
Gestão de crise e gestão pública: reflexões no cenário da Covid-19 no Brasil ¹

Ana Karin Nunes²

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

Resumo

No Brasil, os estudos acadêmicos sobre gestão de crises são bastante centrados em crises organizacionais. De forma geral, a crise é entendida como um episódio que desestabiliza a relação organização-públicos. Contudo, a crise provocada pela pandemia da Covid-19 traz o alerta para a necessidade de se construírem novos conhecimentos sobre gestão de crise, especialmente no contexto da gestão pública, do comportamento de lideranças governamentais frente a situações de colapso social. Logo, este artigo apresenta alguns pressupostos reóricos úteis à discussão da gestão de crise no contexto da gestão pública, bem como uma breve análise sobre o comportamento de lideranças de governo federal brasileiro no primeiro mês de enfrentamento da crise da Covid-19 no Brasil.

Palavras-chave: Gestão de crises; relações públicas; gestão pública; líderes de governo.

1 Introdução

A ideia de que vivemos numa sociedade de riscos, tal como defendido por Beck (2011), é cada vez mais percebida e sentida no cotidiano. Consequentemente, se as pessoas assumem o preço dessa sociedade de riscos, também devem estar preparadas para o enfrentamento de crises. Riscos são situações de perigo iminente, os quais rapidamente podem se desdobrar em crises de grandes proporções, desestabilização social e perda de controle, tal como a pandemia da Covid-19.

Anualmente, o Fórum Econômico Mundial publica um relatório com a análise e discussão sobre probabilidade e impacto de ocorrência de riscos que podem interferir na dinâmica econômica e social de todas as nações do planeta. Trata-se de um trabalho que envolve a coleta de dados entre países membros do Fórum, análises quanti e qualitativas, e a participação de universidades e grandes lideranças mundiais. Em janeiro de 2020, em sua 15ª edição (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020), o Relatório chamou a atenção para os riscos decorrentes de conflitos de natureza política em diversos países, da estagnação econômica e, especialmente, dos efeitos do aquecimento global. Riscos

¹ Trabalho apresentado no GP Relações Públicas e Comunicação Organizacional, XX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Professora e pesquisadora da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação (Fabico), e-mail: ana.karin@ufrgs.br

originários de doenças infecciosas, apesar de apontados como de grande impacto, não foram colocados como os de maior probabilidade de ocorrência em 2020. Contudo, havia um alerta para o fato de que os sistemas de saúde, no mundo, estão sob pressão. A luta contra pandemias, segundo o documento, está sendo prejudicada na medida em que há uma grande hesitação na produção de vacinas e resistência crescente a novos medicamentos. Dois meses depois da publicação do Relatório, o coronavírus estava presente em todos os países, de forma indistinta. Já não era mais um risco, já tinha evoluído para uma crise sem precedentes históricos.

A gripe espanhola de 1918, a varíola em 1520, o ebola em 2014, são apenas alguns exemplos de epidemias que desestabilizaram a vida em sociedade ao longo dos últimos 100 anos. O que nesse espaço de tempo foi a maneira como os seres humanos se relacionam e se organizam. O crescimento populacional, a forma de ocupação dos territórios e a maior eficácia dos sistemas de transporte são apenas alguns dos fatores que fazem com que as epidemias se alastrem rapidamente e seus impactos sejam sentidos de forma catastrófica nos tempos de hoje. Dificilmente haverá um lugar na história sem a ameaça real de vírus tão ou mais letais quanto o SARS-CoV-2. Portanto, cabe à humanidade reconhecer este e tantos outros riscos e criar mecanismos e práticas efetivos para lidar com as crises deles decorrentes.

No contexto do novo coronavírus, Harari (2020) alerta para alguns aspectos tais como a tendência das nações a protegerem suas fronteiras do vírus, quando, na verdade, deveria haver uma união global que distinguísse apenas as fronteiras entre os seres humanos e o vírus. A proteção real, argumenta o historiador israelense, deveria vir de uma solidariedade global e do compartilhamento de informações científicas confiáveis. Tarefas complexas frente a um mundo sem líderes.

Hoje, a humanidade enfrenta uma crise aguda não apenas por causa do coronavírus, mas também pela falta de confiança entre os seres humanos. Para derrotar uma epidemia, as pessoas precisam confiar nos especialistas, os cidadãos precisam confiar nos poderes públicos e os países precisam confiar uns nos outros. Nos últimos anos, políticos irresponsáveis solaparam deliberadamente a confiança na ciência, nas instituições e na cooperação internacional. Como resultado, enfrentaram a crise atual sem líderes que possam inspirar, organizar e financiar uma resposta global coordenada. (HARARI, 2020, p.104)

No caso do Brasil, especificamente, a crise do coronavírus tem deixado ainda mais à mostra esse esvaziamento do papel de lideranças públicas. São tantos exemplos de atitudes que não condizem com as responsabilidades assumidas por representantes dos

poderes executivo, legislativo e judiciário, que qualquer tentativa de criar uma linha do tempo da gestão da crise da Covid-19, integrando esfera nacional, estadual e municipal, seria inócua. Como nação, o Brasil demonstrou não estar preparado para agir politicamente frente à esta crise sanitária, sob vários aspectos.

Diante desse cenário, é importante que profissionais da área de comunicação e de relações públicas reflitam sobre os impactos da falta de liderança pública em cenários de crise de grande proporção social e econômica. Isto porque crises como a da pandemia da Covid-19 afetam de forma significativa e indistinta organizações privadas, públicas e de terceiro setor. Esses efeitos passam tanto pelas questões de sustentabilidade dessas estruturas quanto por questões de posicionamento, relacionamento e comunicação em um cenário altamente instável e imprevisível.

O objetivo deste artigo é apresentar alguns pressupostos teóricos que podem ser úteis ao desenvolvimento de novos conhecimentos sobre gestão de crises no contexto da gestão pública, especialmente quando se trata do comportamento de líderes políticos. A gestão de crises, por sua vez, é abordada na perspectiva de relações públicas, atividade profissional que tem como propósito a gestão da função organizacional política (SIMÕES, 1995). No sentido de contribuir com a discussão teórica, o artigo traz, ainda, uma breve análise sobre o comportamento de lideranças de governo federal brasileiro no primeiro mês de enfrentamento da crise da Covid-19 no Brasil, com base na proposta de Boin, Kuipers e Overdijk (2013), a qual propõe um conjunto de atitudes a serem adotadas por líderes públicos na gestão de crises.

2 Gestão de crises e gestão pública

De forma geral, as pesquisas sobre gestão de crise no Brasil estão predominantemente centradas em crises organizacionais. Nesse universo, crise diz respeito à instabilidade e perda de controle da relação entre uma organização e um determinado público. Nos sistemas capitalistas, está associada à perda significativa de poder econômico e/ou de audiência, cujos impactos atingem diretamente a reputação de uma organização. Desde crises pontuais entre consumidores e uma marca, por exemplo, até crises de grande repercussão no cenário nacional, tais como o rompimento das barragens de rejeito de minérios nas cidades do Estado de Minas Gerais/BR, Mariana e Brumadinho, tem-se cenários típicos de crises organizacionais.

A pandemia da Covid-19 talvez tenha sido a primeira grande crise pública experienciada pela população brasileira na sua história. Ao contrário de outros países que enfrentam situações de colapso social por conta de desastres naturais, guerras e epidemias, o Brasil, como nação, não está muito acostumado a lidar com crises de grande magnitude. Isso pode ser uma das explicações para o desinteresse da academia em pesquisas sobre gestão de crises públicas, especialmente na perspectiva de produzir conhecimentos sobre como a gestão pública, o primeiro setor, deve se preparar para lidar com situações de grande instabilidade e incerteza. Conseqüentemente, faltam referências e pressupostos que norteiem, ainda que minimamente, a conduta de líderes de governo durante as crises.

Sentimentos como medo e insegurança são cada vez mais intensos na sociedade contemporânea. Vive-se em um mundo turbulento que, aos poucos, vai sentido os efeitos da ocupação não planejada dos espaços, da exploração desenfreada dos recursos naturais, do aquecimento global. Ameaças e crises são situações inevitáveis nesse contexto e, embora sempre tenham estado presentes na vida em sociedade, tendem a se intensificar ainda mais. A gestão de crises, portanto, tende a se tornar uma tarefa recorrente entre gestores e líderes públicos.

*Dealing with crises is a core responsibility of governments and public sector executives. Thus, crisis management and societal security is essential for political leaders as well as for public administration. Crises regularly strike at the core of democratic governance. They are increasingly transboundary, crossing organizational borders, administrative levels, policy areas, sectors and countries, thus activating experts, administrators and politicians. Crises are typically unpredictable, difficult to handle, demand rapid response, and often spark public criticism and debate.*³ (LAEGREID e RYKJJA, 2019, p.01)

A gestão de crises no âmbito da gestão pública deve ser entendida como o conjunto de ações que visam minimizar os impactos da crise e oferecer respostas seguras e confiáveis aos cidadãos. Crises de grande impacto público, por sua vez, são aquelas que podem provocar o colapso de sistemas complexos, desestabilizar a vida em sociedade e gerar perdas irreversíveis em relação a pessoas e estruturas. Diferente das crises

³ Tradução nossa: Lidar com crises é uma responsabilidade central de governos e executivos do setor público. Assim, gestão de crises e segurança social é essencial para os líderes políticos, bem como para a administração pública. As crises atingem regularmente o cerne da governança democrática. Elas são cada vez mais transfronteiriças, cruzando fronteiras organizacionais, níveis administrativos, áreas de política, setores e países, ativando especialistas, administradores e políticos. Crises são normalmente imprevisíveis, difíceis de lidar, exigem uma resposta rápida e com frequência despertam no público crítica e debate.

organizacionais, as crises públicas tem impactos coletivos muito fortes, os quais podem perdurar por muitas gerações, legitimar novos comportamentos e formas de convivência.

Embora as crises organizacionais e as crises públicas se diferenciem muito, especialmente em relação a impactos, há pelo menos uma característica comum quando o assunto é gestão: a necessidade de planejamento. Se preparar para cenários de conflito, planejar o que deve ser feito, desenvolver competências e habilidades necessárias a gestores de crise se aplica a todos os cenários, sejam eles organizacionais ou públicos.

O primeiro setor, no Brasil, via de regra, não está muito habituado à cultura do planejamento estratégico, da visão de longo prazo. Essa é apenas uma das primeiras dificuldades que um gestor público enfrenta quando se depara com uma crise. Normalmente, não há documentação ou equipe de suporte que forneça diretrizes sobre o que desse ser feito, quais atitudes devem ser tomadas. A burocracia não foi pensada para lidar com problemas complexos e que exigem decisões rápidas. Além disso, nem sempre os líderes públicos foram eleitos e/ou designados pela sua capacidade de governança, coordenação e relacionamento.

Do ponto de vista de comunicação de crise, também se notam diferenças significativas entre o que se espera no âmbito de uma organização de segundo setor, por exemplo, e no governo. A comunicação em cenários de crises de grande impacto na vida dos cidadãos precisa ser assertiva, responsável e empática. As pessoas precisam se sentir seguras em relação às informações que recebem, esperançosas de que algo está sendo feito para se reestabelecer uma ordem mínima. Uma comunicação com foco em riscos e proteção, na qual aquilo que é dito é tão importante quanto quem diz é ainda mais necessária na gestão de crises públicas. Enquanto numa organização a comunicação de crise deve proteger a reputação, a imagem da marca, no contexto social a comunicação deve auxiliar na proteção à vida das pessoas afetadas direta ou indiretamente pelos efeitos da crise.

Os gestores públicos, aqueles a quem se outorga o papel de “donos da crise” precisam se cercar de equipes hábeis na gestão da crise. Profissionais especialistas na natureza da crise, na gestão de pessoas, processos e recursos. Aos profissionais de comunicação cabe estruturar o processo sobre o que deve ser comunicado, como deve ser comunicado e por quem; criar e manter canais que possibilitem um fluxo de informações constante com todos os envolvidos na crise, especialmente com a mídia; capacitar os gestores públicos nas técnicas de media training. Mas, fundamentalmente, gerir

comunicação de crise significa conhecer o cenário, respeitar informações técnicas, ouvir muito e selecionar o que dizer, de forma objetiva, didática e precisa. Requer habilidades que vão além do domínio de técnicas informacionais, que passam por manter o equilíbrio emocional, respeitar a natureza e a singularidade da condição humana.

A comunicação durante crises públicas, em geral, é muito esperada e desperta a atenção da sociedade. Por isso, a forma como gestores públicas se colocam nos primeiros dias da instalação da crise pode ser determinante para o processo como um todo. A seguir, abordam-se alguns aspectos que podem facilitar a avaliação da conduta de líderes públicos durante a gestão de crises.

3 Como avaliar líderes públicos na gestão de crises

Os pesquisadores holandeses Boin, Kuipers e Overdijk (2013) alertam que em situações de crise o julgamento sobre o comportamento de líderes, especialmente governantes, em geral, tende ser apressado e imparcial. Nem sempre aqueles comportamentos e atitudes que realmente condizem com uma postura estratégica e coerente frente à crise são levados em consideração pela sociedade em geral e, especialmente, pela mídia.

*Media appoint winners and declare losers. Political inquiries tend to be preoccupied with the unearthing of failures, especially those that might explain why the crisis was not prevented in the first place. When a final verdict emerges, it tends to come in the form of a “winning narrative” that features heroes and culprits.*⁴ (BOIN, KUIPERS e OVERDIJK, 2013, p.79)

Nessa perspectiva, os autores citam o episódio de 11 de setembro nos Estados Unidos, no qual o prefeito da cidade de Nova York, Rudy Giuliani, e o Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, emergiram, aparentemente, como grandes líderes frente à crise. No entanto, essa imagem não representou o real desempenho desses governantes na gestão da crise, o que levou Boin, Kuipers e Overdijk (2013) a proporem uma estrutura preliminar para que se avalie o desempenho de líderes de governo na gestão de crises.

⁴ Tradução nossa: A mídia indica vencedores e declara perdedores. As investigações políticas tendem a se preocupar com a descoberta de falhas, especialmente aquelas que podem explicar por que a crise não foi evitada em primeiro lugar. Quando um veredicto final emerge, tende a vir na forma de uma “narrativa vencedora” que apresenta heróis e culpados.

Inicialmente, é importante que se compreenda o que se entende por gestão de crise: “*the sum of activities aimed at minimizing the impact of a crisis. Impact is measured in terms of damage to people, critical infrastructure, and public institutions. Effective crisis management saves lives, protects infrastructure, and restores trust in public institutions*”⁵ (BOIN, KUIPERS e OVERDIJK, 2013, p.80).

Importa esclarecer que a gestão de crises na esfera da gestão pública depende de inúmeros fatores, os quais vão além do comportamento dos líderes. A natureza da crise, suas características e seus impactos e desdobramentos são determinantes nesse aspecto. O relacionamento entre os públicos envolvidos na crise, suas atitudes e disputas interferem diretamente nos rumos da situação frente à opinião pública. Ou seja, os líderes podem ajudar no agravamento ou minimização de uma crise, mas não são os únicos responsáveis pelos episódios decorrentes desse cenário.

O que se espera de uma liderança em situação de crise é que os líderes façam tudo o que estiver ao seu alcance para encontrar as melhores alternativas de resposta frente a cenários complexos e conflituosos. Ou seja, que assumam sua posição como gestores, donos da crise, corram riscos calculados e deem respostas rápidas.

A eficácia da gestão de crises pode ser avaliada, de acordo com Boin, Kuipers e Overdijk (2013) a partir das seguintes dimensões comportamentais: i) fazer as coisas acontecerem: organizar, coordenar e implementar ações que visem à minimização dos impactos da crise; ii) fazer o trabalho: buscar a cooperação entre as pessoas e dar espaço a soluções alternativas quando rotinas e recursos já conhecidos não funcionarem; e iii) preencher uma necessidade simbólica de direção e orientação. Essas dimensões estão ligadas a comportamentos e atitudes esperados dos líderes em situações de crise. Contudo, os pesquisadores apresentam, ainda, aquilo que se traduz em tarefas executivas esperadas numa situação de crise. Ou seja, um conjunto de ações que devem ser levadas a efeito pelo grupo gestor de crise, em particular pelos líderes públicos. São elas:

1. Reconhecimento precoce: identificar, reconhecer e dar atenção a problemas emergentes. Aprender com crises anteriores, numa perspectiva de cultura de aprendizado e cuidado.

⁵ Tradução nossa: a soma de atividades destinadas a minimizar o impacto de uma crise. O impacto é medido em termos de danos às pessoas, infraestrutura crítica e instituições públicas. O gerenciamento eficaz de crises salva vidas, protege a infraestrutura e restaura a confiança nas instituições públicas.

2. Criar sentido: buscar a compreensão coletiva sobre a natureza, as características, as consequências e a evolução da crise. Para tanto, o gestor público deve se cercar de pessoas e informações que consigam esclarecer a dimensão da crise, já que isso interfere tanto na tomada de decisões quanto na comunicação desta.
3. Tomar decisões críticas: líderes em posição estratégico devem tomar decisões complexas. Portanto, não cabe a eles se ocupar de questões operacionais, as quais demandam muito tempo, são urgentes e requerem pessoal especializado. Da gestão estratégica se espera decisões estratégicas e cruciais.
4. Orquestrar uma coordenação vertical e horizontal de crise: nesse aspecto, o desafio do líder público está em coordenar esforços de múltiplos agentes, pessoas e organizações, os quais, talvez, nunca tenham trabalhado juntos ou cooperado entre si. Compete ao gestor, neste caso, pedir, mais do que dar ordens; delegar e descentralizar, mais do que restringir e centralizar. Pessoas e organizações devem ser estimuladas a manter um relacionamento cooperativo.
5. Acoplar e desacoplar sistemas: gestores de crise precisam estar preparados para avaliar quais sistemas críticos (exemplo: sistema de saúde, sistema econômico, sistema de segurança, entre outros) devem ser desligados e quais devem ser colocados em suporte de vida. Ou seja, que sistemas precisam ser priorizados numa crise e quais devem ser temporariamente desconectados.
6. Criação de significado: quando uma sociedade é atingida por uma crise, as pessoas buscam ouvir de seus líderes como eles interpretam a realidade e o que planejam fazer para retomar o estado de normalidade. As pessoas buscam esperança e confiança numa situação de crise. Nesse sentido, a construção de um significado para a crise é esperado das instituições públicas. Aqui deve-se avaliar se os líderes ofereceram uma interpretação clara para a crise e se explicaram às pessoas o que precisaria ser feito para superar a situação.
7. Comunicação: ao mesmo tempo em que a comunicação é determinante em situações de crise, na relação entre instituições públicas e cidadãos, pode também ser uma grande fonte de problemas. Os profissionais da área precisam compreender que a comunicação em situações de crise tem características diferentes de comunicações institucionais ou mesmo visando o marketing político, por exemplo. Comunicação em situações de crise deve explicar a crise, seus efeitos e o que está sendo feito para diminuir seus impactos. Líderes que sabem

usar a comunicação a seu favor são aqueles que tem uma postura amplamente comunicativa, aberta e cooperativa, que checam a veracidade dos fatos e não produzem desinformação.

8. Prestar contas: os gestores de uma crise tem a obrigação de informar as pessoas sobre o que está sendo feito, prestar contas à sociedade a respeito de suas ações. Devem explicitar ações que funcionaram e ações que não funcionaram, mesmo que essa possa parecer uma tarefa difícil e que conduza a muitos julgamentos apressados. O que se espera é que os líderes tenham uma abordagem transparente e construtiva quanto às suas ações, em todas as etapas da crise.
9. Aprendizagem: durante uma crise muitas atitudes novas são experimentadas na resolução dos problemas. Aprender com o que deu certo e com o que deu errado, antes e depois da crise, é um passo importante para que gestores constituam conhecimento e se adaptem a cenários complexos. Essa aprendizagem também requer uma cultura de investigação, testagem e construção de novas hipóteses. Aqui é importante que se avalie se o líder deu espaço para reflexão sobre as decisões tomadas, se tolerou feedbacks positivos e negativos e, fundamentalmente, se garantiu o registro e documentação de procedimentos que visem ao aprendizado contínuo.
10. Aumentar a resiliência: uma organização mais bem preparada para lidar com crises, em geral, é aquela que consegue absorver melhor os problemas e agir rapidamente para resolvê-los. Ou seja, aquela que absorve e reage bem aos efeitos negativos de uma crise. Nesse contexto, organizações que trabalham na perspectiva de testar suas vulnerabilidades e reconhecer os riscos de sua atuação, tendem a ser mais resilientes. Resiliência, nessa abordagem, está ligada a identificar se os líderes se envolveram nos preparativos para o enfrentamento da crise.

A partir do conjunto de dimensões comportamentais e tarefas a serem adotadas por gestores públicos em situações de crise de grandes proporções sociais, é possível avaliar como a gestão do primeiro setor lida com cenários incertos e turbulentos. Contudo, este não é um modelo determinista. Trata-se de uma tentativa de se construir novos conhecimentos sobre o assunto. Sendo assim, em sentido colaborativo, a seguir, apresenta-se um exercício de análise preliminar da gestão da Covid-19 pelos gestores do governo federal do Brasil no ano de 2020.

4 Comportamentos e tarefas executadas na gestão da crise da Covid-19 no Brasil

A crise da Covid-19 no Brasil instalou-se de forma irreversível no mês de março de 2020. Até então, embora o novo coronavírus já estivesse em circulação no país, ainda se acreditava que seus efeitos em termos de número de mortos e contaminados seriam similares ao do vírus H1N1, no ano de 2009. Instalada a crise, a sua gestão era naturalmente atribuída ao Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, com o apoio do primeiro escalão de sua equipe, os ministros de Estado. A exemplo de todas as demais nações do mundo, cabia à figura do líder da nação responder à população o que estava sendo feito para o enfrentamento da crise.

A título da breve análise aqui apresentada, como líder da crise da Covid-19 no Brasil considera-se o Presidente da República. Quanto ao período comportado na análise, foram consideradas algumas das manifestações oficiais do Presidente da República à imprensa (pronunciamentos e entrevistas) no primeiro mês de instalação da crise, ou seja, de 26 de fevereiro de 2020, quando foi confirmado o primeiro caso no país, até o dia 26 de março, quando 60 pessoas já haviam morrido e mais de 2.500 pessoas já tinham sido infectadas⁶.

De acordo com Boin, Kuipers e Overdijk (2013) as dimensões comportamentais requeridas de líderes públicos em gestão de crise são fazer as coisas acontecerem, fazer o trabalho e preencher uma necessidade simbólica de direção e orientação. No dia 10 de março, o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, afirmou “temos uma crise, uma pequena crise. No meu entender, muito mais fantasia a questão do coronavírus, que não é isso tudo que a grande mídia propala ou propaga pelo mundo todo” (PORTAL G1, 2020). Tratava-se de um cenário típico de negação da crise e minimização dos seus impactos. No dia 16 de março de 2020, através do Decreto N° 10.277, o Governo Federal instituiu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos impactos da Covid-19 (CCOP), sob coordenação do então Ministro Chefe da Casa Civil, Walter Souza Braga Netto. Entre outras funções, o Comitê deveria organizar e integrar ações de enfrentamento ao vírus em todo o território nacional. Contudo, não ficou claro com quem estaria a liderança da crise e quem assumiria a necessidade simbólica de direção e orientação esperada pela população brasileira. Por alguns momentos, o então Ministro da Saúde,

⁶ Fonte: Ministério da Saúde. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em: 10 out. 2020.

Luiz Henrique Mandetta, transitou entre o papel de líder da crise e o papel de porta-voz, ainda que nenhuma dessas funções tenham sido delegadas a ele. No dia 21 de março de 2020, o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, afirmou “reconheço a seriedade do momento e o temor de muitos brasileiros ante a ameaça do coronavírus. O governo segue trabalhando intensamente e tomará todas as medidas possíveis para conter a transmissão da Covid-19” (PORTAL G1, 2020). Naquele momento a incerteza sobre os rumos econômicos do país só aumentavam, famílias começavam a ter sua renda diminuída e havia um grande sentimento de tensão sobre a capacidade de resposta do sistema de saúde brasileiro frente à pandemia.

Boin, Kuipers e Overdijk (2013) sugerem dez tarefas a serem levadas a efeito pelos líderes durante a gestão de crise. No contexto do primeiro mês de instalação da crise do coronavírus no Brasil, julgou-se viável analisar aqui oito delas. As tarefas relativas à aprendizagem e aumento da resiliência requerem a análise de um espaço de tempo maior do que o proposto neste artigo – primeiro mês da crise. Portanto, não foram contempladas.

Quanto ao reconhecimento precoce da crise, não foram verificados comportamentos de atenção primordial ao problema e antecipação de ações anteriores ao mês de fevereiro de 2020, no Brasil. Essa perspectiva de cultura de aprendizado não foi adotada pela maioria das nações mundiais. De forma geral, parece que grande parte dos líderes mundiais subestimou a ameaça. Isso acabou afetando a segunda tarefa esperada de um gestor de crises, a criação de sentido. Buscar a compreensão coletiva sobre a natureza, as características, as consequências e a evolução da crise não foi uma prática observada no Brasil. A busca por pessoas e informações que conseguissem esclarecer a dimensão da crise foi guiada, muitas vezes, mais pelos critérios de caráter ideológico do que de caráter técnico-científico.

Tomar decisões críticas na crise requer que líderes assumam um papel estratégico e se ocupem das decisões urgentes. No Brasil, as decisões e manifestações oficiais sobre a crise, no primeiro mês de sua instalação, ficaram pulverizadas entre ministros de Estado. A orquestração de uma coordenação vertical e horizontal da crise, num primeiro momento, parecia ser uma responsabilidade do Ministro Chefe da Casa Civil, através do CCPO. Mas, quem vinha a público falar sobre as primeiras ações, com foco na estrutura de saúde pública, era o então Ministro da Saúde. Essa gestão fragmentada na esfera federal foi sentida pelos estados e municípios da federação. Aqueles que tentavam assumir algum protagonismo eram rapidamente criticados, em mais uma tentativa de

minimização dos impactos da crise. No dia 24 de março de 2020, o Presidente Jair Messias Bolsonaro disse: “algumas poucas autoridades estaduais e municipais devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transportes, o fechamento de comércio e o confinamento em massa” (PORTAL G1, 2020). O resultado é uma crise cuja gestão central nunca foi assumida pela figura de um líder. Aparentemente, a crise da Covid-19 no Brasil não tinha “dono”.

Avaliar sistemas críticos que precisam ser acoplados e desacoplados em uma situação de crise também é tarefa esperada de um líder. No Brasil, o sistema econômico foi o primeiro a ser desacoplado. Por sua vez, o sistema de saúde foi colocado em alerta máximo. O embate ideológico em torno da dicotomia entre proteção à vida e proteção ao sistema econômico não demorou a aparecer. No dia 23 de março de 2020, o Presidente da República, em declaração, já dava sinais de que não concordava com o desacoplamento do sistema econômico: “Agora, um detalhe: a dose do remédio não pode ser excessiva de modo que o efeito colateral seja mais danoso que o próprio vírus. Esse é o cerne da questão” (PORTAL G1, 2020). Essa discussão se acirrou nos meses que se seguiram, levando o Presidente a defender o que denominou de isolamento vertical em detrimento do isolamento horizontal da população. Ou seja, manter em isolamento apenas as pessoas consideradas grupo de risco para a Covid-19.

Esperança e confiança são os primeiros sentimentos buscados pela população em uma crise de grandes proporções tais como a do novo coronavírus, em 2020. Logo, espera-se que um líder público seja capaz de criar significado, de dizer à população como interpreta a realidade e o que as instituições públicas estão fazendo para retomar o estado de normalidade. No dia 24 de março de 2020, o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, declarou “pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho” (PORTAL G1, 2020). Enquanto isso, vários países anunciavam números alarmantes de mortos e contaminados pela doença. No Brasil, além de falta de coordenação da crise e minimização dos seus impactos, havia um discurso arrogante que tentava dar à crise o sentido de algo pontual e passageiro, sem consequências maiores.

Líderes que buscam na comunicação uma aliada no enfrentamento da crise precisam ter uma postura amplamente comunicativa, aberta e cooperativa. Devem checar a veracidade dos fatos e não produzirem desinformação. No Brasil, no primeiro mês da

crise da Covid-19, a postura do Presidente da República e da maioria dos ministros de Estado foi de se pronunciar pouco sobre o assunto. Não houve uma rotina de entrevistas coletivas à população, notas ou manifestações periódicas à imprensa. Em geral, o Presidente falava sobre a crise em situações informais como entrada/saída da residência oficial. Os órgãos oficiais de comunicação do Governo Federal também não mantiveram uma rotina frequente de atualização das ações do governo frente à pandemia durante o período do primeiro mês da crise. A própria comunicação oficial do Presidente da República manteve suas características muito mais publicitárias e de reforço da figura pública de Jair Messias Bolsonaro, do que de um líder comprometido com a crise. Isso se refletiu, conseqüentemente, na tarefa de prestação de contas sobre a crise. Na página oficial da Casa Civil, no espaço de notícias, disponibilizou-se uma espécie de linha do tempo com ações tomadas frente à crise em curso, em tom informativo⁷.

Em resumo, pode-se considerar que os comportamentos e tarefas sugeridos por Boin, Kuipers e Overdijk (2013) não foram seguidos pelo governo federal brasileiro no primeiro mês de enfrentamento da crise da Covid-19. Faltou posicionamento e liderança, bem como uma comunicação de crise efetiva. Todo esse cenário só fez aumentar as disputas ideológicas e políticas já em curso no país.

As crises podem ser momentos únicos para a promoção da união e da cooperação. Mas, para que isso aconteça, as pessoas precisam perceber lideranças fortes, esforços coordenados em torno daquilo que realmente importa: a segurança dos cidadãos. Por isso, aquele que assume o papel de líder de uma crise não é apenas um gestor técnico, mas alguém que produz confiança, senso coletivo. Quanto esta estrutura falha ou, como no caso da gestão da crise da Covid-19 no Brasil, não ocupa o espaço e responsabilidades requeridas, as pessoas se sentem à deriva. Historicamente, o resultado esperado desse cenário é que outras crises sejam deflagradas, de forma ainda mais forte e impactante.

5 Reflexões finais

Este artigo teve por objetivo apresentar alguns pressupostos teóricos que podem ser úteis ao desenvolvimento de novos conhecimentos sobre gestão de crises no contexto da gestão pública, especialmente quando se trata do comportamento de líderes políticos. Para tanto, foram trazidas à discussão referências internacionais sobre comportamentos e

⁷ Fonte: Casa Civil. Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco>. Acesso em: 10 out. 2020.

tarefas esperadas de líderes públicos que estão à frente de grandes crises sociais. Por meio de uma breve análise do posicionamento de líderes políticos brasileiros, especialmente do Presidente da República, no primeiro mês de instalação da crise da Covid-19 no Brasil, foi possível propor reflexões sobre os pressupostos teóricos apresentados.

De forma geral, identificou-se um esvaziamento do papel da liderança frente à crise do coronavírus, no governo federal, durante o mês de março de 2020. Comportamentos como a criação de uma compreensão coletiva sobre a natureza, as características, as consequências e a evolução da crise. Tarefas relativas à tomar decisões críticas, orquestrar uma coordenação vertical e horizontal de crise e fazer um bom uso da comunicação de crise também não foram levadas à efeito. Uma comunicação empática, que gerasse confiança na gestão pública e despertasse a esperança de retomada da normalidade também não foi uma prática norteadora.

Espera-se que a discussão aqui trazida desperte o interesse da comunidade científica de comunicação e de relações públicas, em particular, para a necessidade da produção de novos estudos sobre gestão de crise. Mais do que isso, estudos consistentes sobre a importância da gestão de crises também no cenário da gestão pública.

Referências

- BRASIL. **Decreto Nº 10.277, de 16 de março de 2020**. Institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10277.htm. Acesso em: 25 set. 2020.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BOIN, A.; KUIPERS, S.; OVERDIJK, W. Leadership in times of crisis: a framework for assessment. **International Review of Public Administration**, 2013, Vol.18, Nº 01, pp. 79-91.
- WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risk Report 2020**. Geneva, Switzerland, 2020, 15th edition. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>. Acesso em: 02 out. 2020.
- HARARI, Yuval Noah. **Na batalha contra o coronavírus falta líderes à humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. Governing and organizing for crisis management and civil protection: advancing an important but neglected research field. **International Public Management Review**, Vol. 19, Iss. 2, 2019, pp. 01-06.
- PORTAL G1. **Veja frases de Bolsonaro durante o 1º mês de coronavírus no Brasil**. G1, 26 de março de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/26/frases-bolsonaro-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2020.
- SIMÕES, Roberto Porto. **Relações públicas: função política**. 3. ed. São Paulo: Summus, 1995.