. A variável omitida são as horas trabalhadas e os plantões acumulados pelos profissionais de saúde. Se pensarmos conforme uma grande referência na construção de indicadores, Roberto Kaplan, “aquilo que não é medido não pode ser gerenciado” (1997). Assim, a escolha do que medir, como medir, e, cada vez mais, como narrar aquilo que foi medido, constituem escolhas políticas, que muitas vezes podem operar para performar um determinado “sucesso” organizacional enquanto se esconde determinados elementos da realidade.

3. REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA EM RESENDE

Como já estabelecido, o escopo deste trabalho é a ação pública municipal de Resende frente à pandemia de COVID-19 e a comunicação política referente ao tópico. Contudo, tanto por constrangimentos próprios à literatura sobre mídias sociais quanto pela natureza do fenômeno que pretendemos discutir, acreditamos que é necessário recuperar os marcos regulatórios e políticos que marcam a comunicação pública na esfera federal, bem como as condicionantes a nível Estadual. O recorte é oferecido pelos próprios decretos municipais (observamos os decretos federais citados como fonte para decisão municipal) e outros considerados relevantes para o tema.

Analisaremos a regulação em dois movimentos: primeiro, uma trajetória de suas medidas em relação ao comércio, analisando diretamente aquilo que “se decreta”. Identificamos nesta análise a presença de momentos regulatórios. Depois, analisaremos as transições entre estes momentos exclusivamente no campo das “Considerações”, demonstrando a mudança nas fontes da decisão no que tange às intenções do município.

3.1 MEDIDAS

Assim, começamos através da declaração federal de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) através da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro

de 2020. A portaria é aquela que reconhece a existência do coronavírus pela primeira vez no país, servindo de lastro para todas as decisões decorrentes. Declara emergência pública, estabelece o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública como responsável pela coordenação da resposta da administração pública ao vírus, e determina as competências do órgão.

Não havia, à época, casos confirmados no país. A gestão do ministério da Saúde era ocupada por Luís Henrique Mandetta e numa trajetória conflituosa que resultou em sua demissão, pode se dizer que sua visão estratégica da função do SUS diante da pandemia foi a primeira a ser desconstruída. O decreto eleva a categoria de emergência pública para nível 3. Segundo matéria do jornal BBC em 03/02/2020, “*O Ministério da Saúde havia informado anteriormente que o terceiro e último nível, de emergência de saúde pública, seria adotado quando fosse confirmado um caso no país.*” No entanto, a decisão de adiantar esta elevação da categoria de risco diz respeito aos brasileiros que haviam ficado em Wuhan – cidade chinesa onde se confirmaram os primeiros casos de Covid-19 -, e aguardavam medidas de segurança para retornarem. Segundo o ministro, na matéria:

Para se fazer a busca destas pessoas, montar toda a estrutura, se definir o local (de quarentena), colocar todos os equipamentos, vamos reconhecer essa situação de emergência internacional, para poder ter os mecanismos, senão você tem que abrir licitação, leva 15 a 20 dias para se movimentar quando opera no status normal da lei de licitações.

Assim, a decisão se justifica pela perspectiva da gestão, mas mais que isso: expressa uma preocupação da gestão com a *possibilidade da chegada* do vírus. É uma concepção, portanto, *preventiva*. A confirmação do primeiro caso no país se deu 23 dias depois.

Esta concepção preventiva é que inicia a trajetória regulatória no município. Ela inicia no Decreto Municipal nº13.055 de 17 de março de 2020. Resende ainda não havia confirmado nenhum caso. Além das confirmações a nível federal, o Estado do Rio de Janeiro já havia declarado a existência do primeiro caso de transmissão local, disparando assim o nível 1 de ativação do plano de emergência estadual. As ações previstas neste plano consistem em organizar leitos com isolamento, filas de atendimento, *kits swab*, entre outros, sendo primariamente ligados à estruturação do sistema de saúde. – O decreto municipal declara emergência em saúde pública (art

1º), cria o “Grupo Executivo - Coronavírus” (art 2º), a ser composto a partir de representantes de setores considerados essenciais e indicados pelo Secretário Municipal de Saúde. As medidas são justificadas no art. 3º como sendo: *“para redução do fluxo e circulação de pessoas, a fim de favorecimento da contenção da transmissão do vírus no território do Município de Resende”*. O inciso I deste artigo suspende as aulas por 15 dias, o II suspende *“eventos esportivos, culturais educacionais e similares com aglomeração de público prevista para mais de 100 pessoas”* por 30 dias. Os incisos III e IV dizem respeito às medidas internas: suspensão de viagens e reuniões de funcionários da prefeitura e a recomendação do Home Office.

Apesar de não estarem citadas nas “Considerações”, o art. 4º reconhece e autoriza *“a adoção e execução das medidas previstas na Lei Federal nº 13.979/2020, na Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde e no Decreto nº 46.966/2020 do Governo do Estado do Rio de Janeiro.”*

As medidas da Lei Federal nº 13.979 são copiadas no Decreto nº 46.966, como “repertório” das ações possíveis pelo executivo. Excluído a “determinação compulsória” no inciso III e os incisos VI e VIII, que não são de competência Estadual, todas as medidas a seguir se encontram em ambos os documentos.

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:

- a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e
- b) previstos em ato do Ministério da Saúde.

O Decreto Municipal 13.073 (D13073), de 17 de março, adiciona uma nova fonte nas considerações: o Decreto Estadual nº 46.973. Nele, o governador determina medidas que posteriormente informam os decretos municipais de Resende, como o fechamento de praças, proibição de shows, eventos públicos, entre outras medidas de restrição da circulação, como o limite de 50% da lotação nos transportes públicos.

Dessa forma, o Decreto Municipal 13.073 reproduz parcialmente esse tipo de restrição em seu artigo IIº, suspendendo: “*Quaisquer atividades com presença de público*”, “*Atividades coletivas como shows, cinema...*”, “*Visita a pacientes diagnosticados com covid-19*”, “*Atividades em academias [...] e similares*”, “*Banho em lagoa, rio ou piscina pública*”. Além disso, limita as atividades internas (bares, lanchonetes, similares) de hotéis e pousadas apenas para hóspedes. O artigo informa que a decisão é excepcional e deriva da recomendação da Secretaria Municipal de Saúde.

Outros setores são regulados no artigo III, que reduz o horário de funcionamento do comércio em geral, excluídos supermercados, farmácias e outros serviços, e define que a partir das 18h o *delivery* é a única forma de atendimento dos serviços de alimentação. Outras providências são tomadas, como a alteração no cronograma das cirurgias eletivas. As medidas valem por 15 dias. Importa reter aqui o mesmo sentido preventivo que busca preservar as capacidades do sistema de saúde.

Observa-se que em poucos dias, as primeiras medidas – como por exemplo a que suspendia eventos públicos com mais de 100 pessoas – são enrijecidas para a suspensão de “*Quaisquer atividades com presença de público*”.

No dia 19 de março, a prefeitura edita o Decreto nº 13.104 (D13104), que se soma ao D13073 na reprodução de medidas determinadas pelo Governo Estadual. Em seu artigo 2º, a aposta no isolamento social é consolidada. No inciso I deste artigo, a prefeitura define que a partir do dia seguinte (20) deve-se:

“Reduzir em 50% (cinquenta por cento) a capacidade de lotação de passageiros do transporte coletivo municipal, considerando somente passageiros sentados, bem como reduzir em 50% a disponibilidade de horário das linhas municipais em circulação;

Fechar todas as praças, parques, quadras e jardins; Limitar a 30% a ocupação em Hotéis e Pousadas no município de Resende e Distritos;

Fechar o estacionamento rotativo no Município, e

Suspender as atividades de paraquedismo, bem como atividades de vôo livre (parapente, asa delta e planadores), no município de Resende e Distritos.”

No inciso II, a partir do dia 21:

“Todos os Shoppings Centers, deverão suspender suas atividades mantendo em funcionamento somente farmácias, clínicas médicas, serviços de entrega (delivery) para gêneros alimentícios.”

E, por fim:

“fechar totalmente o comércio aos sábados, exceto, restaurantes, postos de gasolina, farmácias, clínicas médicas, empresas de alimentação, supermercados e aqueles que operam no sistema de delivery.”

O decreto seguinte (D13105) sobre o tema é já do dia 20 de março, ou seja, antes da disposição acima entrar em vigor. Sua primeira ação é a alteração no regime de funcionamento dos órgãos públicos (art 2º) e a regulação das formas de dispensa aos servidores em grupos de risco (art 3º). No art 4º, fecha Templos Religiosos, lojas de conveniência, o Mercado Popular da Cidade e a barracas de feira livre. O Artigo 5º dá nova redação ao inciso II, art 2º do decreto anterior, mudando a sentença *“fechar totalmente o comércio aos sábados, exceto...”* para *“fechar totalmente o comércio, exceto...”*

Confirmando a tendência, em um dia a administração pública escalou a medida de fechar o comércio por 15 dias que começaria no dia seguinte (21).

O Decreto nº 13106 (D13106), do dia 22 de março, vem *“em complemento aos atos executivos anteriormente editados...”* (art 2º) e nas suas fontes de decisão inclui *“manifestação do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Sul Fluminense”*. O art 3º se relaciona com esta manifestação, e suspende as atividades presenciais das agências bancárias. Este exemplo será mencionado mais adiante em discussões sobre as “considerações”.

O 4º dispõe sobre as regras de funcionamento de empresas de gêneros alimentícios. O art. 5º aplica as regras do art. 4º no funcionamento das lotéricas. No

art 6º, opta-se mais uma vez por alterar o decretado anteriormente (D13104), alterando a frase “Limitar a 30% a ocupação em Hotéis e Pousadas no município de Resende” para “Limitar a 30% a ocupação em Hotéis e Pousadas no município de Resende que estão localizados na área central e bairros.” Então, complementa a medida no art. 7º, fechando todos os hotéis em regiões turísticas e em áreas distritais. As medidas valem a partir do dia seguinte (23), e são válidas até o dia 15 de abril.

Os Decreto nº 13.108 (D13108) de 25 de março e o nº13.133 (D13133), de 2 de Abril, renovam medidas dos decretos anteriores, recombinao-as em diferentes artigos. Estes decretos encerram a primeira “fase” regulatória do município. Destacamos que até o penúltimo decreto, Resende havia confirmado apenas 1 caso na região, importado do Rio de Janeiro. No dia 2 de abril, data do último decreto, apenas dois casos haviam sido confirmados além deste primeiro, desta vez de moradores da cidade.

Até então, os decretos não tipificavam os grupos de atividade comercial. A regulação era feita inciso por inciso, e os decretos os repetiam ao incluir novas categorias.

A segunda fase regulatória, a da flexibilização, começa no dia 28 de abril. O município registrava 30 casos e 5 óbitos. No Decreto, o de nº 13.206 (D13.206), a prefeitura passa a adotar a separação das atividades em 6 grupos, conforme listados em seu anexo:

GRUPO 1 – Atividades Médicas (inclusive laboratórios, clínicas e óticas) e serviços essenciais (postos de combustível, transportadoras, mercados, açougues, hortifrúti, padarias, casa de ração e insumos agrícolas, bancos e loterias, serviços funerários).

GRUPO 2 – Restaurantes e Lanchonetes (30% de ocupação até 18:00, após apenas delivery), lojas de conveniência (até 18:00, após apenas delivery), borracharias e oficinas mecânicas, lojas de material de construção, lojas de aviamentos para a confecção de máscaras, lojas de reparação de computadores, celulares e tablets.

GRUPO 3 – Prestadores de serviço (salão de beleza, barbeiros, assessoria, assistência técnica, encanador, eletricista e congêneres, funilaria e pintura de automóveis).

GRUPO 4 – Vestuário e material desportivo, calçados, loja de móveis e eletrodomésticos, lojas de departamento, joalherias e congêneres, papelarias, lojas de música, lojas de fotografia, chaveiros, concessionárias e revendedoras de veículos.

GRUPO 5 – Atividades escolares, creches, academias, centros de ginástica e luta, praças, parques, quadras e jardins públicos. (FECHADO)

GRUPO 6 – Bares, casa de shows, cinema, teatro, eventos desportivos (inclusive paraquedismo),salão de festas, auditórios para eventos. (FECHADO)

O decreto é publicado junto a três outros decretos sobre o tema. Um decreta obrigatório o uso de máscara para algumas atividades (D13.203), outro dispõe sobre as regras de segurança para os funcionários da Administração Direta e Indireta (D13.204), e o outro trata de uma categoria omissa na lista acima, as Igrejas (D13205), que passa a poder funcionar se adotar as medidas necessárias de limitar a 30% da capacidade de lotação, alternar assentos entre as fileiras de banco, uso de máscara e disponibilização de álcool gel.

A lotação máxima autorizada será de 30% (trinta por cento) da capacidade do templo ou igreja ou local de manifestação religiosa;

II – Os lugares de assento deverão ser disponibilizados de forma alternada entre as fileiras de bancos, devendo estar bloqueados de forma física aqueles que não puderem ser ocupados;

III – Deverá ser assegurado que todas as pessoas, ao adentrarem ao templo, igreja ou local de manifestação religiosa, estejam utilizando máscara e higienizem as mãos com álcool gel 70% ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar.

Parágrafo único. As igrejas, os templos e os locais de manifestação religiosa ou afins poderão aumentar o número de missas, cultos ou reuniões, se for o caso, a fim de atenderem a capacidade de lotação descrita neste artigo.

O Decreto 13.206 (D13206) mantém fechados os grupos 5 e 6, conforme indicado na lista, e estabelece horários de funcionamento reduzidos para os estabelecimentos 3 e 4. Ele reúne as atividades consideradas essenciais que estavam operando no período regulatório anterior nos Grupos 1 e 2, que permanecem abertos (art 2º).

Além disso, o decreto define regras de segurança para o funcionamento dos grupos 3 e 4. As medidas incluem a higienização com álcool gel, e toda uma série de medidas que dizem respeito ao contágio via contato, ou seja, através de contato com o vírus através da mão, infectada ao tocar em superfície contaminada. Além disso, tratam da “recomendação” da exigência de máscara por parte dos estabelecimentos.

As regras que dizem respeito à intensidade da concentração de pessoas são 6, além da necessidade dos atendimentos do Grupo 3 serem feitos com hora marcada:

- VI** - franquear o acesso de pessoas limitado pela área de atendimento, sendo permitido o acesso de 1 pessoa a cada 4 m²;
- IX** - adotar sistemas de escalas, de revezamento de turnos e de alterações de jornadas, para reduzir êuxos, contatos e aglomerações de funcionários;
- X** - adotar e exigir da equipe distanciamento mínimo de 1 (um) metro entre os colaboradores;
- XII** - estabelecer demarcação no solo que oriente o distanciamento entre os clientes em atendimento, tanto para formação de filas quanto para permanência em balcões ou mesas de atendimento;
- XIV** - controlar a entrada de pessoas, com vistas a respeitar o distanciamento mínimo interpessoal de 1 (um) metro, enquanto o cliente permanecer no interior do estabelecimento;
- XV** - organizar, em caso de formação de filas externas ou na calçada, a espera obedecendo distanciamento interpessoal de, no mínimo, 1 (um) metro;

No Decreto nº13.208,(D13208), de 24 de abril, o principal no que tange o objeto deste trabalho, a prefeitura define as condições para liberações dos outros grupos em seu Art. 14, condicionando-as ao “coeficiente de incidência da COVID-19 e da evolução epidemiológica”. Além disso, afirma a revogabilidade de todas as medidas de flexibilização do decreto, que poderiam ser suspensas a qualquer momento “diante do crescimento da taxa de transmissibilidade com impacto na rede de atenção à saúde.” A seguir, o decreto define que o que será considerado impacto na rede de atenção à saúde corresponderá ao momento em que “a ocupação dos leitos tipo UTI ultrapassarem, por três dias consecutivos, a capacidade de 50%”.

O indicador do coeficiente de incidência é determinado através do cálculo da quantidade de pessoas que adoeceram dentre a população sob risco desse adoecimento (a porcentagem imunizada é excluída deste cálculo). Basicamente, corresponde ao número de casos em relação ao número da população, mas se desdobrado geograficamente pode indicar as diferenças de transmissibilidade entre os diferentes bairros. Contudo, a transmissibilidade só gera impacto na rede de saúde, conforme definido pelo decreto, quando se aumenta a ocupação dos leitos.

O sistema de saúde é, portanto, representado através do número de leitos, e não do de médicos, de enfermeiros, de psicólogos, assistentes sociais, agentes de

saúde. Também não se considera que a transmissibilidade possa estar sendo calculada através de uma estratégia de testagem limitada.

Especialistas apontam que a efetividade das medidas de isolamento social deve ser monitorada através de testes preventivos, que acompanhem as possibilidades de contágio a partir das primeiras manifestações dos sintomas. Isso envolve testar muitos casos assintomáticos e adotar uma perspectiva de “vigilância” às condições epidemiológicas, ou seja, produzindo intervenção na produção da demanda. As taxas que medem este tipo de estratégia normalmente se concentram na relação entre testes realizados e testes positivos. Assim, compreende-se que quem testa mais negativos está aplicando medidas de prevenção, rastreando contágio e isolando seletivamente a população. Em matéria de no “G1” de 12 de Junho, a jornalista Luiza Tenente aponta que os dados da “Our World in Data”, da John Hopkins Institute, são de que, no Brasil a média de testados positivos dentre todos os testados é de 36,68%. A Organização Mundial da Saúde recomenda que este valor seja de 5% para que se tenha efetivo monitoramento epidemiológico.

A não-adoção de estratégias de testagem foi uma frustração nas expectativas depositadas no SUS como agente de controle da pandemia, uma vez que se acreditava na capacidade do sistema reagir sem necessariamente a coordenação do governo federal. O que Gabriela Lotta (2020) aponta é que um elemento essencial no controle epidemiológico seriam agentes locais que realizassem esse rastreamento, e que os Agentes Comunitários de Saúde consistiriam em uma rede, pronta para ser ativada, ideal para realizar esta tarefa, uma vez que conhecem a população local. O papel dos ACS's já foi descrito pela autora e por outros na literatura em seu potencial de implementação da política de saúde. O que ela aponta é que, na falta de uma estratégia clara emitida pelo Governo Federal, os municípios adotaram estratégias atomizadas em relação aos ACS's, o que impediu uma coordenação nacional de testagem.

Percebe-se que o número de casos não foi condicionante para a adoção de medidas restritivas, uma vez que esta fase da trajetória regulatória praticamente se desenrolou enquanto havia a confirmação de apenas três casos.

Para sustentar a flexibilização, as máscaras se tornam obrigatórias em todos os locais no Decreto nº13.248 (D13248), de 12 de maio. A partir daí, todo o trajeto regulatório consiste na flexibilização das medidas. O Grupo 5 é liberado no Decreto nº 13.318, de 27 de maio, os hotéis são todos liberados no Decreto nº13.380, de 8 de

junho, e a capacidade interna permitida das lanchonetes e restaurantes começa a ser ampliada (30% para 50%)

Os grupos são redefinidos no Decreto nº13.384, de 15 de junho, e crescem em quantidade (9) e regras específicas de segurança são prescritas para cada tipo de atividade. Os grupos passam a ser definidos da seguinte forma:

- I - Grupo 1: Prestadores de Serviços Médicos, Odontológicos, Laboratoriais e outras atividades essenciais;
- II Grupo 2: Prestadores de Serviços Comerciais em geral;
- III – Grupo 3: Prestadores de Serviços Especializados em geral;
- IV - Grupo 4: Rede hoteleira e gastronômica
- V - Grupo 5: Atividades desportivas e espaços públicos
- VI - Grupo 6: Atividades religiosas: igrejas e templos religiosos de quaisquer cultos;
- VII - Grupo 7: Prestadores de Serviços de Mobilidade Urbana
- VIII - Grupo 8: Atividades industriais;
- IX - Grupo 9: Ensino, Cultura e Entretenimento.

A partir desta nova reordenação, os decretos seguintes (D13461, de 7 de julho; D13627 de 30 de setembro e D13680, de 23 de outubro) incluem novas categorias no detalhamento desses grupos, atendendo a particularidades comerciais não completamente explícitas nas categorias adotadas anteriormente. Decretos como D13.402, de 30 de junho e D13580, de 31 de agosto simplesmente renovam a validade destas medidas. Assim, neste processo vão se abrindo e flexibilizando atividades aos poucos, como a abertura dos cinemas no D13627 junto à liberação das atividades do grupo 9 como um todo, exceto as da rede escolar. Destaca-se que a partir deste decreto são também removidas medidas específicas que se direcionam a interferir no que consideramos certo “bom senso” do usuário dos serviços ou lojas, como em academias *“orientar usuário do serviço a ficar apenas 60 minutos para que outros pratiquem exercício.”*

3.2 JUSTIFICATIVAS

Além das medidas em si, cabe analisar a transição destes padrões a partir do preâmbulo dos decretos, onde são definidas as “considerações”. As tomamos aqui como expressão de uma relação que o discurso da administração é obrigado a ter com sua expressão em lei. Toda a decisão administrativa precisa respeitar certos

princípios que, juntos, orientam a busca pelo bem público. Estas considerações servem para parear as fontes da decisão à noção de bem público, em todos os seus conflitos e aberturas semânticas. Além disso, servem para expressar a relação que aquela norma tem com regulações nas outras esferas.

Desta forma, as decisões que pertencem ao primeiro grupo, o restritivo, são feitas com base no “fato de Resende ser uma cidade com grande fluxo de pessoas” e em medidas de outras esferas que as influenciam, a maioria já mencionadas neste trabalho, como a declaração de emergência pública de importância internacional na Portaria nº 188. Destacamos, além destas, a Recomendação do MPERJ nº11/2020, mencionada no Decreto Municipal nº13.133 que orienta ao município a compra de testes rápidos. Apesar de mencionar essa “consideração”, não há medida no decreto que se relacione à testagem, nem à compra de testes.

Já o segundo grupo, que inicia a flexibilização no Decreto Municipal nº 13206, passa a adotar justificativas completamente distintas, abandonando todas estas medidas anteriores da redação dos decretos. Assim, “considera-se” em termos legislativos apenas o julgamento da ADI 6341 pelo STF, que “lembrou” as atribuições das esferas na gestão da crise do coronavírus, reforçando a importância da gestão municipal. Além dessa decisão, apenas os decretos estaduais e federais que regulamentam a entrada de atividades na categoria essencial (como o Decreto Federal nº 10.292 que inclui Igrejas).

Por último, destacamos a mais importante “consideração” para este trabalho: o Boletim Epidemiológico nº 7 do Ministério da Saúde, de 6 de abril, que se relaciona com a métrica da ocupação dos leitos discutida acima. O principal marco do documento federal que é mencionado no decreto municipal é que ele “permite a implementação de medidas de Distanciamento Social Seletivo (DSS) a partir de 13 de abril de 2020, quando os casos confirmados não tenham impactado em mais de 50% (cinquenta por cento) a capacidade local instalada no âmbito do sistema de Saúde;”. Conforme o boletim:

“Avalia-se que as Unidades da Federação que implementaram medidas de distanciamento social ampliado devem manter essas medidas até que o suprimento de equipamentos (leitos, EPI, respiradores e testes laboratoriais) e equipes de saúde (médicos, enfermeiros, demais profissionais de saúde e outros) estejam disponíveis em quantitativo suficiente, de forma a promover, com segurança, a transição para a estratégia de distanciamento social seletivo”;

As palavra-chave aqui são “suprimento” e “quantitativo”. O que define as estratégias de legibilidade e controle do sistema de saúde enquanto formas de disparar a adoção dos diferentes dispositivos de combate ao vírus são os insumos do Sistema de Saúde, aí inclusos seus recursos humanos.

Quais métricas são omitidas da decisão aqui? O crescimento do número de casos, o número de óbitos, o número de profissionais de saúde afastados da linha de frente, a quantidade de testes positivos dentre um total de testados, e muitas outras dimensões essenciais no combate à uma pandemia mundial. O documento até menciona o adoecimento de médicos no hospital Albert Einstein, mas sempre tendo em mente a noção de que estes são insumos de um sistema.

Assim, o dilema é se o sistema dá conta de uma demanda. O governo escolhe agir por omissão sobre a intensidade de produção dessa demanda se o sistema se revela “capaz” de dar conta dela, independente do que signifique a perda de milhões de cidadãos, inclusos os que trabalham no sistema de saúde. É neste sentido que uma determinada narrativa de “heroísmo” destes profissionais de saúde passa a ganhar força, uma vez que se considera o sacrifício deles um dado irreversível pela parte do Governo.

Além destas fontes oficiais, as considerações do período de flexibilização são todas ligadas ao plano do município, sem se ater a atos normativos. Dividiremos elas em três grupos: as que atestam a nocividade econômica das medidas de isolamento (A); as que atestam a eficiência das medidas de isolamento adotadas até então no controle do vírus, e que, portanto, permitiriam a flexibilização (B) e as que falam de forma ampla sobre as necessidades do município diante da pandemia (C).

Assim, constam no grupo A os seguintes fatos, as vezes reformulados em textos diferentes:

- as medidas de isolamento social e de vedação de atividades não essenciais atualmente vigentes comprometem seriamente a atividade econômica no âmbito do Município, com consequências graves nas contas públicas e, portanto nos recursos financeiros necessários ao próprio enfrentamento da pandemia;
- prejuízos acumulados pelos empresários da rede gastronômica e da rede hoteleira das regiões turísticas em consequência das restrições e das paralisações de suas respectivas atividades

visando a contenção da disseminação de contaminação pelo novo coronavírus;

O foco deste trabalho é o grupo B, mas gostaríamos de chamar a atenção para um fato sobre o grupo A: nele, o campo das “Considerações” aparece como local onde o discurso administrativo se funde ao discurso econômico. No entanto ele não menciona as organizações que representam estes interesses explicitamente, como o faz no que tange à decisão de limitar o horário das agências bancárias mencionada no decreto tal, que menciona textualmente nas “Considerações” uma “manifestação” do Sindicatos dos Bancários.

Coincidentemente ou não, antes do último decreto de restrição das atividades, emitido em 2 de abril, o prefeito de Resende se reuniu com membros do CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas). Este encontro se deu duas vezes, exatamente na inflexão das linhas regulatórias, nos dias 27 e no dia 31 de março. A vinculação do CDL com as medidas regulatórias é esperável, uma vez que o comércio é o afetado pelas medidas. Segundo matéria do jornal “A Voz da Cidade”, no documento oficial emitido pelo CDL em que se divulga a segunda reunião com o poder público (30 de abril), marcada a partir das discussões realizadas na primeira, o presidente da associação diz que:

“a reunião com o prefeito Diogo Balieiro e sua equipe, tratando sobre a situação da pandemia no município, terminou com a promessa de uma nova avaliação epidemiológica para embasar possível decisão para as lojas voltarem a funcionar. As entidades frisaram, com base em dados do setor de saúde do município, que até o momento não existe registro de casos de infecção pelo Covid-19 em Resende.”

O documento se refere ao fato de que o primeiro caso na cidade foi “importado” de um cidadão do Rio de Janeiro que visitava a cidade e fez o teste neste momento. O segundo caso, já local, foi confirmado no dia seguinte a esta declaração.

A relação do CDL com estas medidas tomadas a partir de “avaliação epidemiológica” é verificada através de outras notícias. Em Quatis, por exemplo, um decreto que flexibilizava temporariamente as medidas de isolamento foi revogado quando o Governo do Estado renovou as medidas de isolamento social e as recomendações aos municípios. Neste momento, segundo o prefeito, citado em matéria do jornal “A Voz da Cidade”: *“Decidimos atender o pedido do governador e do secretário estadual de Saúde para que continuemos a executar as ações preventivas na cidade pelos próximos dias para que seja possível avaliar a evolução do vírus em nosso estado. Conversei com os representantes do CDL que concordaram com a*

decisão e entenderam que o momento é de todos se unirem pelo bem da coletividade”. É possível encontrar também notícias da interação do CDL com as medidas normativas de outras cidades do Sul Fluminense, como Volta Redonda. Destacamos aqui a notícia “Entidades enviam propostas a Prefeito para reabrir comércio”, publicada no dia 27 de março no jornal Diário do Vale:

A CDL-VR (Câmara de Dirigentes Lojistas de Volta Redonda), Aciap-VR (Associação Comercial, Industrial e Agropastoril), Sicomércio-VR (Sindicato do Comércio Varejista de Volta Redonda), e Sipacon (Sindicato das Indústrias de Panificação e Confeitaria), aprovaram nesta sexta-feira, dia 27, uma proposta que foi enviada ao prefeito Samuca Silva. As entidades pedem a discussão para reabertura do comércio, por meio de uma reunião com a Procuradoria-Geral do Município e o Ministério Público Estadual. A proposta é para que se estabeleça uma data, num curto prazo de tempo, para a reabertura do comércio.

No grupo C, também não nosso foco primário de análise, mas relevante, encontramos considerações como “*as atividades religiosas configuram importante vetor de fé, foro espiritual e de propósito de vida, na busca de significados de conformação para a existência humana*”. Chama a atenção como o discurso eminentemente moral para justificar a abertura de igrejas se confunde com a linguagem técnica, através de expressões como “vetor” de fé, “foro” espiritual e “conformação” para a existência. Neste sentido, objetividade aqui é uma “prática textual em um discurso de constrição.” (Albuquerque, 2020).

Nossa análise mais detida, contudo, é com o grupo B. Nele, são listados os seguintes fatos:

- o atual quadro epidemiológico no Município de Resende permite a gradual flexibilização das medidas de isolamento social, levando-se em conta o número e casos confirmados, bem como a necessidade de internação e a disponibilidade de atendimento da rede pública e privada de saúde;
- o nível de ocupação das unidades hospitalares permaneceu estável (...) e estão consolidadas as ações de ampliação da rede hospitalar prevista no plano de contingência do Município;
- a ampliação da capacidade de testagem do Município, com a consequente produção de respostas oportunas para análise de dados da Saúde Pública, bem como a implementação de quatro centros de triagem para o atendimento em separado de pacientes suspeitos de COVID19 (com dois já em funcionamento e os outros dois aguardando aumento da demanda);

- a garantia dos estoques referentes aos equipamentos de proteção individual para os profissionais da Saúde, que se encontram estabilizados;
- a ampliação das equipes críticas (prontossocorros e unidades de terapia intensiva, principalmente) já efetivada e a contínua capacitação dos profissionais de saúde que atuam diretamente nessas áreas para o enfrentamento da pandemia no Município de Resende, já antevendo a possível contaminação de cerca de 20% (vinte por cento) da força de trabalho, conforme a média internacional;
- a intensa campanha institucional por parte do Município de Resende para divulgação dos cuidados necessários e dos protocolos de saúde para evitar o contágio e a propagação do Coronavírus;
- a reduzida taxa de ocupação dos leitos UTI no âmbito da Rede Municipal de Saúde e a possibilidade do aumento dos leitos previsto no Plano de Contingência;

Mais uma vez, as métricas mencionadas não falam em nenhum momento nos óbitos. Considerando a lógica dos insumos discutida acima, destacamos que as medidas consideram “a possível contaminação de cerca de 20% da força de trabalho, conforme a média nacional”. Assume-se também, portanto, os óbitos decorrentes dessa contaminação “conforme a média”.

O que se toma como dado nesta sequência é a simplificação não apenas de uma realidade complexa em termos administrativos, mas uma dimensão eminentemente humana do combate ao coronavírus.

Um caso da doença se torna depois um entre dois indicadores: um óbito ou um caso curado. À luz das evidências sobre os efeitos de longo prazo da doença, a terminologia “curado” faz parecer que o sujeito adoecido retornou à normalidade, o que não é verdade. Óbitos decorrentes destes efeitos como infartos, AVC's, ente outros, não são contabilizados como mortes por COVID-19 se o vírus não estiver presente.

Numa perspectiva da gestão da estatística, estes óbitos geram “mais demanda” para o sistema de saúde, mas gostaríamos de provocar a noção estabelecida de que esta deveria ser a única forma de legibilidade destes e quaisquer óbitos. O que permite que se tome a atuação estatal como eficiente através da leitura fria destes dados estatísticos é a naturalização das mortes decorrentes do vírus. É também a naturalização de que o papel do Estado sobre a crise não é o de interferir diretamente

na liberdade pessoal da população para controle destes óbitos, apenas o de controlar os insumos que permitem a tentativa de impedi-los após a contaminação. Consolidase uma percepção historicamente gerencial de que ele é um prestador de serviços-cidadania para cidadãos-clientes.

4. NARRATIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA PREFEITURA NA PANDEMIA

O que este trabalho busca apontar não é uma denúncia à má-gestão do prefeito. É destacar que o histórico da performatividade das métricas que discutimos na seção sobre gerencialismo é essencial para analisar a tradução da realidade do sistema de saúde promovida pelo município. É através da “oficialidade técnica” de dados como “taxa de ocupação dos leitos” que se pode relativizar o papel do governo diante do número de óbitos. Esta estatística prova que existe monitoramento do sistema de saúde e que a situação possui um limite dentro do qual ela está sendo controlada. Assim, “performa” a ideia de gestão, demonstrando a efetividade de um determinado trabalho. O fato de a avaliação ser feita dessa maneira diz respeito a um conjunto de práticas institucionalizadas que buscam aperfeiçoar a “simplificação” da realidade em termos geríveis, práticas estas reforçadas pelo paradigma gerencial na Administração Pública. É, afinal, assim que se planeja a avaliação de qualquer política: definindo métricas objetivas como parâmetros da ação, medindo aquilo que elas prescrevem na implementação, comparando resultados e avaliando.

Não sugerimos, de qualquer maneira, portanto, que havia viabilidade política para manter a economia fechada, nem desconsideramos a importância do comércio para a arrecadação do município. No entanto, se para a formalidade administrativa, flexibilizar envolve informar os parâmetros estatísticos de controle epidemiológico e se adequar às determinações de outras instâncias, a Prefeitura não necessariamente se resume a esta estratégia no diálogo com a população. As expectativas desta última não se resumem a conformidades legais nem técnicas.

Resumidamente: se é a partir de simplificações – o hospital lido através de seus insumos, os óbitos através das classificações de risco, o volume de transmissão a partir do número de leitos – que se desenha um esquema de ações justificáveis para o gestor público, seria também a partir destas simplificações que o gestor passa a se justificar para seu eleitorado? Neste processo, ele adota quais estratégias retóricas?

Assim, a seção seguinte deste trabalho busca compreender de que forma as métricas relativas ao sistema de saúde são utilizadas no manejo dessas expectativas da população através das mídias sociais oficiais da prefeitura e do prefeito de Resende.

4.1 DIOGO BALIEIRO E AS REDES SOCIAIS

A análise das mídias se dá em dois meios: a página oficial do prefeito de Resende e a página oficial da Prefeitura de Resende.

A justificativa para analisar a página da Prefeitura se relaciona com a ideia de que, numa pandemia, é através dos canais de comunicação que ela orientará a população em relação às medidas de cuidado e informar a população sobre as regras da cidade, atuando, enfim, como mecanismo de transparência e comunicação oficial com a população.

A investigação nas redes sociais do prefeito de Resende, Diogo Balieiro, se dá pelos seguintes motivos: este trabalho começou analisando a página oficial da prefeitura. Contudo, devido ao período eleitoral, esta foi suspensa pois conteria propaganda política, ferindo a legislação eleitoral. Esta exclusão foi, contudo, uma decisão no sentido de proteger a administração, pois outras prefeituras mantiveram as páginas para divulgação de dados, principalmente sobre a pandemia, e outras publicações informativas. O que ficou de “pressuposto” é que toda a atividade da página se constitui como “propaganda política”. Foram suspensas assim também as publicações de boletins diários da doença, que passaram a ser feitas através de uma seção do site da prefeitura. Assim, construímos o trabalho inicialmente a partir da análise das mídias do prefeito, que revelou a parte mais importante da pesquisa. Quando encerrado o prazo da suspensão, o trabalho foi retomado para aliar a análise da página oficial ao trabalho.

Partimos do princípio de que a página do prefeito, Diogo Balieiro, buscaria sintetizar sua atuação diante da pandemia uma vez que este foi candidato à reeleição no pleito de 16 de novembro. É esta data, aliás, que encerra o período da análise. É importante destacar que ele se reelegeu em primeiro turno com 82,6% dos votos em seu favor. Consideramos este número um indicativo que, em alguma medida, sua atuação na pandemia foi bem avaliada, ainda que esta pesquisa não tenha sido consolidada.

Diogo Balieiro é médico e sua campanha de 2016 deu ênfase na eficiência do sistema de saúde. Desde que assumiu a gestão, o prefeito tem a prática de acompanhar consultas de determinados usuários do sistema de saúde e entrar em contato pessoalmente com os cidadãos para avaliar o atendimento através dos canais da Ouvidoria. Todas as suas manifestações públicas nas redes sociais são feitas de máscara, e durante um período considerável das publicações sobre a COVID-19 o prefeito recomendou o isolamento social.

Quando foi candidato pela primeira vez, em 2016, o prefeito fez largo uso das mídias sociais como forma de construir base política. Fez muitas *lives* junto à população, narrou sua campanha intensamente a partir de um ponto de vista pessoal e íntimo, e construiu uma enorme base de seguidores em ambas as páginas, especialmente se considerada a população eleitoral da cidade. Foi eleito com propostas de modernização da gestão e a partir de uma retórica do novo. Em 2020, se lançou com o slogan “o novo que deu certo”.

No período de sua gestão, narrou da mesma forma sua gestão através de suas mídias, sempre registrando suas interações nos serviços públicos de Resende e com a população em geral de forma afetiva. Este ritmo se intensificou com a chegada do ano eleitoral, e no início da pandemia o prefeito fez diversas *lives* direto dos hospitais da cidade. Consideramos este fato indicativo do discutido na seção de revisão bibliográfica, no qual o prefeito utiliza um dos preceitos encontrados em manuais do marketing político digital: a constância e a proximidade. Para que os algoritmos considerem um perfil relevante, o ritmo de postagens deve se manter constante e intenso. Assim, todas as visitas a diferentes órgãos feitas pelo prefeito são narradas, muitas vezes em mais de uma publicação, que incluem, cada uma, dezenas de fotos que dão ênfase em aspectos diferentes da “mensagem”.

Analisamos as páginas de Diogo Balieiro em duas redes sociais: no Instagram e no Facebook. Um dia depois do fim do período analisado nos decretos (17/11), ele possuía 33.519 seguidores no Facebook, o que representa 25% do total da população de Resende, segundo o censo do IBGE em 2019. No Instagram, ele possuía 29,4 seguidores, o que representa pouco mais de 20%. Admitindo a existência de *bots*, perfis *fake*, perfis duplicados e outros, o número é expressivo de um alcance que nenhum meio de comunicação oficial oferece de forma tão imediata.

Em ambas as redes, o comportamento do prefeito é o de produzir conteúdo. Ele não interage nos comentários com nenhum cidadão em nenhuma postagem

analisada. Chamamos a atenção da expressão midiática de Diogo Balieiro pois acreditamos que, sem ela, narrar uma relação eficiente sobre a gestão da pandemia não seria tão simples. A utilização da constância para solidificar uma imagem de proximidade, atenção, esmero e cuidado se contrapõe a uma realidade eleitoral anterior à internet, onde a manutenção desta imagem teria de se dar nos espaços da mídia tradicional. Nestas, a posição do discurso oficial quase nunca é iniciadora da conversa, sendo sempre interrogada. No único debate entre candidatos a prefeitos de Resende realizado no período eleitoral, feito pelo CDL, o prefeito se ausentou. Nos comentários do vídeo deste debate, um relato do *YouTuber* Gabriel Sam, que entrevistou em seu Instagram 5 dos 7 candidatos à prefeitura, indica que ele também se negou a conversar com produtores de conteúdo independentes de forma individualizada. Segundo o *YouTuber*, o prefeito teria ignorado todas as tentativas de contato.

Por último, um dado de análise que prefigura parcialmente o olhar sobre os dados: a pesquisa encontrou a página “Barrados pela Prefeitura de Resende”, que utiliza linguagem sarcástica para mostrar comentários que o prefeito exclui da própria página. É interessante pois, apesar de aludir ao órgão, a página é crítica às mídias sociais individuais do prefeito.

Em um vídeo, a página elenca comentários excluídos por ele, retiradas de uma publicação na qual Diogo recebe uma medalha do exército brasileiro. Neles estão diversas formas de críticas, desde os que destacam sua falta de aproximação com Bolsonaro aos que defendem medidas mais rígidas de isolamento. A legenda diz *“a opinião pública está indignada com o prefeito da “maquiagem” na cidade de Resende. Somente quem está como cargo comissionado e sua família o apoia”*. O vídeo começa com a imagem da publicação sobreposta com um escrito em vermelho que chama o prefeito de *“blogueiro”*. A seguir, sob um fundo branco, o inscrito vermelho é uma pergunta: *“Por que apagar os comentários da população?”*, no quadro seguinte, *“e só deixa (sic) os comentários dos Cargos Comissionados...”*. Por último, *“Democracia é aceitar críticas da população”*.

Não discutiremos neste trabalho a verdade destas afirmações, especialmente considerando que aquela que diz *“Somente quem está como cargo comissionado e sua família o apoia”*, foi veementemente contestada pelo pleito eleitoral. Tomamos como verdadeira, contudo, a afirmação de que o prefeito exclui determinados comentários, consistindo numa prática de *“edição”* da narrativa pública.

interface entre sociedade e classe política, ele pode proceder sem endereçar nenhuma pergunta, consistindo num “monólogo” ao invés de um “diálogo”.

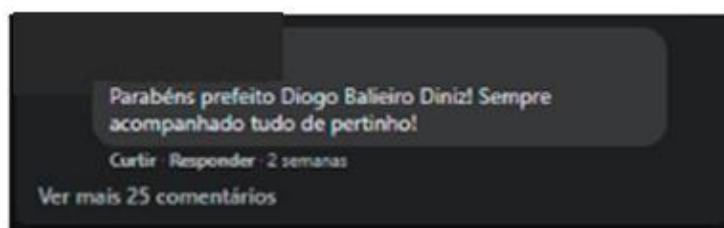
Quase a totalidade das publicações do prefeito no período em relação à pandemia consiste na seguinte estratégia: o prefeito visita uma unidade de saúde e destaca que “o fluxo de atendimentos é bom”; que nelas há “ritmo normalizado”, entre outras definições. Nas fotos ele aparece com trajes de segurança e prontuários médicos, esteticamente equivalente ao resto da equipe, sempre em contato com funcionários do sistema de saúde.



Podemos considerar este arranjo uma “estratégia sensível”. Segundo Muniz Sodré (2006), estas dizem respeito à incidência no campo “estético”, entendido como aquele que produz sentido fora do pensamento consciente e da racionalidade, através

das sensibilidades. As estratégias sensíveis buscam mobilizar o afeto. Ainda segundo o autor, afeto seria uma “diferença” entre um estado e outro, algo que provoca uma mudança interior no sentido de um engajamento positivo ou negativo. O afeto seria aquilo que acontece no corpo, e a partir disso produz-se um enquadramento consciente que se caracteriza como “emoção”.

Papacharissi, em “Affective publics: Sentiment, technology, and politics” (2015) trabalha a ideia de que a narração afetiva de grandes eventos políticos produz uma “sensação de estar lá”, que no caso analisado por ela se torna facilitadora do crescimento e da formação dos protestos da Primavera Árabe. Analisando o Twitter, ela argumenta que atores que estavam vivendo os protestos “na hora” postavam imagens, textos e vídeos, produzindo esta sensação nos “espectadores” online. Em muitos sentidos, essa é a estratégia adotada aqui, e que pelo comentário destacado pelo Facebook, funciona:



A narrativa implícita por este “arranjo” de símbolos é que a prefeitura está cumprindo o seu papel, e que agora “a população precisa continuar fazendo sua parte”, como demonstra a publicação de 04 de agosto vista abaixo. Das visitas do

prefeito à unidade, esta é a que tem a legenda mais longa, onde ele trabalha em maiores enunciados a ideia que quer passar.

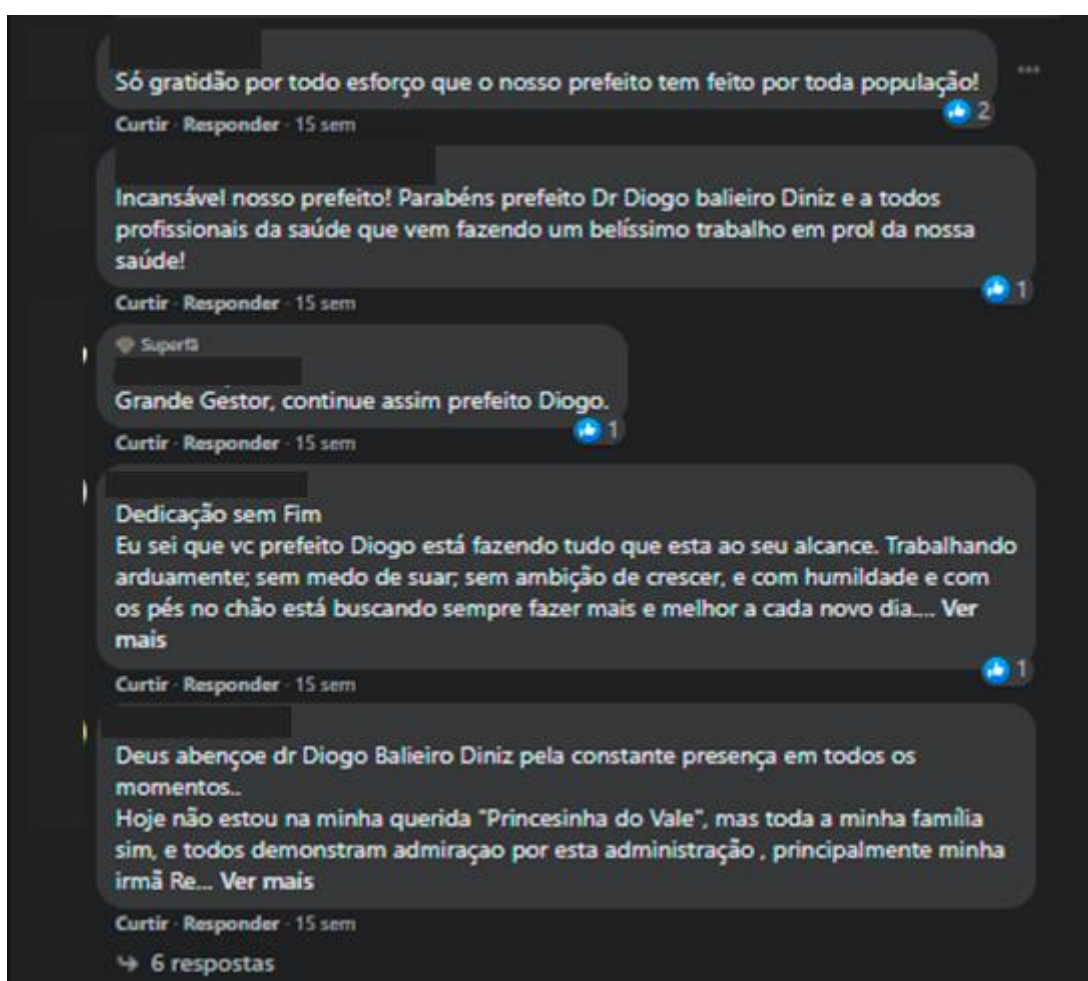


A “parte” da prefeitura é demonstrável a partir do “fluxo de pessoas razoável” e do fato de se estar “acompanhando esses atendimentos, diariamente”. O prefeito é visto junto a funcionários, analisando prontuários, com imagens que permitem ver as filas livres e conversando com a população.

Neste quadro, as métricas não ocupam um valor “técnico” de avaliação do serviço, mas produzem uma “oficialidade” ao discurso que reforça a autoridade daquele o emite. Foucault (1996) trabalha a produção de discursos que opera a partir de restrições à sua circulação, e um deles corresponde ao “autor” do discurso, no sentido de sua “autoridade”. As qualificações de Diogo são tornadas imagem nestas

postagens: um gestor médico que acompanha os hospitais diariamente tem a autoridade do saber e do discurso sobre a situação da pandemia de Resende. Esta autoridade, no entanto, é produzida a partir de recursos estéticos e mobilizações afetivas, que se constituem na aproximação do prefeito com a “realidade” daquele serviço, ao qual ele aparece sempre integrado e vigilante.

Como mostram os comentários com mais engajamento (visivelmente afetivos) desta postagem acima, a estratégia funciona (considerando também a possibilidade de comentários terem sido deletados).



Estratégias afetivas não são exclusividade da realidade resendense e nem de um mundo virtualizado. A relevância da dimensão afetiva no contemporâneo já foi observada na campanha à presidência de Jair Bolsonaro, como nas etnografias realizadas por Esther Solano com jovens de periferia (2019). A autora aponta para uma identificação dos jovens com uma determinada “atitude” ou “postura” de Bolsonaro, não propriamente com seu projeto, discordando muitas vezes de sua postura militar.

Exemplos deste tipo não são os únicos. Gestões “democráticas” também se utilizam do artifício dos afetos, e em muitos sentidos ele é próprio do fazer político contemporâneo. Nadia Urbinatti (2013) argumenta que as democracias contemporâneas, ao serem mediadas pelos meios de comunicação, produzem relações de “passividade espectral” nos eleitores, que engendrariam por sua vez instituições que passam a ser avaliadas por um “olhar julgador”. Ela argumenta que esta transição muda a democracia de uma relação construída por “vozes” diferentes se manifestando para uma que tem ênfase na visão, no controle ocular da realidade manietado a um julgamento puramente estético. Ela associa esta formação ao conceito de Rosanvallon já mencionado neste trabalho, de “Contra-democracia” (2008), construindo um nexo entre estes fatos com o surgimento de instituições de controle e fiscalização.

. No entanto, as mídias sociais dobram aposta nesta passividade ainda que adicionem elementos mais “interativos” ao diálogo. Além disso, adicionam mecanismos para que esta “passividade” se torne um vício, conforme os trabalhos de Fernanda Bruno mencionados na revisão indicam.- A política se torna um espetáculo a ser transmitido de maneira constante, ao vivo e “com emoção”.

Este quadro obviamente aumenta o interesse dos ideólogos do neoliberalismo neste tipo de “gestão dos afetos”, que já era enorme no surgimento da publicidade. Sodré (2006) argumenta que, ao observar a construção de imaginários operada na publicidade no começo dos anos 2000, é possível perceber “um laboratório sub-reptício em que se experimentam comercial e politicamente as aptidões dos consumidores para a conformação de um novo tipo de subjetividade” (2006, p. 83). A publicidade e o “marketing” enquanto método de negócios e agora como forma de desconstruir ritos eleitorais (CESARINO, 2020) ganha muita força na economia capitalista, uma vez que produz efeitos políticos a partir de manipulações subjetivas, no nível dos afetos.

Assim, é visível que a estratégia do prefeito é manter altos níveis de engajamento, se mantendo enquanto um “assunto” relevante nas redes resendenses, através de estratégias que são realmente efetivas. Do dia 10 ao dia 17, aí incluso, portanto, o dia do pleito eleitoral municipal, o engajamento no Facebook do prefeito foi de 170.000 interações. Este número é calculado somando todas as reações de todas as publicações no período a todos os comentários e compartilhamentos.

O que esta análise conclui é que a função performática das métricas funciona aqui como um dos muitos recursos para “provar” uma gestão eficiente, que se utiliza de discursos técnicos envoltos em narrativas afetivas para manter uma audiência engajada positivamente com as ações da prefeitura.

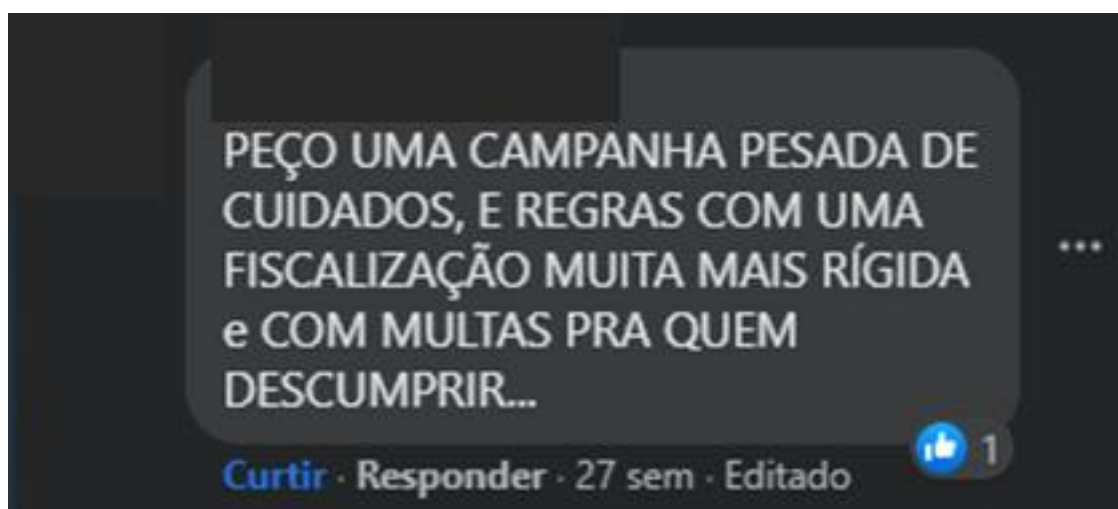


A legibilidade estatística “simples” enquanto tradutora da eficiência no sistema de saúde, ou seja, a frase “que apresenta baixa taxa de ocupação” seria suficiente caso a imagem apresentasse um gestor diante de uma planilha no computador? Bastaria um cidadão vestido em trajes comuns em frente ao hospital? Ambos os elementos são indispensáveis, assim, a técnica e o procedimento que a “encarna” em uma figura humana. Uma forma de legibilidade simplificadora e “desumanizante” é aliada à um corpo presente no ato que está sendo “lido” estatisticamente.

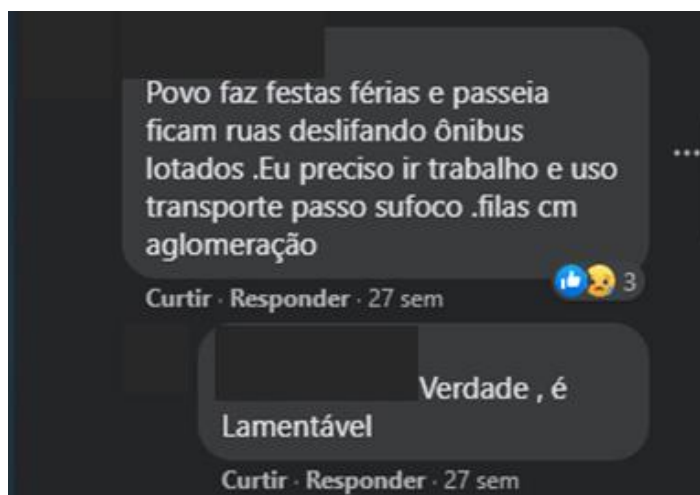
4.2. CONTESTAÇÕES ÀS MEDIDAS NA PÁGINA OFICIAL DA PMR

A mesma relação de “monólogo” da narrativa vista na página pessoal de Diogo é verificada no Facebook da Prefeitura de Resende. O campo “biografia” do perfil informa que ele é administrado pela Superintendência de Comunicação Social, e ele acumula 45.936 seguidores. Em termos de produção de narrativa, a prefeitura tem dois tipos de publicação relevante sobre o tema: os Boletins Oficiais de COVID-19 e as publicações que orientam a população sobre os riscos e prevenções contra a doença. Nenhum comentário é respondido.

A maioria dos comentários nos Boletins Oficiais da prefeitura demonstram insatisfação. Na foto abaixo, o usuário reage ao boletim do dia 09/05, que apresentava 105 casos confirmados e 5 óbitos:

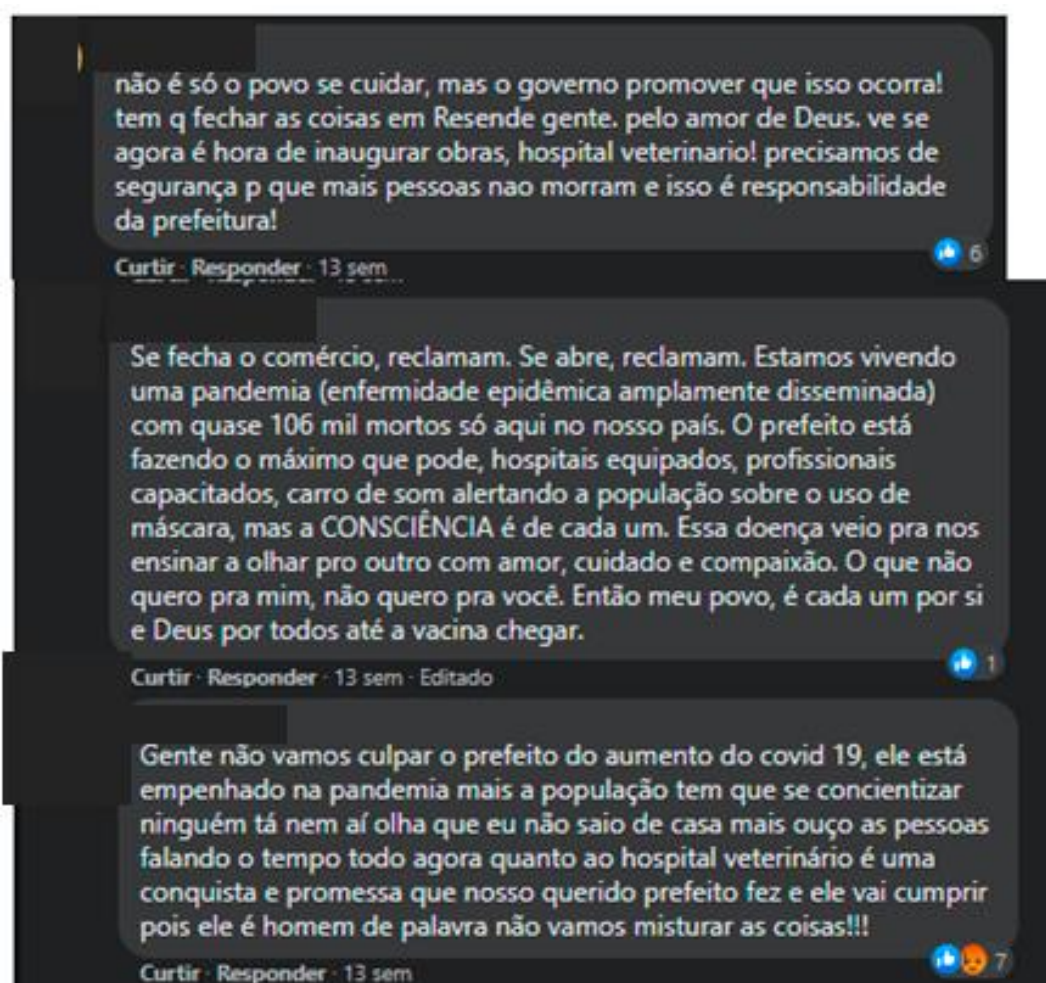


Outras pessoas não falam da fiscalização, mas do suposto “bom senso” da população. Reagindo ao boletim seguinte, a usuária fala sobre a dificuldade de circular sem que a população adote as medidas:

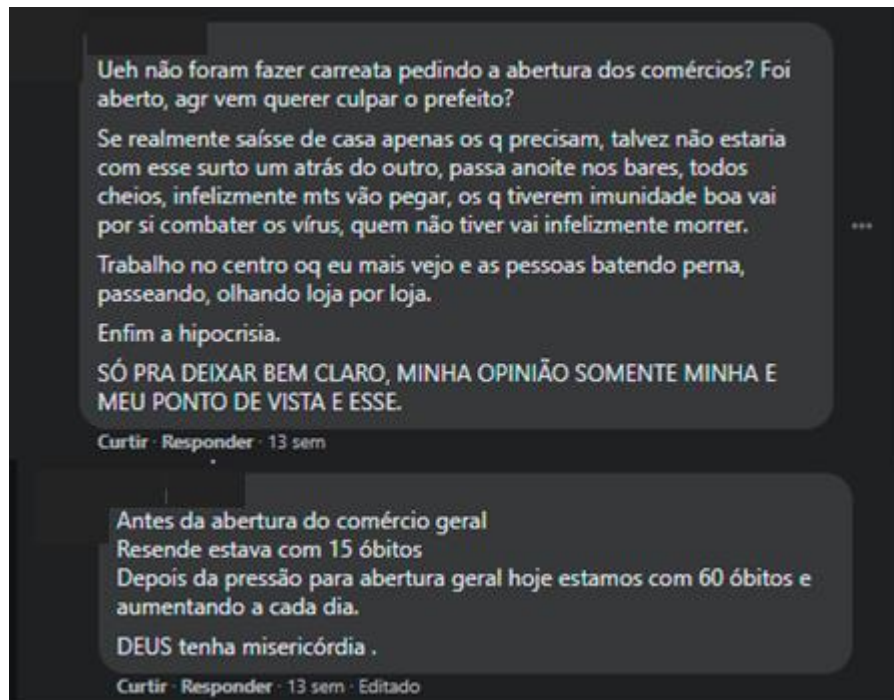


São muitos os discursos sobre as ações da prefeitura. Considerando todo o percurso regulatório, elegemos uma publicação para concentrar a análise, pois seus comentários incorporam essa variedade de opiniões e expressam um conflito narrativo visto ao longo de todas as publicações analisadas. A publicação é a do Boletim COVID-19 de 13 de agosto, que possui 78 comentários, e é o último boletim oficial postado na página antes da desativação desta em razão da campanha eleitoral.

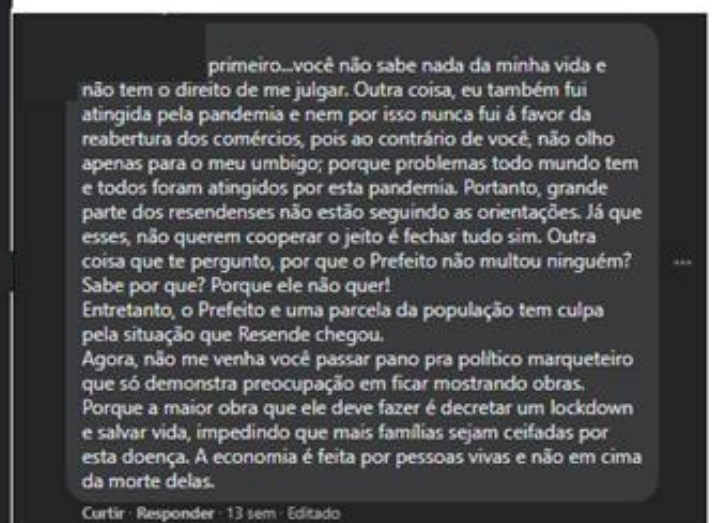
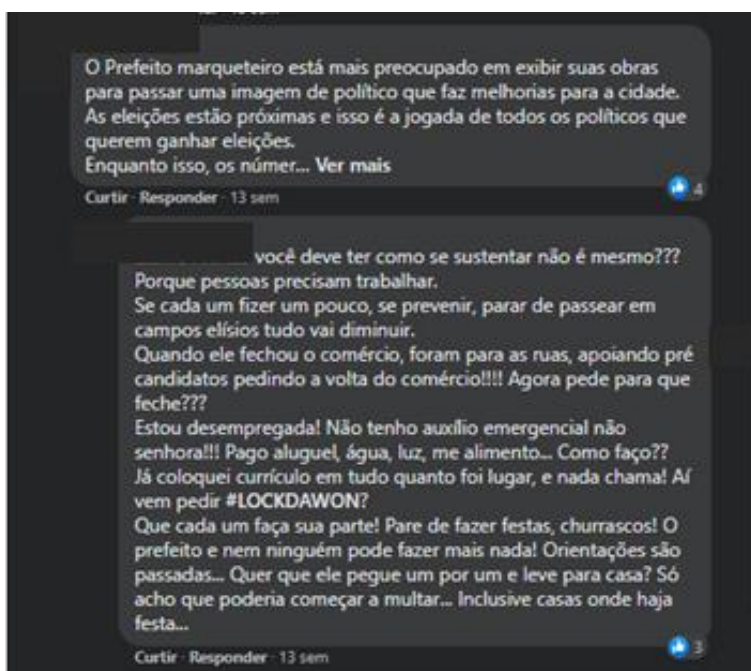
A maioria dos comentários nessa publicação é crítica ou à população ou ao prefeito, e muitos deles buscam responder a esse conflito sobre a responsabilidade da crise.



Algumas pessoas reagem a estes comentários lembrando as carreatas feitas no início da pandemia que exigiam a volta do comércio, como vemos na imagem abaixo.



Outro debate frequente na publicação de outros boletins, também encontrado neste, é o que critica os defensores de medidas mais rígidas a partir da ideia de que estas pessoas não precisam se sustentar através das atividades que seriam paralisadas. Um exemplo é a discussão abaixo:



O que fica evidente é que a população sente os efeitos da pandemia e interage com o crescimento do número de óbitos e de casos, se valendo destes dados para

monitorar a evolução da crise na cidade e avaliar os riscos que corre no dia a dia, bem como para produzir suas opiniões sobre o que é feito pelo poder público. Muitos comentários pedem que o boletim oficial apresente mais métricas sobre a pandemia, inclusive o número de leitos, tão importante na flexibilização, mas omitido da divulgação regular de dados através do boletim.

Além disso, uma parte considerável credita ao poder público diferentes responsabilidades, uma parte considerando que sua ação de manter a economia aberta é o que deve ser feito pois protege empregos, e outra que considera as medidas insuficientes pois não protegem a população. Destaca-se que a primeira parte não vislumbra alternativas de desmercantilização da sociedade no período da pandemia, não assumindo a possibilidade de o Estado assumir os riscos pelo baixo desempenho econômico, remunerando funcionários e garantindo a renda de quem precisa. A falta deste horizonte não é responsabilidade nem do eleitor nem necessariamente apenas da gestão, sendo fruto direto no que debatemos sobre a urgência imediata do ajuste fiscal.

Contudo, a falta de respostas permite que o debate se dê entre a própria população, mas não entre ela e o poder público, o desresponsabilizando de responder por suas escolhas neste canal de comunicação.

Além das publicações dos boletins, a página da prefeitura faz postagens que recomendam medidas de segurança de diversas maneiras. Isto representa uma parte do que as “considerações” dos decretos elencavam como “a intensa campanha institucional por parte do Município de Resende para divulgação dos cuidados necessários e dos protocolos de saúde para evitar o contágio e a propagação do Coronavírus”. As publicações são de vários tipos, e buscam reforçar o uso de máscara, a higienização das mãos e o distanciamento social. Nestas publicações, verifica-se um uso “pedagógico” das mídias, ao ensinar sobre procedimentos de higienização de objetos pessoais, como os celulares, e orientar sobre o comportamento da população ao visitar serviços essenciais. Publicações como as que vemos abaixo ajudam a discernir entre o que signifique uma “escolha” pessoal por proteger a população e a si mesmo, cumprindo importante função no combate à pandemia:



No entanto, se analisadas à luz do processo regulatório, elas reforçam o que é o discurso da gestão: cabe à população fazer a sua parte em relação às medidas de segurança, mantendo, no entanto o comércio aberto para evitar que os lojistas quebrem, o que significa que se pressupõe algum nível de circulação para que esse lucro se sustente. Assim estas ações buscam diminuir a demanda a partir da conscientização da população, e não necessariamente pela adoção de mecanismos fiscalizatórios mais rígidos e nem pelo enrijecimento das medidas, que poderiam ser adotados uma vez verificada esta falta de adesão às medidas de circulação básicas. O que age de forma invisível aí é o interesse econômico. As publicações, portanto, contribuem para a noção de que a prefeitura está fazendo o que lhe cabe fazer, e o descontrole da pandemia observado na cidade é responsabilidade da população.

4.3 TÉCNICA COMO CONTRASTE E TRANSPARÊNCIA

O uso do marketing político digital é muitas vezes associado à “modernidade” de candidaturas e perfis políticos. Uma das diretrizes do marketing digital é o contraste. Em “La estrategia es el contraste”, Ricardo Amado Castillo (2019) debate a importância de se distinguir do adversário. O principal elemento a que um candidato deve “se contrastar” seria o da “velha política”. Assim, o autor argumenta que as estratégias de marketing político digital devem endereçar o “cansaço” da população com a política, produzindo então algo que seja “novo” e diferente em relação a esse cenário. Foi com esta estratégia que Diogo se elegeu em 2016, ainda que faça parte de uma das grandes famílias proprietárias da cidade, herdando capital político diretamente deste fato. Como já falamos, foi também a partir desta retórica que ele

construiu o seu argumento na eleição de 2020, utilizando a noção de um “novo que deu certo”.

Neste sentido, a ideia de que um bom prefeito “não é político, é gestor” ganha relevância. Métricas portanto são formas de performar a qualidade técnica da gestão, demonstrando a partir de dados - um elemento que, popularmente, não mente – que o que lhe interessa é a eficiência. O discurso da política como técnica serve para negar a primeira. Assim, “escolhas técnicas” não são contestáveis.

É neste enquadramento que o prefeito utiliza as mídias sociais, buscando ativamente provar sua competência, sem se engajar em atividades contestatórias e conflituosas que questionem a natureza de sua atuação, seus objetivos e princípios.

O quadro acima apresentado levanta questões sobre o significado das redes sociais enquanto “mecanismo de transparência”. A ideia trazida na palavra “transparência” alude à uma “verdade” embutida naquilo que se divulga através destes mecanismos, como se a representação de um “dado” não fosse simbólica. A estatística é, em diversos sentidos, um recurso que põe em prática uma “vontade de verdade” (FOUCAULT, 1996), reivindicando uma relação não mediada com o real.

O que os prefeitos fazem nas mídias sociais é comunicação, no sentido de ser uma atividade eminentemente simbólica, retórica e estética. Aqui, cabe falar muito mais em “opacidade”, considerando a linguagem como algo simbólico, mediadora e produtora da realidade social, do que em transparência.

5. CONCLUSÃO

O percurso realizado por este trabalho busca destacar duas observações: a simplificação estatística, dotada de imenso potencial simplificador, é um instrumento que, maximizado enquanto método e objetivo de gestão, desconstrói funções do Estado que não são mensuráveis por este tipo de avaliação. Ainda que útil, uma tendência originada na modernidade e transmutada no contemporâneo de tornar a estatística um verdadeiro modelo de “controle total” de todos os aspectos da vida – além de um modelo de negócios em si – prova-se no combate à pandemia uma forma de afastar do olhar dos eleitores e da responsabilidade do poder público os seus efeitos mortais. Este processo limita os horizontes de expectativa que a população tem em relação às capacidades do Estado diante de uma crise que exige medidas interventoras. O Governo Federal serve como exemplo evidente deste processo, através do caso do “Placar da Vida” (LEMOS, 2020), que dá ênfase ao número de

curados de COVID-19. O “Placar” foi ar logo após o governo promover o que se chamou de “Apagão de Dados”, e nele são omitidos os casos acumulados e os óbitos. Buscar evidências deste tipo em governos não-autoritários, contudo, é uma forma de evidenciar como este processo está inscrito também em práticas e tendências administrativas.

Pois bem, se a primeira observação destacada se resume em “Sem controlar o número de óbitos, o prefeito pôde performar uma atuação suficiente e empenhada a partir das estatísticas sobre o sistema de saúde”, a segunda observação que destacamos é que isto é feito “a partir” de, mas não exclusivamente com estatísticas. É preciso humanizar a gestão “técnica” do sistema de saúde, é preciso inserir o gestor no centro do evento, é preciso aproximar o prefeito da população que lhe elege. É preciso que este processo todo seja “narrado” nos termos colocados pelas grandes plataformas das redes sociais, segundo seus critérios “algorítmicos” que exigem uma “presença” constante, tornando a cidadania um processo cada vez mais de “entretenimento” e de espetáculo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília: CONSAD, 2006.

ALBUQUERQUE, Afonso et al. O discurso das fake news e sua implicação comunicacional na política e na ciência. RECIIS: Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde, 2020 jan.-mar.14(1):184-98.

ASSUMPÇÃO, Luiz Felipe Monsore de. Redemocratização e transformação da Inspeção do Trabalho no Brasil: alguns aportes sobre eficiência e fragilidades. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 3, n. 1, jan./abr. 2016.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995.

CARNUT, Leonardo; NARVAI, Paulo Capel. Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. *Saúde e Sociedade*, v. 25, p. 290-305, 2016.

CASTILLO, Ricardo Amado. La estrategia es el contraste. In: BPOLITCS, *La Revista de Beer&Politics*, nº03. 2019.

CESARINO, Letícia. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. *Internet & Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 91-120, 2020.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Sage, 1997.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *Gerencialismo*. *Educação & Realidade*, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012.

CROSBY, Alfred W. *The measure of reality: Quantification in Western Europe, 1250-1600*. Cambridge University Press, 1998.

DELEUZE, G. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: *Conversações*. São Paulo: Editora 34, 1992.

ENDERS, Jürgen; WESTERHEIJDEN, Don F. The Dutch way of new public management: A critical perspective on quality assurance in higher education. *Policy and Society*, v. 33, n. 3, p. 189-198, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. *Ordem do discurso (A)*. Edições Loyola, 1996.

KAPLAN, S R. NORTON P. D. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p.344.

LE MOS, Vinícius. 'Placar da vida' do governo estimula negacionismo por omitir realidade trágica da covid-19, dizem cientistas. BBC (Online) Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-52765075>. Acesso em 10/10/2020.

LOTTA, Gabriela et al. Community health workers reveal COVID-19 disaster in Brazil. *The Lancet*, v. 396, n. 10248, p. 365-366, 2020.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. *Saúde e Sociedade*, v. 15, p. 72-87, 2006.

PAPACHARISSI, Zizi. *Affective publics: Sentiment, technology, and politics*. Oxford University Press, 2015.

POLLITT, Christopher et al. Public management reform: A comparative analysis. Oxford University Press, USA, 2004.

ROSANVALLON, Pierre; GOLDHAMMER, Arthur. Counter-democracy: Politics in an age of distrust. Cambridge University Press, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SODRÉ, Muniz. As estratégias sensíveis: afeto, mídia e política. Mauad Editora Ltda, 2006.

SOLANO, Esther. Quem é o inimigo? Retóricas de inimizade nas redes sociais no período 2014-2017. In: PINHEIRO-MACHADO, Rosana e FREIXO, Adriano (org.). Bolsonarismo, nova direita e desdemocratização. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019, p. 83-98.

SCOTT, J. Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed. Yale University Press, 1999.

URBINATI, Nadia. Da democracia dos partidos ao plebiscito da audience. Lua Nova, n. 89, p. 85-105, 2013.

ZUBOFF, Shoshana. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power: Barack Obama's Books of 2019. Profile Books, 2019.