

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA
DO
CESOP

Vol. 28, nº 2, 2022

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 28, nº 2, maio-agosto de 2022 – Campinas: CESOP, 2022.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

1. Ciências Sociais; 2. Ciência Política; 3. Sociologia; 4. Opinião Pública;
I. Universidade de Campinas; II. CESOP

OPINIÃO PÚBLICA

Maio-Agosto 2022 Vol. 28, nº 2

Sumário

	<i>Pág.</i>
Elección presidencial a tres vueltas: efectos de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en Argentina y Uruguay <i>Daniel Buquet</i> <i>Ariadna Gallo</i>	292
Retóricas de la acción climática desde el Sur: análisis de los discursos de los tomadores de decisiones de la COP25 <i>Gabriel Prosser Bravo</i> <i>Camilo Caro Zúñiga</i> <i>Juan Carlos Arboleda-Ariza</i>	321
Temporalidades em disputa: uma leitura deliberacionista de conflitos ambientais <i>Filipe Mendes Motta</i> <i>Ricardo Fabrino Mendonça</i>	357
Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018) <i>Carla Almeida</i> <i>Ednaldo Ribeiro</i> <i>Euzeneia Carlos</i> <i>Rafael da Silva</i>	386
Audiências públicas sobre cannabis/maconha na Câmara dos Deputados brasileira, 1997-2020 <i>Daniela Leandro Rezende</i> <i>Paulo Fraga</i> <i>Aruna Sol</i>	425
Public hearings at the Brazilian Supreme Court: from strategic litigation to resolution <i>Eduardo Moreira da Silva</i> <i>Antonio Carlos Andrade Ribeiro</i> <i>Marjorie Marona</i> <i>Lucas Fernandes de Magalhães</i>	462
A mídia e o medo do crime no Distrito Federal <i>Arthur Trindade M. Costa</i> <i>Marcelo Ottoni Durante</i>	487
Género, estilos de liderazgo y campañas electorales en Twitter: las elecciones andaluzas de 2018 <i>Juana María Ruiloba-Núñez</i> <i>María Goenaga Ruiz de Zuazu</i>	510
Entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção e sua influência na gestão de carreiras do setor público em Moçambique <i>Júnior João Samuel dos Santos</i> <i>Francisco Maria Januário</i> <i>Abacar Molide</i>	533

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

Revista publicada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública
Coordenadoria dos Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa
Universidade Estadual de Campinas

Editora: Rachel Meneguello
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas

Editora Assistente: Fábíola Brigante Del Porto
Estagiária de Revisão: Luana Marques

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

Charles Pessanha
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fábio Wanderley Reis
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

Leôncio Martins Rodrigues Netto
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas
e Universidade de São Paulo
(in memoriam)

Lúcia Mercês de Avelar
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília
e Universidade Estadual de Campinas

Marcello Baquero
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Maria Laura Tagina
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

Marcus Faria Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade Estadual do Rio de Janeiro
(in memoriam)

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

Mônica Mata Machado de Castro
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Peter Birlé
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Victor Manuel Durand Ponte
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

Publicação indexada no Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades – CLASE (www.clase.unam.mx); Directory of Open Access – DOAJ (<http://www.doaj.org>); Ebsco (www.ebscohost.com/academic-search-complete); Handbook of Latin American Studies – HLAS (www.lcweb2.loc.gov/hlas/); Hispanic American Periodicals Index I – HAPI (www.hapi.ucla.edu/); International Bibliography of the Social Sciences – IBSS (proquest.libguides.com/IBSS); Latindex (www.latindex.unam.mx); ProQuest (www.proquest.com); Redalyc (www.redalyc.org); Scopus (www.scopus.com); SciELO – Scientific Electronic Library Online (<http://www.scielo.br/revistas/op/paboutj.htm>); Sociological Abstracts (www.csa.com/factsheets/socioabs-set-c.php); Ulrich's International Periodicals Directory (www.ulrichsweb.com); Web of Science – Scielo Citation Index (www.webofknowledge.com).

ROP é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta à submissão de artigos científicos. Os artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando a opinião dos membros do Conselho Editorial ou dos órgãos que compõem o CESOP.

A submissão de artigos deve ser feita pelo sistema ScholarOne:
<https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo>.

Submissão de artigos

<https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo>

Secretaria da revista

rop@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

Universidade Estadual de Campinas, Cidade Universitária “Zeferino Vaz”, CESOP, Rua Cora Coralina n. 100
Campinas - São Paulo - CEP: 13083-896 - Brasil
tel.: (+55) 19-3521-1712

Visite: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica
<https://www.facebook.com/cesop.unicamp/>
<https://www.instagram.com/cesop.unicamp>
<https://twitter.com/CesopUnicamp>
www.scielo.br/op



Apoio:



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÕES



Elección presidencial a tres vueltas: efectos de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en Argentina y Uruguay

Daniel Buquet¹ 

Ariadna Gallo² 

Se analizan las elecciones primarias presidenciales – abiertas, simultáneas y obligatorias para los partidos políticos – en Uruguay y Argentina. A pesar de su similitud, ambos sistemas ofrecen algunas diferencias: i) el voto es obligatorio en Argentina y voluntario en Uruguay; ii) en Argentina compiten fórmulas completas (presidente y vice) y en Uruguay sólo se compete por la candidatura presidencial. Con un enfoque neo-institucionalista y analizando los resultados de las primarias, la investigación muestra que estas diferencias en las reglas generan consecuencias muy diferentes. En Uruguay promueven la competencia interna e incentivan la diversidad de opciones dentro y entre los partidos. En Argentina el sistema desincentiva la competencia y promueve la coordinación de la elite desde el principio del proceso, concentrando la oferta y ordenando las preferencias en dos grandes bloques.

Palabras clave: elecciones primarias; partidos políticos; candidatos presidenciales; Argentina; Uruguay

Introducción

El estudio de las elecciones primarias, sus causas y sus efectos a nivel comparado, ha avanzado significativamente en el presente siglo. La mayor parte de los estudios busca establecer por qué algunos partidos utilizan el sistema de primarias o las consecuencias de su utilización frente a otras formas de selección de candidatos. Sin embargo, las elecciones primarias se aplican para distintos cargos y utilizan una gran diversidad de reglas, por lo que sus efectos también dependen de la forma específica que adopten en cada caso. Este artículo analiza las elecciones primarias presidenciales realizadas en Uruguay (1999-2019) y Argentina (2011-2019), los dos únicos países de América Latina que las establecieron como abiertas, simultáneas y obligatorias (Paso) para todos los partidos políticos, con cumplimiento efectivo y continuado desde su creación³.

¹ Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay. E-mail: <daniel.buquet@cienciassociales.edu.uy>.

² Conicet/Iealc/Gercipal. Buenos Aires, Argentina. E-mail: <doctoraag75@hotmail.com>.

³ En Bolivia se estableció un régimen de primarias simultáneas y obligatorias, pero con el voto restringido – aunque voluntario – para quienes se registran previamente en los partidos, utilizado por única vez en 2019 y sin competencia interna. En Perú se adoptó ese mismo año un sistema muy similar pero que aún no ha sido puesto en práctica.

En general, el estudio de las primarias está centrado en los partidos que las realizan y no en los sistemas de partidos. Sin embargo, cuando se establece un sistema de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas, como en los casos del Río de la Plata, podemos esperar que, además de efectos dentro de cada partido, se produzcan efectos sistémicos, esto es, la variable dependiente se puede ubicar a nivel del sistema de partidos. Por otra parte, la variable independiente ya no tiene por qué ser simplemente binaria, considerando la presencia o ausencia de una elección primaria, sino que las variables independientes pasan a ser aspectos más específicos del sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. En consecuencia, en este artículo, exploraremos, por un lado, algunos efectos de las primarias que la literatura ha postulado sobre los partidos y, por otro, desarrollaremos algunos efectos que la obligación de realizar elecciones primarias abiertas y simultáneas genera sobre el sistema de partidos en su conjunto. En particular, presentaremos algunos efectos producidos por aspectos específicos del régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Para ello aprovecharemos que tanto Argentina como Uruguay las han establecido, pero con algunas diferencias relevantes en la normativa.

En primer lugar, el presente artículo busca responder de forma comparada y cualitativa las preguntas usuales sobre las elecciones primarias presidenciales. Por un lado, investigamos las razones que explican la adopción del sistema y por qué algunos partidos utilizan el procedimiento de primarias para designar a sus candidatos presidenciales y otros no. Por otro lado, estudiamos qué efectos genera el uso de primarias sobre la competencia y la competitividad. La existencia de primarias obligatorias no inhibe analizar sus efectos sobre los partidos ya que, aunque todos los partidos están forzados a comparecer, la norma no los obliga a presentar candidaturas alternativas. Así, algunos o todos los partidos del sistema pueden concurrir a la primaria con una precandidatura única, lo que posibilita inferir los efectos derivados de una u otra estrategia.

En segundo lugar, el sistema de Paso se incorpora al régimen electoral de los países y, por lo tanto, genera consecuencias en el conjunto del sistema de partidos. En este aspecto, el artículo presenta una primera contribución original. Tanto Argentina como Uruguay pasaron a tener un sistema de elección presidencial de tres vueltas: la primaria que produce la nominación de candidatos, la primera vuelta (en ambos casos simultánea con la elección legislativa⁴) donde se exige un determinado umbral de votos para ganar la presidencia y la eventual segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera. En ambos países, todos los partidos políticos que pretendan participar de la elección presidencial deben comparecer en la primaria para continuar en la competencia, incluso legislativa. En consecuencia, debemos esperar que la introducción de Paso haya generado algunos efectos en el sistema partidario en términos de su configuración y fragmentación.

⁴ En Argentina, parcialmente, en la medida en que también hay elecciones legislativas intermedias.

Finalmente, algunas diferencias entre los sistemas de Argentina y Uruguay podrían generar efectos diferenciales según las reglas específicas que se utilizan. En este sentido, el artículo presenta una segunda contribución novedosa, ya que no evalúa solamente el uso o no de primarias, sino aspectos particulares de su normativa. Fundamentalmente se trata de dos variables: por un lado, el voto obligatorio en Argentina y voluntario en Uruguay y, por otro, la precandidatura con fórmula completa en Argentina y la designación posterior del candidato a vicepresidente en Uruguay. Se ha observado recurrentemente que las primarias en Uruguay constituyen una regla funcional para la nominación de candidatos presidenciales en los principales partidos, mientras que en Argentina han desalentado la competencia interna, lo que en este artículo se atribuye a esas diferencias específicas en sus sistemas de primarias.

De esta forma se busca encontrar una posible explicación a los discordantes resultados evidenciados en las primarias argentinas y uruguayas a través del análisis de la interacción entre reglas (que confluyeron en la conformación de un sistema electoral presidencial de tres vueltas, pero con algunas diferencias relevantes) y aspectos políticos (que distinguen más claramente a los casos entre sí), evaluando sus efectos sobre la coordinación estratégica y sobre la estructura de oportunidades de los actores intervinientes.

Para cumplir con sus objetivos, el artículo desarrolla las siguientes secciones: en primer lugar, se realiza una revisión de la literatura, con énfasis en los aspectos relevantes para comprender los casos bajo estudio; a continuación se aborda el proceso de incorporación del sistema en ambos países, buscando, a través de la narrativa de los correspondientes procesos, identificar las causas que condujeron a su adopción, en general y de algunas de sus características distintivas; luego, se describen las principales diferencias entre los dos sistemas, que operan como variables independientes en el intento de explicar las discrepancias en los resultados; en cuarto lugar, se presentan los resultados de las elecciones primarias llevadas a cabo en ambos países, lo que constituye la principal variable dependiente de este artículo en cuanto a los efectos del sistema; finalmente se presentan las conclusiones.

El estudio de las elecciones primarias

La designación de candidatos para las elecciones es una función central que cumplen los partidos políticos. Tal vez podría considerarse como su función principal, si nos restringimos a las definiciones minimalistas de los partidos que los consideran como un grupo de individuos que se organiza para presentar candidatos a las elecciones (Sartori, 1976). Quienes tienen la capacidad de seleccionar a los candidatos y líderes partidarios son actores privilegiados (Shattschneider, 1964 [1941]; Gallagher y Marsh, 1988; Marsh, 1993; Hazan y Rahat, 2010). La relevancia de la temática también obedece a que el modo en que se designan las diversas candidaturas incide sobre los resultados electorales

(Colomer, 2002; Navia y Rojas Morales, 2008) y condiciona el comportamiento de los dirigentes electos una vez en el gobierno (Freidenberg, 2003; Siavelis y Morgenstern, 2008).

Los diversos procedimientos de selección de candidatos pueden clasificarse en un continuo en función de la cantidad de individuos que participa en el proceso de selección, esto es, de acuerdo con el tamaño del "selectorado". El continuo abarca desde un único líder que designa a todos los candidatos del partido, hasta la selección de los candidatos con la participación de la totalidad de la ciudadanía (Rahat y Hazan, 2001). Las elecciones primarias abiertas – en las que se autoriza a participar en la determinación de las candidaturas a todo ciudadano empadronado en el registro electoral nacional del país – son el sistema más inclusivo para seleccionar candidatos y, a la vez, constituyen el único mecanismo en el que el selectorado incluye a personas ajenas al partido, trascendiendo los límites del *demos* partidario.

Asimismo, las internas/primarias abiertas pueden presentar una multiplicidad de variantes en su utilización práctica. En términos generales, se pueden clasificar sobre la base de tres criterios básicos: a) el momento en el que se celebran: *simultáneas* o *separadas*; b) el rol del organismo electoral nacional en el proceso selectivo: *con su intervención* o *sin ella*; y c) el tipo de financiamiento: *público* o exclusivamente *privado* (Freidenberg, 2005). En Argentina y Uruguay, las internas/primarias abiertas se celebran de forma simultánea, están reguladas y tuteladas por la máxima autoridad electoral del país y son financiadas con fondos públicos.

Al considerar a las primarias en su doble aspecto, como mecanismo de selección interna y como regla electoral, debe hacerse referencia a dos ramas de la literatura: la que versa sobre primarias y la que estudia las reglas electorales, sus cambios y el impacto obtenido con ellas. Con respecto a la investigación sobre primarias⁵, una parte de ella se centra, a grandes rasgos, en las causas de la adopción de este mecanismo y otra, principalmente, en los efectos que genera su utilización. Los primeros se preguntan en primer término por qué los líderes partidarios deciden transferir al público su poder de designación. En este sentido, el enfoque busca explicar los incentivos estratégicos que tienen los líderes para tomar semejante decisión. Mayoritariamente se asume que las elites partidarias adoptan el sistema de primarias sobre la base de las ventajas que generan para el partido. Por ejemplo, Kemahlioglu et al. (2009) establecen que las primarias contribuyen a resolver conflictos intra partidarios, en particular en el caso de coaliciones o alianzas de carácter electoral, mientras que Adams y Merrill (2008) y Serra (2011; 2013) argumentan que las primarias permiten que los partidos seleccionen candidatos con mayores condiciones de elegibilidad. Por otra parte, Cross y Blais (2012) encuentran

⁵ Las investigaciones pioneras sobre primarias abiertas surgieron en los Estados Unidos, lugar donde el mecanismo tuvo su génesis (Key, 1964; Ranney, 1968; Polsby, 1983; Crotty y Jackson, 1985; Geer, 1988; Ware, 1996; Cohen, 2008; entre otros) pero, con la expansión del procedimiento a otros países, fueron emergiendo estudios académicos sobre la temática en espacios geográficos diversos.

que es más probable que un partido adopte elecciones primarias estando en la oposición o luego de una derrota electoral. A nivel del sistema en su conjunto, Barnea y Rahat (2007) sostienen que la introducción de primarias se explica por la creciente personalización de la política y la disminución en la membresía de los partidos políticos. Finalmente, algunos estudios europeos encuentran que la decisión estratégica de utilizar elecciones primarias obedece al interés de los líderes partidarios de disminuir la influencia de los activistas y dirigentes intermedios en la designación de candidatos (Katz y Mair, 1995; Sandri, 2011; Corbetta y Vignati, 2013).

A su vez, parte de la literatura que estudia los efectos de este mecanismo ha alertado que las primarias pueden perjudicar a los partidos políticos en la elección general dada su naturaleza inherentemente conflictiva (Key, 1964; Hazan y Rahat, 2010). Se sostiene en general que las primarias competitivas pueden conducir a la realización de campañas desgastantes y negativas (Polsby, 1983; Ansolabehere, Shanto y Simon, 1999; Fiorina, 1999; Steger, Hickman y Yohn, 2002; Peterson y Djupe, 2005; Buquet y Chasquetti, 2008), con lo que se dificulta, por un lado, el posterior desarrollo de estrategias de colaboración intrapartidaria (Key, 1964; McClosky, 1964; Kirkpatrick, 1976; Bibby, 1996; Atkenson, 1998; Agranov, 2016; Grofman, Troumpounis y Xefteris, 2019) y se fomenta, por otro, la fuga o migración de adherentes de los sectores derrotados en la interna (Piereson y Smith, 1977; Epstein, 1986; Kenney y Rice, 1987; Johnson et al., 2010). También se ha observado la existencia de trasvasamiento de votantes opositores en primarias ajenas mediante el fenómeno denominado *crossover voting* (Cho y Kang, 2015). Por otra parte, se considera que el uso de primarias abiertas puede disminuir la lealtad partidaria de los candidatos porque su fuente de legitimidad está fuera del partido (Ansolabehere, Hirano y Snyder, 2006; Siavelis y Morgenstern, 2008). Finalmente, como los votantes en las elecciones primarias suelen ser ideológicamente más extremistas que el electorado general (Key, 1964; Moore y Hofstetter, 1973; Kaufmann, Gimpel y Hoffman, 2000), los precandidatos tienden a radicalizar sus propuestas para ganar la nominación (Aldrich, 1995). En consecuencia, los partidos que seleccionan sus candidatos a través de primarias corren el riesgo de nominar candidatos menos competitivos, esto es, más alejados del votante mediano (Ranney, 1968), que los candidatos seleccionados por las elites partidarias orientadas a ganar las elecciones (Colomer, 2002).

En América Latina, se ha venido generalizando la realización de elecciones primarias para seleccionar candidatos presidenciales desde principios de siglo (Alcántara Saéz, 2002; Carey y Polga-Hecimovich, 2006). Durante la década de 1990, el mecanismo de primarias abiertas se utilizó principalmente de manera voluntaria y unilateral por parte de partidos y coaliciones, antes de que se expandiera la adopción de esta práctica en las legislaciones electorales de los respectivos países (Freidenberg y Dosek, 2016), convirtiéndola, en algunos casos – como los de Argentina y Uruguay –, en un paso obligatorio. La investigación sobre este tema en el continente, aunque escasa (Sandri y Seddone, 2015), ha propiciado un interesante debate sobre los efectos de estos mecanismos de

selección sobre los resultados electorales. Algunos estudios tienden a verificar consecuencias negativas del uso de primarias en los casos latinoamericanos, ya sea por el grado de confrontación en la campaña (Buquet y Chasquetti, 2008; Altman, 2013) o por la radicalización de los ganadores (Colomer, 2002; Buquet y Piñeiro, 2011). Pero, por otro lado, otros trabajos han encontrado que, bajo ciertas condiciones, los partidos que seleccionan candidatos a través de primarias obtienen beneficios en la competencia interpartidaria (Aragón, 2013; Hirano y Snyder, 2014), recibiendo un *bonus* de cara a la elección general, favoreciendo a dirigentes con alto arraigo popular, pero sin poder suficiente dentro de la estructura partidaria (Carey y Polga-Hecimovich, 2006).

Como se expuso, con primarias abiertas el selectorado partidario está compuesto por el electorado en su conjunto (Bueno de Mesquita et al., 2003; Altman, 2013). En estos casos existe un *selectorado potencial* (convocado a expedirse en esta instancia) y un *selectorado real* (que efectivamente participa en la misma). Con este sistema, se busca una convergencia entre ambos, dando lugar a que los electores participen de esta fase votando por el partido más cercano a sus preferencias (aun siendo estas provisorias y/o poco intensas). Paralelamente, la disposición que obliga a todas las fuerzas políticas a presentarse en esta instancia permitiría que en todas ellas pudieran postularse candidatos populares, pero carentes de apoyo organizacional (Gallo, 2017). La expectativa entonces debería ser: cuanta mayor convergencia exista entre electorado y selectorado, más probabilidades de que se elijan candidatos cercanos a la posición del votante mediano y/o de que se promuevan liderazgos alternativos (Carey y Polga-Hecimovich, 2006; Navia y Rojas Morales, 2008). A su vez, cuanta más similitud se observe entre ambos conjuntos, mayor será la capacidad de las primarias para anticipar el resultado de la elección nacional, convirtiéndolas teóricamente en una herramienta informacional útil para la ciudadanía (Serra, 2011). Finalmente, con la simultaneidad en la celebración de todas las primarias partidarias, se procura fomentar que cada elector vote por el partido de su preferencia (Boidi y Queirolo, 2009; Cho y Kang, 2015), buscando posicionarlo mejor para la instancia siguiente, evitando al mismo tiempo la “contaminación” de una interna ajena y el transvase de votantes opositores.

La adopción de primarias simultáneas, abiertas y obligatorias en Uruguay y Argentina

En este apartado se da cuenta del proceso por el cual se adoptaron los sistemas de primarias en ambos países, intentando explicar sintéticamente por qué las elites partidarias promovieron mecanismos de competencia más inclusivos a pesar de que le restaban recursos a quienes detentaban el poder. El apartado también describe las características principales de cada uno de los sistemas y finaliza con una comparación de ambos. En Uruguay, desde que se puso en práctica la elección directa del Presidente de la República en 1919, se comenzó a utilizar el peculiar sistema de “doble voto simultáneo”

(DVS), por el cual un mismo partido podía presentar más de un candidato presidencial y resultaba electo el candidato más votado del partido más votado en una única elección. Se trataba, de hecho, de un sistema por el cual se realizaba una elección primaria de forma simultánea con la elección presidencial. El sistema fue adoptado por los partidos tradicionales uruguayos – Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) – y resultaba funcional a sus estructuras internas abiertamente fraccionalizadas (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998). Siguiendo a Kemahlioglu et al. (2009), puede decirse que ese mecanismo fue la forma de dirimir conflictos internos en estos partidos cuyas fracciones actuaban con independencia y funcionaban como coaliciones electorales.

Luego de la restauración democrática en 1985, el Frente Amplio (FA, creado en 1971) fue creciendo electoralmente hasta el punto de producirse prácticamente un triple empate entre los dos partidos tradicionales y la coalición de izquierda en la elección de 1994. Todos los pronósticos indicaban que en la siguiente elección el FA sería el partido más votado y, en consecuencia, el triunfador en la elección presidencial que se definía por mayoría relativa.

Con esa motivación, los partidos tradicionales promovieron en 1996 una reforma constitucional que incorporara la segunda vuelta para la elección presidencial (Altman, Buquet y Luna, 2011). Así, un eventual triunfo del FA en la primera vuelta podría ser revertido en la segunda, tal como ocurrió en 1999. Pero la introducción del balotaje requirió una cuidadosa reformulación del conjunto del sistema electoral. Con relación a la elección presidencial, se hicieron dos modificaciones complementarias a la segunda vuelta: por un lado, se eliminó el DVS y se estableció que los partidos debían comparecer a la primera vuelta con candidatos únicos y, por otro, que esos candidatos únicos serían designados en elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos (disposición transitoria W de la Constitución).

En Argentina, una década más tarde, se incorporó un modelo similar. En las elecciones legislativas de 2009, el peronismo (PJ) había concurrido dividido entre oficialistas y no oficialistas y la división le costó el triunfo a los primeros. En esas condiciones la fracción gubernamental (FPV o kirchnerismo) consideró oportuno realizar una reforma que permitiera reunificar al peronismo para asegurar la victoria electoral y dirimir el liderazgo en la elección primaria. Para ello se optó por un mecanismo de primarias similar al uruguayo como una forma de resolver el conflicto, tal como sugieren Kemahlioglu et al. (2009). Así, a fines de 2009 se sancionó la Ley 26.571, que tuvo como pieza central al régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (Paso) a las que deben someterse todos los postulantes que quieran competir en los comicios nacionales por cualquier de los cargos en disputa, con sufragio obligatorio para todos los ciudadanos registrados en el padrón nacional y con carácter vinculante y eliminatorio para todos los partidos, a realizarse en una fecha fija (Art. 19, Cap. I).

El hecho de que las Paso fueran propiciadas por el kirchnerismo en el poder, por un lado, se contrapone a la evidencia que indica que el oficialismo no es proclive ni a

incorporar ni a utilizar mecanismos abiertos ni competitivos (Cross y Blais, 2012). Pero, a la vez, se condice con hallazgos sobre la orientación de las reformas electorales, en tanto que se trató de una coalición declinante que optó por una reforma inclusiva (Buquet, 2007) y luego de una derrota electoral (Cross y Blais, 2012), al tiempo que el voto obligatorio beneficiaba a la fracción gobernante que confiaba en el apoyo de la opinión pública más que en las maquinarias electorales.

En la Tabla 1 se muestran sintéticamente las principales características de ambos sistemas. Como puede observarse, a pesar de sus similitudes, existen varias diferencias entre los dos modelos de primarias. Aquí nos centraremos en los dos aspectos determinantes (de los cuales se derivan los demás): la obligatoriedad del voto ciudadano y la situación de los derrotados internos. Adicionalmente, se considera el sistema de elección presidencial en su conjunto, prestando atención a los incentivos que ofrecen para la coordinación estratégica de las elites y de los electores. En ambos casos la elección presidencial se desarrolla a través de tres fases sucesivas y eliminatorias, pero difieren respecto de la mayoría exigida para evitar el balotaje y en cuanto a la posibilidad de la reelección presidencial.

Tabla 1
Internas/primarias abiertas en Argentina y Uruguay

Características		Argentina	Uruguay
Obligatoriedad de la postulación para partidos		Sí	Sí
Obligatoriedad del voto para ciudadanos*		Sí	No
Obligatoriedad de la competencia		No	No
Carácter vinculante de esta etapa		Sí	Sí
Carácter eliminatorio de esta etapa		Sí	Sí
Precandidatos	Pertenencia partidaria	Resuelven dentro de qué agrupamiento participan en el momento de la inscripción	Se sabe a qué partido pertenecen y dentro del mismo, a qué sector interno responde
	Inscripción	50 días antes de las Paso (proceso precedido por inscripción de alianzas)	Cuatro semanas antes de las internas abiertas
Entidades que compiten		Agrupaciones políticas (partidos, alianzas transitorias y confederaciones políticas)	Partidos políticos
Consagración del candidato		Directamente y a pluralidad simple	Directa o indirectamente
Umbral legal para pasar a la elección general		1,5% de los votos válidamente emitidos del distrito	500 votos a nivel nacional
Cláusula candado (<i>sore loser law</i> ⁶)		SI	SI
Categorías que se votan		Todos los cargos electivos nacionales con candidaturas excluyentes entre sí.	Solo el candidato presidencial, sin exclusión.
Situación de perdedores		Quedan excluidos de la competencia electoral para todos los cargos	Pueden ser candidatos a cualquier cargo electivo por el mismo partido excepto la presidencia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las constituciones nacionales y las normativas electorales de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay.

* La penalización, no obstante, es muy baja: las multas que se establecen son irrisorias (muchas veces inferiores al costo del traslado el día de la elección) y, además, la inasistencia en esta instancia no inhabilita la participación en los comicios definitivos ni tiene costos adicionales.

⁶ Esto impide que los derrotados en una primaria se postulen en la elección general con un vehículo partidario diferente (Kang, 2010; Altman, 2013; Burden et al., 2014; Kang y Burden, 2018).

Principales diferencias del régimen de primarias

Este artículo busca explicar en términos comparativos los efectos que producen las primarias abiertas, obligatorias y simultáneas dentro de las agrupaciones políticas y en el correspondiente sistema de partidos. Para ello identificamos, en primer lugar, dos casos sobre la base de que constituyen sistemas con máxima similitud⁷. Más allá de las semejanzas históricas, sociales y económicas entre ambos países, en este caso, la principal similitud que justifica el diseño de la investigación es la existencia del sistema de Paso como parte del sistema electoral. Al mismo tiempo, como veremos con claridad, en ambos países los resultados de su aplicación difieren significativamente. La razón para utilizar este diseño es la búsqueda de mantener constantes la mayor cantidad posible de variables extrañas, de forma de poder atribuir las diferencias en la variable dependiente a las diferencias que puedan detectarse en posibles variables independientes (Anckar, 2008). Concretamente en el artículo se manejan dos tipos de variable dependiente: la primera es el número de competidores dentro de los partidos en las primarias presidenciales y la segunda es la configuración y la fragmentación del sistema de partidos en su conjunto. Ambas variables dependientes se observan a través de los resultados electorales tanto de las primarias como de las elecciones generales. Las diferencias en los resultados (ausencia de competencia en las primarias argentinas y alta competitividad en las primarias uruguayas, así como una creciente concentración en las elecciones presidenciales argentinas en contraste con una creciente fragmentación en Uruguay) se imputarán a alguna de las diferencias que existen en aspectos particulares de la normativa al respecto en cada uno de los países. Para eso nos apoyamos de forma deductiva en la literatura sobre los efectos de los sistemas electorales e identificamos los mecanismos de coordinación electoral que conducen a ellos. Asimismo, se considera la diferente naturaleza de las agrupaciones políticas que actúan como vehículos electorales en ambos países, ya que en Uruguay comparecen sistemáticamente a la primaria los mismos partidos políticos por separado, mientras que en Argentina se conforman coaliciones interpartidarias *ad hoc* que se reformulan de una elección a otra.

En consecuencia, el primer paso consiste en desarrollar las diferencias más relevantes entre uno y otro sistema ya expuestas para identificar los factores que pueden operar como variables independientes y establecer expectativas de forma deductiva sobre sus consecuencias. Se revisan a continuación la obligatoriedad del voto y la precandidatura con fórmula completa (presidente y vicepresidente) establecidas en Argentina en contraste con Uruguay, así como la diferencia entre ambos países en las reglas de las elecciones presidenciales.

⁷ *Most similar systems design* (MSSD).

Obligatoriedad del voto

El grado de convergencia entre el *selectorado potencial* y el *selectorado real* varía en función de que la concurrencia a las primarias sea obligatoria (como en Argentina) u opcional (como en Uruguay) para los votantes. Sin el incentivo directo a la participación que implica la obligatoriedad del voto, los miembros del *demos* partidario – más intensos y extremistas – prevalecen en el proceso eleccionario preliminar, señalando plausiblemente a postulantes radicales, con lo cual se obtendrían resultados semejantes a los descriptos con internas unilaterales.

Cabe mencionar al respecto que el tipo de sufragio (obligatorio o facultativo) que se estipula para las primarias tiene relación con la identificación hacia los partidos existente (Campbell et al., 1960; Norrander, 1989; Burden y Greene, 2000). En esto hay una diferencia sustancial entre ambos países. En Uruguay – donde las internas son actos partidarios, considerando que no corresponde obligar a la ciudadanía en general a votar – las fuerzas políticas conservaban un *demos* partidario, en tanto que una porción importante de la población militaba, adhería o simpatizaba firmemente con alguna de ellas (Selios y Vairo, 2012; Bidegain y Tricot, 2017). Pero, al mismo tiempo, se daba preeminencia a las maquinarias electorales de las fracciones que podían dirimir la contienda sobre la base de su capacidad de movilización electoral.

En Argentina, en cambio, los ciudadanos en su mayoría se consideran políticamente independientes (Abal Medina, 2010) y el voto partidario posee un sustento fuertemente clientelar. En este contexto, la incorporación del sufragio interno obligatorio tuvo como objetivo lograr que el PJ se unificara y se organizara en torno a la fracción oficialista⁸, que gozaba de un apoyo genérico por parte de la ciudadanía no partidaria, mientras que sus rivales internos contaban con aparatos territorialmente arraigados y tenían gran capacidad para movilizar votantes. A la vez, el gobierno habría buscado contrarrestar el proceso de pérdida de adhesión y desencanto que experimentaba este sector, enviando un mensaje simbólico de apertura y democratización a través de la nueva normativa⁹. Con la ley, el oficialismo aspiraba, primero a encolumnar de antemano a la mayor cantidad de sectores internos detrás suyo¹⁰, logrando luego consagrarse ganadores dentro de su fuerza/espacio, gracias a la participación obligatoria del conjunto de la ciudadanía, dejando a los derrotados sin recompensas y en una posición de posterior aislamiento político¹¹.

⁸ El kirchnerismo empezó siendo una facción minoritaria (que progresivamente fue suscitando un apoyo externo) dentro del PJ, un partido mayoritario fracturado (con la resistencia de un nutrido sector partidario).

⁹ Se partía del presupuesto señalado por Carey y Polga-Hecimovich (2006) según el cual la ciudadanía tendería a premiar a la dirigencia dispuesta a adoptar mecanismos teóricamente más democráticos.

¹⁰ Esto quedará más claro cuando se vea el otro elemento distintivo desarrollado en el apartado siguiente.

¹¹ A esto se agrega que, con el piso legal, se dejaba fuera de juego a los agrupamientos más extremos (buscando eliminar a los sectores aún minoritarios que se habían nutrido de los votos que el kirchnerismo perdía por izquierda).

Fórmula presidencial

En Uruguay, en las internas abiertas sólo se selecciona a quien encabeza la fórmula presidencial de cara a las elecciones generales de octubre. Incluso se exige una mayoría especial para que resulte nominado directamente en la primaria. Por su parte, el candidato a vicepresidente es elegido por el Órgano Deliberativo Nacional (ODN) o Convención, que además tiene la función adicional de señalar al candidato a presidente si no queda elegido directamente¹². En definitiva, sólo se compite por la candidatura presidencial y todos los demás cargos electivos quedan abiertos. Por lo tanto, los precandidatos presidenciales derrotados están habilitados para presentarse dentro del mismo partido en la elección general por cualquier otro cargo, en algún caso completando la fórmula presidencial o, frecuentemente, compitiendo en la elección general con su propia lista legislativa.

Por contraste, en Argentina, las precandidaturas a presidente y vice se presentan en fórmulas partidarias completas, sin que pueda alterarse su orden ni su composición entre las Paso y la elección general. Además, todas las candidaturas deben definirse en la primaria, por lo que ningún perdedor queda habilitado para competir en la elección general¹³ (Art. 22), ya sea por otro cargo o por otro partido. Esta restricción fue incorporada con la finalidad de promover la cohesión interna, evitar el transfuguismo e impedir que los miembros del binomio presidencial provinieran de sectores originariamente discordantes, previniendo posibles comportamientos desleales¹⁴. Además, considerando tanto el contexto en el que se sancionó la ley (en el que el oficialismo buscaba reunificar al partido y retomar el liderazgo) como los caracteres propios del peronismo en general y del kirchnerismo en particular, hubiera sido impensable que se estableciera una fórmula abierta a la uruguaya, en la que Kirchner eventualmente fuera acompañado por un rival interno recientemente derrotado, dándole a un peronista disidente competitivo – y plausiblemente apoyado por un amplio sector – la opción de valerse de ese caudal de votos para imponer condiciones y quitarle margen de maniobra. En suma, con la fórmula inamovible y la cláusula *candado*, se buscaba promover la lealtad intrapartidaria / intracoalicial. Sin embargo, con el tipo de unidades de competencia que ingresan en el juego

¹² La norma establece que un candidato es elegido si supera el 50% de los votos de todos los candidatos de su partido, o si obtiene el 40% de piso y una distancia de 10 puntos porcentuales con el siguiente contendiente.

¹³ Con la excepción de los candidatos a diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur, donde las agrupaciones pueden establecer mecanismos de distribución de cargos para la confección de las listas definitivas (Art. 44).

¹⁴ Esta medida fue incorporada a raíz de la experiencia fallida de la "Concertación plural", que había puesto en evidencia los riesgos de constituir un binomio presidencial entre dirigentes no afines. La Concertación Plural – una coalición entre el FPV y los denominados 'radicales K' – triunfó en las elecciones presidenciales de 2007, pero al año siguiente el vicepresidente Julio Cobos (radical K) votó en contra de una importante iniciativa oficialista.

electoral (esto es, con alianzas transitorias, profusas y heterogéneas)¹⁵, no hay modo de evitar de antemano que a quien se incluya como compañero de fórmula sea un enemigo potencial.

Sistema de elección presidencial

Como se expuso, en Argentina y Uruguay, las primarias operan como la primera fase del ciclo electoral presidencial, compuesto por dos o tres instancias electivas obligatorias. Sin embargo, ambos casos presentan dos diferencias relativas al conjunto del sistema de elección presidencial. En Uruguay se utiliza el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas, es decir, se requiere superar la mitad de los votos para ganar en primera vuelta. En Argentina impera un sistema de mayoría rebajada con umbral y distancia; se puede ganar en primera vuelta con el 45% de los votos, o con 40% si se supera en 10 puntos al segundo competidor, lo que induce a que muchas veces opere directamente como un sistema de mayoría simple¹⁶.

Por otro lado, en Argentina rige un sistema de reelección presidencial inmediata y abierta, mientras que, en Uruguay, el presidente incumbente tiene que dejar pasar un período completo para volver a postularse. Esta situación promueve que en Argentina (en circunstancias relativamente normales), compita el *incumbent* cada dos procesos electorarios. La introducción de la variable *incumbent* en el proceso electoral conduce a una contracción en la competencia (Jones, 1995) (a nivel interno, que también puede traducirse a nivel externo)¹⁷, concentra la competencia en la figura presidencial (pronunciando la tendencia a la personalización de la selección, propia del sistema de primarias), estimula la activación del eje gobierno-oposición en la decisión del voto (Serrafero, 1997) y propicia la división del campo político en dos espacios diferenciados.

Por lo antedicho, el sistema de elección presidencial argentino promueve fuertemente la concentración electoral entre dos candidaturas (Shugart y Carey, 1995; Jones, 1995). Por lo tanto, las Paso, además de no favorecer la competencia por la candidatura presidencial dentro de cada agrupamiento, tampoco promueven la presentación de diversos contendientes ya que, en principio, sólo dos tendrán chance de ganar. Esta caracte-

¹⁵ Como veremos, si bien la legislación admite tres posibles tipos de agrupaciones políticas como competidoras en las Paso, se ha tendido a establecer alianzas transitorias (Gallo, 2021).

¹⁶ En efecto, en Uruguay lo regular ha sido la utilización del balotaje; mientras que, en Argentina, lo estándar ha sido la definición en primera vuelta y lo excepcional, la celebración de una segunda ronda electoral. Se considera que en el sistema de mayoría absoluta invariable – como el que rige en Uruguay – existen potencialmente dos ganadores (M=2). El sistema argentino, en ese sentido, se asemejaría más a un esquema de ganador único (M=1). Si se entiende que la cantidad de candidatos viables es igual M+1 (Duverger, 1996 [1951]; Cox, 1997), el número de contendientes significativos será superior a dos en Uruguay y tenderá a acercarse a dos en Argentina.

¹⁷ Como regla general, el presidente en funciones se coloca en una posición privilegiada sobre sus adversarios, en la medida en que cuenta con ciertas ventajas estructurales (visibilidad pública, acceso a recursos, exposición mediática, experiencia ejecutiva, etc.) (Serrafero, 1997). Por ello, lo usual es que cuando el incumbente se presente para la reelección, el partido oficialista evite la competencia interna (Keech y Matthews, 1976; Steger, Hickman y Yohn, 2002).

rística retroalimenta el desincentivo para la competencia en la primaria ya que, anticipando el resto del ciclo, los que pretenden ganar la elección presidencial deben ir a las Paso con la alianza más amplia posible que debe establecerse de antemano y mantenerse inalterada hasta el fin del proceso. En Uruguay, por el contrario, el sistema de mayoría absoluta desalienta la coordinación previa (Shugart y Carey, 1995; Cox, 1997) y cada partido puede ir por su cuenta a la primaria, ya que, en todo caso, sus perspectivas de participar en una alianza de gobierno se definen luego de la primera vuelta.

En definitiva, dos sistemas de elección presidencial similares tienden a producir consecuencias significativamente diferentes. Por un lado, en Uruguay las primarias efectivamente se utilizan para competir por la nominación presidencial mientras que en Argentina no. Por otro lado, el sistema de primarias combinado con el sistema de elección presidencial en Uruguay incentiva la diversidad de opciones, tanto dentro de los partidos como entre partidos. En cambio, en Argentina las Paso que excluyen a los perdedores, combinadas con el sistema de elección presidencial, con umbral reducido y reelección, favorecen la concentración electoral intra e interpartidaria desde el comienzo mismo del ciclo.

Primarias como regla electoral

A partir de lo expuesto anteriormente, entendemos que, en un proceso electoral a tres vueltas, en el cual el régimen de primarias/internas abiertas constituye la primera de ellas, el proceso de coordinación estratégica – tanto de las elites como de los votantes – ocurre en tres etapas en las que se va despejando el campo de juego electoral.

En primer lugar, en cuanto a la coordinación de las elites, hay que prestar atención al momento de inscripción de precandidatos partidarios, negociación de cargos y cierre de listas. Como se expuso, en Uruguay ese acuerdo tiene lugar dentro de los partidos entre las corrientes internas; no hay coordinación entre partidos sino entre fracciones dentro de un partido para apoyar una precandidatura presidencial. En Argentina, en cambio, hay dos instancias de coordinación casi inmediatas: primero una negociación entre partidos o agrupamientos diferentes para conformar una coalición y, luego, la distribución de cargos y lugares en las nóminas entre ellos¹⁸. Por lo tanto, los potenciales contendientes no solo deben resolver si presentarse o no a la competencia interna, sino también determinar dentro de cuál fuerza política hacerlo. En suma, en esta fase se establece cuáles son las entidades que participan y con cuántas precandidaturas compete cada una de ellas.

En segundo lugar, se llevan a cabo las primarias que constituyen un mecanismo de selección de candidaturas y, al mismo tiempo, un filtro para la entrada de competido-

¹⁸ El proceso decisorio presenta dos hitos fundamentales: 1º) la inscripción de las alianzas (que vence 60 días antes de las Paso); 2º) la inscripción de las precandidaturas a presidente y vice y demás categorías nacionales (que expira 50 días antes de las Paso).

res en la elección real; elimina contendientes internos y externos a través del voto del selectorado, potencialmente conformado por el electorado general. En esta etapa los ciudadanos deben decidir si concurrir a votar y, eventualmente, coordinar su voto por alguna opción que evalúen con probabilidad de ganar. Pero estos comportamientos estratégicos cuentan con mayores incentivos en Uruguay que en Argentina, porque en este último caso, por un lado, el voto es obligatorio, aunque, como se expuso, con muy baja penalización, y, por otro, normalmente no hay competencia por la nominación presidencial.

En tercer lugar, los resultados de esta primera instancia poseen un carácter informacional de cara a la primera vuelta, en la medida en que los guarismos de las primarias proporcionan pistas sobre la viabilidad y elegibilidad de las opciones en competencia. En ese sentido, tanto los votantes que se pronunciaron por opciones que quedaron rezagadas, como aquellos que no participaron de las primarias, pueden coordinar sus votos en torno a las alternativas mejor posicionadas generando una reducción en la cantidad de contendientes viables que se refleja en el número efectivo de candidatos (NEC)¹⁹ totales. En este caso, los incentivos para el voto estratégico en la primera vuelta son mayores en Argentina que en Uruguay, porque en Argentina el voto obligatorio en las primarias anticipa el resultado de la primera vuelta que, por decidirse con umbral reducido, tiende a ser la elección decisiva.

Teniendo en cuenta los elementos mencionados, en lo que sigue, evaluaremos los casos de Argentina y Uruguay a partir de los resultados de las correspondientes primarias presidenciales y su relación con los resultados de las subsiguientes elecciones generales.

Primarias en Argentina

En Argentina, las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (Paso) se estrenaron en el proceso electoral de 2011 y desde entonces se utilizaron en tres elecciones presidenciales hasta la fecha. En las dos elecciones llevadas a cabo en un contexto de reelección presidencial inmediata y de división binaria de apoyos electorales (2011 y 2019) todas las agrupaciones políticas que participaron resolvieron presentar candidatura única. Veamos aquí los resultados, para luego evaluar los efectos mencionados.

En 2011, el escenario político se encontraba dividido, con un oficialismo unificado en torno a la figura de la mandataria en funciones y una oposición estructurada básicamente en torno a dos nichos (el peronista no kirchnerista y el radical/socialdemócrata) dentro de los cuales existía una paridad entre los liderazgos en disputa (Duhalde y Rodríguez Saá, por un lado, y Alfonsín y Binner, por el otro). Empero, la ausencia de compensaciones para quienes resultan derrotados en las Paso dio lugar a que cada uno de los dirigentes mencionados compitiera por separado, encabezando la fórmula de una fuerza

¹⁹ El número efectivo de candidatos presidenciales se calcula de forma análoga al conocido número efectivo de partidos propuesto por Laasko y Taagepera (1979).

política creada *ad hoc*. En consecuencia, la falta de coordinación en el plano de las elites derivó en que en las Paso se multiplicaran las opciones no kirchneristas, dividiendo subóptimamente al voto opositor e incrementando la percepción de un oficialismo claramente vencedor.

En 2015, sin posibilidades de reelección para la presidenta, hubo solo tres fuerzas políticas que postularon más de un candidato, y solamente en una de ellas había dos contendientes serios en disputa²⁰. Cabe señalar que las otras dos primarias con más de un candidato, celebradas por las dos principales coaliciones opositoras, fueron producto de circunstancias análogas: tanto Macri como Massa eran candidatos individualmente populares, pero carecían de una estructura partidaria nacional que los respaldara y no podían por sí mismos asegurarse el triunfo en las elecciones generales. En consecuencia, cada uno de ellos resolvió pactar con otras fuerzas partidarias, acordando una apertura simbólica de la competencia con el objeto no de someter la candidatura del espacio al escrutinio popular, sino de engrosar el caudal total obtenido (Gallo, 2021).

En 2019, el *incumbent* estaba en carrera (pero con un insuficiente apoyo electoral) y dentro de la oposición (mayoritariamente peronista) coexistían liderazgos disgregados. Dadas las restricciones antes mencionadas, los contendientes que eran populares, pero no internamente imbatibles dentro del campo opositor, encontraron más provechoso evitar la competencia interna, acordando con quienes tenían mayores chances el apoyo y negociando el lugar más relevante en listas legislativas (Massa), o la candidatura a la vicepresidencia (Pichetto)²¹ en alguna de las dos coaliciones principales. Por otro lado, tampoco ha tenido incidencia el piso legal de las Paso, ni como filtro (ya que la suma de todos los contendientes expelidos en ellas ha representado menos del 2% de los votos y ninguno individualmente superó el 0,85%, con un promedio de 0,36%), ni como incentivo a la conformación de coaliciones entre partidos minoritarios (ya que, con la excepción de los miembros del FIT, los partidos pequeños compitieron de modo independiente).

En cuanto a la participación electoral, en las tres ocasiones creció la concurrencia ciudadana entre las Paso y los comicios generales (en un 0,73%; un 6,16% y un 4,9% respectivamente), ratificando la presencia de abstencionistas selectivos o votantes de segunda elección pasibles de emerger con este sistema, lo cual da cuenta de una divergencia tanto entre el selectorado potencial y el real como entre el selectorado real y electorado real. Cabe señalar que la concurrencia en las Paso más baja y la brecha más amplia entre participación en ambas instancias se registró en 2015, la única ocasión en la que, hasta ahora, hubo internas con competencia (factor que, como vimos, está común-

²⁰ En ambas, se produjo el resultado esperado, con un contundente triunfo del candidato natural. En *Cambiamos*, la UCR obtuvo una cantidad de votos semejante a la que suele recibir en internas cerradas partidarias (Gallo, 2017). En el caso de UNA, el líder de la coalición obtuvo más del doble de votos que el desafiante (aunque hubo una fuga de votantes de De la Sota hacia *Cambiamos* en las elecciones generales).

²¹ Massa terminó encabezando la lista de diputados nacionales en la Provincia de Buenos Aires por el FdT, y Pichetto fue como candidato a vice de Macri en JxC. Ambos habían emergido como posibles precandidatos presidenciales.

mente asociado con tasas de asistencia electoral más elevadas)²². En este caso, la incidencia de votantes de segunda preferencia²³ a favor del macrismo habría sido crucial en la performance posterior de este sector.

En cuanto a las Paso como instancia de transmisión de información para los votantes, puede apreciarse un proceso de coordinación en la elección general que se refleja en la reducción del NEC. Sin embargo, con la excepción de 2015, los otros procesos internos derivaron en un efecto de elección ya definida por lo que la coordinación electoral no pudo revertir el resultado.

A lo largo de los tres ciclos eleccionarios, se verifica una reducción del NEC total entre las Paso y la elección general – en 2015, levemente – y una creciente concentración electoral entre el oficialismo y la alternativa opositora más viable, que se acentúa cuando el presidente incumbente va por la reelección. En ese sentido, en los dos casos en los que compitió el mandatario en funciones, el margen de victoria entre las dos primeras opciones fue tan amplia (en el primer caso a favor de la *incumbent*, en el segundo a favor del desafiante) que tornó prácticamente irremontable el resultado conseguido; mientras que, por el contrario, en el único caso hasta ahora ocurrido, sin el presidente de turno en carrera, terminó imponiéndose en el balotaje el postulante que había salido segundo tanto en las Paso como en la elección general, nutriéndose del voto útil antikirchnerista.

En síntesis, los caracteres propios del régimen de Paso de Argentina – junto a otros aspectos sistémicos antes descriptos – generan una lógica de suma cero que desincentiva directamente la competencia formal (y, por extensión, la participación de actores subpartidarios competitivos en pugna) desde la primera fase. Este efecto, a su vez, propicia acomodamientos estratégicos antes de cada elección y favorece que la competencia se traslade del nivel intrapartidario al interpartidario, ocasionando que, desde el inicio, los apoyos se concentren en dos sectores mayoritarios, recíprocamente caracterizados como “mal menor” por el electorado refractario a su principal antagonista. Si bien se ha atribuido a las Paso el mérito de haber logrado la construcción de dos grandes espacios supra-abarcativos gracias a una coordinación exitosa, lo cierto es que esta regla no permitió que la ciudadanía optara por el candidato y sector que – de los múltiples componentes de esas construcciones – se correspondiera de modo más acorde con sus preferencias. A esto se agrega que, por un lado, esas alianzas poseen un estatus de transitoriedad (que exige el mantenimiento de los acuerdos por solo 60 días después de la elección) y un potencial de disolución jurídica y que, por otro, los miembros coaligados carecen de incentivos suficientes para mantenerse unificados después de culminado el proce-

²² Con respecto al presunto perjuicio que la competencia y la competitividad ocasiona sobre el buen funcionamiento partidario, si bien la evidencia es sumamente limitada, hasta ahora la única agrupación con primarias divisivas (el FIT), tuvo inconvenientes de integridad, produciéndose un cisma dentro del PO, partido pivotal de la coalición, en 2018.

²³ Aquellos que concurren a votar solo en la elección definitiva, una vez conocida la distribución de apoyos obtenida en las primarias.

so electoral, lo cual induce a tendencias centrífugas y no previene la salida de candidatos de sus fuerzas originarias.

Tabla 2
Primarias y elecciones presidenciales argentinas 2011/2015/2019

2011			2015			2019		
Agrupación y precandidato	Paso %	General %	Agrupación y precandidato	Paso %	General %	Agrupación y precandidato	Paso %	General %
FPV (C. F. Kirchner)	47,98	54,11	FPV (D. Scioli)	36,69	37,08	FDT (A. Fernández)	47,79	48,24
UDESOS (R. Alfonsín)	11,65	11,14	Cambiamos*	M. Macri	23,24	JXC (M. Macri)	31,80	40,28
		E. Sanz		3,17				
		E. Carrió		2,16				
FP (E. Duhalde)	11,57	5,86	UNA	S. Massa	13,59	CF (R. Lavagna)	8,15	6,14
		J. De la Sota		5,93				
FAP (H. Binner)	9,72	16,81	Progresistas (M. Stolbizer)	3,29	2,51	FIT-U (N. del Caño)	2,83	2,16
CF (A. Rodríguez Saá)	7,80	7,96	FIT	N. del Caño	1,58	NOS (J. G. Centurión)	2,62	1,71
		J. Altamira		1,5				
CC-ARI (E. Carrió)	3,07	1,82	CF (A. Rodríguez Saá)	1,99	1,64	Unite (J. Espert)	2,16	1,47
FIT (J. Altamira)	2,35	2,30						
Otros (APS + MAV + DCP) = 1,42%			Otros (FP + MAS + MST + PP + MAV) = 1,83			Otros (MAS + FP + PAV + PAN) = 1,3		
Blancos/ nulos	5,65	4,48	Blancos/ nulos	6,12	3,32	Blancos/ nulos	4,69	2,52
Participación	78,66	79,39	Participación	74,91	81,07	Participación	76,41	81,31
NEC** (total)	3,325	2,906	NEC** (total)	3,52	3,313	NEC** (total)	2,757	2,501

* Esta coalición se impuso en el balotaje (51,34% a 48,66%).

** Número efectivo de candidatos

Referencias: Agrupaciones: 2011: FPV (Frente para la Victoria); UDESOS (Unión para el Desarrollo Social); FP (Frente Popular); FAP (Frente Amplio Progresista); CF (Compromiso Federal); FIT (Frente de Izquierda y de los Trabajadores); CC-ARI (Coalición Cívica ARI); APS (Proyecto Sur); MAV (Movimiento de Acción Vecinal); PCP (Partido del Campo Popular)²⁴. 2015: UNA (Unidos por una Nueva Alternativa); UP (Unidad Popular); MAS (Movimiento al Socialismo); MST-NI (Movimiento Socialista de los Trabajadores-Nueva Izquierda). 2019: FDT (Frente de Todos); JXC (Juntos por el Cambio); CF (Consenso Federal); Unite (Unite por la Libertad y la Dignidad).

En rojo figuran a los que perdieron votos entre las Paso y las generales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral; Ministerio de Interior.

Primarias en Uruguay

En primer término, las elecciones primarias en Uruguay, a diferencia de las Paso, han estimulado su utilización efectiva para designar el candidato presidencial de los partidos principales. Si bien esto puede resultar trivial para los partidos tradicionales, que siempre habían utilizado el doble voto simultáneo con esa finalidad, no es el caso del Frente Amplio que, por el contrario, siempre criticó la multiplicidad de candidaturas pre-

²⁴ De las siete fuerzas políticas que superaron el umbral impuesto del 1,5% de los votos válidamente emitidos y compitieron en la elección general, solo dos habían sido conformadas en los años previos (FPV y CC) y el resto se acordaron específicamente para la competencia en las Paso.

sidenciales y establece en su estatuto que el Congreso del partido debe designar un candidato presidencial único. Sin embargo, el carácter obligatorio de las elecciones primarias y la dinámica política interna del Frente Amplio, condujeron a que el partido terminara aceptando la selección de su candidato presidencial a través de la competencia interna abierta, disminuyendo el peso de los militantes en la decisión. De esta forma, las características de los tres grandes partidos uruguayos han ido convergiendo ya que, por un lado, los partidos tradicionales compiten con candidatos únicos en la elección general y, por otro, el FA define su candidatura a través de una competencia primaria abierta.

Un segundo aspecto diferencial respecto del caso argentino es que el voto en las elecciones internas uruguayas es voluntario y, desde 1999 (primer año en que se realizaron), la participación electoral se ha ido reduciendo paulatinamente, aunque en la última ocasión el porcentaje mostró un pequeño repunte (ver Tabla 3). Tal vez el nivel de participación de la última instancia pueda representar una “normalización” de la concurrencia, dados ciertos factores de contexto también normales. El nivel de concurrencia a este tipo de elecciones en Uruguay no puede considerarse bajo, aunque participa menos de la mitad del electorado.

En cuanto a los factores que comúnmente se asocian con la propensión a la concurrencia ciudadana en las internas, la evidencia uruguaya no muestra una relación entre la competitividad por la nominación presidencial y la concurrencia a votar en la primaria (Buquet y Piñeiro, 2011). En 1999, la nominación presidencial en el PC mostró la competencia más cerrada, y ese partido fue el que recibió la mayor votación, de forma consistente con la teoría. Pero en la siguiente ocasión (2004), el partido con la mayor votación en la interna fue el FA, que compareció con candidato único. Luego el PN fue el partido más votado en las siguientes tres elecciones internas, pero en 2009 la competencia más cerrada fue la del FA y en 2014, cuando el PN tuvo su competencia más ajustada, redujo su votación con respecto a la de cinco años antes. Las primarias en 2019 mostraron un pequeño aumento en la participación total, aunque los triunfos fueron en general abultados. Pero sólo los partidos tradicionales tuvieron un incremento significativo en la votación mientras que el FA, que tuvo la competencia más cerrada, mostró el menor nivel de concurrencia de toda la serie.

Tabla 3
Participación electoral en elecciones primarias uruguayas en % (1999-2019)

Elección	1999	2004	2009	2014	2019	Promedio
Partido Nacional	29,8	41,5	45,9	47,9	47,1	42,4
Frente Amplio	31,0	42,8	41,3	34,6	26,8	35,3
Partido Colorado	37,9	15,0	12,0	16,0	19,1	20,0
Participación total	53,7	45,9	44,5	37,3	40,9	44,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

Aunque el nivel de competitividad por la nominación presidencial no muestra ser un factor que explique la concurrencia a votar en las internas uruguayas, hay que tener en cuenta que la elección simultánea de las convenciones partidarias y, particularmente, el uso que hacen de esa votación diversas fracciones partidarias para armar sus listas de candidatos a diputado, puede ser un factor que explique mejor la diversa concurrencia a votar en las internas desde el punto de vista del esfuerzo que realizan las elites partidarias para movilizar a sus electores (Buquet y Martínez, 2013; Acuña, 2019). Adicionalmente, al mismo tiempo se eligen las convenciones departamentales de los partidos, que tienen la potestad de designar hasta tres candidatos por partido que competirán en la subsiguiente elección de intendentes²⁵. Al tratarse de internas nacionales y subnacionales al mismo tiempo, tenemos que agregar el esfuerzo de movilización que realizan las elites locales para asegurar la nominación del candidato a intendente como factor que incentiva la participación en esos comicios (Vairo, 2008; Boidy y Queirolo, 2009; Cardarello, 2011).

Adicionalmente, se ha observado que en elecciones primarias los que presentan mayor propensión a votar son los electores que tienen posiciones ideológicas más radicales, son más educados y tienen mayores ingresos. Buquet y Piñeiro (2011), estudiando las elecciones internas de 2009 en Uruguay, muestran cómo quienes concurren a votar en esas elecciones tenían un perfil diferente al del electorado general y los postulantes que se ubicaron en posiciones más radicales fueron los triunfadores de la primaria de los dos principales partidos (Mujica triunfó sobre Astori en el FA y Lacalle, sobre Larrañaga en el PN). También puede especularse con que en las primarias de 1999 los triunfadores de los tres grandes partidos (Batlle, Vázquez y Lacalle) fueron los candidatos más radicales en comparación con los que quedaron en segundo lugar (Hierro, Astori y Ramírez) (Buquet y Chasquetti, 2008). De todas formas, no puede decirse que las primarias uruguayas produzcan este efecto de forma general. Por ejemplo, Larrañaga le había ganado con amplia ventaja a Lacalle en 2004, y Vázquez en 2014 triunfó holgadamente sobre Constanza Moreira, que mostró un perfil mucho más radical. En definitiva, las primarias uruguayas no muestran un patrón estable en materia de la posición ideológica del candidato que resulta triunfador.

Con respecto al posible perjuicio que parte de la literatura atribuye a la competencia en elecciones primarias sobre el partido que las lleva adelante, Uruguay no muestra muchos casos de elecciones primarias conflictivas; en general los precandidatos se han contenido en el manejo de críticas a sus oponentes. Sin embargo, la competencia nacionalista de 1999 fue particularmente virulenta, con el uso de munición gruesa de parte de Ramírez hacia Lacalle, y la votación del PN en la elección general fue la peor de su historia (Chasquetti y Garcé, 2000). Posiblemente esa temprana experiencia negativa

²⁵ La reforma electoral de 1997 estableció un ciclo electoral que dura casi un año, desde la realización de las elecciones internas, pasando por la elección general y el eventual balotaje, hasta las elecciones subnacionales el año siguiente. Las internas son determinantes para todo el ciclo, incluyendo una cláusula candidato o *sore loser law* que impide a quienes fueron candidatos por un partido, participar en otro en cualquiera de las instancias subsiguientes.

haya redundado en un aprendizaje generalizado que condujo al estilo de baja confrontación que suele imperar. Pero la primaria del Frente Amplio de 2009 también tuvo un tono subido a partir de varios ataques de Astori hacia Mujica que, en general, no tuvieron respuesta (Cardarello y Yaffé, 2010). Sin embargo, no hay elementos para pensar que eso haya perjudicado al FA que, en todo caso, logró neutralizarlo con la fórmula presidencial entre ambos. Luego, sólo la competencia nacionalista de 2019 reprodujo un escenario conflictivo, en este caso por la repentina aparición de la candidatura del novato Sartori que fue vista con recelo por la elite partidaria. Tampoco puede afirmarse que tal situación haya perjudicado al PN que, de todas formas, redujo su votación respecto de la elección anterior.

En este sentido el efecto que puede apreciarse claramente en Uruguay, más que el perjuicio de los partidos con primarias competitivas, es el esfuerzo que realizan las elites para reunificar al partido hacia la elección general. En buena medida, las reglas específicas de la elección primaria no establecen obstáculos para ese proceso y, por lo tanto, lo facilitan. Su carácter inclusivo que, como se vio, permite que los perdedores puedan continuar en carrera dio lugar a la adopción de un mecanismo que ha operado con regularidad: los partidos con internas competitivas entre dos candidatos principales tienden a armar su fórmula presidencial con el ganador como presidente y el segundo como vicepresidente (Batlle-Hierro en 1999, Lacalle Herrera-Larrañaga en 2009, Mujica-Astori en 2009 y Lacalle Pou-Larrañaga en 2014). Este fenómeno ocurrió en todos los partidos y en todos los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo fue inferior a quince puntos porcentuales. Evidentemente esta estrategia pretende compensar el posible efecto perjudicial que la competencia interna reñida pueda tener en el desempeño del partido en la elección general. Asimismo, esta estrategia busca dar un lugar preponderante al sector del partido que en estos casos quedó en segundo lugar, para indicar a los potenciales votantes de estos sectores en la elección nacional que estarán representados en la fórmula presidencial.

También el carácter obligatorio de la elección primaria en Uruguay (sin las restricciones del caso argentino) ha pasado a generar un nuevo mecanismo para la promoción de liderazgos emergentes. Varios de los precandidatos presidenciales que se han presentado a la competencia no esperaban ganar la nominación, sino que buscaban aprovechar la visibilidad que proporciona la precandidatura para iniciar o subir un escalón en su carrera política. Aunque en la mayoría de los casos el emprendimiento no resultó exitoso, en las dos últimas primarias frenteamplistas se presentaron precandidatos presidenciales con escasa chance de triunfo, pero que luego formaron su propia fracción interna: Constanza Moreira en 2014 y Mario Bergara en 2019 crearon los movimientos Casa Grande y Fuerza Renovadora, respectivamente, y ambos resultaron electos como senadores. Otro tanto ocurrió con Juan Sartori en el PN en 2019, que formó el sector Todo por el Pueblo y también obtuvo una banca en el senado.

Con respecto al efecto informacional de las elecciones primarias, en Uruguay no han funcionado como un predictor de los resultados de la elección nacional, tanto entre como dentro de los partidos (Boidi y Queirolo, 2009). En las últimas cinco elecciones nacionales, el FA fue el partido más votado; sin embargo, sólo en las internas de 2004 fue el que recibió la mayor votación. El más votado en las internas de 1999 fue el Partido Colorado, luego segundo en la primera vuelta y finalmente ganador en el balotaje. En las otras tres elecciones primarias el más votado fue el Partido Nacional y luego fue siempre el segundo más votado en la primera vuelta y triunfador en el balotaje de 2019. A diferencia de las Paso argentinas, las internas uruguayas no anticipan el resultado de la elección general, a consecuencia del voto voluntario y de que cumplen una función de eliminación interna, reconfigurando el mapa de opciones de cara a la elección general.

Por último, la naturaleza mayoritaria de la elección primaria genera incentivos para que la disputa interna se concentre entre dos aspirantes principales, como consecuencia de la coordinación interna de la elite partidaria y, luego, de los votantes. Como se muestra en la Tabla 4, todos los candidatos presidenciales resultaron designados directamente como resultado de la votación y nunca se tuvo que acudir a la convención. En 13 de las 15 competencias el ganador superó la mayoría absoluta de los votos, y en las otras dos el triunfador obtuvo más de 10 puntos de diferencia sobre el segundo. De forma consistente, la evolución del número efectivo de precandidatos (NEC) por partido muestra altos niveles de concentración que ponen de manifiesto la existencia de los procesos de coordinación electoral previstos por la ley de Duverger para los sistemas mayoritarios. El NEC promedio para las 15 contiendas es prácticamente igual a 2; la competencia por la nominación presidencial dentro de los partidos ejerce una influencia para que sus electores se concentren en torno a dos grandes grupos o corrientes principales.

Tabla 4
Porcentaje de votación del primer y segundo candidato, diferencia y número efectivo de precandidatos por partido en las elecciones primarias uruguayas (1999-2019)*

	1999		2004		2009		2014		2019	
Partido Colorado	Batlle	54,92	Stirling	91	Bordaberry	72,20	Bordaberry	74,20	Talvi	53,79
	Hierro	44,14	Iglesias	7	Amorín	14,70	Amorín	25,60	Sanguinetti	32,80
	DIF	10,80	DIF	84,20	DIF	57,50	DIF	48,60	DIF	20,99
	NEC	2,01	NEC	1,2	NEC	1,8	NEC	1,6	NEC	2,4
Partido Nacional	Lacalle	48,30	Lacalle	34	Lacalle	57,10	Lacalle Pou	54,40	Lacalle Pou	53,85
	Ramírez	32,30	Larrañaga	66	Larrañaga	42,80	Larrañaga	45,50	Sartori	20,72
	DIF	16,00	DIF	33	DIF	14,30	DIF	8,90	DIF	33,13
	NEC	2,8	NEC	1,8	NEC	2	NEC	2	NEC	2,7
Frente Amplio	Vázquez	82,40	Vázquez	100	Mujica	52,00	Vázquez	82,10	Martínez	42,04
	Astori	17,60			Astori	39,70	Moreira	17,90	Cosse	25,55
	DIF	64,80	DIF	100	DIF	12,40	DIF	64,30	DIF	16,49
	NEC	1,4	NEC	1	NEC	2,3	NEC	1,4	NEC	3,3

Fuente: Buquet y Piñeiro (2011) y elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

* Aquí consideramos al NEC por partido, a diferencia del caso argentino donde evaluamos el NEC total, en la medida en que se produjo competencia interna en la gran mayoría de las internas de las fuerzas principales.

Conclusiones

En este artículo hemos analizado la utilización del sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en dos países de América Latina cuya legislación electoral obliga a los partidos a comparecer en esa primera instancia de votación, constituyendo así un sistema de elección presidencial a tres vueltas. Esta indagación, a su vez, se desarrolla 20 años después de la primera aplicación de esta práctica en Uruguay y 10 años más tarde de la sanción de la legislación que la incorporó formalmente en Argentina. La expectativa, prevista teóricamente con un sistema a tres vueltas como el existente en ambos países, es que en la primera fase se produjera un despliegue de contendientes potenciales que se fuera reduciendo en las instancias posteriores, hasta los dos principales en la eventual segunda vuelta. Sin embargo, la principal conclusión de este artículo es que el impacto de las primarias presidenciales abiertas sobre el sistema partidario, a través de la coordinación electoral, varía en función de las características y cláusulas diferenciales que establece cada normativa específica, principalmente la cuestión de la obligatoriedad del voto en la primaria y la fórmula presidencial cerrada o abierta junto con la posibilidad de que los perdedores de la primaria continúen en carrera.

La primera diferencia es la existencia del voto opcional en la instancia de las primarias en Uruguay, contrapuesta a su obligatoriedad en el caso argentino; lo cual ha derivado en la preeminencia de distintos tipos de votantes en cada uno de los casos y, en consecuencia, en una disímil capacidad predictiva de las primarias respecto de los resultados de la elección general. En Uruguay, ha habido una convergencia mucho más virtuosa entre *demos* y *selectorate* (selectorado), permitiendo que se seleccionaran candidatos acordes, tanto con las preferencias de los miembros más activos de los respectivos partidos que competían, como así también del conjunto del electorado. En Argentina, se ha observado que el selectorado, conformado por un cuerpo ciudadano amplio y heterogéneo, careció de incidencia en la determinación de candidatos. Esto se vincula con otra cuestión clave: en Uruguay, las primarias han operado efectivamente como una instancia de selección de candidaturas; mientras que, en Argentina – en tanto no ha habido competencia ni tampoco competitividad –, han servido para la mera ratificación de decisiones tomadas con anterioridad.

La mayor similitud entre el selectorado real y electorado real existente en Argentina respecto de Uruguay, sumada a las escasas opciones tanto efectivas como viables en la primera fase (particularmente, en comicios con reelección presidencial), quitó margen para una posible alteración del orden y reconfiguración de los apoyos obtenidos por los competidores de una instancia a la otra. Paradójicamente, en Argentina, a diferencia de Uruguay, las primarias adquirieron una formidable capacidad predictiva, operando directamente como una primera vuelta adelantada, lo cual denota su carácter superfluo como momento tanto de selección como de despliegue de opciones alternativas propias de una instancia no definitiva.

Pero la principal diferencia detectada en este artículo entre ambos sistemas de primarias, y que resulta determinante de los efectos observados, radica en el carácter excluyente de las primarias argentinas e incluso de las uruguayas. Si bien ambos sistemas habilitan la presentación de diversos aspirantes a la candidatura presidencial, el sistema argentino elimina a los perdedores mientras que el sistema uruguayo les permite competir por cualquier de los restantes cargos en disputa en las elecciones generales. Así, la primaria argentina establece una lógica de suma cero que desalienta la presentación de más de una candidatura en las principales fuerzas políticas, estimulando la prematura negociación y reparto de lugares en las nóminas definitivas y la no utilización de las Paso como instancia de selección de candidatos ni de resolución de controversias. Por el contrario, en Uruguay, la modalidad de binomio abierto y la no exclusividad de las candidaturas, ha permitido la inclusión de los sectores derrotados, morigerando los efectos desgastantes de la competencia interna y promoviendo procesos de renovación de las elites.

Ambas diferencias en el régimen de primarias, conjuntamente con las diferencias respecto de la reelección presidencial y de los umbrales exigidos para ganar en primera vuelta, generan diversos incentivos para la coordinación en las diversas fases electorales. En Uruguay, se promueve la coordinación electoral intrapartidaria hacia la primaria que suele terminar con un par de precandidaturas viables por partido que concentran la votación. Pero luego, dada la dificultad de alcanzar la mayoría absoluta dispuesta para ganar la primera vuelta y la prohibición de la reelección presidencial, el sistema no fomenta la coordinación electoral, por lo que se puede observar un aumento de la fragmentación del sistema de partidos. En cambio, en Argentina, el sistema promueve la coordinación de la elite desde el principio del proceso, y luego del electorado, derivando en la reducción de la oferta y el ordenamiento de las preferencias en dos grandes armados amplios y heterogéneos, estructurados en torno a los contendientes presidenciales más viables. Esta situación ha conducido a la permanente configuración de una lógica de amigo-enemigo (que se exacerba cuando el *incumbent* se presenta para la reelección), con aliados coyunturales, lealtades frágiles y desplazamientos constantes.

En definitiva, hemos podido observar aquí que alguno de los problemas que padece en la actualidad el sistema político argentino y que no se exhiben en Uruguay, pese a presentar un esquema semejante, no son coyunturales ni reductibles al mal uso del sistema de primarias, sino que han sido el emergente de la lógica que impone la legislación electoral y de la adaptación de los actores participantes a la competencia estipulada en tres fases. En Uruguay, la selección se efectúa en fuerzas políticas ya definidas y las principales, incluso, preceden largamente a la incorporación de estas reglas. Pese a ello, a 20 años de su primera implementación, este sistema está dando lugar a algunas sorpresas que antes eran inimaginables, tanto dentro de los partidos como fuera de ellos, cuyo impacto real se podrá observar con el paso del tiempo. En la Argentina, por su parte, a diez años de la aprobación de la ley electoral vigente y en su quinta edición conse-

cutiva, con la utilización de las Paso, se ha observado la existencia de alianzas inestables, la ausencia de participación de la ciudadanía en la determinación de las candidaturas, las prácticas propias de la política tradicional de centrar las nominaciones en las cúpulas o en un líder y la consagración de candidatos partidarios con un amplio rechazo popular.

Referencias bibliográficas

- ABAL MEDINA, J. Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado. In: ABAL MEDINA, J. M.; TULLIO, A.; ESCOLAR, M. *Reforma política en la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública, 2010.
- ACUÑA, S. "En búsqueda del equilibrio perdido: la adaptación del sistema de partidos uruguayo (1999-2014)". Tesis de Maestría en Ciencia Política. Montevideo, Universidad de la República, 2019.
- ADAMS, J.; MERRILL, S. "Candidate and party strategies in two-stage elections beginning with a primary". *American Journal of Political Science*, vol. 52, n° 2, p. 344-359, 2008.
- AGRANOV, M. "Flip-flopping, primary visibility, and the selection of candidates". *American Economic Journal: Microeconomics*, vol. 8, n° 2, p. 61-85, 2016.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. "Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina". The Kellogg Institute for International Studies, *Working Paper #293*, 2002.
- ALDRICH, J. *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- ALTMAN, D. "Universal party primaries and general election outcomes: the case of Uruguay (1999-2009)". *Parliamentary Affairs*, vol. 66, n° 4, p. 834-855, 2013.
- ALTMAN, D.; BUQUET, D.; LUNA, J. P. *Constitutional reforms and political turnover in Uruguay: winning a battle, losing the war*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República 02/11, 2011. Disponible en: <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4606/1/DOL%20CP%2002%2011.pdf>>. Acceso en: 27 ago. 2021.
- ANCKAR, C. "On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research". *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, n° 5, p. 389-401, 2008.
- ANSOLABEHRE, S.; HIRANO, S.; SNYDER, J. What did the direct primary do to party loyalty in Congress?. In: BRADY, D.; MCCUBBINS, M. D. (eds.). *Party, process, and political change in congress: further new perspectives on the history of Congress*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- ANSOLABEHRE, S.; SHANTO I.; SIMON, A. "Replicating experiments using aggregate and survey data: the case of negative advertising and turnout". *American Political Science Review*, vol. 93, n° 4, p. 901-910, 1999.
- ARAGÓN, F. "Political parties, candidate selection, and quality of government". *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 13, n° 2, p. 783-810, 2013.
- ATKENSON, L. R. "Divisive primaries and general election outcomes: another look at presidential campaigns". *American Journal of Political Science*, vol. 42, n° 1, p. 256-271, 1998.
- BARNEA, S.; RAHAT, G. "Reforming candidate selection methods: a three-level approach". *Party Politics*, vol. 13, n° 3, p. 375-394, 2007.

- BERENSZTEIN, S. *¿Somos todos peronistas? Del idealismo al pragmatismo*. Caba: El Ateneo, 2019.
- BIBBY, J. *Politics, parties, and elections in America*. Chicago: Nelson-Hall, 1996.
- BIDEGAIN, G.; TRICOT, V. Political opportunity structure, social movements, and malaise in representation in Uruguay, 1985-2014. In: JOIGNANT, A.; MORALES, M.; FUENTES, C. (eds.). *Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. New York: Palgrave Macmillan, p. 187-210, 2017.
- BOIDI, M., QUEIROLO, R. "La piedra en el zapato (de las encuestadoras): encuestas de opinión y elecciones internas 2009". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 18, p. 65-83, 2009.
- BOTTINELLI, O. El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos. In: BOTTINELLI, O., et al. *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- BUENO DE MESQUITA, B., et al. *The logic of political survival*. Cambridge: MIT Press, 2003.
- BUQUET, D. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas electorales en América del Sur". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16, p. 35-49, 2007.
- BUQUET, D.; CHASQUETTI, D. Presidential candidate selection in Uruguay: 1942-2004. In: SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. (eds.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press, p. 319-359, 2008.
- BUQUET, D.; CHASQUETTI, D.; MORAES, J. A. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1998.
- BUQUET, D.; MARTÍNEZ, P. Autonomía vs. centralización: selección de candidatos a diputado en Uruguay (1999-2004). In: ALCÁNTARA SÁEZ, M.; CABEZAS, L. M. (eds.). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 271-319, 2013.
- BUQUET, D.; PIÑEIRO, R. "Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay". *Revista Debates*, vol. 5, nº 2, p. 79-95, 2011.
- BURDEN, B., et al. "Sore Loser Laws and Congressional Polarization". *LSQ*, vol 39, p. 299-325, 2014.
- BURDEN, B.; GREENE, S. "Party attachments and state election laws". *Political Research Quarterly*, vol. 53, p. 57-70, 2000.
- CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York: Wiley, 1960.
- CARDARELLO, A. "Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 20, nº 1, p. 63-94, 2011.
- CARDARELLO, A.; YAFFÉ, J. Crónica de una victoria anunciada: estrategias de campaña y desempeños partidarios en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009. In: BUQUET, D.; JOHNSON, N. (eds.). *Del cambio a la continuidad: ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-Instituto de Ciencia Política, p. 23-43, 2010.
- CAREY, J. M.; POLGA-HECIMOVIĆ, J. "Primary elections and candidate strength in Latin America". *The Journal of Politics*, vol. 68, nº 3, p. 530-543, 2006.
- CHASQUETTI, D.; GARCÉ, A. Después del naufragio: el desempeño electoral del Partido Nacional. In: BOTTINELLI, O., et al. (eds.). *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política, p. 141-164, 2000.

CHO, S. J.; KANG, I. "Open primaries and crossover voting". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 27, n° 3, p. 351-379, 2015.

COHEN, M., et al. *The party decides*. Presidential nomination before and after reforms. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

COLOMER, J. Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas. In: CAVAROZZI, M.; ABAL MEDINA, J. (eds.). *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Altamira/Konrad Adenauer, p. 117-34, 2002.

CORBETTA, P.; VIGNATI, R. "The primaries of the centre left: only a temporary success?". *Contemporary Italian Politics*, vol. 5, n° 1, p. 82-96, 2013.

COX, G. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa, 1997.

CROSS, W.; BLAIS, A. "Who selects the party leader?". *Party Politics*, vol. 18, n° 2, p. 127-150, 2012.

CROTTY, P.; JACKSON, P. *Presidential primaries and nomination*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1985.

DUVERGER, M. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996 [1951].

EPSTEIN, L. *Political parties in the American mold*. Madison: University of Wisconsin Press, 1986.

FIORINA, M. "What ever happened to the median voter?". Trabajo presentado en Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 1999.

FREIDENBERG, F. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Biblioteca de la Reforma Política, n° 1. Lima: International Idea, 2003.

_____. "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina". *Polis*, vol. 1, n° 1, p. 91-134, 2005.

_____. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: REYNOSO NÚÑEZ, J.; SÁNCHEZ, H. (coords.). *La democracia en su contexto*. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Unam, p. 277-295, 2009.

FREIDENBERG, F.; DOSEK, T. "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)". In: CASAS-ZAMORA, et al. (eds.). *Reformas Políticas en América Latina, tendencias y casos*. Washington: Organización de los Estados Americanos, p. 73-103. 2016.

GALLAGHER, M.; MARSH, M. (eds.). *Candidate selection in comparative perspective*. The secret garden of politics. London: Sage Publications, 1988.

GALLO, A. "Un Paso decisivo. Los partidos de izquierda después de la reforma electoral en la Argentina". *Revista PostData*, Buenos Aires, vol. 22, n° 1, p. 233-271, 2017.

_____. "Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 34 p. 1-46, 2021.

GEER, J. "Assessing the representativeness of electorates in presidential primaries". *American Journal of Political Science*, vol. 32, n° 4, 1988.

GROFMAN, B.; TROUMPOUNIS, O.; XEFTERIS, D. "Electoral competition with primaries and quality asymmetries". *The Journal of Politics*, 2019, vol. 81, n° 1, p. 260-273, 2019.

HAZAN, R.; RAHAT, G. *Democracy within parties*. Candidate selection methods and their political consequences. Oxford: Oxford University Press, 2010.

HIRANO, S.; SNYDER, J. "Primary elections and the quality of elected officials". *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 9, n° 4, p. 473-500, 2014.

JOHNSON, G. B., et al. "Divisive primaries and incumbent general election performance: prospects and costs in U.S. house races". *American Politics Research*, vol. 38, n° 5, p. 931-955, 2010.

JONES, M. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1995.

KANG, M. "Sore loser laws and democratic contestation". *Georgetown Law Journal*, vol. 99, n° 4, p. 1014-75, 2011.

KANG, M.; BURDEN, B. *Sore loser laws in presidential and congressional elections*. In: BOATRIGHT, R. G. (ed.). *Routledge handbook of primary elections*. New York: Routledge, 2018.

KATZ, R.; MAIR, P. *Three faces of party organization: adaptation and change*. Working Paper of the European Policy Research Unit. Manchester: University of Manchester, 1995.

KAUFMANN, K.; GIMPEL, J.; HOFFMAN, A. "A promise fulfilled? Open primaries and representation". *The Journal of Politics*, vol. 65, n° 2, p. 457-476, 2003.

KEECH, W.; MATTHEWS, D. *The party's choice*. Washington: The Brookings Institution, 1976.

KEMAHLIOGLU, O., et al. "Why primaries in Latin American presidential elections?". *The Journal of Politics*, vol. 71, n° 1, p. 339-352, 2009.

KENNEY, P.; RICE, T. "The effects of primary divisiveness in gubernatorial and senatorial elections". *Journal of Politics*, vol. 46, p. 904-915, 1984.

_____; _____. "The relationship between divisive primaries and general election outcomes". *American Journal of Political Science*, vol. 31, n° 1, p. 31-44, 1987.

KEY, V. O. *Politics, parties and pressure groups*. New York: Thomas Crowell Company, 1964.

KIRKPATRICK, J. *The new presidential elite*. New York: Russell Sage, 1976.

LAASKO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measure of application to Western Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, p. 3-27, 1979.

MARSH, M. "Introduction: selecting the party leader". *European Journal of Political Research*, vol. 24, p. 229-231, 1993.

MCCLOSKEY, H. "Consensus and ideology in American politics". *American Political Science Review*, vol. 58, n° 2, p. 361-82, 1964.

MOORE, D. W.; HOFSTETTER, C. R. "The representativeness of primary elections: Ohio, 1968". *Polity*, vol. 6, n° 2, p. 197-222, 1973.

NAVIA, P.; ROJAS MORALES, P. "El efecto de la participación electoral. En las primarias para la elección presidencial de 1999 en Chile". *Postdata*, Buenos Aires, n° 13, p. 193-222, 2008.

NORRANDER, B. "Ideological representativeness of presidential primary voters". *American Journal of Political Science*, vol. 33, p. 570-58, 1989.

- PETERSON D.; DJUPE, P. "When primary campaigns go negative: the determinants of campaign negativity". *Political Research Quarterly*, vol. 58, n° 1, p. 45-54, 2005.
- PIERESON J.; SMITH, T. "Primary divisiveness and general election success: a re-examination". *Journal of Politics*, vol. 37, p. 555-561, 1977.
- POLSBY, N. *Consequences of party reform*. Oxford: Oxford University Press, 1983.
- RAHAT, G.; HAZAN, R. "Candidate selection methods an analytical framework". *Party Politics*, vol. 7, n° 3, p. 297-322, 2001.
- RANNEY, A. "Representativeness of primary electorates". *Midwest Journal of Political Science*, vol. 12, n° 2, 1968.
- SANDRI, G. "Leadership selection methods in Italy and their consequences on membership mobilization". Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, St. Gallen, Switzerland, 2011.
- SANDRI, G.; SEDDONE, A. Introduction: Primary elections across the world. In: SANDRI, G.; SEDDONE, A.; VENTURINO, F. (eds.). *Party primaries in comparative perspective*. Farnham: Ashgate, 2015.
- SARTORI, G. *Parties and party systems*. New York: Cambridge University Press, 1976.
- SHATTSCHNEIDER, E. *Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos, 1964 [1941].
- SELIOS, L.; VAIRO, D. "Elecciones 2009 en Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral". *Opinião Pública*, vol. 18, n° 1, p. 198-215, 2012.
- SERRA, G. "Why primaries? The party's tradeoff between policy and valence". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 23, 2011.
- _____. No polarization in spite of primaries: a median voter theorem with competitive nominations. In: SCHOFIELD, N.; CABALLERO, G. (eds.). *The Political Economy of Governance Institutions, Political Performance and Elections*. New York: Springer, 2013.
- SERRAFERO, M. *Reelección y sucesión presidencial*. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1997.
- SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. (eds.). *Pathways to power*. Political recruitment and candidate selection in Latin America. Pennsylvania: Penn State University Press, 2008.
- SHUGART, M.; CAREY, J. "Incentives to cultivate a personal vote. A rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, n° 4, p. 417-439, 1995.
- STEGER, W. P.; HICKMAN, J.; YOHAN, K. "Candidate competition and attrition in presidential primaries, 1912 to 2000". *American Politics Research*, vol. 30, n° 5, p. 528-554, 2002.
- VAIRO, D. "Juntos, pero no casados: los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, n° 1, p. 159-182, 2008.
- WARE, A. *Political parties and party systems*. New York: Oxford University Press, 1996.
- ZELAZNIK, J. *Resultados y escenarios después de las Paso*. Buenos Aires: UDTT, 2015.
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Ley 26.571 y Decreto 2004/2009. Partidos Políticos. Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26571-161453/texto>>. Acceso en: 27 ago. 2021.

Resumo

Eleição presidencial em três turnos: efeitos das primárias abertas, simultâneas e obrigatórias na Argentina e no Uruguai

Este artigo analisa as eleições primárias presidenciais – abertas, simultâneas e obrigatórias para os partidos políticos – no Uruguai e na Argentina. Apesar da semelhança, os dois sistemas apresentam algumas diferenças: i) o voto é obrigatório na Argentina e voluntário no Uruguai; ii) na Argentina competem chapas fechadas (presidente e vice-presidente), enquanto no Uruguai competem apenas pela candidatura presidencial. Usando uma abordagem neoinstitucionalista e analisando os resultados das primárias, a pesquisa mostra que as diferenças nas regras geram consequências significativamente diferentes. No Uruguai, promovem a competição interna e incentivam uma diversidade de opções, tanto dentro dos partidos quanto entre os partidos. Na Argentina, desencorajam a competição e promovem a coordenação de elite desde o início do processo, concentrando a oferta e arrumando as preferências em dois blocos.

Palavras-chave: eleições primárias; partidos políticos; candidatos presidenciais; Argentina; Uruguai

Abstract

Three-round presidential elections: the effects of open, simultaneous, and mandatory primaries in Argentina and Uruguay

This article analyses primary presidential elections – open, simultaneous and mandatory for political parties – in Uruguay and Argentina. In spite of their similarity, both systems have some differences: i) voting is mandatory in Argentina and voluntary in Uruguay; ii) in Argentina, the presidential candidate must run in the primary along with a vice presidential candidate, while in Uruguay the primary solely decides the presidential candidate. Through a neo-institutionalist approach and the primary electoral results, the present research shows that different rules cause significantly different outcomes. Primaries in Uruguay promote internal contestation and a diversity of alternatives within and among parties. In Argentina, the system discourages competition and stimulates elite coordination from the beginning of the process, concentrates the candidate supply, and organizes preferences into two main blocks.

Keywords: primary elections; political parties; presidential candidates; Argentina; Uruguay

Résumé

Élections présidentielles à trois tours: effets des primaires ouvertes, simultanées et obligatoires en Argentine et en Uruguay

Les élections primaires présidentielles – ouvertes, simultanées et obligatoires pour les partis politiques – en Uruguay et en Argentine sont analysées. Malgré leur similitude, les deux systèmes présentent quelques différences: i) le vote est obligatoire en Argentine et volontaire en Uruguay; ii) en Argentine, les candidats à la présidence et à la vice-présidence participent conjointement, tandis qu'en Uruguay seul le candidat à la présidence participe. Grâce à une approche néo-institutionnaliste et aux résultats électoraux, la recherche montre que des règles différentes entraînent des conséquences significativement différentes. En Uruguay, on encourage la concurrence interne pour la nomination et la diversité des alternatives entre et dans les partis. En Argentine, on décourage la concurrence et on favorise la coordination des élites dès le début du processus, on concentre l'offre de candidats et on organise les préférences en deux blocs.

Mots-clés: élections primaires; partis politiques; candidats à la présidentielle; Argentine; Uruguay

Artigo submetido à publicação em 16 de fevereiro de 2021.

Versão final aprovada em 24 de julho de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Retóricas de la acción climática desde el Sur: análisis de los discursos de los tomadores de decisiones de la COP25

Gabriel Prosser Bravo¹ 
Camilo Caro Zúñiga² 
Juan Carlos Arboleda-Ariza³ 

Las Conferencias de las Partes funcionan como plataformas transnacionales para planear e implementar mecanismos para la acción climática. El objetivo del presente artículo es analizar los discursos del Sur Global en la COP25, con el fin de develar las retóricas ambientales de los tomadores de decisiones. Para esto, se realizó un análisis de contenido temático a 60 declaraciones del alto segmento de la COP25. Así, se identificaron tres retóricas sobre la acción climática: urgente, ética y cooperativa, y dos retóricas sobre el régimen climático: la responsabilidad histórica del Norte y la vulnerabilidad como condición que dificulta la acción climática del Sur. Se concluye que en los discursos prevalece una retórica hegemónica de la inacción climática centrada en los tomadores de decisiones, incapaz de implicar a otros actores y reproductora de las lógicas actuales del régimen climático.

Palabras clave: retóricas; acción climática; COP25; tomadores de decisiones

Introducción

La crisis civilizatoria y climática actual ha requerido reacciones tanto individuales como colectivas, tendientes a mitigar los impactos y generar las condiciones para que nos adaptemos a los nuevos tiempos (Dzebo y Stripple, 2015; Dzebo, 2019). En este contexto, especial relevancia han tenido los tomadores de decisiones y empresas transnacionales puesto que, a pesar de estar discursivamente a favor de enfrentar el cambio climático, la mayoría de sus acciones provocan daño antrópico o terminan configurándose como las mayores barreras para implementar medidas en esta vía (World Economic Forum, 2019).

Por esto, a nivel internacional una serie de actores sociales ha buscado visibilizar y denunciar este doble estándar discursivo, haciendo hincapié en que existe un conjunto de mecanismos lingüísticos, narrativos y retóricos que utilizan los tomadores de decisiones

¹ Escuela de Psicología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Providencia, Chile. E-mail: <gabriel.prosser@uacademia.cl>.

² Onemi, Ministerio del Interior de Chile. Santiago, Chile. E-mail: <camilo.caro@ug.uchile.cl>.

³ Facultad de Psicología, Universidad del Valle. Cali, Colombia. E-mail: <juancarlos.arboleda@correounivalle.edu.co>.

de gobiernos para mostrar un presunto interés, el cual no siempre se refleja en acciones (Arias Ortega y Rosales Romero, 2019).

Según visiones distintas pero complementarias de estos actores, esta inacción se debería a dos grandes motivos: por un lado, a que los tomadores de decisiones enfrentan hoy en día tanto la presión de las transnacionales, como la arremetida de las grandes empresas de carácter local, las cuales en ocasiones se encuentran vinculadas a los intereses ambientales de las empresas transnacionales (Chan, Brandi y Bauer, 2016); y por otro, la magnitud y vertiginosidad de los desafíos climáticos supera con creces las condiciones y capacidades de implementación que tienen las diferentes naciones para la acción climática (Franco, 2019).

En este marco, la acción ha pasado a ser el centro de la cuestión dejando de lado la reflexión y los acuerdos verbales, lo que ha implicado una actualización y adaptación de las lógicas al interior de la arquitectura climática global (Chan y Amling, 2019). Este nuevo foco en la acción tuvo por consecuencia preguntarse por quiénes actúan, lo que más tarde abrió el camino a la inclusión de actores no tradicionales y no estatales (Chan et al., 2018). Aun así, las decisiones del régimen climático siguen encapsuladas en los tomadores de decisiones y en algunos *stakeholders*, según señalan los movimientos sociales y organizaciones ambientales (Delina, Diesendorf y Merson, 2015; Bäckstrand y Kuyper, 2017; Bäckstrand et al., 2017).

Dicho esto, cabe consignar que por diversas razones, tanto políticas como sociales, la Agenda Climática Global ha transitado de una transnacionalización "homogeneizadora" a una mirada colaborativa y multilateral entre naciones (Chan, Brandi y Bauer, 2016; Chan y Amling, 2019). Esto ha implicado darle más relevancia a las condiciones, necesidades y aportes de cada nación, lo que se refleja en la importancia de los compromisos de carácter nacional⁴ que asumen los países en la *Conference of the Parties* (COP), piedra angular de los tratados transnacionales climáticos (Roggero, Kähler y Hagen, 2019).

Este nuevo enfoque desde lo nacional ha permitido que diversas regiones del planeta incrementen su influencia política en este régimen internacional, a saber: las organizaciones de países insulares, los países Africanos, América Latina y el Caribe, todas zonas vulnerables ante la actual crisis y que demandan mayor protagonismo en la Agenda Climática Global (Chan et al., 2018). Ha emergido con fuerza entonces un nuevo lugar en la Arquitectura climática para lo que anteriormente se conoce como el "Sur Global", comprendido como aquellos países⁵ periféricos del sistema-mundo que se diferencian de aquellos países centrales como lo son Estados Unidos, Europa Occidental, Australia, Nueva Zelanda y Japón (Bueno, 2016; Arroyo, 2018).

⁴ Los famosos *nationally determined contributions* (NDCs) que se presentarán de manera definitiva en Glasgow, durante la COP26.

⁵ Para conocer en mayor profundidad el listado de países del Sur Global, indagar en <<https://owsd.net/sites/default/files/Spanish%20-%20Global%20South%20Countries.pdf>>. Acceso en: 11 feb. 2022.

Es así como la diferencia entre el Norte y el Sur Global puede ser entendida por medio del nivel de desarrollo de las naciones. Es entonces que los países del Sur Global son los mal llamados países en vías de desarrollo o subdesarrollados. Dada esta nueva lógica, la pregunta por la acción difiere según el lugar de enunciación; mientras países del Norte desarrollados siguen siendo un obstáculo en algunas de las decisiones (World Economic Forum, 2019), los países del Sur parecen estar cada vez más alineados con las retóricas y discursos de la acción climática, aunque reproducen inevitablemente los imaginarios de desastre e inacción que imperan en el régimen global (Leff, 2011).

Teniendo en consideración lo expuesto, el objetivo del presente artículo es el de analizar los discursos de las partes del Sur Global en el contexto de la COP 25, Chile-Madrid⁶, penúltima versión del evento internacional sobre el cambio climático, considerado el más importante dentro de la arquitectura climática, además de ser una versión de dicha instancia de la cual se tenían similares expectativas respecto de la acción y los acuerdos climáticos, a la que suscitó el Acuerdo de París de 2015. Esto con el fin de develar las retóricas ambientales de los tomadores de decisiones, como expresión de los discursos y perspectivas sobre la acción climática que tienen aquellos actores sociales que hoy más influyen y limitan el régimen climático, desde un posicionamiento del Sur Global. Para esto, revisaremos a continuación algunos apuntes sobre la arquitectura de la Agenda Climática Global y veremos cómo diversas investigaciones han indagado en las retóricas ambientales y climáticas.

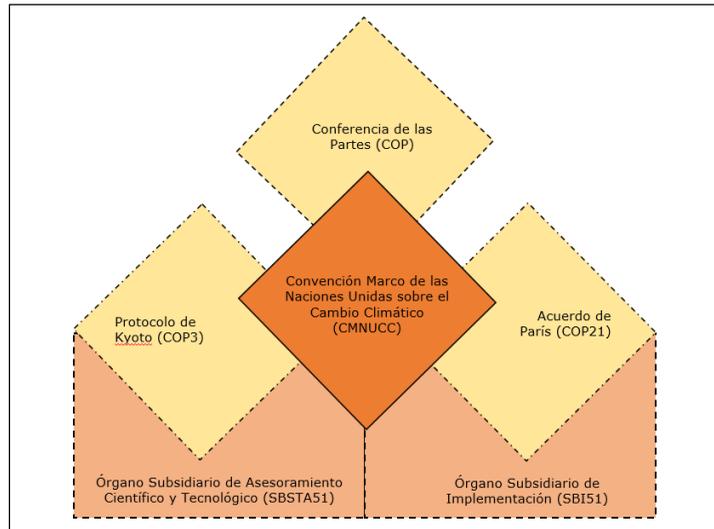
Arquitectura de la Agenda Climática Global

Si bien a partir de los años 60 los Estados miembros de las Naciones Unidas han construido una arquitectura institucional para atender las problemáticas ambientales, es solo desde 1992, con la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), que la temática de cambio climático se posiciona en la agenda internacional.

Esta arquitectura institucional está dotada de una serie de marcos, protocolos, acuerdos y espacios de tomas de decisiones (ver Figura 1) que tienen a la base una división entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, donde los primeros tienen el imperativo de liderar la acción climática, así como también de reducir sus emisiones y dotar a los países en desarrollo de recursos para la implementación de acciones para la mitigación y la adaptación (Bueno y Pascual, 2016).

⁶ La COP25 es un evento internacional sobre cambio climático orientado a determinar los mecanismos de implementación del Acuerdo de París de 2015. Fue realizado del 2 al 15 de diciembre de 2019 en las dependencias de la Institución Ferial de Madrid (IFEMA), España.

Figura 1
Elementos de la arquitectura institucional global del cambio climático



Fuente: Elaboración propia basado en la página oficial de la UNFCCC⁷.

Según Bueno (2016), es posible identificar dos periodos de la arquitectura internacional respecto al cambio climático. En el primer periodo (1992-2009), el objetivo central fue construir consensos y desarrollar los mecanismos para implementar la Convención en base a cuatro principios fundamentales “que reproducían las condiciones del Sistema Internacional: el estado-centrismo, la brecha climática Norte-Sur, la confianza en el rol de los mecanismos de mercado y el liderazgo de la Unión Europea en ausencia de Estados Unidos desde Kioto” (p. 85). Todo ello se tradujo en un primer periodo donde la acción climática estaba regida por una lógica Top-Down, donde la UE exigía a los Estados miembros una serie de compromisos de mitigación y adaptación previamente establecidos (Muñoz Rodríguez y Rodríguez, 2017), haciendo explícitas inclusive posibles sanciones internacionales a quienes infringiesen estos acuerdos (Viola, 2002).

Siguiendo a la autora, algunos de estos principios son cuestionados en el segundo periodo (2009-2020), permitiendo iniciar algunas transformaciones. Se produce al inicio de este periodo una fuerte irrupción de EEUU y el nacimiento de nuevas potencias medias, como el grupo BASIC⁸, lo que evidenció la crisis del liderazgo europeo, “complejizaron los compromisos diferenciados como pilares de la arquitectura climática internacional e interpelaron el éxito de los mecanismos de mercado más allá del *Emission Trading System* europeo” (Bueno, p. 87).

⁷ En específico, la información se desprende del apartado de “Secretariat structure and operations” de la página web: <<https://unfccc.int/es/node/193717>>. Acceso en: 1 sept. 2021.

⁸ Grupo informal formado por Brasil, Sudáfrica, India y China con origen en noviembre del 2009, que opera oficialmente al interior del G77+China (Bueno, 2020).

También en este periodo se entrega espacio a las organizaciones no estatales y subnacionales, en instancias paralelas o como observadores de los debates de los gobiernos, consolidándose particularmente los actores empresariales y científicos (Bäckstrand y Kuyper, 2017; Bäckstrand et al., 2017). Finalmente, estas transformaciones se cristalizaron a partir del Acuerdo de París, lo que significó cambiar a una lógica *bottom-up* para el desarrollo de acciones climáticas, principalmente gracias al establecimiento de las NDC (Bueno, 2016; Muñoz Rodríguez y Rodríguez, 2017; Roggero, Kähler y Hagen, 2019).

Esta nueva lógica del régimen climático global extiende el compromiso a una mayor cantidad de países, lo que podría significar una crisis de la brecha Norte-Sur respecto a los compromisos diferenciados, pero a su vez permite un mayor protagonismo y un aumento en el poder relativo de ciertos países del Sur, lo que se ha evidenciado actualmente en la constitución de un triple liderazgo de la Unión Europea, EEUU y el grupo BASIC (Bueno, 2016; Arroyo, 2018; Chan et al., 2018).

Retóricas de lo ambiental y lo climático

Para comprender esta relación entre lo discursivo y la acción climática, las retóricas ambientales permiten hacer visible los límites en el abordaje de la relación naturaleza y ser humano (Eschenhagen, 2010). De esta manera, el campo de estudio de las retóricas ambientales permite develar las "posiciones, supuestos, racionalidades y formas de conocer lo que se puede denominar «lo ambiental» o el problema ambiental" (p. 112).

En el campo de las retóricas ambientales se han emprendido una serie de estudios orientados a comprender su expresión en espacios publicitarios, en el fenómeno del *greenwashing*, así como también en la construcción del discurso de los medios de comunicación masivos, los dispositivos gubernamentales, los planes educativos, entre otros (Takahashi, 2013; Fernández-Reyes, Piñuel Raigada y Vicente-Mariño, 2015; Román Núñez y Cuesta Moreno, 2016; Arias Ortega y Rosales Romero, 2019;)

Todos estos estudios buscan develar las formas en que estos dispositivos discursivos abordan la relación con la naturaleza, definen lo que representa una problemática ambiental y climática, asignan las responsabilidades de los actores sociales y configuran las posibles vías de solución ante la actual crisis climática (Leff, 2011). A su vez señalan que, a pesar de existir una retórica de la acción, esta no siempre se traduce en medidas concretas (Petinelli, 2017).

Particularmente, al pensar sobre las retóricas ambientales en los espacios de toma de decisiones, Sanahuja (2016) plantea que los acuerdos transnacionales permiten avanzar en la construcción de consensos y retóricas internacionales para la acción colectiva, a pesar de no tener un carácter vinculante. Además, actúan como una "narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los Estados y actores no

estatales, y genera un sentido de propósito para todos ellos y para sus prácticas sociales” (p. 209).

Método

La presente investigación se posiciona desde la metodología cualitativa para la comprensión de los significados que construyen las personas sobre el mundo y sus experiencias en él (Denzin y Lincoln, 2011). Ello significa que el estudio de estos significados es inseparable de las condiciones históricas, contextuales y relacionales de los sujetos que son parte de la investigación (Sisto, 2008). Siguiendo a Latour (2012), las descripciones buscan dar cuenta de las múltiples formas de “hacer mundo”, es decir de analizar los valores en juego y las posibilidades ontológicas, motivo por el cual se seguirá una estrategia descriptiva con el fin de profundizar en las retóricas de un grupo particular dentro de la arquitectura climática global: los representantes del Sur Global.

Para los fines de este artículo, las declaraciones realizadas por los representantes de los gobiernos en la COP25 son consideradas fuentes de acceso válidas para comprender las retóricas sobre la acción climática desde los países del Sur Global. Estos discursos, según Leff (2011), se constituyen en la palabra viva de los gobiernos sobre el cambio climático, la sustentabilidad y la naturaleza.

Esta palabra, o discurso sobre lo climático y lo sostenible, está estructurada en sistemas retóricos que implican una serie de elementos discursivos (textos, comunicados, conferencias, reuniones) y semánticos (autores, conceptos teóricos, principios, enfoques, declaraciones) que derivan de un proceso social de tensión entre una serie de significados de lo ambiental. Son en un sentido estricto, retóricas socialmente construidas y analizables por medio de la comprensión de la interacción social que generan o que buscan generar (Floriani, 2013). Por tanto, cuando hablamos de retóricas, hacemos referencia a que cualquier narración y/o discursos pretenden un efecto de veracidad y de no socavamiento (Cabruja, Íñiguez y Vázquez, 2000).

Estos elementos retóricos están compuestos por múltiples formaciones que han ido emergiendo a lo largo de su historicidad conflictiva (disputas de significados, imposición de puntos de vista, dominación de ciertas organizaciones y usos por sobre otras) y que se han posicionado como dominantes o resistentes (Floriani, 2016). Así, diversos actores se han apropiado de una u otra retórica y han contribuido a instituir la o transformarla.

Para describir estas retóricas climáticas, se realizó un análisis de contenido temático a los textos de las declaraciones de las Partes en la COP25, estudiando elementos explícitos e implícitos respecto a la acción climática (Cáceres, 2003). Esta técnica permite, a partir de un análisis sistemático, construir categorías y temáticas centrales de un texto (Vaismoradi, Turunen y Bondas, 2013), para así, desarrollar inferencias pertinentes a los contextos en que se producen los discursos y a los objetivos de la investigación (Bardin, 2002).

Muestra

Se incluyeron un total de 60 declaraciones realizadas en el marco del alto segmento⁹ de la COP25 Chile-Madrid, las cuales fueron extraídas de la página oficial de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Esta fue la totalidad de discursos de representantes del Sur Global a los cuales se pudo acceder al momento de realizar la investigación, con base en la disponibilidad en el sitio web mencionado (ver Anexo 1). Se realizó un muestreo intencional (Pérez-Luco et al., 2017), incorporando a los representantes de las Partes de gobiernos del Sur Global, principales tomadores de decisiones en torno al cambio climático en esta región (ver Tabla 1). Fueron seleccionados ya que han sido identificados como los actores que más obstaculizan, junto con las transnacionales, la acción climática global (World Economic Forum, 2019).

Tabla 1
Distribución de las declaraciones según división territorial, número de actrices e idiomas

	N	N analizados*	N mujeres	Inglés	Francés	Español	Árabe
África	46	17	4	9	5	-	3
Asia	39	20	0	18	-	-	2
Europa	42	1	0	1	-	-	-
Latinoamérica y el Caribe	26	16	3	6	-	10	-
Oceanía	13	6	1	6	-	-	-
América del Norte	2	0	-	-	-	-	-
Total	168	60	8	40	5	10	5

Fuente: Elaboración propia.

*Corresponde al número de discursos disponibles en la página oficial de la UNFCCC. Para el detalle de las naciones y reinados incluidos en la muestra ver Anexo 1.

Estos documentos tenían una extensión promedio de entre 3 a 4 páginas, siendo el menor de 2 y el máximo de 13 páginas. La estructura de los discursos era similar: saludar a la Presidenta de la Conferencia; agradecer al gobierno de Chile y al reino de España; mencionar el venir a nombre de su pueblo o gente; exponer los desafíos, acciones y vulnerabilidades que enfrenta su gobierno para, finalmente, enviar un mensaje apelativo a las otras Partes presentes.

⁹ Instancia destinada a trabajar sobre el acuerdo final entre las partes al cierre de una COP. Particularmente en la COP25, participaron 210 representantes de las Partes. El sitio del cual se obtienen los discursos se encuentra en el siguiente link: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-december-2019/speeches-and-statements-at-cop-25>>. Acceso en: 1 sept. 2021.

Procedimiento

Por medio del análisis de contenido temático se redujo y categorizó la información desprendida de las declaraciones de las Partes (Vaismoradi, Turunen y Bondas, 2013). Para esto se consideró el contenido implícito como la temática que hila y dialoga con los objetivos de investigación, centrando el análisis categorial y diferenciador en el contenido explícito (Vaismoradi y Snelgrove, 2019).

Desde esta perspectiva las temáticas se crean con el fin de organizar ideas repetitivas y significados recurrentes que se relacionan con la pregunta de estudio. Se agrupan códigos que hacen referencia a un objeto o significado común y que pueden ser hilados en una narrativa que exponga la interpretación de los investigadores al respecto de estos elementos (Vaismoradi et al., 2016).

El procedimiento analítico de este estudio se realizó según lo propuesto por Braun y Clarke (2006):

1. Se realizaron lecturas de todos los textos, creando las primeras unidades y un *pool* de códigos iniciales. Este primer grupo fue analizado posteriormente, procediéndose al refinamiento de los códigos y a la elaboración de categorías que engloban a estos.
2. A partir de esta segunda versión de las categorías se construyeron subcategorías, realizándose un análisis en profundidad de los elementos detectados como significativos. Adicionalmente se volvieron a leer las declaraciones en busca de aspectos no resueltos, para incluirse en las categorías y subcategorías.
3. Una vez establecidas las categorías y subcategorías finales se generó un *boceto narrativo* que expresara las diferentes retóricas identificadas. Después, se volvió a releer los textos con el fin de encontrar citas representativas de las distintas categorizaciones. Finalmente se procedió a hilar una nueva narrativa, la cual se presenta a continuación en el apartado de resultados.

Resultados¹⁰

Producto del análisis realizado se pudo distinguir una serie de retóricas del Sur Global que tienen por objetivo cualificar la acción climática o el régimen climático global. Estas versan sobre la necesidad de actuar en contra del cambio climático y las visiones que existen desde el Sur sobre la Agenda Climática Global. En este marco, asumiendo la limitación diplomática y política de lo no vinculante, y el objetivo del presente artículo, el análisis ahonda en cómo las retóricas limitan o ensombrecen las posibilidades de acción. Esto se puede ver también reflejado en lo que se señala a partir del Acuerdo de París,

¹⁰ Las traducciones de los discursos, las cursivas puestas en ellos y la minusculización al comienzo de ciertas palabras fueron realizadas en su integridad por los autores de la presente investigación.

puesto que este genera un cambio a una lógica *bottom-up* para el desarrollo de acciones climáticas, principalmente gracias al establecimiento de las NDC.

Retóricas de la acción climática

A partir del análisis realizado fue posible distinguir una serie de retóricas que utilizan los representantes de las Partes para referir y configurar la acción climática. En particular, se identificaron tres retóricas que califican cómo debe ser la acción climática: urgente, ética y cooperativa. Tres retóricas que apuntan a principios de la acción climática como las responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD, por sus siglas en inglés), el derecho internacional, el multilateralismo y la gobernanza local. A su vez, se identifica una retórica referida a los principales actores involucrados en el desarrollo de la acción climática.

Acción climática urgente: la necesidad de actuar

Una de las primeras retóricas que se puede observar en los discursos del alto segmento es que la acción climática es urgente, y que, por tanto, “el tiempo de actuar es ahora” (Daryl Wesley Phillip Vaz, Ministro de Crecimiento Económico y Creación de Empleo, Jamaica, 2020, p. 13). Esta urgencia ha sido relevada a partir de antecedentes científicos que incitan a los gobiernos a actuar debido a que se trata del “mayor desafío que enfrenta la humanidad hoy en día” (Garba Almoustapha, Ministro de Medio Ambiente, Saneamiento Urbano y Desarrollo Sostenible, República del Níger, 2019, p. 3):

El hecho de que se registra el mayor aumento de temperatura durante los últimos cinco años muestra claramente que *es el momento de actuar ante la emergencia climática* (Kyong Sim Ri, Ministro de Protección de la Tierra y el Medio Ambiente, República Popular Democrática de Corea, 2019, p. 1).

El informe especial del IPCC deja en claro *la necesidad urgente de una acción urgente e inmediata para combatir el cambio climático*. Se necesitan medidas de mayor impacto para reducir las emisiones si queremos alcanzar los objetivos de temperatura del Acuerdo de París (Nino Tkhilava, Ministra de Agricultura y Protección del Medio Ambiente, Georgia, 2019, p. 1).

Como se desprende de los extractos, estos antecedentes apuntan hacia la configuración de un escenario donde la temperatura del planeta y los niveles de emisiones son sin precedentes, motivos científicos por el cual se debe actuar con inmediatez. Este llamado a la urgencia para la acción climática es compartido por países del Sur como: Armenia (Grigoryan, 2019, p. 1); Yibuti (Abdoukader, 2019, p. 4); Maldivas (Hassan, 2019, p. 2); Malaui (Kutsaira, 2019, p. 2-3); Ghana (Frimpong, 2019, p. 2); República de Mauricio (Ramano, 2019, p. 3); Marruecos (Rebbah, 2019, p. 2); Jamaica (Vaz, 2019, p.

13); Uruguay (de León, 2019, p. 1); Islas Salomón (Matak, 2019, p. 1); Pakistán (Aslam, 2019, p. 8)¹¹.

Además, esta premura responde a que los efectos del cambio climático ponen en peligro la existencia de la especie humana. Ante ello, países como Burundi (Rurema, 2019, p. 4), Bolivia (Pinkert de Paz, 2019, p. 1), Perú (Muñoz, 2019, p. 1), República de Fiyi (PSIDS, 2019, p. 3), Belice (Figueroa, 2019a, p. 2) y Venezuela (Arreaza, 2019, p. 1) utilizan palabras como “emergencia”, “catástrofe” o “crisis” para referirse a la situación en el planeta. En ese sentido, “los márgenes de maniobra se están agotando y debemos actuar seriamente y sin demoras para conjurar este enorme desafío” (Ángel Estévez Bourdier, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, República Dominicana, 2019, p. 2), por lo tanto “el tiempo es esencial. El tiempo es para retóricas pero también acciones, acciones audaces. Esta no es una opción, sino una cuestión de necesidad” (Kavydass Ramano, Ministro de Medio Ambiente, Gestión de Residuos Sólidos y Cambio Climático, República de Mauricio, 2019, p. 7).

Dado que es una cuestión de necesidad, para países como Filipinas (Legarda, 2019, p. 1), Lesoto (Rapapa, 2019, p. 3), Kuwait (Al-Humoud, 2019, p. 2), Nicaragua (Oquist, 2019, p. 4), Perú (Muñoz, 2019, p. 1) o Papúa Nueva Guinea (Mori, 2019, p. 3) debe existir un cambio de actitud que permita dejar atrás la inacción que ha caracterizado las COP. Es por esto “que ahora debemos llevar a cabo acciones concretas para aumentar la ambición” (Doreen de Brum, Embajadora y Representante Permanente ante la Oficina de las Naciones Unidas, Islas Marshall, 2019, p. 3):

Como tomadores de decisiones, podemos hacer historia como instigadores de la supervivencia de la humanidad ante los terribles impactos del cambio climático o pasar a la historia como los instigadores de la fatalidad de la humanidad. Estamos en una encrucijada. Las decisiones que tomemos ahora determinarán el futuro de nuestra gente y el planeta Tierra (Kavydass Ramano, Ministro de Medio Ambiente, Gestión de Residuos Sólidos y Cambio Climático, República de Mauricio, 2019, p. 3).

Ante esta ambición que se enuncia, comisionados de Mongolia (p. 2) y El Salvador (p. 1) quienes señalan que la acción climática debe ser concreta y no “promesas en plástico” (Fabiola Muñoz Doder, Ministra de Medio Ambiente, Perú, 2019, p. 2), pues resulta evidente que “todos estamos preocupados. Pero eso no es suficiente. Necesitamos acción también [...] La pérdida y el daño no pueden ser una mera frase conceptual en la Convención y el Acuerdo” (Hussein Rasheed Hassan, Ministro de Medio Ambiente, Maldivas, 2019, p. 2-4).

¹¹A pesar de que en ocasiones se nombra una serie de países para respaldar ideas o retóricas, esto no significa que estos delegados sean los únicos en señalar esto, y mucho menos que las acotaciones de estos representantes se limiten a las expresadas en estos párrafos.

Este énfasis en lo concreto responde a que muchos de los representantes de las Partes siguen “profundamente preocupados de que el nivel de compromisos registrados hasta la fecha sea muy inferior al necesario para alcanzar el objetivo de 1,5 °C” (Say Samal, Ministro de Medio Ambiente, Camboya, 2019, p. 1). Lo que requiere “un compromiso total por parte de los países, en particular los desarrollados” (Garba Almoustapha, Ministro de Medio Ambiente, Saneamiento Urbano y Desarrollo Sostenible, República del Níger, 2019, p. 6). Este miedo a aquello que tan solo queda escrito y no logra los objetivos propuestos es visible también en el siguiente extracto del discurso de Jamaica:

Estamos aquí porque nos negamos a perder la oportunidad como Parte de la Convención de dejar un legado que son solo palabras y no suficiente acción, y se nos acaba el tiempo para hacerlo. Por lo tanto, Jamaica anticipa la acción colectiva, significativa, pragmática, ambiciosa y sostenida de las Partes en esta COP25 y no más tarde (Daryl Wesley Phillip Vaz, Ministro de Crecimiento Económico y Creación de Empleo, Jamaica, 2020, p. 12).

Tal como el representante de Jamaica, otros delegados utilizan múltiples expresiones para calificar como ha de ser la acción climática y qué impulsa a esta. Además de las razones científicas y políticas, los representantes señalan una serie de motivos éticos que subyacen al desarrollo de la acción climática: “Es importante que confiemos en la ciencia pero que también atendamos a los principios de la ética, sin los cuales los cursos de acción no solamente serían incoherentes, sino que también injustos” (Fernando Lopez Larreynaga, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador, 2019, p. 1).

Acción climática ética y responsable

Según algunos representantes, una segunda retórica plantea el desafío de desarrollar una acción climática ética y diversos mecanismos de transparencia: “Tenemos que hablarle al mundo con la verdad” (Arreaza, Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Venezuela, 2019, p. 1). A este respecto, adhieren países como Cuba (p. 3) o República Dominicana, quien señala que “es deber de las generaciones presentes actuar con responsabilidad produciendo los cambios en los patrones de producción y consumo que conlleven a la solución de los problemas que genera el cambio climático” (Ángel Estévez Bourdierd, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, República Dominicana, 2019, p. 4).

Como señala la anterior cita, lo ético en la acción climática vuelve necesario cambiar los patrones de producción y consumo, como una responsabilidad de las actuales generaciones, lo que es reafirmado en los discursos de distintos comisionados, como los de Bután (Penjor, 2019, p. 2), Georgia (Tkhilava, 2019, p. 2), República de Mauricio (Ramano, 2019, p. 3), República del Níger (Almoustapha, 2019, p. 6), Ruanda

(Mujawamariya, 2019, p. 2), AOSIS (Figueroa, 2019b, p. 3), Ghana (Frimpong, 2019, p. 2), Cuba (Santana, 2019, p. 3), Guatemala (Vargas, 2019, p. 4) y Samoa (Elisaia, 2019, p. 2). El representante de Tailandia, recurre a un refrán popular para enfatizar esto: “No heredamos esta tierra de nuestros padres o ancestros, simplemente la tomamos prestada de nuestros hijos, nuestros nietos y nuestros bisnietos” (Varawut Silpa-archa, Ministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente, p. 2). Para ello, según el representante de Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés)¹² es necesario que los tomadores de decisiones:

Vean más allá de los desafíos políticos inmediatos y las divisiones que nos han distinguido en estos últimos 25 años y han impedido una acción decisiva. Les insto a mirar más allá de donde estamos ahora, al mundo que queremos regalar a nuestros hijos y futuras generaciones (Omar Antonio Figueroa, Representante AOSIS, 2019, p. 5).

Algunos delegados señalaron que este cambio de actitud debe contribuir a desarrollar un futuro “en equilibrio y armonía con la naturaleza [...] un futuro que pueda promover los sueños de nuestra juventud y evitar aplastarlos” (Malik Amin Aslam, Ministro Federal de Cambio Climático, Pakistán, 2019, p. 4). Aquí, los representantes comienzan a vincular la acción ética y responsable con la capacidad que tiene la humanidad de dejar a las generaciones venideras un futuro en equilibrio con la naturaleza, ya que “somos interdependientes, vivimos en un planeta con una fuerte resonancia climática, debemos preservar esta riqueza natural” (Alexandre Marie Georget, Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Madagascar, 2019, p. 6).

Otro aspecto ético que mencionan algunos delegados es “no dejar a nadie atrás” (Daryl Wesley Phillip Vaz, Ministro de Crecimiento Económico y Creación de Empleo, Jamaica, 2020, p. 5), haciendo referencia a que se deben crear mecanismos para que los Estados y actores no reconocidos, o con reconocimiento limitado, puedan participar de la acción climática global. En particular, se reiteró la mención del caso de Taiwán (Figueroa, 2019a, p. 4; Rigobert, 2019, p. 3):

Si fuéramos realmente serios en que “no se deja nadie atrás”, reconoceríamos y le daríamos a Taiwán la oportunidad de participar en mecanismos globales, en negociaciones y actividades que promueven la implementación del Acuerdo de París de la misma manera que cualquier otro país (Doreen de Brum, Embajadora y Representante Permanente ante la Oficina de las Naciones Unidas, Islas Marshall, 2019, p. 2).

¹² Organización intergubernamental que congrega a 52 pequeños países y estados en vías de desarrollo, la que tiene por objetivo congregar y consolidar las voces de los pequeños Estados insulares en desarrollo para abordar el calentamiento global.

Este aspecto ético incluye reconocer que “no existe esfuerzo pequeño, todo cuenta”, y que por tanto “todas y todos estamos llamados a la acción” (Fabiola Muñoz Doderó, Ministra de Medio Ambiente, Perú, 2019, p. 1). Aquí aparece otro distintivo de la acción climática que configuran en el alto segmento de la COP25, la necesidad de que sea cooperativa.

Acción climática cooperativa

En diversas declaraciones los representantes señalan que la acción climática debe ser cooperativa, por ejemplo en las de Afganistán (Maiwandi, 2019, p. 2), Bután (Penjor, 2019, p. 2), Liberia (Blama, 2019, p. 3), Ruanda (Mujawamariya, 2019, p. 1), Guatemala (Vargas, 2019, p. 4), Reino de Tonga (Tu’í’onetoa, 2019, p. 4), República Democrática Popular Lao (Inthavong, 2019, p. 3), Tayikistán (Gulmahmadzoda, 2019, p. 1) y Uganda (Gorretti, 2019, p. 3), señalando la importancia de un trabajo mancomunado, ya que como ilustra Ali’ioaiga Feturi Elisaia, Embajador y Representante permanente de Samoa ante las Naciones Unidas “muchas manos hacen un trabajo más ligero” y “ninguna acción es demasiado pequeña o insignificante, ya que cada acción cuenta” (2019, p. 1).

Aun así, esta colaboración no busca difuminar los límites entre naciones o instituciones, pues aunque “la cooperación internacional [...] debe fortalecerse para lograr el objetivo global de la acción climática”, esta siempre debe estar “basada en el principio de proteger el interés mutuo de los países (Kyong Sim Ri, Ministro de Protección de la Tierra y el Medio Ambiente, República Popular Democrática de Corea, 2019, p. 2). Por lo tanto, esto supone una voluntariedad en la cooperación que significa “dejar de lado nuestras diferencias por el bien común a nivel nacional e internacional” (Kavydass Ramano, Ministro de Medio Ambiente, Gestión de Residuos Sólidos y Cambio Climático, República de Mauricio, 2019, p. 7).

La idea de colaboración y cooperación entre Partes también se puede rastrear en lo dicho por Rosibel Martínez Arriaga, directora de Cooperación Externa del Ministerio de Medio Ambiente de Honduras: “Esta lucha por hacer de la tierra un mejor lugar para vivir, es de todos” (2019, p. 2). Idea que es compartida por los comisionados de Lesoto (Rapapa, 2019, p. 7), República del Níger (Almoustapha, 2019, p. 6), Perú (Muñoz, 2019, p. 1) e Islas Marshall:

El océano está hecho de gotas. Cada uno de nosotros es responsable de una gota del océano. Si ella se encarga de su gota, y él se encarga de su gota, y yo me ocupo de la mía, entonces podremos cuidar el mundo (Doreen de Brum, Embajadora y Representante Permanente ante la Oficina de las Naciones Unidas, Islas Marshall, 2019, p. 1).

A pesar de esta responsabilidad común, delegados de los países del Sur como Camboya (Samal, 2019, p. 1-2), Indonesia (Dohong, 2019, p. 2), Kuwait (Al-Humoud,

2019, p. 2), Malasia (Munirah, 2019, p. 2), Estado de Palestina (Al-Malki, 2019, p. 1), Cuba (Santana, 2019, p. 1), El Salvador (Lopez, 2019, p. 1) y Nicaragua (Oquist, 2019, p. 1), señalan que la acción climática debe seguir el principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* (CBDR, por sus siglas en inglés), atendiendo “el contexto de capacidades y justicia variables, con la prioridad de lograr un desarrollo sostenible en los países en desarrollo de acuerdo con sus prioridades y circunstancias nacionales” (Shaikh Mohamed Khalifa AlKhalifa, Ministro de Petróleo, Baréin, p. 2).

Adicionalmente, algunos países como Pakistán (Aslam, 2019, p. 4), Venezuela (Arreaza, 2019, p. 1) e Islas Marshall (de Brum, 2019, p. 2) señalan que la acción climática debe estar *apegada al derecho internacional*, teniendo en consideración el respetar “los derechos humanos, en especial de los pueblos indígenas y de las comunidades locales” (María Elva Pinkert de Paz, Ministra de Medio Ambiente, Bolivia, 2019, p. 2). Para el respeto de estos derechos internacionales es fundamental la aplicación de reglas y metodologías que “están estrechamente alineadas con nuestra Integridad Social [...] son la base para garantizar la integridad ambiental, así como para abordar los derechos de nuestras personas” (Wera Mori, Ministro de Medio Ambiente, Conservación y Cambio Climático, Papúa Nueva Guinea, 2019, p. 2).

Este principio se complementa con otros tantos que apuntan a la multiplicidad de entes y niveles involucrados de manera conjunta en la acción climática. Por ejemplo, Venezuela señala que “es fundamental que la comunidad internacional renueve su compromiso con el multilateralismo, así como con el Derecho Internacional en todas las áreas, especialmente en el área climática” (Jorge Arreaza Montserrat, Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Venezuela, 2019, p. 1). La representante de Uruguay plantea que esto es esencial, al punto de que “el multilateralismo [...] es la única vía posible para atender la urgencia de este problema global” (Eneida De León, Ministra de Vivienda, Planificación y Medio Ambiente, Uruguay, 2019, p. 3).

Así mismo, según delegados, la acción climática debe tener a la base “un modelo de diálogo multisectorial, multinivel y multiactor” que facilite el ser “partícipes activos de la acción climática a pueblos indígenas; gobiernos regionales y locales; sector privado; academia; sociedad civil; y jóvenes” (Fabiola Muñoz Dodero, Ministra de Medio Ambiente, Perú, 2019, p. 1). En la misma senda, algunos representantes como Ruanda (Mujawamariya, 2019, p. 2), el Estado de Palestina (Al-Malki, 2019, p. 1) o Túnez señalan que la acción climática se debe sustentar en mecanismos de gobernanza local:

Con el objetivo de establecer una democracia basada en la participación local, la libertad de gestión, la responsabilidad y la rendición de cuentas, hemos construido un *camino* hacia el desarrollo sostenible que ya no es dominio exclusivo del Estado, de expertos, investigadores y estructuras oficiales, sino que se ha convertido en un asunto local con un norte claro (Mokhtar Hammami, Ministro de Asuntos Locales y Medio Ambiente, Túnez, 2019, p. 5).

En este sentido, gobiernos como el de Paraguay creen que las iniciativas climáticas deben escuchar lo que tienen por decir múltiples actores sociales: “Escuchemos las voces de los pueblos originarios, de los niños, de los jóvenes, de las mujeres que reclaman acciones efectivas ante este flagelo que causa estragos en el planeta” (Ariel Oviedo, Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Paraguay, 2019, p. 2). En consonancia con lo anterior, Fabiola Muñoz Dodero, Ministra de Medio Ambiente del Perú, afirma que es necesario escuchar a la amplia gama de participantes, lo que implica “afrontar juntos, gobiernos, jóvenes, pueblos indígenas, sector privado y sociedad civil [...]. Hoy millones de voces nos exigen decisión” (2019, p. 1).

En la misma línea, se detectan en el discurso de los representantes de las Partes una serie de actores para la implementación de la acción climática, en un contexto en que se necesita “que todas las partes interesadas se unan a los esfuerzos para detener el cambio climático y construir resiliencia. Comunidades indígenas; ONGs; el sector privado; jóvenes; grupos de mujeres” (Gale Rigobert, Ministra de Educación, Innovación y Relación de Género, Santa Lucía, 2019, p. 3), así como “gobiernos (...) y sociedad civil” (Fabiola Muñoz Dodero, Ministra de Medio Ambiente, Perú, 2019, p. 1). En definitiva, “actores estatales y no estatales” (Ndashe Yumba, Secretario Permanente de Tierras y Recursos Naturales, Zambia, 2019, p. 4). De esta manera se identifica que el desarrollo de la acción climática necesita de todas las partes interesadas, siendo distinguible en cada una de ellas ciertos roles y funciones.

Particularmente, los tomadores de decisiones son señalados como los líderes y tienen la “obligación con los pueblos del mundo” de desarrollar “acciones concretas implementables que superen la catástrofe climática que enfrentamos hoy (Hussein Rasheed Hassan, Ministro de Medio Ambiente, Maldivas, 2019, p. 4). Esto se puede observar en las palabras de Fernando Lopez Larreynaga, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador: “nuestros conciudadanos esperan de nosotros acciones, hechos, y es nuestro compromiso como servidores públicos actuar, no hablar” (2019, p. 1).

El rol de la sociedad civil en cambio es secundario y se limita a las funciones de presionar y recibir las acciones climáticas. Estas son decididas por los tomadores de decisiones, teniendo en consideración los antecedentes de la ciencia y ciertos principios éticos. Aun así, no todos los gobiernos relegan a la sociedad civil a un rol inferior, sino que son identificados como agentes sociales relevantes a la hora de pensar y realizar la acción climática, lo que es posible desprender de las siguientes citas de los representantes del Reino de Tonga y Liberia:

La sociedad civil, la academia y los sectores privados deben continuar siendo firmes en sus roles de coordinación, para garantizar una responsabilidad genuina, por parte de los actores estatales, y continuar siendo los impulsores sólidos, en nuestra búsqueda de soluciones adicionales, a los continuos

efectos adversos del cambio climático (Pohiva Tuʻiʻonetoa, Primer Ministro del Reino de Tonga, 2019, p. 5).

Esta COP25 sigue a un año de mayor activismo y preocupación pública por la inminente crisis climática. Hemos visto una mayor acción de los jóvenes en todo el mundo para llamar la atención sobre la urgencia requerida para garantizar que el cambio climático se detenga y que aquellos que enfrentarán los peores impactos del mismo sean apoyados (Nathaniel Tennie Blama, director ejecutivo de la Agencia de Protección Ambiental, Liberia, 2019, p. 2)

Dentro de la acción climática cooperativa es preciso mencionar la multiplicidad de actores que generan acciones tales como la sociedad civil, las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes, esto implica ampliar los agentes para contrarrestar el cambio climático, dejando de lado la creencia de que el Estado y los científicos son los únicos actores relevantes en la lucha por el medio ambiente.

Para fines de este estudio, a nivel de los tomadores de decisiones, el Sur Global se comprende como un actor relevante en las relaciones de poder existentes en el régimen climático internacional, con retóricas y posiciones particulares respecto a la forma y contenido de la acción climática global. Esto es lo que revisaremos a continuación.

Retóricas sobre el régimen climático desde el Sur

Finalmente, el análisis permitió identificar una serie de retóricas sobre el régimen climático que son expresadas por los comisionados de las Partes del Sur Global en la COP25. Especialmente los representantes del Sur mencionaron como núcleo la justicia climática y la consecuente necesidad de responsabilidad histórica sobre la crisis por parte del Norte Global; la falta de soportes de implementación y liderazgos desde los países desarrollados; la vulnerabilidad como condición que dificulta la acción climática desde el Sur, y que aún bajo esta condición de vulnerabilidad, el Sur logra ser un agente activo en el régimen climático.

Responsabilidad histórica del Norte

Algunos representantes de países del Sur reconocen los avances del Norte respecto a las contribuciones realizadas, pero mencionan que es necesario mejorar “los canales de cooperación entre los países desarrollados y en desarrollo” para la implementación de “soluciones innovadoras” (Erik Grigoryan, Ministro de Medio Ambiente, Armenia, 2019, p. 1). A su vez, señalan que estas acciones climáticas deben estar en una relación basada en la “flexibilidad, el equilibrio, la justicia y la distinción entre países en desarrollo y desarrollados” (Sheikh Abdullah Ahmad Al-Humoud Al-Sabah, Autoridad Pública del Medio

Ambiente, Kuwait, 2019, p. 3). Esta idea es reforzada por Eneida De León, Ministra de Vivienda, Planificación y Medio Ambiente de Uruguay:

Apreciamos los resultados de la recapitalización del Fondo Verde para el Clima, felicitamos a aquellos países desarrollados que han duplicado sus contribuciones. Al mismo tiempo, mostramos nuestra preocupación porque otros Estados desarrollados no presentan una visión clara sobre cambio climático, y plantean además el retiro del Acuerdo de París (2019, p. 1).

A pesar del reconocimiento de los avances del Norte, ciertos representantes de naciones del Sur creen que tener una mirada retrospectiva es “indispensable, que evaluemos históricamente nuestras acciones y respuestas, porque la construcción del cambio climático ha sido y sigue siendo histórica, y no solo el resultado de ligerezas del momento o irresponsabilidades meramente coyunturales” (Fernando Lopez Larreynaga, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador, 2019, p. 1).

A su vez, esta responsabilidad histórica se relaciona con una posición común de los países del Norte respecto a frenar los procesos de negociación e implementación de la acción climática, que según unos pocos países suele “basarse en transferir la responsabilidad de los que contaminan, pagando los países del Sur para que no contaminen mientras los del Norte han contaminado y seguirán contaminando” (Jorge Arreaza Montserrat, Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Venezuela, 2019, p. 1). Por esto, destacan una serie de actitudes que buscan renegociar, demorar, y en definitiva, no actuar en consecuencia de las necesidades climáticas:

Deben dejar de “actuar” en el campo de las negociaciones, “forjar palabras”, usar tácticas de demora, llenarse de palabras y dar lo peor, lo mínimo, creando estructuras y estableciendo “mecanismos” que no tienen la intención de dotar de recursos o respetar; jugando con las vidas y los medios de vida de los vulnerables, comportándose como si no les importáramos (Gale Rigobert, Ministra de Educación, Innovación y Relación de Género, Santa Lucía, 2019, p. 4).

En suma, el Sur destaca una visión opuesta del Norte respecto de la propia, pues señala que estos actores, en su mayoría, no han actuado con la rapidez y ambición que requiere la actual urgencia. En este sentido, son capaces de identificar también las grandes brechas que existen entre los recursos disponibles y las consecuencias del cambio climático que viven unos y otros, señalando que, dada las responsabilidades históricas y los recursos económicos y financieros, el papel que debe desempeñar el Norte es liderar, o al menos soportar, la acción climática. Un particular argumento suma Ali'ioaiga Feturi Elisaia, Embajador y Representante permanente de Samoa ante las Naciones Unidas, al señalar que más temprano que tarde las consecuencias del cambio climático también llegarán al Norte:

Lo que se siembra se recoge. Y mientras Samoa y los pequeños Estados insulares en desarrollo son víctimas ahora de los impactos del cambio climático, tan seguro como sale el sol en el este y se pone en el oeste, su turno llegará, más temprano que tarde (2019, p. 1).

La idea de que la acción climática del Norte no es suficiente y requiere mayor ambición es apoyada también por el Estado de Palestina (Al-Malki, 2019, p. 1), Jamaica (Vaz, 2019, p. 2) y Guatemala (Vargas, 2019, p. 3), quienes esperan que “los principales contribuyentes al calentamiento global tomarán medidas más audaces” (Omar Antonio Figueroa, Ministro de Pesca, Silvicultura, Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, Belice, 2019, p. 3). Esta idea es apoyada por Malik Amin Aslam, Ministro Federal de Cambio Climático de Pakistán:

Instamos a que aumentar la ambición se vea esencialmente de acuerdo a las circunstancias nacionales y a los imperativos de desarrollo de los países en desarrollo, así como a los compromisos incumplidos con respecto a la mitigación, la transferencia de tecnología y la provisión de financiamiento climático, todo lo cual debe cumplirse con urgencia y ampliarse significativamente (2019, p. 7).

Ante ello, países como Indonesia (Dohong, 2019, p. 2), Paraguay (Oviedo, 2019, p. 2), Cuba (Santana, 2019, p. 1) y Yibuti (Abdoulkader, 2019, p. 4) destacan en sus narrativas que han existido incumplimientos en los acuerdos por parte de los países del Norte respecto a “financiar medidas de adaptación; y elevar sus ambiciones en términos de reducción de emisiones contaminantes” (Garba Almoustapha, Ministro de Medio Ambiente, Saneamiento Urbano y Desarrollo Sostenible, República del Níger, 2019, p. 5). Incluso algunos señalan que dudan de la acción y compromiso de cierto grupo de naciones:

Uno se pregunta si algunas partes están aquí para unirse a nosotros y encontrar soluciones ambiciosas y efectivas para abordar el cambio climático o simplemente para reprimir el progreso para proteger sus intereses nacionales creados (Ali'ioaiga Feturi Elisaia, Embajador y Representante permanente ante las Naciones Unidas, Samoa, 2019, p. 2).

Algunos países desarrollados, incluido uno que es responsable de casi un tercio de las emisiones históricas y un quinto de las emisiones actuales, aparentemente han *dado la espalda a sus compromisos* (Riad Al-Malki, Ministro de Relaciones Exteriores, Estado de Palestina, 2019, p. 2).

Particularmente respecto al financiamiento, muchos de los países del Sur aluden a un compromiso adquirido por las naciones desarrolladas en “los Acuerdos de Cancún en 2010”, a partir de los cuales los países del Norte se comprometieron “a movilizar conjuntamente USD 100 mil millones por año para 2020 para atender las necesidades de

los países en desarrollo” (Schah-Zaman Maiwandi, director general de la Agencia Nacional de Protección Medio Ambiental, Afganistán, 2019, p. 2). Estos acuerdos son mencionados por algunas naciones como Madagascar (Georget, 2019, p. 5), Maldivas (Hassan, 2019, p. 3), Filipinas (Legarda, 2019, p. 1), Lesoto (Rapapa, 2019, p. 4), República de Mauricio (Ramano, 2019, p. 5), Marruecos (Rebbah, 2019, p. 4), Nigeria (Mahmood, 2019, p. 3), Belice (Figueroa, 2019a, p. 4), Cuba (Santana, 2019, p. 1), Nicaragua (Oquist, 2019, p. 3) y República de Fiyi (PSIDS, 2019, p. 3), quienes reiteran que sin este aporte difícilmente podrán realizar la acción climática adecuada, por lo que “el objetivo de 100.000 millones de dólares para 2020 debe ser cumplido por los países desarrollados” (Melchior Matak, Ministro de Medio Ambiente, Cambio Climático, Desastres y Gestión Meteorología, Islas Salomón, 2019, p. 2).

Soportes de implementación desde el Norte

Adicionalmente, algunas naciones del Sur Global abogan a que los países desarrollados deben ejecutar mecanismos financieros, tecnológicos y de asesoramiento para la implementación de acciones climáticas, tales como: Nepal (Bahadur, 2019, p. 4); Filipinas (Legarda, 2019, p. 2); Estado de Palestina (Al-Malki, 2019, p. 1); Papúa Nueva Guinea (Mori, 2019, p. 2); Bután (Penjor, 2019, p. 2); Camboya (Samal, 2019, p. 2); República Dominicana (Estévez, 2019, p. 3); El Salvador (Lopez, 2019, p. 2); Honduras (Martínez, 2019, p. 2); Jamaica (Vaz, 2019, p. 4); Bolivia (Pinkert de Paz, 2019, p. 1). Un ejemplo de esto es lo que plantean los representantes de Tayikistán y Santa Lucía:

Esperamos que los países desarrollados, las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, regionales y las instituciones financieras internacionales hagan esfuerzos para cooperar en el tratamiento de cuestiones importantes de adaptación y mitigación al cambio climático (Davlatshoh Gulmahmadzoda, Presidente del Comité de Protección Ambiental bajo el Gobierno de Tayikistán, 2019, p. 4).

Necesitamos un mecanismo financiero receptivo y bien dotado de recursos bajo el régimen de Cambio Climático de la ONU, para obtener financiamiento adecuado, fácilmente accesible, ampliado, nuevo y adicional, predecible y acelerado para ayudar a abordar pérdidas y daños (Gale Rigobert, Ministra de Educación, Innovación y Relación de Género, Santa Lucía, 2019, p. 3).

Con esto, como ya se mencionó, reconocen que el financiamiento debe y puede provenir tanto de los países desarrollados como de otros organismos regionales e internacionales que soporten la acción climática del Sur. Al respecto, los representantes de las naciones de Nepal (Bahadur, 2019, p. 2), Madagascar (Georget, 2019, p. 5), República de Mauricio (Ramano, 2019, p. 5), Nigeria (Mahmood, 2019, p. 3), Ruanda (Mujawamariya, 2019, p. 2), Uganda (Gorretti, 2019, p. 4), El Salvador (Lopez, 2019, p. 2), Islas Marshall

(de Brum, 2019, p. 2), Islas Salomón (Matak, 2019, p. 1) y Georgia (Tkhilava, 2019, p. 2) señalan que es importante lograr la implementación del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños, considerando “las prioridades y necesidades identificadas por los países en desarrollo (Ntoi Rapapa, Ministro de Energía y Meteorología, Lesoto, 2019, p. 6).

Estos requerimientos del Sur respecto al soporte del Norte para el desarrollo de acciones climáticas se sustentan, como ya fue señalado, en la responsabilidad histórica de “los países y corporaciones que han causado el problema y se han beneficiado del uso del carbono para acumular capital” (Paul Hebert Oquist, Ministro para Políticas Nacionales, Nicaragua, 2019, p. 3).

Dentro de las retóricas de la acción climática también es posible constatar una serie de ejercicios discursivos relacionados con la posición de las propias naciones o gobiernos dentro del régimen climático global, identificándose, aunque no siempre de manera explícita, una referencia de pertenecer a lo que se denomina como Sur Global.

La vulnerabilidad como condición que dificulta la acción climática del Sur

Gran parte de los representantes de países del Sur señalan que los efectos del cambio climático no afectan de igual manera a todos, sino que “principalmente en los países más vulnerables” (Fernando Lopez Larreynaga, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador, 2019, p. 1). Con esto queda claro que una de las primeras maneras de referirse al Sur Global es como vulnerable, manifestando incluso que los “impactos están intensificando rápidamente nuestras vulnerabilidades y erosionando nuestras capacidades de resiliencia” (Pohiva Tu’i’onetoa, Primer Ministro, Reino de Tonga, 2019, p. 3). Así, una serie de países como Bután (Penjor, 2019, p. 2), Baréin (Khalifa, 2019, p. 2), Pakistán (Aslam, 2019, p. 3), Sri Lanka (Urugodawatte, 2019, p. 1), Tayikistán (Gulmahmadzoda, 2019, p. 1), Burundi (Rurema, 2019, p. 2), Yibuti (Abdoulkader, 2019, p. 2), Madagascar (Georget, 2019, p. 2), República del Níger (Almoustapha, 2019, p. 3), Nigeria (Mahmood, 2019, p. 2), Uganda (Gorretti, 2019, p. 2), Surinam (Akiemboto, 2019, p. 1), Uruguay (de León, 2019, p. 2), República de Fiyi (PSIDS, 2019, p. 2) e Islas Marshall (de Brum, 2019, p. 1) mencionan las vulnerabilidades particulares que les afectan.

Algunos comisionados suelen distinguir con claridad ciertas condiciones de vulnerabilidad que se encuentran exacerbadas en sus territorios. Los países del Sur pertenecientes al continente africano y asiático, mencionan con énfasis la pobreza y la hambruna. Adicionalmente, los países insulares del Sur (SIDS, por sus siglas en inglés) se identifican como vulnerables dada su geografía y dado el impacto que generan en ellos los desastres de origen natural.

En otros ecosistemas, la sequía está aumentando, lo que lleva a frecuentes episodios de hambruna. Estas experiencias de impactos climáticos extremos y de inicio lento están erosionando cada vez más los recursos naturales del

ecosistema (Mary Gorretti Kitutu, Ministra de Medio Ambiente, Uganda, 2019, p. 2).

La mayoría de los países en desarrollo hoy en día todavía enfrentan el persistente problema de la pobreza y el hambre y de garantizar un futuro mejor para sus pueblos (Loren B. Legarda, Vicepresidenta de la Cámara de Representantes, Filipinas, 2019, p. 1).

Como se puede constatar, la vulnerabilidad que experimentan estos países en desarrollo está fuertemente caracterizada por una pobreza económica. Esto eclipsa las prioridades de sus gobiernos y limita materialmente la capacidad de contribuir a la acción climática, lo que es señalado por países como Cuba y República Dominicana:

Para los países del Sur, el desarrollo y la erradicación de la pobreza constituyen prioridades esenciales, por lo que la acción internacional para enfrentar el cambio climático no debe suponer una carga adicional (José Fidel Santana Núñez, Primer Viceministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 2019, Cuba, p. 2).

El impacto del cambio climático en países de alta vulnerabilidad como los que conformamos el Caribe insular tiene lugar en un contexto en el que el flujo de recursos financieros no es suficiente (Ángel Estévez Bourdier, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, República Dominicana, 2019, p. 3).

Como se señala, la acción climática no debe suponer una carga adicional en contextos donde los recursos financieros no son los adecuados para tal acción. En este sentido, cuando los países del Sur se refieren a su condición de vulnerabilidad, se vislumbra por primera vez una identidad colectiva del Sur vulnerable. En la misma línea, existe una apelación a la empatía por compartir realidades sociales, económicas y políticas:

Los fenómenos que he descrito, los gritos de los más vulnerables, estoy seguro, resuenan en cada uno de nosotros, ya que experimentamos prácticamente las mismas situaciones. De hecho, estamos en presencia de un efecto espejo a escala global, y en eso no importa nuestro consumo de carbono ya que compartimos el mismo planeta (Alexandre Marie Georget, Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Madagascar, 2019, p. 5).

En la misma senda, representantes de países del Sur como Yibuti (Abdoulkader, 2019, p. 4), Estado de Palestina (Al-Malki, 2019, p. 1), Madagascar (Georget, 2019, p. 4), República de Mauricio (Ramano, 2019, p. 2), Cuba (Santana, 2019, p. 3) y Samoa (Elisaia, 2019, p. 2), consideran a la vulnerabilidad como algo común en los países en vías de desarrollo. De esta manera la acción climática requiere tener "en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo" (Aziz Rebbah, Ministro de Energía, Minería y Medio Ambiente, Marruecos, 2019, p. 4).

Sin ir en desmedro de lo anterior, algunos delegados utilizan la expresión vulnerable para descripciones más individuales, basándose en ejercicios discursivos o en índices que objetivarían su condición de vulnerables. Como ejemplo del primer caso, el representante de Islas Marshall señaló que son “el país más vulnerable en la Tierra” (Doreen de Brum, Embajadora y Representante Permanente ante la Oficina de las Naciones Unidas, Islas Marshall, 2019, p. 1) y el de Tayikistán que “entre los países de la región euroasiática, Tayikistán es el país más vulnerable al cambio climático con un bajo nivel de potencial de adaptación¹³” (Davlatshoh Gulmahmadzoda, Presidente del Comité de Protección Ambiental, Tayikistán, 2019, p. 1); mientras que para ilustrar al segundo, el comisionado de Pakistán señala que “el índice Germanwatch a largo plazo coloca a Pakistán en la quinta posición en términos de vulnerabilidad climática” (Malik Amin Aslam, Ministro Federal de Cambio Climático, Pakistán, 2019, p. 3).

Relacionado con las condiciones de vulnerabilidad, ciertos comisionados señalan que, dado que contribuyen “en un mínimo porcentaje a las emisiones globales de gases de efecto invernadero” (Eneida De León, Ministra de Vivienda, Planificación y Medio Ambiente, Uruguay, p. 2), las naciones más vulnerables “tienen poca responsabilidad histórica por el cambio climático, pero se ven desproporcionadamente afectadas por los impactos” (Wera Mori, Ministro de Medio Ambiente, Conservación y Cambio Climático, Papúa Nueva Guinea, 2019, p. 2). Se podría decir que diferentes representantes, como los de Argelia (Zahra, 2019, p. 3), Túnez (Hammami, 2019, p. 3), AOSIS (Figueroa, 2019b, p. 4), República Dominicana (Estévez, 2019, p. 3), Honduras (Martínez, 2019, p. 1), Paraguay (Oviedo, 2019, p. 1), República del Níger (Almoustapha, 2019, p. 5) y Venezuela (Arreaza, 2019, p. 2), señalan que el Sur no es el culpable de la actual crisis climática global.

Desde la posición de no culpables, algunos representantes de las Partes atribuyen la responsabilidad histórica a los países impulsores de la revolución industrial y beneficiados a partir del desarrollo económico global. Aun así, esta visión histórica corresponde tan solo a un pequeño grupo de países como Cuba, Honduras, Venezuela, Guatemala o Nicaragua:

La necesidad de adaptación es una carga impuesta por un desarrollo histórico global desigual y tiene que estar en la primera línea de acción de nuestros países, quienes no contribuimos en conjunto siquiera al 1% de las emisiones globales (José Fidel Santana Núñez, Primer Viceministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Cuba, 2019, p. 1).

Sostener que todos somos igualmente y universalmente responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero hoy en día, es equivalente a decir que los 100 países con las emisiones más bajas, que representan el 3% del total, tienen la misma responsabilidad que los diez países con las emisiones

¹³ Al revisar índices internacionales del cambio climático como Germanwatch, llama la atención el que estas naciones sobrestiman la vulnerabilidad de sus países en los discursos de sus relatores de la COP.

más altas que representan el 72% del total. Al mismo tiempo, es decir que los países con menos de una tonelada de CO₂ per cápita tienen la misma responsabilidad que los países con 18 toneladas o 16 toneladas per cápita (Paul Hebert Oquist, Ministro para Políticas Nacionales, Nicaragua, 2019, p. 1).

Esto se sustenta en una comprensión histórica del desarrollo, pero también en medidas objetivas de los aportes relativos que realiza cada conglomerado de países. Aun así, señalan que “a pesar de nuestro insignificante nivel de responsabilidad, estamos trabajando activamente en la mitigación y la adaptación, así como en la pérdida y el daño, porque amamos a la Madre Tierra y estamos preocupados por el futuro de nuestro país y el mundo” (Paul Hebert Oquist, Ministro para Políticas Nacionales, Nicaragua, 2019, p. 1).

En síntesis, los países del Sur logran identificar a la vulnerabilidad como un elemento de similitud entre las naciones que les condiciona, a su vez se identifican como conglomerado con una baja responsabilidad histórica y presente respecto a las emisiones en el mundo. Aún más, a pesar de ser el Sur vulnerable y no culpable, sus países abogan por una mayor ambición en el desarrollo de acciones climáticas.

Acompañando a esta visión de un Sur Global no culpable y vulnerable, los representantes de las Partes destacan también que han desarrollado importantes acciones en sus naciones, refiriéndose a sí mismos como países líderes en la acción climática global. En esta línea, países como Afganistán (Maiwandi, 2019, p. 1), Liberia (Blama, 2019, p. 2), Nigeria (Mahmood, 2019, p. 3), Zambia (Yumba, 2019, p. 3), Cuba (Santana, 2019, p. 3), Santa Lucía (Rigobert, 2019, p. 2), Surinam (Akiemboto, 2019, p. 2), República de Fiyi (PSIDS, 2019, p. 2), Islas Marshall (de Brum, 2019, p. 1) y Samoa (Elisaia, 2019, p. 2) han referido que son “capaces de probar nuevas ideas y establecer objetivos ambiciosos” (Nino Tkhilava, Ministra de Agricultura y Protección del Medio Ambiente, Georgia, 2019, p. 1). Lo que se ha expresado en calificativos respecto a las propias acciones climáticas, tales como: “audaces e inmediatas” (Ángel Estévez Bourdierd, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, República Dominicana, 2019, p. 2) e “innovador(as) y dinámico(as)” (Wera Mori, Ministro de Medio Ambiente, Conservación y Cambio Climático, Papúa Nueva Guinea, 2019, p. 3).

Incluso, algunos representantes como los de AOSIS y Jamaica señalan que los países del Sur han estado a la vanguardia de la acción climática, por lo que han tenido que ser capaces de predicar con el ejemplo e incentivar a la ambición a los demás países:

Estamos avanzando para mejorar la acción climática en el corto plazo y demostrar los cambios rápidos y de largo alcance que se necesitan y que se pueden lograr a largo plazo para pasar a cero emisiones netas. Estamos liderando con el ejemplo [...] Les insto a mantener esa visión y dejarnos hacer de la década de 2020 nuestra “Década de la ambición” (Omar Antonio Figueroa, Representante AOSIS, 2019, p. 4-5).

Esperamos que al predicar con el ejemplo, inspiraremos y alentaremos a otros países a mejorar su ambición. Nuestra única ambición es aumentar la ambición (Daryl Wesley Phillip Vaz, Ministro de Crecimiento Económico y Creación de Empleo, Jamaica, 2020, p. 11).

Finalmente, cabría mencionar que algunos pocos países como Gabón (White, 2019, p. 2), Nepal (Bahadur, 2019, p. 3), Bolivia (Pinkert de Paz, 2019, p. 2) o Bután (Penjor, 2019, p. 2) refieren al Sur como un *patrimonio de la humanidad* que debe ser especialmente puesto en valor y conservado por su naturaleza y riqueza cultural.

A modo de cierre

La COP25 como conferencia en la cual se determina y ratifican los planes a futuro sobre el cambio climático del planeta, es un espacio privilegiado para ilustrar cómo las retóricas climáticas y ambientales develan posiciones, perspectivas y racionalidades de actores sociales (Eschenhagen, 2010; Floriani, 2013; 2016). En este sentido, el presente artículo, desde una mirada del Sur Global refuerza la idea de que los tomadores de decisiones y políticos de altos cargos construyen retóricas que reproducen la inacción, que fortalecen la arquitectura climática ahora construida y que permiten el *greenwashing* de los intereses que estas partes representan (Arias Ortega y Rosales Romero, 2019; Bueno, 2020; Prosser, Arboleda-Ariza y Bonilla, 2020).

Haciendo uso de lo expuesto por Sanahuja (2016), en cuanto a que las COP y los grandes eventos transnacionales crean una metanarrativa, es posible evidenciar que los representantes de las partes de la COP25 plantean una serie de principios rectores de los espacios de toma de decisiones del régimen climático, sin mencionar directa o indirectamente cuáles son las acciones fundamentales, dónde deben ser llevadas a cabo y qué actores de la sociedad les corresponde participar de las fases de diseño, implementación y evaluación de estas acciones.

En este sentido, gran parte de las COP funcionan como plataformas de las retóricas de la inacción, la mayoría de los representantes se pronuncian de manera abstracta para hablar sobre la acción, produciendo una discontinuidad entre el llamado a la concretización de la acción y la forma y el contenido de la acción en su despliegue. Aun así, notables excepciones en pos de la acción climática se han logrado en Kioto, Copenhague, Río, París, entre otras conferencias (Viola, 2002; Kiessling, 2021).

Por tanto, se identifican una serie de mecanismos lingüísticos en los que se refuerza la arquitectura climática que se ha visualizado en otros estudios (Prosser, Arboleda-Ariza y Bonilla, 2020), caracterizada por una relación Norte-Sur en la cual al Norte le corresponden las responsabilidades y al Sur las vulnerabilidades (Bueno y Pascal, 2016; Bueno, 2020). Esto tiene dos efectos comunicacionales: por un lado, provee a países del Sur la justificación para su inacción, producto de responsabilidades históricas y comparaciones de impacto, y, por otro lado, facilita el que las lógicas de la Agenda

Climática Global sigan descansando en los intereses y visiones de los países del Norte, pues son estos los encargados de otorgar los recursos y mecanismos de acción al Sur.

Adicionalmente, esta reproducción de los principios y lógicas del régimen climático internacional devela la centralidad de la figura de los tomadores de decisiones como los principales responsables de la acción climática (Teixeira de Barros, 2015), no quedando claro las funciones, responsabilidades y quehacer de otros actores involucrados en la resolución de la problemática ambiental. Esto se observa en que los actores sólo son mencionados desde un imperativo de inclusión, es decir, que deben ser tomadas en cuenta sus perspectivas, pero no son vislumbrados como agentes autónomos, capaces de desplegar acciones para la mitigación y adaptación ante la crisis climática global (Delina et al., 2015; Bäckstrand et al., 2017).

A pesar de la retórica de la inacción de los representantes de las naciones, existen discursos disidentes en los que se aboga desde una posición contrahegemónica, que el Norte debe hacerse cargo de sus responsabilidades históricas respecto a los actuales niveles de emisiones y transferir al Sur los beneficios obtenidos por el proceso de industrialización. Por tanto, se vislumbra una pequeña proporción de representantes que evidencian la necesidad de construir un Sur Global, no tan solo basado en criterios geopolíticos (Bueno, 2020). Un imperativo que se refuerza al momento que los representantes señalan el despliegue de acciones climáticas a pesar de la baja responsabilidad en las emisiones, las condiciones de vulnerabilidad y la falta de recursos provenientes del Norte.

En este sentido, construir un Sur Global que actúe como agente unificado ante la retórica de la inacción del Norte, mediante la creación de una plataforma de cooperación multidimensional y multilateral, donde todos los países en desarrollo, a conciencia de sus diferencias materiales, humanas e históricas, pueden trenzar posiciones en común respecto de la Agenda Climática Global (Bueno, 2020).

Esto supone aunar metas, inversiones y recursos en pos de realizar acciones como bloque, siempre en respeto de las responsabilidades comunes y diferenciadas que cada nación puede ostentar. Ello se logra constatar en las retóricas de algunos de los representantes del Sur Global que hacen hincapié en que los NDC's permiten ampliar las responsabilidades de todos los países y reinos respecto a la crisis ambiental global, pero siempre en atención de los aportes históricos y diferenciados de las naciones que concentran la mayor cantidad de emisiones a partir de la época industrial.

En este sentido las NDC son los espacios propicios para los discursos de la inacción, en cuanto a que son compromisos de las naciones ante la evaluación internacional pero que no implican castigos o amonestaciones directas en caso de incumplimiento. A pesar de esto, pueden ser considerados como las naciones y reinos como cartas de navegación para la planificación de su estrategia y acción climática.

En este marco, es necesario seguir realizando investigaciones de las retóricas climáticas presentes no solo en los representantes de las partes, sino también en los

operadores a cargo de la implementación de los NDC en cada territorio. Aún más, considerando a la misma muestra aquí expuesta, se pudieran realizar análisis comparativos entre países del Sur y el Norte Global, entre las naciones pertenecientes a distintos grupos como el BASIC o el G77 + China, como a partir de las posibles diferencias según los tipos de gobiernos y los enfoques a la hora de gestionar el cambio climático. Esto pudiera permitir establecer ciertas relaciones entre las retóricas utilizadas por los grupos y el grado efectivo de acción climática conseguido.

En conclusión, el análisis realizado permitió develar una retórica hegemónica de la inacción climática que no configura la forma y contenido de la acción en su despliegue; centrada en la figura de los tomadores de decisiones; incapaz de implicar a otros actores sociales a la agenda climática global; y reproductora de las lógicas actuales del régimen climático. Sin embargo, es un imperativo para el Sur Global evitar la reiteración de estas retóricas en COP venideras, debiendo ser este un bloque promotor del avance de la acción climática y de la evaluación de las diversas estrategias desplegadas por las naciones y países en pos de mitigar los gases de efecto invernadero y de adaptar a sus comunidades al cambio climático. Ya que si antes se hablaba de la necesidad de “generar consensos” para dar paso a la acción, hoy esto se discurre desde la necesidad de definir y plantear una serie de “mecanismos de implementación” para la acción, que no hace más que seguir postergando el tiempo de actuar.

Referencias bibliográficas

ARIAS ORTEGA, M. A.; ROSALES ROMERO, S. “Educación ambiental y comunicación del cambio climático. Una perspectiva desde el análisis del discurso”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 24, n° 80, pág. 247-269, 2019. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n80/1405-6666-rmie-24-80-247.pdf>>. Acceso en: 24 jul. 2020.

ARROYO, V. “The global climate action summit: increasing ambition during turbulent times”. *Climate Policy*, vol. 18, n° 9, p. 1.087-1.093, 2018.

BÄCKSTRAND, K.; KUYPER, J. W. “The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance”. *Environmental Politics*, vol. 26, n° 4, p. 764-788, 2017.

BÄCKSTRAND, K., et al. “Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond”. *Environmental Politics*, vol. 26, n° 4, p. 561-579, 2017.

BARDIN, L. *Analysis of content*. 5° ed. Lisboa: Edição 70, 2002.

BRAUN, V.; CLARKE, V. “Using thematic analysis in psychology”. *Qualitative research in psychology*, vol. 3, n° 2, p. 77-101, 2006.

BUENO, M. D. P. “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”. *Relaciones Internacionales*, n° 33, p. 75-95, 2016. Disponible en: <<https://rephip.unr.edu.ar/xmliui/handle/2133/10443>>. Acceso en: 24 jul. 2020.

_____. Identity-based cooperation in the multilateral negotiations on climate change: the Group of 77 and China. In: LORENZ, C. (ed.). *Latin America in times of global environmental change*. Cham: Springer, 2020.

BUENO, M. D. P.; PASCUAL, G. "La arquitectura climática internacional en ciernes: el rol del BASIC en las negociaciones hacia el acuerdo de París". *JANUS.NET e-Journal of International Relations*, vol. 7, nº 2, p. 129-150, 2016.

CABRUJA, T.; ÍÑIGUEZ, L.; VÁZQUEZ, F. "Cómo construimos el mundo: relativismo, espacios de relación y narratividad". *Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura*, nº 25, p. 61-94, 2000.

CÁCERES, P. "Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable". *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, vol. 2, nº 1, p. 53-82, 2003.

CHAN, S.; BRANDI, C.; BAUER, S. "Aligning transnational climate action with international climate governance: the road from Paris". *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, nº 2, p. 238-247, 2016.

CHAN, S., et al. "Effective and geographically balanced? An output-based assessment of non-state climate actions". *Climate Policy*, vol. 18, nº 1, p. 24-35, 2018.

CHAN, S.; AMLING, W. "Does orchestration in the Global Climate Action Agenda effectively prioritize and mobilize transnational climate adaptation action?". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 19, nº 4-5, p. 429-446, 2019.

DELINA, L. L.; DIESENDORF, M.; MERSON, J. "Strengthening the climate action movement: strategies from histories". *Carbon Management*, vol. 5, nº 4, p. 397-409, 2015.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The Sage handbook of qualitative research*. London: Sage publications, 2011.

DZEBO, A. "Effective governance of transnational adaptation initiatives". *International Environmental Agreements: Politics, Law, and Economics*, vol. 19, nº 4-5, p. 447-466, 2019.

DZEBO, A.; STRIPPLE, J. "Transnational adaptation governance: an emerging fourth era of adaptation". *Global Environmental Change*, vol. 35, p. 423-435, 2015.

ESCHENHAGEN, M. L. "Los límites de la retórica verde o ¿Porqué después de más de 30 años de esfuerzos no se observan mejoras ambientales sustanciales?". *Gestión y Ambiente*, vol. 13, nº 1, p. 111-118, 2010.

FERNÁNDEZ-REYES, R.; PIÑUEL RAIGADA, J. L.; VICENTE-MARIÑO, M. "La cobertura periodística del cambio climático y del calentamiento global en El País, El Mundo y La Vanguardia". *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 8, nº 1.038, p. 122-140, 2015.

FLORIANI, D. *Crítica da razão ambiental: pensamento e ação para a sustentabilidade*. São Paulo: Annablume, 2013.

_____. As retóricas da sustentabilidade na América Latina: conflitos semânticos e políticos no contexto de "Modernidades múltiplas". In: FLORIANI, D.; ELIZALDE, A. (orgs.). *América Latina: sociedade e meio ambiente: teorias, retóricas e conflitos em desenvolvimento*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2016.

FRANCO, A. J. "La revolución contra el cambio climático. Una aproximación a los retos de la acción climática". *Eikasia: revista de filosofía*, nº 89, p. 265-282, 2019.

- KIESSLING, C. K. "Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas: un análisis de la internalización de la norma por parte del sector privado en Brasil (2005-2015)". *Estudios internacionales*, vol. 53, nº 198, p. 63-88, 2021.
- LATOUR, B. "Esperando a Gaia: componer el mundo común mediante las artes y la política". *Cuadernos de Otra parte. Revista de letras y artes*, vol. 26, p. 67-76, 2012.
- LEFF, E. "La esperanza de un futuro sustentable: utopía de la educación ambiental". *Revista Transatlántica de educación*, vol. 9, p. 93-103, 2011.
- MUÑOZ RODRÍGUEZ, M. Á.; RODRÍGUEZ, A. "Los resultados de la Cumbre Climática de Marrakech: antecedentes y perspectivas". *Bie3: Boletín IEEE*, España, nº 5, p. 600-622, 2017.
- PÉREZ-LUCO, R., et al. "Taxonomía de diseños y muestreo en investigación cualitativa. Un intento de síntesis entre las aproximaciones teórica y emergente". *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, vol. 39, 2017.
- PETINELLI, V. "A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 3, p. 612-646, 2017.
- PROSSER, G.; ARBOLEDA-ARIZA, J. C.; BONILLA, N. "Educación para el cambio climático y saberes ambientales en declaraciones del alto segmento de la COP25". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 25, nº 87, 2020.
- ROGGERO, M.; KÄHLER, L.; HAGEN, A. "Strategic cooperation for transnational adaptation: lessons from the economics of climate change mitigation". *International Environmental Agreements: Politics, Law, and Economics*, vol. 19, nº 4-5, p. 395-410, 2019.
- ROMÁN NÚÑEZ, Y.; CUESTA MORENO, O. "Comunicación y conservación ambiental: avances y retos en Hispanoamérica". *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 71, p. 15-39, 2016.
- SANAHUJA, J. A. "La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global". *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, vol. 26, p. 205-221, 2016.
- SISTO, V. "La investigación como una aventura de producción dialógica: la relación con el otro y los criterios de validación en la metodología cualitativa contemporánea". *Psicoperspectivas: Individuo y sociedad*, vol. 7, nº 1, p. 114-136, 2008.
- TAKAHASHI, B. "La influencia de las agencias internacionales de noticias en la cobertura de los efectos y las soluciones del cambio climático: un estudio de caso del Perú". *Razón y Palabra*, vol. 18, nº 84, p. 108-124, 2013.
- TEIXEIRA DE BARROS, A. "Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde". *Opinião Pública*, vol. 2, nº 3, p. 693-733, 2015.
- VAISMORADI, M.; TURUNEN, H.; BONDAS, T. "Content analysis and thematic analysis: implications for conducting a qualitative descriptive study". *Nursing & health sciences*, vol. 15, nº 3, p. 398-405, 2013.
- VAISMORADI, M., et al. "Theme development in qualitative content analysis and thematic analysis". *Journal of Nursing Education and Practice*, vol. 6, nº 5, p. 100-110, 2016.
- VAISMORADI, M.; SNELGROVE, S. "Theme in qualitative content analysis and thematic analysis". *Forum: Qualitative Social Research*, Alemania, vol. 20, nº 3, 2019.
- VIOLA, E. "O regime internacional de mudança climática e o Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, p. 25-46, 2002.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risks Report 2019* [En línea]. 14a edición. Suiza: World Economic Forum, 2019. Disponible en: < <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>> Acceso en: 30 may. 2022.

Discursos citados

ABDOULKADER, M. *Allocution de Son Excellence Monsieur Mohamed Abdoukader Moussa, Ministre de l'urbanisme, de l'environnement et du tourisme de djibouti*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DJIBOUTI_cop25cmp15cma2_HLS_FR.pdf> 2019>. Acceso en: 1 sept. 2021.

AKIEMBOTO, S. *Statement by H. E. Sergio AKIEMBOTO, Minister of Natural Resources of the Republic of Suriname, at the Conference of the Parties to the 25th session of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SURINAME_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

AL-HUMOUD, S. A. A. *State of Kuwait speech by His Excellency Sheikh Abdullah Ahmad Al-Hamoud Al-Sabah Chairman of the Board – director general of the environment public authority head of the State of Kuwait delegation participating in the 25th Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change Madrid - 2019*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 10 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/KUWAIT_cop25cmp15cma2_HLS_AR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

AL-MALKI, R. *G77 and China Statement for the opening of the COP25 high-level segment delivered by the Minister of Foreign Affairs of the State of Palestine Dr. Riad Al-Malki*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/STATE_OF_PALESTINE_G77_AND_CHINA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

ALMOUSTAPHA, G. *Allocution de sem Almoustapha Garba Ministre de l'environnement de la Salubrite Urbaine et du Developpement durable*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NIGER_cop25cmp15cma2_HLS_FR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

ARREAZA, J. *Discurso del canciller Jorge Arreaza en Conferencia sobre Cambio Climático COP25 en Madrid*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 10 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/VENEZUELA_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

ASLAM, M. *Address by H.E. Malik Amin Aslam Khan Federal Minister – Climate Change / Advisor to Prime Minister 25th Session of Conference of Parties (COP-25) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 10 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PAKISTAN_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

BAHADUR, S. *Statement by the Hon. Mr. Shakti Bahadur Basnet, Minister of Forests and Environment (MoFE), Nepal at the 25th Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NEPAL_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

BLAMA, N. *Statement by Nathaniel T. Blama, Sr. Executive Director & Head of Delegation Environmental protection agency of Liberia at the high-level segment Of COP 25*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 18 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LIBERIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

DE BRUM, D. H.E. *Ambassador Doreen de Brum Permanent Representative to the United Nations Office in Geneva UNFCCC COP25 high-level statement Madrid, 11 December 2019*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MARSHALL_ISLANDS_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

DE LEÓN, E. *República Oriental del Uruguay Discurso de la Señora Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente Arq. Eneida de León en el segmento de alto nivel de la 25ª COP de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la 15ª CMP del Protocolo de Kioto y la 2ª CMA del Acuerdo de París*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/URUGUAY_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

DOHONG, A. *Statement by Indonesia at high-level segment of COP25, CMP15, CMA2*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/INDONESIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

ELISAIA, A. *Statement by H. E. Aliioaiga Feturi ELISAIA, Head of Delegation of the Independent State of Samoa at the High-Level Segment of COP25*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SAMOA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

ESTÉVEZ, A. *Convención marco de Naciones Unidas sobre cambio climático segmento de alto nivel de la Vigésima Quinta Conferencia de las Partes (COP25)*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DOMINICAN_REPUBLIC_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

FIGUEROA, O. *Belize national statement UNFCCC COP25 by Hon. Dr. Omar Figueroa Minister of State in the ministry of agriculture, fisheries, forestry, the environment, sustainable development, and immigration*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 10 dic. 2019, 2019a. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BELIZE_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

_____. *AOSIS statement UNFCCC COP25 by Hon. Dr. Omar Figueroa Minister of State in the ministry of agriculture, fisheries, forestry, the environment, sustainable development, and immigration*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 10 dic. 2019, 2019b. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BELIZE_AOSIS_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

FRIMPONG, K. *Party - Republic of Ghana statement by Prof. Kwabena Frimpong-Boateng, minister for environment, science, technology, and innovation*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GHANA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

GEORGET, A. *Declaration Internationale par Son Excellence Monsieur Alexandre Georget Ministre de l'environnement et du developpement durable République de Madagascar*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MADAGASCAR_cop25cmp15cma2_HLS_FR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

GORRETTI, M. *Statement by Hon. Dr. Mary Gorreti Kitutu Kimono, Minister of State for Environment of Uganda and head of delegation to COP25/CMP15*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UGANDA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

GRIGORYAN, E. *Statement of the head of delegation of the Republic of Armenia at the 25th session of the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ARMENIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

GULMAHMADZODA, D. *Speech of H. E. Gulmahmadzoda Davlatshoh - Chairman of the Committee for Environmental Protection under the Government of the Republic of Tajikistan at the 25th Conference of UNFCCC*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TAJIKISTAN_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

HAMMAMI, M. *Speech by Minister of Local Affairs and Environment Mokhtar Hammami during the ministerial segment of the 25th Conference of the Parties to the UN Convention on Climate Change*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TUNISIA_cop25cmp15cma2_HLS_AR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

HASSAN, H. *High Level Opening Statement | Maldives Delivered by Minister of Environment H. E. Dr. Hussain Rasheed Hassan Madrid, Spain 10th December 2019 – 15:00 – 16:30*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MALDIVES_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

INTHAVONG, S. *Lao People's Democratic Republic Statement by H. E. Dr. Saynakhone Inthavong, Vice Minister Ministry of Natural Resources and Environment*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LAO_PEOPLES_DEMOCRATIC_REPUBLIC_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

KHALIFA, S. *The speech of the Kingdom of Bahrain was received by His Excellency Sheikh Mohammed bin Khalifa Al Khalifa, Minister of Oil*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BAHRAIN_cop25cmp15cma2_HLS_AR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

KUTSAIRA, B. *National statement by Honourable Bintony Kutsaira, M.P., Minister for natural resources, energy, and mining (leader of delegation) delivered at the 25th Session of the Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MALAWI_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

KYONG-SIM, R. *Speech by Head of Delegation of DPRK at UNFCCC COP25*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en:

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DPRKOREA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

LEGARDA, L. *Philippine Statement by Hon. Loren Legarda Deputy Speaker of the House of Representatives*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PHILIPPINES_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

LOPEZ, F. *Declaración de El Salvador Segmento de Alto Nivel, COP25, Madrid*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ELSALVADOR_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MAHMOOD, M. *National statement by Dr. Muhammad Mahmood Abubakar honourable minister of environment Federal Republic of Nigeria*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NIGERIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MAIWANDI, S. *Government of the Islamic Republic of Afghanistan 25th Session of Conference of Parties (COP25) of the UNFCCC Madrid, Spain 02nd – 13th December 2019 National Statement for COP25 High-Level Segment*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AFGHANISTAN_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MARTÍNEZ, R. *Propuesta de discurso de la jefa de delegación excelentísima señora Rosibel Martinez Arriaga de la República de Honduras*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HONDURAS_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MATAK, M. *Statement by Solomon Islands Melchior Mataka Permanent Secretary Ministry of Environment, Climate Change, Disaster Management & Meteorology COP25, Madrid, Spain, 11th December 2019*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SOLOMONISLANDS_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MORI, W. *Statement by Honorable Wera Mori, MP Minister for Environment, Conservation, and Climate Change of Papua New Guinea at the High-Level Segment of the UNFCCC COP 25, CMP 15 and CMA 2*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PAPUA_NEW_GUINEA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MUJAWAMARIYA, J. *Republic of Rwanda National Statement 25th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change - COP25/CMP15/CMA2*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/RWANDA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MUNIRAH, I. *Statement by Hon. Ms. Isnaraissah Munirah Majilis, Deputy Minister of energy, science, technology, environment, and climate change, Malaysia*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MALAYSIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

MUÑOZ, F. *Propuesta de Declaración Perú – Segmento de Alto Nivel Ministerial – COP 25*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 10 dic. 2019. Disponible en:

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PERU_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

OQUIST, P. *Nicaragua's Message at the COP 25 December 11th 2019 Dr. Paul Oquist Kelley Minister-Private Secretary for National Policies Presidency of the Republic of Nicaragua*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NICARAGUA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

OVIEDO, A. *Declaración de la Republica del Paraguay Don Ariel Oviedo, Ministro Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PARAGUAY_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

PACIFIC SMALL ISLAND DEVELOPING STATES [PSIDS]. *National Statement by Head of the Cambodian Delegation, His Excellency SAY Samal, Minister of Environment at the United Nations Climate Change Conference COP 25/ CMP 15/CMA 2*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/FIJI_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

PENJOR, Y. *Statement by His Excellency Mr. Yeshey Penjor Hon'ble Minister, Ministry of Agriculture and Forest, Royal Government of Bhutan at the High-Level Segment of COP25/CMP15/CMA2 to UNFCCC*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BHUTAN_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

PINKERT DE PAZ, M. E. *Maria Elva Pinckert de Paz Ministra de Medio Ambiente y Agua Discurso De Intervención en la COP25 de Cambio Climático*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BOLIVIA_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

RAMANO, K. *25th meeting of the Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change address by Honourable Kavydass Ramano Minister of Environment, Solid Wastes Management and Climate Change Republic of Mauritius*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MAURITIUS_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

RAPAPA, N. *Statement by H. E. Prof. Ntoi Rapapa Minister of Energy and Meteorology at the Twenty-Fifth Session of the Conference of the Parties (COP25) to the United Nations Framework Convention on Climate Change, The Fifteenth Session of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (Cmp15) and the Second Session of the Paris Agreement (Cma2)*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LESOTHO_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

REBBAH, A. *Statement by the Kingdom of Morocco the 25th Conference of the Contracting Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change Ministerial Level*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MOROCCO_cop25cmp15cma2_HLS_AR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

RIGOBERT, G. *Country Statement by Honourable Dr. Gale T. C. Rigobert Minister of Education, Innovation, Gender Relations, and Sustainable Development of Saint Lucia*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en:

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ST_LUCIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

RUREMA, D. Discours du ministre de l'environnement, de l'agriculture et de l'élevage lors du segment de haut niveau a la conference des parties (COP25) tenue a Madrid, Espagne. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BURUNDI_cop25cmp15cma2_HLS_FR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

SAMAL, S. *National Statement by Head of the Cambodian Delegation, His Excellency SAY Samal, Minister of Environment at the United Nations Climate Change Conference COP 25/ CMP 15/CMA 2*. In: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CAMBODIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

SANTANA, J. *Cuba - High-level Segment Statement COP25*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <<https://unfccc.int/documents/203552>>. Acceso en: 1 sept. 2021.

SILPA-ARCHA, V. *Thailand's statement to the twenty-fifth session of the Conference of Parties (COP-25) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/THAILAND_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

TKHILAVA, N. *Statement by Ms. Nino Tkhilava, Head of Environment and Climate Change Department of the Ministry of Environmental Protection and Agriculture of Georgia at the UN Climate Change Conference – COP 25*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 12 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GEORGIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

TU'ONETOA, P. *Statement of Hon. Dr. Pohiva Tu'ionetoa Prime Minister of the Government of the Kingdom of Tonga at the United Nations Framework Convention on Climate Change 25th Session of the Conference of the Parties also serving as the 15th Session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, and the 2nd Session of the Meeting of the Parties to the Paris Agreement*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 10 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TONGA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

URUGODAWATTE, H. *Sri Lanka Country Statement the High-Level Segment of UNFCCC – COP25 10th to 11th December 2019, Madrid, Spain [Delivered by Ms. S. Hasanthi Urugodawatte Dissanayake, Director General of Ocean Affairs, Environment and Climate Change, Ministry of Foreign Relations, Sri Lanka]*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SRILANKA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

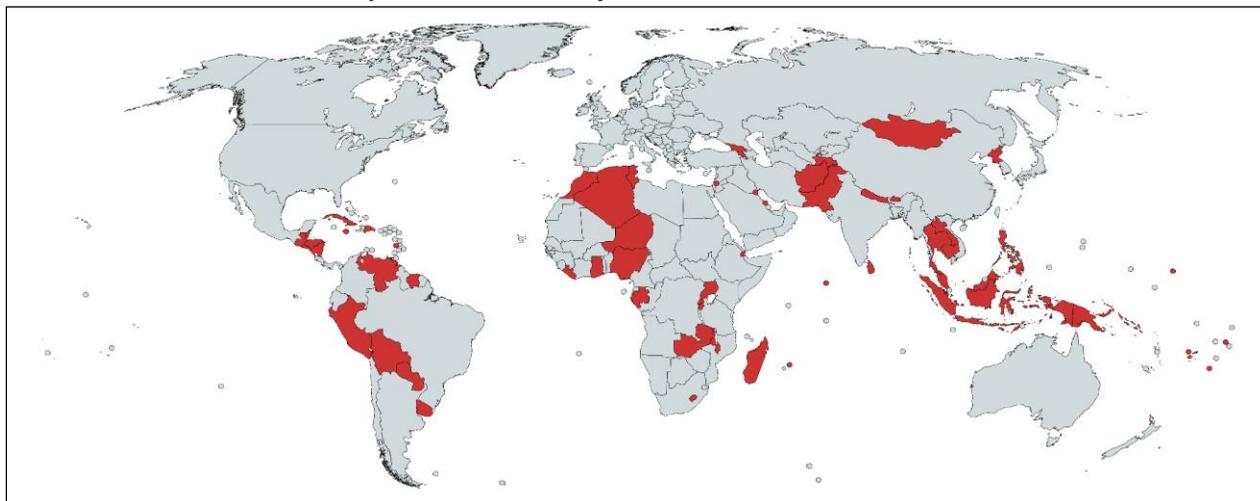
VARGAS, A. *Discurso Señor Ministro de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala. Licenciado Alfonso Alonzo Vargas. Ante la asamblea de la 25a. Conferencia de las Partes*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GUATEMALA_cop25cmp15cma2_HLS_ES.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

VAZ, D. *Statement of the Honorable Daryl Vaz, MP Minister without portfolio with responsibility for land, the environment, climate change and investment in the Ministry of Economic Growth and Job Creation*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 23 ene. 2020. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/JAMAICA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

WHITE, L. *Allocution de son excellence Lee White, Ministre des eaux et forêts, de la mer, de l'environnement chargé du plan climat du plan d'affectation des terres et des objectifs de développement durable*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GABON_cop25cmp15cma2_HLS_FR.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

YUMBA, N. *Zambia's Statement to the twenty-fifth session of the Conference of Parties (COP25) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. En: UN Climate Change Conference (COP25), Madrid, 11 dic. 2019. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ZAMBIA_cop25cmp15cma2_HLS_EN.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2021.

Anexo 1 Mapa de las naciones y reinos incluidos en el artículo



Fuente: Elaboración propia mediante la app MapChart.

Resumo

Retórica da ação climática do Sul: análise dos discursos dos tomadores de decisão da COP25

As Conferências das Partes funcionam como plataformas transnacionais para planejar e implementar mecanismos de ação climática. O objetivo deste artigo é analisar os discursos do Sul Global no contexto da COP25, a fim de desvendar a retórica ambiental dos tomadores de decisão. Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo temática em 60 declarações feitas no alto segmento da COP25. Assim, foi possível identificar três retóricas sobre a ação climática: urgente; ética; cooperativa e duas retóricas sobre o regime climático do Sul: a responsabilidade histórica do Norte e a vulnerabilidade como condição que dificulta a ação climática do Sul. Conclui-se que, nos discursos das partes, prevalece uma retórica hegemônica da inação climática, focada em tomadores de decisão, incapaz de envolver outros atores; e reprodutora da lógica atual do regime climático.

Palavras-chave: retórica; ação climática; COP25; tomadores de decisão

Abstract

Rhetorics of climate action from the South: analysis of the discourses of COP25 decision makers

The Conferences of the Parties function as transnational platforms to plan and implement mechanisms for climate action. The objective of this article is to analyze the discourses of the Global South in the context of COP 25, to unveil the environmental rhetoric of decision makers. For this, thematic content analysis was carried out on 60 statements of the high segment of COP25. It was possible to identify three rhetorics about climate action: urgent; ethical; cooperative, and two rhetorics about the climate regime from the South: the historical responsibility of the North and vulnerability as a condition that hinders climate action from the South. It is concluded that within the parties' discourses, a hegemonic rhetoric of climate inaction prevails, one which is focused on decision makers, is unable to implicate other actors, and reproduces the current logic of the climate regime.

Keywords: rhetoric; climate action; COP25; decision makers

Résumé

Rhétorique de l'action climatique du Sud: analyse des discours des décideurs de la COP25

Les Conférences des Parties fonctionnent comme des plates-formes transnationales pour planifier et mettre en œuvre des mécanismes d'action climatique. L'objectif de ce article est d'analyser les discours des pays du Sud dans le cadre de la COP25, afin de dévoiler la rhétorique environnementale des décideurs. Pour cela, une analyse de contenu thématique a été réalisée sur 60 déclarations faites dans du segment haut de la COP25. Il a été possible d'identifier trois rhétoriques sur l'action climatique: urgent; éthique; coopérative, et deux rhétoriques sur le régime climatique du sud: la responsabilité historique du nord et la vulnérabilité comme condition qui entrave l'action climatique du sud. On en conclut que dans les discours des parties, prévaut une rhétorique hégémonique de l'inaction climatique, centrée sur des décideurs incapables d'impliquer d'autres acteurs; et reproductrice des logiques actuelles du régime climatique.

Mots-clés: rhétorique; action climatique; COP25; décideurs

Artigo submetido à publicação em 24 de julho de 2020.

Versão final aprovada em 18 de maio de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Temporalidades em disputa: uma leitura deliberacionista de conflitos ambientais¹

Filipe Mendes Motta² 

Ricardo Fabrino Mendonça³ 

O presente artigo busca discutir a dimensão temporal de conflitos sociais a partir das lentes da abordagem deliberacionista de democracia. Busca-se, assim, suprir uma lacuna dessa abordagem, contestando uma premissa implícita em diversos estudos, qual seja, a de que mais tempo de discussão implica incrementos de inclusão democrática. Em diálogo com os conceitos de *slow violence*, tempo duracional e acontecimento, buscamos debater como sobreposições de temporalidades, tentativas de controle dos ritmos e das durações de processos políticos por parte dos atores envolvidos impactam tanto a presença e o posicionamento desses atores quanto a configuração de debates públicos. Com uma abordagem metodológica interpretativa, tematizamos essas questões a partir de três casos de conflitos ambientais sobre mineração ocorridos no estado de Minas Gerais nas últimas décadas, na região da Serra do Gandarela, em Conceição do Mato Dentro e em Brumadinho.

Palavras-chave: tempo; sistema deliberativo; confronto político; conflitos ambientais; mineração

Introdução

A dimensão temporal pode ajudar a entender fatores que dificultam a configuração de discussões públicas sobre questões relevantes. A atenção a essa dimensão permanece, contudo, subexplorada na literatura sobre democracia deliberativa, que se dedica especificamente à centralidade do debate público para pensar os fundamentos da democracia. Este artigo busca debruçar-se sobre essa lacuna, entendendo que a promoção do debate público é necessária à vitalidade da democracia.

A partir da análise de conflitos ambientais sobre mineração em Minas Gerais, o artigo propõe-se a apontar como a dimensão temporal os atravessa e contribui para a

¹ Versões iniciais deste artigo foram apresentadas no GT Mídia e Política da Anpocs, em outubro de 2020, e em dois seminários do Centre for Deliberative Democracy and Global Governance, na Universidade de Canberra, em fevereiro e maio de 2020. Agradecemos a Jonathan Pickering, Lucy Oliveira, Viktor Chagas, Raquel Oliveira, Gustavo Gazzinelli e Sandoval Filho por comentários. Agradecemos também às sugestões e críticas dos pareceristas anônimos.

² Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <filipemotta1@gmail.com>.

³ Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <ricardofabrino@hotmail.com>.

compreensão da conformação (ou não conformação) de discussões públicas. Duas chaves analíticas ajudam a compreender a questão. A primeira é que há uma sobreposição de temporalidades distintas dos atores envolvidos nesses conflitos. Atingidos pelos projetos mineradores, movimentos sociais, atores estatais e do mercado podem se pautar por regimes distintos de relacionamento com o tempo, e isso interfere na forma como se dão as discussões sobre o problema. A segunda chave, relacionada à primeira, é que há conflitos para controlar o ritmo dos processos discursivos, por meio de várias estratégias de aceleração, suspensão e retomada dos debates. Os processos discursivos que se desdobram na esfera pública são marcados por ritmos cujo controle é objeto de luta política e chave para entender a emergência ou obstrução de potenciais deliberações públicas.

O artigo está dividido em três partes. No primeiro momento, articulamos a discussão sobre sistemas deliberativos com a questão temporal, a partir de contribuições de outras áreas, notadamente a contribuição sobre violência lenta, de Rob Nixon (2011), sobre tempo duracional (Cohen, 2018) e de acontecimento (Queré, 2005). Em seguida, fazemos uma breve apresentação de nossa abordagem metodológica, ancorada em uma perspectiva interpretativa e tendo como base entrevistas com atores envolvidos em casos de conflitos ambientais contra a expansão da atividade mineradora em Minas Gerais, nas décadas de 2000 e de 2010, bem como observações de manifestações, audiências públicas e debates sobre a temática. Por fim, apontamos como as já levantadas sobreposições de temporalidades entre atores e a disputa pela marcação rítmica de processos discursivos ajudam a entender obstruções ao debate público sobre a mineração em Minas Gerais, observando os casos dos conflitos ambientais da implementação do Parque Nacional da Serra do Gandarela, da implementação do projeto Minas-Rio, em Conceição do Mato Dentro, e da operação do complexo Jangada/Córrego do Feijão, em Brumadinho.

Deliberação e tempo

A relação entre tempo e política é alvo de extensa literatura nas diversas áreas de humanidades. Na Ciência Política, são particularmente influentes os debates do neoinstitucionalismo histórico, sobretudo em seus desdobramentos sobre dependência de trajetória e no emprego da técnica de *process tracing* (Pierson e Skocpol, 2002; Thelen, 2003; Mahoney, 2006; Bennett e Checkel, 2015). Os debates historiográficos também têm peso significativo, sobretudo na área da teoria política, delineando perspectivas atentas às complexidades de variáveis temporais, aos conflitos em torno de definições históricas e à dimensão interpretativa do tempo (Braudel, 1987; Koselleck, 1993; Skinner, 1996; Koselleck et al., 2013; Pocock, 2013; Mendonça et al., 2019; Mendonça e Santos, 2021). E estudos sociológicos relevantes apontam para como processos de aceleração e espera interferem na organização da vida contemporânea (Auyero, 2012; Rosa, 2013).

Nos estudos sobre democracia deliberativa, dinâmicas temporais também se mostram relevantes. Tempo pode facilitar, constranger, dilatar ou inviabilizar trocas

argumentativas públicas. A maneira como o tempo é manejado tem implicações importantes para a forma como um debate público sobre determinada questão pode se estabelecer ou não. Qualquer pessoa que já tenha participado de um experimento participativo sabe que constrangimentos temporais podem afetar profundamente o rumo das discussões e decisões desses fóruns.

Isso se faz ainda mais evidente em perspectivas macro deliberativas. Um dos pilares do conceito de sistema deliberativo é que debates públicos se estruturam a partir de um conjunto de arenas formais e informais, espalhadas temporal e espacialmente, embora conectadas de alguma forma. Muito esforço analítico tem sido feito, nos últimos anos, para buscar compreender de que maneira essas arenas se estruturam e se conectam, tornando-se mais (ou menos) inclusivas e democráticas (Parkinson e Mansbridge, 2012; Boswell, Hendriks e Ercan, 2016; Mendonça, 2016; Faria, 2017; Steiner et al., 2017; Bächtiger et al., 2018; Neblo e White, 2018; Curato, 2019; Maia, Laranjeira e Mundim, 2017; Maia et al., 2017). Pouco se discutiu, contudo, a respeito de como as temporalidades que atravessam processos discursivos interferem na análise deliberativa (Sarmiento, 2013), muito embora um dos primeiros esforços na tentativa de teorização sobre sistemas deliberativos tenha sido a ideia de sequência de momentos deliberativos (Goodin, 2005).

Miola (2012) e Parkinson (2006) são exceções, nesse sentido, ao defender a necessidade de contextualizar temporalmente processos deliberativos, observando as diferenças entre momentos distintos de uma discussão. Com isso, faz-se necessário considerar diferentes protagonismos de atores ao longo do processo deliberativo, bem como atentar para a adaptação de discursos em momentos temporais distintos. Em diálogo com Christiano (1996), Parkinson (2006) ainda chama atenção ao fato de grupos de interesse terem os recursos, o tempo e a expertise necessários para facilitar a deliberação em nível amplo enquanto outros não têm (Parkinson, 2006, p. 85).

Apesar das louváveis exceções, nota-se que o debate não caminhou no sentido de considerar temporalidades em suas múltiplas formas e consequências. Este artigo busca dar mais um passo nessa agenda, propondo-se a realizar uma articulação um pouco mais ampla da relação entre tempo e deliberação. Por mais restrito que esse foco na deliberação possa parecer, entendemos que ele é relevante para o avanço da própria abordagem, que se mostra atualmente mais necessária do que nunca em face de um cenário de erosão democrática (Dryzek et al., 2019). Para tanto, começamos com a apresentação da ideia de *tempo duracional* para, em seguida, evidenciar seus limites.

Tempo duracional

A dimensão duracional do tempo diz respeito à sua linearização cronológica, com padrões de horas, dias e anos. Ela é central para o funcionamento dos Estados, na medida em que rege uma série de normas, procedimentos e processos que os fazem operar. Como bem detalhado por Elizabeth Cohen (2018), esses padrões de demarcação do tempo são

espécies de fronteiras invisíveis que determinam a inserção ou exclusão de pessoas e coisas em determinadas ordens políticas.

Ordenamentos políticos têm por referência as lógicas padronizadas dessa dimensão temporal. Assim, um decreto ou uma lei pode estabelecer que, a partir de determinada data, certo território passa a ser entendido como um parque ou como um local passível de ser minerado. De uma forma mais ampla, a maior parte das constituições dos Estados democráticos garante que, a partir dos 18 anos de idade, os cidadãos têm o direito de serem responsabilizados penalmente por crimes cometidos, como nos lembra a autora. Datas e horários ainda são marcadores de quando pessoas podem ter acesso a determinados serviços públicos ou a direitos – idade é um critério para acesso à previdência/aposentadoria, mas também para o acesso à educação por crianças, por exemplo.

Uma relação comum entre perspectivas deliberativas de análise política e a dimensão duracional do tempo diz respeito à avaliação de que é preciso “determinada quantidade de tempo” para que as pessoas envolvidas em determinado processo discursivo i) possam se apropriar adequadamente das informações que lhes permitam compreender o que está em jogo, e ii) possam trocar entendimentos sobre como resolver determinada questão. Há, aqui, uma questão de natureza epistêmica: é quase lugar comum na perspectiva deliberacionista dizer que é preciso tempo para se deliberar bem e chegar às melhores decisões.

Em geral, tempo remete à inclusão e à dimensão de justiça dos processos deliberativos: *é preciso certa quantidade de tempo para que todos os envolvidos tomem conhecimento do que se passa, possam opinar e justificar seus posicionamentos, e ainda para a promoção de reflexividade pública*. Nosso argumento, no entanto, é que a dimensão duracional do tempo carrega grande carga de ambivalência. Mais tempo também pode levar a esgotamento físico e psicológico de participantes. E pode, além disso, acarretar o desengajamento e dificultar a sustentação da presença de corpos e de discursos desfavorecidos – o que remete ao problema da espera dos cidadãos perante o Estado pontuado por Auyero (2012).

Uma camada de complexidade que deve ser adicionada à discussão sobre a relação entre a dimensão duracional do tempo e os processos político-discursivos é que, como sabemos, muitas questões controversas têm seus processos de publicização iniciados em fluxos discursivos informais. Por isso, essas questões podem não ter a sua duração passível de controle pelo Estado, mas o fato é que as durações impostas pelos procedimentos de funcionamento do Estado liberal acabam por regular ciclos de implementação de políticas e discussões fundamentais para as democracias, como mandatos de representantes, processos eleitorais e ciclos orçamentários. Prazos regulamentam a atuação da burocracia e do sistema de justiça, cujas decisões podem impactar o início, o fim e a condução de debates – como retomamos adiante.

Slow violence e sobreposição de temporalidades

Embora tenha uma centralidade importante para a compreensão das dinâmicas políticas, a dimensão duracional do tempo não é suficiente para dar conta da questão. Como ponderado por Nixon (2011), em muitos casos, como os de conflitos ambientais, i) os atores e as questões estão atravessados por diferentes temporalidades, em que passado, futuro e presente se misturam, e ii) diferentes atores envolvidos podem se orientar a partir de perspectivas temporais distintas – o que causa um choque de construções temporais ou a tentativa de supressão de determinada perspectiva temporal por outra.

Quanto ao primeiro ponto, cabe destacar que as implicações e os impactos de determinadas questões nem sempre podem ser determinadas por relações de causa e efeito em que apenas o que aconteceu no passado é relevante para o debate. Disputas discursivas sobre mudanças climáticas, por exemplo, são atravessadas por emissões de gases de efeito estufa que ocorreram há décadas (passado) e que ainda hoje se encontram na atmosfera (presente), impactando nossas vidas e interagindo com aqueles gases que hoje emitimos, podendo ter consequências imprevisíveis para gerações humanas e de outros seres vivos que estarão no planeta daqui a séculos (futuro). Esses atravessamentos dificultam ou minam possibilidades de estabelecimento de cadeias causais simples não apenas no plano físico-químico-geológico, mas também no político. E trazem à tona debates como a necessidade de representação discursiva daqueles que não se encontram presentes, mas estarão, no debate de mudanças climáticas (p. ex., Stevenson e Dryzek, 2014), e se estendem à compreensão de outros fenômenos que apresentam problemas estruturais na sua perpetuação e estiramento, como a violência doméstica ou o racismo, aponta Nixon (2011).

De nossa parte, acreditamos que a discussão sobre o conceito de *acontecimento* trouxe importantes contribuições na compreensão dessa dinâmica não linear do tempo (Quéré, 2005; Simões, 2014; França e Lopes, 2017; Mendonça et al., 2019). Pensando sobre as rupturas que atravessam as continuidades da experiência, pesquisadoras e pesquisadores que empregam o conceito refletem sobre as lutas políticas que eventos geram sobre a resignificação do passado e a abertura de futuros possíveis. Construída no presente, a política seria uma disputa permanente sobre passado e futuro, sendo que essas três “categorias” não existem como entidades fixas e separadas, mas se sobrepõem a todo momento. Os debates instaurados por uma tragédia ambiental, por exemplo, não dizem apenas sobre o que houve ali, mas disputam passados possíveis para explicar o acontecimento e projetam futuros alternativos a partir de diversos cursos de ação. O poder hermenêutico dos acontecimentos tem a ver com sua capacidade de reinvenção de temporalidades.

O segundo ponto supramencionado diz respeito à possibilidade de presença de atores com orientações e perspectivas temporais distintas em processos políticos. Quando

se comparam atores com condições socioeconômicas e socioculturais muito diferentes, oriundos de gerações distintas, ou mesmo que vivem em áreas rurais e urbanas, tende a haver choques de perspectivas temporais (Santos, Ferreira e Penna, 2017; Nixon, 2011). Nixon lida, especificamente, com a diferença entre as orientações temporais de afetados por grandes empreendimentos empresariais (como fábricas, mineradoras ou oleodutos) e aquelas dos responsáveis por esses projetos (setores do mercado e dos Estados). A questão é que os tempos para assimilação e tomada de decisão das questões envolvidas são distintos entre esses grupos. E a chegada desses projetos, na maior parte das vezes, acaba por anular regimes temporais de atores menos poderosos, como as comunidades atingidas. Até porque, frequentemente, esses regimes de temporalidade não hegemônicos (entendidos aqui como aqueles dos atores menos poderosos em um dado processo) estão interligados à experiência territorial – relações com ciclos hidrológicos, das estações e da migração de animais, por exemplo – que acabam sendo desestabilizados pelos próprios projetos em questão. Situação vista, por exemplo, nas reflexões de Ailton Krenak (2019) sobre o modo como o povo Krenak é afetado pela operação da Vale na bacia do rio Doce.

Essas complexas dinâmicas temporais estão no coração de invisibilização de violações de direitos ecossistêmicos e humanos, ainda que sejam recorrentes e brutais, justamente porque acontecem de forma espalhada e, muitas vezes, sem o impacto espetacular dos desastres. Nixon (2011) chama essas violações estiradas no tempo e espaço de *violência lenta* (*slow violence*). As violências lentas ambientais convivem com a sobreposição de diferentes temporalidades, onde o passado nunca passou, o presente – embora acelerado – é estendido, e o futuro carregará marcas incontornáveis do presente, o que significa que pode nem existir.

Ritmo

O terceiro ponto da nossa discussão sobre o tempo diz respeito à capacidade ou à tentativa de os atores políticos fazerem o manejo dos ritmos dos processos discursivos nos quais eles se inserem ou são inseridos. Conflitos políticos são marcados por ritmos e esses ritmos não estão dados de forma aleatória, mas são fruto da capacidade de articulação e de imposição de certos grupos sobre outros. Movimentos sociais, cidadãos, políticos profissionais, atores do mercado, da burocracia e do sistema de justiça operam a partir de procedimentos e estratégias que constroem a cadência de processos político-discursivos. E, assim como há disputas em torno do enquadramento que define uma dada situação, também há conflitos acerca do ritmo de um confronto político, sendo eles vitais nos desdobramentos do processo. Poder acelerar, parar ou suspender um processo discursivo é tão – ou mais – importante quanto apresentar argumentos convincentes.

Uma manifestação nas ruas, ou uma entrevista bombástica, ou um furo de reportagem nos jornais ou um processo judicial são estratégias possíveis para iniciar, suspender ou interromper o curso de processos políticos, a depender dos contextos. Da

mesma forma, como já dito, o controle do tempo pode fazer com que certos processos se arrastem por muito tempo, o que traz implicações para a capacidade de atores se fazerem mais ou menos presentes tanto física quanto discursivamente em seus diversos momentos. Isso afeta a inclusividade do processo, bem como seu potencial de promoção de reflexões públicas substantivas sobre as questões envolvidas.

O ritmo diz da contingência e das articulações e rearticulações presentes nos processos políticos (Laclau e Mouffe, 2015 [1985]). Rupturas temporais, acontecimentos, acelerações e prolongamentos podem levar à criação ou ao esfacelamento de novos grupos, de novas formas de entendimento e de novos modos de enquadrar determinadas temáticas. A catástrofe da ruptura de uma barragem, por exemplo, foi a única coisa capaz de fazer a Assembleia Legislativa de Minas Gerais avaliar um projeto de lei que torna mais rígida a operação de barragens de rejeito de mineração no estado. O desastre fez com que um conjunto de atores que antes se recusava a discutir a questão – atores da mídia, lideranças políticas, parte significativa da sociedade civil – observasse um projeto de lei que havia sido formulado por alguns grupos da sociedade civil logo após o rompimento de uma outra barragem de rejeitos⁴.

A compreensão das outras dimensões temporais levantadas até aqui é fundamental. Atores buscam suspender ou reiniciar o tempo duracional que rege boa parte do funcionamento do Estado e que pode servir de baliza para a condução de determinados conflitos que atravessam a esfera pública. Nos casos de conflitos ambientais sobre mineração, os processos de licenciamento ambiental conduzidos pelos órgãos dos executivos federal e estadual costumam servir de fio condutor de parte do conflito. Os empreendedores podem buscar acelerar esses processos, por meio de pressão política ou econômica junto a membros do executivo (ministros, secretários de meio ambiente, governadores, prefeitos etc.), de modo a evitar resistências. Movimentos sociais, por sua vez, podem criar fatos políticos que buscam reduzir ou paralisar o ritmo desses processos, por meio de manifestações – que dão visibilidade a eventuais problemas e mobilizam apoiadores –, mas também por meio de articulações junto ao Ministério Público ou de procedimentos jurídicos que busquem barrar processos de licenciamento ou abrir novas arenas discursivas, como audiências públicas, por exemplo (Losekann e Bissoli, 2017; Motta, 2020). E atores do sistema político também podem jogar com acelerações ou estiramentos temporais, de forma a lhes garantir algum tipo de vantagem – boa parte das vezes dentro das regras procedimentais que legitimam o sistema político institucionalizado. Algumas vezes, atingidos por um projeto ou desastre demandam reparação imediata e partem para negociações individuais, enquanto movimentos sociais podem demandar algo de mais longo prazo, que gere um desfecho mais justo do ponto de vista coletivo, e os

⁴ Nos referimos ao Projeto de Lei Mar de Lama Nunca Mais, de iniciativa popular, apresentado após a ruptura da barragem da Samarco em Mariana, ocorrida em 2015, e votado apenas após a ruptura da barragem da Vale em Brumadinho, em 2019.

conflitos temporais podem atravessar até mesmo atores que se presume serem aliados⁵. Em outras situações, por outro lado, é possível que o senso de urgência e imediatismo de ambientalistas seja diferente do tempo necessário de processamento de questões por alguns grupos com os quais eles interagem – como vemos adiante.

Nesses vários processos, passados e futuros podem ser reinterpretados para ressignificar o ritmo, a extensão e a espessura do presente. Buscar controlar o tempo e seus ritmos é interferir na capacidade de ação de outros atores políticos com os quais se está lidando – abrindo ou restringindo as possibilidades de posicionamento público dos adversários. Conceder mais tempo pode significar dar mais possibilidade de ação, mas também levar à exaustão física, psíquica, articulatória e financeira dos atores envolvidos. Mais tempo para o debate pode, assim, trazer ganhos deliberativos à democracia, mas também implicar limites à inclusividade da própria deliberação e, conseqüentemente, da democracia (Mendonça, 2016).

Para a discussão sobre sistemas deliberativos, é importante considerar de que maneira essas diferentes temporalidades se sobrepõem e se tensionam no debate público sobre determinada questão. Isso requer pensar não apenas no fato de, em uma determinada arena, diferentes atores estarem atravessados por percepções/experiências temporais diversas, mas também no fato de as múltiplas arenas de um potencial sistema deliberativo – sejam elas formais ou informais – estarem ancoradas em temporalidades próprias.

Tendo em vista os pontos levantados até aqui sobre questões temporais, uma matriz deliberativa precisa observar as seguintes questões: 1) as restrições e excessos temporais que propiciam ou limitam debates e dialogam com a questão dos ritmos e durações apontadas nesta seção; 2) as lutas estabelecidas pelos atores envolvidos em torno das temporalidades dos processos, incluindo tentativas de sobrepor determinadas temporalidades hegemônicas a outras, de atores menos poderosos; 3) as dissonâncias entre as temporalidades dos diversos atores envolvidos e das diversas arenas, com as possibilidades e impossibilidades de tradução entre elas; e 4) os momentos ou situações que funcionam deslocando temporalidades e afetando a cena e os atores relevantes.

Buscamos retomar esses pontos a partir do desenvolvimento da análise. Antes disso, porém, cabe pontuar as escolhas metodológicas adotadas.

Metodologia

Para buscar entender, empiricamente, como as dimensões temporais apresentadas até aqui de forma teórica se manifestam, propomo-nos a olhar para quadros de conflitos ambientais envolvendo a expansão da atividade mineradora no estado de Minas Gerais. Este artigo faz parte de uma pesquisa mais ampla, que busca compreender os

⁵ Somos gratos a uma das pareceristas anônimas por pontuar essa pertinente questão.

constrangimentos ao debate público sobre mineração nesse estado, num período que abrange de meados dos anos 2000 às vésperas do rompimento de barragens de rejeitos da Vale em Brumadinho, em janeiro de 2019⁶. Nesse processo, entre julho de 2019 e outubro de 2020, realizamos 18 entrevistas em profundidade com atores envolvidos em situações de conflitos ambientais sobre mineração: integrantes de movimentos sociais, jornalistas, membros do Ministério Público, representantes do setor mineral e funcionários de mineradoras. Também nos valem de outras 25 entrevistas semiestruturadas, realizadas entre 2015 e 2016, sobre um conflito ambiental específico, envolvendo ambientalistas, agentes do mercado e moradores da região da Serra do Gandarela, no centro de Minas Gerais, na disputa sobre a implementação de um projeto minerador da Vale e de um Parque Nacional.

Ademais, observamos protestos conduzidos por grupos como o Movimento Pelas Serras e Águas de Minas e MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens, reuniões de fóruns institucionalizados de participação (como o Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM-MG), debates sobre a temática conduzidos por atores da sociedade civil, e eventos abertos realizados por grupos de pesquisa, como seminários do Grupo de Pesquisa em Temáticas Ambientais (GESTA-UFGM) com a presença de atingidos e ambientalistas. Atos em municípios como Congonhas, Belo Horizonte, Brumadinho e Rio Acima também foram observados.

Assim, neste artigo, a partir dessas observações e da reconstituição dos casos dos conflitos analisados, buscamos identificar padrões de manejo e relacionamento do tempo por parte dos atores. É importante considerar que entrevistas e falas de pessoas afetadas pelos processos não necessariamente acionam a dimensão temporal de forma explícita e, em muitos momentos, tal dimensão se manifesta a partir da leitura do contexto estudado pelos pesquisadores. Até por isso, optou-se por reduzir o uso de citações diretas dos entrevistados para buscar proteger a segurança dos mesmos. As entrevistas foram muito importantes para a reconstrução do cenário mais amplo e dos processos que buscamos compreender, embora não necessariamente versem, isoladamente, sobre as questões temporais que reconstruímos aqui.

O artigo segue uma abordagem interpretativa, em que a construção de significados, a reflexividade e a compreensão do contexto estudado têm centralidade, ante uma tentativa de explicação de relações de causalidade específicas e de generalizações (Marsh e Furlong, 2002; Yanow e Schwartz-Shea, 2014). Acreditamos que esse movimento metodológico dialoga com as tentativas de construção de análises que seguem as abordagens teóricas de sistemas deliberativos como referência. Como afirmam Boswell e Corbett (2017), dada a complexidade, a porosidade e a natureza cambiante dos sistemas deliberativos, eles não podem ser mensurados e analisados por ferramentas tradicionais

⁶ Além da dimensão temporal, a pesquisa busca analisar a formação de constrangimentos ao debate público sobre mineração envolvendo a atuação da imprensa, e a partir de configurações de espaços de participação institucionalizadas e de instituições do Estado que lidam com a questão.

de análise deliberativa de fóruns. Seguindo Bevir e Ansari (2012), eles defendem que a adoção de uma abordagem interpretativa auxilia na construção de pontes entre abordagens normativas e empíricas (Boswell e Corbett, 2017, p. 808). Nesse sentido, a compreensão sobre os sistemas deliberativos depende de análises densas (Ercan, Hendriks e Boswell, 2017). “[O]s sistemas deliberativos também devem ser estudados ricamente no contexto, com atenção às sobreposições e interações entre locais que possibilitam e sustentam, ou minam e desafiam, as normas e bens mais amplos associados à democracia deliberativa” (Boswell e Corbett, 2017, p. 802)⁷.

Tendo esse posicionamento metodológico como base, apresentamos tentativas de compreensão do já mencionado caso da disputa sobre a Serra do Gandarela, bem como os conflitos ambientais envolvendo a abertura de uma mina da Anglo American/MMX em Conceição do Mato Dentro, e da operação e expansão do complexo Jangada/Córrego do Feijão, da Vale, em Brumadinho, que antecede a ruptura da barragem de rejeitos em 2019.

Análise empírica

Minas Gerais passou por uma forte expansão da atividade mineradora a partir de meados dos anos 2000, relacionada principalmente à extração de minério de ferro destinada à exportação à China. Essa questão tem a ver com um movimento mais amplo de primarização da economia brasileira e da América do Sul, conhecido como *boom* das *commodities*. Em Minas Gerais, o processo afetou sobretudo municípios na região central do estado, conhecida como Quadrilátero Ferrífero, onde se localiza a maior parte das reservas de minério de ferro exploradas até então. A sobreposição dessas reservas minerais com aquíferos importantes, a proximidade com áreas urbanas e agrícolas, as desapropriações e a necessidade de construção de grandes complexos de infraestrutura para a retirada e o escoamento do minério contribuíram para a emergência de um grande número de conflitos ambientais (Santos e Milanez, 2015; Coelho, 2016; Acselrad, 2017; Döring, Santos e Pocher, 2017; Losekann, 2017; Santos, Ferreira e Penna, 2017; Svampa, 2017; Zhou et al., 2017; Zucarelli, 2018; Milanez, Magno e Pinto, 2019; Motta, 2021).

Soma-se a esse contexto, o interesse explícito dos chefes de executivos federal, estadual e municipais na expansão da atividade, dada a movimentação de recursos trazidos pela circulação dos prestadores de serviços necessários para a operação dos complexos mineradores e os empregos gerados – mas também pelo suporte financeiro expressivo dado pelas mineradoras em financiamentos de campanhas eleitorais. Fato é que, mesmo com a queda da cotação do minério de ferro observada a partir da crise mundial de 2008, a atividade continuou a crescer na década de 2010, com a expansão do volume de minério retirado compensando o valor depreciado da *commodity*. É nesse contexto de maturação de uma violência lenta e arrastada, por vezes invisibilizada, que os

⁷ Original em inglês. Tradução nossa.

casos de Gandarela, Conceição do Mato Dentro e Jangada/Córrego do Feijão acontecem, estando ao lado de muitos outros que também caberiam nessas páginas, como os de Serro, Brucutu, Congonhas, Paracatu...

Gandarela: temporalidades sobrepostas, pausas e retomadas forçadas

O conflito ambiental envolvendo a disputa sobre a implementação de uma mina da Vale, chamada projeto Apolo, e de um parque Nacional e de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável na região da serra do Gandarela, traz demonstrações importantes de como pausas e retomadas marcam determinados processos discursivos que se desdobram na esfera pública. Nesse sentido, aponta para as dimensões rítmicas, mas também para as duracionais mencionadas na primeira seção do artigo, e ainda traz exemplos de como aspectos de sobreposição de temporalidades se manifestam.

Em meados de 2008, a Vale apresentou interesse em minerar a região do Gandarela, que abrange principalmente os municípios de Caeté, Santa Bárbara, Rio Acima e Raposos. Após uma série de audiências públicas, realizadas em 2010, a proposta de avaliação do licenciamento do empreendimento Apolo foi suspensa pelo governo de Minas, após grande pressão argumentativa de ambientalistas. Nesse intervalo, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, reunindo moradores e ambientalistas das cidades impactadas pelo projeto e da região metropolitana de Belo Horizonte, elaborou a proposta de criação de um Parque Nacional, com base em pesquisas científicas desenvolvidas na UFMG que apontavam as particularidades do ecossistema da região (Motta, 2016; 2020).

A mina Apolo era tida como uma das principais apostas da Vale em Minas Gerais, com possibilidade de retirada de cerca de 25 milhões de toneladas de minério de ferro por ano⁸. Pelo projeto original, uma barragem de rejeitos seria construída próxima à cidade de Raposos. A barragem, junto aos riscos das cavas da mina afetarem aquíferos que vertem água para as bacias dos rios Doce e das Velhas, estava entre os principais argumentos apresentados contra o projeto.

O anúncio do projeto serviu de gatilho para o reacendimento de traumas antigos ligados à mineração da comunidade de Raposos, marcada por tragédias em mineração de ouro e mortes de trabalhadores das mesmas minas por silicose. A reativação de lembranças do passado acionou referências dos moradores se posicionarem frente a ameaças do presente, diante de medos sobre possibilidades de futuro – acendendo os aspectos hermenêuticos do acontecimento trabalhados na seção “Deliberação e Tempo” deste artigo –, e a possibilidade de atualização do tempo a partir de determinados eventos, como ponderado ao final daquela mesma seção:

⁸ Para comparação, a mina de Brucutu, em São Gonçalo do Rio Abaixo (MG), considerada uma das maiores da empresa em operação no estado, tem extração média de cerca de 30 milhões de toneladas de minério por ano.

Sou de Raposos, uma cidade traumatizada com a mineração. Lá tivemos a Morro Velho, que não deixou nada para a cidade: só deixou silicótico, arsênico por todo lado e viúvas. A cidade é um exemplo de que a mineração não deixa nada para a cidade. (...) E agora nós tivemos a ameaça da Vale. Ela pretende uma mineração cujo prejuízo maior será para Raposos. Porque a planta não está em Raposos, a não ser a barragem de rejeitos. E essa barragem [pelo projeto original] teria 128 metros de altura. Seria a maior barragem no gênero no mundo a acumular água e rejeitos ao mesmo tempo. [...] As pessoas usam o ribeirão para lazer. É um dos atrativos de Raposos. Isso assustou muito. (Entrevista 9, morador de Raposos, setembro de 2015).

Dentre outros pontos, somava-se a isso o risco de pequenas comunidades rurais localizadas nas proximidades da serra, como as de André do Mato Dentro e Conceição do Rio Acima, ambas em Santa Bárbara, terem os seus modos de vida impactados pelo empreendimento. Muitos moradores da região, que atuavam com práticas como apicultura, extração de musgo e candeia, poderiam ser prejudicados pela chegada da mina, ainda que uma parte concordasse com o argumento de geração de empregos formais derivada do empreendimento. Uma tensão entre a manutenção do ecossistema e modos de vida da comunidade – a valorização do presente – versus a “possibilidade de progresso” anunciada pelo empreendimento – a projeção de um futuro idealizado e tido como melhor do que esse presente – criou uma cisão entre os moradores. O depoimento de um morador de área afetada pelo projeto trabalha esses pontos, apontando como projeções sobre possibilidades e expectativas futuras marcam constantemente os embates políticos:

Muitos, na verdade, não queriam a mina, outros... Em todo lado é assim: uma parte quer, acha que vai gerar emprego, a outra não. Na época foi assim: “vai trazer desenvolvimento pro lugar, vai trazer isso e aquilo”. Há uns quatro anos atrás, que tava essa coisa forte [de abrir a mina]. [...] [Pergunta: Havia briga entre os moradores?] Dava, dava. Nas reuniões dava – tinha uns que queria parque, outros não. Uns quer Vale, outros não. E tem as nascentes d’água... (Entrevista 20, morador de Santa Bárbara, 20 de ago. 2015).

O desacordo em relação ao Parque fez com que, durante o processo de avaliação do projeto da unidade de conservação, que seria acolhido pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio), ambientalistas e burocratas do órgão também propusessem a criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável no território, em áreas conjuntas ao eventual parque, para permitir a permanência das atividades das comunidades rurais (Motta, 2016; 2020).

O projeto do Parque foi tema de consultas públicas realizadas pelo ICMBio em 2012 e 2013. E entre 2011 e 2012, o governo do estado criaria grupos de trabalho envolvendo mineradoras, ambientalistas e técnicos da burocracia ambiental para buscar construir consensos para acomodar tanto a criação do Parque quanto interesses da Vale e de

pequenas mineradoras interessadas na região. O Parque Nacional seria criado em 2014, por decreto da presidência da República, seguindo um modelo que retirou de dentro do desenho da unidade de conservação parte considerável dos interesses das mineradoras. Desde então, a Vale tem avaliado novos projetos para retomada do licenciamento do empreendimento. A RDS não foi criada, frustrando a avaliação de boa parte dos moradores das comunidades do entorno a respeito da legitimidade do processo.

Uma questão fundamental para este artigo é como ações para a aceleração e a contração do processo político analisado nos ajudam a compreender o seu desdobramento. Num primeiro momento, quando da emergência da questão, a Vale buscou agilizar a condução do processo de licenciamento ambiental da mina Apolo. Os ambientalistas, por outro lado, em busca de apoiadores para seus argumentos e no interesse de dar visibilidade para o caso, atuavam de forma a reduzir a velocidade da condução da disputa discursiva. Nesse sentido, uma disputa chave no início do conflito foi pela ampliação do número de audiências públicas destinadas ao debate do projeto da mina, que passou de duas para sete a partir de pressão junto à secretaria estadual de Meio Ambiente, incluindo a realização de um evento em Belo Horizonte, município indiretamente afetado pelo projeto e onde a empresa e apoiadores tinham maior resistência para que o debate ocorresse. A fala do então secretário estadual de meio ambiente de Minas Gerais explica:

As sete audiências só ocorreram por causa da minha interlocução com o Movimento. Senão não teria as sete. Eu acompanhei, mas a sétima foi a que eu banquei, participei. Havia uma certa contrariedade do pessoal [apoiadores da mina] achar que não tinha nada a ver fazer uma audiência em Belo Horizonte (Entrevista 6, ex-secretário de Meio Ambiente de MG, ago. 2015).

Após a suspensão do processo de licenciamento da mina e o início da análise do projeto do Parque, por parte do ICMBio, a lógica se inverte. Atores interessados no projeto minerador buscam frear a implementação do Parque. A *demora* por parte do Estado em dar um parecer sobre a unidade de conservação fez com que os ambientalistas tentassem acelerar a tramitação da causa. Aqui, várias estratégias de ação contenciosa poderiam ser utilizadas, como a construção de fatos políticos com visibilidade midiática – o que não vinha sendo objeto de êxito por parte do grupo. O Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela, no entanto, valeu-se da boa articulação junto ao Ministério Público Federal, que elaborou recomendações para que o poder Executivo decidisse pela criação da unidade de conservação. O mesmo Ministério Público havia sido importante, anteriormente, na recomendação de ampliação no número de audiências públicas sobre o projeto Apolo, por parte do governo de Minas⁹. Sobre o caso da criação do parque, o depoimento de um

⁹ Avaliação importante sobre a articulação entre ambientalistas e Ministério Público foi feita por Losekann: "a ação civil pública e as denúncias ao MP são parte de uma cadeia de ações estratégicas da sociedade civil no que se refere às questões ambientais brasileiras. Essas estratégias envolvem a articulação de instrumentos institucionais existentes e a articulação da ação interpessoal entre sujeitos posicionados nas diversas instituições do Estado e na sociedade. [...] movimentos se apropriam de mecanismos institucionais,

procurador federal aponta a articulação com a sociedade civil, além de chamar a atenção para como a ausência de prazos definidos para a tomada de determinadas decisões interfere nos desdobramentos dos processos:

O problema é que *you do not have in the law a delimitation of time*. Nenhuma legislação, seja lei, seja decreto te diz “olha, o parque, a partir do momento em que o estudo chega no MMA, *you have 2, 3, 4 years*”. *Daí os movimentos sociais serem importantes*. *You have a pressure from the social movement enormous – and the case Gandarela was that –, saying “we need the creation of the park”*. *Here comes the Ministério Público and helps*. *But to say that, legally, there is a deadline, there is not*. *You can make a series of legal constructions – and this is possible at the Ministério Público, as it is possible at other actors too, like the organizations of the civil society –, saying: “It is not possible that the action of creation of the park, technically constructed, with support from the civil society... stay stopped”*. *My idea was that: “if I have a proposal fully constructed and the government does nothing, at some point I will enter with action” – be *pro* government to establish a minimum deadline to analyze that proposal, be *pro* judge to give a value (Interview 17, member of the Ministério Público Federal, ago. 2015)*.

Da mesma forma, o diálogo entre os atores da sociedade civil e a burocracia do ICMBio havia sido importante para agilizar a coleta de informações técnicas que justificassem a criação das duas unidades de conservação. O Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela municiou o órgão federal de uma série de estudos científicos sobre aspectos ecossistêmicos locais, além de ter conduzido, a partir de entidades parceiras, análises qualitativas e quantitativas sobre os usos do território por parte das comunidades. Toda essa movimentação foi publicizada pelo Movimento em seus canais em redes sociais, principalmente em páginas criadas no Facebook, mas também em materiais de comunicação impressos distribuídos nas cidades no entorno da Serra (Motta, 2016).

Assim, existe no caso um processo de articulação entre diferentes atores que compunham o sistema discursivo sobre a questão Gandarela. A atuação dos movimentos sociais, da burocracia ambiental federal e do Ministério Público não só forjou conexões discursivas sobre o processo, nos termos teóricos apresentados por deliberacionistas (Mendonça, 2016; Faria, 2017; Curato, Hammond e Min, 2019; Hendriks, Ercan e Boswell, 2020), mas o fez *marcando, acelerando e retomando esse encadeamento discursivo*. Muitas vezes isso se deu a partir da abertura de novas arenas públicas; em outras, por atalhos no interior de instituições – o que não é necessariamente um problema, caso essa *conexão* discursiva esteja em consonância com questões anteriormente refletidas em arenas públicas formais ou informais que lhes deem legitimidade, como posto por

e estes reforçam as ações dos movimentos, criando ciclos que viabilizam mudanças” (Losekann, 2013, p. 342).

Stevenson e Dryzek (2014). De outro lado, vale reforçar, as empresas também buscavam dar seu próprio ritmo ao processo, em diálogo com atores políticos aliados – esfriando ou buscando acelerar a análise dos casos da mina e do parque em momentos específicos.

Cabe, ainda, ressaltar a sobreposição de percepções de temporalidades entre os atores envolvidos, bem como a relação entre essas temporalidades, o uso do território (Nixon, 2011) e o conhecimento sobre ele. Em entrevistas com moradores das comunidades rurais da região do Gandarela, aparecem incômodos em relação à dificuldade e à violência dos atores do mercado e, em alguns momentos, mesmo do Estado, em dar conta das elaborações de percepções que essas pessoas tinham sobre o território em disputa. Esse tipo de violência no relacionamento com as comunidades é colocado por um dos moradores do entorno do Gandarela. A fala aponta para como a condição de igualdade que funda práticas democráticas pode ser escanteada nesses contextos:

Pela conversa da gente com a Vale, não adianta nada, porque nem palavra você tem. Você vai ter que conversar com alguém que tem autoridade para ter palavra com ela. É conversando que se entende. Mas não a gente, que nem palavra para eles a gente tem. [...] [Pergunta: "O que é isso que o senhor diz que para a Vale o senhor não tem palavra?"]. É que o que a gente tem para falar, eles têm pessoas lá, especial, pra te retrucar, que sua palavra não tem significado nenhum. Eles começam a falar coisa que você não entende, ou o que você fala, joga pro escanteio, e no fim fica como se ele fosse o vitorioso. [...] Chega eu pra conversar uma coisa qualquer com um técnico da Vale, ele vira e fala "vai estudar para poder conversar comigo – eu nem sei o que você tá falando". O que eu vou fazer? [...] Dá vontade de abrir um buraco e enterrar ele. Ele que tem que me entender. Ele também foi igual eu. Mas aí ele usa o recurso da grosseria e para me tentar passar pra trás. E aí você tem que correr atrás de autoridade, pra enxergar o erro deles, e eles ter qualquer punição ou parar, ou mudar. Tem que ser por aí (Entrevista 18, morador de Santa Bárbara, ago. 2015).

Essa relação problemática com as comunidades vai desde esse não reconhecimento dos saberes dessas pessoas sobre o território até a forma como o conflito nele se instaura. No caso Gandarela, uma reunião marcada de supetão, no gramado em frente à igreja de um dos vilarejos, em que a rotina é alterada para sempre a partir da chegada de executivos da mineradora em um helicóptero.

Curiosamente, em determinados momentos, o ritmo de atuação do Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela se choca com os próprios ritmos de apropriação das propostas por parte das comunidades. Ritmos por vezes atravessados por intervenções de adversários, mas também pela própria dinâmica da vida em áreas rurais, nem sempre familiarizada com os processos regulados pelo tempo do Estado. O que reforça nosso argumento sobre sobreposição temporal trabalhado na seção "Deliberação e Tempo" deste

artigo: de como ela pode resultar em conflitos e mal-entendidos discursivos e, por vezes, merece processos de intermediação mais cuidadosa – como o empreendido por funcionários do ICMBio envolvidos com o processo, que conseguiram costurar contribuições de moradores da região de Conceição do Rio Acima com as demais colocadas à mesa, como aponta um ambientalista, no relato a seguir:

Em André [do Mato Dentro, comunidade de Santa Bárbara], você tinha o Júlio e a Glória [lideranças locais], e eles foram mais rápidos em fazer essa proposta da RDS ao ICMBio. E em Conceição do Rio Acima [outra comunidade] demorou bastante, *teve muita catimba*, houve desistências internas... e houve um esforço por parte do ICMBio de ir lá, conversar, fazer várias reuniões com eles... percorrer a área para ver o que iria entrar e o que não iria entrar no parque. Tentar ganhar essa comunidade. E não tê-la como adversária do parque. Houve um esforço grande e muita paciência do ICMBio. Confesso que eu mesmo cheguei a falar com eles [ICMBio] que não era para eles ficarem naquela *cozinhação*, que estavam *fazendo hora* com a cara deles [ICMBio] (Entrevista 1, ambientalista, mar. 2015).

Cecile Lawrence e Natalie Churn (2012) destacam a necessidade de entender a tentativa de controle do tempo por atores do Estado e do mercado enquanto formas de dominação sobre grupos com outras experiências temporais – e como a ação coletiva se coloca como momento de observar esse problema, mas também de tensioná-lo e de apresentar formas de transformá-lo, trazendo à tona formas radicais de mudança social e democrática. Ao barrar, ainda que temporariamente, o projeto minerador, o Movimento pela Preservação da Serra do Gandarela atua nesse sentido. Ao buscar acelerar a aprovação do parque, também atua para contestar o monopólio da marcação rítmica do processo político. O caso em tela ilustra de forma clara como o conflito político envolve a disputa pelo cadenciamento temporal do debate público em torno de um projeto e aponta para processos de sobreposição de temporalidades distintas.

Por fim, o fato de a Vale ter reapresentado em outubro de 2021 uma nova proposta de atuação de mineração na área, uma versão repaginada do projeto Apolo, reforça a capacidade de controle de agenda do problema pelo mercado e o quanto o Estado atua disposto a receber as demandas do setor: ainda que uma unidade de conservação esteja no território, não há proibição e há sempre espaço e tempo para que determinadas questões sejam reinseridas.

Caso Anglo American/MMX: estiramentos, lentidões, acelerações

A abertura da mina da Anglo American em Conceição do Mato Dentro, Dom Joaquim e Alvorada de Minas, também região central do estado, é um dos casos mais emblemáticos de violações ambientais e de direitos humanos envolvendo a expansão da

atividade mineradora no Brasil dos últimos 20 anos. É marcada por atravessamentos de ocorrências de lentidão e aceleração, ditadas pela força econômica de quem está interessado na sua operação, reforçando os aspectos de ritmo e duração temporais levantados na seção teórica do artigo.

O empreendimento é parte do projeto Minas-Rio, idealizado pelo empresário Eike Batista no auge da atuação da MMX – braço mineral do seu império de extração de *commodities* e complexos de logística. Além da mina, que envolve os três municípios, o sistema conta com o maior mineroduto do mundo, com mais de 500 quilômetros, ligando a área de extração a um porto (do Açú) construído no município de São João da Barra, no estado do Rio de Janeiro. Ainda durante a construção, o complexo mina-mineroduto foi vendido por Batista para o grupo britânico Anglo American, em 2008. Para a construção do complexo de extração mineral, houve o redesenho de uma área de preservação municipal em Conceição do Mato Dentro. Várias famílias foram removidas sob o risco da proximidade com o empreendimento, e muitas outras ainda aguardam para serem reconhecidas como afetadas pelo projeto, em processos lentos de retirada e reassentamento, que contrastam com movimentos rápidos para a abertura e as sequências de ampliação do complexo minerador. As famílias que restaram próximas à mina conviviam com falta d'água, mortandades de peixes e vazamentos de minério que destruíram paisagens da região.

A sobreposição de informações desconstruídas sobre fases e impactos do empreendimento dificulta o posicionamento dos atores que se colocam como contrários ou buscam, ao menos, minorar os impactos do projeto – o que reforça o problema dos riscos democráticos envolvidos nas tentativas de controle dos ritmos de conflitos políticos, como já levantado. O trecho do texto a seguir, reproduzido do site da Ação Franciscana de Ecologia e Solidariedade, sintetiza a dimensão do problema:

embora a Licença de Operação concedida em novembro de 2014 preveja atividades por 5 anos, a licença para o Step 2 foi concedida em outubro de 2016. Somente um ano depois, ainda dentro do período de 5 anos previsto na primeira licença, o processo de licenciamento do Step 3 foi iniciado. (2) O rebaixamento do lençol freático deveria iniciar-se no 5º ano de exploração mineira, mas o pedido de rebaixamento foi apresentado em Março de 2014, mesmo antes da concessão da Licença de Exploração. (3) Nos estudos iniciais foi argumentado que não haveria necessidade de novas áreas para pilhas de estéril. Mas o pedido do Step 3 diz que haverá mais pilha de estéril (Ação Franciscana de Ecologia e Solidariedade, 2017¹⁰).

¹⁰ *Mineração em Conceição do Mato Dentro denunciada na assembleia da Anglo American em Londres*, texto publicado em 25 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.falachico.org/2017/04/mineracao-em-conceicao-do-mato-dentro.html>>. Acesso em: 15 out. 2020.

Criou-se, dessa forma, uma fragmentação do projeto da mina em vários subprojetos, que correm como se fossem questões distintas, conduzidos em temporalidades independentes, de forma a tumultuar e confundir o posicionamento daqueles que se colocam contrários a ele. Assim, a autorização de operação e ampliação do empreendimento, mesmo sem o cumprimento de diversas condicionantes, e a ausência de responsabilização à empresa marcam o processo, como atestam alguns depoimentos de moradores, dados em reunião da Câmara Técnica de Mineração do COPAM-MG, em dezembro de 2018:

Não paramos de nos surpreender com situações muito graves. Como pautar a Licença de Operação com o mineroduto embargado? [...] Estamos diante do capital externo influenciando a todos. O dinheiro tem que ser usado pra gente progredir, não para influenciar dessa forma (Morador de Conceição do Mato Dentro A, declaração na CMI, 21 dez. 2018).

O modal de transporte [do minério, o mineroduto] está suspenso [por falhas estruturais]. O que justifica a Licença de Operação? O que justifica a pressa da licença? (Morador de Conceição do Mato Dentro B, declaração na CMI, 21 dez. 2018).

O mineroduto está a 30 metros da minha residência. (...) Tem nascentes de água soterradas. Onde faço captação de água, essa água vai secar. (...) A empresa está *passando o carro na frente dos bois* (Morador de Conceição do Mato Dentro C, declaração na CMI, 21 dez. 2018).

Não está fácil morar no Sapo. Dinamites fazem as casas tremerem. Todas as casas têm rachaduras. A condicionante 39 não está sendo cumprida. A assessoria técnica independente deveria ter sido contratada há mais de 150 dias. Nunca fui contra a mineração, só peço o cumprimento das condicionantes (Morador de Conceição do Mato Dentro D, declaração na CMI, 21 dez. 2018).

O resultado desse tipo de ação é a fragmentação inclusive dos enquadramentos e posicionamentos possíveis dos grupos resistentes, dada a dificuldade de apreender a realidade com a qual os atores estão lidando, o que gera fraturas nos potenciais de reflexividade pública e na capacidade epistêmica que são gravíssimos para o quadro democrático.

Do ponto de vista da subjetividade dos atores envolvidos, a lentidão no reconhecimento dos afetados se soma ao temor diante dos riscos envolvidos com a operação do empreendimento e ao sofrimento diante de violências distribuídas temporalmente – ecoando Nixon (2011). O quadro de violência lenta – em que aspectos temporais compõem as violações socioambientais – é visível no depoimento de um morador de Conceição do Mato Dentro com propriedade na área diretamente afetada pela

barragem de rejeitos da mina do Sapo, da Anglo American. Merece atenção o fato de que o tempo para resolução de uma questão em favor da empresa é quase imediato, enquanto o do processamento das demandas dos cidadãos é quase indefinido. A situação de dor e sofrimento criada com o arrastamento e indefinição do processo é marcante no relato:

Quando começaram a construir a barragem em Conceição, a barragem de rejeito, duas pessoas que estavam no limite muito próximo da barragem foram retiradas. E aí, por causa das obras, da necessidade física das obras, a empresa os obrigou a sair com um prazo de 15 dias. Isso constou numa condicionante: "tais e tais pessoas, diante do risco iminente de vida, tiveram que sair em tantos dias". Só que existiam pessoas na mesma linha e que não foram tiradas. Isso criou para nós uma certeza de que havia algo errado. [...] A barragem tem 80 metros de altura e tem 300 e tantos milhões de metros cúbicos – são oito, sete vezes maior que a Fundão. A dimensão é muito maior. [...] A minha propriedade é essa, é a primeira abaixo da barragem de rejeito. [...] Dentro da minha propriedade, duas pessoas residem a menos de 1,5 km da barragem. [...] Pessoas tão aqui, no leito do rio, quase. Desde 2010 as pessoas descrevem adoecimento, terror e medo da barragem. Por quê? Porque nós somos testemunhas oculares da ineficiência da empresa. [...] Um dique de contenção da Anglo rompeu, fez um estrago lá a olho visto. Abriu um buracão lá – a gente sabe que [de] um dique de contenção ela não dá conta. E a gente sabe que é uma empresa que não tem expertise em mineração desse porte¹¹. As fossas sépticas que eles foram obrigados a instalar em algumas casas, lá, não deram certo. Tudo que eles fizeram para as comunidades não deu certo. O poço [artesiano] que eles furaram não tem água suficiente. [...]. Morrem peixes inúmeras vezes na barragem de rejeito – isso já é sinal de que a barragem não está sob controle. Morre peixe! E quem tem conhecimento disso primeiro é a comunidade. É a comunidade que comunica com a empresa e com a Secretaria [de Meio Ambiente] que os peixes estão morrendo – eles não têm inclusive monitoramento. Você pode observar nas atas das reuniões: muito antes de Brumadinho, muito antes de Mariana, as pessoas descrevem terror, medo e adoecimento. Nós já tivemos, lá, várias pessoas que adoeceram. E teve pessoas que morreram no curso [do processo de luta em torno] da barragem e que não tem como não botar na conta. Morreu de processos de aceleração... de doenças que... Sabe? Então... [silêncio] (Entrevista 6, morador de Conceição Mato Dentro, ago. 2019).

A antropóloga Ana Flávia Santos, que tem se dedicado à análise desses contextos,

¹¹ Antes da aquisição da mina em Conceição, a empresa operava com extração de metais preciosos, cujas minas são de menor porte, em comparação com as de extração de minério de ferro.

também vê o tempo (assim como os espaços onde se performam processos de participação para discussão de licenciamentos) se transformando em um instrumento de controle. Ao se referir ao processo de licenciamento do projeto Minas-Rio, ela e seus colaboradores apontam nessa direção de questionar os problemas envolvidos com os modelos de participação que têm sido colocados como saída ou como legitimadores de negociações dessas crises:

Se, de um lado, a participação é anunciada como fundamento estruturador do próprio modelo de governança, por outro, a dinâmica do tempo, na montagem da cena participativa, inclui dispositivos destinados a dificultar essa participação. O encadeamento de eventos, com o consequente encurtamento dos prazos, acelera o tempo, fragilizando a qualidade e a capacidade de participação dos sujeitos. (...) Por outro lado, o tempo pode ser dilatado, quando se prolongam indefinições, que simultaneamente sustentam e esgarçam expectativas. Ferreira (2015: 98/104) identifica, como um dos dispositivos de poder acionados pela Anglo American no licenciamento Minas-Rio, um contínuo e duradouro diálogo/negociação da empresa com as comunidades, a evidenciar uma violenta protelação na resolução dos problemas gerados pelo empreendimento (Santos, Ferreira e Penna, 2017, p. 212-213).

Nesse caminho, um elemento frequentemente levantado por ambientalistas envolvidos com o contexto de Conceição do Mato Dentro é que, aqui, ao contrário do caso Gandarela, a atuação do Ministério Público, por vezes, contribuiu para a protelação da resolução dos problemas, na medida em que, ao invés de vocalizar as demandas da sociedade civil, o órgão se colocou, muitas vezes, no papel de construtor e mediador de espaços de negociação entre as empresas e os afetados. Além do uso reiterado de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) que, de exceção, transformaram-se em regra (não cumprida) em inúmeros conflitos ambientais, o órgão avançou na construção de espaços de negociação mais perenes. No caso Conceição do Mato Dentro, foi criada a REASA – Rede de Acompanhamento Socioambiental, da qual parte da sociedade civil declinou de participar por entender que as resoluções tomadas no fórum, ainda que considerassem a atuação desses atores, não tinham desdobramentos nas demais arenas, onde as questões de fato eram decididas pelo Estado. Parte dos que declinaram, inclusive, criariam a REAJA – Rede de Articulação e Justiça dos Atingidos do Projeto Minas-Rio, que traz uma provocação incisiva na própria sigla (Santos, Ferreira e Penna, 2017; Zucarelli, 2018; Oliveira e Zucarelli, 2020).

Considerando os atores diretamente envolvidos naqueles processos, é preciso ponderar como a demora para a resolução de determinadas questões apontadas pela sociedade, por um lado, e a velocidade com que decisões são tomadas a favor de atores do mercado, por outro, sugerem um esgarçamento da isonomia do Estado contemporâneo

e dos seus processos de justificação pública, assim como as limitações de desenhos institucionais participativos implementados a partir do final do século 20 – principalmente quando a composição desses desenhos envolve atores do mercado.

Nesse sentido, com relação à teoria deliberativa, reforça-se a necessidade de ampliar discussões sobre como a desigualdade material dos atores pode afetar a adoção de procedimentos em contextos institucionalizados, com implicações para as formas com que o debate acontece na esfera pública de modo mais amplo e também para os cidadãos envolvidos diretamente com as questões em jogo. Ter poder econômico pode contribuir para alterar as regras procedimentais de funcionamento de uma arena, restringir a capacidade de debate no interior da mesma e, com isso, limitar o potencial de reverberação do debate público sobre uma temática em outras arenas de um eventual “sistema deliberativo”, dentre vários outros pontos¹². Ao mesmo tempo é preciso ponderar a capacidade que, por via do conflito, mesmo em situações adversas, certos grupos têm de arregimentar seguidores e pressionar minimamente para que padrões de legitimidade democráticas sejam cumpridos, como se vê na situação do Gandarela e, de alguma forma, segue ocorrendo em Conceição do Mato Dentro.

Omissões, informações imprecisas e acelerações em Brumadinho pré-desastre

O último caso reforça as discussões sobre tentativa de controle do ritmo dos processos políticos por parte dos atores envolvidos – particularmente o Estado e o mercado. Assim como no contexto relativo à mina da Anglo American, no caso de Brumadinho, o que se observou no segundo semestre de 2018 foi uma aceleração, por parte do Estado, do processo de licenciamento ambiental da ampliação do complexo de Feijão/Jangada, da Vale, e uma tentativa de representantes da sociedade civil, tomados de surpresa, de paralisar o processo burocrático-discursivo a partir do uso de pedidos de vista na Câmara de Atividades Minerárias do Conselho Estadual de Política Ambiental e do acionamento da justiça – sem êxito, já que a ampliação do complexo foi aprovada pelo Conselho, em dezembro. Pouco antes do desastre de janeiro de 2019, em dezembro de 2018, a ampliação das atividades do complexo minerador em que a barragem se encontra passou por uma deliberação na Câmara Técnica de Atividades Minerárias. O projeto de expansão também envolvia intervenções de desmanche (descomissionamento) da barragem B1 – alternativa discutida internamente, pela mineradora, justamente pelo fato de a estrutura apresentar riscos caso permanecesse de pé, conforme as investigações da Polícia Federal sobre o rompimento (Ragazzi e Rocha, 2019). Na reunião de análise do processo na Câmara Técnica, apenas uma conselheira, Maria Teresa Corujo, representante do Fórum Nacional das Entidades da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia Hidrográfica

¹² É preciso considerar que a temporalidade do mercado é muito distinta daquela da sociedade e das instituições públicas. Agradecemos a uma das pareceristas por realçar esse ponto.

(Fonasc) e ativista do Movimento Pelas Serras e Águas de Minas, votou contrariamente ao projeto de expansão, e um representante do Ibama se absteve.

Como atores da sociedade civil da região de Brumadinho gostam de reforçar, a ruptura da barragem foi o ápice de uma série de violações de direitos que ocorriam nas comunidades do entorno há décadas e que haviam sido acentuadas nos últimos dez anos. Na comunidade de Jangada, por exemplo, desde 2011, havia conflitos sobre o acesso à água de qualidade pelos moradores, já que a nascente que abastece mais de 150 casas se encontra no interior da área de propriedade da Vale. A comunidade pleiteava interlocução com a empresa para questionar os problemas enfrentados – inicialmente, a água passou a chegar barrenta às casas –, mas não conseguia estabelecer canais de diálogo. Isso só se deu quando, durante outro processo de expansão do complexo de Jangada, o COPAM determinou que, dentre as medidas compensatórias do projeto, a empresa criasse um serviço de diálogo com a comunidade. Reuniões ocorriam bimestralmente na sede administrativa da Vale em Brumadinho – a mesma que foi destruída pela ruptura da barragem em janeiro de 2019. Os encontros com a presença de representantes da comunidade de Jangada duraram cerca de dois anos.

Nossa captação de água, de 150 casas... A água é nossa, mas nasce dentro da propriedade da empresa. Aí, de repente, chegou uma água barrenta em nossas casas. Isso em 2011. Em 2011 chega uma água marrom em nossas torneiras. A gente já tava num processo de reuniões com a comunidade, resolvemos fazer um ato, e fizemos o Dia da Alegria, que foi um marco, quando nasce o Movimento Águas e Serras de Casa Branca, que é um movimento que enfrenta a Vale, historicamente, desde 2011. Essa água marrom chegou porque eles estavam fazendo sondagens para expandir a mina da Jangada. Quando isso aconteceu, a gente exigiu um espaço de relacionamento. “Como assim, vocês vão fazer sondagem, vai chegar água barrenta nas torneiras e você não comunica nada com os vizinhos?” [...] ... Nós protocolamos [pedidos de diálogo] no Ministério Público, COPAM, Comitê de bacia do Paraopeba, Câmara Municipal de Brumadinho... Ao longo desse caminho a gente fez mil e uma coisas... (Entrevista 16, morador de Brumadinho, ago. 2019).

O espaço de relacionamento, no entanto, era visto como hostil pelos representantes da comunidade, que não podiam gravar os encontros, nem levar os documentos e apresentações feitas pela empresa. Principalmente, tinham seus questionamentos tolhidos a partir de uma suposta incapacidade dos moradores em compreender as dimensões técnicas da mina – algo também relatado nos outros casos de conflitos ambientais. “Ah, menina (...) você não é técnica, você não sabe o que está falando’. ‘Você está muito preocupada com a nascente, ela não vai secar! Ela vai desaparecer temporariamente. Daqui a 40 anos, vai voltar’. Cara, a gente indo lá dentro

da empresa e ouvindo esse tipo de narrativa” (Entrevista 16, morador de Brumadinho, ago. 2019). A avaliação é de que as reuniões haviam se tornado espaços de legitimação de supostas ações de reparação da empresa, onde questões substantivas eram tolhidas ou omitidas de apresentação. A famosa “perda de tempo”. Tudo isso acabou levando à saída de parte dos moradores dos encontros.

Essa postura de omissão de informações relevantes, enquanto questões menores eram apresentadas como ações de responsabilidade social – cursos de confecção de tapetes, informações sobre investimentos no museu de Inhotim etc. –, tornou-se mais forte quando processos de nova expansão do complexo Jangada/Feijão passaram a ser considerados pela empresa. A relação entre tempo e informação se revela fundamental para compreender o caso. Houve uma reunião fechada de apresentação de uma versão do projeto a políticos locais. Um vereador vazou a informação para os moradores de Jangada que, ao questionarem a empresa, receberam a informação de que o projeto inexistia. A documentação do licenciamento, no entanto, encontrava-se protocolada nos órgãos estaduais de meio ambiente. Vê-se, dessa forma, como atores privilegiados jogam com o controle informacional como uma ferramenta importante no controle do tempo. A omissão de informação atrasa o início de reações possíveis e dificulta a compreensão do contexto por parte de seus potenciais adversários.

Com a informação de que a expansão estava em jogo, conseguiu-se a convocação de uma audiência pública para a apresentação da expansão do projeto. A audiência foi marcada para 2015, mas ocorreu o rompimento da barragem da Samarco, em Mariana, no Rio Doce, e o encontro – e o projeto – foram suspensos. A audiência só viria a ocorrer em 2017, mas o projeto ainda precisava ser aprovado pela Câmara de Atividades Minerárias do Copam para ir adiante. Ao final de 2018, a avaliação da sociedade civil era de que o projeto seria analisado em 2019, até porque havia transição de gestão no governo estadual, após a eleição para governador. Mas uma reunião extraordinária, de última hora, foi convocada na Câmara Técnica de Atividades Minerárias para o dia 11 de dezembro, no apagar das luzes, para votar projetos de mineração considerados prioritários pelo governo. Outra, para o dia 21 de dezembro. Os conselheiros tiveram um prazo de quatro dias para analisar os processos da primeira reunião. Em uma delas, a expansão de Jangada/Feijão, que envolvia ampliação da profundidade da cava – afetando ainda mais o acesso à água das comunidades – era um dos pontos em jogo. E esse foi o projeto aprovado com apenas um voto contrário. Como já dito, a continuidade das operações das minas previa intervenções na barragem que rompeu em janeiro de 2019, uma nova pilha de estéril, a abertura de uma estrada nova, além da ampliação da cava. “Isso, para nós, era um assassinato. Não imediato, mas de médio prazo” (Entrevista 16, ago. 2019), diz uma moradora, em diálogo direto com a ideia de violência lenta de Nixon (2011).

Essa fala, de alguma forma aponta para como, em determinadas circunstâncias, processos de estiramento ou aceleração acabam convergindo para dimensões subjetivas – o “assassinato” remete às vidas perdidas no desastre ocorrido na barragem em janeiro de

2019, mas de alguma forma também atualiza o desgaste embutido no conflito que se arrastava nos anos precedentes.

Considerações finais

Os casos analisados evidenciam a centralidade de dinâmicas temporais nas disputas políticas em torno de questões conflitivas. Eles mostram como o tempo, mais que um recurso fixo, que se tem ou que não se tem, é objeto de processos de significação que atravessam centralmente a possibilidade de discussão de problemas públicos, como aqueles relativos à mineração. Considerar a centralidade do tempo na análise deliberativa de processos políticos, portanto, requer ir além da dimensão duracional do tempo e considerar a sobreposição e o deslocamento entre diferentes temporalidades e o choque das construções temporais. A luta em torno do ritmo do conflito marca o passo do que pode ou não pode ser discutido, cadenciando processos de inclusão e exclusão tanto no encurtamento do tempo como na sua expansão rarefeita.

O primeiro caso explorado, sobre o projeto da mina Apolo na Serra do Gandarela, evidencia essa luta rítmica com clareza. Diferentes atores buscam acelerar ou retardar a duração de distintas fases do processo de discussão política necessária para a aprovação da mina ou a instauração de uma unidade de conservação. Aproveitando momentos específicos e o contexto político-discursivo mais amplo, um mesmo ator político pode buscar aumentar a velocidade de uma discussão ou interrompê-la e adiá-la, até que haja mudanças no contexto de modo a viabilizar um curso diferente de ação.

O segundo caso, acerca do complexo mina-mineroduto da Anglo American/MMX, evidencia, além da disputa rítmica, como a fragmentação de um projeto pode dificultar o acompanhamento, por outros atores, de diferentes temporalidades, gerando uma dispersão que inviabiliza a compreensão mais ampla do processo e a discussão pública sobre ele. Ele mostra ainda, de forma bastante clara, que, se a aceleração do tempo pode impedir a participação efetiva da sociedade civil, sua dilatação gera indefinições e custos que também podem gerar exclusões discursivas e políticas.

Por fim, o terceiro caso, sobre a ampliação do complexo Feijão/Jangada, joga luz sobre um dos mecanismos que faz a disputa por temporalidades ser tão crucial. Ao evidenciar como o controle informacional é estrategicamente utilizado, o caso demonstra que as assimetrias informacionais podem ser alimentadas pela capacidade que certos atores têm de controlar o ritmo temporal de discussões políticas. A omissão de informações afeta não apenas a capacidade de participação qualificada, mas pode retardar as reações a uma certa ação e dificultar mobilizações efetivas. Se a fragmentação processual e a dilatação temporal podem demandar ações hercúleas e se tornar excludentes, segue muito comum a estratégia de aprovação de projetos sob o signo da urgência, sem que haja tempo para que polêmicas se instaurem e resistências se estruturem.

O artigo argumenta, em síntese, que não há relação direta e simples entre mais

tempo de discussão e maior inclusão política. Deliberacionistas precisam adotar um olhar mais complexo, que perceba a dinâmica de deslocamento de múltiplas temporalidades, as reconstruções simbólicas de passado, presente e futuro, bem como a disputa de ritmos que cadenciam um processo de tematização pública de questões. Se a agenda deliberacionista, tão central para enfrentar os desafios colocados à democracia no mundo contemporâneo, avançou na atenção à relevância de múltiplas arenas para compreender debates públicos, ainda fazem-se necessários muitos passos no reconhecimento dessas múltiplas temporalidades.

Referências bibliográficas

- ACSELRAD, H. "Mariana, November, 2015: the political genealogy of a disaster". *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 14, nº 2, 2017.
- AUYERO, J. *Patients of the State: the politics of waiting in Argentina*. Durham: Duke University Press, 2012.
- BÄCHTIGER, A., et al. Deliberative democracy: an introduction. In: BÄCHTIGER, A., et al. (eds.). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press. p. 1-32, 2018.
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- BEVIR, M.; ANSARI, N. "Should deliberative democrats eschew modernist social science?". In: [Anais do] *Western Political Science Association Conference*. Portland, Oregon, 2012.
- BOSWELL, J.; CORBETT, J. "Why and how to compare deliberative systems". *European Journal of Political Research*, vol. 56, nº 4, p. 801-819, 2017.
- BOSWELL, J.; HENDRIKS, C. M.; ERCAN, S. A. "Message received? Examining transmission in deliberative systems". *Critical Policy Studies*, vol. 10, nº 3, p. 263-283, 2016.
- BRAUDEL, F. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CARNEIRO, E. J. A oligarquização da política ambiental mineira. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. (orgs.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- CHAMBERS, S. *Reasonable democracy: Jürgen Habermas and the politics of discourse*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- CHRISTIANO, T. "Deliberative equality and democratic order". *Nomos*, vol. 38, p. 251-287, 1996.
- COELHO, T. P. "Noventa por cento de ferro nas calçadas: mineração e (sub) desenvolvimentos em municípios minerados pela Vale". Tese de Doutorado em Ciência Sociais. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- COHEN, E. *The political value of time: citizenship, duration, and justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- COLLIER, R. B.; COLLIER, D. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

CURATO, N. *Democracy in a time of misery: from spectacular tragedy to deliberative action*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

CURATO, N.; HAMMOND, M.; MIN, J. *Power in deliberative democracy: norms, forums, systems*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

DÖRING, H.; SANTOS, R. S. P.; POCHEP, E. "New developmentalism in Brazil? The need for sectoral analysis". *Review of International Political Economy*, vol. 24, nº 2, p. 332-362, 2017.

DRYZEK, J. S., et al. "The crisis of democracy and the science of deliberation". *Science*, vol. 363, nº 6.432, p. 1.144-1.146, 2019.

ERCAN, S. A.; HENDRIKS, C.; BOSWELL, J. "Studying public deliberation after the systemic turn: the crucial role for interpretive research". *Policy and Politics*, vol. 45, nº 2, p. 195-212, 2017.

FARIA, C. F. "Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, nº 95, 2017.

FRANÇA, V. R. V.; LOPES, S. C. "Análise do acontecimento: possibilidades metodológicas". *Matrizes (Online)*, vol. 11, p. 71-87, 2017.

GOODIN, R. "Sequencing deliberative moments". *Acta Politica*, vol. 40, p. 182-196, 2005.

HENDRIKS, C. M.; ERCAN, S. A.; BOSWELL, J. *Mending democracy: democratic repair in disconnected times*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

KOSSELLECK, R. *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1993.

KOSSELLECK, R., et al. *O conceito de história*. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

KRENAK, A. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Intermeios, 2015 [1985].

LAWRENCE, C.; CHURN, N. Introduction. In: LAWRENCE, C.; CHURN, N. (orgs.). *Movements in time: revolution, social justice, and times of change*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2012.

LOSEKANN, C. "Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro". *Dados*, vol. 56, p. 311-349, 2013.

_____. "'It was no accident!' The place of emotions in the mobilization of people affected by the collapse of Samarco's tailings dam in Brazil". *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 14, nº 2, 2017.

LOSEKANN, C.; BISSOLI, L. D. "Direito, mobilização social e mudança institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, 2017.

MAHONEY J. Analyzing path dependence: lessons from the social sciences. In: WIMMER A.; KÖSSLER R. (eds.). *Understanding change*. Londres: Palgrave Macmillan, 2006.

MAIA, R. C.; LARANJEIRA, M. D.; MUNDIM, P. S. "The role of experts across two different arenas in a deliberative system". *Journal of Deliberative Democracy*, vol. 13, nº 1, 2017.

MAIA, R. C., et al. "Authority and deliberative moments: assessing equality and inequality in deeply divided groups". *Journal of Deliberative Democracy*, vol. 13, nº 2, 2017.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009 [1999].

MARSH, D.; FURLONG, P. A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science. In: MARSH, D.; STOKER, G. (eds.). *Theory and methods in political science*, 2ª ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2002.

MENDONÇA, R. F. "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system". *Critical Policy Studies*, vol. 10, nº 2, p. 171-190, 2016.

MENDONÇA, R. F., et al. "Protests as 'events': the symbolic struggles in 2013 demonstrations in Turkey and Brazil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, nº 69, 2019.

MENDONÇA, R. F.; SANTOS, N. "Now is the time to protest: the eternal sunshine of a spotless polity". *The 2021 conference of The International Journal of Press/Politics* [online], 2021.

MILANEZ, B.; MAGNO, L.; PINTO, R. G. "Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil". *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 35, 2019.

MIOLA, E. "Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa". Tese de Doutorado em Comunicação Social. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2011.

MOTTA, F. M. "Conflito e deliberação na Serra do Gandarela: pela superação de uma dicotomia". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2016.

_____. "O conflito sobre a Serra do Gandarela: uma análise deliberativa sistêmica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 36, 2020.

_____. "Constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais". Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2021.

NEBLO, M.; WHITE, L. "Politics in translation: communication between sites of the deliberative system". In: BÄCHTIGER, A., et al. (eds.). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

NIXON, R. *Slow violence and the environmentalism of the poor*. Cambridge; London: Harvard University Press, 2011.

OLIVEIRA, R.; ZUCARELLI, M. C. "A gestão dos conflitos e seus efeitos políticos: apontamentos de pesquisa sobre mineração no Espinhaço, Minas Gerais". *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, vol. 49, p. 42-71, 2020.

PARKINSON, J. *Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (eds.). *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PIERSON, P. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American Political Science Review*, vol. 94, p. 251-67, 2000.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON,

- I.; MILNER, H. (eds.). *Political Science: the state of the discipline*. Nova York: WW Norton & Company, 2002.
- POCOCK, J. *Cidadania, historiografia e res publica: contextos do pensamento político*. São Paulo: Grupo Almedina, 2013.
- QUÉRÉ, L. "Entre o facto e o sentido: a dualidade do acontecimento". *Trajectos*, nº 6, p. 59-75, 2005.
- RAGAZZI, L.; ROCHA, M. *Brumadinho: a engenharia de um crime*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.
- ROSA, H. *Social acceleration: a new theory of modernity*. Nova York: Columbia University Press, 2013.
- SANTOS, A. F. M.; FERREIRA, L. S. S.; PENNA, V. V. Impactos supostos, violências reais: a construção da legalidade na implantação do Projeto Minas-Rio. In: ZHOURI, A. (org.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá/Brasília: Editorial iGua/ABA, 2017.
- SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. "The global production network for iron ore: materiality, corporate strategies, and social contestation in Brazil". *The Extractive Industries and Society*, vol. 2, nº 4, p. 756-765, 2015.
- SARMENTO, R. "Entre tempos e tensões: o debate mediado sobre a Lei Maria da Penha (2001-2012)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2013.
- SIMÕES, P. G. O acontecimento e o campo da comunicação. In: FRANÇA, V. R. V.; ALDÉ, A.; RAMOS, M. C. (orgs.). *Teorias da comunicação no Brasil: reflexões contemporâneas*, p. 173-195. 1ª ed. Salvador: EDUFBA, 2014.
- SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- STEINER, J., et al. *Deliberation across deeply divided societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- STEVENSON, H.; DRYZEK, J. S. *Democratizing global climate governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- SVAMPA, M. *Del cambio de época al fin de ciclo: gobiernos progresistas, extractivismo, y movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Edhasa, 2017.
- THELEN, K. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 208-40, 2003.
- YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, P. Introduction. In: YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, P. (orgs.). *Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk: M. E. Sharpe, 2014.
- ZHOURI, A., et al. "The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations". *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 14, 2017.
- ZUCARELLI, M. C. "A matemática da gestão e a alma lameada: os conflitos da governança no licenciamento do projeto de mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco". Tese de Doutorado em Antropologia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2018.

Abstract*Timeframes in clash: a deliberative analysis of environmental conflicts*

This article seeks to discuss the temporal dimension of social conflicts through the lens of the deliberative approach to democracy. In this sense, it seeks to fill a gap in this approach, challenging an implicit premise in several studies, namely that more time for discussion implies democratic inclusion. In dialogue with the concepts of slow violence, durational time, and event, we seek to discuss how overlapping temporalities, attempts to control the pace of political processes by the actors involved, and the duration of these processes impact both the presence and positioning of these actors and the configuration of public debates. Using an interpretative methodological approach, we discuss these issues based on two cases of environmental conflicts over mining in the state of Minas Gerais in recent decades, in the region of Serra do Gandarela and in the municipality of Brumadinho.

Keywords: time; deliberative systems; contentious politics; environmental conflicts; mining

Resumen*Temporalidades en disputa: una lectura deliberativa de los conflictos ambientales*

Este artículo busca discutir la dimensión temporal de los conflictos sociales a través de la lente del enfoque deliberativo de la democracia. En este sentido, busca llenar un vacío en este enfoque, cuestionando una premisa implícita en varios estudios, a saber, que más tiempo para la discusión implica más inclusión democrática. En diálogo con los conceptos de violencia lenta, tiempo duracional y evento, buscamos discutir cómo la superposición de temporalidades, los intentos de controlar el ritmo de los procesos políticos por parte de los actores involucrados y la duración de estos procesos impactan tanto en la presencia y posicionamiento de estos actores como en la configuración de los debates públicos. Utilizando un enfoque metodológico interpretativo, discutimos estas cuestiones a partir de dos casos de conflictos ambientales por la minería en el estado de Minas Gerais en las últimas décadas, en la región de Serra do Gandarela y en Brumadinho.

Palabras claves: tiempo; deliberación; política contenciosa; conflictos ambientales; minería

Resumé*Temporalités en conflit: une analyse délibérative des conflits environnementaux*

Cet article cherche à discuter la dimension temporelle des conflits sociaux à travers le prisme de l'approche délibérative de la démocratie. En ce sens, il cherche à combler une lacune dans cette approche, contestant une prémisse implicite dans plusieurs études: plus de temps pour la discussion impliquerait plus d'inclusion démocratique. En dialoguant avec les concepts de violence lente, de durée et d'événement, nous cherchons à discuter de la manière dont les temporalités qui se chevauchent, les tentatives de contrôle du rythme des processus politiques par les acteurs impliqués et la durée de ces processus ont un impact à la fois sur la présence et le positionnement de ces acteurs et sur la configuration des débats publics. En utilisant une approche méthodologique interprétative, nous discutons de ces questions à partir de deux cas de conflits environnementaux liés à l'exploitation minière dans l'État du Minas Gerais au cours des dernières décennies, dans la région de Serra do Gandarela, et à Brumadinho.

Mots-clés: temps; systèmes délibératifs; confrontation politique; conflits environnementaux; exploitation minière

Artigo submetido à publicação em 6 de março de 2021.

Versão final aprovada em 9 de junho de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018)

Carla Almeida¹ 

Ednaldo Ribeiro² 

Euzeneia Carlos³ 

Rafael da Silva⁴ 

Neste artigo, identificamos padrões e variações ocorridos ao longo do tempo nas rotinas decisórias e nas condições de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social no Brasil mediante a experiência com cortes contextuais distintos, considerando o período de consolidação institucional da política na década de 2000 e a mudança de orientação que sofreu após 2016. Como desdobramento, identificamos empiricamente grupos de conselhos com perfis similares em suas características e apresentamos um índice para aferir a efetividade dessas instâncias na política de assistência social. Os dados tratados quantitativamente são provenientes do Censo Suas (2012-2018) e nos possibilitam oferecer um diagnóstico da institucionalização do conjunto dos conselhos municipais ao longo de uma série histórica, desafio raramente enfrentando pelos estudos sobre Instituições Participativas.

Palavras-chave: instituições participativas; efetividade; institucionalização; padrões decisórios

Apresentação⁵

Neste artigo, buscamos identificar os padrões de decisão e de condições de funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil (CMAS), e suas variações ao longo do tempo. Os estudos brasileiros sobre o tema avançaram

¹ Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Maringá (PR), Brasil. E-mail: <carlaalm@uol.com.br>.

² Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Maringá (PR), Brasil. E-mail: <ednaldoribeiro@icloud.com>.

³ Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória (ES), Brasil. E-mail: <euzeneiacarlos@gmail.com>.

⁴ Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Maringá (PR), Brasil. E-mail: <eu_fael@yahoo.com.br>.

⁵ Este artigo é resultado do projeto de pesquisa "Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais e na política de assistência social", desenvolvido com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (processo 28/2018).

significativamente no último período, com desenhos de pesquisa mais sofisticados e o emprego de metodologias variadas. Já sabemos por estudos anteriores, por exemplo, que os padrões decisórios dos conselhos municipais estão associados ao seu ciclo de vida e ao grau em que estão estruturados nas suas respectivas áreas de políticas públicas, podendo também responder aos impulsos decorrentes das orientações dos governos estaduais para as distintas áreas de políticas públicas (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Vello, 2018).

Entretanto, as características próprias de um país como o Brasil, de dimensões continentais e com mais de 5.000 municípios que operam sob contextos fortemente heterogêneos e desiguais, continuam a oferecer desafios nada triviais para o conhecimento dos padrões de decisão e de funcionamento das Instituições Participativas (IPs) no nível subnacional, bem como para a compreensão das variações ocorridas ao longo do tempo no modo como essas instâncias executam (ou não) as atribuições legais em suas respectivas áreas de políticas públicas. Permanece como desafio para essa agenda de pesquisa a construção de diagnósticos mais amplos, que nos permita saber, para o conjunto dos municípios, em quais aspectos de suas atribuições e funcionamento as IPs ganharam uniformidade e quais aspectos as discriminam, o que depende de medidas apropriadas para aferir seus efeitos sobre as políticas em que estão inseridas.

A ausência de diagnósticos dessa natureza constitui uma lacuna particularmente importante para aqueles conselhos de políticas públicas que, sob indução federal, universalizaram-se pelo território brasileiro, como é o caso dos que tratam de questões da saúde, criança e adolescente e assistência social. Se, por um lado, esse conjunto específico de conselhos é regulado por normativas nacionais que lhes conferem uma uniformidade mínima em termos de desenhos institucionais, como caráter deliberativo e composição paritária na representação do governo e da sociedade civil, por outro lado, não temos ainda diagnósticos suficientes que indiquem os padrões e as variações mais finas que marcam suas rotinas decisórias e suas condições de funcionamento para a totalidade dos municípios brasileiros. Diagnósticos dessa natureza podem nos ajudar a identificar em que medida encontramos padrões na execução de atribuições e nas condições de funcionamento dos conselhos, cujas garantias estão mais expostas à discricionariedade ou a constrangimentos locais. Por outro lado, nos possibilitam compreender o quanto aquelas atribuições que são regradas por normativas federais são cumpridas por essas instituições nos contextos em que operam. Afinal, as regras que normatizam o funcionamento de uma instituição nem sempre são elaboradas e executadas pelos mesmos atores. Esse espaço entre os *designers* e os operadores das instituições nos impõe um olhar analítico que contemple a possibilidade da "dinâmica" e do "movimento" no seu funcionamento (Mahoney e Thelen, 2010).

Com base em dados censitários disponíveis para os conselhos municipais de assistência social, oferecemos neste artigo uma contribuição nessa direção. O esforço em que ele se assenta remonta a estudos anteriores em que apresentamos, com base na

edição de 2012 do Censo Suas, o Índice da Efetividade da Participação (IEP), que permitiu avaliar a participação conselhistas no Brasil com base em critérios normativos oferecidos pela bibliografia sobre IPs (Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva e Almeida, 2018). Este artigo, embora se beneficie dos achados e dos *insights* dos trabalhos anteriores, deles se distingue em dois aspectos fundamentais.

Primeiro, adotamos uma perspectiva de análise longitudinal que busca captar padrões e variações no funcionamento dos conselhos municipais e nas suas rotinas decisórias tendo em vista que, como nos sugere Mayka (2019), as instituições não nascem como “projetos acabados”. A força de uma instituição deriva, segundo a autora, de um longo processo de mudanças e adaptações nas suas regras e formas de funcionamento, que podem se mostrar, mediante uma experiência acumulada no tempo, necessárias para que ela cumpra os objetivos que inspiraram sua criação. Essa perspectiva é particularmente adequada para abordar as IPs no atual contexto brasileiro. Vejamos isso para o caso dos conselhos da assistência social.

Ao longo dos anos 2000, a própria política de assistência social passou por um contínuo fortalecimento institucional, com a estruturação do Suas – Sistema Único de Assistência Social, processo que está associado à chegada do PT (Partido dos Trabalhadores) ao governo federal em 2003. Nos governos petistas, a pasta da assistência social foi comandada pelos atores que haviam participado da construção do projeto reformador da política que desaguou na Loas (Lei Orgânica da Assistência Social) em 1993, da qual o Suas é tributário. Assim, na primeira década dos anos 2000, as Conferências Nacionais de Assistência Social passaram a ser realizadas sistematicamente a cada dois anos e suas deliberações mostram que os conselhos gestores foram alvos permanentes de atenção no processo mais amplo de construção e fortalecimento do Suas⁶. Além disso, cabe notar que, na área de assistência social, o Conselho Nacional manteve no período uma sistemática interação com os conselhos subnacionais, procurando imprimir, para as instâncias participativas, a mesma coordenação e articulação que o Ministério tem com as secretarias estaduais e municipais (Avelino, Alencar e Costa, 2017).

Em síntese, no contexto mais amplo do fortalecimento institucional da política de assistência social, os conselhos municipais da área sofreram no último período uma pressão contínua para se tornarem mais uniformes no atendimento a determinadas exigências requeridas para a participação da sociedade civil e para melhorar a qualidade do seu funcionamento. Os dados que apresentamos a frente captam esse fenômeno, mas mostram que essa uniformidade foi seletiva, alcançando uma parte específica do conjunto das atribuições que cabem aos conselhos dessa área de política e das suas

⁶ Vale notar que a 4ª Conferência Nacional, realizada em 2003, deliberou pela revogação de artigo contido em legislação editada (Lei nº 9720/98) pelo governo Fernando Henrique Cardoso que determinava a realização de conferências nacionais apenas a cada quatro anos.

condições de funcionamento, o que nos ajuda a compreender em quais dimensões incide mais o poder discricionário de atores locais.

Por outro lado, a destituição de Dilma Rousseff (PT) da Presidência da República e sua ocupação por Michel Temer (MDB), em 2016, marco importante da ascensão de forças conservadoras ao poder no Brasil, implicou novas orientações para a política de assistência social. As alterações efetuadas na burocracia pública e na previsão de recursos atingiram de maneira importante essa área de política. Dentre elas, a transformação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário⁷, a redução pela metade do quadro de apoio técnico do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e mudanças no quadro de cargos em comissão e funções de confiança do Ministério⁸. Em acréscimo, o orçamento previsto para 2017 sofreu corte em 30% para programas sociais. Nesse contexto, não por acaso, assistimos à criação, em 2016, da Frente Nacional em Defesa do Suas, que aglutinou os ativistas e as organizações da área para reagir às mudanças políticas então em curso no cenário nacional que, tendencialmente, acenavam para a desestruturação da política setorial e a desinstitucionalização da participação conselhistas. Como analisaram Avelino, Alencar e Costa (2017), muitos conselhos nacionais viveram, nesse contexto, momentos de fortes incertezas diante de planos e prioridades que sofreram, em muitas políticas públicas, uma redefinição radical num curto espaço de tempo. Conforme os autores, “[...] metas e compromissos assumidos pelos colegiados ou junto aos espaços de participação social estão sendo revistos ou simplesmente aguardam futuras definições” (p. 57).

Foi sob esse contexto de incertezas políticas no plano nacional para as IPs e para as políticas públicas que ocorreram as eleições municipais de 2016 e que os novos governos locais iniciaram suas gestões em 2017. Assim, a primeira contribuição que este artigo oferece diz respeito à identificação dos padrões e variações ocorridos nas rotinas decisórias e no modo de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social em contextos políticos distintos, ou seja, anterior e posterior a 2016, respectivamente caracterizados pelo processo de fortalecimento institucional da área com a implementação do Suas e pelas mudanças no cenário nacional simultâneas à alternância de governos municipais.

O segundo diferencial deste artigo diante dos anteriores diz respeito a uma alteração parcial que operamos nos critérios que adotamos para avaliar a efetividade dos conselhos. Se antes o Índice de Efetividade da Participação partiu de variáveis selecionadas e agrupadas segundo critérios normativos oferecidos pela bibliografia, agora, nosso objetivo é saber quais dessas variáveis identificam empiricamente “perfis de conselhos” com similaridades em suas características. Com essa identificação, pretendemos apresentar um novo índice composto por variáveis que explicam,

⁷ Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 2016.

⁸ Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016.

conjuntamente, os distintos desempenhos dos conselhos. Esse novo índice, empiricamente orientado, que agrupa apenas os indicadores que diferenciam os conselhos entre si, portanto, pode ser empregado para aferir os efeitos que essas instâncias produzem na política de assistência social.

Para cumprir esses objetivos, organizamos o artigo em três seções. Na seção "Efetividade da Participação: institucionalização, deliberação e representação", apresentamos o debate bibliográfico com o qual dialogamos e as opções metodológicas que orientam nosso artigo. Na seção "Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo", apresentamos a análise longitudinal do funcionamento e das rotinas decisórias dos conselhos, buscando captar padrões e variações ao longo do tempo. Na terceira seção, "Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação (2012 a 2018)", selecionamos as variáveis que diferenciam os conselhos para verificar como elas aparecem associadas ao longo do tempo. O propósito dessa seleção é apresentar um índice que permita aferir os efeitos dessas instâncias na política de assistência social. Por fim, na conclusão, sintetizamos as principais contribuições do artigo para a agenda sobre efetividade das IPs, destacando as evidências longitudinais sobre os padrões decisórios e de funcionamento dessas instituições, bem como sobre a variação no desempenho das mesmas no que diz respeito à efetividade participativa.

Efetividade da participação: institucionalização, deliberação e representação

A efetividade das IPs tem sido examinada pelos estudiosos a partir de duas vertentes principais e interdependentes, quais sejam, a efetividade da deliberação e a efetividade dos resultados. Essa última indaga sobre a capacidade de as inovações democráticas produzirem resultados sobre as políticas e os governos, avaliando os efeitos da participação institucional, sobretudo no acesso a bens e serviços públicos e na gestão governamental (Pires, 2011; Donaghy, 2013). Já a primeira vertente investiga não os efeitos propriamente ditos da participação nas políticas públicas, mas a capacidade das IPs produzirem decisões a partir de processos deliberativos inclusivos, igualitários, plurais e dotados de publicidade (Cunha, 2007; Almeida e Cunha, 2011; Faria e Ribeiro, 2011)⁹. Em grande medida, explorar os condicionantes da efetividade da deliberação orientou essa agenda de pesquisa, que focou a dinâmica de funcionamento institucional dos conselhos, procurando avaliar sua inclusividade, o controle da sociedade civil sobre as ações públicas e a representação em termos de *accountability* e publicização dos atos exercidos nos arranjos participativos. Neste artigo, o enfoque é o da *efetividade deliberativa* das IPs, também identificada na literatura como "qualidade do processo

⁹ Para maiores informações da literatura nacional sobre a vertente da efetividade da deliberação e da efetividade dos resultados, com exemplar de sua aplicação em estudos empíricos, ver Almeida, Carlos e Silva (2016), e Carlos, Silva e Almeida (2018).

deliberativo”, que se centra na análise da institucionalização da deliberação com vistas à produção de decisões sobre as políticas.

Para a discussão sobre a institucionalização dos conselhos de assistência social, vale a pena resgatarmos o já citado trabalho de Mayka (2019). A autora comparou os conselhos de saúde e de assistência social do Brasil com os de planejamento e saúde da Colômbia, concluindo que os brasileiros, em contraste com os colombianos, foram bem-sucedidos na sua trajetória, resultando em instituições fortes. Para a autora, IPs fortes são aquelas que possuem i) um desenho institucional com prerrogativas formais claras e precisas quanto ao seu alcance e grau de autoridade numa determinada política e ii) um alto nível de institucionalização, que diz respeito ao grau em que as instituições se disseminaram uniformemente e são valorizadas por atores sociais e estatais como *lócus* de representação de interesses.

Os dois fatores que a autora propõe como determinantes de casos bem-sucedidos de IPs fortes estiveram presentes nos conselhos de assistência social no Brasil. Primeiro, a criação de conselhos gestores nessa área integrava um projeto mais amplo de reformas na política setorial de assistência social que implicava alterações significativas na sua forma de financiamento, cobertura e tomada de decisão. Como se sabe, esse projeto começou a se institucionalizar a partir da Constituição de 1988, passando pela Loas e pela estruturação do Suas na década de 2000. Para Mayka, reformas de amplo escopo geram instabilidades e, assim, oportunidades para que atores-chave passem a enxergar as IPs como espaços de defesa de seus interesses. Por isso, integrar ou não reformas de amplo escopo é um dos fatores determinantes para que propostas de criação de IPs resultem em casos bem-sucedidos de força institucional. Mas esse fator precisa vir acompanhado de outro: a atuação de *policy entrepreneurs* que aproveitem as oportunidades abertas para formar coalizões pró-IPs. E, com esse fator, a política de assistência também contou. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, no contexto das oportunidades abertas pelo processo de democratização do país, a comunidade de política da assistência social ampliou-se e pluralizou-se, processo que forjou os atores-chaves que coordenaram a ação coletiva responsável pelas reformas que levaram ao Suas e pela defesa de que sua gestão deveria ser participativa e descentralizada.

O resultado desse processo foi a expansão dos conselhos gestores de assistência social pelo território nacional, com desenho institucional uniforme que lhes confere poder deliberativo e lhes define precisamente as competências. Adicionado a isso, o Conselho Nacional de Assistência Social tornou-se *lócus* valorizado de representação de interesses de atores sociais e estatais. De fato, na tipologia proposta por Gurza Lavalle e Barone (2015), os conselhos de assistência social compõem um grupo específico de conselhos que, sob indução federal, universalizou-se pelo território brasileiro ao longo dos anos 1990, alcançando uma inserção mais estruturada em sua respectiva área de política pública. Tomando como referência dados censitários dos conselhos da cidade de Guarulhos, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) mostraram que, em contraste com

outros grupos de conselhos, os que foram classificados com perfil semelhante aos da assistência social têm uma produção decisória mais ativa e qualitativamente mais voltada à incidência na política pública.

Mas, em que pese a importante contribuição que Mayka (2019) oferece aos estudos sobre institucionalização da participação e da produção brasileira, os quais vêm avançando na identificação dos padrões decisórios dos conselhos, ainda carecemos de uma visão do conjunto que nos mostre quais são as condições de funcionamento dessas instâncias nas esferas subnacionais e em quais aspectos de suas atribuições elas variam conjuntamente pelo território brasileiro, a despeito das significativas diferenças dos contextos locais em que operam. Afinal, o conhecimento legado pela vasta bibliografia produzida e focada em estudos de caso nos permite afirmar que, sob características comuns de seus desenhos institucionais, os conselhos podem variar imensamente quanto às condições de funcionamento e da qualidade da participação desenvolvida no seu interior. Além disso, como já mencionamos, os *designers* das instituições nem sempre são seus próprios operadores. Ou seja, no caso dos conselhos municipais criados por indução federal e regrados por normativas nacionais, temos um intervalo entre os atores que elaboram as regras e os que as executam, que nos coloca o problema analítico de compreender como *estabilidade* e *variabilidade* estão presentes nos seus modos de funcionamento e nas suas rotinas decisórias. O avanço por essas fronteiras é crucial para construirmos medidas mais precisas para aferir os efeitos produzidos pelos conselhos nas suas respectivas políticas.

Com a proposição de um novo índice, procuramos contribuir para cobrir lacunas de trabalhos anteriores (Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva, Almeida, 2018) em que apresentamos um índice nominado IEP (Índice de Efetividade da Participação). Ele consistiu em um índice sintético, que agregou diversas características que, do ponto de vista da literatura especializada, nos informam sobre a qualidade de funcionamento das IPs, ou, da maneira como estamos chamando aqui, sobre a efetividade da participação. Como mencionamos, ele foi composto por variáveis contidas no Censo Suas de 2012, que foram agrupadas em três dimensões, cada uma delas correspondendo a uma dimensão importante de avaliação da efetividade da participação nos conselhos, tal como indica a bibliografia especializada: institucionalização, deliberação e representação¹⁰.

A dimensão Institucionalização agrupou medidas indicativas do grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos, dos recursos humanos e físicos que os conselhos dispõem para cumprir com seu papel e do grau em que são reconhecidos formalmente como integrantes da rede estatal de produção e controle das políticas públicas (Faria e Ribeiro, 2011; Souza, Teixeira e Lima, 2012; Lima, et al., 2014). A dimensão Deliberação incluiu variáveis que indicam a qualidade das condições de deliberação dos conselhos, a partir da amplitude de suas decisões na política de

¹⁰ Conferir a relação das variáveis do IEP "original" no Anexo 1.

assistência social, dos procedimentos formais e organizacionais que amparam e garantem a qualidade dos seus processos decisórios e de sua capacidade de ativar as conexões com o entorno político-institucional (Cunha, 2007; Faria e Ribeiro, 2011; Almeida e Tatagiba, 2012). Por fim, a dimensão da Representação foi composta por variáveis indicadoras do grau de representatividade dos conselhos, do quanto a sociedade civil tem o controle para definir seus próprios representantes, do quanto esses estão em posição justa de poder em relação aos representantes governamentais e do quanto essas instâncias se conectam com públicos mais amplos e lhes prestam contas, fornecendo publicidade aos seus atos (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Lüchmann, 2007; 2011; Almeida, 2010; Almeida e Tatagiba, 2012).

A partir da elaboração do IEP (2012), apresentamos alhures uma radiografia dos conselhos municipais da assistência social, desvelando uma realidade muito heterogênea e desigual de seu funcionamento no território brasileiro, devido a significativas gradações na qualidade da institucionalização, deliberação e representação, por um lado, e diferenciação populacional e regional, por outro (Almeida, Carlos e Silva, 2016). Particularmente, a análise da efetividade da participação dos conselhos sobre o desempenho da política de assistência social confirmou que o pertencimento regional e o porte demográfico incidem sobre os resultados da participação, sobretudo nos municípios de menor porte (Carlos, Silva e Almeida, 2018).

Partindo desse legado, buscamos neste artigo readequar o índice, com uma proposta empiricamente orientada, construída diacronicamente, considerando o comportamento das variáveis ao longo de quase uma década (2012-2018). Assim, submetemos as variáveis do IEP original (Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva e Almeida, 2018) a um primeiro critério de seleção/exclusão: a existência delas nos bancos de dados ao longo do período analisado. Esse critério reduziu de 36 para 23 o número de variáveis passíveis de serem consideradas. Para a nova versão do índice, nós também incluímos apenas uma variável que não constava na versão original e que indaga sobre o número anual de reuniões ocorridas nos conselhos. Nós a inserimos na dimensão Representação porque, ao mostrar o grau de atividade existente nos conselhos, ela nos indica o quanto os atores sociais e estatais estão investindo energias em ocupar esses espaços, os valorizando como instâncias de negociação de seus interesses (Mayka, 2019)¹¹.

Essas variáveis foram analisadas longitudinalmente, de 2012 a 2018, permitindo-nos aplicar uma nova seleção, em que utilizamos como critério o fato de os atributos mensurados por elas não estarem homogeneamente distribuídos pelos conselhos. Assim, variáveis cujos atributos estavam presentes em mais de 80% dos conselhos foram excluídas, restando quinze variáveis, as quais são capazes, de acordo com esse critério, de discriminar os conselhos em termos de funcionamento e condições de funcionamento

¹¹ Conferir a relação das variáveis no Anexo 2.

(cf. seção “Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo”). A adoção desse critério de exclusão visou dar ênfase aos aspectos que efetivamente distinguem os conselhos, realçando as desigualdades existentes entre eles que interferem diretamente no funcionamento dos conselhos municipais, produzindo desempenhos institucionais distintos. Assim, nós podemos apresentar um índice adequado, empiricamente orientado, para identificar se a variação nos desempenhos institucionais dos conselhos está associada à variação da qualidade da política de assistência social nos municípios.

A partir desse ponto, nós avançamos mais um passo na construção do novo índice. Submetemos essas quinze variáveis às técnicas de redução de dimensionalidade para avaliar a correspondência entre a distribuição empírica das características dos conselhos e sua distribuição segundo as três dimensões normativas do índice original: Institucionalização, Deliberação e Representação (cf. seção “Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação”). Afinal, para a construção do índice empiricamente orientado, nós precisamos trabalhar com variáveis que “andam juntas” nos diferentes conselhos. Optamos pelo uso da Análise de Correspondência Múltipla (ACM), que sugeriu a exclusão de mais um conjunto de variáveis que apresentaram resultados inconsistentes. Ou seja, essas variáveis se agregavam fracamente aos componentes (total de três componentes, que se coadunaram às três dimensões da versão original do IEP) e pouco variavam conjuntamente com as demais variáveis do componente a que pertenciam, restando onze variáveis. Aplicamos novamente, assim, a ACM nas onze variáveis restantes, para nos certificar da consistência da distribuição delas nos três componentes, e a variação conjunta delas no mesmo componente. Com o resultado positivo, finalizamos a nova versão do IEP, o IEP-E (Índice de Efetividade da Participação-Empírico), com essas onze variáveis.

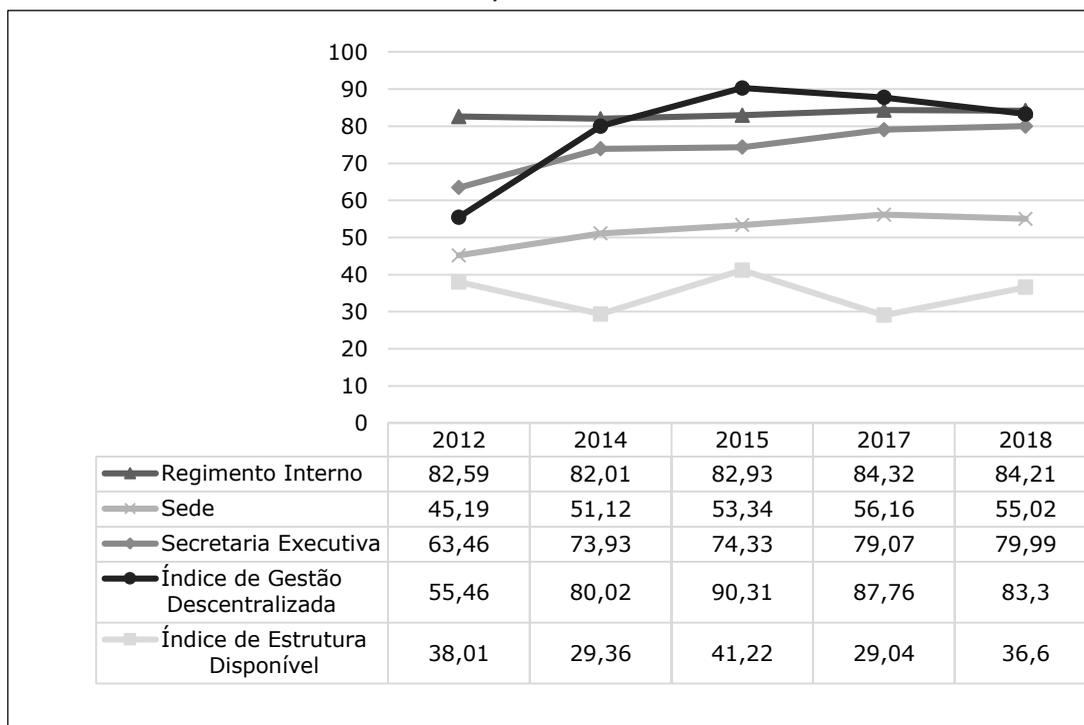
Esse novo índice possui maior acurácia, pois foi elaborado a partir de variáveis que, previamente selecionadas e agregadas segundo justificativas bibliográficas, efetivamente, no plano empírico, estão associadas e distinguem os conselhos em seu funcionamento. Portanto, ele pode ser empregado por pesquisas que busquem verificar o quanto essas instâncias produzem efeitos na política de assistência social, ou o quanto seu bom funcionamento importa para a política. Ao final, nas conclusões, resgatamos os principais aspectos e achados do artigo.

Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo

O objetivo desta seção é analisar a performance das 23 variáveis encontradas em todas as edições do Censo Suas, ao longo da série histórica aqui considerada, 2012 a 2018. Essa análise longitudinal objetiva identificar padrões e variações ocorridos no funcionamento dos conselhos no quadro dos dois distintos contextos mencionados anteriormente: o da implementação do Suas, que veio se desenrolando desde 2003, e o

das mudanças na política nacional, no pós 2016, ano em que também ocorreram eleições municipais. Essa análise também permite identificar aquelas variáveis que deixaram de ser importantes para explicar os distintos padrões de desempenho dos conselhos e que, portanto, são excluídas na construção do índice que apresentamos, mais parcimonioso e calibrado para aferir a efetividade dessas instituições na política de assistência¹². Visando melhores rendimentos analíticos, seguimos com o agrupamento das variáveis pelas três dimensões utilizadas alhures para avaliar a qualidade da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMASs): Institucionalização, Deliberação e Representação. O Gráfico 1 apresenta a performance na série histórica das cinco variáveis agrupadas na dimensão Institucionalização. Os dados dizem respeito tanto às respostas afirmativas quanto à presença das condições consideradas:

Gráfico 1
Evolução das medidas de institucionalização dos conselhos (%)
Brasil, 2012-2018



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

¹² Lembramos que o critério que adotamos para demarcar a perda de importância de uma variável para explicar os diferentes desempenhos dos conselhos é ela estar presente em 80% dos casos. Julgamos que, nessa situação, a variável não ajuda a explicar as desigualdades existentes entre as instituições analisadas, não agregando ganhos analíticos que justifiquem sua presença na versão final do índice proposto.

Como indica o Gráfico 1, a grande maioria dos CMASs já possuía “regimento interno” desde 2012, o que mostra que essas instâncias haviam consolidado, no período anterior, seu funcionamento interno a partir de regras formais, como esperado para a área de assistência social. Em contraste, em outras variáveis relacionadas a essa dimensão, os conselhos foram melhorando de forma importante ao longo do período considerado. Os dados sobre “Sede” saltaram de 45% para 55% no período e o indicador “Secretaria Executiva” passou de 63% para 79%. Observamos, especialmente, que os CMASs tiveram avanço significativo entre 2012 e 2018 em fazer uso dos 3% do “Índice de Gestão Descentralizada (IGD)” para custear despesas referentes ao seu funcionamento, passando de 55% para mais de 80% no último ponto da série histórica¹³.

Cumprir notar que encontramos, nas deliberações das Conferências Nacionais realizadas no período, menções constantes à garantia, por parte dos governos, do fornecimento necessário da infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o funcionamento dos conselhos. Na deliberação da Conferência de 2005, por exemplo, consta o item:

Criar e reestruturar com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática os Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de suas respectivas Secretarias Executivas, em todo o território nacional, para assegurar a participação da população na formulação e controle da política de assistência social (Conselho Nacional de Assistência Social, 2005, p. 15).

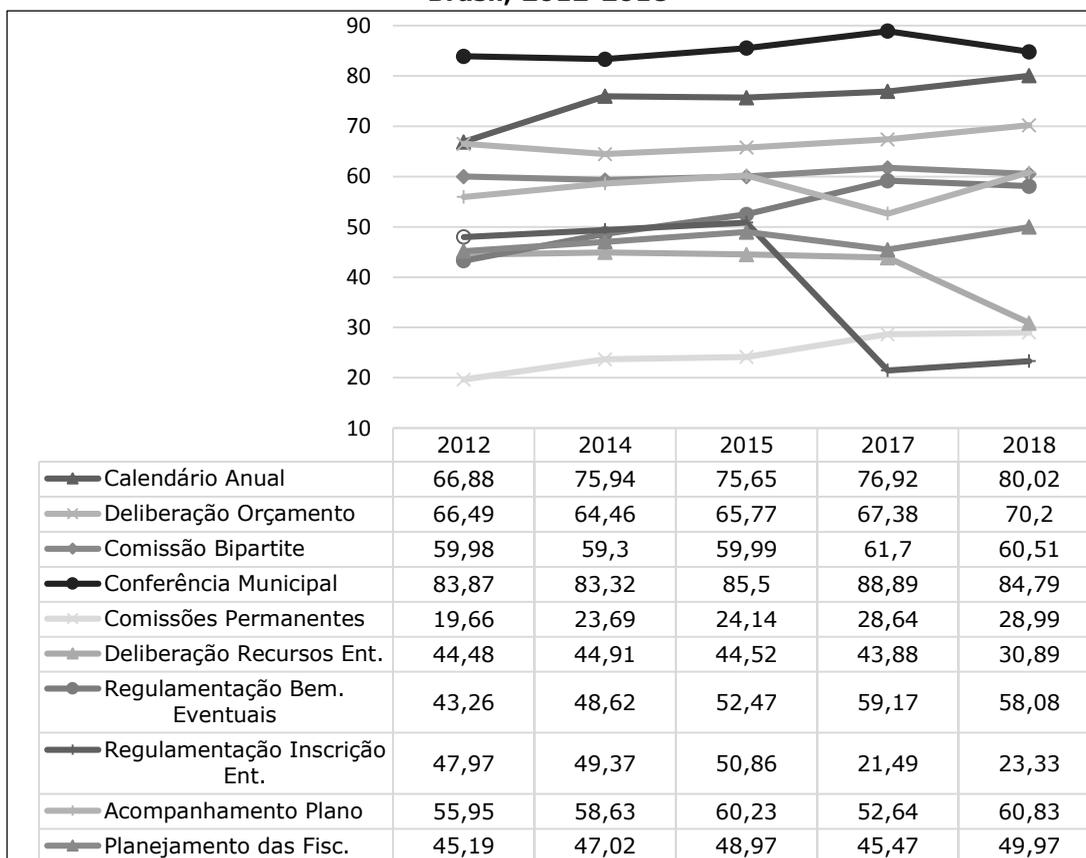
A Conferência Nacional de 2013 produziu um balanço das deliberações produzidas entre 2005 e 2011, distinguindo as implementadas até aquele momento e as que ainda estavam pendentes. Nesse documento, ficou registrado que os conselhos ainda precisavam avançar no que diz respeito ao uso dos recursos dos IGD-Suas para seu funcionamento, o que de fato ocorreu ao longo do período. No mesmo documento, constava também como pendente o “investimento na construção de prédios próprios e mobiliários para os conselhos” (Conselho Nacional de Assistência Social, 2013). Nesses dois aspectos, medidos pelas variáveis “Sede” e “Índice de Estrutura Disponível” (que soma os equipamentos e mobiliários disponíveis), como mostra o Gráfico 1, os conselhos continuaram deficitários. Nos parece, assim, que essas variáveis, relacionadas diretamente às condições materiais de funcionamento dos conselhos, são mais suscetíveis aos condicionantes dos contextos locais.

¹³ Cabe esclarecer que o IGD-Suas mede o desempenho de cada município na política de assistência social e compõe a base de cálculo de recursos a serem transferidos aos municípios pelo governo federal. Pelas regras da política, o município deve destinar pelo menos 3% dos recursos recebidos pelo IGD para apoio técnico ao funcionamento dos conselhos. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/igd-suas/>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

De forma geral, se considerarmos apenas a primeira e a última edição, ainda que os contextos específicos importem, concluímos que as condições de funcionamento dos conselhos passaram por melhoras significativas no período. Mas essa tendência parece sofrer uma inflexão a partir dos dados de 2017, particularmente no que diz respeito ao uso dos recursos do IGD, que retrocede até 2018. Essa inflexão, certamente, reflete instabilidade nas rotinas de funcionamento dos CMAs que pode estar associada às mudanças ocorridas na orientação da política de assistência social na esfera federal no pós 2016, decorrentes da retirada de Dilma Rousseff do governo, combinadas com a alternância dos governos municipais nas eleições desse ano.

Passemos agora para as onze variáveis relacionadas à Deliberação. O Gráfico 2 apresenta a performance para dez delas, que são dicotômicas, variáveis nominais que registram a presença ou ausência de um determinado atributo:

Gráfico 2
Evolução das medidas de deliberação dos conselhos (%)
Brasil, 2012-2018



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

As variáveis incluídas na dimensão Deliberação tiveram um comportamento menos uniforme do que as da Institucionalização. Considerando apenas a primeira edição (2012) e a última (2018), das dez variáveis incluídas nessa dimensão e contempladas no Gráfico 2, os conselhos melhoraram em seis delas. Elas dizem respeito às seguintes condições: mais conselhos passaram a contar com “calendário anual” de reuniões, a contar com “comissões permanentes”, a “deliberar sobre orçamento” da área da assistência, a atuar na “regulamentação de benefícios eventuais”, a “acompanhar o plano de ação das entidades” e a contar com um “planejamento da fiscalização” a ser exercida sobre elas.

Em outros dois indicadores, os conselhos não apresentaram alterações entre a primeira e última edição: no acompanhamento às “Comissões Bipartites” e às “Conferências Municipais”. Vale registrar que o desempenho dos conselhos é melhor nessa segunda variável. Ou seja, eles acompanham mais as conferências que se realizam no seu município do que conseguem acompanhar as reuniões das Comissões Bipartites, embora seja notável que a maioria deles consiga realizar esse acompanhamento, já que um dos problemas recorrentemente levantado pela bibliografia é a tendência dessas instâncias funcionarem de maneira muito isolada no ambiente institucional mais amplo no qual estão inseridas (Almeida e Tatagiba, 2012)¹⁴.

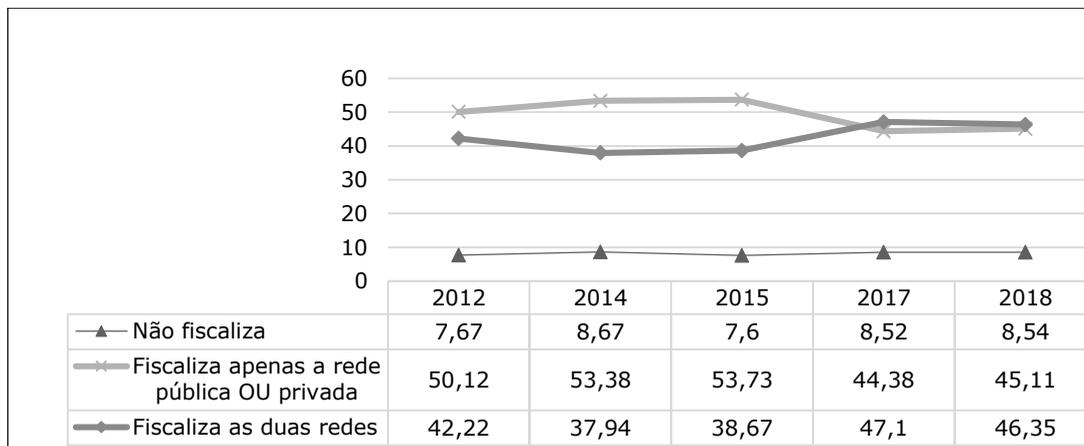
Nos dois indicadores restantes no Gráfico 2, os conselhos pioraram sua performance considerando apenas a primeira e a última edição: menos conselhos passaram a “deliberar sobre os recursos” destinados às entidades e a “regularizar sua inscrição”, notadamente nos dois últimos anos da série. Cumpre ressaltar esse dado, já que uma parte importante das atribuições dos conselhos diz respeito ao regimento das entidades vinculadas à prestação de serviços da área da assistência social.

É digno de nota que, para alguns dos indicadores contidos no Gráfico 2, fica perceptível que os dois últimos anos da série foram de inflexão nas tendências até então observadas. Isso ocorre no indicador “deliberação de recursos das entidades”, com queda de 44%, em 2015, para 30% em 2018; e na “regularização da inscrição”, regredindo seu desempenho de 50%, em 2015, para 23%, em 2018. Então, novamente, observamos que 2017 constituiu um ponto de inflexão negativa nas rotinas de funcionamento dos conselhos.

A última variável incluída na dimensão Deliberação, e que analisamos separadamente em razão da categorização, diz respeito ao “planejamento da fiscalização” dos conselhos (Gráfico 3). De forma geral, pode-se notar que não houve variação significativa na performance desse indicador. O que vale ressaltar aqui é que menos da metade dos conselhos consegue fiscalizar as duas redes de serviços integrantes da política de assistência social (pública e privada).

¹⁴ As Comissões Bipartites são instâncias colegiadas que reúnem os gestores municipais e estaduais da política de assistência para pactuações na sua condução.

Gráfico 3
Fiscalização da rede socioassistencial (%)
Brasil, 2012-2018

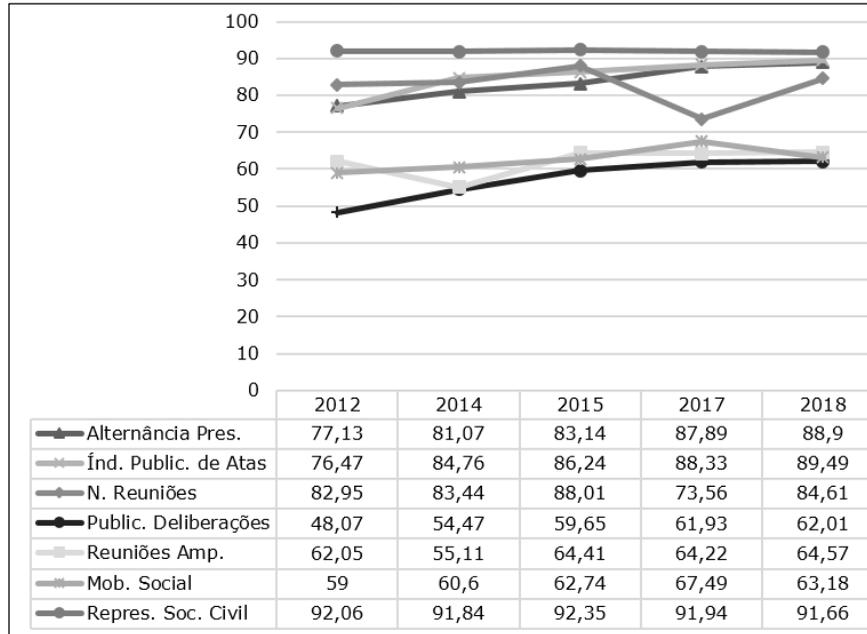


Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Os indicadores de deliberação dizem respeito à incidência direta dos conselhos na política pública e às condições que contam para tanto. Nesse aspecto, seu fortalecimento institucional é menos consolidado se comparado ao verificado na dimensão Institucionalização. A análise temporal do desempenho dos conselhos, conforme demonstrado, aponta a melhora em seis dos onze indicadores (2012 a 2018). Todavia, é importante salientar que o percentual de cobertura desses indicadores nos conselhos não chega a 50% na maioria deles. Apenas “calendário anual”, “deliberação do orçamento” e “acompanhamento das conferências municipais” atingem percentual acima de 70% no final do período analisado.

Por fim, passemos às sete variáveis incluídas na dimensão Representação, cuja performance está apresentada no Gráfico 4:

Gráfico 4
Evolução da medida de representação dos conselhos (%)
Brasil, 2012-2018



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Algumas das metas estabelecidas no Plano Decenal I (PDI) da Política de Assistência Social para aprimoramento dos conselhos, que deveriam ser cumpridas no período de 2005-2015, estão em forte correspondência com as variáveis do Gráfico 3 e nos ajudam a compreender sua performance ao longo do tempo. O PDI resultou das deliberações da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005¹⁵. Dentre as metas estabelecidas no PDI, constavam:

Apresentar proposta de regulação da eleição da sociedade civil, estabelecendo critérios, mecanismos e fóruns de eleição; criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões descentralizadas dos Conselhos de Assistência Social; garantir a alternância entre governo e sociedade civil na presidência dos conselhos (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015, p. 17-19).

Como observamos no Gráfico 4, em 2012, os conselhos já haviam consolidado um formato de eleição para a escolha dos "representantes da sociedade civil" por meio de assembleias criadas para esse fim. E, ao longo do período, mais conselhos passaram

¹⁵ Em resumo, o documento estabeleceu um conjunto de metas nacionais para a Política de Assistência Social, hierarquizadas no tempo, a serem atingidas pelos órgãos da política ao longo de dez anos (Brasil, 2007).

com maior frequência a se regular pela “alternância da presidência” entre sociedade civil e governo, chegando a 90% deles adotando esse procedimento no último ano da série. Nesse período, os conselhos também passaram a cuidar mais da “publicização de seus atos”, diversificando os meios de publicação de suas atas e deixando públicas suas deliberações no Diário Oficial¹⁶. Vale notar que a necessidade de garantir a publicização das decisões dos conselhos foi uma demanda recorrentemente mencionada nas conferências nacionais de assistência social. No geral, notamos que os conselhos se tornaram também mais abertos para outros públicos, com a realização de mais ações de mobilização social e de reuniões ampliadas.

Nessa dimensão, notamos novamente uma inflexão no ano de 2017: o número de “reuniões anuais” realizadas pelos conselhos sofreu variação, e passou de 88% em 2015 para 73% em 2017, o que nos parece refletir as instabilidades do contexto que a política passou a viver no pós 2016¹⁷.

Para uma síntese mais ampla considerando apenas as respostas afirmativas que alcançaram mais de 80% no conjunto dos conselhos, no que diz respeito à dimensão Institucionalização, desde 2012, a ampla maioria deles já possuía regimento interno e, ao longo do período, muitos melhoraram significativamente no que diz respeito ao uso dos recursos advindos do Índice de Gestão Descentralizada. Nessa dimensão, os conselhos permanecem deficitários no que diz respeito a possuir sede e a contar com secretaria executiva e com equipamentos de apoio ao seu funcionamento.

Na dimensão Deliberação, no período analisado e considerando as respostas afirmativas com alcance de mais de 80%, os conselhos já acompanham as deliberações das conferências municipais e, ao longo do período, melhoraram significativamente no que diz respeito a contar com um calendário de reuniões anuais devidamente estabelecido. Em todas as demais variáveis, eles cumprem parcialmente suas atribuições.

Na dimensão Representação, em 2012, a maioria deles já fazia mais de oito reuniões anuais e previa formas para que a eleição dos representantes da sociedade civil estivesse sob o controle das próprias organizações civis. Ao longo do período, nesse aspecto, os conselhos foram melhorando de forma significativa no que diz respeito a prever a alternância na presidência entre governo e sociedade civil e a contar com mais meios para publicação de suas atas. De forma geral, o ano de 2017 indicou mudança de tendências em vários indicadores, o que sugerimos estar associado às instabilidades

¹⁶ O “índice de publicação das atas”, variável contida no Gráfico 4, considera as diferentes formas adotadas pelos conselhos para esse fim. Para o índice, atribuímos os seguintes valores: 0: não são publicizadas; 1: são publicizadas por até um meio; 2: são publicizadas por dois meios ou mais.

¹⁷ Cumpre notar que, para conduzir a análise dessa medida, novamente, considerando a distribuição dos dados descritivos, percebemos que os conselhos começam a se diferenciar a partir do momento em que realizam sete ou mais reuniões por ano. Assim, os números do Gráfico 4 para essa variável indicam os conselhos que, ao longo da série histórica, responderam que se reuniram sete ou mais vezes no ano.

causadas pelas mudanças no cenário político nacional no pós 2016 e pelo processo de alternância dos governos municipais.

O exame longitudinal da performance individual das variáveis assinalou em quais aspectos os conselhos funcionam de maneira uniforme pelo território nacional, a despeito das imensas heterogeneidades e desigualdades que marcam os contextos locais e regionais. Por outro lado, permitiu identificar em quais aspectos encontramos variações importantes no seu funcionamento. A seção “Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação” trabalha esse segundo conjunto de indicadores com dois objetivos: i) investigar o quanto os indicadores variam conjuntamente considerando o intervalo temporal de 2012-2018 nas dimensões Institucionalização, Deliberação e Representação, e ii) apresentar uma medida estatística empiricamente orientada para discriminar os conselhos em termos de sua efetividade.

Variações longitudinais nos conselhos e Índice de Efetividade da Participação (2012-2018)

Nesta seção, o primeiro passo consiste em compreender a relação existente entre as variáveis que, como vimos, discriminam os conselhos em termos de seu padrão decisório e qualidade de funcionamento. Para isso, utilizamos a Análise de Correspondência Múltipla (ACM), uma generalização da técnica de componentes principais para a classe específica das medidas qualitativas (Abdi e Williams, 2010). Essa técnica apresenta rendimentos expressivos para nossa investigação, pois permite descrever matrizes de dados volumosas sem uma estrutura claramente definida *a priori*. Como nossa intenção final é propor uma medida de efetividade empiricamente orientada, essa estrutura prévia é preterida em favor das variações objetivas das diferentes medidas entre os municípios brasileiros. Com essa ferramenta, temos dois objetivos principais: i) identificar um grupo de casos (conselhos) com perfis similares em suas respostas ao conjunto de variáveis selecionadas (no caso, aquelas que discriminam os conselhos); e ii) identificar as associações existentes entre essas variáveis no conjunto dos casos (Husson et al., 2011), com vistas a proposição do Índice de Efetividade da Participação (IEP-E) para o período.

Para viabilizar o procedimento, os dados foram organizados em uma matriz em que cada linha representa um conselho e as colunas simbolizam cada uma das variáveis que dizem respeito aos atributos dessas instituições. Dessa forma, cada conselho (linha) pode ser caracterizado em razão das “respostas” em cada variável (coluna) constante nessa matriz de informações. Consequentemente, cada variável (colunas) tem um “perfil” em função da sua distribuição entre os conselhos. Por exemplo, se o item “sede” foi encontrado somente em conselhos que também apresentam “secretaria executiva”, podemos deduzir que, matematicamente, essas duas variáveis são equivalentes e podem ser representadas por uma mesma dimensão subjacente. Essa dimensão é que,

normalmente, se converte em índices que contribuem para a redução da dimensão da matriz original de dados.

A estrutura inicial de variáveis adotada, com o objetivo de discriminar os conselhos em termos de seu funcionamento e da qualidade da participação, é a que segue:

Quadro 1
Informações sobre as variáveis

Dimensão	Cód.	Nome	Categorias
Institucionalização	sede	Sede	0=não/1=sim
	Se	Secretaria Executiva	0=não/1=sim
	ied	Índice de Estrutura Disponível	0=insuficiente/1=suficiente
Deliberação	fsuas	Fiscalização Serviços Suas	0=não fisc./0,5=fisc. apenas rede pública OU privada/1=fiscaliza ambas
	Do	Deliberação Orçamento	0=não/1=sim
	Cb	Comissão Bipartite	0=não/1=sim
	Cp	Comissão Permanente	0=não/1=sim
	dre	Deliberação Recursos Entidades	0=não/1=sim
	rbe	Regulamentação Benefícios Eventuais	0=não/1=sim
	rie	Regulamentação Inscrição Entidades	0=não/1=sim
	apa	Acompanhamento Plano de Ação	0=não/1=sim
	pfsuas	Planejamento das Fiscalizações	0=não/1=sim
Representação	Pd	Publicização Deliberações	0=não/1=sim
	Ra	Reuniões Ampliadas	0=não/1=sim
	MS	Mobilização Social	0=não/1=sim

Como estamos analisando o período que vai de 2012 a 2018, conduzimos a análise para cada um dos anos separadamente com o objetivo de identificar alterações no padrão de associação das variáveis características do funcionamento dos conselhos ao longo do tempo, usando funções dos seguintes pacotes disponíveis no ambiente de programação R: *Facto MineR*, *ade4* e *ExPosition*¹⁸.

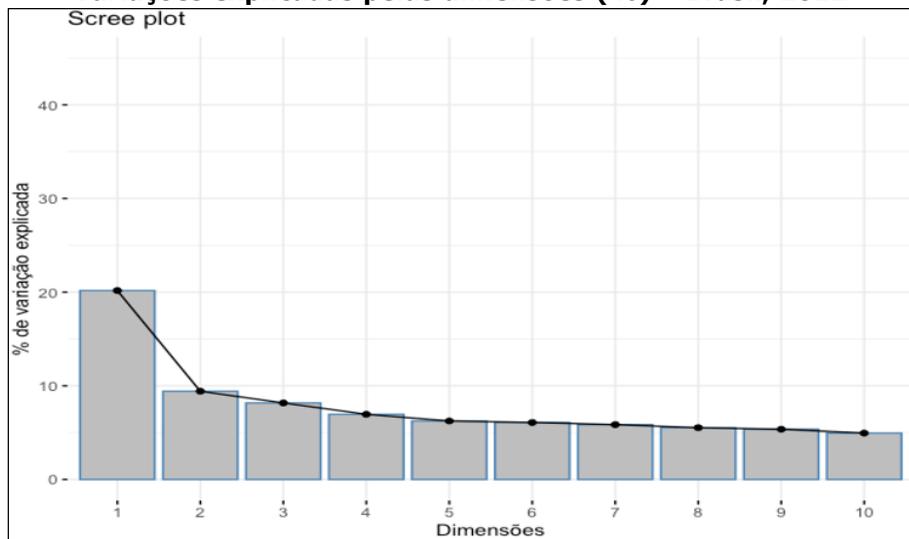
A primeira informação importante que a ACM oferece diz respeito à inércia dos componentes principais (ou eixos) gerados. Ou seja, em quantos componentes/grupos as variáveis se agregam, e qual o número de componentes mais determinantes para explicar a variação dos casos estudados. É importante destacar que esses componentes podem não corresponder às dimensões teórico-normativas propostas originalmente e apresentadas acima (Institucionalização, Deliberação e Representação), pois se referem

¹⁸ As rotinas completas para execução em R estão disponíveis no endereço <<https://cpcduem.wixsite.com/cpcd-uem>>.

aos dados efetivamente observados. Esse teste é importante, inclusive, para sabermos o quanto a agregação prévia e normativamente orientada das variáveis corresponde com a sua agregação empírica. É possível que variáveis supostamente associadas em termos teórico-normativos possam se comportar de maneira bastante distinta no plano empírico, como de fato ocorreu e demonstramos no momento oportuno da análise.

A inércia de um componente é uma informação que descreve o quanto de variação do total dos casos é explicado pelos componentes nos quais as variáveis se agregaram. Para o ano de 2012, podemos perceber pelo Gráfico 5 que os três primeiros componentes foram capazes de explicar 37,8% da variação existente entre os conselhos, algo não desprezível, já que estamos lidando com instituições localizadas em realidades muito distintas em termos de tamanho populacional, características socioeconômicas e trajetórias históricas no que diz respeito aos processos participativos e políticos mais amplos. Esse resultado sugere que a criação de um índice que expresse a qualidade ou efetividade dos conselhos, com base nas variáveis do Quadro 1, é promissor. Falta averiguar se esses três agrupamentos nos quais as variáveis se aglutinaram no plano empírico coadunam-se com as três dimensões teórico-normativas previamente definidas pela primeira versão do IEP.

Gráfico 5
Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2012



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A Tabela 1 traz valores (*qualis*) que mensuram a adequação das variáveis dentro de cada um dos três componentes¹⁹ definidos empiricamente, permitindo avaliar o grau

¹⁹ Esse é um indicador da qualidade (*qualis*) da variável em cada componente, apontando quais agrupamentos são mais adequados.

de adequação deles com as dimensões teórico-normativas. O valor *qualis* de cada variável pode variar de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior é a pertinência da variável no componente. Considerando que dispomos de variáveis dicotômicas, com exceção de uma, “fsuas”, que possui três categorias ordenáveis, adotamos o valor critério para o *qualis* de 0,24. Portanto, as variáveis de uma mesma dimensão que apresentarem valores iguais ou superiores a esse são consideradas pertinentes ao componente em análise.

Tabela 1
Agglutinação das variáveis por componentes – 2012

Variáveis	1	2	3
Sede	0,09	0,03	0,36
Secretaria Executiva	0,14	0,05	0,31
Índice de Estrutura Disponível	0,05	0,04	0,31
Fiscalização Serviços Suas	0,36	0,19	0,00
Deliberação Orçamento	0,13	0,07	0,06
Comissão Bipartite	0,15	0,13	0,05
Comissão Permanente	0,22	0,00	0,19
Deliberação Recursos Entidades	0,38	0,08	0,03
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,10	0,06	0,01
Regulamentação Inscrição Entidades	0,33	0,09	0,01
Acompanhamento Plano de Ação	0,39	0,14	0,04
Planejamento das Fiscalizações	0,27	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,16	0,01	0,02
Reuniões Ampliadas	0,15	0,17	0,02
Mobilização Social	0,10	0,32	0,03

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Nota: As células em destaque indicam o componente em que uma determinada variável se localiza, a partir do maior valor do seu *qualis*. Conforme já mencionado, esse valor mais elevado indica a pertinência da variável em um determinado componente. Ou seja, as células sombreadas na mesma coluna da tabela indicam que as variáveis correspondentes a elas variaram juntas empiricamente. O mesmo vale para as demais tabelas adiante.

Iniciamos pelo último componente, o de número 3, onde as três primeiras variáveis da tabela apresentaram valores entre 0,31 e 0,36, indicando que o componente ao qual se agregaram coaduna-se com a expectativa teórica da dimensão Institucionalização da versão original e normativa do IEP (Almeida, Carlos e Silva, 2016). Elas têm seus maiores *qualis* no mesmo componente, ainda que os valores indiquem, no melhor dos casos, pouco mais de 1/3 da variabilidade representada, com destaque para a variável “sede”, que apresentou o maior valor. Isso significa que, no plano empírico, os conselhos municipais variam de maneira semelhante no que diz respeito a possuir ou não

“sede”, “secretaria executiva” e “infraestrutura disponível” para seu funcionamento. Onde uma dessas variáveis está presente, as outras duas também estão, mostrando que esses diferentes aspectos das condições materiais de funcionamento dos conselhos andam juntos empiricamente e influenciam conjuntamente o funcionamento dos conselhos nessa dimensão.

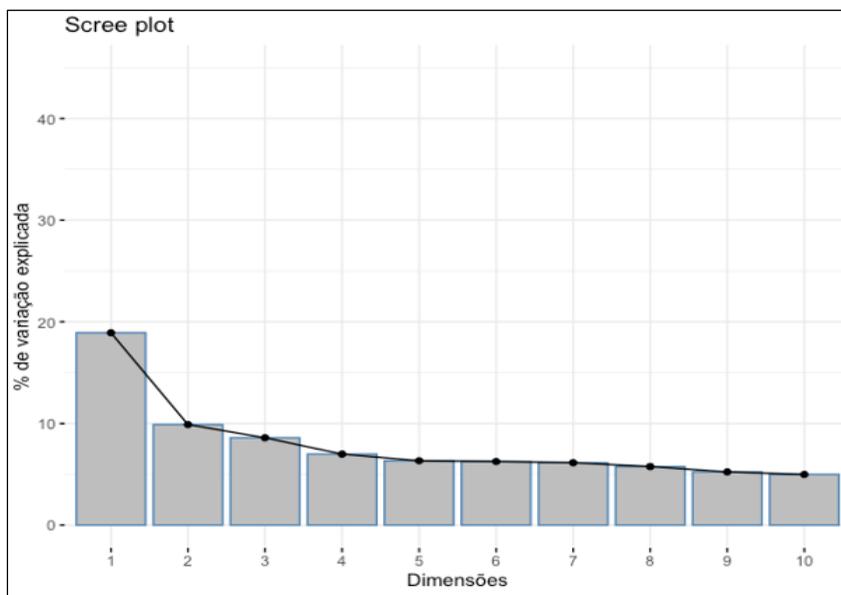
Continuando na Tabela 1, as dez variáveis que se seguem às três primeiras já analisadas aglutinaram-se no componente de número 1, porém, apenas cinco apresentaram *qualis* igual ou superior ao valor critério, a saber: “fiscalização de serviços”, “deliberação de recursos das entidades”, “regulamentação das inscrições de entidades”, “acompanhamento dos planos de ação das entidades” e “planejamento das fiscalizações da rede Suas”. Esses resultados sugerem, portanto, que essas cinco variáveis são consistentes empiricamente para aferir a dimensão Deliberação do funcionamento dos conselhos. É compreensível que essas variáveis estejam associadas, já que se relacionam, em larga medida, à incidência dos conselhos na fiscalização e regramento das entidades e organizações civis responsáveis por executar os serviços de assistência social. Cumpre notar aqui que Vello (2018) e Almeida (2009) já haviam mostrado que boa parte do trabalho dos conselhos municipais consiste no regramento das entidades da sociedade civil envolvidas com a prestação de serviços sociais.

As duas últimas variáveis da Tabela 1 apresentaram maiores valores no componente 2, mas a “ocorrência de reuniões ampliadas” apresentou *qualis* de 0,17, abaixo do valor critério. A única medida aceitável foi a de “mobilização social”, significando que ela é a única que se associou a esse componente, que equivale à dimensão Representação do IEP normativo²⁰.

O Gráfico 6 indica estabilidade da capacidade explicativa dos componentes para o ano de 2014, sendo que os três primeiros componentes somados atingem 37,4%. Isso significa que o conjunto das variáveis aqui consideradas explica quase 40% da variação encontrada no funcionamento dos conselhos.

²⁰ Vale notar que as duas variáveis (Comissão Bipartite e Reuniões Amplificadas) apresentaram *qualis* ambíguos nos componentes 1 e 2, porém, a variável “ocorrência de reuniões amplificadas” não apresentou valor superior ao critério adotado.

Gráfico 6
Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2014



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A Tabela 2 indica mudanças nesse ano em termos da associação entre as variáveis. Primeiro, houve uma perda significativa no *qualis* do “índice de estrutura disponível”, no componente 3. Essa perda não é compensada por nenhum outro componente, o que sugere que essa variável deixa de variar de forma associada com o conjunto formado pelas demais medidas relacionadas à dimensão Institucionalização. Como vimos na seção “Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo”, essa variável foi a que apresentou comportamento mais irregular no período considerado. Sua não associação agora com as demais variáveis do componente reforça a sugestão, já indicada anteriormente, de que se trata de uma variável bastante suscetível a condicionantes locais. As outras duas variáveis do mesmo componente, “sede” e “Secretaria Executiva”, apresentaram bons valores *qualis*, indicando que continuam associadas e variando conjuntamente. É importante frisar que elas estiveram presentes nas deliberações das conferências nacionais, que reiteradamente mencionaram a necessidade de governos disponibilizarem condições de infraestrutura para o funcionamento dos conselhos.

Tabela 2
Aglutinação das variáveis por componentes – 2014

Variáveis	1	2	3
Sede	0,09	0,02	0,36
Secretaria Executiva	0,08	0,05	0,38
Índice de Estrutura Disponível	0,02	0,02	0,06
Fiscalização Serviços Suas	0,36	0,20	0,00
Deliberação Orçamento	0,12	0,09	0,05
Comissão Bipartite	0,15	0,16	0,01
Comissão Permanente	0,24	0,01	0,13
Deliberação Recursos Entidades	0,35	0,07	0,04
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,10	0,04	0,01
Regulamentação Inscrição Entidades	0,35	0,08	0,01
Acompanhamento Plano de Ação	0,38	0,12	0,06
Planejamento das Fiscalizações	0,24	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,12	0,03	0,02
Reuniões Ampliadas	0,12	0,23	0,06
Mobilização Social	0,09	0,34	0,07

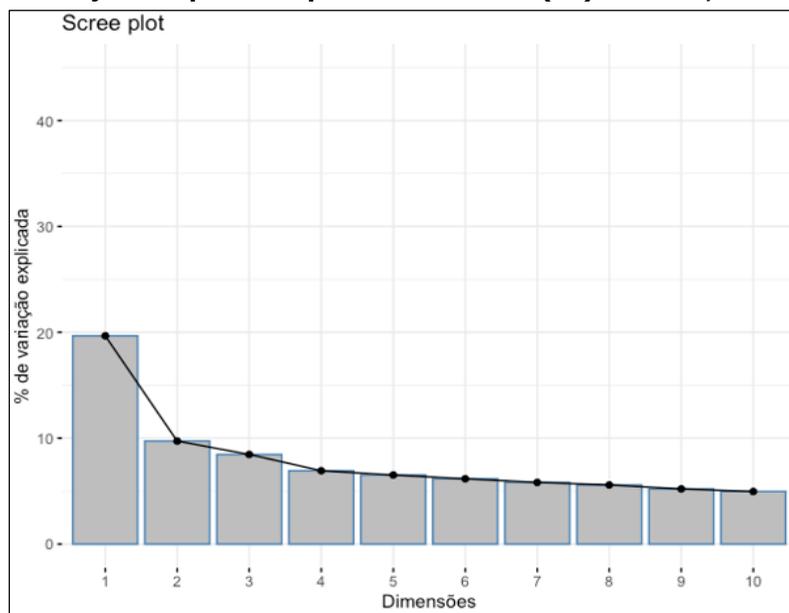
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

No que diz respeito às variáveis relativas à Deliberação, os componentes 1 e 2 apresentam as mesmas agregações encontradas em 2012, mas dois destaques merecem ser mencionados. Primeiro, “Comissão Permanente” obteve um *qualis* levemente maior do que em 2012, o que indica que passou a variar de maneira um pouco mais associada com o conjunto das outras variáveis agregadas na dimensão Deliberação. Isso significa que o padrão decisório dos conselhos passou a estar mais associado ao grau de sua complexificação organizacional, o que sugere alterações qualitativas nas decisões produzidas.

O segundo destaque é que a variável “Comissão Bipartite”, normativamente agregada com as variáveis da Deliberação, passou a se associar com as variáveis agrupadas na dimensão da Representação, apesar do *qualis* apresentar valor abaixo do critério. Como veremos, isso se repetirá até 2018. Ainda na dimensão Representação, vale notar que, no ano de 2014, a variável “reuniões ampliadas” também melhorou seu *qualis*, o que indica que ela passou a variar de maneira mais associada à variável “mobilização social”.

Para o ano de 2015 (Gráfico 7), podemos observar ganhos na capacidade explicativa somada dos três componentes, que atinge 37,9%:

Gráfico 7
Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2015



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A Tabela 3 confirma o movimento iniciado em 2014 de perda significativa no *qualis* da variável “índice de estrutura disponível” para o funcionamento dos conselhos no componente 3, o que significa que ela varia de maneira desassociada às outras duas agrupadas na dimensão Institucionalização. Também não são alterados os quadros dos componentes 1 e 2 para as medidas de qualidade e associação referentes às dimensões Deliberação e Representação respectivamente, o que reforça a consistência empírica do conjunto desses indicadores para explicar a variação empírica encontrada no funcionamento dos conselhos.

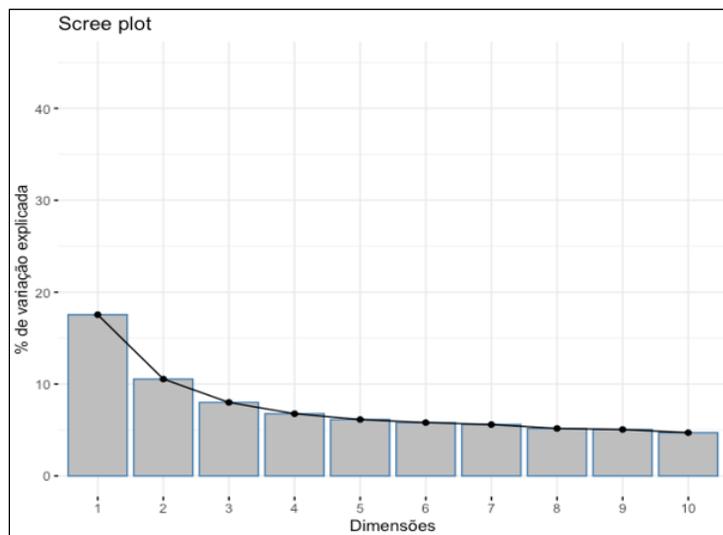
Tabela 3
Aglutinação das variáveis por componentes – 2015

Variáveis	1	2	3
Sede	0,11	0,01	0,38
Secretaria Executiva	0,09	0,04	0,37
Índice de Estrutura Disponível	0,02	0,02	0,06
Fiscalização Serviços Suas	0,36	0,20	0,00
Deliberação Orçamento	0,12	0,09	0,05
Comissão Bipartite	0,15	0,16	0,01
Comissão Permanente	0,24	0,01	0,13
Deliberação Recursos Entidades	0,35	0,07	0,04
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,10	0,04	0,01
Regulamentação Inscrição Entidades	0,35	0,08	0,01
Acompanhamento Plano de Ação	0,38	0,12	0,06
Planejamento das Fiscalizações	0,24	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,12	0,03	0,02
Reuniões Ampliadas	0,12	0,23	0,06
Mobilização Social	0,09	0,34	0,07

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

O primeiro movimento de redução na inércia ocorre em 2017 (Gráfico 8), quando o somatório da capacidade explicativa dos três componentes atinge 36,1%. A análise descritiva da seção “Padrões de decisão e funcionamento dos conselhos ao longo do tempo” já havia apontado que 2017 foi um ano de mudanças nas tendências observadas no funcionamento dos conselhos. Essa inflexão provavelmente reflete a ação combinada do contexto político municipal, pós eleições de 2016, e das alterações efetuadas na orientação da política de assistência social após a chegada de Temer ao governo federal.

Gráfico 8
Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2017



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Corroborando dados anteriores de que temos uma inflexão em 2017, nesse ano o componente 3 permaneceu agrupando indicadores de *qualis* satisfatórios para as duas primeiras variáveis referentes à Institucionalização, mas o componente 1, da Deliberação, registrou perda importante referente à “fiscalização dos serviços do Suas” e ao “registro da inscrição de entidades” (Tabela 4):

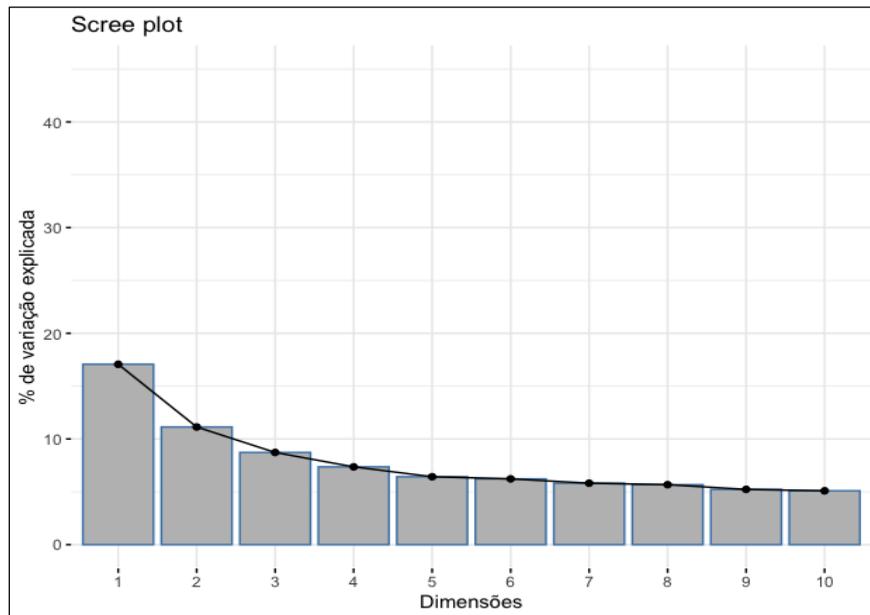
Tabela 4
Aglutinação das variáveis por componentes – 2017

Variáveis	1	2	3
Sede	0,13	0,00	0,33
Secretaria Executiva	0,10	0,01	0,37
Índice de Estrutura Disponível	0,04	0,00	0,09
Fiscalização Serviços Suas	0,17	0,05	0,00
Deliberação Orçamento	0,14	0,11	0,01
Comissão Bipartite	0,17	0,19	0,02
Comissão Permanente	0,22	0,05	0,15
Deliberação Recursos Entidades	0,28	0,12	0,07
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,06	0,06	0,00
Regulamentação Inscrição Entidades	0,19	0,14	0,00
Acompanhamento Plano de Ação	0,35	0,16	0,06
Planejamento das Fiscalizações	0,31	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,10	0,02	0,01
Reuniões Ampliadas	0,19	0,19	0,05
Mobilização Social	0,14	0,31	0,03

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Para o ano de 2018, o Gráfico 9 indica ligeira recuperação da capacidade explicativa somada dos componentes, atingindo 36,9%, com elevações sutis nos componentes 2 e 3, e leve queda no componente 1. Nos parece, assim, que os conselhos voltam a operar sob mais estabilidade.

Gráfico 9
Variações explicadas pelas dimensões (%) – Brasil, 2018



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Sobre a qualidade dos agrupamentos das variáveis em face às três dimensões normativas (Tabela 5), nesse último ano foram consolidadas as dinâmicas vindas do início da série histórica. No componente 3, da Institucionalização, “sede” e “Secretaria Executiva” continuam com *qualis* similares aos registrados nos anos anteriores e o “índice de estrutura disponível” é excluído, como vinha acontecendo desde 2014. O resultado sugere que essa medida deixa de variar conjuntamente com as outras medidas, o que nos desaconselha considerá-la para a composição de índice empírico, em que as variáveis explicam, conjuntamente, os distintos desempenhos dos conselhos. No componente 1, da Deliberação, as variáveis registraram uma elevação generalizada dos valores do *qualis*: “fiscalização de serviços da rede Suas”, “deliberação de recursos de entidades”, “regulamentação de inscrição de entidades”, “acompanhamento do plano de ação das entidades” e “planejamento de fiscalizações”. Além disso, nesse ano, “comissão permanente” apareceu com *qualis* maior do que nos anos anteriores, alcançando valor considerado satisfatório (0,28). Note-se que no componente 2, da Representação, além da “mobilização social”, alcança também um *qualis* satisfatório a variável “reuniões

ampliadas” (0,29). Além disso, se a variável “acompanhamento da comissão bipartite” veio, desde 2014, agrupando com as variáveis de Representação, em 2018, esse movimento se consolida alcançando um *qualis* satisfatório de 0,24.

Tabela 5
Aglutinação das variáveis por componentes – 2018

Variáveis	1	2	3
Sede	0,13	0,02	0,29
Secretaria Executiva	0,08	0,03	0,33
Índice de Estrutura Disponível	0,03	0,00	0,07
Fiscalização Serviços Suas	0,35	0,12	0,05
Deliberação Orçamento	0,07	0,14	0,04
Comissão Bipartite	0,10	0,24	0,01
Comissão Permanente	0,28	0,02	0,16
Deliberação Recursos Entidades	0,29	0,05	0,03
Regulamentação Benefícios Eventuais	0,02	0,05	0,03
Regulamentação Inscrição Entidades	0,25	0,09	0,00
Acompanhamento Plano de Ação	0,40	0,09	0,08
Planejamento das Fiscalizações	0,30	0,00	0,01
Publicização Deliberações	0,08	0,04	0,03
Reuniões Ampliadas	0,10	0,29	0,07
Mobilização Social	0,06	0,43	0,04

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

É digno de nota que, em 2018, os conselhos passem a variar conjuntamente no que diz respeito à realização de “reuniões ampliadas” e “mobilização social” e acompanhar as “Comissões Bipartites”. As duas primeiras variáveis indicam disposição de buscar conexão com públicos mais amplos, enquanto a terceira diz respeito ao esforço de acompanhar os acordos realizados por gestores municipais e estaduais na condução da política de assistência social. Cabe notar que as mobilizações surgidas para organizar o ativismo da sociedade civil na defesa do Suas em reação à reorientação provocada pelo governo Temer e depois pelo governo Bolsonaro na política de assistência social, como a Frente em Defesa do Suas, também traçaram estratégias de ação em duas frentes: de um lado, organizar mobilizações sociais em defesa da política e, de outro, articular apoio junto aos gestores municipais e estaduais. Assim, nos parece que os conselhos municipais agiram em sintonia com essas duas estratégias das mobilizações. Nessa direção, é importante dizer que, em 2019, após o governo federal barrar a convocação para a realização da 12ª Conferência Nacional, a comunidade de política se mobilizou e organizou, à revelia da pasta, a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, que alcançou cerca de 200 mil participantes e foi antecedida pela realização de 4.200

conferências municipais e 24 conferências estaduais²¹. Para o sucesso dessa mobilização, foi fundamental o engajamento dos conselhos subgovernamentais da área e a atuação ativa de organizações de gestores municipais e estaduais da política de assistência social, como o Congemas (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência), o Fonsea (Fórum Nacional de Secretários/as da Assistência Social) e as próprias Comissões Bipartites. Compreendemos o engajamento dos gestores subnacionais nesse processo se levarmos em conta que as mudanças em curso na assistência social afetam o poder e os recursos que eles possuíam para gerir e implementar a política.

Considerando o conjunto desses resultados e, sobretudo, a tendência de consolidação sugerida pelos resultados de 2018, as variáveis abaixo confirmam de maneira consistente uma medida estatística empírica para examinar a variação no padrão decisório e funcionamento dos conselhos municipais, ou seja, uma nova versão do índice, o Índice de Efetividade da Participação – Empírico, o IEP-E. Assim, tomando o ano de 2018 como referência para a proposição de um índice geral sobre a qualidade dos conselhos, das quinze variáveis, após essa bateria de análises, restaram onze, distribuídas entre as dimensões apresentadas no Quadro 2:

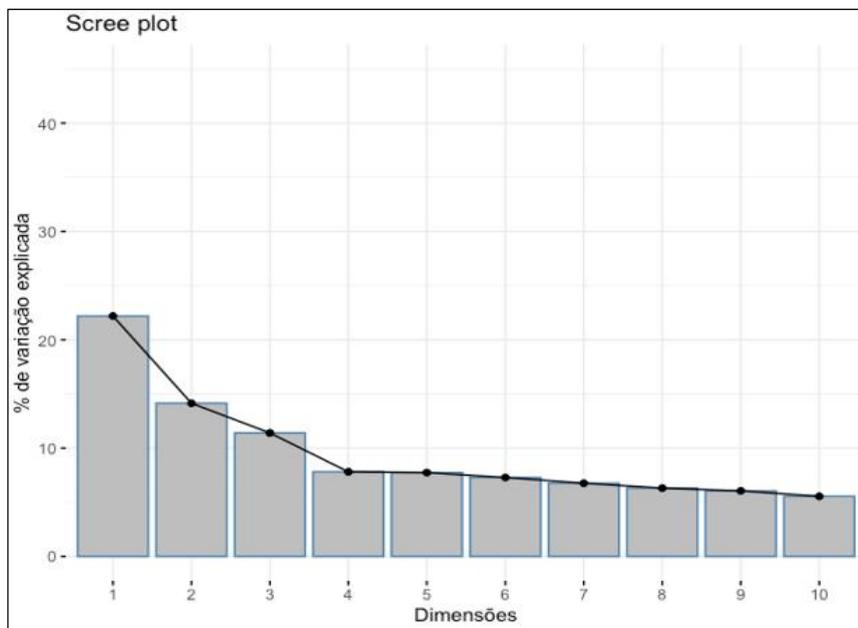
Quadro 2
Composição final do índice

Dimensão	Nome
Institucionalização	Sede
	Secretaria Executiva
Deliberação	Fiscalização Serviços Suas
	Comissão Permanente
	Deliberação Recursos Entidades
	Regulamentação Inscrição Entidades
	Acompanhamento Plano de Ação
	Planejamento das Fiscalizações
Representação	Comissão Bipartite
	Reuniões Ampliadas
	Mobilização Social

Com essa composição, segundo a análise de correspondência múltipla, a variação explicada pelo índice proposto chega a 47,7% (Gráfico 10), assim, o IEP-E explica quase a metade da variabilidade conjunta dessas onze variáveis para os 5.396 municípios brasileiros, com todas as assimetrias existentes entre eles.

²¹ Disponível em: <<https://crppr.org.br/wp-content/uploads/2019/12/agenda-de-lutas-2.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

Gráfico 10
Variações explicadas pelas dimensões (%) – IEP-E, 2012-2018



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

A consistência das dimensões também é melhorada nessa composição reduzida (Tabela 6), com todas as variáveis se agrupando da forma esperada inicialmente, com a exceção já apontada da “Comissão Bipartite”, que empiricamente mostrou estar mais relacionada com a dimensão Representação do que com a Deliberação.

Tabela 6
Aglutinação das variáveis por componentes, IEP-E

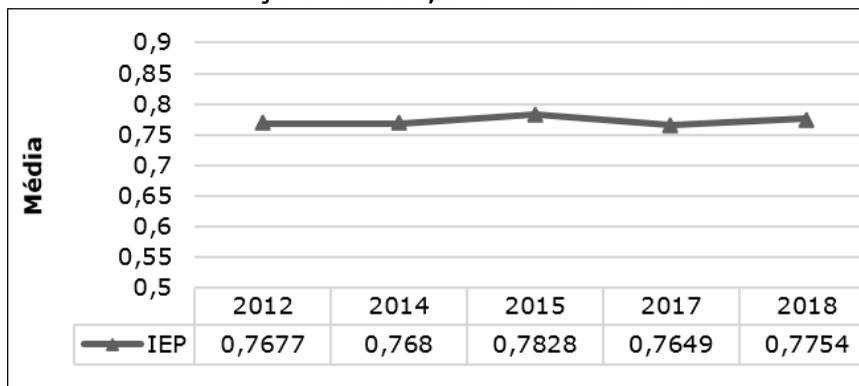
Variáveis	1	2	3
Sede	0,13	0,06	0,32
Secretaria Executiva	0,07	0,06	0,36
Fiscalização Serviços Suas	0,41	0,06	0,36
Comissão Permanente	0,29	0,00	0,15
Deliberação Recursos Entidades	0,32	0,07	0,08
Regulamentação Inscrição Entidades	0,28	0,07	0,00
Acompanhamento Plano de Ação	0,45	0,04	0,08
Planejamento das Fiscalizações	0,31	0,00	0,17
Comissão Bipartite	0,06	0,25	0,02
Reuniões Ampliadas	0,07	0,39	0,11
Mobilização Social	0,03	0,53	0,06

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

Com exceção da variável “Fiscalização dos Serviços do Suas”, que comporta três categorias (não fiscaliza/fiscaliza rede privada ou pública/fiscaliza ambas), todas as demais foram codificadas como binárias. Para a construção do índice composto pelas onze variáveis agrupadas, optamos por codificar essa medida tricotômica com os seguintes valores: 0= não fiscaliza, 0,5= fiscaliza uma das redes e 1= fiscaliza ambas. Assim, as amplitudes de todas as variáveis passam a ser semelhantes. Na sequência combinamos por procedimento somatório as pontuações de cada conselho em um único valor, com amplitude de 0 a 11, posteriormente padronizado para a escala 0-1 com a divisão de cada valor pelo máximo.

A evolução da média alcançada pelo IEP-E está disposta no Gráfico 11 e indica considerável estabilidade ao longo dos anos em um patamar entre 0,76 e 0,78. Isso significa que, em termos médios, e para o grupo de variáveis que aqui consideramos na composição do índice, os conselhos tiveram, no período, um funcionamento estável e de alta qualidade²². Importante mencionar que a medida também apresenta baixa variabilidade entre os conselhos nos distintos municípios ao longo do período analisado, já que a média dos desvios-padrão encontrada foi entre 0,10 e 0,11²³.

Gráfico 11
Evolução do IEP-E, Brasil – 2012-2018



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Suas 2012-2018.

O IEP-E para o período 2012-2018 agrega as variáveis originais das dimensões Institucionalização, Deliberação e Representação que obtiveram uma variabilidade conjunta, ou seja, cujos indicadores dos conselhos variam conjuntamente no território nacional. Considerando essa composição e desempenho estáveis, os conselhos municipais atingiram não somente durabilidade ao longo do tempo, mas também solidez institucional. Sugerimos que a maturidade alcançada em 2015, com o pico de efetividade

²² Na versão original do IEP, Almeida, Carlos e Silva (2016) adotaram a seguinte categorização do índice para avaliar sua qualidade: Baixo $\leq 0,33$; Médio $> 0,33$ e $\leq 0,67$; Alto $> 0,67$.

²³ Os valores são: 2012=0,113; 2014=0,112; 2015=0,111; 2017=0,112 e 2018=0,103.

de 0,78, foi fundamental para as mobilizações da sociedade civil em reação à inflexão regressiva observada em 2017, que foi seguida de retomada em 2018 (Gráfico 11). Essa maturidade foi também fundamental para as mobilizações que levaram à realização da Conferência Nacional de 2019. Por sua vez, é importante notar que a maturidade institucional que verificamos nos conselhos dessa área resultou do próprio processo de fortalecimento institucional da política ocorrido ao longo dos anos 2000, com a estruturação do Suas, da realização de conferências nacionais sistemáticas nesse período e da criação de fóruns que articularam segmentos da comunidade política comprometidos com o projeto reformador, como o Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do Suas (2009), o Fórum Nacional de Usuários do Suas (2014) e a Frente Nacional em Defesa do Suas (2016). Para esses segmentos, os conselhos sempre representaram figuras centrais no projeto reformador da política que veio se afirmando desde a Loas.

Em síntese, o objetivo dessa seção foi apresentar resultados de análises que indicam a pertinência de uma medida parcimoniosa da efetividade dos conselhos. A variabilidade conjunta das variáveis originais, inclusive consistente com os três eixos teóricos iniciais, sugere que se trata de um índice robusto no que diz respeito à validação empírica, principalmente quando focalizamos os anos finais da série histórica de dados.

Conclusão

Inscrito na problemática da efetividade das IPs, este artigo oferece dupla contribuição à literatura especializada. De um lado, produz um diagnóstico dos padrões de decisão e de funcionamento dos conselhos através de análise longitudinal do período 2012 a 2018, a partir da consideração da experiência com dois cortes contextuais distintos. De outro, mensura a variação nos indicadores de desempenho dos conselhos ao longo do tempo, por meio de Índice de Efetividade da Participação de caráter empírico (IEP-E).

Na década examinada, dois recortes permitiram identificar padrões e variações nos conselhos de assistência social – analítico e temporal. No recorte analítico, a distribuição dos indicadores em três dimensões – Institucionalização, Deliberação e Representação – permitiu aferir a qualidade da participação e do funcionamento dos conselhos. No temporal, a distinção na série histórica entre os períodos anterior e posterior às eleições municipais de 2016 e ao *impeachment* de Dilma Rouseff realçou as inflexões tendencialmente regressivas no funcionamento dos conselhos em 2017.

Este artigo permitiu reconhecer até que ponto IPs institucionalmente consolidadas, com ampla expansão territorial e uniformes em termos de desenho institucional de caráter deliberativo – como é o caso dos conselhos de assistência social – são resilientes a mudanças do contexto eleitoral. Em outras palavras, em que medida a institucionalização dos conselhos na política de assistência produziu (ou não) uniformidade e estabilidade no padrão de decisão e funcionamento conselhistas.

A análise longitudinal apontou um funcionamento uniforme dos conselhos em alguns dos indicadores das dimensões Institucionalização, Deliberação e Representação, respectivamente: regimento interno e IGD, calendário e conferências municipais, alternância na presidência do conselho, publicização das atas, reuniões e eleição de representantes civis. Ao passo que, nos demais indicadores, um funcionamento disforme ou variante foi observado, ensejando o aprofundamento da compreensão acerca das variações no desempenho dos conselhos. Examinando o quanto os conselhos variam conjuntamente no território nacional, o artigo propôs uma medida estatística empiricamente orientada para mensuração da efetividade dos conselhos.

O Índice de Efetividade da Participação (IEP-E) apontou considerável estabilidade no desempenho dos conselhos municipais de assistência social, ao longo do período de 2012 a 2018. Não obstante a ligeira queda observada em 2017, a recuperação posterior sugere a solidez institucional dos conselhos municipais de assistência social no país mediante a atuação de uma comunidade de política pública que tem se mobilizado frente às mudanças contextuais, que oferecem, desde 2016, constrangimentos às políticas sociais e à participação. Podemos dizer que, por um lado, a maturidade institucional alcançada pelos conselhos resultou da atuação dos segmentos da comunidade de política comprometidos com o Suas e que, por outro lado, desde 2016, essa maturidade tem servido de recurso, para esses mesmos segmentos e, no período corrente, para a criação de mobilizações em defesa da política frente ao contexto de desmonte.

Referências bibliográficas

- ABDI, H.; WILLIAMS L. J. "Principal component analysis". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics*, nº 2, vol. 4, p. 433-459, 2010.
- ALMEIDA, C. "Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição". *Sociedade & Política*, vol. 8, nº 15, p. 251-269, 2009.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas". *Serviço Social e Sociedade*, nº 109, p. 68-92, 2012.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. "Efetividade da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social do Brasil". *Opinião Pública*, vol. 22, p. 250-285, 2016.
- ALMEIDA, D. R. "Representação política nos Conselhos de saúde do Brasil". In: *Anais do I Seminário Internacional e III Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis (SC). Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.
- ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. "Colegiados nacionais de políticas públicas em contextos de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência". *Textos para Discussão*, nº 2340. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8742*. Presidência da República, Brasília, DF: 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm>. Acesso em: 1 mar. 2021.

_____. *Lei nº 9720*. Presidência da República, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9720.htm#:~:text=L9720&text=LEI%20N%C2%BA%209.720%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20a%20dispositivos,Social%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 1 mar. 2021.

_____. *Lei nº 13341*. Presidência da República, Brasília, DF: 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm>. Acesso em: 1 mar. 2021.

_____. *Decreto nº 8949*. Presidência da República, Brasília, DF: 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8949.htm>. Acesso em: 1 mar. 2021.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. "Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, p. 67-90, 2018.

CONSELHO NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. *IX Conferência Nacional de Assistência Social: Suas – oito anos de conquistas*. Brasília, DF, 2013.

_____. *Deliberações da V Conferência Nacional de Assistências Social – 2005*. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CUNHA, E. "A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste". In: AVRITZER, L., et al. *Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste. Relatório de Pesquisa*. Belo Horizonte, 2007.

DONAGHY, M. *Civil society and participatory governance: municipal councils and social housing programs in Brazil*. New York: Routledge, 2013.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETICHE, M. (org.). *Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos?*. São Paulo: Cepid, Centro de Estudos da Metrópole Cem, Projeto Censo, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, vol. 67, nº 67, p. 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT J.; SERAFIM, L. "O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das Instituições Participativas". *Dados*, vol. 59, nº 3, p. 609-650. 2016.

HUSSON, F., et al. *Exploratory multivariate analysis by example using R*. Boca Raton: CRC Press, 2011.

LIMA, P. P. F., et al. "Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização". *Textos para a Discussão*, nº 1951, Ipea, abr. 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, nº 70, p. 139-170, 2007.

_____. "Associações, participação e representação. Combinações e tensões". *Lua Nova*, nº 84, p. 141-174, 2011.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: University Press, 2010.

MAYKA, L. *Building participatory institutions in Latin America*. Cambridge: University Press, 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Metas e estratégias: Plano Decenal Suas 10: Metas e estratégias deliberadas nas Conferências Nacionais e Metas Governo Federal*. Brasília: Disponível em: <file:///D:/Documentos/Downloads/Metas%20e%20Estrat%C3%A9gias%20Plano%20Decenal_2009%20(1).pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

PIRES, R. R. C., et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, p. 347-364. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, P. "A construção da arquitetura da participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais". In: *Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco, California, May 23 to 26th, 2012.

VELLO, B. G. "Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Anexo 1 **Variáveis IEP original**

Dimensão Institucionalização:

1. Qual o instrumento legal que criou o conselho?
2. Ano de publicação do instrumento que criou o conselho
3. Esse conselho possui regimento interno?
4. O regimento interno especifica e detalha quantos itens?
5. O conselho faz uso dos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada para custear suas despesas?
6. O conselho possui um local/sede específico para o seu funcionamento?
7. Quais equipamentos e materiais estão disponíveis para o conselho?
8. O conselho possui secretaria executiva?
9. Quantos funcionários estão lotados na secretaria executiva do conselho?
10. O secretário executivo trabalha exclusivamente no conselho?

Dimensão Deliberação:

1. Com que frequência o conselho realiza suas reuniões ordinárias?
2. O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido?

3. O conselho deliberou sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano correspondente?
4. O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas para as redes pública e/ou privada?
5. O conselho tem planejamento das fiscalizações realizadas anualmente?
6. Com que frequência o gestor apresenta ao Conselho o relatório de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social?
7. O Conselho aprecia e emite parecer sobre Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-financeiro e/ou sobre os relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social?
8. O Conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para entidades?
9. O Conselho já regulamentou por meio de resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito da Assistência Social?
10. O Conselho acompanha os processos de pactuação da Comissão Intergestora Bipartite – CIB e da Comissão Intergestora Tripartite – CIT?
11. O conselho conhece e acompanha o cumprimento do Plano Decenal da Assistência Social?
12. O Conselho regulamentou, por meio de resolução própria, a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais?
13. O Conselho já estabeleceu, por meio de resolução, o Plano de Acompanhamento e Fiscalização das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritos, com os respectivos critérios?
14. O Conselho acompanha a execução dos Planos de Ação apresentados pelas entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritas no conselho?
15. O Conselho acompanha o cumprimento das deliberações da Conferência?
16. O Conselho tem comissões permanentes?

Dimensão Representação:

1. As atas do Conselho são publicizadas para a sociedade e entidades?
2. As deliberações/resoluções do conselho são publicadas em Diário Oficial?
3. No município existe algum "Fórum" de discussão do Suas?
4. O Conselho tem canal de recebimento de denúncias?
5. Com que frequência esse conselho realiza reuniões ampliadas (com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros)
6. Com que frequência esse conselho realiza reuniões descentralizadas (realizadas em bairros/distritos/municípios, fora da sede do Conselho)
7. Com que frequência esse conselho realiza ações de mobilização social
8. Como são eleitos os representantes da sociedade civil no Conselho?
9. O presidente e vice-presidente do conselho são eleitos em reunião plenária do conselho?

10. Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os da sociedade civil?

Fonte: Censo Suas, 2012; Almeida, Carlos e Silva, 2016; Carlos, Silva e Almeida, 2018.

Anexo 2

Variáveis IEP constantes nas edições 2012-2018:

Dimensão Institucionalização:

1. Esse conselho possui regimento interno?
2. O conselho faz uso dos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada para custear suas despesas?
3. O conselho possui um local/sede específico para o seu funcionamento?
4. Quais equipamentos e materiais estão disponíveis para o conselho?
5. O conselho possui secretaria executiva?

Dimensão Deliberação:

1. O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido?
2. O conselho deliberou sobre a proposta anual de orçamento do executivo para o ano correspondente?
3. O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas para as redes pública e/ou privada?
4. O conselho tem planejamento das fiscalizações realizadas anualmente?
5. O Conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para entidades?
6. O Conselho já regulamentou por meio de resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito da Assistência Social?
7. O Conselho acompanha os processos de pactuação da Comissão Intergestora Bipartite – CIB e da Comissão Intergestora Tripartite – CIT?
8. O Conselho regulamentou, por meio de resolução própria, a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais?
9. O Conselho acompanha a execução dos Planos de Ação apresentados pelas entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritas no conselho?
10. O Conselho acompanha o cumprimento das deliberações da Conferência Municipal?
11. O Conselho tem comissões permanentes?

Dimensão Representação:

1. As atas do Conselho são publicizadas para a sociedade e entidades?
2. As deliberações/resoluções do conselho são publicadas em Diário Oficial?
3. Com que frequência esse conselho realiza reuniões ampliadas (com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros

4. Com que frequência esse conselho realiza ações de mobilização social
5. Como são eleitos os representantes da sociedade civil no Conselho?
6. Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os da sociedade civil?
7. Considerando todas as reuniões regulares e irregulares, quantas reuniões do conselho ocorreram no ano anterior?

Abstract

Effectiveness and institutionalization of social welfare councils: patterns and variations in participation in Brazilian municipalities (2012-2018)

In this article, we identified patterns and variations that occurred over time in decision-making routines and in the operational conditions of the municipal councils of social welfare in Brazil through experiences with different contextual cuts, considering the period of institutional consolidation of the policy in the 2000s and the change of orientation that it suffered after 2016. Accordingly, we identified groups of councils with similar profiles in their characteristics and based on that we present an index to measure the effectiveness of these instances in the social welfare policy. The data is from the SUAS Census (2012-2018) and allows us to offer a diagnosis of the institutionalization of the set of municipal councils throughout a historical series, a challenge rarely faced by the studies on participatory institutions.

Keywords: participatory institutions; effectiveness; institutionalization; decision standards

Resumen

Efectividad y institucionalización de los consejos de asistencia social: patrones y variaciones en la participación en los municipios brasileños (2012-2018)

En este artículo identificamos patrones y variaciones que ocurrieron a lo largo del tiempo en las rutinas de toma de decisiones y en las condiciones operativas de los consejos municipales de asistencia social en Brasil a través de la experiencia con diferentes cortes contextuales, considerando el período de consolidación institucional de la política en los años 2000 y el cambio de orientación que sufrió en el pos-2016. Como resultado, hemos identificado empíricamente grupos de ayuntamientos con perfiles similares en sus características y presentamos un índice para medir la

efectividad de estas instancias en la política asistencial. Los datos tratados cuantitativamente provienen del Censo SUAS (2012-2018) y permiten ofrecer un diagnóstico de la institucionalización del conjunto de concejos municipales a lo largo de una serie histórica, desafío que pocas veces enfrentan los estudios sobre instituciones participativas.

Palabras clave: instituciones participativas; efectividad; institucionalización; estándares de decisión

Résumé

L'effectivité et l'institutionnalisation des conseils de sécurité sociale: normes et variations de la participation dans les municipalités brésiliennes (2012-2018)

Dans cet article, nous avons identifié des caractéristiques permanentes et des variations qui se sont produites au fil du temps dans les routines de prises de décisions et dans les conditions de fonctionnement des conseils municipaux de la sécurité sociale au Brésil. Cela a été possible grâce aux expériences avec différentes coupes contextuelles, entre la période de consolidation institutionnelle de la politique dans les années 2000 et le changement d'orientation qu'elle a subi après 2016. À cet égard, nous avons identifié des groupes de conseils avec des profils similaires dans leurs caractéristiques et, en plus, nous présentons un indice qui mesure l'effectivité de ces instances dans la politique de sécurité sociale. Les données proviennent du recensement Censo Suas (2012-2018) et permettent de proposer un diagnostic de l'institutionnalisation de l'ensemble des conseils municipaux à travers une série historique, un défi rarement relevé par les études des institutions participatives.

Mots-clés: institutions participatives; l'effectivité; institutionnalisation; normes de prise de décisions

Artigo submetido à publicação em 16 de março de 2021.

Versão final aprovada em 24 de janeiro de 2021.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados brasileira, 1997-2020

Daniela Leandro Rezende¹ 

Paulo Fraga² 

Aruna Sol³ 

O objetivo deste artigo é analisar as audiências públicas sobre maconha/cannabis realizadas na Câmara dos Deputados no período entre 1997 e 2020, a partir de um censo das audiências públicas sobre o tema e uma análise de conteúdo automatizada dos discursos proferidos nas mesmas. O debate legislativo sobre regulação da maconha/cannabis no Brasil, via audiências públicas, se ampliou nos últimos anos, enfocando os usos medicinal e industrial da planta. Como principais resultados, observamos que houve uma mudança no perfil do público convidado ao longo do tempo, ganhando destaque as pessoas pesquisadoras, representantes de pessoas pacientes/usuárias e de agências reguladoras. Verificamos ainda que há uma polarização do debate em torno do par uso medicinal vs. abuso/dependência. Outros temas também se destacaram nas falas analisadas, ainda que menos centralmente, relativos ao cultivo, produtos derivados da cannabis, cadeia produtiva e sua regulação.

Palavras-chave: cannabis; política de drogas; Brasil; audiência pública; Câmara dos Deputados

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar as audiências públicas sobre maconha/cannabis realizadas na Câmara dos Deputados no período entre 1997 e 2020. Espera-se que tal iniciativa permita explicitar os rumos do debate legislativo sobre a regulação dessa droga, as mudanças ou continuidades desse debate ao longo do tempo e os principais atores e argumentos mobilizados. O foco em audiências públicas se justifica pelo papel cumprido por tais dispositivos, no sentido de ampliar a participação popular na produção de leis e ampliar as informações disponíveis para a tomada de decisão no legislativo, a partir da consulta a especialistas (Geddes, 2018).

¹ Universidade Federal de Ouro Preto, Departamento de Ciências Administrativas. Ouro Preto (MG), Brasil. E-mail: <daniela.rezende@ufop.edu.br>.

² Universidade Federal de Juiz de Fora, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Juiz de Fora (MG), Brasil. E-mail: <pcp_fraga@yahoo.com.br>.

³ Universidade Federal de Viçosa, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCH). Viçosa (MG), Brasil. E-mail: <xjulianasimoesx@gmail.com>.

Como estratégias metodológicas, realizamos: 1) um censo das audiências públicas sobre o tema e 2) uma análise do conteúdo dos discursos proferidos nas mesmas. O banco de dados, construído com esse censo, subsidiou a análise a partir de estatísticas descritivas, que proporcionaram um panorama sobre as audiências e atores envolvidos. Já a análise de conteúdo “é uma técnica híbrida que pode mediar essa improdutiva discussão sobre virtudes e métodos” (Bauer, 2002, p. 190), permitindo uma aproximação ao conteúdo dos discursos, ou seja, os valores, as opiniões, os sentimentos e as representações de atores sociais acerca de um tema ou situação.

Destaca-se que o debate legislativo sobre regulação da maconha/cannabis no Brasil, via audiências públicas, vem se ampliando nos últimos anos, enfocando o uso medicinal da planta, em virtude da tramitação do PL 399/2015 que “dispõe sobre o marco regulatório da *Cannabis spp.* no Brasil”. A análise longitudinal de tais eventos indica que há uma mudança no perfil do público convidado ao longo do tempo, ganhando destaque pessoas pesquisadoras, representantes de pessoas pacientes/usuárias e de agências reguladoras, o que pode apontar para uma mudança nos debates realizados, ganhando um viés mais científico no presente.

Além disso, verificamos haver uma polarização do debate em torno do par uso medicinal vs. abuso/dependência, também há, entretanto, a emergência de outros temas nas falas analisadas, relativos ao cultivo, produtos derivados da cannabis, cadeia produtiva e sua regulação, dimensões relacionadas à demanda por regulamentação legislativa dos usos medicinal e industrial, atualmente capitaneada pelos poderes Executivo, via atuação da Anvisa (Silva, Mourão e Lopes, 2020), e do Judiciário, via concessão de *habeas corpus* preventivo a cultivadores domésticos (Policarpo e Martins, 2019).

Política de drogas na Câmara dos Deputados: tendências legislativas na regulação da maconha/cannabis

O foco do artigo é a regulação da maconha/cannabis, que se insere em um debate mais amplo sobre política de drogas. Nesse sentido, cumpre observar que as políticas de drogas brasileiras são orientadas pelo legado do que se convencionou nomear de proibicionismo (MacRae, 2006; Fiore, 2012; Fraga, 2012). Antes mesmo da implementação de legislações, programas e ações, segundo prerrogativas de agências multilaterais, na primeira metade do século XX, o país já dirigia aparato repressivo contra a venda e o uso de maconha/cannabis e desenvolvia programas de combate ao seu plantio (Rosa, 2019; Fraga, Martins e Rodrigues, 2020). Nas últimas décadas, mesmo com mudanças no cenário internacional, com a distensão das orientações da ONU e as novas legislações nacionais em países como Uruguai, Portugal, México, Canadá e em diversos estados dos Estados Unidos, o Brasil manteve, com poucas alterações, as diretrizes que orientam as políticas de saúde e de repressão às substâncias psicoativas ilegais.

O atual marco regulatório da política de drogas no Brasil é a Lei 11.343/2006. Campos (2015; 2019) analisou a sua tramitação e concluiu que, apesar do objetivo central de uma nova lei de drogas ter sido o estabelecimento de uma regulação mais preventiva, com ênfase na dimensão de saúde pública, a aprovação da referida legislação se ancorou na “coexistência entre a diminuição das penas para os usuários (agora objeto das instituições de saúde pública) e o recrudescimento penal para os traficantes” (Campos, 2019, p. 174-175). Segundo o autor, tal resultado é fruto de “interseções entre os discursos médico, político e jurídico-criminal” (Campos, 2019, p. 175), que organizam percepções binárias presentes nos discursos parlamentares sobre o tema, tal como evidenciam os pares usuários/traficantes, repressão/redução de danos, despenalização/criminalização, saúde/assistência social, prisão/clínica, doença/crime (Campos, 2015, p. 55).

Analisando as proposições legislativas relacionadas à política de drogas no Brasil, De Bem, Delduque e Silva (2016) verificaram que, durante os anos de 2011 a 2014, o foco de atuação do poder legislativo foram as drogas lícitas, enquanto proposições relacionadas à “maconha” representaram apenas 1,1% das iniciativas legislativas. Entretanto, segundo Kiepper e Esher (2014), o legislativo brasileiro tem se mostrado atento às mudanças nas percepções da população com relação à regulação da *cannabis*, como indicam a Sugestão Legislativa 8/2014 e o Projeto de Lei Complementar 37/2013. Ainda segundo De Bem, Delduque e Silva (2016), citando Room (2013), tais debates explicitam a necessidade de revisar tratados internacionais sobre drogas e especialmente a legislação proibicionista. Experiências como a do Uruguai e de alguns estados norte-americanos, de acordo com Kiepper e Esher (2014), também indicam que a polarização entre os argumentos de saúde (aspectos medicinais e impactos na saúde pública) e os de segurança pública (proibição e repressão) cederam lugar para soluções mais diversificadas.

Pinto e Oberling (2016) analisaram três projetos de lei (PLC 37/2013, PL7187/2014 e PL7220/2014) e uma Sugestão Legislativa apresentada ao Senado (SUG 08/2014). As autoras verificaram que os argumentos mobilizados nos documentos relacionados às proposições são de caráter médico/científico, criminal/penal e moral/religioso. Entretanto, considerando as análises de Campos (2015), pode-se afirmar que as propostas de alteração na política de drogas no país operam dentro das margens do paradigma proibicionista. Fiore (2012) aponta que, ainda que a legislação brasileira tenha previsto a despenalização do uso de drogas⁴, essa mudança se deu sem que o proibicionismo⁵ tenha

⁴ Atualmente encontra-se em tramitação no STF o Recurso Extraordinário 635659, “Recurso extraordinário, em que se discute, à luz do art. 5º, X, da Constituição Federal, a compatibilidade, ou não, do art. 28 da Lei 11.343/2006, que tipifica o porte de drogas para consumo pessoal, com os princípios constitucionais da intimidade e da vida privada”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

⁵ Fiore (2012, p. 10) argumenta que o proibicionismo, paradigma que orienta políticas de drogas internacionalmente, fundado na Convenção Única sobre Entorpecentes da ONU, promulgada em 1961, “é composto de duas premissas fundamentais: 1) o uso dessas drogas é prescindível e intrinsecamente danoso,

sido posto em xeque, havendo antes uma “modernização de suas premissas” (Fiore, 2012, p. 16). Com relação à atuação legislativa sobre o tema, o autor afirma que

É improvável que alguma mudança além do aprofundamento do modelo atual possa ocorrer. Desde a promulgação da Lei de Drogas, em 2006, os projetos que ganharam algum destaque e maior apoio no Congresso previam, por exemplo, o retorno da pena restritiva de liberdade para consumidores, dessa vez sob a forma de tratamento compulsório e com a justificativa de que a lei atual havia eliminado as ferramentas da dissuasão do Estado. Outra iniciativa, dada a grande repercussão do aumento do consumo de crack pelo país, tentou endurecer ainda mais as penas para os traficantes dessa forma específica de cocaína (Fiore, 2012, p. 21).

Brum (2018) reforça essa análise, a partir da investigação de 110 proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional nos anos de 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015. A autora verificou que, apesar da tentativa de liberalizar alguns elementos da regulação de drogas com a aprovação da Lei 11.343/2006, especialmente a despenalização de pessoas usuárias, “as proposições legislativas, em sua vasta maioria, reforçam o modelo proibicionista e buscam reforçar a orientação estatal quanto ao modo de vida considerado adequado pelo poder público” (Brum, 2018, p. 61). Tais resultados corroboram o argumento de Fiore (2012; 2016) e indicam que o debate sobre drogas no legislativo nacional tem se concentrado em iniciativas voltadas à repressão e segurança pública e que a discussão é limitada devido aos potenciais constrangimentos eleitorais associados ao tema.

No entanto, esses achados parecem contrastar com a percepção das pessoas que legislam sobre a política de drogas no país. Pesquisa da Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD) publicada em 2016 mostra que a maioria da Câmara dos Deputados daquela legislatura avaliava negativamente a política de drogas vigente (55% a consideravam ruim ou péssima), e perceberam também que essa havia piorado ao longo do tempo (48%). Nesse sentido, 68% se posicionaram contrariamente à criminalização de pessoas usuárias. Entre aqueles que se apresentaram favoráveis à criminalização (13%), a maioria a defendeu em relação aos usuários de crack e cocaína.

Considerando a maconha/cannabis, especificamente, 54% apoiavam a criminalização do comércio e posse, ainda que cerca de um quarto da Câmara dos Deputados tenha se mostrado favorável a alguma forma de regulação da substância. No entanto, a posição favorável à regulação do uso médico da maconha/cannabis se mostrou mais disseminada do que a regulação em geral:

portanto, não pode ser permitido; 2) a melhor forma de o Estado fazer isso é perseguir e punir seus produtores, vendedores e consumidores”.

Somados aos que foram receptivos ao uso do CBD (canabidiol, um dos princípios ativos da maconha com aplicação terapêutica mais consolidada na literatura médica), os deputados simpáticos ao uso terapêutico da maconha atingiram uma folgada maioria de mais de 80% da Câmara (Fiore, 2016, p. 11).

Apesar da postura conservadora com relação a mudanças na política de drogas, o relatório conclui que

Existe um apoio entre os congressistas para alterar pontos equivocados do atual modelo, como a criminalização dos usuários, por exemplo. Há também uma disposição para mudar pontos específicos da política de drogas, como a permissão do uso de maconha para fins terapêuticos, que teve apoio expressivo da maioria das duas casas legislativas (Fiore, 2016, p. 22).

Tais dados apontam para alguma permeabilidade a mudanças na regulação das drogas, especialmente com relação à maconha/cannabis. Como afirma Lima (2010), a revisão da legislação de drogas no Brasil aponta para a existência de uma disputa por distintos projetos, havendo “a possibilidade de aprofundar a opção (...) por uma legislação mais aproximada com o compromisso de coibir o próprio poder punitivo do Estado (...) e abrir uma agenda pública democrática e responsável no tema” (p. 119), ainda que haja riscos de que tais mudanças aconteçam sem que o paradigma proibicionista seja questionado, como alerta Fiore (2012). É nesse bojo que emergem novas discussões sobre o uso terapêutico da maconha/cannabis, que ganharam fôlego renovado com a apresentação do projeto de Lei 399/2015, pelo deputado Fábio Mitidieri (PSD/SE). O projeto original altera a Lei 11.343/2006 “para viabilizar a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta Cannabis sativa em sua formulação” (Brasil, 2015).

Pode-se considerar que o referido projeto é uma reação às ações promovidas pelo poder Executivo, por meio da Anvisa, no sentido de regulamentar o acesso da população a medicamentos à base de derivados da maconha/cannabis, e do Judiciário, que tem regulado o cultivo doméstico através da concessão de *habeas corpus* a associações de pacientes que fazem uso de medicamentos derivados da planta. Tais iniciativas emergem a partir de mobilização social, especialmente de famílias e associações de familiares de pacientes que fazem uso de remédios à base de derivados da maconha/cannabis, que pressionou a agência a reclassificar o canabidiol e permitir seu uso terapêutico (Oliveira, 2017; Rodrigues, Lopes e Mourão, 2020). Essa mudança tem impulsionado outras demandas, como aquelas relacionadas à regulamentação do plantio em território nacional para fins medicinais, científicos e industriais (Oliveira, 2017; Rodrigues, Lopes e Mourão, 2020).

Vê-se, pois, a emergência de um novo “ciclo de atenção” (Brandão, 2014a; 2014b), agora voltado à dimensão medicinal/terapêutica da maconha/cannabis. O projeto de Lei

399/2015, que “inaugurou” esse novo ciclo de atenção sobre a regulação da maconha/cannabis e seus derivados para fins terapêuticos e comerciais, teve seu substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou o tema no dia 8 de junho de 2021. A votação foi equilibrada, com 17 votos favoráveis e 17 contrários. A proposta saiu vitoriosa devido ao voto do relator, deputado Luciano Ducci (PSB/PR)⁶. A elaboração do parecer ao projeto de lei ensejou a realização de onze audiências públicas para informar parlamentares sobre o tema e permitir a participação da população na elaboração do documento.

As audiências públicas podem ser realizadas com participação de entidades da sociedade civil, com o objetivo de incrementar as informações disponíveis para que parlamentares possam deliberar sobre o tema discutido ou tomar devidas providências, ou podem ser utilizadas para interpelação de Ministros de Estado, para prestar informações sobre o tema previamente determinado ou para expor o assunto de relevância de seu Ministério (Art. 24). Elas podem ser convocadas por comissões permanentes (ou pela ouvidoria parlamentar) e têm como objetivo “instruir matéria legislativa em trâmite, bem como (...) tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada” (Art. 255 do RICD, Brasil, 1989). Podem ser convidadas para essas atividades “autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes” (Art. 256) e, no caso de haver defensores e opositores da matéria discutida, deve-se possibilitar a expressão das “diversas correntes de opinião” (Art. 256, parágrafo 2º). Após as apresentações das pessoas convidadas e parlamentares presentes podem interpelá-las pelo tempo de três minutos, havendo ainda direito à réplica e à tréplica.

Ainda são escassos os trabalhos na ciência política brasileira que analisam audiências públicas no âmbito do poder Legislativo nacional (Troiano, 2016). Muitos trabalhos se concentram nas audiências realizadas no Judiciário, em agências do Executivo e em contextos municipais⁷. Em trabalho que analisa as relações entre empresários e parlamentares e os processos de intermediação de interesses via audiências públicas na Câmara dos Deputados, Troiano (2016) argumenta que

As audiências públicas são interpretadas como decisivos espaços de embates políticos e negociações constantes, bem como ambiente institucional de disputa de recursos escassos entre grupos organizados. Os resultados desses embates dependem das propriedades das naturezas institucionais as quais estão expostos (Troiano, 2016, p. 27).

⁶ Atualmente a tramitação do PL 399/2015 encontra-se suspensa, em virtude de recurso apresentado pelo deputado Pastor Eurico (PHS/PE) contra a decisão do presidente da Comissão Especial, deputado Paulo Teixeira (PT/SP), pelo não cumprimento, por parte da Comissão Especial, do prazo regimental máximo de 40 sessões para deliberar sobre a matéria.

⁷ Uma exceção importante é o trabalho de Troiano (2016). Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/8599/TeseMT.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

Nesse sentido, as audiências públicas podem ser consideradas “ambientes institucionais” de negociação, de formação de consensos, de construção de expertise sobre determinado assunto e de fomento à participação popular. Geddes (2018), ao analisar as audiências públicas realizadas no escopo de *select committees*⁸ no Reino Unido, argumenta que as audiências públicas convocadas por comissões legislativas são importantes porque

Dão sustentação a processos de escrutínio [de ações governamentais] e asseguram que recomendações e conclusões estejam baseadas em evidências apresentadas à comissão; em nível individual, permite que membros do parlamento construam expertise relativas a políticas específicas e pratiquem papéis de investigação/escrutínio e, em nível institucional, permite o acúmulo de informações para subsidiar os processos de formulação de políticas; são importantes para garantir maior engajamento público (Geddes, 2018, p. 285. Tradução livre).

O autor afirma que se torna relevante investigar quem são as pessoas convidadas a participar das audiências públicas, o que permitiria avaliar a qualidade das evidências/informações apresentadas. Isso quer dizer que, segundo Geddes (2018), há uma relação entre quem fala (sexo, região/localidade, instituição a que se vincula) e o que se fala, especialmente no que se refere à pluralidade e à representatividade das informações compartilhadas. Ampliando o argumento do autor, que enfatiza apenas o perfil de especialistas que participam das audiências públicas, consideramos que é importante saber também o que pessoas convidadas a participar das audiências públicas falam e que tipos de argumentos apresentam. No caso em questão, essas informações permitiriam avaliar os rumos da política de drogas no país, mais especificamente no que diz respeito à regulação do uso da maconha/cannabis.

Metodologia

Com o fim de analisar as audiências públicas sobre maconha/cannabis realizadas na Câmara dos Deputados no período entre 1997 e 2020, a pesquisa empregou metodologias qualitativas e quantitativas. Foi elaborado um censo com todas as audiências públicas sobre maconha/cannabis realizadas na Câmara dos Deputados no período pós-1988. A fonte de dados foi o sítio eletrônico oficial da instituição. As audiências foram buscadas a partir das palavras-chave “maconha” e “cannabis”⁹, considerando os registros

⁸ *Select committees* da Câmara Baixa do Reino Unido são comissões temáticas de fiscalização das ações do Executivo. No Brasil, pode-se considerar que as comissões permanentes da Câmara dos Deputados concentram as funções das *select committees* e das *general* (anteriormente *standing*) *committees*. Mais informações sobre comissões legislativas no Reino Unido disponível em: <<https://www.parliament.uk/about/how/committees/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

⁹ A opção pelo uso das duas palavras-chave se justifica por uma aparente polarização do debate a partir do emprego de um dos termos, em que a palavra “maconha” remeteria ao uso adulto e à repressão e segurança pública, enquanto o termo “cannabis” poderia remeter a uma posição mais “científica”, mas também mais

das reuniões ocorridas no âmbito das comissões legislativas, instâncias que possuem a prerrogativa de realizar audiências públicas. A busca se deu no Assunto¹⁰ e no Texto integral¹¹ das notas taquigráficas das audiências públicas. No caso das audiências públicas sobre maconha e/ou cannabis, temos 17 atividades realizadas entre 1997 e 2020. A análise teve como objeto as notas taquigráficas das audiências públicas, também disponíveis no sítio da Câmara. Identificamos 16 transcrições completas e uma incompleta, relativa à audiência realizada em 1997 pela CDH, que compuseram o corpus analisado.

A base de dados¹², construída com esse censo, subsidiou a análise a partir de estatísticas descritivas que, além de proporcionarem um panorama sobre esses eventos, permitiram contextualizar os resultados da análise de conteúdo. Essa, por sua vez, permitiu descrever, analisar e interpretar as falas, na medida em que a técnica é voltada: ao tipo de texto analisado e ao seu conteúdo (mensagem); às condições de produção (contexto); à caracterização de quem fala, às variáveis sociodemográficas e aos fundamentos e efeitos das mensagens emitidas através dos discursos.

Devido ao volume de textos incluído no corpus da pesquisa, o processo de categorização, “ponto crucial da análise de conteúdo” (Franco, 2005, p. 57) foi desenvolvido a posteriori, ou seja, as classes temáticas foram construídas a partir dos discursos analisados, com o auxílio do Iramuteq, um *software* gratuito que foi desenvolvido na lógica da fonte aberta. Ele tem interface com o ambiente estatístico do software R, usa a linguagem *python* e permite diferentes tipos de análise de informações textuais, desde o cálculo de frequências até análises multivariadas, como a classificação hierárquica descendente, que permite a construção de categorias temáticas a partir do teste de associação do qui-quadrado (Camargo e Justo, 2013). Apresenta também a distribuição do vocabulário que permite uma clara visualização e uma compreensão fácil da análise de similitude a nuvens de palavras. A unidade de análise considerada na pesquisa é a palavra, dado que o Iramuteq é um *software* de análise lexical, e as unidades de contexto são as frases em que as palavras são mobilizadas.

despolitizada, em uma tentativa de desassociar o debate sobre o uso terapêutico ou industrial da planta do questionamento do paradigma proibicionista. Essa posição remete aos achados de Fiore (2016), que apontam para maior permeabilidade da discussão sobre regulação do uso terapêutico da maconha/cannabis entre parlamentares brasileiros. O uso dos dois termos remete ainda ao par droga/remédio, identificado por Policarpo e Martins (2019) nos discursos de operadores do direito que lidam com pedidos de *habeas corpus* para cultivo doméstico com fins medicinais. Ademais, onze das audiências públicas identificadas foram encontradas a partir das duas palavras-chave, o que parece apontar para o fato de que as palavras têm sido usadas como sinônimos na indexação realizada na Câmara dos Deputados, pelo menos em contexto mais recente.

¹⁰ “Resumo do discurso ou da reunião de comissão, com os principais assuntos tratados”. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/pesquisa/como-pesquisar>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹¹ “Íntegra do discurso de plenário ou da reunião de comissão disponível a partir de 10 de outubro de 2000”. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/pesquisa/como-pesquisar>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹² A base de dados está disponível no site do Cesop na página deste artigo, na seção Revista Opinião Pública: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

A utilização de *softwares* em pesquisas qualitativas é atualmente um dos modos de aproximação entre as metodologias quantitativas e qualitativas, por ser possível a geração de estatísticas e análise de grandes volumes de dados em curtos espaços de tempo. Além disso, como aponta Cervi (2018), o recurso ao Iramuteq permite aproximar as categorias analíticas ao conteúdo do texto, “reduzindo a subjetividade na definição do corpus empírico e aumenta a possibilidade de replicar a técnica” (p. 1).

Resultados e discussão

O maior volume de audiências (onze) ocorreu em comissão especial voltada à discussão para elaboração de parecer sobre o PL 399/2015, do deputado federal Fábio Mitidieri (PSD/SE). As demais audiências foram realizadas nas comissões de Seguridade Social e Família (três), Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (uma), Direitos Humanos (uma) e Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (uma). Quanto aos temas, esses foram classificados em impactos na saúde e uso medicinal (CSSF, 2012 e 2019; CAPADR, 2019); descriminalização para consumo próprio (CSSF, 2015); convocação de Ministro para prestar contas sobre participação na Marcha da Maconha (CSPCCO, 2009) e debate sobre violência na região do “Polígono da Maconha” (CDH, 1997).

Considerando a distribuição das audiências públicas sobre maconha/cannabis ao longo do período analisado, temos uma concentração das atividades no ano de 2019 (nove). O *timing* das audiências é importante, porque pode indicar os ciclos de atenção ao tema (Brandão, 2014a; 2014b). Em 1997, a atividade foi realizada em razão do homicídio de um agricultor em Pernambuco, em conflito com o tráfico de drogas na região. Apesar de o foco da audiência ter sido a segurança pública/violência, já apareceram argumentos relacionados ao plantio e às condições de vida de pequenos agricultores da região conhecida como Polígono da Maconha, trazidos por representante do sindicato de trabalhadores rurais da região.

Considerando esses temas gerais, pode-se observar uma mudança no foco das audiências, passando de um foco repressivo e punitivista – vide audiência pública realizada em 2009, distinta das demais por se referir não à deliberação de proposição legislativa, mas à convocação de autoridade (no caso, o Ministro Carlos Minc) para prestar esclarecimentos sobre sua presença na Marcha da Maconha realizada no Rio de Janeiro naquele ano, quando o STF ainda não havia decidido favoravelmente à realização de tais eventos, com base nas liberdades de expressão e manifestação – a um foco nos debates mais voltados a possibilidades de regulação alternativas, relativas ao consumo próprio (2015) ou ao uso medicinal (2012, 2019). Importante observar, ainda, que na audiência realizada em 2012, com o tema do uso medicinal da maconha/cannabis, apenas um especialista vinculado à universidade, pesquisador da área de

fisiologia/neurologia, participou. Dentre os demais convidados, dois possuíam vínculo com comunidades terapêuticas e outro era delegado.

Já em 2015, a audiência ocorreu em resposta à atuação do STF a respeito do Art. 28 da nova lei de drogas (Lei 11.343/2006), que gerou controvérsia sobre a criminalização/descriminalização da posse de drogas para consumo pessoal¹³. Segundo parlamentares presentes, a matéria seria de competência do Legislativo e não do Judiciário, o que aponta para a centralidade e, ao mesmo tempo, omissão daquele poder com relação à regulação da maconha/cannabis. Além disso, a Lei 11.343/2006 prevê, em seu artigo 2º, a possibilidade de cultivo de plantas proscritas para fins medicinais ou científicos, mas a atividade carece de regulamentação. Destaca-se também a publicação da RDC 17/2015 pela Anvisa em maio de 2015, que definiu critérios para a importação de medicamento, à base de canabinoides, e a aprovação do registro do Mevatyl em 2018. Diante desses fatos, verifica-se que o uso medicinal da cannabis se tornou realidade no Brasil, o que impulsionou os debates sobre o tema, especialmente sobre a regulamentação do plantio e processamento da cannabis para fins medicinais e comerciais.

Assim, em 2019, começam de forma mais intensiva as audiências sobre o uso medicinal da cannabis. A primeira delas, convocada pela CSSF, pautou o tema da regulamentação da cannabis medicinal. A questão da judicialização esteve presente novamente, reforçando a necessidade de atuação do Legislativo frente aos processos judiciais que demandam do Estado a possibilidade de plantio e consumo com fins medicinais, além do acesso ao medicamento Mevatyl pelo SUS, dado seu alto custo. As demais audiências públicas realizadas em 2019 e 2020 foram convocadas pela comissão especial criada para debater e emitir parecer sobre o projeto de Lei 399/2015.

Com relação ao perfil de participantes (público convidado e parlamentares), há uma predominância de homens (80%) que se mantém ao longo do tempo. Considerando apenas o público convidado, esse percentual cai para 73% de homens, mas ainda se mantém bastante elevado. A Tabela 1 apresenta informações sobre participantes, desagregadas por sexo e comissão:

Tabela 1
Participantes das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados segundo sexo e comissão (1997-2020)

Comissão	F		M		Total
	N	%	N	%	
CAPADR	3	21,43	11	78,57	14
CDH	2	16,67	10	83,33	12
Comissão Especial	26	21,31	96	78,69	122
CSSF	7	16,67	35	83,33	42
CSPCCO	2	20,00	8	80,00	10
Total	40	20,00	160	80,00	200

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

¹³ Recurso Extraordinário 635.659. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4034145>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

Os dados indicam que há uma desigualdade de gêneros, em termos da presença nas audiências públicas analisadas, relativamente estável, considerando a distribuição nas comissões. Homens representam em média 80% do total de participantes, havendo maior presença feminina (21,43%) na audiência pública realizada na CAPADR e maior presença masculina naquelas realizadas pelas CDH e CSSF, comissões permanentes que historicamente contam com maior presença feminina entre seus membros (Rezende, 2020). Dentre o total de audiências analisadas, em três delas, apenas homens foram convidados para o debate: a de 2009, em que o Ministro Carlos Minc foi convocado para prestar esclarecimentos sobre sua participação na Marcha da Maconha do RJ, e duas realizadas em 2020 para debater a comercialização de medicamentos elaborados a partir de substratos da *cannabis sativa*. Esses resultados corroboram os achados de pesquisas anteriores (Geddes, 2018) e podem apontar para a reprodução de desigualdades existentes em outras esferas (universidades, empresas, órgãos públicos)¹⁴.

Tabela 2
Participantes das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados segundo tipo de instituição à qual se vincula e sexo (1997-2020)

Tipo de instituição	F		M		Total
	N	%	N	%	
Agência reguladora	2	33,33	4	66,67	6
Câmara dos Deputados	16	13,79	100	86,21	116
Classe	0	0,00	8	100,00	8
Empresa	4	28,57	10	71,43	14
Empresa e Ong/Associação/Redes	1	100,00	0	0,00	1
Empresa pública	0	0,00	2	100,00	2
Judiciário/MP	1	25,00	3	75,00	4
Ministério	3	42,86	4	57,14	7
Ong/Associação/Rede	3	15,79	16	84,21	19
Polícia	0	0,00	1	100,00	1
Religiosa	0	0,00	2	100,00	2
Secretaria estadual	1	100,00	0	0,00	1
Universidade	5	41,67	7	58,33	12
Outros	4	57,14	3	42,86	7
Total	40	20,00	160	80,00	200

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

¹⁴ Infelizmente não foram coletados os dados relativos à raça/cor de especialistas participantes das atividades, o que nos daria pistas sobre a pluralidade das evidências apresentadas ao debate e do grau de inclusividade de tais eventos, considerando que os efeitos da política de drogas brasileira recai de forma desigual sobre distintos grupos populacionais, se penaliza de forma desproporcional a população negra (Ferrugem, 2019).

Quanto ao vínculo institucional de participantes apresentado na Tabela 2, os dados apontam para a predominância de pessoas com vínculo com organizações da sociedade civil, como Ongs, associações e redes (21,8%), seguidos de representantes de empresas e participantes vinculados a universidades (ambos com 15,4%), representantes de entidades de classe como OAB, conselhos profissionais e sindicatos (10,2%), representantes de Ministérios (9%), de agências reguladoras (7,7%) e membros do poder Judiciário ou Ministério Público (5,12%). Os dados também indicam uma mudança de perfil dentre as pessoas convidadas. Representantes de empresas (privadas ou públicas, como a Embrapa) passam a participar das audiências em 2019, quando também não há mais a presença de participantes com vínculo explícito com entidades religiosas, como ocorreu nas audiências públicas realizadas em 2012 e 2015, por exemplo. Importante observar que a participação de membros de entidades religiosas pode se dar de forma não explícita, a exemplo da atuação do que Vaggione (2017) chama de “fiel laico”, ou seja, militantes religiosos que optam por não revelar esse pertencimento, atuando como “especialistas”, garantindo um “verniz” laico aos seus argumentos.

A presença de membros de empresas se justifica pelos temas debatidos, relacionados à produção e à comercialização de medicamentos, e pelo crescente interesse de tais organizações no mercado de cannabis medicinal e cânhamo no Brasil, enquanto a presença de membros (declarados) de entidades religiosas em geral se relaciona à sua atuação em comunidades terapêuticas ou ainda a questões morais relacionadas ao abuso de drogas (Pinto e Oberling, 2016). Parlamentares são o grupo mais frequente, mas dada a função das audiências públicas de produzir expertise e informar o processo de tomada de decisões, esse resultado já era esperado.

Considerando os dados desagregados por sexo, temos a predominância feminina apenas na categoria Outros, que inclui pessoas sem vínculo ou vinculadas a instituições internacionais, como a OMS. As participações mais desiguais estão nas associações de Classe, Empresa pública, Polícia e Organizações religiosas, instituições tradicionalmente masculinizadas. Dentre as menos desiguais, destacam-se Ministérios, Universidades e Agências reguladoras.

Apresentamos na Tabela 3 os dados de participantes desagregados por comissão, o que permite visualizar os tipos de expertise mobilizados por cada uma delas, associados à sua atuação profissional, informação disponível nas notas taquigráficas analisadas:

Tabela 3
Participantes das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados segundo tipo de instituição à qual se vincula e comissão (1997-2020)

Tipo de instituição	CAPADR	CDH	Com. Especial	CSSF	CSSPCCO	Total
Agência reguladora	-	-	5	1	-	6
Câmara dos Deputados	6	3	74	23	9	116
Classe	2	2	2	2	-	8
Empresa	2	-	9	3	-	14
Empresa e Ong/Associação/Redes	-	-	1	-	-	1
Empresa pública	1	-	1	-	-	2
Judiciário/MP	-	2	2	-	-	4
Ministério	1	1	3	1	1	7
Ong/Associação/Rede	-	4	11	4	-	19
Polícia	1	-	-	-	-	1
Religiosa	-	-	-	2	-	2
Secretaria estadual	-	-	1	-	-	1
Universidade	1	-	8	3	-	12
Outros	-	-	5	2	-	7
Total	14	12	122	42	10	200

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A Tabela 3 indica que há maior pluralidade entre participantes das audiências públicas realizadas pela comissão especial, o que pode se relacionar com o maior volume de atividades realizadas por esse órgão. A menor diversidade está na audiência pública realizada pela CSPCCO, o que se explica pela natureza do evento, voltado à interpelação de Ministro de Estado. Importante destacar que, ainda que a presença explícita de membros de organizações religiosas apareça apenas nas audiências realizadas pela CSSF, isso não significa que eles não estejam presentes nas demais atividades, visto que há parlamentares com vínculo com tais organizações, mas que participam das audiências como membros da Câmara, ou como “fiéis laicos” (Vaggione, 2017), como dito anteriormente.

Finalmente, destacamos pessoas convidadas que estiveram presentes em mais de uma audiência pública, que podem atuar como “usual suspects” (Geddes, 2018), ou seja, pessoas que frequentemente são consultadas em audiências públicas, o que pode explicitar vieses na seleção de especialistas. O participante mais frequente foi William Dib, ex-presidente da Anvisa, presente em três audiências públicas, incluindo uma em que foi o único convidado. Sua presença se justifica em virtude do papel desempenhado pela Agência na regulação do acesso e distribuição de medicamentos derivados da maconha/cannabis no Brasil. Pessoas que participaram de duas atividades: Rodrigo

Mesquita, membro da Comissão Especial de Assuntos Regulatórios da OAB Nacional; Salomão Rodrigues, representante do Conselho Federal de Medicina; Carolina Noccetti, médica vinculada à empresa de consultoria especializada em cannabis medicinal no Brasil; José Bacellar, presidente da Verdemed; Roberto Fontes Vieira, pesquisador da Embrapa; Leandro Ramires, médico e representante da Associação Brasileira de Pacientes de Cannabis Medicinal; Ricardo Ferreira, médico, consultor técnico da ABRACannabis - Cultive e Abrace Esperança e representante da Sociedade Brasileira de Estudos da Cannabis; e Sérgio Rocha, pesquisador da Universidade Federal de Viçosa, na área de Agronomia/Fitotecnia.

Essas participações se concentram nas audiências públicas realizadas em 2019 e 2020, no âmbito da comissão especial, e apontam para o tipo de debates realizados, voltados à regulação de medicamentos à base de maconha/cannabis e ao plantio em território nacional. Importante observar a predominância masculina no grupo de “*usual suspects*”, mas também a maior presença de especialistas que defendem a regulação do uso medicinal (representantes de associações de pacientes, médica especialista, presidente de empresa relacionados à maconha/cannabis) e do uso industrial (Sérgio Rocha, especialista em melhoramento genético de *Cannabis spp.*).

Considerando o argumento de Geddes (2018), pode-se verificar que há diversidade no perfil do público convidado a participar das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados sobre maconha/cannabis, ainda que essa diversidade se dê mais pelo vínculo institucional do que por características sociodemográficas. Além disso, importante observar que o maior volume de participações é de representantes de organizações da sociedade civil, o que indica uma abertura do poder legislativo para o diálogo com a população, representada por grupos que têm interesse direto (ou “preferências intensas”) sobre o tema. Resta saber se essa diversidade se manifesta também nas falas apresentadas nas audiências públicas.

Com relação a essa questão, interessante observar que as audiências realizadas entre 1997 e 2015 utilizam o termo maconha na descrição do assunto do evento, enquanto a palavra cannabis passa a ser utilizada a partir de 2019. A escolha do termo já aponta para o tipo de enquadramento a orientar as discussões, sendo a palavra maconha mais relacionada a questões de violência, criminalidade e segurança pública, enquanto o termo cannabis aparece mais ligado a questões de saúde e a uma abordagem mais “científica” do tema, conforme explicamos anteriormente.

As falas foram categorizadas de forma temática a partir da classificação hierárquica descendente (CHD) realizada pelo Iramuteq. As categorias são construídas a partir do teste qui-quadrado que mede o grau de associação entre as palavras. A classificação das palavras foi de tipo simples sobre segmentos de texto, mais indicada quando se tem textos longos, como as falas apresentadas nas audiências públicas. O corpus foi constituído por 193 textos, separados em 9660 segmentos de textos. Foram obtidas 337433 ocorrências ou palavras, sendo 18608 palavras distintas e 8309 palavras que apareceram uma única

vez (hapax)¹⁵. A análise classificou 74,80% dos segmentos de texto. O conteúdo analisado foi dividido em cinco classes ou temas, como mostra a Tabela 4:

Tabela 4
Classificação hierárquica descendente das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados (1997-2020)

Abuso/dependência				Uso medicinal				Gênero textual	
Classe 1		Classe 4		Classe 2		Classe 3		Classe 5	
0,18		0,24		0,25		0,18		0,15	
Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2
aqui	344,11	droga	905,51	produto	775,15	efeito	577,83	deputado	1812,60
senhor	277,55	maconha	797,06	medicamento	538,55	THC	535,37	palavra	1238,37
dizer	263,78	tráfico	254,86	produção	370,93	estudo	350,11	sr.	918,94
achar	193,08	álcool	251,34	Brasil	265,88	epilepsia	308,19	agradecer	891,27
não	192,90	filho	250,04	cultivo	246,18	dor	306,16	presidente	773,01
falar	158,58	usuário	250,04	cannabis	234,74	paciente	299,57	obrigar	731,16
discutir	142,26	causa	189,65	Anvisa	229,82	CBD	256,49	requerimento	627,98
coisa	116,48	pai	185,93	produzir	218,78	canabinoides	233,55	mesa	558,61
respeito	113,14	fumar	189,65	indústria	216,68	tratamento	210,15	comissão	505,24
posição	107,71	dependente	166,36	empresa	209,26	doença	209,87	Luciano Ducci	483,15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Com relação aos conteúdos das classes, temos a seguinte classificação: subcorpus *Gênero textual*, formado pela classe 5, com palavras características do tipo de texto analisado, como deputado, palavra, senhor, agradecer e presidente; subcorpus *Uso medicinal*, formado pelas classes 2 e 3; subcorpus *Abuso/dependência*, formado pelas classes 1 e 4. Ainda que as palavras da classe 1 remetam a um debate ou divergência de opiniões, o nome do subcorpus considerou a prevalência das palavras associadas à classe 4. Essa primeira análise reforça os achados de pesquisas prévias, apresentadas na revisão da literatura sobre o tema, em que o debate parece se concentrar nos pares maconha/cannabis, segurança pública/saúde, droga/medicamento, dependência/tratamento.

Para contextualizar a Tabela 4, apresentamos a seguir falas típicas das classes. Considerando os vínculos institucionais dos autores das falas apresentadas, importante

¹⁵ Para essa análise, foi utilizado o algoritmo svdR e não o irlba. Os resultados com os dois métodos foram similares. Maiores informações disponíveis em: <<https://www.rdocumentation.org/packages/irlba/versions/2.3.3/topics/svdr>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

destacar que entre aqueles que argumentam a favor da regulação do uso medicinal encontram-se o deputado Luciano Ducci (PSB/PR), relator do PL 399/2015, e representantes de associações de pacientes (Abrace e ABRAcannabis):

Inclusive com o presidente Paulo Teixeira querem que fiquemos restritos à RDC da Anvisa, que permite a produção de medicamento no Brasil, mas com o produto importado, fazendo com que não desenvolvamos o processo no nosso país e continuemos importando o produto (deputado Luciano Ducci, AP59337, Comissão especial, 2020. Classe 2).

Então, essa discussão, se a Cannabis deve ser usada ou não como medicamento no Brasil, já foi superada. Desde 2017, a Anvisa regulamentou e colocou no mercado um produto chamado aqui no Brasil de Mevatyl, que é um extrato natural da planta Cannabis sativa, composto tanto com THC quanto com CBD (Ricardo Ferreira, representante da ABRAcannabis, AP 58199, Comissão especial, 2019. Classe 2).

Por outro lado, nas falas contrárias à regulação do uso terapêutico da maconha/cannabis, destaca-se o deputado Osmar Terra (MDB/RS), conhecido defensor da manutenção do proibicionismo como forma de enfrentamento dos problemas relativos às drogas. Finalmente, a fala do deputado Tiago Mitraud (Novo/MG), ainda que remeta à questão da segurança pública, é crítica ao proibicionismo e diametralmente oposta, por exemplo, ao posicionamento do colega Osmar Terra:

Meu filho, não há problema em usar maconha porque é remédio? A cannabis causa dependência em 12% a 53% dos usuários, aumenta as chances de envolvimento com outras drogas, produz sintomas psicóticos (Ministro Osmar Terra, AP58201, Comissão especial, 2019. Classe 4).

Na fala do senhor aqui, misturamos as duas coisas. Acho que precisamos separar esses assuntos. Se houve alguma coisa que a sua exposição aqui provou foi que, a respeito da questão do uso recreativo ou das drogas ilícitas, a atual legislação e a atual guerra às drogas não funcionam (Dep. Tiago Mitraud, AP58201, 2019, Comissão especial. Classe 1).

De forma a refinar a análise, desagregamos os dados, uma vez que, como Geddes (2018) aponta, o conteúdo das falas apresentadas nas audiências públicas se relaciona com quem fala. Nesse sentido, agrupamos as categorias de tipo de instituição, para analisar separadamente o conteúdo de suas falas. As categorias construídas foram: Executivo (representantes de ministérios, agências reguladoras, polícia federal e empresas públicas); Sociedade civil (associações de classe, Ongs, redes e outras associações); Empresas; Universidades; Judiciário e Ministério Público.

Tabela 5
Classificação hierárquica descendente das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados desagregados segundo tipo de instituição: Executivo (1997-2020)

Regulação e pesquisa						Abuso/dependência			
Classe 5		Classe 4		Classe 3		Classe 1		Classe 2	
18,00%		23,90%		25,00%		18,20%		14,80%	
Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2
material	136,95	proposta	113,16	medicamento	64,90	maconha	140,93	Exa.	139,62
genético	67,91	produto	110,70	Anvisa	50,10	droga	122,98	deputado	126,77
semente	67,17	controle	85,46	população	48,39	químico	81,32	parlamento	83,64
planta	66,32	notificar	60,10	cannabis	47,13	álcool	55,14	comissão	78,64
teor	63,93	controlar	58,40	acreditar	50,10	dependência	53,50	querer	73,55
banco	53,18	farmácia	53,30	brasileiro	38,45	dependente	48,92	posição	69,25
desenvolver	51,63	indicação	52,92	risco	37,17	maconha medicinal	45,51	pergunta	54,83
THC	41,69	notificação	52,92	autorizar	37,03	cocaína	45,21	lei	53,28
Embrapa	41,28	manipulação	47,88	plantio	30,15	cigarro	45,17	defender	48,40
existir	40,90	apresentar	46,13	muito	29,59	legalizar	43,65	presidente	45,92

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A Tabela 5 informa as classes construídas a partir das falas de representantes do poder Executivo. O Iramuteq classificou 78,61% dos segmentos de texto. O corpus foi dividido em dois subcorpus (Tabela 5). O subcorpus *Regulação e pesquisa* é composto pelas classes 3 (24,4%), 4 (15,6%) e 5 (15,9%). As classes 3 e 4 formam um subgrupo e remetem à regulação de medicamentos à base de cannabis. A classe 5 é composta por palavras que remetem à pesquisa para subsidiar o cultivo da planta. O subcorpus *Abuso/dependência* é composto pelas classes 1 (22,5%) e 2 (21,6%) e traz tanto elementos que remetem ao gênero textual analisado (classe 2) quanto questões relacionadas ao abuso e dependência de drogas (classe 1). Novamente aparece o par uso medicinal x abuso/dependência nas falas analisadas, equivalente ao par remédio/droga (Policarpo, Martins, 2019).

As intervenções orais de representantes do Executivo se organizam em duas direções específicas: por um lado, discursos que rejeitam qualquer proposta de mudança nas leis atuais, inclusive em relação à cannabis medicinal, proferidos por um Ministro de Estado e um técnico do Ministério da Agricultura:

Esses dados são do auxílio-doença do INSS. Até 2006, era o álcool o principal fator. O álcool continua com o mesmo número de dependentes químicos em auxílio-doença, mas olhem como subiram os dependentes de crack, cocaína e maconha (Ministro Osmar Terra, AP58201, Comissão especial, 2019. Classe 1).

Vamos pesquisar e vamos usar, porque, se eu fumar maconha e usar óleo de maconha, virá todo o resto de substâncias que causam dependência, que destroem o cérebro, que trazem não só um pequeno problema de memória, mas problemas seríssimos (Carlos Goulart, representante do Ministério da Agricultura, CSSF, 2019. Classe 1).

Por outro, técnicos da Anvisa e da Embrapa que buscam esclarecer e informar sobre aspectos técnicos da regulação de medicamentos, no caso da primeira, e acerca da estrutura molecular e da composição química da planta:

O papel da agência, isso é extremamente importante, é o de tratar de medicamento à base de cannabis. Na discussão no Congresso Nacional, na Câmara, no Senado, sei que algumas pessoas desvirtuam o que a Anvisa está propondo (William Dib, presidente da Anvisa, AP58132, Comissão Especial, 2019. Classe 3).

Portanto, não há risco à segurança da população brasileira em permitir o registro do medicamento. Nós temos uma agência com total capacidade de dizer o que pode e o que não pode e registrar medicamentos com absoluta segurança (Ivo Bucaresky, representante da Anvisa, AP 58497, Comissão especial, 2019. Classe 3).

Alguns deles vêm avaliando uma grande gama de material genético para teores de THC, os chamados quimiotipos, o estudo da biologia floral da planta, a polinização, as questões de luminosidade. Então, nós estamos no zero (Roberto Fontes Vieira, representante da Embrapa, AP 58545, CAPADR, 2019. Classe 5).

No entanto, apesar de termos identificado posições divergentes com relação à regulação da cannabis para fins medicinais, é importante destacar que mesmo pessoas convidadas favoráveis ao tema explicitam que se trata de um debate específico, voltado apenas ao uso terapêutico da planta, como indica a fala do então presidente da Anvisa, William Dib, que trata como desvio qualquer outro tema que fuja ao uso medicinal, o que reforça o fato de que o paradigma proibicionista é o pilar fundamental da política de drogas no Brasil.

Já as falas de representantes de organizações da sociedade civil apresentam argumentos buscando desvincular o uso medicinal da cannabis do uso adulto, da relação

da planta com a dependência química ou de que a droga seria “porta de entrada” para outras substâncias psicoativas ilegais. Compreendem-se essas narrativas pela presença significativa de associações de pacientes, Ongs e associações de advogados, como a REFORMA¹⁶, que buscam garantir e melhorar o acesso de pacientes aos benefícios da cannabis medicinal. As exposições orais de representantes jurídicos destacam as estratégias dos *habeas corpus* preventivos junto a varas criminais para garantir que pessoas que necessitem do óleo de cannabis para fins terapêuticos possam produzi-lo por meio do cultivo doméstico da planta, dado o alto custo do produto importado, regulado pela Anvisa.

Tabela 6
Classificação hierárquica descendente das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados desagregados segundo tipo de instituição: Sociedade civil (1997-2020)

Dimensão econômica		Cultivo, canabinoides e divergências					
Classe 4		Classe 3		Classe 1		Classe 2	
15,80%		18,80%		50,60%		14,80%	
Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2
Econômico	128.8	THC	189.61	Não	73.43	Associação	179.9
Regulação	114.78	CBD	143.95	Achar	35.33	Cultivar	164.71
Nacional	94.96	Efeito	126.85	Falar	28.44	Abraçar	115.32
Setor	74.07	Canabinóides	83.34	Maconha	24.78	Associado	97.62
Omissão	70.06	Esclerose	74.11	Droga	24.76	Habeas corpus	73.61
Garantir	54.49	Múltiplo	69.7	Médico	23.01	Judicial	58
Internacional	55.14	Rico	66.62	Existir	22.18	Fornecer	56.41
Proposta	54.56	Melhora	62.82	Porque	21.5	São Paulo	50.95
Poder Executivo	52.47	Dor	54.9	Uso	21.01	Parceria	50.74
Agente	48.37	Crônico	53.81	Cfm	20.99	Decisão	49.04

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Passando à análise temática, foram classificados 84,94% dos segmentos de texto e o corpus se dividiu em dois subcorpus: o primeiro formado pelas classes 1 (50,6%), 2 (14,8%) e 3 (18,8%), *Cultivo, canabinoides e divergências*. As classes 1 e 2 formam um subgrupo, que remete ao cultivo da cannabis por associações e a divergências no debate sobre o tema, separado da classe 3, que traz palavras associadas aos canabinoides e seus efeitos medicinais. O segundo subcorpus foi formado pela classe 4 (15,8%) e trata da

¹⁶ Segundo o sítio eletrônico da associação, “[a] Rede Reforma foi fundada e registrada em 2016, na cidade do Rio de Janeiro, como uma associação civil sem fins lucrativos, com natureza de direito privado, congregando advogadas(os) sensíveis às injustiças provocadas pela atual política de drogas no Brasil”. Disponível em: <<https://redereforma.org/sobre/>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

Dimensão econômica da regulação da cannabis para fins medicinais. Interessante observar que, nessa categoria, o tema do abuso/dependência não está presente, apesar da relevância da classe 1, composta por termos como não, maconha e droga, e da referência ao CFM, instituição publicamente contrária ao uso terapêutico da cannabis¹⁷. Outras questões, como associativismo canábico, aparecem, havendo a presença de termos que se relacionam com seu repertório de ação, como *habeas corpus*, judicial, universidade.

O subcorpus *Cultivo, canabinoides e divergências* apresenta relatos de membros dessas associações que explicitam conhecimentos sobre as propriedades terapêuticas da planta, sua estrutura, as regulações legais que permitem a existência de instituições que fabricam o óleo amparadas legalmente, assim como entendimento de portarias da Anvisa que regulam a compra e venda de medicamentos à base de canabinoides, explicitando o que Oliveira (2017) identificou como uma “expertise leiga”. As associações apresentam características variadas e fins específicos, algumas voltadas para garantir direitos, outras para a atenção e autorizações para o preparo do óleo doméstico, entre outras questões relevantes atinadas ao uso terapêutico. Nesse subcorpus estão contidas falas divergentes do Conselho Federal Medicina, que se posiciona contra a regulação da cannabis terapêutica e em nota pública já se manifestou nesse sentido, alertando para o que considera alto risco na proposta de regulamentação do plantio da *Cannabis sativa* à saúde:

Isso me preocupa porque demonstra que os legisladores não leram a regulamentação da Anvisa. Se tivessem lido o que está regulamentado, ninguém aqui estaria falando em porta de entrada para outra droga, de consumo de crack e vice-versa (Leandro Stelitano, representante da Associação Cannab, AP 58445, Comissão especial, 2019. Classe 1).

110 e 111, estão as indicações precisas para o uso do canabidiol. Só que não se pode confundir uma coisa com a outra. É difícil se discutir isso no CFM porque, por exemplo, o título do livro de maconha do fórum foi A tragédia da maconha (João Paulo Lotufo, representante do Conselho Federal de Medicina, AP 56122, CSSF, 2019. Classe 1).

Eu cultivo uma planta chamada HarleTsu, a chamada maconha com a cepa HarleTsu, que é rica em CBD, tem THC, tem todos os canabinoides. Ele tem até mesmo o efeito que o Rafael citou aqui (Cidinha Carvalho, representante da Cultive, AP 58445, Comissão especial, 2019. Classe 3).

Em João Pessoa, houve também uma grande decisão, a primeira decisão, e única até agora, autorizando uma associação a cultivar Cannabis, preparar o óleo e fornecê-lo para seus associados, que é a Abrace Lá da Paraíba (Emílio

¹⁷ Disponível em: <<https://www.abp.org.br/post/abp-e-cfm-decalogo-maconha>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

Nabas Figueiredo, representante da Rede Jurídica pela Reforma da Política de Drogas, AP 58308, Comissão especial, 2019. Classe 2).

O subcorpus *Dimensão Econômica* reflete falas que advertem sobre a necessidade da existência de um marco regulatório para maconha/cannabis nos moldes de outras concessões públicas, como a distribuição de água e de energia, destacados por muitos como importante para não haver o que consideram “desvio ou uso indevido” dos objetivos do plantio para fins medicinais. Nesse sentido, algumas instituições da sociedade civil defendem o desenvolvimento de tecnologia e industrialização brasileiras para que o capital nacional esteja protegido e tenha prioridade sobre a exploração da planta. A ideia da regulação visa, portanto, segundo representantes das instituições, garantir o cultivo e a produção para fins medicinais e, como consequência, a diminuição do preço do óleo:

a exemplo da regulação das águas, hoje está em debate um marco regulatório sanitário para o Brasil; a exemplo do que se tem de regulação de energia elétrica, havendo inclusive agências reguladoras que têm competência legal e técnica para estabelecer os mecanismos de controle desses setores econômicos (Rodrigo Mesquita, representante da OAB, AP 58545, CAPADR, 2019. Classe 4).

Evitando-se, assim, um comércio de licenças e uma burla de uma regulação com preocupação em inclusão produtiva, em sustentabilidade econômica; a transferência de tecnologia por entrantes estrangeiros que já possuem tecnologia em razão do desenvolvimento de seus negócios em ambientes já regulados (Rodrigo Mesquita, representante da OAB, AP 58308, Comissão especial, 2019. Classe 4).

Representantes de organizações da sociedade civil possuem em comum a preocupação nas audiências de mostrar as propriedades terapêuticas das plantas e garantir o acesso àqueles e àquelas que necessitam de seu uso, mas percebem-se nas intervenções interesses que variam entre a produção em pequena escala em forma associativa e outras que defendem uma produção em escala maior para o barateamento e o maior acesso ao produto. Uma instituição importante que diverge de uma regulação do próprio plantio, por considerar que não há indícios científicos do benefício das plantas e seus derivados à saúde, é o CFM, órgão que tem se posicionado publicamente contra o uso medicinal da planta¹⁸:

Vamos regulamentar ou não vamos regulamentar como o CFM pode ser muito mais rápido, não queremos fazer nenhuma competição, nós vamos trazer isso, discutir juntos e achar o melhor caminho, agora é necessário que não tenhamos dúvida (Salomão Rodrigues, representante do CFM, AP58199,

¹⁸ Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br/noticias/em-audiencia-no-senado-federal-cfm-se-posiciona-contra-descriminalizacao-do-cultivo-da-cannabis-sativa/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

Comissão especial, 2019. Classe 1).

O grupo das empresas, por sua vez, representa um universo heterogêneo em relação a suas atividades, funções, interesses e objetivos. Há empresas nacionais e multinacionais de fitoterápicos, farmácias de manipulação, empresa farmoquímica e plataforma que buscam orientar médicos e médicas sobre os sistemas endocanabinoides e possibilitar trocas de experiências entre prescritores e não prescritores de cannabis medicinal. Com relação às falas de representantes de empresas (Tabela 7), foram classificados 86,43% dos segmentos de texto das falas desse grupo. Foram criadas sete classes, organizadas em três subcorpus. O subcorpus composto pelas classes 2 (14,5%) e 7 (12,2%) pode ser intitulado *Paciente/tratamento*. O subcorpus formado pelas classes 1 (17,7%), 4 (12%) e 3 (15,7%) foi nomeado *Debate e regulação*. Já o subcorpus formado pelas classes 5 (15,6%) e 6 (12,3%), apresenta palavras que remetem ao *Cultivo e cadeia produtiva*.

Tabela 7
Classificação hierárquica descendente das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados desagregados segundo tipo de instituição: Empresas (1997-2020)

Paciente/tratamento				Debate e regulação						Cultivo e cadeia produtiva			
Classe 2		Classe 7		Classe 1		Classe 4		Classe 3		Classe 6		Classe 5	
14,50%		12,20%		17,70%		12,00%		15,70%		12,30%		15,60%	
Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2
dor	112,12	efeito	167,71	regulamentação	85,60	obrigar	118,60	colega	59,52	preço	82,95	produtivo	130,79
uso	57,85	colateral	93,97	cânhamo	78,94	gostar	50,90	científico	50,52	canabidiol	82,95	cadeia	103,02
artigo	52,67	terapêutico	77,90	país	59,67	discussão	44,27	aqui	43,71	clínico	70,93	sistema	58,65
opióides	52,32	cepa	64,56	Estados Unidos	56,96	palma	43,69	uso medicinal	42,07	empresa	51,20	cultivo	52,19
medicação	47,98	resposta	61,77	plantio	54,66	tema	39,12	debate	32,13	purificar	42,98	planta	50,94
usar	46,45	THC	59,75	Canadá	49,94	agradecer	36,94	querer	29,62	encontrar	42,72	além	33,86
morte	43,87	ação	57,44	Colômbia	49,86	sentido	36,40	sensibilidade	27,01	ativo	39,55	cultivar	33,44
CFM	41,50	CBD	51,80	THC	41,09	muito	31,61	missão	26,49	real	39,55	medicamento	30,49
paciente	41,01	utilizar	41,42	regulamentar	38,53	rotação	29,54	médico	25,88	insumo	37,62	produção	29,93
antes	36,98	rico	41,02	2 por cento	31,70	mesa	29,54	argumento	25,75	importação	36,06	habeas corpus	27,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

No subcorpus *Paciente/tratamento*, as falas versam sobre os importantes avanços em tratamentos em que os pacientes usam o CBD, o THC e outros canabinoides, muitos

deles em substituição a outros fármacos que não tinham o efeito esperado para o tratamento. Representantes das empresas destacam que sua pretensão é a liberação do cultivo para a produção de fármacos que melhorariam a vida de pacientes com a produção de uma mercadoria mais barata e nacional. Há, ao longo das exposições orais, apresentações de resultados de pesquisas realizadas, geralmente, por outras instituições e cientistas não relacionados às empresas, que revelam dados sobre os benefícios da planta para várias enfermidades como fibromialgia, autismo e neoplasias. Além disso, o desenvolvimento de canabinoides sintéticos é apresentado como alternativa à regulação do plantio de cannabis para fins terapêuticos, como explicita Renata Monteiro Dantas, representante da Orthofarma:

Portanto, nós temos esses dois caminhos a seguir. É importante ter essa substância industrializada e até isolada? Sim. Mas por que não podemos ter a planta, se ela tem melhor resposta terapêutica, com menos efeitos colaterais, e principalmente se isso garante o acesso ao medicamento a todo mundo? (Renata Monteiro Dantas, representante da Orthofarma, AP 59342, Comissão especial, 2020. Classe 7).

Na audiência 58497, realizada em 2019 pela Comissão Especial criada para elaborar um parecer ao PL 399/2015, há intenso debate sobre os efeitos do uso da planta cannabis e da combinação de canabinoides, e também falas de representante da empresa Prati-Donaduzzi que defende que o canabidiol sintético possui custo mais baixo e maior potencial para produção em larga escala:

O que são o canabidiol de origem vegetal purificada e o canabidiol de origem sintética? Vocês conseguem reconhecer os dois? Os dois são um pozinho branco. Eles são exatamente a mesma molécula, exatamente o mesmo produto, só que nós acreditamos que, na forma sintética, esse é o grande desafio do mundo hoje, o grande desafio do Brasil é conseguir viabilizar a indústria farmoquímica, nós conseguimos a produção em maior escala e com menor custo, possibilitando um medicamento ao preço que a população merece.

Portanto, motivos para o desenvolvimento do canabidiol sintético seriam sobretudo a redução de custo e a escalabilidade: existe pouca disponibilidade de matéria-prima com grau farmacêutico para quem quer desenvolver o produto como medicamento (Eder Fernando Maffissoni, representante da Prati Donaduzzi, AP 58497, Comissão especial, 2019).

Relevante explicitar que a Prati-Donaduzzi, "atualmente, é o maior fornecedor de medicamentos para o governo brasileiro, principalmente genéricos" (Caetano, 2021, p. 122), tendo estabelecido um acordo sigiloso de cooperação técnica com o governo federal

em 2021 para fins de transferência de tecnologia¹⁹. A empresa conseguiu, em tempo recorde, registro de patente, hoje anulado, para produção de canabidiol²⁰. Além disso, a empresa possui “convênio com a USP para o desenvolvimento de um produto farmacêutico contendo substâncias sintéticas de canabidiol” (Caetano, 2021, p. 122), opção defendida também pelo deputado Osmar Terra (MDB/RS), já que esse produto não requer o cultivo da cannabis²¹. Há, portanto, divergências de interesses quanto à necessidade de se liberar o plantio para fins industriais e para a produção de fármacos.

No subcorpus *Debate e regulação*, destacam-se falas sobre a importância da regulação do plantio da cannabis medicinal no Brasil. As empresas destacam a importância da regulação, pois o Brasil teria um alto potencial para desenvolver canabidiol de qualidade e de forma segura e regulada; além disso, essas empresas alegam ter acumulado experiência e desenvolvido tecnologia de manipulação de plantas para fins medicinais que poderiam ser aplicados à extração de canabinoides e outros componentes da cannabis. Destacam ainda o atraso do Brasil em contraste com posições assumidas por outros países, inclusive latinoamericanos, que regularam o cânhamo e o uso terapêutico da cannabis:

O Canadá e quase todos os países da Europa. E olhem ali os nossos vizinhos: Argentina, Paraguai, Uruguai, Peru, Chile, Colômbia. Todos já têm uma regulamentação positiva (José Bacellar, representante da VerdeMed, AP 58545, CAPADR, 2019. Classe 1).

O Uruguai, a Colômbia, o México, os Estados Unidos, o Canadá, os países europeus vivem realidades diferentes. O Brasil é uma experiência única. Eu acho que nós precisamos perder o medo de ousar e de ser inovadores. (Euclides Lara Cardozo, representante da Sustentec, AP 59342, Comissão especial, 2020. Classe 1).

O subcorpus *Cultivo e cadeia produtiva* reflete argumentos sobre o desenvolvimento dessa cadeia em cenário de aprovação do PL 399/2015. Buscam em suas exposições demonstrar que o país tem alta capacidade de organizar a cadeia produtiva da planta. Destacam elementos atrelados à indústria de fitoterápicos que teriam efeitos terapêuticos e sociais relevantes: geração de renda em regiões mais pobres onde a planta pode ser cultivada, produção de fármacos, sustentabilidade ecológica e possibilidade de domínio da cadeia produtiva:

¹⁹ Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/noticias/ministerio-da-saude-realiza-acordo-sigiloso-com-farmaceutica-para-fornecimento-de-canabidiol/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

²⁰ Disponível em: <<https://www.cannabisesaude.com.br/inpi-nulidade-patente-canabidiol-prati/>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

²¹ Trecho de exposição do então Ministro Osmar Terra, na audiência 58201 realizada em 2019, no âmbito da Comissão Especial criada para emitir parecer ao PL 399/2015: “O laboratório Prati-Donaduzzi, cujos representantes eu acho que os senhores já convidaram para vir aqui, como o deputado Ducci estava me falando, já está desenvolvendo canabidiol sintético, não precisa da planta, não precisa de nada. A morfina, que é derivada do ópio, é um potente analgésico e já existe na forma sintética. Ninguém precisa plantar ópio ou aumentar a sua oferta para haver morfina no mercado”.

que mostrou os benefícios que uma região que tiver a capacidade de organizar a cadeia produtiva de plantas medicinais pode oferecer, diante da ideia inicial de que nosso agro também pode ser (farma) e de que pode ser importante para a produção de medicamentos (Euclides Lara Cardozo, representante da Sustentec, AP 59342, Comissão especial, 2020. Classe 5).

há obviamente uma oportunidade perdida para o Brasil, que pode e deve verticalizar toda a cadeia produtiva, desde a produção da matéria-prima até a geração dos insumos [falha na gravação] produção de medicamentos (Fabrício Pamplona, representante da Proprium, AP 58308, Comissão especial, 2019. Classe 5)

As exposições orais desse subgrupo enfatizam que seus posicionamentos a favor do cultivo de cannabis estão restritos ao uso medicinal, o que reforça os resultados encontrados por Fiore (2016) na pesquisa com legisladores. Isso assinala que uma condição necessária para o avanço do debate no legislativo é a manutenção, ainda que com algumas mudanças pontuais, do paradigma proibicionista. Mesmo que esse argumento deva ser tomado como hipótese, ele parece pertinente ao apontar os limites que o proibicionismo impõe inclusive ao debate (legislativo, acadêmico, científico) sobre drogas e política de drogas.

Nas falas de representantes de universidades, por sua vez, foram notadas evidências de alguns temas: informações sobre a adequação da planta à quase totalidade do território brasileiro e aos seus biomas; narrativas sobre a possibilidade do plantio ser fonte de renda em regiões secas, onde hoje existe cultivo ilegal; críticas à forma como a questão é tratada no país, criminalizando o uso e afastando a possibilidade de cuidados àqueles e àquelas que desenvolvem uso problemático com a maconha/cannabis; prioridade de ações repressivas por agentes do Estado em detrimento de uma perspectiva da questão das drogas no âmbito da saúde pública; preocupação de esclarecer distinções entre uso problemático e uso não problemático da maconha/cannabis e de outras drogas, e também que a maioria dos utilizadores de maconha/cannabis não apresenta características de uso problemático.

As falas de representantes de universidades tiveram 90,42% dos segmentos de texto classificados. A análise gerou três subcorpus. O primeiro, composto pelas classes 1 (13,8%) e 2 (11,3%), foi intitulado *Cultivo*, uma vez que apresenta palavras relacionadas a aspectos técnicos do plantio da cannabis. O segundo subcorpus foi formado pelas classes 3 (11,9%) e 4 (14%) e remete ao *Debate* sobre o tema²². O terceiro subcorpus foi formado pelas classes 5 (24,3%) e 6 (24,8%) e foi denominado *Paciente/tratamento*, trazendo termos relacionados ao uso medicinal como extrato, paciente, maconha, remédio, substância. Esse último agrega quase 50% das falas analisadas. Outro aspecto

²² Estiveram presentes nas audiências públicas representantes das seguintes instituições: Usp, UnB, UFJF, UFV, Unifesp, UFRGS, Mackenzie, UFRN e UFRJ.

interessante na classe 3 diz respeito, por um lado, à ausência do tema abuso/dependência, mas, por outro, à presença de termos relacionados à dimensão mais próxima da segurança pública e política de drogas.

As narrativas de pessoas vinculadas a universidades dirigem-se no sentido de esclarecer e tecer informações baseadas em estudos científicos, pois avaliam que há muita desinformação, o que prejudica tanto a atenção à saúde de quem apresenta uso problemático, quanto o acesso daqueles que necessitam utilizar os canabinoides para fins terapêuticos, além de prejudicar ou mesmo obstar o debate público qualificado sobre o tema. Assim, as exposições orais nas audiências públicas são uma tentativa de trazer ao debate argumentos fundamentados em pesquisa e representam também saberes específicos, próprios das várias áreas de conhecimento que tratam o tema da maconha/cannabis em diferenciados aspectos. Importante explicitar que representantes de universidades só começaram a participar de audiências públicas sobre o tema em 2012, na audiência realizada pela CSSF, mas ainda em minoria. Sua presença se torna mais recorrente e massiva a partir da tramitação do PL 399/2015 na Comissão Especial, o que foi uma alteração significativa em termos de política de drogas no Brasil.

Tabela 8
Classificação hierárquica descendente das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados desagregados segundo tipo de instituição: Universidades (1997-2020)

Cultivo				Regulação				Paciente/tratamento			
Classe 5		Classe 6		Classe 4		Classe 3		Classe 2		Classe 1	
24,30%		24,60%		14,00%		11,90%		11,30%		13,80%	
Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2
maconha	168,21	extrato	95,13	trazer	53,46	droga	185,96	espécie	203,03	agrícola	179,78
remédio	58,10	paciente	91,27	passado	43,20	colocar	117,57	variedade	130,07	cultivo	118,71
substância	56,64	THC	89,07	querer	42,93	usuário	111,07	flor	103,70	área	106,47
animal	50,99	medicamento	82,35	debate	33,25	descriminalização	96,52	planta	79,56	região	105,41
pessoa	44,17	canabidiol	62,66	lado	30,59	criminal	74,81	ambiente	79,34	Brasil	98,56
sofrimento	31,47	CBD	58,53	revista	30,04	política	70,47	feminino	71,32	praga	88,80
existir	28,03	risco	53,59	legalização	30,04	saúde	68,10	hemp	63,34	cannabis	87,62
neurônio	26,82	produto	48,57	discussão	28,74	ilícito	66,25	fotoquímicos	55,38	cultura	81,35
ininteligível	26,18	tratamento	47,32	aqui	25,10	criminalização	58,80	botânico	46,75	país	74,93
psicose	25,13	fármaco	43,00	científico	25,00	social	56,50	teor	45,02	aptidão	63,21

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

No subcorpus *Cultivo*, as falas expõem, por um lado, conhecimento técnico sobre a adaptação da planta aos biomas brasileiros, embora não seja uma espécie originária do Brasil. Além disso, seu cultivo não necessita de um volume de água abundante, o que poderia beneficiar agricultores que vivem em regiões secas. Nesse tema também se destacam falas que apontam a possibilidade da cannabis ser uma importante cultura em uma região que hoje é alvo de erradicações forçadas, podendo o cultivo fundamentar reparações históricas e geração de renda.

Outro fator interessante é que, na Região Amazônica e no Pantanal, o modelo indicou baixa aptidão para cultivo de Cannabis. Ou seja, naturalmente, a Cannabis é uma cultura agrícola que preserva esses biomas de grande importância no Brasil (Sérgio Rocha, pesquisador UFV, AP58545, CAPADR, 2019. Classe 1).

que não são beneficiadas nem com a possibilidade de cultivo de outras espécies agrícolas, porque vivem em regiões com alguma deficiência hídrica. Então, essas famílias teriam na Cannabis uma possibilidade de geração de renda e emprego nessas áreas mais pobres do País (Sérgio Rocha, pesquisador UFV, AP59342, Comissão especial, 2020. Classe 1).

No subcorpus *Regulação*, é debelada a necessidade de maior conhecimento sobre a planta, seus efeitos psicoativos e sua capacidade de produzir ou não dependência química. Argumentações críticas sobre as ações e políticas de drogas no país buscam destacar o estigma que a pessoa usuária de maconha/cannabis sofre e a pouca atenção e investimento no problema na área de saúde pública com desmonte, inclusive, de iniciativas de redução de danos. As falas também problematizam as argumentações de que o país estaria despreparado para descriminalizar a maconha/cannabis e outras drogas, dada a diminuição do consumo de tabaco, fruto de regulamentação do uso e não de proibição:

A criminalização distancia as pessoas que usam drogas de forma problemática dos serviços de saúde e de assistência social. Isso é uma grande questão colocada para os usuários. Fica bastante confuso para eles entenderem que o mesmo Estado que os pune como criminosos oferece-lhes cuidados de saúde (Andrea Donatti Gallassi, pesquisadora do Centro de Referência sobre Drogas e Vulnerabilidades/UnB, AP40853, CSSF, 2015. Classe 3).

Já no subcorpus *Paciente/tratamento*, observam-se, assim como nas categorias Empresa e Sociedade civil, exposições orais que exaltam os benefícios da cannabis medicinal, o alto custo das importações, os efeitos positivos do THC e a necessidade de combiná-lo com o canabidiol:

Existem fatos científicos que atestam que a maconha é uma planta que possui substâncias que, isoladas ou usadas em conjunto, podem aliviar sofrimentos

que outros remédios não podem. E os efeitos colaterais são relativamente a menor comparados a outros remédios existentes no mercado (Renato Malcher Lopes, pesquisador da UnB, AP 0457/12, CSSF, 2012. Classe 5). Entretanto, os animais adultos e os animais velhos ficaram muito mais espertos. Isso ecoa uma coisa que as pessoas que trabalham em saúde pública vêm dizendo há muito tempo: a maconha não é muito benéfica para os mais jovens, mas é bem benéfica para adultos e idosos (Sidarta Ribeiro, pesquisador da UFRN, AP58198, Comissão especial, 2019. Classe 5).

Vou mostrar em seguida que temos inúmeros extratos não só do canabidiol. Há alguns estudos mostrando que extratos de Cannabis, mais ricos em canabidiol e não só ricos em THC, têm o potencial de diminuir convulsão, mas não epilepsia em geral (Lisia Von Diemen, pesquisadora da UFRGS, AP 58198, Comissão especial, 2019. Classe 6).

Outro grupo presente nas audiências públicas analisadas é composto por representantes do Judiciário e do Ministério Público. As exposições orais de representantes dessa categoria podem ser classificadas em três eixos específicos: aquelas que questionam a eficácia do canabidiol e de outros derivados da cannabis por advir de uma droga proscrita que provocaria muitos males à sociedade brasileira; explicações que esclarecem medidas tomadas pelo Ministério Público para permitir o funcionamento de empresa sem fins lucrativos que produza o óleo de cannabis e dar outras providências que garantam a prescrição médica, o uso dos derivados da planta e o plantio doméstico, enquanto não há uma regulação específica; e aquelas que não se opõem ao uso da cannabis como recurso terapêutico, mas que põem em relevo a necessidade de maiores evidências científicas para tratar a questão como de importância para a saúde pública.

A análise textual classificou 71,24% dos segmentos de textos dessa categoria e deu origem a cinco classes, distribuídas em dois subcorpus. O subcorpus *Uso medicinal*, formado pelas classes 5 (14,5%), 3 (19,3%) e 2 (23,5%), que traz palavras que aludem ao debate sobre o uso medicinal, dividindo-se em dois subgrupos, um formado pela classe 5 e outro pelas classes 2 e 3; e o subcorpus *Regulação*, formado pelas classes 1 (15,1%) e 4 (27,7%) e que apresenta palavras como paciente, regra, controle, parecer, argumento, que remetem à discussão sobre regulação, como pode ser observado na Tabela 9:

Tabela 9
Classificação hierárquica descendente das audiências públicas sobre maconha/cannabis na Câmara dos Deputados desagregados segundo tipo de instituição: Judiciário e Ministério Público (1997-2020)

Uso medicinal						Regulação			
Classe 5		Classe 2		Classe 3		Classe 1		Classe 4	
14,50%		23,50%		19,30%		15,10%		27,70%	
Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2	Palavra	x2
saúde	49,73	já	29,29	droga	35,33	estabelecer	40,55	parecer	46,19
público	36,83	cannabis	29,29	ópio	26,07	necessário	30,63	argumento	23,49
evidência	30,50	falar	27,37	China	26,07	paciente	29,26	compreensão	19,07
casa	24,91	criança	22,40	social	20,73	regra	29,26	modelo	16,24
mãe	24,25	ver	19,55	água	17,16	criar	29,08	processo	16,24
saudável	18,08	dar	19,16	hoje	15,96	controle	23,12	questão	14,59
família	17,91	Colorado	13,35	dizer	10,05	óleo	22,68	comissão	14,44
presente	17,91	base	13,35	dia	8,98	cultivo	22,68	resolver	13,45
hoje	12,31	aqui	11,16	respeito	8,18	precisar	18,15	razoável	13,45
entorpecido	12,15	livre	9,95	sempre	8,18	patologia	17,23	laboratório	13,45

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

No subcorpus *Uso medicinal*, observam-se discursos que, por um lado, questionam a cannabis como uma planta medicinal, com algumas falas que duvidam de pesquisas ou consideram que ainda não há evidências científicas seguras e comprovadas para que o judiciário possa agir no sentido de garantir a saúde pública, o bem a ser preservado. Nesses discursos, pode ainda ser observado um posicionamento de buscar não diferenciar os efeitos psicoativos da cannabis dos efeitos terapêuticos:

Eu tenho que falar da droga de maior prevalência, que é o álcool. Lá, olhem o que eles fizeram. Eles regulamentaram o álcool. Não têm essa panaceia com Cannabis que temos aqui. É Primeiro Mundo (Guilherme Athayde Ribeiro Franco, representante do Ministério Público, AP58308, Comissão especial, 2019. Classe 2).

A Inglaterra aculturou o ópio para a China. Sim, as drogas sempre conviveram com os seres humanos, mas nunca como nós temos nos dias de hoje, com interesses mercadológicos, interesses que são mais do que revelados (Guilherme Athayde Ribeiro Franco, representante do Ministério Público, AP58308, Comissão especial, 2019. Classe 3).

Assim também, do outro lado, muitas famílias choram, muitas mães choram, porque entes queridos não voltam para casa. É interessante que há um liame

em comum: substâncias psicoativas presentes na mesma planta, a planta que hoje traz saúde (Guilherme Athayde Ribeiro Franco, representante do Ministério Público, AP58308, Comissão especial, 2019. Classe 5).

Por outro lado, evidenciam-se discursos questionadores da postura considerada conservadora do Judiciário e do Ministério Público de não reagir a uma demanda advinda da sociedade por melhoria da qualidade de vida e apontam importantes decisões judiciais no sentido de se adequar a tendências internacionais de reconhecer os efeitos terapêuticos da planta e de diferenciar o uso adulto do uso medicinal.

No subcorpus *Regulação*, evidenciam-se falas de representantes do Ministério Público e de membros do Judiciário sobre a importância da regulação do uso de cannabis e de acesso ao tratamento com a planta. Parte dessas observações se refere ao anteprojeto elaborado com o objetivo de atualizar a Lei 11.343/2006, que teve como relator o desembargador federal Ney Bello:

aí nós criamos, então, a necessidade de que isso fosse a partir da prescrição de um profissional habilitado determinado, como um pressuposto para o plantio, estabelecendo o cultivo de até 60 plantas por paciente (Ney Bello, desembargador federal, AP58308, Comissão especial, 2019. Classe 1)

também estabelecemos que a prescrição médica teria que ser fundamentada e assinada por profissional em pleno exercício da medicina, com a indicação do quantitativo necessário de cada produto para cada paciente por que essa regra de individualização de cada paciente foi incluída no anteprojeto (Ney Bello, desembargador federal, AP58308, Comissão especial, 2019. Classe 4).

claro, seguramente, na verdade, discutimos os três modelos, o modelo da importação, o modelo da produção por laboratório e o modelo da produção cooperativada, e pareceu-nos que eles eram absolutamente compatíveis uns com os outros (Ney Bello, desembargador federal, AP58308, Comissão especial, 2019. Classe 4).

Há também falas sobre a preocupação em esclarecer que não há qualquer medida que libere ou incentive o uso adulto e que essas ações estão submetidas às leis em vigor, o que novamente aponta para um debate que é balizado pelo proibicionismo e cujos desdobramentos devem ser implementados sem que esse paradigma seja posto em xeque. Isso aponta para certa plasticidade do paradigma proibicionista, capaz de se adaptar e, de certa forma, "fagocitar" tentativas de avançar alternativas em termos da regulação das drogas no país.

Em síntese, considerando os dados apresentados para todas as categorias, podemos verificar alguns temas recorrentes nas falas de participantes das audiências públicas analisadas. Retomando os resultados para o corpus "geral", temos duas categorias

centrais²³: uso medicinal e abuso/dependência. Tais categorias remetem às controvérsias associadas à regulação do uso da maconha/cannabis no Brasil, já que a primeira destaca o uso da planta e seus derivados como medicamento e a outra enfatiza os problemas relacionados ao tráfico e à dependência. Vê-se, pois, uma polarização que gira em torno do par remédio x droga, que parece ser uma espécie de epítome do debate público sobre o tema, podendo-se afirmar que essa percepção também organiza as falas dos diversos grupos representados nas audiências públicas. Essa oposição se apresenta também nas controvérsias associadas aos efeitos dos diferentes canabinoides, em que o CBD figura como remédio, enquanto o THC é classificado como droga, devido aos seus efeitos psicoativos, o que remete a uma “política das moléculas” ou a uma biomoralidade (Rose, 2008 *apud* Caetano, 2021). O Quadro 1 sintetiza os temas identificados nas exposições orais apresentadas nas audiências públicas analisadas:

Quadro 1
Categorias presentes nas falas analisadas, segundo tipo de instituição
(1997-2020)

Geral	Executivo	Sociedade Civil	Empresas	Universidades	Judiciário e MP
Uso medicinal	Regulação e pesquisa	Dimensão econômica	Paciente/tratamento	Paciente/tratamento	Uso medicinal
Abuso/dependência	Abuso/dependência	-	Debate/regulação	-	
-	Cultivo	Cultivo, canabinoides e divergências	Cultivo e cadeia produtiva	Regulação e cultivo	Regulação

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Apesar das similaridades, há algumas variações importantes, como o tema do cultivo, que aparece nas falas de membros do poder Executivo, de representantes de empresas, organizações da sociedade civil e universidades, em uma abordagem técnica que perpassa as características botânicas da planta, bem como a viabilidade de seu cultivo em território nacional. Entretanto, é preciso ressaltar que o debate legislativo sobre cultivo da maconha/cannabis via audiências públicas não considerou de forma adequada a expertise desenvolvida por cultivadores domésticos, ainda que esses estejam na vanguarda do cultivo legal da planta no país (Motta e Veríssimo, 2020). Ainda que possa haver diferenças entre cultivo doméstico e cultivo industrial, a ausência de representantes desse grupo na audiência pública convocada pela CAPADR é notória. Perde-se a possibilidade de investigar e de disseminar uma expertise leiga (Oliveira, 2017) desenvolvida em interface com universidades e associações de pacientes.

Além disso, o tema do cultivo parece ser um condensador das divergências em torno da regulação dos usos industrial e medicinal da *Cannabis spp.*, uma vez que atores expressivos do campo proibicionista, como o deputado Osmar Terra (MDB/RS), têm se

²³ Na análise que se segue não são consideradas as categorias que remetem ao gênero textual analisado, nem ao debate/discussão que ocorre nas audiências públicas.

mostrado favoráveis à autorização do uso de canabinoides sintéticos, como aquele desenvolvido pela empresa farmacêutica Prati-Donaduzzi, o que dispensaria a necessidade de descriminalização e regulação do cultivo da planta no país e, ao mesmo tempo, garantiria o acesso a um tipo de medicamento às pessoas que fazem uso terapêutico de derivados da planta. Tal alternativa, entretanto, desconsidera aspectos como o alto custo de tais medicamentos, as possibilidades econômicas associadas ao cultivo e os distintos efeitos relacionados ao uso de derivados naturais da planta, além dos efeitos deletérios do proibicionismo.

Considerações finais

O artigo apresentou uma análise das audiências públicas sobre maconha/cannabis realizadas na Câmara dos Deputados no período entre 1997 e 2020. Diante dos apontamentos extraídos da literatura sobre o tema da política de drogas brasileira, especialmente no que se refere à atuação do Poder Legislativo, observamos que há entraves ao debate sobre o tema na Câmara dos Deputados, associados à prevalência do paradigma proibicionista. Assim, em linhas gerais, as propostas legislativas têm se voltado ao reforço do proibicionismo, com ênfase em medidas voltadas ao recrudescimento das medidas criminais e ancoradas na temática da segurança pública.

Entretanto, as demandas relacionadas ao uso medicinal da cannabis e seus derivados têm impulsionado propostas voltadas à regulação do cultivo, beneficiamento, produção, venda e consumo de produtos medicinais à base da planta. Nesse sentido, destaca-se o projeto de Lei 399/2015, do deputado Fábio Mitidieri (PSD/SE), que propõe alterações na lei de drogas vigente “para viabilizar a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta Cannabis sativa em sua formulação”. A discussão do projeto ensejou a realização de diversas audiências públicas e parece ter inaugurado um novo “ciclo de atenção” no debate legislativo sobre o tema.

Audiências públicas têm sido apontadas pela literatura como um importante instrumento de fomento à participação popular no processo decisório, além de permitirem o desenvolvimento de expertise por parte da Câmara, aumentando e qualificando as informações disponíveis para a tomada de decisões. Para que esse papel possa ser cumprido, é importante que haja diversidade e qualidade nas informações compartilhadas nas audiências públicas. Dessa forma, é relevante verificar quem são as pessoas convidadas a falarem nas audiências públicas como especialistas, bem como avaliar que tipo de informações são apresentadas.

Diante disso, realizamos um censo das audiências públicas sobre o tema maconha/cannabis na Câmara dos Deputados brasileira e verificamos terem sido realizados 17 eventos entre os anos de 1997 e 2020. As audiências se concentraram no ano de 2019, em virtude do já mencionado projeto de Lei 399/2015. Verificamos que cinco comissões foram responsáveis pela convocação dos eventos: CDH (uma audiência pública), CSPCCO

(uma), CFFS (três), CAPADR (uma) e comissão especial criada para elaborar parecer sobre o projeto de Lei 399/2015 (onze).

Com relação ao perfil das pessoas especialistas convidadas, observamos que há predominância de pessoas vinculadas a organizações da sociedade civil, como redes e associações de pacientes e familiares de pacientes que fazem tratamento à base de produtos derivados da maconha/cannabis, seguidas de representantes de empresas e universidades. Homens formam a maioria de especialistas, o que indica um viés de gênero na composição das audiências públicas.

Entre representantes da sociedade civil, notadamente Ongs, associações de cannabis e representantes de operadores do Direito, da universidade e das empresas, encontramos as principais falas a favor do estabelecimento de um marco regulatório sobre o cultivo para fins medicinais e comerciais, embora nesses grupos a posição de uma liberação para uso adulto não seja consensual. Representantes das universidades compõem a categoria que mais reforçou a necessidade de uma nova política de drogas voltada para a regularização do cultivo e a descriminalização do uso adulto. Entre representantes do Executivo, notadamente representantes ministeriais, principalmente nas falas de representantes de instituições de cuidados aos dependentes químicos e o CFM, na sociedade civil, há a maior resistência a qualquer tipo de alteração da lei atual. Podemos ainda identificar um terceiro grupo que busca se posicionar segundo evidências científicas atuais, sem, todavia, expressar qualquer posicionamento a favor ou contra mudanças. Nesse grupo estão representantes da Anvisa, Embrapa e parte de representantes do Judiciário e do Ministério Público.

No que diz respeito às informações apresentadas nos eventos, destacam-se aquelas que orbitam em torno dos eixos “uso medicinal” e “abuso/dependência”, o que reforça achados de pesquisas anteriores que indicam que o debate sobre a política de drogas no Brasil tende a se polarizar em torno dos eixos saúde e segurança pública, ou remédio e droga. Entretanto, outros temas emergiram, tais como a discussão sobre regulação do cultivo, cadeia produtiva e desenvolvimento de produtos à base de maconha/cannabis, que vão ao encontro dos debates que emergem a partir da autorização, pela Anvisa, da comercialização e do uso de medicamentos derivados da planta e das estratégias e pressão de organizações da sociedade civil relacionadas ao uso medicinal.

Não obstante o largo leque de representantes de instituições das mais variadas identidades, origens e interesses, a relação binária proibicionismo x antiproibicionismo ainda é presente no debate sobre a maconha/cannabis. Um elemento que se destaca no histórico das audiências se refere à mudança de tratamento da planta em relação aos fins de seus usos, uma vez que, à medida que a questão do uso para fins medicinais e terapêuticos ganha relevo, o termo cannabis passa a ser mais utilizado. Outra questão que se evidencia é a ênfase de determinados atores favoráveis ao uso da maconha/cannabis para fins medicinais de que esse posicionamento não se estende ao uso adulto, o que

aponta para a plasticidade do proibicionismo e sua capacidade de balizar e mesmo limitar os debates sobre políticas de drogas no país.

Nesse sentido, ainda que seja possível perceber alguns avanços no debate sobre política de drogas no país, especialmente no que se refere à regulação dos usos industrial e medicinal da maconha/cannabis a partir da tramitação do PL 399/2015, esse ainda tem como referência inevitável o proibicionismo. Assim, é preciso atentar para o que parece ser uma condição necessária para se avançar em termos de políticas de drogas mais liberalizantes, que é a de oferecer como contrapartida o reforço do caráter repressivo e punitivo da política proibicionista no que se refere a usos que ultrapassem o caráter terapêutico, assim como o ocorrido com a Lei 11.343/2006, em que a despenalização do porte para consumo próprio foi acompanhada de recrudescimento da punição do tráfico, sem contudo, haver qualquer critério mais objetivo que permitisse distinguir de forma menos nebulosa as duas categorias.

Finalmente, destacamos a necessidade de ampliar a pesquisa realizada, incorporando à análise testes que permitam verificar a associação entre características do perfil de especialistas e os argumentos apresentados nas audiências públicas, bem como incluir a análise das participações de parlamentares, que frequentemente expõem suas posições sobre o tema nos debates que ocorrem durante os eventos. Isso poderia ampliar o escopo dos resultados apresentados anteriormente, a partir da construção de um quadro mais compreensivo sobre as discussões legislativas sobre política de drogas e, mais especificamente, sobre a regulação do uso da maconha/cannabis no Brasil. Tais investigações permitiriam uma aproximação mais acurada das tendências legislativas sobre o tema e, por conseguinte, dos rumos da política de drogas no país.

Referências bibliográficas

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*, p. 189-217. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRANDÃO, M. D. "Ciclos de atenção à maconha no Brasil". *Revista da Biologia*, vol. 13, nº 1, p. 1-10, 2014a.

_____. "O 'problema público' da maconha no Brasil: anotações sobre quatro ciclos de atores, interesses e controvérsias". *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 7, nº 4, p. 703-740, 2014b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Resolução nº 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2033-2022.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

_____. Projeto de Lei nº 399, de 2015. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01vnw1vmfensmwg6tcxzlzncyce2251017.node0?codteor=1302175&filename=PL+399/2015>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRUM, N. B. N.; BARBOSA, L. A. A. "O uso de drogas ilícitas em debate no Congresso Nacional: a orientação política dos parlamentares (1999-2015)". *E-legis*, nº 25, p. 58-91, 2018.

CAETANO, H. M. S. "'Com mais técnica, com mais ciência': controvérsias em torno dos procedimentos regulatórios e científicos com cannabis no Brasil". Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. "Iramuteq: um software gratuito para análise de dados textuais". *Temas em Psicologia*, vol. 21, nº 2, p. 513-518, 2013.

CAMPOS, M. S. "Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo". Tese de Doutorado em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. A lei de drogas e o Parlamento Brasileiro. In: FRAGA, P.; CARVALHO, M. C. *Drogas e sociedade: estudos comparados Brasil e Portugal*, p. 174-186. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

CASSIANO, O. "Guia para 'Linguagem Neutra' (PT-BR)". *Medium*, 30 set. 2019. Disponível em: <<https://medium.com/guia-para-linguagem-neutra-pt-br/guia-para-linguagem-neutra-pt-br-f6d88311f92b>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CERVI, E. U. "Análise de conteúdo automatizada para conversações em redes sociais online: uma proposta metodológica". In: *Anais do 42º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu (MG), 2018.

DE BEM, I. P.; DELDUQUE, M. C.; SILVA, J. A. A. "Como pensam os parlamentares brasileiros sobre álcool, tabaco e drogas: uma investigação no Congresso Nacional". *Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental*, nº 15, p. 45-52, 2016.

FERRUGEM, D. *Guerra às drogas e a manutenção da hierarquia racial*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

FIGORE, M. "O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas". *Novos estudos CEBRAP*, nº 92, p. 9-21, 2012.

_____. *Relatório executivo da pesquisa sobre percepção dos parlamentares brasileiros sobre a política de drogas*. São Paulo: BBPD-Plataforma Brasileira de Política de Drogas, 2016. Disponível em: <<https://pbpd.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Pesquisa-Congresso-Nacional-2.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

FRAGA, P. C. P. "Les actions d'éradication des plantations considérées illicites en Amérique Latine et au Brésil". *Déviance et Société*, vol. 36, nº 2, p. 115-135, 2012.

FRAGA, P. C. P.; MARTINS, R.; RODRIGUES, L. "Discursos sobre a maconha na imprensa brasileira na primeira metade do Século XX". *Teoria e Cultura*, vol. 15, nº 2, 2020.

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. Brasília: Liber Livro, 2005.

GEDDES, M. "Committee hearings of the UK Parliament: who gives evidence and does this matter?". *Parliamentary Affairs*, 2018.

KIEPPER, A.; ESHER, Â. "Regulation of marijuana by the Brazilian Senate: a public health issue". *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 30, p. 1.588-1.590, 2014.

LAHLOU, S. "Text mining methods: an answer to chartier and meunier". *Papers on Social Representations*, vol. 20, nº 38, p. 1-7, 2012.

LIMA, R. C. C. "O problema das drogas no Brasil: revisão legislativa nacional". *Libertas*, vol. 10, nº 1, 2010.

- MACRAE, E. Redução de danos para o uso da cannabis. In: SILVEIRA, D.; MOREIRA, F. (orgs.). *Panorama atual de drogas e dependências*, p. 361-370. São Paulo: Editora Atheneu, 2006.
- MOTTA, Y. J. P.; VERÍSSIMO, M. "Notas sobre práticas de jardinagem, relações mercadológicas e seus efeitos na produção e reprodução da 'cultura canábica'". *Teoria e Cultura*, vol. 15, nº 2, 2020.
- MUSEU DA LÍNGUA PORTUGUESA; M. J. Linguagem neutra/não-binária. *Youtube*, 29 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=57Bzumeu2XQ>>. Acesso em: 5 nov. 2021.
- NASCIMENTO, A. R. A.; MENANDRO, P. R. M. "Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada". *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, vol. 2, nº 6, p. 72-88, 2006.
- OLIVEIRA, M. B. "A regulamentação do canabidiol no Brasil: como nasce a expertise leiga". *Liinc em revista*, vol. 13, nº 1, 2017.
- PINTO, N. M.; OBERLING, A. F. Liberação ou proibição? Discursos e representações acerca da política de drogas nos projetos de leis no Congresso Nacional (2010-2014). In: LABATE, B. C., et al. (orgs.). *Drogas, políticas públicas e consumidores*, p. 205-232. Campinas: Mercado de Letras; São Paulo: NEIP, 2016.
- POLICARPO, F.; MARTINS, L. "'Dignidade', 'doença' e 'remédio': uma análise da construção médico-jurídica da maconha medicinal". *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia*, nº 47, 2019.
- REZENDE, D. *Mulher no poder e na tomada de decisões*. Brasília: Ipea, 2020.
- RODRIGUES, A. P. L. S.; LOPES, I.; MOURÃO, V. L. A. "'Eficácia, segurança e qualidade': parâmetros discursivos nas audiências públicas da Anvisa sobre regulamentação e pesquisas com cannabis para fins medicinais". *Teoria e Cultura*, vol. 15, nº 2, 2020.
- ROOM, R. "Legalizing a market for cannabis for pleasure: Colorado, Washington, Uruguay and beyond". *Addiction*, nº 109, p. 345-51, 2013.
- ROSA, L. "Terra e ilegalidade: agricultura de maconha em Alagoas e Pernambuco (1938-1981)". Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.
- SILVA, A. P. L.; MOURÃO, V. L. A.; LOPES, I. S. "'Eficácia, segurança e qualidade': parâmetros discursivos nas audiências públicas da Anvisa sobre regulamentação e pesquisas com cannabis para fins medicinais". *Teoria e Cultura*, vol. 15, nº 2, 2020.
- TROIANO, M. "Os empresários no Congresso: a legitimação de interesses via audiências públicas". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.
- VAGGIONE, J. M. "La Iglesia Católica frente a la política sexual: la configuración de una ciudadanía religiosa". *Cadernos Pagu*, nº 50, 2017.

Abstract*Public hearings on cannabis/marijuana in the Brazilian House of Representatives, 1997-2020*

The purpose of this article is to analyze the public hearings on marijuana/cannabis held in the Chamber of Deputies between 1997 and 2020. We conducted a census of public hearings on the subject and an automated content analysis of the speeches made in them. The legislative debate on cannabis/marijuana regulation in Brazil via public hearings expanded in recent years, focusing on the medicinal and industrial uses of the plant. As main results, we observed that there was a change in the profile of guests over time, since researchers, representatives of patients/users and regulatory agencies gained prominence. We also note that there is polarization surrounding the debate over the pair medicinal use vs. abuse/addiction. Other themes also stood out in the speeches analyzed, albeit less centrally, related to cultivation, products derived from cannabis, and the production chain and its regulation.

Keywords: cannabis; drug policy; Brazil; public hearing; lower chamber

Resúmen*Audiencias públicas sobre cannabis/marihuana en la Cámara de Diputados de Brasil, 1997-2020*

El propósito de este artículo es analizar las audiencias públicas sobre marihuana/cannabis celebradas en la Cámara de Diputados entre 1997 y 2020. Realizamos un censo de audiencias públicas sobre el tema y un análisis del contenido automatizado de los discursos pronunciados en ellas. El debate legislativo sobre la regulación del cannabis/marihuana en Brasil a través de audiencias públicas se ha ampliado en los últimos años, centrándose en los usos medicinales e industriales de la planta. Como principales resultados, observamos que hubo un cambio en el perfil de los huéspedes a lo largo del tiempo, ganando protagonismo para investigadores, representantes de pacientes/usuarios y agencias reguladoras. También notamos que existe una polarización del debate en torno al par de uso medicinal vs. abuso/adicción. En las intervenciones analizadas también se destacaron otros temas, aunque de forma menos centralizada, relacionados con el cultivo, los productos derivados del cannabis y la cadena productiva y su regulación.

Palabras clave: cannabis; política sobre drogas; Brasil; audiencia pública; cámara baja

Résumé*Audiences publiques sur le cannabis/marijuana à la Chambre des députés du Brésil, 1997-2020*

Le but de cet article est d'analyser les auditions publiques sur la marijuana / cannabis tenues à la Chambre des députés entre 1997 et 2020. Nous avons réalisé un recensement des auditions publiques sur le sujet et une analyse du contenu automatisé des discours qui y sont prononcés. Le débat législatif sur la réglementation du cannabis/macrobial au Brésil, par le biais d'audiences publiques, a pris de l'ampleur ces dernières années et s'est concentré sur les utilisations médicinales et industrielles de la plante. Comme principaux résultats, nous avons observé qu'il y avait un changement dans le profil des clients au fil du temps, gagnant en importance pour les chercheurs, les représentants des patients / utilisateurs et les organismes de réglementation. On note également qu'il y a une polarisation du débat autour du couple usage médicinal vs. abus / dépendance. D'autres thèmes se sont également démarqués dans les discours analysés, bien que moins centraux, liés à la culture, aux produits dérivés du cannabis et à la chaîne de production et à sa régulation.

Mots-clés: cannabis; politique antidrogue; Brésil; audience publique; chambre basse

Artigo submetido à publicação em 10 de maio de 2021.

Versão final aprovada em 9 de junho de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Public hearings at the Brazilian Supreme Court: from strategic litigation to resolution¹

Eduardo Moreira da Silva² 

Antonio Carlos Andrade Ribeiro³ 

Marjorie Marona⁴ 

Lucas Fernandes de Magalhães⁵ 

We intend to advance the research agenda on the judiciary by bringing research on conflict resolution in constitutional courts closer to that on the mobilization of laws by interest groups and social movements. The Public Hearings (PAs) held by the Supreme Court are analyzed as strategic arenas for processing contentious issues in which diverse actors have opportunities to contribute to legal practices. The central objective of the article is to identify the mechanisms of connection and transmission of deliberations present in the public hearings held by the Supreme Court (STF) in the period from 2007 to 2019. The research problem was formulated with the purpose of investigating and analyzing how civil society acts within the Supreme Court. Finally, this article's main result confirms civil society organizations as the main connector of the APs held at the STF, as they represent about 40% of the organizations present, simultaneously, in more than two hearings.

Keywords: Supreme Courts; public hearings; litigation

Introduction

The success of the constitutional experiences related to the development of the United States of America and the re-democratization process in Europe after World War II led to a Western-liberal model of democracy. This latter process established constitutional jurisdiction and transformed the Constitutional Courts into a virtual arena within the political system (Shapiro, 1999).

¹ An earlier version of this paper was presented in Working Groups of the National Association of Research and Graduate Studies in the Social Sciences (Anpocs). In 2020, the paper was presented in Working Group 03, in session four, entitled "STF under examination and the uses of the law", which was coordinated by Cristiana Losekann (UFES) and Ligia Mori Madeira (UFRGS), whom we thank for hosting the paper. We express our sincere thanks to the debaters Jeferson Mariano Silva (USP) and Fernando Fontainha (IESP-UERJ), whose contributions enriched the work. Vanessa Elias (UFABC) and Adrian Gurza Lavalle (USP) suggested significant advances when debating the paper at the 2019 Anpocs, in the Democratic Controls Working Group. Any errors and omissions in the article are the authors' sole responsibility.

² Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <eduardovirtual2014@gmail.com>.

³ Universidade Federal de Ouro Preto. Ouro Preto (MG), Brasil. E-mail: <antonilos@gmail.com>.

⁴ Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <maronamarjorie@gmail.com>.

⁵ Instituto Brasileiro de Mercado e Capitais. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <lucasmagalhaes108203@gmail.com>.

The literature indicates that constitutional courts contribute to affirming the Rule of Law and creating an environment conducive to economic growth (Skaar, Gargarella, and Gloppen, 2004). Constitutional Courts also have an essential role in activating democracy, mainly maintaining political competition and keeping fundamental rights intact. Finally, they could encourage political and social dialogue, assuming their willingness to insert political and social actors into a deliberative dynamic (Woolman and Bishop, 2008).

In Brazil, the re-democratization process promoted an expansion of the institutional performance of the Brazilian Supreme Court (*Supremo Tribunal Federal* – STF). The constitutional design resulted in: (i) the overlapping of the Court's competencies (Vieira, 2008); (ii) the adoption of a comprehensive system of judicial review, and an extensive list of parties that are eligible to file constitutional actions (Carvalho Neto, 2005; Taylor and Ríos-Figueroa, 2006); (iii) the constitutionalizing of a vast universe of public policies (Couto and Arantes, 2003; 2006; Arantes and Couto, 2008; 2010).

A set of institutional innovations then emerged in the wake of the STF's empowerment process, aiming to minimize the resulting counter-majoritarian difficulty (Bickel, 1962). The *Amicus Curiae* and the Public Hearings (*Audiências Públicas* – AP) (Marona and Rocha, 2017) are good examples. In the first case, interested third parties – who are not the litigants – can speak on the constitutional issue raised as a “Friend of the Court” (Almeida, 2019). On the other hand, AP supposedly expand the levels of information and legitimacy of the Court's decisions (Marona and Rocha, 2017). However, literature has shown that the alleged enhancement of participation opportunities for society is more formal or symbolic than substantive (Leal, Herdy and Massadas, 2018).

These institutional innovations also constitute legal opportunities for strategic litigation – legal mobilization (Navia and Ríos-Figueroa, 2005; Sieder, Schjolden and Angell, 2005; Wilson and Cordero, 2006; Kapiszewski and Taylor, 2008; Couso, Huneeus and Sieder, 2010). In this study, the formal and descriptive analysis of the activity of civil society organizations (henceforth CSOs) in the STF, based on their performance as exhibitors⁶ in AP, intends to confirm this latter hypothesis. Still, we do not dismiss the former, which is possible using the deliberative system approach.

We observe the *connections* set up by organizations' participation in the different arenas that constitute the comprehensive deliberative system⁷ of contemporary democracies. Mainly, we are interested in the AP that took place at the STF. We have

⁶ According to Marona and Rocha (2017), there are three types of participation in the APs of the STF: as spectator, without the right to issue an opinion, sending suggestions, documents useful for clarification of the issues to be discussed in the AP, by printed or electronic means and, finally, as exhibitor, in which case prior registration and approval by the Rapporteur is required. AP exhibitors are appointed to the proceeding by the parties, by state bodies and entities, and civil society entities, or by stakeholders requisitioning their participation.

⁷ The systemic turn in the scope of deliberative theory gained more expressive contours after the publication of the book organized by John Parkinson and Jane Mansbridge (2012), entitled *Deliberative Systems*. Before its publication, however, it is possible to find the beginnings of this systemic turn in an article by Jane Mansbridge (1999) about the importance of everyday conversation for resolution in politics. John Dryzek, in his 2010 book, also proposes a systemic deliberative model.

identified the mechanisms capable of promoting the *transmission* of the resolutions made in a deliberative arena to the others. Objectively, we aim to understand how the solutions from the periphery of the system (public sphere) can influence the decisions produced in the center (legislative, executive, and judiciary), to use the language of Habermas (2006), Dryzek (2010a) and, more recently, the developments of Boswell, Hendrix, and Ercan (2016).

We assume that the transit of actors implies the circulation of ideas, arguments, values, and deliberations. However, only a comparative qualitative analysis of the content of the actors' presentations could provide the necessary analytical robustness to the data that would support that assumption. In this way, we would confirm that these are transmission mechanisms or connections in deliberative systems. However, we have evidence pointing in this direction and can guide future research.

The first section briefly reviews the theoretical framework that structures the analysis of the AP at the Brazilian STF, presented in the section that follows. Next, the third section presents the adopted methodology. Then, to conclude, we offer the results and some final considerations.

Deliberative systems, constitutional courts, and legal mobilization: working at an intersection of research agendas

Traditionally, the Constitutional Courts' image is not conducive to expanded resolution (Nino, 1998). However, developments in deliberative theory (Habermas, 1995; 1997) have made it possible to advance in capturing the democratic role of the Courts. Ely (1980) and Sunstein (1995) point out that the Constitutional Courts could guard the democratic deliberative process. Fung and Wright (2003), Gastil and Levine (2005), Goodin (2008), and Parkinson and Mansbridge (2012) go further: they conceive the Courts as interlocutors within a participatory-deliberative system, which promotes the public use of reason (Habermas, 1995).

The counterpart is the perception of democracies as a comprehensive system consisting of interconnected parts (or arenas) (Parkinson and Mansbridge, 2012; Elstub, Ercan and Mendonça, 2016). The deliberative system theory claims that the processes of resolution that take place in one arena are open to the influence of others⁸. Accordingly, we assume that actors carry their interest issues, arguments, and discussions from one arena to another. On the other hand, institutional deliberation is carried out under strictly defined rules that establish the Government's bodies and/or sectors that make up the deliberative process (Quirk, Bendix and Bächtiger, 2018). That is why the institutional

⁸ Studies carried out at the municipal and state levels allowed the relevance of government players to be observed as the main connectors of the subsystem (Silva and Ribeiro, 2016; Silva, Ribeiro and Ramos, 2018). Associated with a multilevel analysis, that is, with the insertion of data from another subsystem – that of state human rights conferences – these studies indicated new perspectives: strong ties between the two levels and expressiveness of the role of civil society as a connector.

design must be considered a variable of fundamental importance for structuring deliberative subsystems (Smith, 2009; Mendonça, 2016). When it comes to possibilities and patterns of access to the Courts, the concept of legal opportunity for strategic litigation (legal mobilization) allows us to capture the institutional element. It indicates various processes through which both individuals and social groups use standards, discourse, or legal symbols to influence public policies or behaviors (McCann, 1994).

The concept of legal opportunity stems from the idea of political opportunity (Koopmans, 1999; Tarrow, 1999), which is outlined by both structural and contingent factors, formal or informal, and is used by social movements and organized groups in society according to the resources available and their objectives. Virtually, changes to the framework of political opportunities should alter the strategies of social movements, following the fundamental doctrine in Political Science that “institutions matter”.

However, the judiciary has its institutional characteristics – specific rules for access and development of the judicial process, legal language, and specialized players – which should have analytical implications regarding political opportunities. Legal opportunities (Hilson, 2002; Andersen, 2005) denote the political-legal environment, which provides incentives and constraints for individuals and civil society organizations (CSOs) to litigate, affecting their expectations of success or failure (Vanhala, 2006). In these terms, we categorize the AP as an institutional innovation with the potential to expand access to constitutional jurisdiction (Marona and Rocha, 2017) within the framework of legal opportunities with an impact on the mobilization pattern of the law.

Constitutionality control, “friends of the court”, and public hearings at the Brazilian Supreme Court: brief considerations

The STF is the leading institutional player in the Brazilian constitutional jurisdiction. By judging constitutional actions (ADI, ADO, ADC, and ADPF), the STF exercises concentrated control of constitutionality, evaluating the adequacy of a specific law or normative act to the constitutional order, in response to the demand of particular players, listed in article 103 of the 1988 Constitution. The list of eligible parties is quite broad, even in comparative terms (Carvalho Neto, 2005; Taylor and Ríos-Figueroa, 2006⁹). The STF also acts in the constitutional jurisdiction through the judgment of REXT (Extraordinary Appeals) that also convey (concrete) demands relative to the meaning and scope of the Constitution. The design favors an intense pattern of activation of the STF.

⁹ In European countries, for instance, legitimacy is usually restricted to representatives of subnational governments (states, provinces, etc.), a fraction of members of the lower house (and the upper house, if any), in addition to the representative of the federal government itself. In Brazil, the number of members of parliament required to propose actions is lower (any party represented in Congress); furthermore, in addition to the representative of the federal government, the Attorney General also appears on the list of eligible parties. There is also the provision of legitimacy to national associations and entities, and explicit authorization to the federal council by the Bar Association to file constitutional actions.

There are at least two other means of access to constitutional jurisdiction that we should highlight. First, there is the possibility that an interested third party will intervene in the constitutionality control process as a "Friend of the Court" (Law 9.868/99). The same act also provides for Public Hearings at the Brazilian Supreme Court (STF) – regulated subsequently by the By-Laws of the Brazilian Supreme Court, which expanded the possibilities of their occurrence, eliminating the need for a specific Direct Action of Unconstitutionality (ADI).

Act 13.105 introduced several new provisions allowing *amici curiae* to spontaneously request participation in the process or even be called on by the parties or the judge (Rapporteur) of the action. It is up to the Rapporteur to decide whether the amici can join the lawsuit, considering his ability to contribute to the resolution of the controversy. Over the years, the capabilities of the amici in the process have been expanded. Currently, there is the possibility of oral support, hearings in offices, and gathering documents and information throughout the process.

In general, there are few restrictions on the entry of *amicus curiae*. Its relevance in shaping the STF's agenda is remarkable: between 1999 and 2014, more than 2,000 *amici curiae* acted in about a third of the total actions involving the judicial review, at a ratio of almost three amici per share (Almeida, 2016). The growth trends both in the number of *amici curiae* and in the percentage of lawsuits that have at least one organization manifesting itself in this capacity indicate a tendency to approach the reality of the Supreme Court of the United States of America, where up to 85% of the lawsuits involved *amici curiae* (2000).

In particular, the strategic litigation of organizations that defend rights encompasses the *amici curiae* performance: 368 organizations of this nature acted between 1999 and 2014, which represents 18% of the total *amici curiae* in Court in that period (Almeida, 2016).

Moreover, at the STF, the AP is an instrument for opening constitutional jurisdiction to Society, in line with Häberle's (1997) perspective on the democratic interpretation, which challenges constitutional hermeneutics in the light of democratic theories. By 2017, the Court had held more than 20 AP, on the most diverse topics, both in ADIs and ADPFs (Direct Action of Unconstitutionality and Inquiry of Noncompliance with Fundamental Precepts) processes and appeals (REXT).

More than 400 participants worked as exhibitors in the AP by 2014 – that is to say, they could defend (in person, orally) their points of view or those of the institutions they represented during the event. The exhibitors ranged from 11 to 50, and social organizations represented 37% of the total, followed by experts, who corresponded to 30%. Class entities and professional organizations outnumber associations, movements, and other types of groups (Marona and Rocha, 2017). Finally, concerning the sphere of activity, it is clear that there is a predominance of representatives from institutions located at the national level: 143 (67%) worked at the federal level, followed by 63 representatives

of bodies and institutions at the state level, and only eight at the municipal level (Marona and Rocha, 2017).

The APs represent an exciting object of analysis in this analytical framework since they are an opportunity for social players to exercise influence on issues examined by the STF. It is important to emphasize that the courts' performance impacts the panorama and the network of relationships that comprise the legal demands of organizations. Therefore, courts resolve disputes over the meaning of rights and prevent, incite, structure, displace, and transform conflicts across society, influencing the strategic actions of civil society organizations. One of the ways whereby courts do this is by acting as catalysts for public agendas: they increase the relevance of the issue, privilege some parties that have shown interest and create new opportunities for these parties to mobilize around the cause. As a result, the Court's performance provides symbolic resources for mobilization efforts in various fields. Litigation and other forms of political mobilization of the courts are part of multidimensional campaigns of social movements and civil society organizations. Law is one of the resources that can be mobilized by such groups, although its effect on social struggles is contingent.

In addition to the strategic dimension of analyzing the political mobilization of the law and the courts, it is also worth mentioning that the constitutional interpretation affirms the conception of a fair and legitimate society that invests its members – individuals, groups, and organizations – in a common worldview. This constitutive power is not the identifiable product of individual court decisions but expressed in the collected cultural legacy of its performance.

As an event inserted in a *deliberative subsystem*¹⁰, it is worth noting how the social players operate as connectors in the public hearings arena, carrying the topics, arguments¹¹, and discussions conducted throughout the resolution process.

Methodology

It is necessary to clarify some aspects of the collection and assembly of the database. The data were collected from the STF online database from 2007 to 2019. Only unidentified exhibitors were no longer considered in the analyses. When it was impossible

¹⁰ We assume the methodological impossibility, today, of researching the deliberative system as a whole. Therefore, we suggest identifying subsystems, which can be reconstructed according to (a) the *nature* of arenas; (b) the issues discussed; or (c) the *territoriality* of the arenas. The first criterion highlights the arena of participatory forums, such as policy councils, public hearings, conferences, legislatures, parties and the connections between them. The second possibility is to define subsystems around policy *issues*. Topics or discursive clusters guide the political action around which the deliberative processes are organized. Subsystems of education, youth, human rights, and children's and adolescents' rights are examples. Finally, researchers could define subsystems within the *territoriality* of deliberative systems. Subsystems can be defined by their connection to a geographical space: a city, a region, a country, etc.

¹¹ The arguments can be understood as the means used by the players to support their ideas, in order to persuade or convince their audience (Perelman and Olbrechts-Tyteca, 1996).

to identify the organization represented by an exhibitor, we referred to it by the speaker's name. We gathered information about the exhibitors in 28 APs at the STF, and we organized an affiliation matrix to visualize how social organizations joined them. Then we managed an affiliation network to describe how they operate as connectors in deliberative subsystems.

The data have limitations, as it was impossible to consider the following elements: (1) organizations that requested to participate in the hearings and were rejected; (2) organizations that interfered in the litigation by other means, such as mandatory legal determination or institutional design¹². In addition, there is no information on the preferences of justices that could influence the invitation or exclusion of organizations to act as exhibitors. Finally, we do not have information on actors and/or organizations represented by other organizations¹³. Therefore, analyses refer only to the performance of organizations that have reached this venue of formal participation within the STF. The theoretical and analytical formulations of Social Network Analysis¹⁴ were employed following a specific technique: Affiliation Networks or Two-mode Networks. This is a technique that allows analyzing the co-participation of players in particular events, in this case, the AP at the STF. Unlike previous studies by Silva and Ribeiro (2016; 2018), the focus was on organizations (and not individuals) as connectors. However, we assume that exhibitors are experts, with a status similar to the organizational player, which justifies a possible individual referencing the exhibitor.

The methodological assumption underlying the following analyses is that the organizations present in more than one deliberative arena have a strong interest in the topics discussed. Therefore, we take the topic as an inducer of connectivity between the arenas, affecting the organization's performance, which can operate through its representatives as a vehicle that conveys information, arguments, discourses, and resolutions within the scope of the deliberative system.

Results

The results indicate a promising path to follow. Thus, it is necessary to clarify the initial purpose of the efforts undertaken here to identify possible organizations acting as connectors of the analyzed subsystem. The techniques employed come from structural

¹² An example would be the Attorney General's Office, as the law determines its mandatory presence in APs.

¹³ Our thanks to the reviewer who drew attention to this point.

¹⁴ The field of social network analysis, which we use here, allows meso-level approaches – that is, with a focus on the relationships established between individuals, who, supposedly, have different performance spaces, crossed by their friendships, work relationships, leisure, sport, family etc. Generally, belonging to these different fields places individuals present in them in situations of contiguity in relation to a set of tastes and affinities. In other words, belonging to the fields tends to make individuals share or have great affinity related, for example, to the music they listen to, the movies they watch, the books they read etc. Thus, common and related themes can connect them (Faria, 2017; Lins, 2017; Silva and Ribeiro, 2018).

analyses, resulting in a “snapshot” defined in time and space. At a later stage of the research, we introduce combined qualitative techniques capable of broadening and deepening the analyses.

The presence of organizations and the role of the exhibitor

From 2007 to 2019, the STF addressed 28 different topics in the APs held by it, in which 497 representatives of organizations¹⁵ and 88 individuals with no identified link to the organizations participated as exhibitors¹⁶. In addition, during the period analyzed, the CSOs had 716 opportunities for participation.

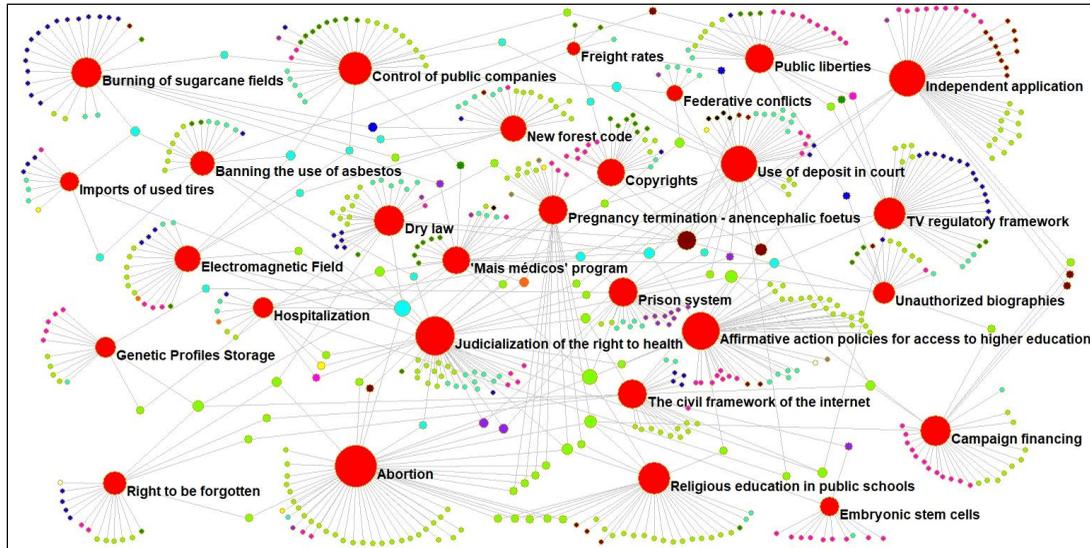
Depending on the number of exhibitors mobilized, it is possible to identify the attractiveness of a few discussions. We highlight the APs on “abortion” (53), “judicialization of the right to health” (47), “affirmative action policies for access to higher education” (44), “use of deposit in court” (41), and “independent application” (41). In contrast, the APs on “freight rates” (06) and on “federative conflicts” (08) were the ones that created the least opportunities for the performance of the exhibitor function.

It is not known, for sure, why certain levels of participation vary. We can resort only to the generic explanation that the high degree of discretion of the Rapporteur is a condition for this to be possible (Marona and Rocha, 2017). However, it is possible to see how the organizations operated through their representatives, mediating the discussions held in several APs in the STF. The sharing of exhibitors connected all the topics discussed. The predominance of the green color in Figure 1 below shows the importance of **civil society organizations**: of the 497 organizations that sent representatives to operate as exhibitors, 230 (39.32%) were organizations from the “civil society” segment.

¹⁵ To identify the organizations, we have considered the exhibitors' self-declaration as representatives thereof. It was not possible to identify the organizations of 88 exhibitors, which we will refer to in the article as “undeclared representation”. We kept this group in the analysis, since they acted directly in the deliberative process in the APs.

¹⁶ Participation in the APs as an exhibitor can be achieved through an invitation by the justice responsible for calling the AP, appointment by the parties or third parties involved in the proceeding, and through enrolments made directly by the expert interested in speaking out (Ariede, 2011). However, it should be noted that the criteria for submittal of invitations or the decision to grant/deny applications are not clear – that is, “we only know who has access to the Court, but not who cannot get access and why they cannot” (Guimarães, 2020, p. 262).

Figure 1
Exhibitors and topics in APs in the STF (2007-2019)



Source: Elaborated by the authors from STF data. Available at <<http://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Accessed on: 26 May 2022.

Legend: red, APs/ topics; light green, representatives of civil society; light blue, governmental representatives; pink, unidentified representation; dark blue, market representatives; dark green, representatives of professional categories; brown, representatives of the legislative branch; purple, representatives of the judiciary branch and/or the justice system; yellow, public policy council; black, external control body; orange, professional regulation board; grey, others; white lawyer.

The second group with the most significant presence in APs in the role of exhibitor was “governmental agents”. Ninety-nine organizations (16.92% of the total exhibitors) hold this function. The “market” segment occupied the third place among the groups represented as exhibitors (62 organizations, or 10.60% of the total). Finally, representatives of the “professional categories” segment corresponded to 41 organizations, equivalent to 7.01% of the exhibitors.

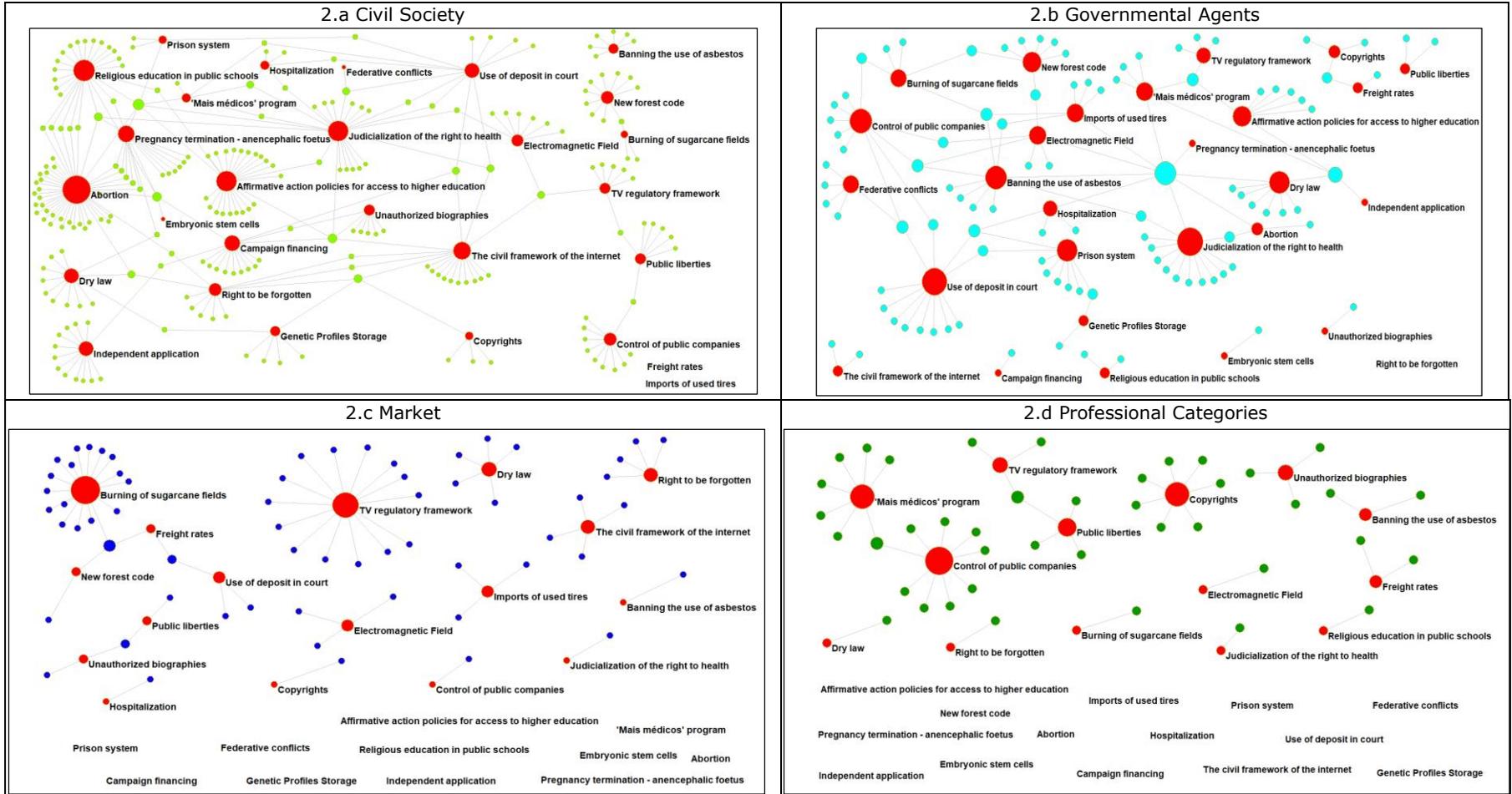
Figure 2 compares the performance of the four segments that played the role of exhibitor most often to analyze the organizations’ fulfillment, according to their division and their topics of interest. Civil Society Organizations (CSOs) are not only more present in the STF hearings, but they are also the ones that most connect the topics discussed. Therefore, they play a fundamental role in integrating the deliberative process via AP in the STF. However, some issues have proven to be more attractive for this sector: the discussions on *abortion* (43), *religious education in public schools* (25), *higher education racial affirmative policy* (24), *judicialization of the right to health* (23), *the civil framework of the internet* (17), and *pregnancy termination – anencephalic fetus* (16) stand out. On the other hand, the group of matters not connected to any other in this segment were: (1) *banning the use of asbestos*, (2) *importing of used tires*, and (3) *freight rates*. While the

first (banning the use of asbestos) had six representatives from civil organizations, the last two (imports of used tires and freight rates) did not register a declared presence of members from civil society acting as exhibitors.

The group of governmental agents was the second segment with the most significant capacity to connect AP issues in the STF between 2007 and 2019. However, in addition to a smaller number of representatives of this segment in the role of exhibitor compared to CSOs, governmental agents play a lesser part in connecting topics (Figure 2.b). The issues with the most remarkable presence of members from this division were: *judicialization of the right to health* (13), *use of deposit in court* (12), *control of public companies* (10), *banning the use of asbestos* (9), and *prison system* (8). In addition, considering the role of government agents as exhibitors, seven topics stand out: the *right to be forgotten*, *campaign financing*, *embryonic stem cells*, *religious teaching in public schools*, *public liberties*, the *civil framework of the internet*, and *unauthorized biographies*.

The market segment (Figure 2.c), although standing out as the third group with the highest presence in APs in the STF, showed a low capacity to connect topics. The “professional categories” group – the fourth most present segment in public hearings (Figure 2.d – followed the same pattern. In both cases, the AP attendance focused on specific issues; therefore, the “market” and “professional” attendance in public hearings was specific and concentrated. Regarding the “market” segment, the most attractive topics were the *burning of sugarcane fields* (17 exhibitors) and *the TV regulatory framework* (14 exhibitors). The most engaging issues for the group of representatives of professional categories were *control of public companies*, with nine attendances, the *'mais médicos' program*, and *copyrights*, both with seven registered attendances.

Figure 2 – Segments and topics in APs in the STF (2007-2019)



Legend: red, APs/ topics; light green, representatives of civil society; light blue, governmental representatives; dark blue, market representatives; dark green, representatives of professional categories.

Source: Elaborated by the authors from STF data. Available at: <<http://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Accessed on: 26 May 2022.

Burning of sugarcane fields and the TV regulatory framework cases, the technical specification of some topics, and their link to niche markets' specific interests can explain the "market" activity in related APs. On the other hand, in the case of the AP on *banning asbestos*, the explanation for lower "market" presence seems to be another. The focus of the discussion, which took place in terms of "public health", was decisive. We should also consider that the participation was oriented in terms of a federative conflict, explaining the interest of the governmental segment.

The AP on *the burning of sugarcane fields* also brought, as a background, the federative conflict, mobilizing governmental segments. Furthermore, we noticed a clear relationship between this topic and other discussions on environmental protection. For example, from the perspective of governmental representations (Figure 2.b), as an exhibitor, the issue is directly linked to discussions on the *new forest legal code*, the *import of used tires*, and *banning the use of asbestos*.

From the view of civil organizations (Figure 2.a), the low attractiveness of these topics for the segment draws attention. What most caught the attention of the CSOs was the AP on *banning the use of asbestos*. However, exhibitors participated in the discussions representing specific organizations that have not taken in any other AP during the analyzed period. The *new forest code* discussion followed almost the same pattern; however, it was connected to the AP on the *burning of sugarcane fields* through an organization called Luiz de Queiroz Higher School of Agriculture.

Particularly in the case of the *prison system*, the fact that this AP is attractive to the governmental segment – and peripheral to the rest – is explained in terms of debate framework: the discussion was held in Court in terms of public security, a dimension of reduced participation, as the literature points out (Silva, 2010). On the contrary, one would expect the low attractiveness – especially for civil organizations – would have to be overcome if the public hearing was to be accepted and held in human rights terms. Nevertheless, unfortunately, such a theory lacks an analytical treatment anchored to qualitative techniques capable of pointing out evidence.

Organizations as topic connectors in the AP

The topics operate as inducers of participation in the deliberative systems, as they take the political players to the particular issue arenas. That is why we analyzed the presence of the organizations in the AP in light of the exhibitor's role. We also examined the performance of a select group of organizations responsible for connecting the set of topics discussed from 2007 to 2019 within the STF. We have tried to indicate the organizations that perceived in AP the opportunity to participate in thematic discussions linked to their political interests.

In all, 80 exhibitors connected the topics; 78 had declared to represent organizations, and the other two exhibitors did not declare any link. The *AP mode* among

the connecting organizations was the presence in 2 hearings¹⁷, and the *average* was 2.65 hearings. The two statistics indicate the performance of a small group of organizations participating in more than two (2) APs.

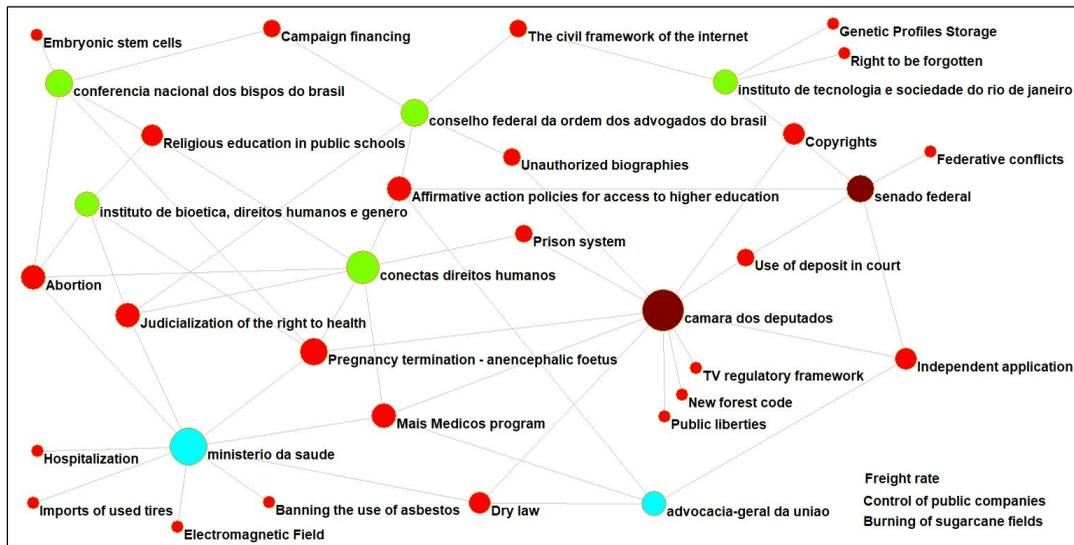
In the period analyzed (2007 to 2019), 24 organizations participated above the average, of which 15 sent an exhibitor to 3 APs. The House of Representatives and the Ministry of Health stand out in such groups, attending 11 and 9 hearings, respectively. Among the CSOs, the most active is *Conectas Direitos Humanos*, with 7 APs in the STF. The Episcopal Conference of Brazil (CNBB) and the Federal Council of the OAB (Bar Association) appear second, with 5 APs. To complete the list, the following all attended 4 APs: the Attorney General's Office (AGU), *Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro* (ITS Rio), and *Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero* (Anis).

Figure 3 below shows how the nine most active organizations have positioned themselves concerning the AP's topics in the STF. Of particular note is how Conectas articulates a set of issues based on its subject of interest: Human Rights. Conectas' operation ranged from health to education: its representatives worked in the AP on *affirmative politics in higher education, religious teaching in public schools, judicialization of the right to health, abortion, pregnancy termination – anencephalic fetus*, the '*mais médicos*' program, and the *prison system*. Anis' participation in the AP shows another case in which human rights topics induced an organization's involvement.

We also noted the relationship between AP's topics and the participation pattern in the religious field. The organization that most operated as a connector between the issues under discussion was the Episcopal Conference of Brazil (CNBB). In addition to participation in the AP on *campaign financing*, the CNBB articulated the following topics: *abortion, embryonic stem cells, abortion, pregnancy termination – anencephalic fetus*, and *religious education in public schools*.

¹⁷ Our work utilizes a technique from the field of social network analysis called Affiliation Network Analyses or Two-mode Network. The first mode is called the (1) *actors* mode and the second is the (2) *events* mode. In this case, AP mode refers to network mode. This is a technical term. Examples of an event are: a party, a congress, a social protest, etc. In our study, the APs are considered the event. The actors are the participants of each AP.

Figure 3
Most active organizations in the APs in the STF (2007-2019), more than three participations



Legend: red, APs/ topics; light green, representatives of civil society; light blue, governmental representatives; brown, representatives of the legislative branch.

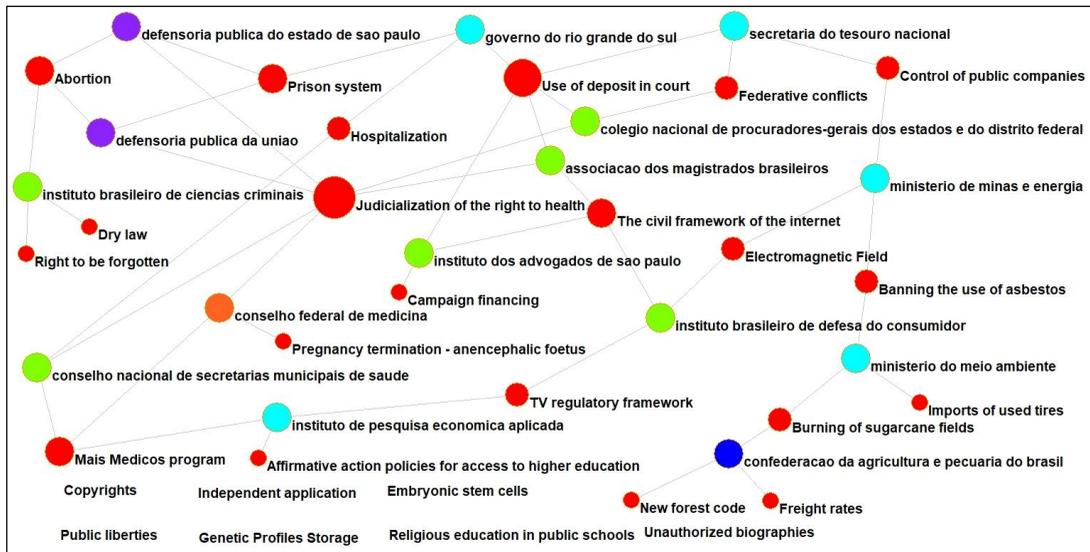
Source: Elaborated by the authors from STF data. Available at: <<http://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Accessed on: 26 May 2022.

The most active organizations' performance highlights the influence of issues (as inducers of participation). Figure 4 shows, for instance, the performance of the Federal Council of Medicine and the National Council of Municipal Health Secretariats. Both councils could count with exhibitors in the public hearings related to the health issue: the *'mais médicos' program*, the *judicialization of the right to health*, *hospital admission*, and *pregnancy termination/anencephalic fetus* hearings.

In the lower-right corner of Figure 4, it is possible to see the National Confederation of Agriculture and Livestock performance. It is a player in the "market" segment that operated as an AP connector which discussed topics with direct effects on the issues of interest to the economic agents working in the sector represented by this organization: *burning of sugarcane fields*, *freight rates*, and *new forest code*.

The mobilization of issues related to the environment and the federative case in Brazil provide further evidence on the relationship between topics and organizations' participation in the hearings. For example, the Ministry of Environment acted as an exhibitor in the *importing used tires*, *banning asbestos*, and *burning sugarcane fields* public hearings. Also, the National Treasury Secretariat contributed to articulating the following topics: *federative conflicts*, *control of public companies*, and *use of deposit in court*. Finally, analysis of the figure below highlights another example.

Figure 4
Most active organizations in the APs in the STF (2007-2019), three participations



Source: Elaborated by the authors from STF data. Available at: <http://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Accessed on: 26 May 2022.

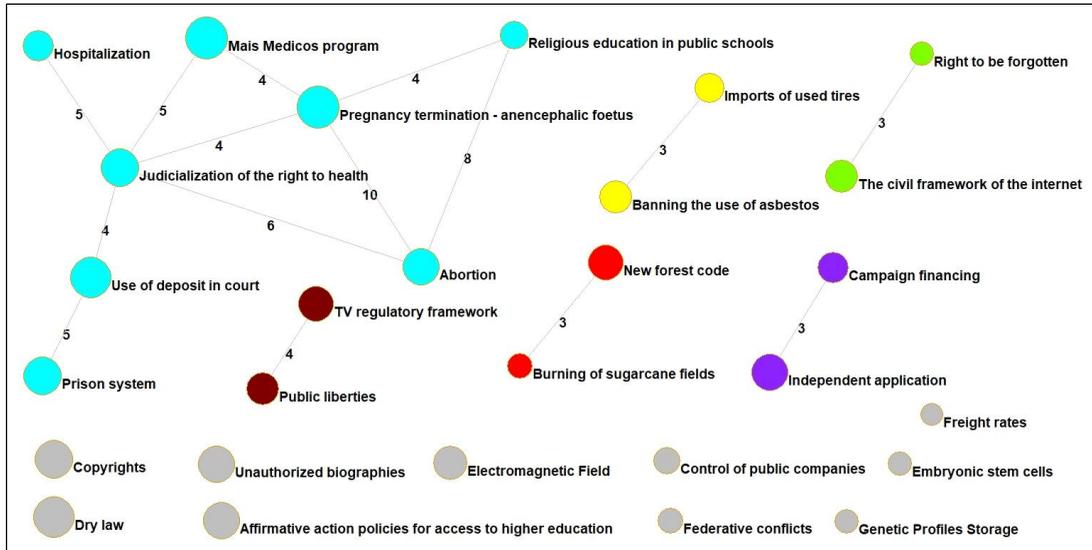
Legend: red, APs/topics; light green, civil society representatives; light blue, governmental representatives; dark blue, market representatives; purple, representatives of the judiciary and/or the justice system; orange, professional regulation board.

The influence of the theme in inducing participation found evidence in the analysis of how the performance of organizations connected the AP through their representatives. Therefore, we have considered the most active organizations and all connecting organizations' contributions in the following analysis. In addition, we have undertaken an island analysis to identify subgroups of at least two and at most ten APs¹⁸.

Figure 5 shows the results. The circles' size represents the AP's degree of attractiveness: the larger the circle, the more organizations participate in the AP. The values in the lines indicate the number of organizations shared by two APs.

¹⁸ The minimum and maximum sizes define the number of APs that can be included in a subgroup considering the number of organizations they share (intensity of ties). The maximum number is only completed when all the players that connect to the subgroup do not exceed 10 players, if this occurs the program selects for the subgroup the number closest to the defined maximum but linked by the same intensity to the island. "Metaphorically, this situation is similar to saying that only players who are wanted in the same intensity by the group can participate in a party, observing the maximum capacity of the space where the party will take place" (Silva and Ribeiro, 2016, p. 187).

Figure 5
Islands in the APs in the STF (2007-2019)



Legend: light blue, Island 1; light green, Island 2; purple, Island 3; yellow, Island 4; red, Island 5; brown, Island 6; grey, others.

Source: Elaborated by the authors from STF data. Available at <<http://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Accessed on: 26 May 2022.

It is possible to see that the most strongly connected public hearings refer to the 'health' topic – graphically represented by the largest island, highlighted in light blue, on the upper left corner of Figure 5. The AP discussions regarding the right to health involve: (i) *hospital admission criterion*; (ii) the '*mais médicos*' program; (iii) *judicialization of the right to health*; (iv) decriminalization of abortion and *pregnancy termination – anencephalic fetus*. The latter is also fundamental to the struggles for gender equality. We highlight the organizations that are the central connectors of these topics: Federal Council of Medicine, Ministry of Health, CNBB, *Conectas Direitos Humanos*, and *Anis Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero*.

The topic of *religious education in public schools* is strongly linked to abortion and the discussion on *pregnancy termination – anencephalic fetus*, highlighting the relationship of such issues with the religious sphere. The three cases involved moral and religious debate: in the first case, more broadly, because it concerns religious education in public schools, and in the second and third cases, particularly, regarding the right to life, given the discussions on pregnancy termination.

Interestingly, the debates at the AP regarding *embryonic stem cells* research followed the line proposed by the head of the Prosecutors Office (PGR), Cláudio Fonteles: a religious assumption of an offense to the right to life, considering the religious doctrine that points to conception as its initial term (Marona and Rocha, 2017). The connection with

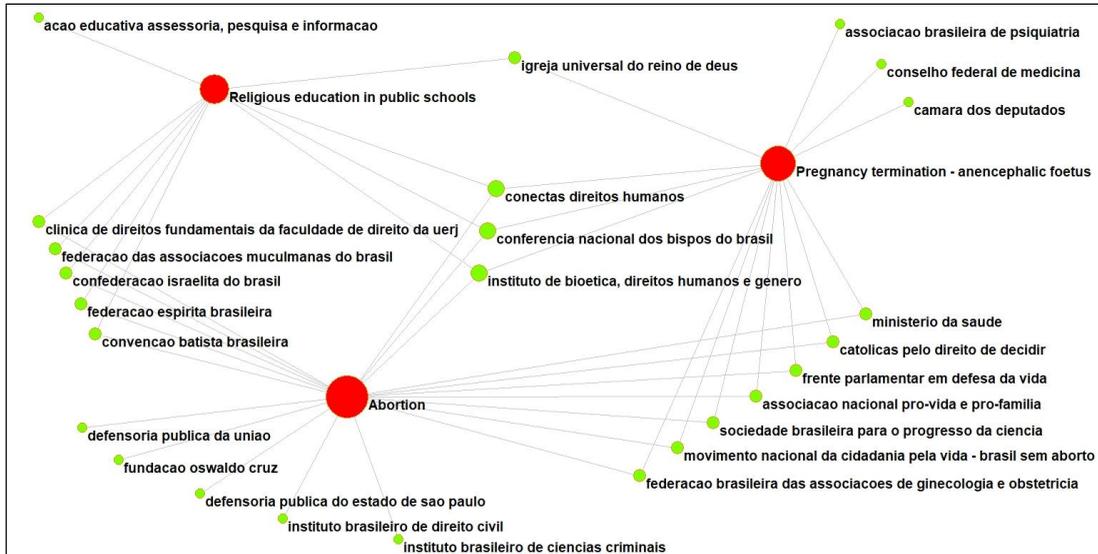
the island of health is because of the actions of the CNBB (see Figure 3¹⁹). Furthermore, the pattern results from the observation that the AP's participation occurred only through invitations sent by the Rapporteur, and appointment of experts by the PGR, Presidency of the Republic, and *Amicus Curiae*. Therefore, there was no possibility of voluntary registration for a statement regarding the exhibitor's quality in this case. In any case, it is worth emphasizing that four exhibitors from the AP of *embryonic stem cells* also participated in other health hearings²⁰.

In particular, the thematic triad Abortion/Religious Education/Anencephalic Fetus (Figure 6, below) shows how religious organizations and others operating in Human Rights took advantage of the AP in the STF to defend their interests. We highlight, in the first place, the performance of *Conectas Direitos Humanos*, CNBB, and *Anis Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero*, articulating the three topics. Secondly, we identify the position of religious organizations acting at the intersection between discussions on *religious education in public schools* and *abortion*, adding the Universal Church's presence, linking religious education to the debate on pregnancy termination in the case of the anencephalic fetus.

¹⁹ The relationship of the topic on *embryonic stem cells* research is not represented in Figure 5, as it is a weak relationship. The algorithm applied in the island analysis found, in the case analyzed in this article, that the minimum intensity of the relationship between two APs to constitute an island is equal to 3. This means that if it were considered the sharing of one or two organizations between APs, it would lead to identification of islands much higher than the defined maximum.

²⁰ Débora Diniz participated in the *embryonic stem cells* AP as an expert invited by the STF and as an Anis representative in the APs of *religious education, abortion and pregnancy termination – anencephalic fetus*; Lenise Aparecida Martins Garcia participated in the stem cells AP at the invitation of the PGR (MPF), and in the APs on *pregnancy termination – anencephalic fetus* and *abortion* as a representative of the National Movement for Citizenship for Life – Brazil without Abortion; Elizabeth Kipman Cerqueira was an exhibitor of the *stem cell* AP at the invitation of the PGR and a no-organization-identified expert in the AP on *pregnancy termination – anencephalic fetus*; finally, Rodolfo Acatauassu Nunes participated in the stem cells AP as a representative of the CNBB and, subsequently, as a representative of the National Pro-Life and Pro-Family Association in the AP on *pregnancy termination – anencephalic fetus*.

Figures 6
Thematic triad Abortion/Religious Education/Anencephalic Fetus



Source: Elaborated by the authors from STF data. Available at: <http://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Accessed on: 26 May 2022.

Legend: red, APs/topics; green, organizations.

The findings presented on the role of organizations as connectors of topics indicate that APs can bring together different perspectives, influencing the quality of discussions, as pointed out by the results of previous analyses by Marona and Rocha (2014, 2017). We also take the findings to indicate that the issues function as participation inducers in the deliberative systems. The topics take the political players to the arenas where they are discussed. In the transit between the arenas, the players can promote the connection of the deliberative system. The previously developed analyses indicate the relevance of this theoretical assumption in human rights policies (Faria, 2017; Lins, 2017; Silva and Ribeiro, 2016; 2018).

Final considerations

The topic of participation and resolution in constitutional courts is exceptionally relevant nowadays. Recent studies indicate the significance of judicial activism for understanding the deliberative dynamics of democratic regimes. The agenda is not new, and, in the Brazilian case, it has been the object of attention of a wide range of researchers since re-democratization (Vianna, 2002; Sadek, 2004; Avritzer and Marona, 2014). This work unveils the topics and organizational players most present in STF public hearings.

The adopted theoretical and analytical perspective combined elements derived from studies on constitutional courts with the deliberative subsystems' approach. One's

assumption is that it would be challenging to develop methodologically consistent strategies to understand the workings of deliberative, as proposed by Parkinson and Mansbridge (2012). Thus, the *territorial* and the *thematic* criteria were combined to identify the players that seek to influence the AP. As suggested by the results presented, these can be seen as connectors of those arenas. The limits of this methodological strategy demand future efforts based on qualitative and comparative analyses of discourses, values, ideas, and deliberation of the actors/organizations inside the APs' deliberative process.

This article's main result confirms that civil society organizations are the main connector of the STF public hearings, as they represent about 40% of the organizations present at the same time in more than two APs. The evidence that the CSOs use the AP as an arena for political struggle must be compared with the legal mobilization agenda's theoretical formulations. The literature indicates that some organizational players can better reach, translate, and circulate demands in the national territory and, therefore, are better equipped to capture public sphere agendas and echo them in the formal political system. Conditions for the possibility of judicial action include the existence of different degrees of professionalization of civil society entities that carry out public interest litigation in Brazil, considering the existence of lawyers in the organization, as well as press relations, and administrative and professional structure with exclusive dedication and their ability to obtain international financing (Rodriguez, 2013).

On the other hand, direct access to the STF, although comprehensive in terms of constitutionality control, is not available to the CSOs. That is to say, the list of parties that are eligible to file actions in this area excludes the CSOs (CRFB/88, article 103), which have two alternatives: (i) seek some form of partnership with political parties and/or class entities of national scope or union confederations, which can embrace the cause and provoke the STF, or (ii) take part in a discussion already started by some eligible player, as *amicus curiae* or exhibitor in the AP, if called on.

The second segment with the highest representation in STF public hearings is the government sector, with around 17% simultaneous presence in two or more events. Previous analyses conducted in other arenas (municipal, state, national councils, and public hearings in the ALMG) indicated a strong predominance of the governmental segment as a connector (Silva and Ribeiro, 2016; 2018; Silva, Ribeiro and Ramos, 2018; Silame et al., 2019). It is worth mentioning that intragovernmental disputes sometimes involve lawsuits and mobilize public hearings in the STF. The scenario of judicialization of mega politics (Hirschl, 2008), which characterizes the Brazilian case of Supreme Court's protagonism, induces a more excellent circulation of governmental and parliamentary agents in all spheres – including in the public hearings.

The results indicate the relevance of topics, players, and institutional design as connectors of the subsystem analyzed. In the STF, health and the environment stand out as central issues, the former related to a wide range of related topics, and the latter to the Forest Code review, used tires, and asbestos. The topics have been studied as possible

connectors of deliberative arenas in human rights (Lins, 2017; Silva, Ribeiro and Ramos, 2018), but some cases should be more accurately investigated. One should consider the strength of the transversality and seniority of discussions related to such areas, both in government and society. The health and the environment areas are among the oldest and most institutionalized and feature solid social movements, which have organized their struggles for many years through dialogues with the Government.

The second case relates more precisely to the judicialization of public policies – particularly the systematic shift of demand to the judicial sphere into complaints about medication, hospital admission, and treatment (Oliveira, 2019). On the other hand, the economic agents that work in supplementary health (a private network), particularly health insurance companies, are powerful economically and organization-wise, seeking to act and influence several arenas, whether in the executive, legislative, or judiciary or regarding public opinion in general. Furthermore, we add the weight of *money* as one of the most relevant resources related to organizational capacity and possible exercise of influence in the centers of *power*, either through lobbying and/or instruments of organizational pressure.

The third case accounts for the professionalization of organized groups in both areas, which gives them a leading role in the political struggle. Consequently, many experts take center stage in the discussions. Their presence is essential in several arenas, given their specialized and concentrated knowledge, as we can see in the significant presence of health experts in APs carried out by legislative bodies for three consecutive legislatures (Resende, 2017), in addition to the relevance of health as a connector in national councils (Silva, Ribeiro and Ramos, 2018) and of *amici curiae* in the STF.

This article contributes to the research agenda by shedding light on the simultaneous performance players in multiple deliberative arenas. We approached players' referred transit and thematic performance as possible connectors of deliberative arenas. We considered that the simultaneous presence of players and organizations could drive speeches, interests, and perspectives to circulate between arenas (Young, 2002; Silva and Ribeiro, 2016).

Future analyses intend to include other deliberative subsystems, such as the legislative and corporate arena. A survey is also underway with the same players to introduce qualitative dimensions to the investigation, as the techniques used are structural. They allow us to make a “snapshot” of the topics and players analyzed, situating them in a framework of time and space. We know that it should be supplemented with qualitative data collected and analyzed using other research techniques.

Bibliographic references

- ALMEIDA, E. M. "Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal". Tese de Doutorado em Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- _____. "Institutional capabilities of amici curiae in the Supremo Tribunal Federal: accessibility, admissibility and influence". *Revista Direito e Práxis*, vol. 10, nº 1, p. 678-707, 2019.
- ANDERSEN, E. A. *Out of the closets, into the courts: legal opportunity structure and gay rights litigation*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A Constituição sem fim. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (eds.). *Vinte anos da Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 31-60.
- _____.; _____. "Construção democrática e modelos de constituição". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 53, p. 545-585, 2010.
- ARIEDE, E. "Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal: um estudo comparativo de sua prática, antes e após o advento da Emenda Regimental nº 29". Dissertação de Especialização em Direito Público. Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2011.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. C. "Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 1, p. 69-94, 2014.
- BICKEL, A. M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. Indianapolis; New York: The Bobbs-Merrill Company, 1962.
- BOSWELL, J.; HENDRIX, C. M.; ERCAN, S. A. "Message received? Examining transmission in deliberative systems". *Critical Policy Studies*, vol. 10, nº 3, p. 263-283, 2016.
- CARVALHO NETO, E. R. "Revisão abstrata de legislação e a judicialização da política no Brasil". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- COUSO, J. A.; HUNEEUS, A.; SIEDER, R. (eds.). *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. ¿Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC. In: PALERMO, V. (ed.). *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2003.
- _____.; _____. "Constituição, governo e democracia no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, p. 41-62, 2006.
- DRYZEK, J. S. *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press, 2010a.
- DRYZEK, J. S. "Rhetoric in democracy: a systemic appreciation". *Political theory*, vol. 38, nº 3, p. 319-339, 2010b.
- DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- ELSTUB, S.; ERCAN, S.; MENDONÇA, R. F. "The fourth generation of deliberative democracy". *Critical Policy Studies*, vol. 10, nº 2, p. 139-151, 2016.
- ELY, J. *Democracy and distrust*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

FARIA, C. F. "Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, nº 95, p. 1-15, 2017.

FUNG, A.; WRIGHT, E. (eds.). *Deepening Democracy*. London: Verso, 2003.

GASTIL, J.; LEVINE, P. (eds.). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

GOODIN, R. *Innovating democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2008.

GUIMARÃES, L. G. "Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas". *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 1, p. 236-271, 2020.

HÄBERLE, P. "Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição". *Direito Público*, vol. 11, nº 60, p. 25-50, 2015.

HABERMAS, J. "Três modelos normativos de democracia". *Lua Nova*, vol. 36, p. 39-53, 1995.

_____. *Direito e Democracia I e II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. "Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research". *Communication Theory*, vol. 16, nº 4, p. 411-426, 2006.

HILSON, C. "New social movements: the role of legal opportunity". *Journal of European Public Policy*, nº 9, vol. 2, p. 238-255, 2002.

HIRSCHL, R. "The judicialization of mega-politics and the rise of political courts". *Annual Review of Political Science*, vol. 11, p. 93-118, 2008.

KAPISZEWSKI, D.; TAYLOR, M. "Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America". *Perspectives in Politics*, vol. 6, nº 4, p. 741-767, 2008.

KOOPMANS, R. "Political. Opportunity. Structure. Some splitting to balance the lumping". *Sociological Forum*, vol. 14, nº 1, p. 93-105, 1999.

LEAL, F.; HERDY, R.; MASSADAS, J. "Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017)". *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, nº 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

LINS, I. L. "O idoso e a construção participativa de políticas públicas: uma análise sobre a articulação entre arenas nacionais". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MANSBRIDGE, J. "Everyday talk in deliberative systems". In: MACEDO, S. *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, p. 211-239. New York: Oxford University Press, 1999.

MARONA, M. C.; ROCHA, M. M. "As audiências públicas do Supremo Tribunal Federal: ampliando sua legitimidade democrática?". *Teoria & Sociedade*, vol. 1, p. 26-58, 2014.

_____; _____. "Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, nº 62, 2017.

MCCANN, M. *Rights at work: pay equity reform and the politics of legal mobilization*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

MENDONÇA, R. F. "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system". *Critical Policy Studies*, vol. 10, p. 120, 2016.

NAVIA, P.; RÍOS-FIGUEROA, J. "The constitutional adjudication mosaic in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 38, nº 2, p. 189-217, 2005.

NINO, C. S. *The constitution of deliberative democracy*. Yale University Press, 1998.

OLIVEIRA, V. E. (ed.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (eds.). *Deliberative systems: deliberative democracy at a large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. *Tratado da Argumentação: a nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

QUIRK, P.; BENDIX, W.; BÄCHTIGER, A. Institutional deliberation. In: BÄCHTIGER, A., et al. (eds.). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

RESENDE, C. A. S. "Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 23, p. 217-258, 2017.

RODRIGUEZ, J. R. "A desintegração do status quo: direito e lutas sociais". *Novos estudos Cebrap*, nº 96, p. 49-66, 2013.

SADEK, M. T. "Judiciário: mudanças e reformas". *Estudos Avançados*, vol. 18, nº 51, p. 79-101, 2004.

SHAPIRO, M. The success of judicial review. In: KENNEY, S. J.; REISINGER, W. M.; REITZ, J. C. (eds.). *Constitutional dialogues in comparative perspective*. London: Palgrave Macmillan, p. 193-219, 1999.

SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (eds.). *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Plagave Macmillan, 2005.

SILAME, T., et al. "A participação e a deliberação como antídoto para a crise de representação: um estudo de caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais". In: *Anais do 43º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, p. 1-24, 2019.

SILVA, F. S. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, vol. 3. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, E., et al. "Deliberative systems in meso perspective: the subsystem of policy councils in the state of Minas Gerais". In: *Anais da 2016 ECPR Joint Sessions*, Pisa, 2016.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. "Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 1, p. 167-194, 2016.

_____.; _____. Between councils and conferences: the human rights subsystems of councils and conferences in Minas Gerais. In: *Anais do Evento Deliberative approach to democracy*, Cascais, 2018.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A.; RAMOS, L. B. "Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores". In: *Anais do XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, Curitiba, 2018.

- SILVA, P. S. M. L. "Analisando determinantes de políticas públicas de inclusão educacional: modelo econômico, vontade política, sociedade civil e sua relação com o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior (Fies)". Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2017.
- SKAAR, E.; GARGARELLA, R.; GLOPPEN, S. *Democratization and the judiciary: the accountability function of courts in new democracies*. London: Routledge, 2004.
- SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SUNSTEIN, C. R. "Incompletely theorized agreements". *Harvard Law Review*, vol. 108, nº 7, p. 1.733-1.772, 1995.
- TARROW, S. Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. In: MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (eds.). *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, p. 25-29, 1999.
- TAYLOR, M. M.; RÍOS-FIGUEROA, J. "Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and México". *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, nº 4, p. 739-766, 2006.
- VANHALA, L. "Fighting discrimination through litigation in the UK: the social model of disability and the EU anti-discrimination directive". *Disability & Society*, vol. 21, nº 5, p. 551-565, 2006.
- VIANNA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- VIEIRA, O. V. "Supremocracia". *Revista Direito GV*, vol. 4, p. 441-459, 2008.
- WILSON, B.; CORDERO, J. C. R. "Legal opportunity structures and social movements: the effects of institutional change on Costa Rican politics". *Comparative Political Studies*, vol. 39, nº 3, p. 325-351, 2006.
- WOOLMAN, S.; BISHOP, M. *Constitutional conversations*. Cape Town: Pretoria University Law Press, 2008.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press on Demand, 2002.

Resumo

Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal: do litígio estratégico à resolução

O artigo busca avançar na agenda de investigações sobre o poder judiciário, aproximando as pesquisas sobre resolução de conflitos nos tribunais constitucionais àquelas sobre a mobilização de leis por grupos de interesse e movimentos sociais. As Audiências Públicas (APs) realizadas pelo Supremo Tribunal Federal são analisadas como arenas estratégicas de processamento de temas contenciosos nas quais atores diversos têm oportunidades de contribuir com as práticas jurídicas. O objetivo central do artigo é identificar os mecanismos de *conexão* e de transmissão das deliberações presentes nas audiências públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no período de 2007 a 2019. O problema de pesquisa foi formulado com o propósito de se investigar e analisar como a sociedade civil atua no âmbito do Supremo Tribunal Federal. O resultado do artigo confirma as organizações da sociedade civil como principal conector das APs realizadas no STF, pois representam cerca de 40% das organizações presentes, simultaneamente, em mais de duas audiências.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; audiências públicas; litígio

Resumen*Audiencias públicas en el Tribunal Supremo: del litigio estratégico a la resolución*

El artículo busca avanzar en la agenda de investigaciones sobre el Poder Judicial integrando las investigaciones sobre resolución de conflictos en los tribunales constitucionales con aquellas sobre la movilización de leyes por grupos de interés y movimientos sociales. Las Audiencias Públicas (AP) realizadas por la Suprema Corte Federal (STF) son analizadas como espacios estratégicos para la tramitación de asuntos contenciosos en los que diferentes actores tienen oportunidades de contribuir a las prácticas legales. El objetivo principal del artículo es identificar los mecanismos de conexión y transmisión de las deliberaciones presentes en las audiencias públicas celebradas por el STF en el período de 2007 a 2019. El problema de investigación se formuló con el propósito de investigar y analizar cómo la sociedad civil opera dentro del ámbito de la Corte Suprema Federal. El resultado del artículo confirma que las organizaciones de la sociedad civil son el principal conector de las Audiencias Públicas realizadas en el STF, ya que representan alrededor del 40% de las organizaciones presentes, simultáneamente, en más de dos APs.

Palabras clave: Tribunal Supremo; audiencias públicas; litigios

Résumé*Audiences publiques à la Cour suprême du Brésil: du litige stratégique à la résolution*

L'article cherche à faire progresser l'agenda des enquêtes sur le pouvoir judiciaire en intégrant les recherches sur la résolution des conflits dans les cours constitutionnelles à celles sur la mobilisation des lois par les groupes d'intérêt et les mouvements sociaux. Les audiences publiques (AP) organisées par la Cour fédérale suprême sont analysées comme des arènes stratégiques pour le traitement des questions litigieuses dans lesquelles différents acteurs ont la possibilité de contribuer aux pratiques juridiques. L'objectif principal de l'article est d'identifier les mécanismes de mise en relation et de transmission des délibérations présentes lors des audiences publiques tenues par le Tribunal Fédéral (STF) entre 2007 et 2019. Le problème de recherche a été formulé dans le but d'enquêter et d'analyser comment la société opère dans le cadre de la Cour suprême fédérale. Le résultat de l'article confirme que les organisations de la société civile sont le principal connecteur des audiences publiques tenues au STF, puisqu'elles représentent environ 40% des organisations présentes, simultanément, dans plus de deux AP.

Mots-clés: Cour suprême; audiences publiques; litiges

Artigo submetido à publicação em 12 de março de 2021.

Versão final aprovada em 24 de janeiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A mídia e o medo do crime no Distrito Federal

Arthur Trindade M. Costa¹ 

Marcelo Ottoni Durante² 

O objetivo deste artigo é examinar a influência da mídia na percepção do medo do crime entre moradores do Distrito Federal brasileiro. O estudo explora a influência das características da audiência na relação entre a mídia e o medo do crime. Também analisamos o impacto de diferentes tipos de mídia (TV, jornais e redes sociais) sobre o medo do crime. Os resultados mostram que a influência da mídia sobre o medo do crime depende do tipo de mídia, devido às diferenças em seu conteúdo e às características da audiência.

Palavras-chave: medo do crime; mídia; percepção de risco; Distrito Federal; Brasil

Introdução

Atualmente, as pesquisas sobre o medo do crime constituem um importante campo de estudos na área de criminologia. Embora os primeiros estudos tenham surgido na década de 1970, foi só a partir dos anos 1980 que a agenda de pesquisa ganhou volume. A partir daí, surgiram várias investigações apontando que, ao contrário do que supõe o senso comum, o medo do crime e a vitimização criminal não estão necessariamente associados³.

Essa relação depende do tipo de crime e do número de vezes que a pessoa foi vitimada. Apenas as pessoas que foram vítimas de crimes violentos ou que foram vítimas de vários crimes tendem a sentir mais medo (Gray, Jackson e Farrall, 2008; Tseloni e Zarafonitou, 2008). A constatação de que há pouca relação entre esses dois fenômenos fez com que os pesquisadores buscassem entender os principais fatores explicativos do medo do crime, bem como analisar seus impactos sobre a qualidade de vida das pessoas.

O medo é uma ansiedade suscitada pela consciência de perigo. A ideia de que algo ou alguém possa ameaçar a segurança ou a vida faz com que o cérebro ative, involuntariamente, uma série de compostos químicos que provocam reações físicas como aumento dos batimentos cardíacos, aceleração da respiração e contração muscular. O medo, portanto, é uma sensação de alerta de extrema importância para a sobrevivência

¹ Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <arthurtmcosta@gmail.com>.

² Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Ciências Sociais. Viçosa (MG), Brasil. E-mail: <modurante71@gmail.com>.

³ Para uma revisão da literatura do campo de estudos e um breve histórico ver Hale (1996) e Henson e Reys (2015).

humana. Normalmente para surgir o medo é necessária a presença de um estímulo que provoque ansiedade e insegurança no indivíduo.

O medo do crime é um tipo particular de ansiedade provocada pela percepção do risco de ser vítima de crime. Essa ansiedade pode ser provocada por uma ameaça imediata e real ou ser resultado de crenças e representações sociais a respeito dos criminosos e do risco de vitimização criminal. Essas representações sociais variam de acordo com o perfil dos indivíduos, classe social e lugar onde residem e transitam.

O receio de ser vítima de criminalidade tem consequências bastante concretas. Ele tem efeitos psicológicos negativos, causando algumas doenças mentais relacionadas a ansiedades, descrenças nos outros e insatisfações com a vida urbana. No plano social, o medo restringe alguns comportamentos, fragiliza os laços vicinais e esvazia os espaços públicos. Ele também tem consequências econômicas, levando ao aumento de gastos das pessoas e das empresas com segurança, produzindo processos de gentrificação e especulação imobiliária e condicionando tanto as formas de acesso das pessoas ao mercado, quanto sua propensão de gastar e investir recursos financeiros. No plano político, o medo abre espaço para discursos punitivistas, sexistas, racistas e xenófobos (Costa e Durante, 2019a).

No Brasil, as pesquisas sobre medo do crime e suas consequências são predominantemente qualitativas. Em geral são estudos etnográficos sobre como a “fala do crime” é construída e afeta o cotidiano das famílias (Caldeira, 2000; Machado, Borges e Moura, 2014). Ainda são poucos os estudos baseados em *pesquisas de vitimização* que permitem comparabilidade. A maior parte das pesquisas quantitativas buscou explicar as relações entre o medo e as variáveis sociodemográficas (Caminhas, 2010; Borges, 2011; Rodrigues e Oliveira, 2012; Cardoso, Seibel e Monteiro, 2013; Silva e Beato Filho, 2013).

Um dos aspectos frequentemente associados ao medo do crime é a cobertura da mídia sobre violência e criminalidade. As pesquisas têm mostrado que a cobertura da mídia distorce a realidade, uma vez que incide desproporcionalmente sobre determinados tipos de crimes e vítimas (Reiner, 2007). Entretanto, ainda não está claro como essa superexposição midiática da violência impacta o medo do crime.

Tendo em vista esse cenário, o objetivo deste artigo é examinar a influência da mídia sobre as percepções sobre o medo do crime entre os moradores do Distrito Federal. O estudo explora dois aspectos: (1) como as características da audiência impactam a relação entre a mídia e o medo do crime e (2) como os diferentes tipos de mídia impactam o medo do crime.

Para responder a essas questões, nos apoiamos na literatura sobre o cultivo de mídia (*cultivation theory*) elaborada por George Gerbner (1969; 1970; 1998). Segundo esse autor, o consumo exagerado de mídia tende a homogeneizar as representações sociais sobre a realidade. Alguns grupos tendem a confirmar o que veem na mídia, outros tendem a amplificar essas percepções. Nossa hipótese é que a influência da mídia sobre o

medo do crime varia por tipos de mídia, devido às diferenças de seus conteúdos e das características da audiência.

A literatura sobre a relação entre a mídia e o medo do crime

Nas sociedades contemporâneas, a mídia é um dos principais produtores das representações que orientam as condutas dos atores sociais. Ou seja, ela não se limita a apresentar a realidade, mas também a representá-la. Assim, para compreender a mídia é necessário analisar as narrativas que ela produz ao representar a realidade e que chegam à sociedade na forma de notícias. Entender como a mídia produz certas representações sobre violência, criminalidade e polícia é muito mais importante do que nos preocupar apenas em desmenti-las ou confirmá-las (Porto, 2009).

Notícias sobre crime e polícia sempre ocuparam espaço importante na mídia. Entretanto, foi a partir da década de 1950, com o surgimento da televisão, que esse tipo de notícia passou a ganhar proeminência em todos os meios de comunicação, pois, como sugeriu Patrick Champagne (1993), a hegemonia da televisão não age apenas sobre os telespectadores comuns, mas também sobre as demais mídias. Ou seja, as mídias se alimentam das mídias.

As pesquisas também têm mostrado que a forma como a notícia é recebida varia de acordo com o grupo social, dependendo da sua capacidade de filtrar as narrativas produzidas pela mídia (Bourdieu, 1997). Embora a renda e o grau de instrução importem, os estudos apontam que o local de moradia e as relações de vizinhança são mais poderosos filtros para as notícias sobre crime e polícia. Não são as pessoas mais instruídas e moradoras de bairros de classe média que têm a maior capacidade de crítica sobre as notícias de crime e polícia. Ao contrário, são os moradores dos bairros pobres, cuja experiência de vida permite se contrapor às representações que a mídia faz sobre seu mundo, seus vizinhos e familiares. Eles sabem que as histórias narradas nos noticiários “não são bem assim”.

Em função da sua crescente importância, desenvolveu-se uma vasta área de estudos sobre os impactos da mídia para o campo da segurança pública. Apesar dos esforços, as pesquisas não conseguiram identificar claramente os efeitos da mídia na vida, seja para incentivar comportamentos antissociais, seja para aumentar o medo do crime. Não está claro se a mídia isoladamente é capaz de gerar comportamentos agressivos.

As condições da produção da mídia sobre o medo do crime têm sido pesquisadas há bastante tempo, mas foram os trabalhos de George Gerbner que deram impulso às pesquisas sobre o consumo de mídia e o medo do crime. De acordo com a teoria do cultivo de mídia (*cultivation theory*), aqueles que assistem televisão costumam acreditar que o conteúdo da programação é uma descrição da realidade. De acordo com a teoria do cultivo, quanto maior o consumo de programações violentas, maior será o medo de uma pessoa se tornar vítima de um crime. Os estudos iniciais descobriram que os telespectadores

frequentes tinham uma visão de mundo pessimista e tendiam a ter mais medo do crime e a desconfiar mais dos outros (Gerbner, 1969; 1970; 1998).

Ainda de acordo com a teoria do cultivo de mídia, o consumo exagerado de televisão homogeneiza visões e crenças do mundo entre os espectadores frequentes. Como a televisão está saturada de crime e violência, é esperado que os espectadores frequentes se tornem desconfiados e tenham mais medo do crime.

Entretanto, os estudos mais recentes mostram que, de forma geral, a experiência de vida e a interação com outras pessoas têm maior influência sobre a construção social da realidade do que as mensagens difundidas pela mídia (Surette, 2007). No entanto, haveria um ponto de saturação. O consumo acentuado de mídia geraria uma espécie de curto-circuito nas outras formas de comunicação social. A partir de determinado nível de consumo, a mídia passaria a ser a principal fonte de produção da realidade social e, assim, relegaria as experiências pessoais e conversas com vizinhos a uma posição secundária na construção da realidade. O curto-circuito aconteceria quando as duas fontes de informação – mídia e conversas cotidianas – divergissem sobre os níveis de crime e de violência presentes na sociedade.

Os primeiros estudos inspirados na teoria do cultivo partiam do pressuposto de que os telespectadores, de modo geral, construíam significados semelhantes a partir dos conteúdos que assistiam. As evidências empíricas, no entanto, mostraram que a correlação entre assistir à televisão e o medo do crime não se aplicava aos controles sociodemográficos (Hirsch, 1980; 1981). Além disso, estudos descobriram que as taxas de criminalidade na área e a percepção de minorias raciais na vizinhança moderavam a influência do consumo de mídia (Eschholz, Chiricos e Gertz, 2003).

Esses estudos sugerem que o público não é um receptor passivo das informações da mídia, mas se engaja ativamente na construção subjetiva de um significado com base em sua posição social e experiências pessoais. No que se refere ao medo do crime, as posições de subjetividade consideradas importantes seriam as variáveis sociodemográficas de gênero, idade, classe, raça/etnia, bem como fatores de vizinhança e experiências com o crime (Chiricos, Eschholz e Gertz, 1997; Livingstone, Allen e Reiner, 2001; Weitzer e Kubrin, 2004).

Duas perspectivas podem ser utilizadas para explicar como as características do público moderam a influência do consumo de mídia sobre o medo que os indivíduos têm do crime. A *perspectiva da ressonância* sugere que as mensagens da mídia são mais fortes quando combinam com as experiências dos espectadores (Gerbner et al., 1980). Assim, dentre os telespectadores frequentes, moradores de bairros com altas taxas de vitimização tenderiam a ter mais medo.

Por outro lado, a *perspectiva da substituição* sugere que os efeitos da mídia são mais fortes nas pessoas que têm pouca ou nenhuma experiência com a mensagem retratada (Adoni e Mane, 1984; Gunter, 1987). Com relação ao medo do crime, os telespectadores que vivem em regiões com taxas mais baixas de vitimização criminal,

habitadas por ricos, brancos e idosos, tenderiam a ter mais medo do crime em comparação aos grupos com maior probabilidade de serem vitimadas criminalmente, como os mais jovens, pobres e negros.

As duas perspectivas, *ressonância* e *substituição*, sugerem efeitos diferentes entre aqueles que foram vitimados e aqueles que não foram. A vitimização é utilizada como uma variável que mede a experiência de vida de cada pessoa. Entretanto, sabemos que a vitimização não está significativamente relacionada ao medo do crime (Costa e Durante, 2019b).

Algumas pesquisas encontraram evidências que apoiam a *perspectiva da ressonância*. Os dados mostram que a mídia influencia mais o medo do crime entre aqueles que vivem em áreas de altas taxas de vitimização (Doob e MacDonald, 1979; Chiricos, Padgett e Gertz, 2000; Weitzer e Kubrin, 2004). As evidências são variadas, no entanto, no que diz respeito a não vitimização. Weaver e Wakshlag (1986) descobriram que a exposição a programas de televisão relacionados ao crime aumentou significativamente o receio da criminalidade para aqueles que nunca foram vítimas de crime, mas diminuiu entre os que foram vítimas, sugerindo efeitos de *substituição*.

Da mesma forma, Chiricos, Eschholz e Gertz (1997) descobriram que as mulheres brancas que não foram vítimas de crime tinham mais altos níveis de medo associados à exibição de notícias na televisão. Entretanto, Weitzer e Kubrin (2004) não encontraram relação entre status de vítima, consumo de notícias na televisão e medo. Gerbner et al. (1980) descobriram que a correlação entre ver televisão e o medo era maior para mulheres e brancos do que homens e não brancos – evidência de efeitos de substituição. Chiricos, Padgett e Gertz (2000) descobriram que o consumo de notícias na televisão aumentava o medo entre negros e brancos, especialmente aqueles que viviam em áreas de alto crime, mas não tinham efeito sobre os latinos. Quando desagregaram a amostra por vitimização criminal, encontraram uma correlação positiva entre o consumo de notícias na televisão e o medo entre as vítimas brancas e latinas, mas os negros que não foram vitimados tinham mais medo do que os negros que foram vítimas de crime. Portanto, não há consenso sobre a relação entre a exposição à mídia televisiva e a vitimização criminal.

Entretanto, as pesquisas avançaram na compreensão da relação entre mídia e medo do crime. Os dados têm mostrado que as características da audiência moderam a influência do consumo de mídia relacionado ao crime sobre o medo. Ou seja, algumas variáveis demográficas parecem mediar de forma significativa a relação entre exposição à mídia e o medo da criminalidade.

Por fim, resta salientar que a maioria das pesquisas a respeito do impacto da mídia sobre o medo do crime se limita a um ou dois tipos de mídias. Contudo, há diferenças significativas entre os conteúdos dos noticiários de televisão, jornais e programas policiais. É um erro desconsiderar essas diferenças, pois o conteúdo dos programas, sua estrutura e o realismo como é percebido podem ter um impacto diferencial sobre o medo (Doyle, 2006; Grabe e Drew, 2007).

Alguns estudos que compararam os efeitos de vários tipos de mídias sobre o medo do crime encontraram diferenças significativas em sua influência sobre as percepções dos espectadores. Em geral, a exposição a notícias na televisão parece gerar mais medo do que assistir a outros tipos de programas de televisão ou ler o jornal (Chiricos, Eschholz e Gertz, 1997; Romer, Jamieson e Aday, 2003). Esses estudos sugerem que os tipos de mídia são relevantes para moldar as percepções dos consumidores.

Entre os tipos de mídia, a televisão parece ter mais influência sobre o medo, presumivelmente porque a visualização de histórias relacionadas à criminalidade evoca uma resposta visceral e emocional mais forte do que se obteria com a leitura. Por exemplo, programas de entretenimento criminoso costumam exibir cenas grotescas de morte. As notícias sobre crimes na televisão não são tão gráficas, mas a cobertura geralmente inclui uma cena de crime sangrenta e o corpo coberto da vítima. As notícias padrão sobre crimes geralmente incluem reações de membros da família chocados, indignados ou enlutados, o que também aumenta as reações emocionais dos espectadores. Como Surette (2007) sugere, as notícias modernas sobre crimes são projetadas para entreter através do consumo *voyeurista*. Por isso, haveria uma ênfase na cobertura de crimes graves e incomuns.

Outros estudos analisaram diferentes tipos de programas de televisão. Alguns estudos descobriram que assistir a notícias locais produzia mais medo do que assistir a notícias nacionais (Eschholz, Chiricos e Gertz, 2003; Romer, Jamieson e Aday, 2003; Weitzer e Kubrin, 2004; Callanan, 2012; Callanan e Rosenberger, 2015). O medo também aumentou para quem assistiu a dramas criminais ou programas de lei e de ordem (Eschholz, Chiricos e Gertz, 2003; Kort-Butler e Hartshorn, 2011; Callanan, 2012; Callanan e Rosenberger, 2015).

O enquadramento e a forma como as histórias são apresentadas também parece fazer a diferença. As notícias de televisão são episódicas, com ênfase nas histórias de crimes diárias que podem ser descritas em um curto período de tempo (Iyengar, 1991). Isso deixa pouco tempo para fornecer explicações sobre a ação ou para situar o crime dentro de tendências criminais de longa e média duração. Conseqüentemente, as informações fornecidas sobre o crime são descontextualizadas, com ênfase quase exclusiva na dramaticidade dos casos. Por outro lado, as notícias de jornais são temáticas, o que significa que elas fornecem uma cobertura mais profunda e geralmente se desdobram em vários artigos ao longo do tempo, o que permite ao leitor relacionar uma determinada história a outros crimes da mesma natureza.

Verificou-se que a natureza episódica das notícias de televisão gera crenças de que o crime é causado pela patologia no nível individual, em vez de explicações no nível social (Gilliam e Iyengar, 2000). Essas notícias tendem a aumentar o medo se os espectadores acreditarem que o crime é causado por indivíduos perigosos que podem atacar aleatoriamente as vítimas inocentes, independentemente do lugar e da situação.

O realismo percebido na mensagem da mídia também é importante. Quanto mais o espectador/leitor acredita que o conteúdo é realista, maior o impacto da mensagem sobre ele. Assim, dramas televisivos sobre o crime não evocariam o mesmo nível de medo que a cobertura televisiva do crime evoca. O realismo percebido e a credibilidade da fonte de mídia também tenderiam a ter maior impacto sobre o medo do que o nível de exposição ao gênero. Embora o realismo percebido tenha sido teorizado como uma característica do público, a maioria dos estudos não mede diretamente essa percepção e, portanto, não podemos assumir que o público percebe os gêneros de ficção da mesma forma que o noticiário (Busselle e Greenberg, 2000).

Alguns estudos desagregaram amostras por raça para comparar os efeitos dos usos de vários tipos de mídia sobre o medo do crime. Lane e Meeker (2003) compararam os efeitos diretos e indiretos do uso de jornais ou notícias da televisão local como a principal fonte de informações sobre a criminalidade e sobre o risco percebido e o medo do crime. Os autores descobriram que os brancos que usavam os jornais como sua principal fonte de informações sobre o crime sentiam menos risco e, portanto, menos medo. No entanto, os brancos que consideravam as notícias na televisão como sua principal fonte de informação não foram influenciados por essas notícias.

Por outro lado, o uso do jornal como fonte primária de informações sobre crimes relacionados a gangues não teve efeito sobre o risco percebido pelos latinos e o medo do crime. Já as notícias da televisão local aumentaram diretamente a percepção de risco e indiretamente aumentaram o medo de crimes relacionados a gangues (Lane e Meeker, 2003).

Weitzer e Kubrin (2004) compararam o efeito da principal fonte de notícias dos entrevistados (noticiário de televisão local, noticiário nacional de televisão, jornais, rádio, internet e outras fontes) entre brancos e negros e descobriram que apenas os negros que usavam notícias locais de televisão tinham maior medo do crime. Chiricos, Eschholz e Gertz (1997) desagregaram sua amostra por raça e gênero para comparar os efeitos do consumo de notícias de rádio e televisão e descobriram que o consumo de notícias de televisão aumentou o medo apenas entre mulheres brancas de meia idade.

Finalmente, na análise mais refinada da literatura até o momento, Eschholz, Chiricos e Gertz (2003) compararam sete gêneros diferentes de programação televisiva sobre o medo do crime entre negros e brancos e descobriram que os negros que consumiam notícias locais e programas policiais tendiam a ter maior medo do crime. Entretanto, os brancos não foram impactados por esses meios de comunicação. Análises posteriores demonstraram que a mídia relacionada ao crime elevou o medo dos entrevistados brancos que perceberam que estavam vivendo em uma comunidade com uma grande porcentagem de negros.

Metodologia

A fonte de dados para elaboração deste artigo foi a Pesquisa de Vitimização Distrital (PVD) realizada no Distrito Federal em 2017⁴. Financiada pela Secretaria do Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF) e realizada a partir da contratação de uma empresa especializada na realização de pesquisas de opinião, essa iniciativa foi parte de um projeto de gestão da informação da SSPDF que contou ainda com outras três pesquisas de vitimização e várias outras pesquisas na área de segurança pública. A pesquisa envolveu a realização de um *survey* com amostra de 19.897 membros da população residente no Distrito Federal com idade acima de 16 anos. A seleção dos entrevistados foi efetuada em um processo de dois estágios: primeiro a seleção aleatória dos domicílios a serem visitados por Região Administrativa a partir do cadastro de endereços (IPTU) e, em seguida, dentro de cada domicílio, a seleção aleatória do morador a ser entrevistado, a partir da listagem das pessoas residentes no domicílio. A pesquisa, representativa da situação do Distrito Federal e de cada uma das 31 Regiões Administrativas em particular, teve uma margem de erro de 0,7% para o Distrito Federal.

A avaliação da nossa hipótese – a influência da mídia sobre o medo do crime depende do tipo de mídia e das características da audiência – seguiu a seguinte estratégia:

1. Fizemos uma descrição de onde estavam os maiores percentuais de pessoas que se sentem inseguras, que sentem risco elevado de serem vitimadas por crimes e que mudam sua conduta em função do medo, dividindo nossos entrevistados em quatro grupos estruturados a partir do tipo prioritário de fonte de informação que as pessoas utilizam para construir sua percepção da situação da segurança pública.
2. Realizamos, também em caráter descritivo, uma análise do perfil da audiência de cada um desses tipos prioritários de fonte de informação sobre a situação da segurança pública, levando em conta as informações: gênero, raça, idade, educação e renda.
3. Desenvolvemos uma análise de regressão logística multivariada para avaliar o impacto das fontes de informação e do perfil da população sobre o medo do crime, controlando também pelo impacto de a pessoa ter sido vitimada por algum crime e, em especial, por crimes violentos. Dessa forma, conseguimos, controlando pelos impactos desses outros fatores e seguindo os critérios estatísticos necessários para garantir a representatividade dos resultados alcançados, identificar qual a influência efetiva da mídia e das características da audiência sobre o medo do crime.

⁴ A base de dados é de propriedade da Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, que autorizou, em 2018, o uso dos dados visando contribuir para a produção de conhecimento científico sobre o medo, suas causas e problemas trazidos para a população do Distrito Federal. O questionário está disponível no site do Cesop na página deste artigo, na seção Revista Opinião Pública: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

Há diferentes formas de mensurar o medo do crime. Alguns estudos exploram os aspectos afetivos relacionados ao medo. Devido às pessoas sentirem raiva e indignação com a perspectiva do crime, algumas pesquisas perguntam “*do que você tem medo*”. Outras pesquisas exploram aspectos cognitivos associados ao medo do crime. De certa forma, as pessoas avaliam o risco de serem vítimas de crimes. Assim, os pesquisadores perguntam “*qual a possibilidade de você ser roubado*” (ou furtado, agredido, ameaçado, etc.).

Existem pesquisas que avaliam alguns aspectos comportamentais derivados do medo do crime. Os pesquisadores perguntam “*o que pessoas evitam*”. Elas podem evitar andar em certas áreas, usar certos objetos, se deparar com certas situações. Essa forma de medir o medo do crime é bastante simples, pois aborda o comportamento das pessoas e não suas atitudes e percepções.

O questionário utilizado na Pesquisa de Vitimização Distrital abordou o medo nas perspectivas da sensação de insegurança, do risco percebido de ser vítima de um conjunto de crimes e daquilo que as pessoas evitam fazer em função do medo. Assim, foi perguntado se as pessoas se sentem seguras nos seguintes contextos: em casa (1) sozinho e (2) acompanhado pela família, e nas vias públicas do (3) bairro onde reside de dia, (4) bairro onde reside à noite, (5) outros bairros da cidade de dia e (6) outros bairros da cidade à noite. Os pesquisadores também perguntaram qual a percepção da pessoa sobre o risco de ser vítima de (1) violência sexual, (2) morta por homicídio, (3) roubo e (4) sequestro. Por fim, foi perguntado se as pessoas evitam: (1) sair à noite ou chegar muito tarde em casa, (2) frequentar locais desertos ou eventos com poucas pessoas circulando, (3) frequentar locais com grande concentração de pessoas, (4) sair de casa portando muito dinheiro, objetos de valor ou outros pertences que chamem atenção, (5) usar algum transporte coletivo que precisaria usar, (6) conversar ou atender pessoas estranhas, (7) frequentar locais onde haja consumo de bebidas alcoólicas e (8) ficar em casa sozinho(a).

O questionário da PVD viabilizou a análise das fontes de informação que pautam a percepção da realidade da pessoa sobre a segurança pública a partir da seguinte pergunta: “Sua sensação de insegurança e percepção de risco resulta principalmente”: (1) da sua vivência na vizinhança, (2) das notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal), (3) das conversas com amigos ou vizinhos, (4) das matérias disponíveis na internet fora da mídia e (5) outros.

Por fim, a PVD ainda subsidiou nossa análise com as informações de perfil socioeconômico do entrevistado (gênero, idade, raça, grau de educação e renda familiar) e com as informações sobre sua vitimização por eventos criminais de forma geral (furto, roubo, fraude, ameaça, agressão física, ofensa sexual, sequestro e discriminação) e crimes violentos (roubo, sequestro, agressão física e ofensa sexual).

No questionário da PVD, a questão relativa ao gênero trazia apenas as opções masculino e feminino para resposta, a questão da renda foi trabalhada a partir da renda total mensal em salários mínimos de todas as pessoas que moram no domicílio, somando

todas as fontes como salário, pensão, aposentadoria, benefícios sociais, aluguéis e bicos, a raça trazia como opções de resposta branca, preta, parda, amarela ou indígena, a idade trazia uma questão aberta para ser respondida em anos completos e a educação trazia como respostas possíveis: sem instrução, ensino fundamental completo e incompleto, ensino médio completo e incompleto, superior completo e incompleto e pós-graduação.

As mídias e o medo do crime

Analisando as fontes de informação que embasam o medo do crime dos cidadãos, a pesquisa mostrou que não há diferenças significativas entre o volume de entrevistados que têm a mídia tradicional (41,1%) e a vivência na vizinhança (39,2%) como principais fontes de informação. Os dados também mostraram que um volume pequeno de entrevistados tem as mídias digitais e as conversas com os vizinhos como principal fonte (Tabela 1):

Tabela 1
Fontes de informação determinantes do medo (%)

Sua sensação de insegurança e percepção de risco resulta principalmente	Percentual geral
Das notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	41,1
De matérias disponíveis na internet	4,0
Das conversas com amigos ou vizinhos	10,5
Da sua vivência na vizinhança	39,2
Outra resposta	3,6
Não sabe	1,6
Total	100,0

Fonte: PDV, 2017.

Com relação à percepção de veracidade dos conteúdos veiculados pela mídia, uma parte significativa dos entrevistados (39,1%) acredita que a mídia exagera ao noticiar crimes. Outros 34,4% acreditam que as notícias são fielmente noticiadas pela mídia. E apenas 26,5% acham que os fatos são piores do que a mídia noticiou (Tabela 2):

Tabela 2
Percepção da veracidade dos conteúdos da mídia (%)

As reportagens divulgadas pela mídia mostram a realidade da segurança pública	Percentual
Pior do que é de fato	39,1
Da forma como ela realmente ocorre	34,4
Melhor do que é de fato	26,5
Total	100,0

Fonte: PDV, 2017.

No contexto do bairro onde a pessoa mora, o maior percentual de entrevistados que se sentem inseguros está entre os que se informam sobre a situação da segurança

pública pela sua vivência na vizinhança. No contexto das vias públicas dos demais bairros da cidade, os percentuais mais elevados de insegurança foram encontrados entre os que se informam tanto pela vivência na vizinhança quanto pelas notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornais). Por fim, cabe salientar que os menores percentuais de inseguros foram encontrados entre aqueles que se informam sobre criminalidade pela internet e especificamente no contexto da vizinhança onde a pessoa reside. A sensação de insegurança na residência onde ela mora também diminui quando a pessoa está acompanhada (Tabela 3):

Tabela 3
Mídia e sensação de insegurança (%)

Percentual da população que sente insegura			Origem do medo			
			Notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	Matérias disponíveis na internet fora da mídia	Conversas com amigos ou vizinhos	Sua vivência na vizinhança
Vias Públicas	Bairro Reside	Dia	44,5	37,9	43,5	55,3
		Noite	77,1	74,6	78,9	83,5
	Outros Bairros	Dia	74,2	69,5	69,4	74,4
		Noite	90,6	88,6	89,0	91,0
Casa	Sozinho		24,2	17,4	23,6	27,5
	Acompanhado familiares		10,1	5,4	10,1	14,8
	Só com o cônjuge		7,2	6,2	8,3	11,9

Fonte: PDV, 2017.

Apenas em relação aos homicídios, o maior percentual de entrevistados que considera elevado o risco de ser vítima está entre os que se informam pela sua vivência na vizinhança. Com relação aos roubos e sequestros, encontramos os percentuais de percepção de risco mais elevados e muito próximos entre os que se informam pela vivência na vizinhança e pelas conversas com amigos e vizinhos. Em relação às agressões sexuais, os percentuais de entrevistados que consideram elevado o risco de ser vítima estão muito próximos nos diversos contextos de fonte de informação analisados, com exceção de que entre os que se informam pela mídia esse percentual é ligeiramente menor. Por fim, resta salientar que apenas em relação aos homicídios, efetivamente encontramos um grupo – os que se informam pela internet – que se destaca pelo baixo percentual de entrevistados que sentem risco elevado de serem vitimados (Tabela 4):

Tabela 4
Mídia e percepção de risco (%)

Percentual da população que considera elevado o risco de ser	Notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	Matérias disponíveis na internet fora da mídia	Conversas com amigos ou vizinhos	Sua vivência na vizinhança
Agressão Sexual	26,0	28,6	28,7	28,4
Homicídio	43,2	36,7	42,8	51,7
Roubo	66,5	67,6	74,3	75,2
Sequestro	38,5	38,2	41,5	42,5

Fonte: PDV, 2017.

No que se refere à mudança de comportamento em função da situação da segurança pública, verificamos uma semelhança, em quatro dos oito tipos de mudanças de comportamento analisadas, nos níveis de mudança de comportamento entre os informados pelos quatro tipos de fonte de informação pesquisadas. Nos outros quatro tipos de mudança de comportamento analisados (evitar sair de casa à noite ou chegar muito tarde em casa, frequentar locais com grande concentração de pessoas ou onde haja consumo de bebidas alcoólicas e conversar ou atender pessoas estranhas), encontramos os maiores percentuais de entrevistados que mudaram de comportamento entre os que se informaram prioritariamente pelas notícias publicadas na mídia. Por fim, resta salientar que encontramos os menores percentuais de entrevistados que mudaram de comportamento entre os que se informaram prioritariamente pela internet e apenas no tocante a evitar sair de casa à noite ou chegar muito tarde em casa e frequentar locais onde haja consumo de bebidas alcoólicas (Tabela 5):

Tabela 5
Mídia e mudança de comportamento (%)

Percentual da população que evita	Notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	Matérias disponíveis na internet	Conversas com amigos ou vizinhos	Sua vivência na vizinhança
Sair à noite ou chegar muito tarde em casa	81,8	70,4	76,2	78,6
Frequentar locais desertos ou eventos com poucas pessoas circulando	90,8	89,0	88,6	89,1
Frequentar locais com grande concentração de pessoas	72,2	62,9	64,6	68,9
Sair de casa portando muito dinheiro, objetos de valor ou outros pertences que chamem atenção	91,0	91,0	91,3	90,0
Usar algum transporte coletivo que precisaria usar	39,4	38,2	36,6	38,1
Conversar ou atender pessoas estranhas	82,2	77,0	80,5	79,3
Frequentar locais onde haja consumo de bebidas alcoólicas	78,3	61,9	68,1	72,6
Ficar em casa sozinho(a)	26,2	24,1	24,8	25,6

Fonte: PDV, 2017.

Sem desagregar os dados por variáveis sociodemográficas, essas análises da presença do medo, segundo o tipo de fonte prioritária de informação sobre a situação da segurança, evidenciam que o medo, nas dimensões da sensação de insegurança e

percepção de risco, não está presente de forma mais elevada entre aqueles que têm a mídia tradicional como principal fonte de informação. Apenas no contexto de alguns tipos de mudanças de comportamento analisados encontramos elevada concentração do medo entre os que se informam por essa mídia.

Esses achados caminham em sentido semelhante ao que encontramos em algumas fontes bibliográficas. Dahlgren (1988) identificou que as características da audiência afetam a forma como as mensagens são interpretadas. No caso do Distrito Federal, entre as pessoas que convivem diariamente com uma realidade violenta, a mídia perde força na explicação da sensação de insegurança e percepção de risco. Por outro lado, mudanças de comportamento dependem do gasto de recursos e de tempo que, de modo geral, estão mais presentes entre as pessoas que residem em regiões menos violentas. Nesse contexto social ocorreria o fenômeno da substituição, pois as pessoas constroem sua percepção da situação da segurança pública a partir daquilo que recebem da mídia. Salientamos, no entanto, que, até aqui, esses achados constituem apenas especulações, que serão testadas estatisticamente quanto à sua capacidade de representar o que de fato ocorre entre os moradores do DF quando realizarmos as regressões na última etapa da análise dos dados.

Perfil dos usuários das distintas fontes de informação

Os estudos apontam que, de forma geral, as mulheres se destacam entre os grupos mais vitimados, com mais medo e maior percepção de risco. As diferenças de gênero se sobressaem em todos os grupos etários, faixas de renda ou nível de escolaridade (Hale, 1996; Özascilar, 2013). Isso ocorre em função de três aspectos. Primeiro, o medo de agressões sexuais influencia fortemente a percepção de risco. Além disso, há uma preocupação sempre presente de ser vítima de algum tipo de agressão sexual (Warr, 1984; Ferraro, 1996). Segundo, o medo de agressão sexual influencia também o medo de outros tipos de crime não sexuais que envolvam algum tipo de interação entre vítima e agressor (Özascilar, 2013). Por último, essa percepção de risco implica em diferenças no estilo de vida e marcam profundamente a socialização das mulheres (Ferraro, 1996; Özascilar, 2013).

De acordo com os dados analisados, há significativas diferenças entre homens e mulheres quanto às fontes de informação que mais utilizam, que influenciam na construção do medo do crime. Entre as mulheres, o uso da mídia tradicional e as conversas com vizinhos mais influenciam na construção do medo e, entre os homens, ele é mais afetado pela vivência na vizinhança.

Esse cenário sugere que, para as mulheres, pode estar acontecendo uma substituição da experiência pessoal pelas notícias veiculadas pela televisão, rádio e jornais e pelas conversas com vizinhos. Nesse caso, a mídia tradicional, de fato, estaria impactando significativamente no medo das mulheres. Por fim, resta salientar que a

diferença entre homens e mulheres no que diz respeito ao medo produzido pelas mídias digitais não é significativa (Tabela 6):

Tabela 6
Mídia e gênero (%)

Sua sensação de insegurança e percepção de risco resulta principalmente	Perfil – Sexo		Total
	Masculino	Feminino	
Das notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	39,9	60,1	100,0
Das matérias disponíveis na internet fora da mídia	48,2	51,8	100,0
Das conversas com amigos ou vizinhos	46,9	53,1	100,0
Da sua vivência na vizinhança	54,7	45,3	100,0

Fonte: PDV, 2017.

A idade é outro fator fortemente associado ao medo do crime e à percepção de risco. Embora sejam menos vitimadas, as pessoas mais idosas tendem a sentir-se mais inseguras. Isso se deve à maior vulnerabilidade desse grupo etário, que afeta fortemente a sua percepção de risco, alterando assim seu estilo de vida a fim de diminuir sua exposição (Ceccato e Bamzar, 2016).

De acordo com os dados analisados, há diferenças significativas entre os diversos grupos etários em função da fonte de informação que utilizam para a construção do medo. O uso da mídia tradicional (TV, rádio e jornal) se destaca especialmente entre as pessoas mais velhas (acima de 40 anos). O uso das matérias da internet se destaca entre as pessoas mais novas (abaixo de 40 anos). Por fim, a vivência na vizinhança e as conversas com vizinhos estão mais presentes entre as pessoas com idade entre 25 e 59 anos.

Desses resultados, concluímos que, entre as pessoas mais velhas, a mídia tradicional tem substituído a experiência pessoal na construção da realidade. Embora menor do que verificado entre os mais velhos, também há um efeito de substituição entre os jovens, só que pelas mídias digitais. Nos outros dois grupos etários não se verificou a presença desse efeito de substituição de forma tão forte, ou seja, essas pessoas estão mais inclinadas a construir seu medo a partir das suas experiências pessoais, seja a partir da vivência presencial, seja a partir daquilo que ouvem dos seus amigos e familiares sobre o que está ocorrendo (Tabela 7):

Tabela 7
Mídia e idade (%)

Sua sensação de insegurança e percepção de risco resulta principalmente	Perfil – Idade				Total
	Até 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	Maior 59 anos	
Das notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	14,2	24,1	35,0	26,7	100,0
Das matérias disponíveis na internet fora da mídia	28,3	37,1	26,6	8,0	100,0
Das conversas com amigos ou vizinhos	21,9	31,3	32,1	14,6	100,0
Da sua vivência na vizinhança	21,9	33,3	31,7	13,1	100,0

Fonte: PDV, 2017.

Os estudos mostram que a renda e a raça estão fortemente associadas ao medo e à percepção de risco. Isso acontece em função de fatores ambientais e sociais, uma vez que esses grupos normalmente residem em áreas degradadas ou com frágil infraestrutura urbana, com altas taxas de criminalidade e incivilidade. O medo e a percepção de risco existentes nessas localidades afetam a confiança e a coesão social. Além disso, a estigmatização dessas áreas aumenta o clima de desconfiança e a tensão entre os agentes estatais (especialmente os policiais) e a comunidade (Box, Hale e Andrews, 1988).

Tanto a população de baixa renda quanto a população negra se enquadram na perspectiva da ressonância. Ou seja, as mídias parecem refletir as situações descritas pelos amigos e vizinhos e vivenciadas pelas próprias pessoas. Nesse caso, a mídia não potencializa o medo que esses grupos sentem. Ela apenas reforça aquilo que já se sabe.

De acordo com os dados analisados, verificamos que o perfil dos usuários das distintas fontes de informação não apresenta diferenças significativas em relação à renda familiar. Cabe apenas salientar que as conversas com vizinhos e amigos é mais comum entre as pessoas com renda familiar entre R\$ 4.400 e R\$ 13.200 e menos comum entre as pessoas mais pobres (Tabela 8):

Tabela 8
Mídia e renda (%)

Sua sensação de insegurança e percepção de risco resulta principalmente	Perfil – Renda Familiar (R\$)				Total
	Até 1.760,00	Mais de 1.760 até 4.400	Mais de 4.400 até 13.200	Mais de 13.200	
Das notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	34,5	34,5	22,3	8,6	100,0
Das matérias disponíveis na internet fora da mídia	31,2	35,5	22,4	10,9	100,0
Das conversas com amigos ou vizinhos	27,3	33,2	27,9	11,6	100,0
Da sua vivência na vizinhança	33,8	37,4	21,8	7,0	100,0

Fonte: PDV, 2017.

Os dados mostram que também não há diferenças significativas no perfil dos usuários das distintas fontes de informação em função da raça. Cabe salientar apenas que a vivência na vizinhança é a fonte de informação menos utilizada pelos brancos e, ao mesmo tempo, a mais utilizada pelos pretos e pardos (Tabela 9):

Tabela 9
Mídia e raça (%)

Sua sensação de insegurança e percepção de risco resulta principalmente	Perfil – Raça/Cor			Total
	Branca	Preta	Parda	
Das notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	33,5	12,8	53,7	100,0
Das matérias disponíveis na internet fora da mídia	34,4	14,4	51,1	100,0
Das conversas com amigos ou vizinhos	33,9	12,3	53,8	100,0
Da sua vivência na vizinhança	28,3	15,8	55,9	100,0

Fonte: PDV, 2017.

No que diz respeito à educação, a população com ensino fundamental (completo ou não) é a que mais tem a mídia tradicional como fonte de informação sobre a segurança pública. Nesse grupo, 36,6% declararam ser impactadas pela televisão, rádio e jornal. Situação oposta daquela verificada entre as pessoas com curso superior (completo ou não). Para estas, as mídias sociais, envolvendo as matérias disponíveis na internet, e as conversas com amigos e vizinhos ganham um espaço significativo na construção do medo. Por fim, cabe salientar que a vivência na vizinhança está mais presente entre as pessoas com ensino médio (Tabela 10):

Tabela 10
Mídia e grau de instrução (%)

Sua sensação de insegurança e percepção de risco resulta principalmente	Perfil – Educação			Total
	Fundamental	Médio	Superior	
Das notícias publicadas na mídia (TV, rádio e jornal)	36,6	35,0	28,4	100,0
Das matérias disponíveis na internet fora da mídia	22,6	36,4	41,0	100,0
Das conversas com amigos ou vizinhos OU	25,4	33,9	40,7	100,0
Da sua vivência na vizinhança	29,1	37,3	33,7	100,0

Fonte: PDV, 2017.

Impacto da mídia sobre o medo

Encerramos este artigo trazendo os resultados de uma série de análises de regressão logística através das quais buscamos identificar o efetivo impacto da mídia tradicional (TV, rádio e jornal) e do perfil socioeconômico (gênero, idade, raça, renda familiar e grau de instrução) sobre o medo nas suas três dimensões (sensação de insegurança, percepção de risco e mudança de comportamento), tendo como variáveis de controle o fato de a pessoa ter sido vitimada pela criminalidade de forma geral ou pela criminalidade violenta de forma específica.

As análises dos erros padrões e níveis de significância trazidos pelas regressões logísticas nos levaram à seguinte situação: no contexto da (1) sensação de insegurança tivemos modelos estatisticamente significativos apenas para a sua explicação nas vias públicas do bairro onde a pessoa reside durante o dia e a noite, nas vias públicas dos outros bairros durante o dia e em casa sozinha. A análise da (2) percepção de risco trouxe modelos significativos para a sua explicação no contexto das agressões sexuais, homicídios e sequestros. A análise da (3) mudança de comportamento trouxe modelos de explicação apenas para evitar sair de casa à noite ou chegar muito tarde em casa, evitar frequentar lugares com grande concentração de pessoas e evitar frequentar lugares onde haja consumo de bebidas alcoólicas.

De forma geral, as análises evidenciaram que a mídia tradicional tem um impacto preventivo sobre o medo, pois as pessoas que não têm a mídia tradicional como principal fonte de informação são aquelas que têm mais medo. Identificamos também que a mídia

tradicional tem menor impacto sobre o medo do que a renda familiar, o gênero, a idade e o grau de instrução dos entrevistados, trazendo assim indícios de que o medo constitui essencialmente uma representação coletiva que é compartilhada pelos membros de alguns grupos sociais específicos, independentemente de eles terem tomado consciência dos problemas de segurança por meio da mídia tradicional.

O fator mais importante na determinação da sensação de insegurança é a renda familiar (pessoas com menor renda têm mais medo), da percepção de risco é o gênero (mulheres têm mais medo) e da mudança de comportamento é a idade (pessoas mais velhas têm mais medo). As pessoas que têm maior sensação de insegurança são justamente aquelas que vivenciam a violência na região onde residem, pois de modo geral a violência, especialmente a física, está mais concentrada nas regiões mais pobres da cidade. Confirmando os achados de pesquisas anteriores, as mulheres são aquelas que se sentem mais em risco de serem vitimadas por algum evento criminal e as pessoas mais velhas são justamente as pessoas que, devido à sua sensação de vulnerabilidade, mais mudam seu comportamento em função da violência e da criminalidade.

Resta ainda salientar que a vitimização de forma geral é mais impactante do que a vitimização por crimes violentos. No entanto, seguindo o padrão identificado para o impacto da mídia, também a vitimização criminal é menos importante do que o perfil socioeconômico da pessoa na determinação do medo, confirmando novamente o caráter do medo como representação coletiva compartilhada pelos membros de alguns grupos sociais específicos. Por fim, é importante destacar que a mídia é menos impactante do que a vitimização geral e mais impactante do que a vitimização por crimes violentos (Tabela 11):

Tabela 11
Fatores determinantes da sensação de insegurança

Fatores analisados	Categoria de referência	Vias públicas do bairro onde reside				Vias públicas de outros bairros de dia (3)		Casa sozinho (4)	
		Dia (1)		Noite (2)		Categoria mais medo	Exp (Beta)	Categoria mais medo	Exp (Beta)
		Categoria mais medo	Exp (Beta)	Categoria mais medo	Exp (Beta)				
Vítima de crimes de forma geral	Não vítima	Vítima	1,28	Vítima	1,46			Vítima	1,3
Vítima de crimes violentos	Não vítima	Vítima	1,23	Vítima	1,19 (0,012)	Vítima	1,23		
Idade	Até 24 anos	Maior de 59 anos	1,89	Maior de 59 anos	1,39	40 a 59 anos	1,88	Maior de 59 anos	1,33
Sexo	Masculino	Feminino	1,88	Feminino	1,83	Feminino	1,43	Feminino	2,41
Educação	Superior	Fundamental	1,49	Médio	1,33	Médio	1,49	Fundamental	1,96
Raça	Branco	Pardo	1,21			Pardo	1,25		
Renda familiar	Mais de R\$ 13.200	Menos de 1.760	2,58	R\$ 1.760 a R\$ 4.400	2,65	R\$ 1.760 A R\$ 4.400	2,09	Menos de 1.760	3,89
Mídia como fonte de informação	Sim	Não	1,57	Não	1,41			Não	1,28

Fonte: PDV, 2017.

Notas: 1. Nessas quatro análises de regressão logística, os valores de significância do modelo (Omnibus Tests) foram 0,000.

2. O percentual de casos explicados pelo modelo sempre foi superior ao que seria explicado sem o modelo.

3. O valor do Qui-quadrado no modelo 1 foi 1438,425, no modelo 2 foi 807,684, no modelo 3 foi 754,855 e no modelo 4 foi 1508,422.

4. A maior parte dos valores de significância para o impacto dos fatores isolados foi 0,000. Entre parênteses foram apresentados os valores de significância quando não foram 0,000.

5. Os espaços em branco encontrados na tabela correspondem às situações em que não existe significância estatística no impacto do fator determinante sobre o fenômeno explicado.

6. Foram incluídos na análise os 19.579 casos que trouxeram respostas válidas para a questão relativa à fonte de informação sobre segurança pública, ou seja, foram retirados os casos que responderam "não sei".

Tabela 12
Fatores determinantes da percepção de risco de ser vitimado

Fatores analisados	Categoria de referência	Agressão sexual		Homicídio		Sequestro	
		Categoria mais medo	Exp (Beta)	Categoria mais medo	Exp (Beta)	Categoria mais medo	Exp (Beta)
Vítima de crimes de forma geral	Não	Sim	1,28	Sim	1,26	Sim	1,21
Vítima de crimes violentos	Não	Sim	1,23	Sim	1,13 (0,026)		
Idade	Maior 59 anos	Até 24 anos	1,68	40 a 59 anos	1,23	40 a 59 anos	1,14 (0,010)
Sexo	Masculino	Feminino	3,81	Feminino	1,28	Feminino	1,41
Educação	Fundamental	Superior	1,49	Médio	1,26	Superior	1,76
Raça	Branca	Parda	1,11 (0,020)	Negro	1,43		
Renda Familiar	Mais de R\$ 13.200	R\$ 1.760 a R\$ 4.400	1,41	R\$ 1.760 a R\$ 4.400	2,27	R\$ 4.400 a R\$ 13.200	1,21 (0,003)
Mídia como fonte de informação	Sim	Não	1,16	Não	1,22	Não	1,15

Fonte: PDV, 2017.

1. Nessas 3 análises de regressão logística, os valores de significância do modelo (Omnibus Tests) foram 0,000.

2. O percentual de casos explicados pelo modelo sempre foi superior ao que seria explicado sem o modelo.

3. O valor do Qui-quadrado no modelo 1 foi 1665,770, no modelo 2 foi 538,576 e no modelo 3 foi 653,223.

4. A maior parte dos valores de significância para o impacto dos fatores isolados foi 0,000. Entre parênteses foram apresentados os valores de significância quando não foram 0,000.

5. Os espaços em branco encontrados na tabela correspondem às situações em que não existe significância estatística no impacto do fator determinante sobre o fenômeno explicado.

6. Foram incluídos na análise os 19.579 casos que trouxeram respostas válidas para a questão relativa à fonte de informação sobre segurança pública, ou seja, foram retirados os casos que responderam "não sei".

Tabela 13
Fatores determinantes da mudança de comportamento

Fatores analisados	Categoria de referência	Evita sair à noite ou chegar muito tarde em casa		Evita frequentar locais com grande concentração de pessoas		Evita frequentar locais onde haja consumo de bebidas alcoólicas	
		Categoria mais medo	Exp (Beta)	Categoria mais medo	Exp (Beta)	Categoria mais medo	Exp (Beta)
Vítima de crimes de forma geral	Não						
Vítima de crimes violentos	Não						
Idade	Até 24 anos	Mais de 59 anos	3,11	40 a 59 anos	3,77	Mais de 59 anos	4,53
Sexo	Masculino	Feminino	1,98	Feminino	1,26	Feminino	1,51
Educação	Superior	Fundamental	1,77	Fundamental	1,56	Fundamental	1,75
Raça	Branca	Parda	1,22	Parda	1,14	Parda	1,25
Renda Familiar	Mais de R\$ 13.200	Até R\$ 1.760	2,66	Até R\$ 1.760	1,63	Até R\$ 1.760	3,19
Mídia como fonte de informação	Sim					Não	1,15

Fonte: PDV, 2017.

1. Nessas 3 análises de regressão logística, os valores de significância do modelo (Omnibus Tests) foram 0,000.
2. O percentual de casos explicados pelo modelo sempre foi superior ao que seria explicado sem o modelo.
3. O valor do Qui-quadrado no modelo 1 foi 1456,30, no modelo 2 foi 1359,04 e no modelo 3 foi 1963,23.
4. A maior parte dos valores de significância para o impacto dos fatores isolados foi 0,000. Entre parênteses foram apresentados os valores de significância quando não foram 0,000.
5. Os espaços em branco encontrados na tabela correspondem às situações em que não existe significância estatística no impacto do fator determinante sobre o fenômeno explicado.
6. Foram incluídos na análise os 19.579 casos que trouxeram respostas válidas para a questão relativa à fonte de informação sobre segurança pública, ou seja, foram retirados os casos que responderam "não sei".

Conclusão

Conforme defendemos em nossa hipótese, o perfil da audiência não só interfere na relação entre mídia tradicional e medo, como é mais importante do que a mídia na construção do medo. Verificamos que as mulheres, as pessoas mais velhas e as pessoas mais pobres carregam representações sociais que lhes trazem medo, independentemente da sua experiência particular com eventos criminais e do fato de terem sido informadas pela mídia.

Também, conforme previsto, as distintas fontes de informação têm impactos diferenciados sobre a construção do medo. Por exemplo, identificamos que o medo está mais presente entre as pessoas que se informam por meio da vivência cotidiana na vizinhança do que entre aquelas que se informam pela mídia tradicional. Por outro lado, identificamos que entre as pessoas que vivem em realidades onde a criminalidade é mais baixa, envolvendo especialmente pessoas com maior renda e pessoas mais velhas, a mídia tradicional constitui a principal fonte de informação sobre a situação da segurança pública. Nesse contexto específico, ocorre o fenômeno de substituição discutido pela teoria abordada.

Em síntese, ou você reside em uma região que já lhe traz por si mesma o medo, fenômeno que atinge a maioria da população, ou você utiliza as mídias para construir seus parâmetros sobre a situação da segurança, fenômeno que se concentra entre os mais educados e mais endinheirados. O fenômeno da substituição, onde a mídia é responsável pela construção do medo, tem um espaço social específico para ocorrer, que não é o vivido pela maioria da população do Distrito Federal.

Referências bibliográficas

- ADONI, H.; MANE, S. "Media and the social construction of reality". *Communication Research*, vol. 11, nº 3, p. 323-40, 1984.
- BORGES, D. *O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva das crenças de perigo*. Curitiba: Appris, 2011.
- BOURDIEU, P. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- BOX, S.; HALE, C.; ANDREWS, G. "Explaining fear of crime". *British Journal of Criminology*, vol. 28, p. 340-356, 1988.
- BUSSELLE, R. W.; GREENBERG, B. S. "The nature of television realism judgments: a reevaluation of their conceptualization and measurement". *Mass Communication and Society*, vol. 3, nº 2 e 3, p. 249-58, 2000.
- CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CALLANAN, V. J. "Media consumption, perceptions of crime risk and fear of crime: examining race/ethnic differences". *Sociological Perspectives*, vol. 55, p. 93-115, 2012.
- CALLANAN, V. J.; ROSENBERGER, J. S. "Media, gender, and fear of crime". *Criminal Justice Review*, vol. 40, p. 322-339, 2015.
- CAMINHAS, D. A. "Medo do crime: uma análise exploratória sobre suas causas em Minas Gerais 2009". Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- CARDOSO, G. R.; SEIBEL E. L.; MONTEIRO, F. M. "Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 7, nº 2, p. 144-161, 2013.
- CECCATO, V.; BAMZAR, R. "Elderly victimization and fear of crime in public spaces". *International Criminal Justice Review*, vol. 26, nº 2, p. 115-133, 2016.
- CHAMPAGNE, P. La vision médiatique. In: BOURDIEU, P. (org.). *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.
- CHIRICOS, T.; ESCHHOLZ, S. "The racial and ethnic typification of crime and the criminal typification of race and ethnicity in local television news". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 39 nº 4, p. 400-20, 2002.
- CHIRICOS, T.; ESCHHOLZ, S.; GERTZ, M. "Crime, news and fear of crime: toward an identification of audience effects". *Social Problems*, vol. 44, nº 3, p. 342-56, 1997.
- CHIRICOS, T.; PADGETT, K.; GERTZ, M. "Fear, TV news, and the reality of crime". *Criminology*, vol. 38,

nº 3, p. 755-85, 2000.

COSTA, A. T. M.; DURANTE, M. O. "A polícia e o medo do crime no Distrito Federal". *Dados*, vol. 62, p. 1-31, 2019a.

_____.; _____. "Medo do crime e vitimização no Distrito Federal". *Revista Dilemas*, vol. 12, p. 239-265, 2019b.

DAHLGREN, P. "What's the meaning of this? Viewers' plural sense-making of TV news". *Media, Culture and Society*, vol. 10, nº 3, p. 285-301, 1988.

DOOB, A. N.; MACDONALD, G. "Television viewing and fear of victimization: is the relationship causal?" *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 37, nº 2, p. 170-79, 1979.

DOYLE, A. "How not to think about crime in the media". *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 26, nº 1, p. 39-57, 2006.

ESCHHOLZ, S.; CHIRICOS, T.; GERTZ, M. "Television and fear of crime: program types, audience traits, and the mediating effect of perceived neighborhood racial composition". *Social Problems*, vol. 50, nº 3, p. 395-415, 2003.

FERRARO, K. F. "Women's fear of victimization: shadow of sexual assault?". *Social Forces*, vol. 75, nº 2, p. 667-690, 1996.

GERBNER, G. "Toward 'cultural indicators': the analysis of mass mediated public message systems". *Communication Review*, vol. 17, p. 137-148, 1969.

_____. "Cultural indicators: the case of violence in television drama". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 388, nº 1, p. 69-81, 1970.

_____. "Cultivation analysis: an overview". *Mass Communication and Society*, vol. 1, p. 175-194, 1998.

GERBNER, G., et al. "The 'mainstreaming' of America: violence". *Journal of Communication*, vol. 30, nº 3, p. 10-29, 1980.

GILLIAM, F. D.; IYENGAR, S. "Prime suspects: the influence of local television news on the viewing public". *American Journal of Political Science*, vol. 44, nº 3, p. 560-73, 2000.

GRABE, M. E.; DREW, D. G. "Crime cultivation: comparisons across media genres and channels". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 51, nº 1, p. 147-71, 2007.

GRAY, E.; JACKSON, J.; FARRALL, S. "Reassessing the fear of crime". *European Journal of Criminology*, vol. 5, nº 3, p. 363-380, 2008.

GUNTER, B. *Television and the fear of crime*. Luton: University of Luton Press, 1987.

HALE, C. "Fear of crime: a review of the literature". *International Review of Victimology*, vol. 4, p. 79-150, 1996.

HENSON, B.; REYNS, B. "The only thing we have to fear is fear itself... and crime: the current state of the fear of crime literature and where it should go next". *Sociology Compass*, vol. 9, nº 2, p. 91-103, 2015.

HIRSCH, P. M. "The 'scary world' of the nonviewer and other anomalies: a reanalysis of Gerbner et al.'s findings on cultivation analysis". *Communications Research*, vol. 7, nº 4, p. 403-56, 1980.

_____. "On not learning from one's own mistakes: a reanalysis of Gerbner et al.'s findings on

cultivation analysis". *Communications Research*, vol. 8, nº 1, p. 3-37, 1981.

IYENGAR, S. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KORT-BUTLER, L. A.; HARTSHORN, K. J. S. "Watching the detectives: crime programming, fear of crime, and attitudes about the criminal justice system". *Sociological Quarterly*, vol. 52, p. 36-55, 2011.

LANE, J.; MEERKER, J. "Ethnicity, information sources and fear of crime". *Deviant Behavior*, vol. 24, nº 1, p. 1-26, 2003.

LIVINGSTONE, S.; ALLEN, J.; REINER, R. "Audiences for crime media 1946-1991: a historical approach to reception studies". *The Communication Review*, vol. 4, nº 2, p. 165-92, 2001.

MACHADO, L. Z.; BORGES, A.; MOURA, C. P. *A cidade e o medo*. São Paulo: Francis, 2014.

MORGAN, M.; SHANAHAN, J. "The state of cultivation". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 54, nº 2, p. 337-55, 2010.

ÖZASCILAR, M. "Predicting fear of crime: a test of the shadow of sexual assault hypothesis". *International Review of Criminology*, vol. 19, nº 3, p. 269-284, 2013.

PORTO, M. S. G. "Mídia, segurança pública e representações sociais". *Tempo Social*, vol. 21, p. 211-233, 2009.

REINER, R. Media made criminality: the representation of crime in the mass media. In: MAGUIRE, M. (ed.). *The Oxford handbook of criminology*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

RODRIGUES, C. D.; OLIVEIRA, V. C. "Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido na capital de Minas Gerais". *Revista Teoria & Sociedade*, vol. 20, nº 2, 2012.

ROMER, D.; JAMIESON, K. H.; ADAY, S. "Television news and the cultivation of fear of crime". *Journal of Communication*, vol. 53, nº 1, p. 88-104, 2003.

SILVA, B. F. A. D.; BEATO FILHO, C. C. "Ecologia social do medo: avaliando a associação entre contexto de bairro e medo de crime". *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 30, p. S155-S170, 2013.

SURETTE, R. "Public information officers: the civilianization of a criminal justice profession". *Journal of Criminal Justice*, vol. 29, nº 2, p. 107-117, 2001.

_____. *Media, crime, and criminal justice: images and reality*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 2007.

TSELONI, A.; ZARAFONITOU, C. "Fear of crime and victimization: a multivariate multilevel analysis of competing measurements". *European Journal of Criminology*, vol. 5, nº 4, p. 387-409, 2008.

WARR, M. "Fear of victimization: why are women and the elderly more afraid?". *Social Science Quarterly*, vol. 65, nº 3, p. 681-702, 1984.

WEAVER, J.; WAKSHLAG, J. "Perceived vulnerability to crime, criminal victimization experience, and television viewing". *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 30, nº 2, p. 141-58, 1986.

WEITZER, R.; KUBRIN, C. E. "Breaking news: how local tv news and real-world conditions affect fear of crime". *Justice Quarterly*, vol. 21, nº 3, p. 497-519, 2004.

Abstract*The media and the fear of crime in the Brazilian Federal District*

The purpose of this article is to examine the influence of the media on perceptions of fear of crime among residents of the Brazilian Federal District. The study explores the influence of audience characteristics on the relationship between the media and fear of crime. We also analyzed the impact of different types of media (television, newspapers, and social media) on fear of crime. Research shows that the media's influence on fear of crime depends on the type of media, due to the differences in content and the characteristics of the audience.

Keywords: fear of crime; media; risk perception; Federal District; Brazil

Resumen*Los medios y el miedo al crimen en el Distrito Federal en Brasil*

El objetivo de este artículo es examinar la influencia de los medios de comunicación en las percepciones de miedo al crimen entre los residentes del Distrito Federal de Brasil. El estudio explora la influencia de las características de la audiencia en la relación entre los medios y el miedo al crimen. También analizamos el impacto de diferentes tipos de medios (televisión, periódicos y redes sociales) sobre el miedo al crimen. Las investigaciones muestran que la influencia de los medios sobre el miedo al crimen depende del tipo de medio, debido a las diferencias en su contenido y las características de la audiencia.

Palabras clave: miedo al crimen; media; percepción del riesgo; Distrito Federal; Brasil

Résumé*Les médias et la peur du crime dans le District Fédéral au Brésil*

Le but de cet article est d'examiner l'influence des médias sur les perceptions de la peur du crime chez les résidents du District Fédéral brésilien. L'étude explore l'influence des caractéristiques du public sur la relation entre les médias et la peur du crime. Nous avons également analysé l'impact de différents types de médias (télévision, journaux et médias sociaux) sur la peur du crime. La recherche montre que l'influence des médias sur la peur du crime dépend du type de média, en raison des différences de contenu et des caractéristiques de l'audience.

Mots-clés: peur du crime; médias; perception du risque; District Fédéral; Brésil

Artigo submetido à publicação em 7 de julho de 2020.

Versão final aprovada em 8 de fevereiro de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Género, estilos de liderazgo y campañas electorales en Twitter: las elecciones andaluzas de 2018

Juana María Ruiloba-Núñez¹ 
María Goenaga Ruiz de Zuazu² 

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar, con perspectiva de género, sobre el liderazgo político y el estilo comunicativo en Twitter (1078 tuits) durante la campaña electoral andaluza de 2018. Analizamos, a través de un análisis del contenido cuantitativo, las posibles brechas de género. Los datos recabados demuestran que las mujeres políticas esgrimen un estilo comunicativo particular y son más visibles en la red social, colocando temas femeninos en la agenda y esgrimiendo un estilo de liderazgo fuerte y personalista cercano a las organizaciones partidistas en sus territorios. Cabe seguir profundizando en comprobar si nuestro marco de análisis y conclusiones puede trasladarse o explicar dinámicas similares en otras realidades o si, por el contrario, variables institucionales o contextuales definen más consistentemente la comunicación política de los líderes.

Palabras clave: campañas electorales; comunicación política; género; liderazgo político; Twitter

Introducción

Los nuevos medios de comunicación han provocado cambios en las estrategias de campaña de políticos y candidatos. Además, los líderes se han apropiado de las redes sociales – especialmente Twitter como instrumento político – para comunicarse directamente con la ciudadanía, controlar la agenda de temas y ganar el apoyo de los votantes. Han tenido que adaptarse cada vez más al uso de las plataformas sociales. De hecho, las campañas electorales son crecientemente campañas digitales. ¿Cómo se muestran los políticos a través de las redes sociales? ¿Cuáles son los usos y estrategias de comunicación en las campañas electorales? ¿Existen diferencias por género?

La esfera política es ya, en buena medida, digital. El cambio más radical se ha producido en dónde y cómo se extrae la información política. Las fuentes digitales tienen cada vez menos competencia. En determinados casos la comunicación a través de redes

¹ Universidad Pablo de Olavide, Área de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Derecho. Sevilla, España. E-mail: <jruiloba@upo.es>.

² Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Sociología Aplicada, Facultad de Ciencias de la Información. Madrid, España. E-mail: <mgoenaga@ucm.es>.

sociales se convierte en comunicación angular circunvalando, incluso, a los medios tradicionales y trascendiendo a la vida real.

De hecho, el uso de Twitter, por ejemplo, por parte de los líderes y gobernantes se ha extendido a lo largo del globo. Ya no solamente lanza mensajes políticos, legitima decisiones y se comunica con la ciudadanía sino que Twitter se ha convertido, más bien, en un universo político *per se* (twitterverso) – esto es, en un foro de comunicación entre la ciudadanía, los políticos y la prensa donde la información fluye “a golpe de tuit”, con luces y sombras, como el acceso inmediato a la información y a fuentes personalizadas e instantáneas, pero también al fomento de la (seudo) información, la desinformación, en espacios donde la red es muchas veces la fuente primaria de mensajes e información. Los líderes políticos, además, se han apropiado de estas redes no solamente para lograr fines políticos sino también – y cada vez con mayor frecuencia – para llevar al extremo los límites de la acción discursiva (Owen, 2017a, p. 1; 2019, p. 1). Recientes trabajos constatan como el poder de Twitter no está limitado al “espacio en línea” de la plataforma sino, más bien, en su potencial empleo tanto para representar emociones como para provocarlas, lo que puede desempeñar un papel significativo en la escalada y desescalada del conflicto en la esfera política real y virtual (Duncombe, 2019).

Ese papel movilizador se hace, si cabe, más central durante las campañas electorales. Twitter se ha convertido en un medio indispensable para las estrategias comunicativas de los actores políticos que aún se hace más intensa en periodo electoral.

La clase política española ha abrazado su uso tardíamente (Aragón et al., 2013, p. 185), aunque de manera generalizada (Álvarez-Sabalegui y Rodríguez-Andrés, 2014; López de Ayala-López, García y Fernández, 2016). En la literatura académica, la mayor parte de los trabajos se han centrado en estudiar el grado y razones de su uso, así como los temas difundidos. Sin embargo, aunque sí encontramos algunos ejemplos a nivel internacional (Evans y Hayes, 2015; Evans, 2016; Meeks, 2016; 2017; Wagner, Gainous y Holman, 2017; Marañón, Maeda y Saldierna, 2018), no hay investigaciones en España centradas en las diferencias de género en el uso y liderazgo político en Twitter³.

Aprovechando unos comicios electorales atípicos, con una presencia equilibrada de género entre las candidaturas presentadas (elecciones a la Presidencia de la Junta de Andalucía⁴ de diciembre de 2018), estudiamos el liderazgo político con perspectiva de género en campaña a través de la comunicación política esgrimida en esta red social. Para ello, primero contextualizamos el trabajo situándolo, para, seguidamente, aclarar los aspectos teóricos que fundamentan la investigación en las secciones “Liderazgo

³ Algún trabajo se dedica al estudio del liderazgo político de las mujeres líderes en contiendas electorales (Ruiloba y Goenaga, 2022) pero no a las diferencias de género y liderazgo político, siendo este estudio pionero en este sentido.

⁴ Andalucía es una de las 17 Comunidades Autónomas que conforman España. Situada al sur de la península ibérica (limitada al oeste con Portugal y al sur por el Atlántico, Mediterráneo y el Estrecho de Gibraltar que la separan del continente africano), con 8.460.261 habitantes (del total de 47.329.981) según el Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2020, es la más poblada de país y la más extensa con 87 268 km² de superficie.

político y género: algunos debates previos” y “Twitter: su uso en campaña ¿con perspectiva de género?”. Tras el apartado “Metodología”, donde se encuadran objetivos, variables, hipótesis y las decisiones metodológicas del trabajo, encontrarán los resultados y la discusión ordenados siguiendo la lógica discursiva a partir de las hipótesis en la sección “Resultados y discusión: candidaturas en Twitter en perspectiva de género”. Finalmente, en el apartado “Conclusiones” presentamos los hallazgos principales, los aportes y las líneas de investigación futura que vislumbramos.

El contexto de la investigación

Para facilitar la comprensión del caso de estudio analizado es oportuno situarlo, a modo de contextualización de la investigación.

La situación política en España en los últimos años no se ha caracterizado por la estabilidad, más bien por todo lo contrario. Por una parte, se produjo un cambio en el sistema de partidos en la esfera nacional entre 2015 y 2019, pasándose de tres a cinco sin mediar cambios ni en el sistema electoral ni en las circunscripciones sino en el sentir ciudadano. Estos nuevos partidos irían calando, igualmente, en todos los territorios de una u otra manera, ampliando el espectro partidario en el nivel regional y local. La fragmentación creciente lleva aparejada la casi imposibilidad de conseguir mayorías absolutas, dificultando la configuración de gobiernos monocolor y empujando a la necesaria colaboración entre partidos, a las negociaciones para las investiduras plasmadas en gobiernos en minoría (con los costes y lógicas cesiones e inestabilidad) o en el ejercicio de gobiernos de coalición crecientemente habituales en los gobiernos nacionales y subnacionales.

Reflejo de un sistema político convulso y de estas nuevas dinámicas en el nivel nacional, en junio de 2018, unos pocos meses antes de las elecciones andaluzas, prosperaba la moción de censura contra Mariano Rajoy que supondría la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno con los votos de Podemos, Esquerra Republicana de Cataluña, *Partit Demòcrata Europeu Català*, Partido Nacionalista Vasco, *Compromís*, EH Bildu y Nueva Canarias. En las elecciones de abril de 2019, la fragmentación llevó a la falta de acuerdos para la investidura de ningún candidato y a la repetición electoral en unos nuevos comicios que se celebraron en noviembre de ese mismo año, donde Sánchez sería investido como presidente de la XIV Legislatura en un gobierno de coalición con Podemos, actualmente en el gobierno.

Igualmente, en el interior de los partidos tradicionalmente mayoritarios, se producían por estas fechas mudanzas en los liderazgos, con procesos que han llevado a un cambio en las elites partidarias. Por un lado, en 2016 en la crisis interna del Partido Socialista (PSOE) que después se escenificaría en la pugna por el liderazgo del partido de Susana Díaz (presidenta Andaluza en aquel tiempo) y Pedro Sánchez en 2017, que saldría finalmente victorioso. Por otro, en la de Mariano Rajoy y la sucesión en Pablo

Casado en el Partido Popular (PP) en 2018 (tras unas primarias con escándalos mediáticos en pugna con dos mujeres fuertes del partido, Cospedal y Saénz de Santamaría). Se consolidaban, en este impase, los liderazgos provenientes de los “nuevos partidos”. Añadido a lo anterior, el conflicto catalán y el referéndum por la independencia fallido del 1 de octubre de 2017 sumaría más tensión para la convivencia y el enrarecimiento del clima político en toda España.

Con todas estas cuestiones en el ambiente, se convocan las elecciones andaluzas de 2018. Los sondeos previos daban la mayoría a la candidata del PSOE, rozando la mayoría absoluta en una campaña mediática centrada en los partidos con representación parlamentaria (PSOE, PP, Ciudadanos y Adelante Andalucía). Los resultados de las elecciones supondrían, por un lado, que el Partido Socialista que había presidido el gobierno regional andaluz desde la transición dejara el gobierno (pese a la victoria electoral de Susana Díaz, que buscaba consolidar un nuevo mandato, no obtener la mayoría absoluta le impediría revalidar el cargo) y, por otro lado, posibilitaría la llegada al poder del PP, en un gobierno presidido por Juan Manuel Moreno Bonilla del Partido Popular, apoyado por Ciudadanos y Vox en un cambio histórico a nivel regional. Las elecciones andaluzas de 2018 son especialmente interesantes, por tanto, porque en ellas se produjo “una inesperada alternancia histórica en el Gobierno y la irrupción de un partido político de extrema derecha por primera vez en un parlamento español desde 1979” (Trujillo y Montabes, 2019, p. 44) y porque supusieron la pugna de un espacio de campaña con candidaturas equilibradas por género. ¿Cómo se desarrolló la campaña? ¿Qué estilos de liderazgo muestran los y las candidatas? ¿Se dan diferencias por género?

Liderazgo político y género: algunos debates previos

En España, las mujeres están presentes en todas las esferas de la vida pública incluida la política, un espacio tradicionalmente masculinizado (Bustelo, 2016; Santana, Aguilar y Coller, 2016). Los avances son palpables pero algunas áreas del sistema político son, sin embargo, menos porosas. Nos referimos a los cargos ejecutivos. La carrera hacia la Presidencia del Gobierno nacional ha sido disputada solamente por hombres, en los ejecutivos autonómicos hay una presencia minoritaria – son 4 presidentas de 17 en la actualidad – y a nivel local, apenas gobiernan en un 21% de los municipios. Esta especial resistencia, confirmada por los datos, muestra cómo los ejecutivos son “los espacios más masculinizados” por lo que “entender las implicaciones de género es esencial para entender el poder ejecutivo” (Duerst-Lahti, 1997, p. 12 y 18).

Para que una mujer sea candidata a un cargo ejecutivo debe sortear, en primer lugar, las estructuras partidarias – esto es, “ser líderes indiscutibles del partido” (Verge y Astudillo, 2018). En nuestro caso, son líderes regionales y mujeres fuertes de sus partidos (una de ellas, Susana Díaz, intentando revalidar la presidencia con reticencias cada vez mayores del electorado por su hiperliderazgo). En segundo lugar, estar a la

altura de las altas expectativas que se les exigen, en “un esfuerzo mayor para ser aceptadas como ocupantes efectivos de cargos de liderazgo” (Finamore y Carvalho, 2006, p. 354), “ser 'mejor' que los hombres para que les vaya igual de bien” (Lawless y Pearson, 2008, p. 78) y cometer, en su caso, “menos errores”, pues estos serán más duramente evaluados por la ciudadanía (Reyes-Housholder, 2020). Por ende, conseguir eludir la identificación inconsciente que permanece y que puede materializarse en la identificación de los atributos estereotípicamente masculinos como las cualidades definitorias del rol de líder (Stivers, 1993; Vial y Napier, 2018, p. 1) y que puede dificultar que las mujeres prosperen en roles de liderazgo (Vial, Napier y Brescoll, 2016).

Estas dificultades podrían llevar a muchas líderes a optar por mantener un perfil bajo, aculturándose (García de León, 2002, p. 44; Ruiloba, 2013) en el lenguaje del poder que es masculino, en un ejercicio de uniformidad, obviando, al mismo tiempo, las cuestiones de género tanto en las campañas como en el ejercicio de los cargos que se les encomiendan. Centrándonos en las primeras, son cada vez más los trabajos que se preocupan por el análisis de la representación de las políticas en los medios de comunicación, sobre la cobertura mediática que se les brinda o de los estereotipos de género que permanecen (Quevedo y Berrocal, 2018; Verge y Pastor, 2018; García Beaudoux, 2020; García Beaudoux et al., 2020).

Lo cierto es que los marcos convencionales siguen indicándonos lo que se espera de las mujeres líderes (Norris, 1997; Panke, 2015, p. 77-103) y sobre la compilación de habilidades y de rasgos con los que deben revestirse, en un ejercicio camaleónico, que las lleva a tener mayores o menores ratios de éxito si se ajustan a las creencias prescriptivas sobre la feminidad o los roles de género⁵ tradicionales (Burgess y Borgida, 1999, p. 667; Duerst-Lahti y Mae Kelly, 1995, p. 40). No tenerlo en cuenta es asumir el riesgo de que la ciudadanía y los medios se hagan eco de viejas imágenes compartidas, que en cierto modo aún permanecen en la mente colectiva, y que pueden cristalizarse en estereotipos de género (Burgess y Borgida, 1999, p. 666) en una suerte de “sexismo mediático”⁶ (Haraldsson y Wängnerud, 2018, p. 2-3).

Nos preguntamos aquí: ¿qué ocurre en las campañas electorales?; ¿qué diferencias podemos encontrar en cómo se muestran?; ¿qué temas priorizan?; ¿sus estilos de liderazgo expresados son realmente diferentes al de los candidatos de género masculino? Ciertamente no es lo mismo ser hombre que mujer en política. Más bien pareciera que para los liderazgos políticos ejecutivos, el género puede ser determinante, cuanto menos interviniente en las aspiraciones en el partido, en la cobertura de los medios, en la campaña hacia el cargo político o en el éxito en la carrera de unos y otras.

⁵ Los roles de género son complicadas combinaciones de normas, actitudes, comportamientos y valores que en una sociedad dada se distinguen como “femeninos” o “masculinos”.

⁶ Definimos el sexismo mediático como la (re)producción del sexismo social a través de la representación insuficiente o falsa de las mujeres en los medios de comunicación.

Este artículo se centra en profundizar, a través de los mensajes propios en campaña⁷ de Twitter de los candidatos y candidatas a la Presidencia de Andalucía en las elecciones de 2018, en los discursos, contenidos y mensajes que ellos mismos ofrecen en un análisis con mirada de género.

Twitter: su uso en campaña ¿con perspectiva de género?

Twitter se ha consolidado como una herramienta en campaña (Owen, 2017b, p. 825) que se ha generalizado en España⁸, sobre todo, gracias al impulso del “estilo personalizado” de hacer política (Norris, 2000; Zittel, 2009; Zamora y Zurutuza, 2014) en investigaciones de referencia a nivel nacional (Aragón et al., 2013; Zamora y Zurutuza, 2014; Gómez-Calderón, Roses y Paniagua-Rojano, 2017; Jivkova-Semova, Requeijo-Rey y Padilla-Castillo, 2017), regional (Marín y Díaz, 2016; Ruiloba y Goenaga, 2022) y local (Criado, Martínez-Fuentes y Silván, 2012; López de Ayala-López, García y Fernández, 2016). El uso de las redes posibilita a los políticos mostrarse más accesibles e interactivos, pero, sobre todo, permite que controlen en cierto modo, qué quieren tratar, cómo y cuándo (sin verse constreñidos por la mediación de los medios tradicionales), propiciando, también, una nueva manera de participación ciudadana (Kruikemeier et al., 2013).

Por tanto, el uso de las redes y la personalización en el candidato – versus el grupo político – implica un cambio en la presentación de la política en los medios de comunicación que “se expresa en un mayor enfoque en los políticos individuales” y menor en los partidos, organizaciones e instituciones (Rahat y Sheaffer, 2007, p. 65; Rahat y Zamir, 2018, p. 103). Esto se combina con un proceso de “privatización”, esto es, “un enfoque mediático sobre las características personales y la vida personal de los candidatos individuales” (Rahat y Sheaffer, 2007, p. 67-68), que es especialmente intenso en el caso de las mujeres líderes.

Analizamos en esta investigación los mensajes de Twitter publicados por los propios candidatos y candidatas en un acercamiento que combina el interés por el análisis de los discursos políticos, el tipo de comunicación política y las características de los mensajes vertidos por cada candidatura en la redes, en una reflexión sobre el liderazgo y la forma de estar en política en clave de género, en unas elecciones reñidas

⁷ Seleccionamos la campaña como momento especialmente trascendente para las democracias, momento de petición de voto, de expresión de ideas, de exacerbación de la ideología, mediatizada por las lógicas partidarias, teñida de estrategias de imagen, slogans... en la política actual, donde parece que se dé una campaña permanente, dominada por la *infotainment* o “celebritización” de los propios políticos.

⁸ Estudios previamente realizados en España (López, Tiscar y Sánchez, 2011; Abejón-Mendoza, Sastre-Asensio y Linares-Rodríguez, 2012; Kruikemeier et al., 2013; Valera, 2013; Zamora y Zurutuza, 2014) justifican cómo la clase política suele hacer un uso estratégico e instrumental de los contenidos en internet y destaca su mayor actividad justamente en los periodos de campaña para la difusión, sobre todo, de las propuestas de sus programas electorales (López-Meri, Marcos-García y Casero-Ripollés, 2017, p. 801).

(Vergeer y Hermans, 2013; Evans, Cordova y Sipole, 2014) y en las que se enfrentaron discursos con fuertes posturas ideológicas (Peterson, 2012; Straus et al., 2013).

Metodología

Este artículo aborda la actividad en Twitter de los candidatos y candidatas de los cinco partidos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones autonómicas a la Junta de Andalucía de 2018: Susana Díaz, Partido Socialista Obrero Español (PSOE); Juan Marín, Ciudadanos (CDs); Juanma Moreno, Partido Popular (PP); Teresa Rodríguez, Adelante Andalucía (AA); y Francisco Serrano (VOX).

Los objetivos que han guiado el estudio son:

1. Reflexionar sobre el liderazgo político femenino, estudiando el uso de las nuevas estrategias de comunicación política en las campañas electorales multimedia.
2. Identificar el estilo comunicativo expresado en campaña para los candidatos y candidatas a la Presidencia en las elecciones autonómicas andaluzas celebradas el 2 de diciembre de 2018.
3. Comprobar en qué medida el género de la candidatura influye en sus discursos, temas de interés más relevantes y en la forma en la que se muestra en Twitter.

Para el trabajo de campo se seleccionaron todos los tuits generados por estas cinco candidaturas durante el periodo de campaña electoral: entre el 16 y el 30 de noviembre de 2018, recogidos con la herramienta t-hoarder (Congosto et al., 2017), que es de 1078 tuits⁹: 78 de Díaz (extraídos de su cuenta oficial, @susanadiaz); 81 de Marín (@juanmarin_cs); 234 de Moreno (@juanma_moreno); 534 de Rodríguez (@teresarodr_); y 151 de Serrano (@FSerranoCastro).

La metodología empleada se basa en un análisis de contenido cuantitativo principalmente descriptivo (como en los trabajos de Piñuel-Raigada, 2002; Igartua, 2006, aunque en ellos no se ahonda en la perspectiva de género); y también comparativo analizando en detalle las relaciones en las que pudiesen darse diferencias significativas en función del género de los candidatos¹⁰. Proponemos cuatro hipótesis de trabajo basadas en cuatro brechas (*gaps*) de género:

H1. Las mujeres políticas utilizan más Twitter que los hombres – GAP presencia en la red.

⁹ El archivo con los 1078 tuits está disponible en el sitio de Cesop, en la página de este artículo, en la sección Revista Opinião Pública: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

¹⁰ Las tablas, en caso de existir relación estadísticamente significativa entre ambas variables (χ^2 , $p < 0,05$ o χ^2 , $p < 0,00$), muestran la dirección de esta relación mediante la información de los residuos tipificados corregidos de Haberman. De este modo, contendrán asteriscos según el nivel de significación de estos residuos a un 95 % (**) o 99 % (*) si el resultado del residuo es superior o inferior a 1,96 y 2,58 respectivamente, y con un signo “-” en caso de infrarrepresentación o “+” cuando tiene sobrerrepresentación.

H2. Las mujeres hablan más sobre temas referidos a mujeres o *issues* femeninos – GAP visibilidad de género y representación sustantiva.

H3. Las mujeres políticas que aspiran a un cargo ejecutivo enarbolan un liderazgo fuerte y personalista – GAP valencia y aculturación.

Conviene explicar de forma pormenorizada cuáles han sido las variables analizadas¹¹:

1. “Tipo de tuit”: donde diferenciamos entre tuit propios, retuit, respuesta o mención.

2. “Temática”: clasificamos los tuits en función de la temática tratada, siempre que su representación sea mayor a 10 tuits (1% de la muestra). En la mayor parte de los casos se refieren a lo que López-García (2016, p. 154) denomina *policy issues*, cuestiones de política sectorial centradas en un ámbito específico de la actividad del ejecutivo; aunque también encontramos algunos temas políticos (*political issues*), formulaciones de carácter ideológico relacionadas con el propósito genérico de la acción de gobierno: 2.1. Petición de votos; 2.2. Aparición en medios; 2.3. Cultura; 2.4. Sanidad; 2.5. Economía-empresa; 2.6. Educación; 2.7. Mujer; 2.8. Inmigración; 2.9. Transporte; 2.10. Empleo; 2.11. Impuestos; 2.12. Corrupción; 2.13. Jóvenes; 2.14. Medio ambiente; y 2.15. Otros.

3. “Temas (*issues*) femeninos o masculinos”: hacemos esta división siguiendo algunos estudios recientes (Meeks, 2012, p. 179; Evans, 2016, p. 661;) que confirman que los electores siguen observando más positivamente a los candidatos masculinos presuponiéndoles más competentes en temas como la política exterior, el comercio y las cuestiones económicas (temas masculinos); y a las mujeres en las tareas de cuidado y/o más afines a la esfera privada, se las identifica como más interesadas y competentes en carteras o temas relacionados con los cuidados, la salud, el bienestar social, los derechos de la mujer, la educación o las cuestiones ambientales (temas femeninos). Así, codificamos como “femeninas” las subvariables temáticas 2.4, 2.6, 2.7 y 2.14 y como “masculinas” las 2.5, 2.9, 2.10 y 2.11.

4. “Uso de lenguaje inclusivo” como, por ejemplo: “hombres y mujeres”; uso de la @ o el genérico; tuits en femenino (“sois inmensas”); “compañeros y compañeras”; “andaluces y andaluzas”, etc.

5. “Liderazgo eficaz”: en un contexto masculinizado como la política, y como afirma la literatura (Fulton, 2012; Lee y Lim, 2016; Wagner, Gainous y Holman, 2017), las mujeres políticas tienden a enfatizar rasgos relacionados con la eficacia, rendimiento, buena gestión o mérito de manera superlativa, en su afán por mostrar los superpluses o exigencias ampliadas que se les suponen. Así, clasificamos nuestros tuits

¹¹ Puesto que este artículo se centra en evaluar el estilo personalista del liderazgo de las y los candidatos en sus estrategias de comunicación política a través de Twitter, sólo analizamos el contenido de aquellos tuits de “creación propia” (tuits propios) para las variables 2, 5, 6, 7 y 8.

dicotómicamente entre los que usan este recurso o no con ejemplos del tipo: “seguir haciendo méritos”; “eficacia”; “rigor y seriedad”; “buena gestión”, etc.

6. “Grado de interacción”: siguiendo la clasificación de Meeks (2016, p. 301), entendemos como “interacción” cualquier tuit que incluya una “mención”, una “respuesta” así como los “retuits” o “retuits modificados” (con comentario).

7. “Presencia de líderes nacionales”: cuando el tuit incluye mención directa (@) o elemento gráfico (foto/vídeo) hacia algún líder o partido nacionales.

8. “Presencia de líderes subnacionales”: igual que la anterior, pero para el caso de líderes locales, provinciales o autonómicos.

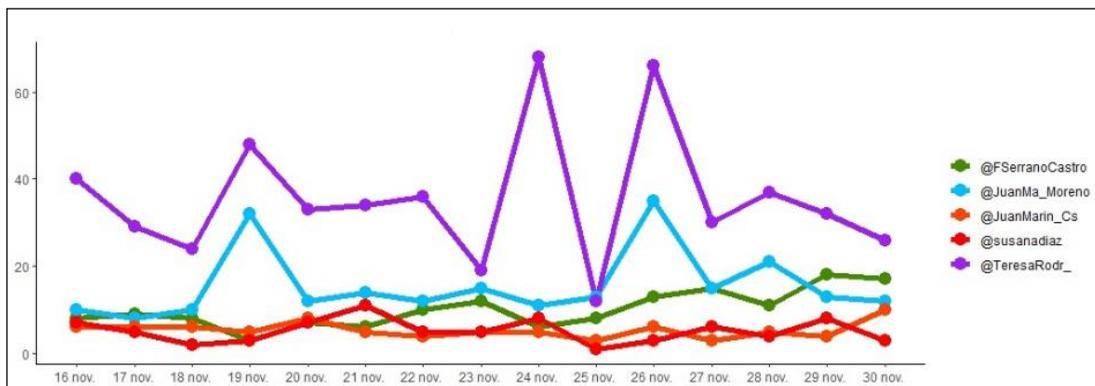
Resultados y discusión: candidaturas en Twitter en perspectiva de género

H1. Las mujeres políticas utilizan más Twitter que los hombres – GAP presencia en la red.

En campaña electoral cabe esperar que el uso de las redes sea a priori generalizado por todos los candidatos y candidatas y, por tanto, que no existan diferencias por género. No obstante, hay trabajos en otros contextos que muestran cómo las mujeres – y sobre todo las que están fuera de las candidaturas más consolidadas – las usan para suplir la posible desventaja al postularse a un cargo (Wagner, Gainous y Holman, 2017, p. 433). Desde la neurociencia o los estudios que enfatizan las mejores ratios de capacidad verbal de las mujeres, se incide en el uso más fluido del lenguaje y la expresión oral de las mujeres como grupo o que las mujeres suelen comunicarse más frecuente y ricamente, así como usan más recursos comunicativos (fotos, emoticonos, etc.). Se podría presuponer, entonces, que las candidatas discutirán asuntos de política a un ritmo mayor que sus homólogos varones (Evans, Cordova y Sipole, 2014).

En la campaña que nos ocupa, los momentos en los que se hace un uso más intenso por parte de todas las candidaturas coincide con los debates electorales televisados: el 19 de noviembre en Canal Sur y el 26 de noviembre en Televisión Española (Gráfico 1):

Gráfico 1
Evolución de los tuits diarios durante la campaña electoral andaluza,
noviembre de 2018



Fuente: Elaboración propia con base en los 1078 tuits recogidos de todas las candidaturas entre el 16 y el 30 de noviembre de 2018.

Entrando en el detalle, efectivamente nuestros análisis demuestran cómo son ellas quienes tuitean más (56,8%) que ellos durante toda la campaña. Si bien, la actividad en Twitter está descompensada entre las dos candidatas mujeres: es la representante de AA la más activa de entre todas las candidaturas (534 tuits) e incluso quien hace un uso más intensivo de recursos gráficos (emoticonos, links y/o fotos); mientras que Susana Díaz, candidata por el PSOE y quien trataba de revalidar el cargo, es la que hace un uso menos intensivo de la red social (78 tuits) del total de candidaturas, y muy alejada de la actividad de su homóloga mujer. En este sentido, y como ya concluyen otros estudios (Jungherr, 2016), no encontramos entre nuestros datos un patrón claro con respecto al impacto del género en el uso de Twitter, puesto que tampoco ellos (los candidatos) hacen un uso común de esta red social. El hecho de ser dos candidatas con dos situaciones sociopolíticas muy diferentes (edad, partido de gobierno versus oposición, así como el nivel de consolidación de los dos partidos a los que representan), puede estar influyendo en el uso que cada una hace de Twitter (Straus et al., 2013; Vergeer y Hermans, 2013; Evans, Cordova y Sipole, 2014) y a su vez, "ensombreciendo" la variable que les une: el género femenino.

No obstante, sí encontramos cómo las candidatas tuitean, retuitean y "mencionan" más que ellos, es decir, muestran un mayor grado de "interacción" en Twitter (Tabla 1):

Tabla 1
Nivel de interacción entre los y las candidatas andaluzes (%)

Interacción	Sexo del candidato/a	
	Hombre	Mujer
No	64,5	35,5
Sí	**30,2 -	**69,8 +

Fuente: Elaboración propia con base en los 1078 tuits recogidos de todas las candidaturas entre el 16 y el 30 de noviembre de 2018.

Nota: Existe relación estadísticamente significativa entre ambas variables (χ^2 , $p < 0,05$). Se muestra la dirección de esta relación mediante la información de los residuos tipificados corregidos de Haberman. A un nivel de significación de estos residuos de 95 % (**) y con un signo "-" en caso de infrarrepresentación o "+" cuando implica sobrerrepresentación.

Sin embargo, apenas recurren al recurso: "respuestas", haciendo un uso unidireccional de la red social con independencia del género (Aragón et al., 2013, p. 183; Alonso-Muñoz, Marcos-García y Casero-Ripollés, 2016, p. 86). Si bien es cierto que sí se ocupan, por un lado, de enfatizar su cercanía con los partidos que dirigen en sus territorios (con los líderes y partidos autonómicos o locales) (Tabla 2), y por otro, por mostrarse más cercanas, empáticas y sensibles con los problemas sociales próximos mediante tuits relacionados con la identidad andaluza (aceite, flamenco, identidad andaluza, etc.) (Tabla 3).

Tabla 2
Nivel de cercanía de los y las candidatas andaluzas (%)

Cercanía	Sexo del candidato/a	
	Hombre	Mujer
No	65,6	34,4
Sí	**20,8 -	**79,2 +

Fuente: Elaboración propia con base en los 1078 tuits recogidos de todas las candidaturas entre el 16 y el 30 de noviembre de 2018.

Nota: Existe relación estadísticamente significativa entre ambas variables (χ^2 , $p < 0,05$). Se muestra la dirección de esta relación mediante la información de los residuos tipificados corregidos de Haberman. A un nivel de significación de estos residuos de 95% (**) y con un signo "-" en caso de infrarrepresentación o "+" cuando implica sobrerrepresentación.

Tabla 3
Identificación en sus discursos con la identidad andaluza de los y las candidatas (%)

Identidad Andaluza	Sexo del candidato/a	
	Hombre	Mujer
No	44,8	55,2
Sí	**29,0 -	**71,0 +

Fuente: Elaboración propia con base en los 1078 tuits recogidos de todas las candidaturas entre el 16 y el 30 de noviembre de 2018.

Nota: Existe relación estadísticamente significativa entre ambas variables (χ^2 , $p < 0,05$). Se muestra la dirección de esta relación mediante la información de los residuos tipificados corregidos de Haberman. A un nivel de significación de estos residuos de 95 % (**) y con un signo "-" en caso de infrarrepresentación o "+" cuando implica sobrerrepresentación.

H2. Las mujeres hablan más sobre temas referidos a mujeres o issues femeninos – GAP visibilidad de género y representación sustantiva.

Huelga decir que la simple presencia de mujeres en los cargos políticos no implica la generación de políticas feministas o con perspectiva de género, ni tampoco de discursos de género. Sin embargo, sí puede ocurrir que las mujeres se muestren como defensoras de los intereses de su grupo y nos encontremos con lo que se conoce como “representación sustantiva” (Pitkin, 1967). Lo que sí parece haber consenso en la literatura es que simplemente una mayor presencia de mujeres en instancias públicas de poder repercutiría, por ejemplo, en políticas más adaptadas y adecuadas para las mujeres (“*women-friendly policies*”) (Burns, Schlozman y Verba, 2001, p. 352) – aunque otros estudios afirman que las mujeres candidatas que se postulan “como mujeres” pueden ser castigadas por votantes que las perciben como ineficaces.

En todo caso, en espacios más paritarios como podría serlo el nuestro, que se trata de una campaña con alta presencia femenina (3 candidatos versus 2 candidatas), el género sí puede tener impacto al esperarse que se aborden los temas femeninos dentro de las estrategias de comunicación política e incluso que los medios introduzcan nuevos marcos interpretativos e incorporen otros estereotipos que los tradicionales que revisten a las mujeres como honestas, compasivas, tímidas o de voz suave, entre otros (Quevedo y Berrocal, 2018, p. 35).

En primer lugar, comprobamos cómo las candidatas inciden más en los mensajes en los que las mujeres como grupo están en el centro (Figura 1). Así, y si bien es cierto que probablemente por el efecto campaña la gran mayoría de los tuits generados por las cinco candidaturas son de carácter estratégico¹², de entre los 13 temas restantes – que generan atención y tuits – aquellos referidos a “mujer” (temática 2.7) se sitúan en la cuarta posición. De hecho, son las candidatas mujeres (más que ellos) quienes mayor uso hacen de esta temática en Twitter, dato corroborado por la relación estadísticamente significativa que encontramos entre esta temática “mujer” con el sexo de los y las candidatas. Además, nuestros datos nos muestran cómo las mujeres candidatas focalizan sus mensajes hacia asuntos, problemas o temáticas habitualmente catalogados como “*issues femeninos*”¹³.

¹² El 41,2% de los tuits versan sobre la temática “petición de voto”.

¹³ Variable 3 del apartado metodológico.

Figura 1
Ejemplo de tuit en los que las mujeres están en el centro



Fuente: Cuenta Teresa Rodríguez. Disponible en: <https://twitter.com/TeresaRodr_/status/1066633801512697856>. Acceso en: 17 abr. 2022.

De hecho, encontramos a este respecto diferencias estadísticamente significativas a razón del sexo de las candidaturas, en línea con otros estudios (McDermott, 1998). Así, los datos revelan que en la campaña el 87,5% de los mensajes referidos a "mujeres" fueron escritos por ellas. De la misma forma el 61,1% de los tuits vinculados a temas que la literatura enmarca como "femeninos" son escritos por las candidatas. Ellas, además, utilizan el lenguaje inclusivo en mayor medida que los candidatos hombres con el fin de visibilizar a su grupo de iguales (Tabla 4 y Figura 2):

Tabla 4
Brecha visibilidad de género y representación sustantiva (%)

	Sexo del candidato/a	
	Hombre	Mujer
Tuits temática "mujer"	**12,5 -	**87,5 +
Issues "femeninos"	*38,9 -	*61,1+
Uso lenguaje Inclusivo	**20,3 -	**79,7 +

Fuente: Elaboración propia con base en los 1078 tuits recogidos de todas las candidaturas entre el 16 y el 30 de noviembre de 2018.

Nota: Existe relación estadísticamente significativa entre ambas variables (χ^2 , $p < 0,05$ o χ^2 , $p < 0,00$). Se muestra la dirección de esta relación mediante la información de los residuos tipificados corregidos de Haberman. A un nivel de significación de estos residuos de 95 % (**) o 99%(*) y con un signo "-" en caso de infrarrepresentación o "+" cuando implica sobrerrepresentación.

Figura 2
Ejemplo de tuit con uso del lenguaje inclusivo



Fuente: Cuenta de Susana Díaz. Disponible en: <<https://twitter.com/susanadiaz/status/1067469552022368257>>. Acceso en: 17 abr. 2022.

Por tanto, y por todo lo anterior, parece verificarse el postulado de que en las elecciones que nos ocupan, donde hay alta presencia femenina entre las candidaturas, ellas hacen uso del tema género como un elemento movilizador de campaña. De este modo, se confirma el GAP representación sustantiva.

H3. Las mujeres políticas que aspiran a un cargo ejecutivo enarbolan un liderazgo fuerte y personalista – GAP valencia y aculturación

Nuestras candidatas tienen una serie de rasgos característicos que las hacen fuertes en sus territorios y en sus organizaciones regionales (cabezas de los partidos regionales y con peso en las organizaciones partidarias estatales, ambas enfrentadas incluso a los líderes nacionales), además de dotarlas de cierta autonomía en la campaña por poder distanciarse en cierta medida de los líderes del partido nacional. Y en efecto, nuestros datos ponen de manifiesto la menor “dependencia” de las candidatas (con respecto a ellos) hacia el partido nacional: encontramos bajísimas tasas (10,9%) de uso de respuestas, tuits o retuits a las cuentas del partido nacional o líderes nacionales, lo que puede explicar su fuerte liderazgo (Tabla 5):

Tabla 5
Grado de presencia en los tuits del partido o líderes nacionales (%)

Presencia Partido o líderes nacionales	Sexo del candidato/a	
	Hombre	Mujer
No	76,0	89,1
Sí	**24,0 +	**10,9 -

Fuente: Elaboración propia con base en los 1078 tuits recogidos de todas las candidaturas entre el 16 y el 30 de noviembre de 2018.

Nota: Existe relación estadísticamente significativa entre ambas variables (χ^2 , $p < 0,05$). Se muestra la dirección de esta relación mediante la información de los residuos tipificados corregidos de Haberman. A un nivel de significación de estos residuos de 95 % (**) y con un signo "-" en caso de infrarrepresentación o "+" cuando implica sobrerrepresentación.

Se espera que las mujeres combinen múltiples superpluses en un contexto, el del poder ejecutivo, que es aún hostil, donde "siguen jugando con un conjunto de reglas diferente (y a menudo más exigente) que las de los hombres" (O'Brien, 2015, p. 1.023). De hecho, son más visibles ("en exhibición" por su pequeño número en las organizaciones donde aún son excepciones "on display" (Kanter, 1977) y suelen estar sometidas a un especial escrutinio sobre su desempeño (en el acceso y ejercicio al cargo) y sus características personales (si lo comparamos con sus homólogos varones, es el dilema de la doble atadura / *double binds* (Jamieson, 1995, p. 16). Si no son vistas mostrando sustanciales habilidades de liderazgo, los votantes no las consideran para el cargo (Dolan, 2004, p. 64).

Por ello, pese a partir, a priori, de posiciones de desventaja por género, ellas adoptan rasgos de fuerte liderazgo en sintonía con las campañas duras que se han generalizado y donde domina el "ataca desde el principio y nunca te rindas" (*attack-style*) (Peterson y Djupe, 2005, p. 45; Evans y Hayes, 2015, p. 9 y ss.). Ellas deben demostrar, en caso de querer llegar a ratios de éxito en sus carreras políticas o ganar la misma proporción de votos en las competiciones electorales, la competencia necesaria, intelecto y experiencia para ser líderes efectivos (Wagner, Trimble y Sampert, 2019); a la par que niveles más altos de integridad, competencia o liderazgo que ellos (Wagner, Gainous y Holman, 2017). Es lo que Fulton (2012) llama "GAP valence" o "brecha de valencia".

Por tanto, se espera de ellas en estas contiendas electorales centradas en la competición y en un estilo tosco en lo comunicativo que sean más firmes, blandiendo sus ideas con un lenguaje directo o mordaz. De hecho, en otros contextos como el estadounidense, vemos cómo las candidatas tuitean significativamente más mensajes de "estilo de ataque" que sus homólogos masculinos (Evans, 2016). Sin embargo, nuestros datos no consiguen demostrar diferencias estadísticamente significativas de un mayor "estilo directo o mordaz" según el género de quien tuitea. En cambio, sí se muestra como relevante la "ideología" del partido al que representa cada uno de los y las candidatas, siendo aquellos de "derechas" quienes adoptan en mayor medida un tono brusco, mordaz

o inquisitivo en sus tuits (Figura 3). Es en concreto Juan Moreno (PP) el que más hace uso de este estilo (37,4%), principal candidato de la oposición y, a la postre, candidato vencedor de la coalición del actual Gobierno de Andalucía:

Figura 3
Ejemplo de tuit lenguaje brusco o inquisitivo



Fuente: Cuenta de Twitter oficial del candidato del PP Juan Manuel Moreno Bonilla. Disponible en: <https://twitter.com/JuanMa_Moreno/status/1064640671909335040>. Acceso en: 1 mar. 2022.

VARIABLES endógenas como el “efecto campaña” y la continuidad o no del PSOE (tras cuarenta años de liderazgo), así como el que una de las mujeres candidatas fuera la por entonces presidenta de Andalucía, pueden estar provocando efectos distorsionantes sobre nuestra tercera hipótesis de trabajo.

Conclusiones

En las campañas electorales multimedia, las estrategias de comunicación política han virado, colocando el foco de atención en el líder, su imagen, sus mensajes y su relación con los ciudadanos, aumentando el peso de las campañas personalizadas (Enli y Skogerbo, 2013). La comunicación política en Twitter, como en cualquier otro espacio, no es neutra y debe ser analizada con perspectiva de género, lo que nos lleva a “discutir

sobre rol del sexo y el género en la vida política” (Jalalzai y Krook, 2010, p. 5). Este artículo viene a cubrir un hueco en la literatura en España y en castellano sobre estos tópicos. Aportamos un marco para el análisis y verificamos las hipótesis a partir de la literatura de la materia que pueden ser usados y contrastados en otros espacios y contextos.

A partir de una reflexión sobre las teorías que sobre el liderazgo político femenino se esgrimen en la literatura aplicada al ámbito de la comunicación política, nos enfocamos en identificar el estilo comunicativo de los candidatos y candidatas a unas elecciones en un contexto político convulso a partir de brechas de género relacionadas con la presencia, visibilidad y aculturación.

En este artículo hemos verificado cómo las políticas andaluzas demuestran un “estilo de comunicación femenino” (Jamieson, 1988; Campbell, 1989; Davisson, 2009; Meeks, 2016) en relación a su tono y/o contenidos de Twitter. Así, se muestran más visibles en esta red social y colocan en la agenda de campaña los temas relacionados con la mujer como grupo. Del mismo modo, esgrimen un estilo de liderazgo fuerte y personalizado, pero sin recurrir a un tono mordaz o rudo o apoyarse en ningún mecenazgo de los líderes nacionales. Además, interactúan y se muestran cercanas a sus organizaciones partidistas regionales, así como más sensibles con la cultura andaluza. Se trata de un liderazgo más colaborativo, más expansivo, preocupado por temas sociales y por el colectivo de mujeres y sus problemas (Rosenthal, 1998, p. 850).

Si bien la presencia equilibrada de mujeres en unas elecciones no implica por sí misma una diferencia sustantiva en discursos o acciones que pudieran afectar a la ciudadanía, sí está reconocido cómo “el género se hace presente en los procesos, en las prácticas, imágenes, ideologías y en la distribución del poder” (Swers, 2001, p. 217-219). Por tanto, es oportuno seguir analizando los sesgos de género y presencia de estereotipos de las candidaturas durante las campañas electorales considerando medios y plataformas de comunicación múltiples (García Beaudoux et al., 2020, p. 288).

En todo caso, muchas son aún las lagunas, mucho queda por investigar (Jungherr, 2016) pues no hay una relación comprobada y totalmente inequívoca en los estudios previos del impacto de género en el uso de Twitter. En este sentido, es necesario seguir indagando en otros procesos electorales con representación paritaria de candidatos y candidatas y enfocarse en el estudio de otras variables contextuales (como el sistema político, cultura política, sistema de partidos, normativas específicas para la igualdad efectiva por género, etc.) y endógenas (el partido que pugna por revalidar el cargo, la edad de los candidatos y la dicotomía viejo / nuevo partido) que pueden estar influyendo en el uso diferenciado de Twitter, generando brechas en función del género.

Como líneas de investigación abiertas para el futuro, nos planteamos, por un lado, completar los análisis en periodos más allá de las campañas electorales, combinando los mensajes de cuentas institucionales del candidato o candidata con las cuentas de los partidos que representan y teniendo en consideración las reacciones a

estos mensajes (posicionamientos de la audiencia, interacciones, número de adhesiones al tuit o retuits, etc.), combinando Twitter con otras redes (como Facebook, Instagram o TikTok, que aún son residuales pero de uso creciente por parte de los políticos), agrandando el espacio de atención, añadiendo también las interpretaciones y narrativas transmitidas por los medios de comunicación y las caracterizaciones sobre los estilos de liderazgo percibidos y reproducidos por ellos. En definitiva, seguir ahondando en el binomio liderazgo político y género en el contexto de la nueva política.

Referencias bibliográficas

- ABEJÓN-MENDOZA, P.; SASTRE-ASENSIO, A.; LINARES-RODRÍGUEZ, V. "Facebook y Twitter en campañas electorales en España". *Anuario electrónico de estudios en comunicación social*. Disertaciones, vol. 5, nº 1, p. 129-159, 2012.
- ALONSO-MUÑOZ, L.; MARCOS-GARCÍA, S.; CASERO-RIPOLLÉS, A. "Political leaders in (inter)action. Twitter as a strategic communication tool in electoral campaigns". *Trípodos*, vol. 39, p. 71-90, 2016.
- ÁLVAREZ-SABALEGUI, D.; RODRÍGUEZ-ANDRÉS, R. Parlamentarios 2.0: presencia y actividad de diputados y senadores españoles en las redes sociales. In: RUBIO, R. (coord.). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*, p. 235-276. Madrid: Congreso de los Diputados, 2014.
- ARAGÓN, P., et al. "Communication dynamics in Twitter during political campaigns: the case of the 2011 Spanish national election". *Policy & Internet*, vol. 5, nº 2, p. 183-206, 2013.
- BURGESS, D.; BORGIDA, E. "Who women are, who women should be: descriptive and prescriptive gender stereotyping in sex discrimination". *Psychology, Public Policy, and Law*, vol. 5, nº 3, p. 665-692, 1999.
- BURNS, N.; SCHLOZMAN, K. L.; VERBA, S. *The private roots of public action: gender, equality, and political participation*. Harvard: Harvard University Press, 2001.
- BUSTELO, M. Tres décadas de feminismo de Estado y políticas de igualdad en España. In: LA BARBERA, M. C.; CRUELLS, M. (coords.). *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 29-58, 2016.
- CAMPBELL, K. K. *Man cannot speak for her: a critical study of early feminist rhetoric*. Westport: Greenwood Press, 1989.
- CONGOSTO, M.; BASANTA-VAL, P.; SÁNCHEZ-FERNÁNDEZ, L. "T-Hoarder: a framework to process Twitter data streams". *Journal of Network and Computer Applications*, vol. 83, 28-39, 2017.
- CRIBADO, J. I.; MARTÍNEZ-FUENTES, G.; SILVÁN, A. "Social media for political campaigning. The use of Twitter by Spanish mayors in 2011 local elections". *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance*. Political, Policy and Management Implications. London: Springer, p. 219-32, 2012.
- DAVISON, C. M. "Knowledge translation: implications for evaluation". *New Directions for Evaluation*, nº 124, p. 75-87, 2009.
- DOLAN, K. *Voting for women*. Boulder: Westview, 2004.
- DUERST-LAHTI, G. Reconceiving theories of power: consequences of masculinism in the executive branch. In: BORELLI, M.; MARTIN, J. M. (eds.). *The other elites*. Boulder: Lynne Rienner, 1997.

- DUERST-LAHTI, G.; MAE KELLY, R. (eds.). *Gender power, leadership and governance*. Michigan: The University of Michigan Press, 1995.
- DUNCOMBE, C. "The politics of Twitter: emotions and the power of social media". *International Political Sociology*, vol. 13, nº 4, p. 409-429, 2019.
- ENLI, G. S.; SKOGERBO, E. "Personalized campaigns in party-centred politics". *Information, Communication & Society*, vol. 16, nº 5, p. 757-774, 2013.
- EVANS, H. K. "Do women only talk about 'female issues'? Gender and issue discussion on Twitter". *Online Information Review*, vol. 40, nº 5, p. 660-672, 2016.
- EVANS, H. K.; CORDOVA, V.; SIPOLE, S. "Twitter style: an analysis of how house candidates used Twitter in their 2012 campaigns". *PS: Political Science & Politics*, vol. 47, p. 454-462, 2014.
- EVANS, H. K.; HAYES, J. "You tweet like a girl!: How female candidates campaign on Twitter". *American Politics Research*, vol. 44, nº 2, p. 326-352, 2015.
- FINAMORE, C. M.; CARVALHO, J. E. C. "Mulheres candidatas: relações entre gênero, mídia e discurso". *Estudos Feministas*, vol. 14, nº 2, p. 347-362, 2006.
- FRIESTAD, M.; WRIGHT, P. "The persuasion knowledge model: how people cope with persuasion attempts". *Journal of Consumer Research*, vol. 2, nº 1, p. 1-31, 1994.
- FULTON, S. A. "Running backwards and in high heels: the gendered quality gap and incumbent electoral success". *Political Research Quarterly*, vol. 65, nº 2, p. 303-314, 2012.
- GARCÍA BEAUDOUX, V. "La 'trampa 22' de la comunicación y el liderazgo político para las mujeres". *Revista de ACOP*, vol. 47, p. 4-9, 2020.
- GARCÍA BEAUDOUX, V., et al. "Estereotipos y sesgos en el tratamiento de candidatas y candidatos en programas televisivos en las elecciones legislativas de Argentina en 2017". *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 77, p. 275-293, 2020.
- GARCÍA DE LEÓN, M. A. *Herederas y heridas*. Sobre las élites profesionales femeninas. Madrid: Ediciones Cátedra, 2002.
- GÓMEZ-CALDERÓN, B.; ROSES, S.; PANIAGUA-ROJANO, F. J. "La campaña en 140 caracteres. Empleo de Twitter por parte de los candidatos de los partidos mayoritarios ante las elecciones generales de 2016 en España". *El profesional de la información*, vol. 26, nº 5, p. 816-823, 2017.
- HARALDSSON, A.; WÄNGNERUD, L. "The effect of media sexism on women's political ambition: evidence from a worldwide study". *Feminist Media Studies*, vol. 19, nº 4, p. 1-17, 2018.
- IGARTUA, J. J. *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*. Barcelona: Bosch, 2006.
- JALALZAI, F.; KROOK, M. L. "Beyond Hillary and Benazir: women's political leadership worldwide". *International Political Science Review*, vol. 31, nº 1, p. 5-21, 2010.
- JAMIESON, K. H. *Eloquence in an electronic age: the transformation of political speechmaking*. New York: Oxford University Press, 1988.
- _____. *Beyond the double bind: women and leadership*. New York: Oxford University Press, 1995.
- JIVKOVA-SEMOVA, D.; REQUEIJO-REY, P.; PADILLA-CASTILLO, G. "Usos y tendencias de Twitter en la campaña a elecciones generales españolas del 20D de 2015: hashtags que fueron trending topic". *El profesional de la información*, vol. 26, nº 5, p. 824-837, 2017.

JUNGHERR, A. "Twitter use in election campaigns: a systematic literature review". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 13, nº 1, 2016.

KANTER, R. M. *Men and women of the corporation*. Nueva York: Basic Books, 1977.

KOENIG, A. M., et al. "Are leader stereotypes masculine? A meta-analysis of three research paradigms". *Psychological Bulletin Journal*, vol. 137, p. 616-642, 2011.

KRUIKEMEIER, S., et al. "Getting closer: the effects of personalized and interactive online political communication". *European Journal of Communication*, vol. 28, nº 1, p. 53-66, 2013.

LAWLESS, J. L.; PEARSON, K. "The primary reason for women's underrepresentation? Reevaluating the conventional wisdom". *The Journal of Politics*, vol. 70, nº 1, p. 67-82, 2008.

LAWRENCE, R. G.; ROSE, M. *Hillary Clinton's race for the White House*. Gender politics and the media on the campaign trail. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.

LEE, J.; LIM, Y. "Gendered campaign tweets: the cases of Hillary Clinton and Donald Trump". *Public Relations Review*, vol. 42, nº 5, p. 849-855, 2016.

LÓPEZ, G.; TÍSCAR, L.; SÁNCHEZ, J. M. Los weblogs como mecanismos de reafirmación ideológica: la blogosfera española ante las Elecciones Generales de 2008. In: SAMPEDRO, V. (coord.). *Cibercampaña*. Cauces y diques para la participación. Las Elecciones Generales de 2008 y su proyección tecnopolítica, p. 201-236. Madrid: Editorial Complutense, 2011.

LÓPEZ DE AYALA-LÓPEZ, M. C.; GARCÍA, B. C.; FERNÁNDEZ, J. G. "La comunicación pública de los alcaldes a través de Twitter en periodo electoral". *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 71, nº 11, p. 1.280-1.300, 2016.

LÓPEZ-GARCÍA, G. "'Nuevos' y 'viejos' liderazgos: la campaña de las elecciones generales españolas de 2015 en Twitter". *Communication & society*, vol. 29, nº 3, p. 149-167, 2016.

LÓPEZ-MERI, A.; MARCOS-GARCÍA, S.; CASERO-RIPOLLÉS, A. "¿Qué hacen los políticos en Twitter? Funciones y estrategias comunicativas en la campaña electoral española de 2016". *El profesional de la información*, vol. 26, nº 5, p. 795-804, 2017.

MARAÑÓN, F.; MAEDA, C. M.; SALDIERNA, A. R. "La mujer política en Twitter: análisis de los mensajes emitidos por las candidatas a gubernaturas en México". *AdComunica. Revista de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, vol. 16, p. 71-92, 2018.

MARÍN, P. P.; DÍAZ, A. "Uso de Twitter por los partidos y candidatos políticos en las elecciones autonómicas de Madrid 2015". *Ámbitos*, vol. 32, p. 1-16, 2016.

MCDERMOTT, M. L. "Race and gender cues in low-information elections". *Political Research Quarterly*, vol. 51, nº 4, p. 895-918, 1998.

MEEKS, L. "Is she 'man enough'? Women candidates, executive political offices and news coverage". *Journal of Communication*, vol. 62, nº 1, p. 175-193, 2012.

_____. "Gendered styles, gendered differences: candidates' use of personalization and interactivity on Twitter". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 13, nº 4, p. 295-310, 2016.

_____. "Getting personal: effects of Twitter personalization on candidate evaluations". *Politics & Gender*, vol. 13, nº 1, p. 1-25, 2017.

NORRIS, P. *Women, media and politics*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

_____. *A virtuous circle*. Political communications in postindustrial societies. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

O'BRIEN, D. Z. "Rising to the top: gender, political performance, and party leadership in parliamentary democracies". *American Journal of Political Science*, vol. 59, nº 4, p. 1.022-1.039, 2015.

OWEN, D. The new media's role in politics. In: GUTIÉRREZ JUNQUERA, F. (ed.). *The age of perplexity: rethinking the world we know*. Londres: BBVA/Penguin Random House, 2017a.

_____. New media and political campaigns. In: KENSKI, K.; JAMIESON, K. H. (eds.). *The Oxford handbook of political communication*, p. 823-835. Oxford: Oxford University Press, 2017b.

_____. *The past decade and future of political media: the ascendance of social media (online)*, 2019. Disponible en: <<https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-past-decade-and-future-of-political-media-the-ascendance-of-social-media/>>. Acceso en: 1 feb. 2021.

PANKE, L. *Campañas electorales para mujeres: retos y tendencias*. México: Piso 15, 2015.

PETERSON, D.; DJUPE, P. "When primary campaigns go negative: the determinants of campaign negativity". *Political Research Quarterly*, vol. 58, p. 45-54, 2005.

PETERSON, R. D. "To tweet or not to tweet: exploring the determinants of early adoption of Twitter by House members in the 111th Congress". *The Social Science Journal*, vol. 49, nº 4, p. 430-438, 2012.

PIÑUEL-RAIGADA, J. L. "Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido". *Estudios de sociolingüística*, vol. 3, nº 1, p. 1-42, 2002.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

QUEVEDO, R.; BERROCAL, S. "Frames, estereotipos y mujeres políticas". *Más poder local*, vol. 36, p. 32-36, 2018.

RAHAT, G.; SHEAFER, T. "The personalization(s) of politics: Israel 1949-2003". *Political Communication*, vol. 24, nº 1, p. 65-80, 2007.

RAHAT, G.; ZAMIR, S. Personalized politics online. In: CROSS, W. P.; KATZ, R. S. R.; PRUYERS, S. (eds.). *The personalization of democratic politics and the challenge for political parties* (p. 103-124). ECPR Press, 2018.

REYES-HOUSHOLDER, C. "A theory of gender's role on presidential approval ratings in corrupt times". *Political Research Quarterly*, vol. 73, nº 3, p. 540-555, 2020.

ROSENTHAL, C. S. "Determinants of collaborative leadership: civic engagement, gender or organizational norms?". *Political Research Quarterly*, vol. 51, nº 4, p. 847-868, 1998.

RUILOBA, J. M. "Liderazgo político y género en el siglo XXI". *Entramado*, vol. 9, nº 1, p. 142-155, 2013.

RUILOBA, J. M.; GOENAGA, M. "Liderazgos femeninos que triunfan en pandemia: la campaña Madrid 2021 en Twitter". *Más poder local*, vol. 47, p. 79-97, 2022.

SANTANA, A.; AGUILAR, S.; COLLER, X. "Who leads and who lags behind? Women MPs in the Spanish regional parliaments". *Revista Internacional de Sociología*, vol. 74, nº 2, p. 1-14, 2016.

STIVERS, C. *Gender images in public administration*. Londres: Sage Publications, 1993.

STRAUS, J., et al. "Communicating in 140 characters or less: congressional adoption of Twitter in the 111th Congress". *PS: Political Science & Politics*, vol. 46, nº 1, p. 60-66, 2013.

SWERS, M. "Understanding the political impact of electing women: evidence from research on congress and state legislatures". *PS: Political Science and Politics*, vol. 34, nº 2, p. 217-220, 2001.

TRUJILLO, J. M.; MONTABES, J. "Las elecciones autonómicas andaluzas de 2018: un resultado electoral imprevisto de consecuencias políticas innovadoras en la gobernabilidad". *Más Poder Local*, vol. 37, p. 44-53, 2019.

VALERA, L. "¿Deliberación 2.0 o radicalización de la retórica partidista? Un análisis de las discusiones políticas en los muros de Facebook de candidatos políticos españoles". *Text and Visual Media*, vol. 5, p. 139-168, 2013.

VERGE, T.; ASTUDILLO, J. "The gender politics of executive candidate selection and reselection". *European Journal of Political Research*, p. 720-740, 2018.

VERGE, T.; PASTOR, R. "Women's political firsts and symbolic representation". *Journal of Women, Politics & Policy*, vol. 39, nº 1, p. 26-50, 2018.

VERGEER, M.; HERMANS, L. "Campaigning on Twitter: microblogging and online social networking as campaign tools in the 2010 general elections in the Netherlands". *Journal of computer-mediated communication*, vol. 18, nº 4, p. 399-419, 2013.

VIAL, A. C.; NAPIER, J. L. "Unnecessary frills: communality as a nice (but expendable) trait in leaders". *Frontiers in Psychology*, vol. 9, p. 1-15, 2018.

VIAL, A. C.; NAPIER, J. L.; BRESKOLL, V. "A bed of thorns: female leaders and the self-reinforcing cycle of illegitimacy". *The Leadership Quarterly*, vol. 27, nº 3, p. 400-414, 2016.

WAGNER, K. M.; GAINOUS, J.; HOLMAN, M. R. "I am woman, hear me tweet! Gender differences in Twitter use among congressional candidates". *Journal of Women, Politics & Policy*, vol. 38, nº 4, p. 430-455, 2017.

WAGNER, A.; TRIMBLE, L.; SAMPERT, S. "One smart politician: gendered media discourses of political leadership in Canada". *Canadian Journal of Political Science*, vol. 52, nº 1, p. 141-162, 2019.

ZAMORA, R.; ZURUTUZA, C. "Campaigning on Twitter: towards the 'personal style' campaign to activate the political engagement during the 2011 Spanish general elections". *Comunicación y Sociedad*, vol. 27, nº 1, p. 83-106, 2014.

ZITTEL, T. "Lost in technology? Political parties and online campaigning in Germany's mixed member electoral system". *Journal of Information Technology and Politics*, vol. 6, nº 3/4, p. 298-311, 2009.

Resumo

Gênero, estilos de liderança e campanhas eleitorais no Twitter: as eleições na Andaluzia de 2018

O objetivo do artigo é refletir, a partir de uma perspectiva de gênero, sobre a liderança política e o estilo comunicativo no Twitter (1078 tuítes) durante a campanha eleitoral na Andaluzia de 2018. Analisamos, através de uma análise quantitativa de conteúdo, as possíveis brechas de gênero. Os dados demonstram que as mulheres políticas mostram um estilo particular de comunicação: são mais visíveis na rede social, colocam *issues* femininos na agenda e demonstram um estilo de liderança forte e personalista próximo às organizações partidárias em seus territórios. Cabe seguir elaborando a análise, aprofundando em comprovar se nosso marco de análise e conclusões para as eleições andaluzas podem ser transferidas ou explicar dinâmicas semelhantes em outras realidades ou se, pelo contrário, variáveis institucionais ou contextuais definem mais consistentemente a comunicação política dos líderes.

Palavras-chave: campanhas eleitorais; comunicação política; gênero; liderança política; Twitter

Abstract

Gender, leadership styles, and electoral campaigns on Twitter: Andalusia's regional elections 2018

The aim of this article is to apply a gender perspective to reflect on political leadership and the communication style deployed on Twitter (1078 tweets) during Andalusia's 2018 electoral campaign. By means of quantitative content analysis, we examine possible gender gaps. The data collected show that women politicians display a particular communicative style and are more visible on social media, putting women's issues on the agenda and employing a strong, personalistic leadership style close to party organizations in their territories. Further analysis is possible, exploring whether our framework of analysis and conclusions for regional elections in Andalusia can be transferred or can explain similar dynamics in other realities or whether, in contrast, institutional or contextual variables define the political communications of leaders.

Keywords: electoral campaigns; political communication; gender; political leadership; Twitter

Résumé

Genre, styles de leadership et campagnes électorales sur Twitter: les élections andalouses de 2018

L'objectif de ce article est de réfléchir, à partir d'une perspective de genre, au leadership politique et au type de communication adoptés sur Twitter (1078 tweets), au cours de la campagne électorale d'Andalousie en 2018. Nous analysons, à travers une étude du contenu quantitatif, les écarts possibles selon le genre. Les données recueillies montrent que les femmes politiques utilisent un type de communication particulier, elles sont plus visibles sur les réseaux sociaux et elles placent les questions concernant les femmes à l'ordre du jour, tout en utilisant un style de leadership fort et personnalisé, proche des organisations de leur parti sur leur territoire. Il est important de vérifier si notre cadre d'analyse et nos conclusions peuvent s'appliquer à des dynamiques similaires dans d'autres situations ou si, au contraire, les variables institutionnelles ou contextuelles définissent la communication des leaders.

Mots-clés: campagnes électorales; communication politique; genre; leadership politique; Twitter

Artigo submetido à publicação em 18 de fevereiro de 2021.
Versão final aprovada em 26 de maio de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção e sua influência na gestão de carreiras do setor público em Moçambique

Júnior João Samuel dos Santos¹ 
Francisco Maria Januário² 
Abacar Molide³ 

Este artigo explora a visão dos servidores públicos moçambicanos sobre as entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção e sua influência na gestão de carreiras. A investigação envolveu 20 participantes e foram administradas entrevistas semiestruturadas. O método *grounded theory* foi utilizado para analisar as narrativas recolhidas. Os achados obtidos colocam em evidência a ocorrência de quatro entropias burocráticas, nomeadamente: fragilidades da gestão de recursos humanos, ineficiência das práticas de gestão de carreiras, patronagem no recrutamento e decisões centralizadas. Contudo, as visões expressas pelos entrevistados são consensuais que as entropias burocráticas afetam, negativamente, a gestão de carreiras.

Palavras-chave: entropias burocráticas; recrutamento; seleção; gestão de carreiras; setor público

Introdução⁴

As transformações económicas, sociais e políticas ao nível do mundo provocaram alterações na Gestão de Recursos Humanos (GRH) e criaram desequilíbrios nas organizações. A recessão económica de 2008 foi um dos exemplos dentre vários fatores que teve efeitos desastrosos no mercado de trabalho e esteve na origem do colapso financeiro dos Estados Unidos da América, cuja taxa de *layoff* atingiu 10% (Piatak, 2017). Tal conjuntura impulsionou o endividamento público de muitos países e, conseqüentemente, a diminuição das contratações nas organizações (Piatak, 2019). O colapso do investimento direto estrangeiro e o peso estrutural das dívidas contraídas pelos países do terceiro mundo reduziram a capacidade de recrutamento de pessoal, em

¹ Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, Portugal. E-mail: <bpdjia@gmail.com.br>.

² Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Educação. Maputo, Moçambique. E-mail: <januariofm90@gmail.com>.

³ Universidade Mussa Bin Bique de Moçambique, Faculdade de Gestão e Contabilidade, Departamento de Gestão. Nampula, Moçambique. E-mail: <abacar2013@gmail.com>.

⁴ Este artigo está escrito em português europeu.

especial em Moçambique, onde os indicadores do desenvolvimento mundial reportam que a taxa de desemprego atingiu 20% nos últimos cinco anos (Lachler e Walker, 2018).

O cenário das mudanças ocorridas ao nível das organizações criou problemas na GRH. Uma das soluções encontradas para colmatar tais adversidades, segundo Setyowati (2016), foi a estabilização das práticas utilizadas no processo de recrutamento e seleção de candidatos para garantir o sucesso organizacional. Contudo, poucas organizações foram bem-sucedidas, porque as práticas de GRH utilizadas no setor público e privado são díspares. Enquanto o contexto público continua ancorado em normas, legislações e burocracias que não o permitem consolidar o quadro profissional meritocrático, o privado tende a melhorar o processo de contratação de colaboradores qualificados para garantir o aumento da produtividade (Mueller, 2009).

Nesse contexto, o setor público moçambicano concebeu novas políticas públicas concretamente à aprovação do novo Sistema de Carreiras e Remunerações, Qualificador Profissional e o Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (Sigedap) para responder aos desafios da GRH. Nesses novos documentos, esse setor tende a apropriar-se dos modelos gerenciais utilizados no setor privado para o tornar eficiente, adotando técnicas e instrumentos modernos de gestão de carreiras (Simione, 2019), cujo contexto visa estabelecer estruturas flexíveis de GRH, com vista a melhorar o processo de recrutamento e seleção dos servidores públicos.

Embora o setor público moçambicano pretenda inovar os procedimentos administrativos de gestão de carreiras, autores, como Awortwi (2010), defendem o contrário, evidenciando que a limitação de recursos financeiros e a ocorrência de entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção retardam o desenvolvimento de carreiras dos servidores públicos. É a partir desse contexto que o presente artigo procura compreender, primeiro, como ocorrem as entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção dos servidores públicos de Moçambique e, segundo, de que forma influenciam a gestão de carreiras.

Assim, o objetivo principal deste artigo é analisar as visões dos servidores públicos moçambicanos sobre a ocorrência das entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção e sua influência na gestão de carreiras. Literatura específica que verse sobre a relação entre recrutamento, seleção e gestão de carreiras em Moçambique é ainda escassa. No entanto, não se descarta a possibilidade de existência de outras pesquisas que abordam a GRH. As poucas pesquisas teóricas e empíricas disponíveis sobre a temática do processo de recrutamento e seleção de candidatos ao setor público (Utresp, 2006; Awortwi, 2010; Wood et al., 2011; Dibben et al., 2017; Simione, 2019) forneceram base para o desenvolvimento deste artigo.

O presente artigo visa trazer uma abordagem teórica para sustentar o vazio informacional que existe na literatura moçambicana sobre o recrutamento, seleção e gestão de carreiras do setor público, servindo para informar outras pesquisas que poderão ser desenvolvidas no contexto dessa temática. Além disso, este artigo pretende

trazer uma abordagem que possa contribuir para o desenvolvimento de melhores políticas de GRH nas organizações. Por assim proceder, é possível despertar o setor público para a promoção de procedimentos flexíveis de gestão de carreiras, com o propósito de robustecer as diretrizes do processo de recrutamento e seleção.

Este artigo está estruturado em cinco seções fundamentais, dentre as quais essa introdução corresponde à primeira, seguida pelo quadro teórico, que traz uma visão geral sobre as entropias burocráticas, tendências do recrutamento, dinâmicas da seleção, recrutamento e seleção no contexto do setor público moçambicano e breves notas sobre a gestão de carreiras no setor público. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos. A quarta analisa e discute os principais achados do artigo, incluindo as limitações e pesquisas futuras. E, por último, as considerações finais.

Quadro teórico

Entropias burocráticas

Para uma compreensão das entropias burocráticas é crucial perceber os termos *entropia* e *burocracia*, separadamente. O conceito de entropia originou das ciências aplicadas, é uma grandeza da termodinâmica que mede o grau de desordem de um sistema físico (Coldwell, 2016). Enquanto que a burocracia é uma estrutura de poder hierarquizada que estabelece o cumprimento rigoroso de leis e normas administrativas, primando por uma relação autoritária na organização (Faria e Meneghetti, 2011).

A associação dos termos entropia e burocracia foi aplicada às áreas das ciências sociais como Economia, Sociologia e Administração para avaliar o grau de funcionamento de um sistema burocrático, procurando encontrar as *nuances* que provocam a sua ineficiência (Styhre, 2007). Para Matejko (1980), a entropia burocrática é indicador que mede o nível de tomada de decisão de uma organização, com vista a avaliar a força motriz, cujos efeitos reduzem a eficiência do trabalho. Auster (1983) denomina que entropia institucional é o procedimento utilizado para verificar os fatores que provocam instabilidades a uma organização. Na perspectiva de Vaz (2018), a eficiência organizacional é influenciada por fatores externos que, por sua vez, interferem na tomada de decisões, ocasionando mudanças disruptivas. Por essa razão se pode considerar entropia burocrática.

O conceito de entropia burocrática é dinâmico e se enquadra no contexto das transformações que as organizações sofrem. Ele surge para verificar como funciona o modelo burocrático nas organizações, por este ter deixado de apresentar a mesma eficácia, sob ponto de vista da sustentabilidade organizacional (Bailey, 1990). No contexto da implementação das políticas de GRH, registam-se ainda preocupações relacionadas ao desenvolvimento profissional dos colaboradores, tendencialmente movidas por um conjunto de desordem organizacional. É nesse quadro que se procura

compreender as vicissitudes da gestão de carreiras, abrindo espaço para avaliar a eficiência organizacional. Daí que as entropias burocráticas visam averiguar o funcionamento da organização, pretendemos descobrir os fatores que influenciam a operacionalização das estratégias de GRH (Sátyro e Cunha, 2019). Conforme consideram Martínez-Berumen, López-Torres e Romo-Rojas (2014), a entropia burocrática manifesta-se na circunstância de observar a importância do mérito nas organizações, no contexto em que os procedimentos de GRH estão desordenados. Nesse horizonte, valoriza-se a capacidade organizacional, cujo propósito é entender como se vislumbra a eficácia das práticas de gestão de carreiras.

Tendências do recrutamento

O recrutamento é um conjunto de técnicas que visa atrair candidatos qualificados e capazes de ocupar certas carreiras dentro da organização (Louw, 2013). Nesse sentido, a literatura aponta para duas perspectivas de recrutamento: a clássica e a moderna. Na perspectiva clássica, as técnicas de recrutamento são centralizadas, isto é, dependem das hierarquias, ao passo que no contexto moderno o foco das competências constitui o elemento crucial de ingresso na carreira, cujo objetivo é gerar inovações e mudanças organizacionais. Aqui se procuram candidatos qualificados (Chiavenato, 1999). O recrutamento é subdividido em três tipos, nomeadamente: interno, externo e misto.

O “recrutamento interno é feito dentro da organização, pois os indivíduos já são conhecidos” (Boas e Andrade, 2009, p. 38). O recrutamento externo consiste em atrair candidatos que não fazem parte do pessoal da organização para disputar novas carreiras (Moreira, 2017). Para o caso do recrutamento misto, trata-se de uma alternativa para conciliar os recrutamentos interno e externo. Tanto os candidatos internos como os externos têm as mesmas oportunidades de ocupar certas carreiras. Esse tipo de recrutamento é feito para estabilizar a organização, em termos de admissão de novos indivíduos (Baylão e Rocha, 2014). Nesse sentido, apresenta-se a Figura 1:



Fonte: Elaboração própria com base em Acikgoz (2019).

A Figura 1 mostra que o processo de recrutamento começa por identificar as oportunidades de provimento de novas carreiras nas organizações. Em seguida se faz a descrição da tal carreira para definir o perfil a ser exigido do candidato. Contudo, as organizações procuram pessoas competentes para ocupar certas carreiras. Por isso, a GRH tem a função de as planificar e orçamentar para submeter aos níveis hierarquicamente superiores para decisão. Cada tipo de recrutamento (interno e externo) apresenta vantagens e desvantagens que, de forma sintetizada, se mostram no Quadro 1. Entretanto, nesse Quadro não se faz menção ao recrutamento misto, pois este compartilha as características dos dois tipos de recrutamento acima referidos.

Quadro 1
Vantagens e desvantagens dos recrutamentos interno e externo

Vantagens	
Recrutamento interno	Recrutamento externo
<ul style="list-style-type: none"> • Aproveita melhor o potencial humano da organização; • Motiva e encoraja o desenvolvimento profissional dos servidores; • Incentiva a permanência do servidor na instituição; • Garante a estabilidade organizacional; • Providencia melhor seleção, porque os candidatos já são conhecidos; • Racionaliza os recursos financeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduz novos talentos na organização; • Enriquece os recursos humanos por trazer novas habilidades; • Aumenta recursos técnicos e capital intelectual na organização; • Renova a cultura organizacional; • Incentiva a interação sociocultural na organização; • Promove novas competências no trabalho.
Desvantagens	
Recrutamento interno	Recrutamento externo
<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueia a entrada de novas experiências organizacionais; • Favorece a rotina burocrática vigente; • Mantém inalterados os recursos humanos da organização; • Conserva a cultura organizacional existente e é ideal para as organizações burocráticas e mecanicistas; • Favorece um sistema fechado e prescritivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afeta negativamente a motivação dos servidores da organização, quando novos talentos são admitidos; • Envolve custos operacionais e requer a aplicação de técnicas seletivas para escolha dos candidatos externos competentes; • Exige esquema de socialização organizacional para os novos servidores; • Depende vários recursos financeiros. É oneroso, demorado e inseguro.

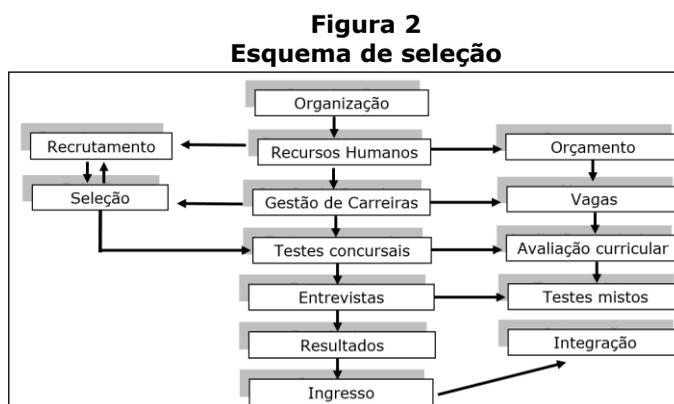
Fonte: Elaboração própria com base em Baylão e Rocha (2014).

Apesar do Quadro 1 mostrar as vantagens e desvantagens dos recrutamentos interno e externo, é crucial referenciar que Setyowati (2016) considera o setor público como sendo pouco atrativo, por falta de observância rigorosa das competências dos candidatos ao provimento das carreiras, dada as disfunções na tomada de decisão para o recrutamento do quadro de pessoal.

Dinâmicas da seleção

A seleção de pessoal depende dos requisitos exigidos nas carreiras em função do perfil dos candidatos. A comparação das competências dos concorrentes permite aprimorar a tomada de decisão no contexto da ocupação das carreiras disponíveis (Ávila e Stecca, 2015). A principal característica do processo de seleção, nesse caso, é a análise do perfil dos indivíduos. Daí que a GRH se encarrega da escolha de candidatos competentes. Para o efeito, existem técnicas que são utilizadas que, para Mazon e Trevizan (2000), se resumem em (i) análise curricular: visa fazer uma pré-seleção dos candidatos, eliminando os que não apresentam requisitos satisfatórios, e a seguir se faz a análise das competências específicas; (ii) testes: buscam avaliar o perfil dos candidatos que vão para a fase final da seleção – a entrevista. Os tipos de testes utilizados variam, podendo ser de conhecimentos (gerais e específicos), de idiomas, grafológicos, habilitacionais, mentais, de integridade, dinâmica de grupo, psicométricos e de honestidade; (iii) entrevistas: permitem verificar as experiências adquiridas nas carreiras anteriores, o temperamento, o interesse e os aspectos pessoais relacionados com a carreira pretendida; e (iv) verificação de referências: visa obter informações profissionais e pessoais para comprovar a veracidade dos dados fornecidos, aprofundando o nível de informações referentes ao desempenho profissional dos candidatos nas carreiras anteriores.

Entretanto, “todo processo de seleção deve ter um planejamento estratégico com objetivos a longo prazo, para que eventuais ocorrências não venham prejudicar o bom desempenho da organização” (Guimarães e Arieira, 2005, p. 204). A seleção como processo intermediário de gestão de carreiras é vital para as organizações, porque o desempenho depende da escolha de colaboradores qualificados. Esse processo constitui tarefa nobre para as organizações, cujo objetivo é encontrar o candidato competente ao emprego (Ekwoaba, Ikeije e Ufoma, 2015). Para ilustrar, a Figura 2 apresenta o esquema de seleção:



Fonte: Elaboração própria com base em Moreira (2017).

A Figura 2 mostra o processo de seleção de candidatos nas organizações. Por essa via, a GRH desempenha um papel importante na organização dos procedimentos seletivos. Os candidatos têm a possibilidade de participar de vários testes para mensurar as competências gerais e específicas, cuja seleção depende do perfil que se adequa à demanda institucional. O provimento da carreira depende dos testes concursais e do orçamento que o é alocado. Por isso, a gestão de carreiras desempenha um papel crucial na intervenção dos procedimentos de recrutamento e seleção das organizações.

Recrutamento e seleção no setor público moçambicano

O setor público moçambicano é caracterizado por carência de profissionais qualificados, por causa de razões históricas. O abandono dos profissionais de origem portuguesa, na altura da Independência Nacional, deixou o país desnudado, tendo sido recrutados e selecionados em 1978 jovens sem experiência para assegurar o funcionamento da máquina administrativa (Awortwi, 2010). Tal cenário acontece numa altura que as técnicas e estratégias de recrutamento e seleção de pessoal não são observadas (Feijó, 2009). O funcionamento do setor público é considerado pouco atrativo e obsoleto, caracterizado por uma GRH precária, porque nesse momento as regras e regulamentos para o recrutamento, seleção e gestão de carreiras dos servidores públicos não são, devidamente, aplicadas (Utresp, 2006).

A viragem estrutural acontece na reforma do sector público moçambicano de 2001, trazendo ganhos à GRH. Passa-se por uma gestão administrativa tradicional para a moderna, cuja tendência visa valorizar a carreira dos servidores públicos, com o intuito de promover as boas práticas de recrutamento, seleção e gestão de carreiras, assente em modelos estratégicos e iniciativas flexíveis (Simione, 2019).

O processo de recrutamento e seleção é considerado como prioridade da GRH do setor público moçambicano. A apropriação de modelos gerenciais do setor privado é notável, pois a elaboração dos planos de desenvolvimento de recursos humanos a curto, médio e longo prazos, bem como a disponibilidade orçamental para o desenvolvimento de carreiras constituem práticas recentes para inovar e modernizar a GRH. Nesses termos, o vínculo de trabalho passa a ser definitivo. Os servidores públicos começam a ser recrutados por contrato de trabalho na modalidade de tempo indeterminado (Awortwi, 2010; Simione, 2019).

No disposto dos instrumentos legais, o recrutamento e a seleção do setor público moçambicano cumprem rigorosamente os escopos plasmados nas normas e legislações devidamente aprovadas no âmbito da GRH. Esse processo é efetuado ao abrigo dos dispostos nos números 1 e 2 do artigo 35 e nos números 1 e 2 do artigo 39 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) aprovado pela Lei nº 10/2017 de 1 de agosto, considerando que:

O ingresso no Aparelho do Estado faz-se a nível mais baixo da respetiva carreira por concurso, salvo exceções definidas por regulamento. Excecionalmente, havendo ponderosas razões de interesse público, pode ser dispensado o concurso de ingresso, em determinadas carreiras profissionais, correspondentes a áreas vitais ou quando seja manifesto que o número de candidatos disponíveis é inferior às necessidades do quadro de pessoal (Moçambique, 2017a, p. 34).

Os pressupostos legais acima referidos mostram que o provimento de uma carreira pública é feito por concurso, com exceção de alguns casos. De fato, o número 1 do artigo 6 do Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (REGFAE) aprovado pelo Decreto nº 5/2018 de 26 de Fevereiro esclarece que existem organismos que têm poder de dispensar o concurso como “a Presidência da República pode celebrar contratos com dispensa de concurso por um período de um até cinco anos, podendo ser renovados por igual período uma vez, para lugares de assessoria e apoio geral previstos no respetivo quadro de pessoal” (Moçambique, 2018b, p. 2). Esse privilégio é extensivo a Assembleia da República e ao Gabinete do Primeiro Ministro.

Porém, o quadro legal acima mencionado mostra que o processo de recrutamento e seleção do setor público moçambicano pode não ser regido por concurso público, dando poderes aos quadros séniores do Estado na contratação de pessoal. Esse tipo de recrutamento é caracterizado para as categorias especiais de empregos isentos de concurso como os cargos de indicação política ou cargos de chefia por confiança.

O ponto crítico do processo de recrutamento e seleção dos servidores públicos moçambicanos é a desvalorização das carreiras vitais do Estado, como o professorado e técnicos de saúde que não gozam de tais privilégios, mesmo que se tenha consciência da sua utilidade. É certo que, atualmente, não se pode celebrar contratos para esses profissionais, mesmo que tenha sido admitido no concurso público.

É importante notar que o desafio atual do setor público moçambicano é a condução de um processo de recrutamento e seleção eficaz (Awortwi, 2010; Simione, 2019), embora o CIP (2020) apresente evidências contrárias, considerando que a patronagem é um dos motivos pelos quais a seleção de candidatos meritocráticos não tem sido efetiva, comprometendo, desse modo, a gestão de carreiras.

Forquilha (2008) levanta suspeitas do processo de recrutamento e seleção do setor público moçambicano, alegando que em algumas circunstâncias este tende a ser partidariado, por razões de que a GRH depende de decisões hierarquizadas. Isso acontece quando a gestão de carreiras é influenciada por um certo grau de patronagem, cuja tendência é favorecer certos candidatos ao emprego público.

Gestão de carreiras no setor público

A gestão de carreiras é um conjunto de procedimentos administrativos que são utilizados no contexto da GRH das organizações e tem a função de monitorar o crescimento profissional dos colaboradores (Seema e Sujatha, 2013). Para De Vos, Dewettinck e Buyens (2009), trata-se de atividades de planejamento e desenvolvimento de carreiras dos colaboradores. Ela contribui para a flexibilidade dos processos administrativos relativos ao recrutamento, seleção, treinamento, avaliação de desempenho, *mentoring*, aconselhamento de carreira, promoção, progressão e aposentação.

A literatura aponta duas perspectivas fundamentais de gestão de carreiras: a tradicional e a atual. A primeira, que é tradicional, baseia-se na segurança profissional que os colaboradores detêm a longo prazo. A promoção e a progressão na carreira dependem da antiguidade e são os meios pelos quais se ascende a novos cargos. A lealdade e a confiança na execução das tarefas são valorizadas para o crescimento na carreira. A gestão de carreira é controlada pela organização (De Vos, Dewettinck e Buyens, 2008). A segunda, considerada moderna, visa promover o mérito dos colaboradores, através de suas competências técnicas na organização. Aqui o crescimento na carreira depende do desempenho dos colaboradores e do referido mérito no trabalho (Oliveira, Cavazotte e Dunzer, 2019).

Além das duas perspectivas acima referidas, a gestão de carreiras é uma combinação de planejamento estratégico (contexto teórico) e do desenvolvimento profissional (contexto operacional). A diferença que existe entre esses dois procedimentos está no fato de que o primeiro corresponde à projeção de carreiras a serem providas nas organizações. Essa fase constitui a parte teórica. É onde se organizam os procedimentos administrativos relativos ao processo do recrutamento e seleção. Para Seema e Sujatha (2013), a parte prática visa desenvolver as carreiras dos colaboradores e consiste na criação de condições orçamentais para garanti-los a progressão no trabalho.

Na percepção de Tolfo (2002), a gestão de carreiras surge como uma solução no contexto de GRH, que procura suprir eventuais fragilidades da vida profissional dos servidores e se dedica à flexibilização das estratégias de gestão de carreiras. Trata-se de um procedimento administrativo que visa apoiar a carreira dos colaboradores nas organizações.

Porém, a eficiência da gestão de carreiras tem sido questionada por causa das instabilidades que ocorrem nas organizações, dado o contexto das mudanças operadas na GRH, com tendência de mudar o conceito de carreira. A introdução de "novas carreiras" denominadas proteanas alterou o paradigma tradicional de GRH, na medida em que a responsabilidade de gestão de carreiras passou a ser do empregado e não da organização (De Vos, Dewettinck e Buyens, 2009). É crucial frisar que os novos

paradigmas de gestão de carreiras, apenas se aplicam a organizações privadas (Clarke, 2013).

Wiersma e Hall (2007) questionam o declínio das carreiras organizacionais, por causa do surgimento de novas carreiras (proteanas e sem fronteiras) considerando, contudo, que a responsabilidade pela gestão de carreiras não pode ser do empregado. Por isso, Son e Kim (2021) introduziram o conceito de *Organizational Career Growth* (OCG) que se refere aos benefícios dos colaboradores, no que diz respeito ao crescimento de carreira dentro de sua organização, como o caso de aumento de incentivos. Entretanto, as carreiras organizacionais são consideradas vitais porque a OCG está positivamente relacionada à gestão de carreiras dos servidores públicos.

Percurso metodológico

Já foi referido na seção introdutória que o objetivo deste artigo é analisar as entropias burocráticas do processo de recrutamento e seleção e a sua influência na gestão de carreiras do setor público. Para esse efeito foi delineada a abordagem do tipo qualitativo, utilizando o método *grounded theory* que, segundo Graham e Thomas (2008), visa gerar conceitos ou teorias. Esse método consiste na adoção de mecanismos de análise de dados, organizados numa sequência estruturada, que agrupa informação similar e diferente para a análise.

Nessa perspectiva, a *grounded theory* procura construir conhecimentos. É fruto de uma interação entre o investigador e os participantes da pesquisa (Mills, Bonner e Francis, 2006). Trata-se de um método que gera uma teoria fundada na informação recolhida, a respeito de um determinado processo social. Tal conhecimento produzido resulta de dados relevantes obtidos na entrevista, os quais fornecem subsídios sólidos na construção de uma base científica (Leite, 2015). Portanto, a informação encontrada na literatura e os achados deste artigo produziram resultados que permitiram analisar as entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção e sua influência na gestão de carreiras.

A abordagem deste artigo enquadra-se no contexto do paradigma construtivista que busca gerar conhecimento para sustentar a informação teórica encontrada na literatura. Para Hallberg (2006), a utilização desse tipo de paradigma justifica-se pelo fato de o processo investigativo ser enriquecido pela subjetividade do pesquisador, porque o conhecimento gerado é uma realidade criada e construída, através de um processo transacional que envolve uma relação de apropriação da informação por parte do pesquisador.

Por isso, este artigo privilegiou o raciocínio indutivo, o qual procurou explicar as entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção partindo das teorias particulares ao contexto geral de análise. Para Sbaraini et al. (2011), a análise indutiva é

feita de forma sistemática e analítica, através da relação entre a informação fornecida pela literatura e os depoimentos dos participantes.

Para o presente artigo, a recolha de dados decorreu no Conselho Autárquico de Angoche na província de Nampula, em Moçambique. A instituição onde a pesquisa foi realizada é pública e foi criada à luz do Decreto nº 2/97 de 18 de fevereiro (Moçambique, 1997) que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais em Moçambique. Possui 354 servidores públicos e 60 colaboradores contratados a tempo parcial para prestar serviços sazonais que são denominados por empregados fora do quadro. A diferença que existe entre esses dois tipos de colaboradores é que os do quadro possuem um vínculo definitivo com o Estado e os fora de quadro ostentam contratos precários para auxiliar as atividades municipais rotineiras. O pagamento das remunerações é diferente. Os do quadro são pagos pelo Orçamento Municipal e os sazonais auferem as suas recompensas por meio das receitas próprias geradas pelo Conselho Autárquico. É crucial notar que os empregados fora do quadro só se encontram nos Conselhos Autárquicos e não em todos os setores públicos de Moçambique, por razões dessa instituição possuir a autonomia administrativa, patrimonial e financeira, podendo contratar pessoal de apoio a título temporário. A escolha dessa instituição, no meio de tantas com perfis similares, resultou do grau de acessibilidade de informação e dos respondentes, o que é representativo em termos de pesquisa qualitativa.

Na recolha de dados, participaram 20 servidores públicos. A conceção da amostra cingiu-se no critério de saturação teórica, visto que as entrevistas foram administradas, de forma contínua, até que se atingisse a repetição da informação, quando os entrevistados não mais trouxessem dados novos. O objetivo era colher as opiniões que melhor expressassem a visão dos servidores públicos sobre a ocorrência das entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção e sua influência na gestão de carreiras.

Em termos de caracterização dos participantes, 60% (n=12) são do sexo masculino e 40% (n=8) do sexo feminino. Estes foram distribuídos por faixas etárias, sendo 40% (n=8) com idade de 20-25 anos; 30% (n=6) de 25-30 anos; 15% (n=3) de 30-35 anos e 15% (n=3) de 35-40 anos de idade. Dos respondentes inquiridos n=4 são chefes de repartições; n=4 técnicos de GRH; n=12 Secretaria Geral. Quanto ao grau de escolaridade n=4 são técnicos superiores N1, ostentando o nível de licenciatura; n=10 são técnicos médios, com 12º ano de escolaridade; n=2 técnicos profissionais, possuem o 12º ano de escolaridade, adicionado ao curso técnico e n=4 são assistentes técnicos, que possuem o 10º ano de escolaridade. Em termos de experiência profissional, n=4 têm mais de 20 anos; n=8 de 15-20 anos; n=4 de 10-15 anos e n=4 de 5-10 anos.

O instrumento de recolha de dados utilizado foi a entrevista semiestruturada, contendo oito perguntas abertas. No total foram administradas 160 perguntas para n=20. As sessões de entrevistas variavam entre 25 e 30 minutos. Após ter explicado o objetivo do artigo, os entrevistados não permitiram que a informação fosse gravada, por

receio de represálias dos superiores hierárquicos. Assim, as respostas foram anotadas em papéis de formato A4 e depois transcritas.

Quando se chegou ao 20º entrevistado, se notou a repetição da informação, tendo se atingido a saturação teórica porque “as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não mais contribuindo, significativamente, para o aperfeiçoamento da reflexão teórica fundamentada nos dados que estão sendo coletados” (Fontanella, Ricas e Turato, 2008, p. 17). Em seguida se fez a transcrição das respostas, cujo conteúdo da informação obtido na entrevista foi exibido a todos os participantes para as possíveis censuras e melhorias, como forma de garantir a validade informacional.

Em termos de procedimentos para a análise dos dados obtidos na entrevista, foi feita a codificação aberta para identificar as principais categorias teóricas de recrutamento, seleção e gestão de carreiras. Essa análise gerou subcategorias conceituais semelhantes e diferentes. Em seguida, foi feita a codificação axial, através de uma estrutura convencional adaptada que é de Q1, Q2, Q3 a Q20. Foram revistos todos os códigos e subcategorias para depois se criar dimensões teóricas. Nesse contexto, foi feita a comparação da informação obtida, cujas diferenças e semelhanças foram identificadas e agrupadas em categorias gerais. Finalmente, a codificação seletiva dos dados que permitiu encontrar as categorias finais.

Nas diferentes etapas da codificação (aberta, axial e seletiva) mencionadas no parágrafo anterior, o pesquisador analisa os dados por comparação constante, iniciando a estruturação das entrevistas, progredindo para a análise comparativa entre as semelhanças e diferenças, de modo que as suas interpretações fossem traduzidas em códigos e categorias. Conforme consideram Mills, Bonner e Francis (2006), tal comparação constante permite encontrar as categorias basilares para a teorização final, através das experiências dos participantes.

Importa frisar que a *grounded theory* utiliza três principais codificações acima mencionadas. A codificação aberta (primeira etapa) valoriza rigorosamente os dados, porque aqui as principais estratégias de codificação são conhecidas por “palavra por palavra” ou “linha a linha”. Ao longo desse processo as expressões fornecidas pelos participantes entrevistados são agregadas. Na codificação axial (segunda etapa) são utilizados os códigos iniciais, com maior frequência para se analisar minuciosamente e posteriormente os agrupar. Nesta fase, o investigador seleciona a informação a ser categorizada. Por fim, a codificação seletiva (terceira e etapa final) é de um nível sofisticado que segue os códigos selecionados na codificação axial para gerar resultados (Mozzato e Grzybovski, 2011).

Principais achados

Partindo do princípio de que a entropia burocrática é um indicador que visa avaliar o grau de funcionamento de uma organização, procurando encontrar as *nuanças* que provocam desordem na GRH, conforme mencionado na segunda seção deste artigo, os depoimentos dos participantes (n=20) mostram a ocorrência de quatro categorias teóricas que estão associadas à ocorrência das referidas entropias burocráticas do processo de recrutamento e seleção do setor público moçambicano, nomeadamente: (i) fragilidades da GRH; (ii) ineficiência das práticas de gestão de carreiras; (iii) patronagem no recrutamento e (iv) decisões centralizadas. Isso se demonstra no Quadro:

Quadro 2
Esquema de análise de dados

Codificação preliminar	Categorias teóricas	Conceptualização
Aqui na instituição há falta de técnicos qualificados de recursos humanos. Há fraca capacidade de organização de vagas e concursos. Os anúncios são anúncios atrasados. Há fragilidades gerais.	Fragilidades da GRH	Entropias burocráticas
Há atraso em tudo, a partir da organização das propostas para concursos até a aprovação. Para se autorizar o recrutamento leva muito tempo e há falta de cabimento orçamental. Tudo é ineficiente.	Ineficiência das práticas de gestão de carreiras	
As decisões são tomadas em nome dos partidos políticos. Todos sabem. Cada partido eleito tem seus candidatos para ocupar algumas vagas.	Patronagem no recrutamento	
O processo de recrutamento e seleção é decidido lá de cima. Eu quero dizer que uma vez que a seleção da pessoa é ordenada antes pelos superiores a sua integração não será algo a questionar em qualquer setor para onde o funcionário é enviado. Portanto, é só o receber e trabalhar com ele.	Decisões centralizadas	

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da entrevista.

O Quadro 2 apresenta resumidamente os principais achados deste artigo. O conteúdo encontrado nos depoimentos dos entrevistados relata a ocorrência de entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção e a sua influência na gestão de carreiras dos servidores públicos de Moçambique, que a seguir se caracterizam:

a) Fragilidades da GRH: os participantes relataram que o processo de recrutamento e seleção dos servidores públicos moçambicanos é rígido e fraco. Além disso, a operacionalização das políticas de desenvolvimento de carreiras é considerada defeituosa, pois ocorrem disfunções na sua implementação, como se ilustra no Quadro 3:

Quadro 3
Matriz operacional da 1ª categoria

Categoria	Verbalizações
Fragilidades da GRH	[Q3] Há rigidez do processo de implementação de políticas operacionais alinhadas ao dinamismo de gestão de carreiras, compromete a integração de servidores que abraçam a qualidade de trabalho no setor público. Há muitos vícios no recrutamento e seleção dos candidatos, o que coloca em desvantagem a gestão de carreiras.
	[Q4] No meu entender, a administração pública, no que se refere ao processo de recrutamento e seleção, é feita ao nível local. No caso dos municípios e como sabemos desde a implementação das autarquias em Moçambique utilizamos o EGFAE e o respetivo regulamento, como forma de cumprir com as normas do Estado, no que diz respeito à gestão de carreiras dos FAE.

Fonte: Elaboração própria com base nas verbalizações dos participantes.

b) Ineficiência das práticas de gestão de carreiras: os depoimentos apresentados pelos entrevistados indicam que as carreiras dos servidores públicos moçambicanos se desenvolvem num contexto de carências orçamentais. Apesar disso, houve reconhecimento de que o processo de recrutamento, seleção e gestão de carreiras evoluiu ao longo nos últimos cinco anos. Já no passado, o processo era precário, pouco transparente e disfuncional no que diz respeito ao cumprimento das normas, cuja seleção de servidores públicos dependia da confiança político-partidária. Com as mudanças nas formas de governação que ocorrem de cinco em cinco anos, sobretudo no contexto municipal, houve tendência de se observar os procedimentos de GRH flexíveis que é um bom ponto de partida para o aprimoramento das práticas de gestão de carreiras, procurando, desse modo, recrutar pessoal competente, embora prevaleçam algumas fragilidades da GRH, como a seleção de candidatos por meio de afinidades partidárias. Tais factos são ilustrados no Quadro 4:

Quadro 4
Matriz operacional da 2ª categoria

Categoria	Verbalizações
Ineficiência das práticas de gestão de carreiras	[Q5] Durante quase 20 anos da minha experiência profissional na administração pública, concretamente na Autarquia de Angoche, foi notar que no início a maior preocupação era a contratação de pessoal, sem muitas regras definidas, porque a GRH não tinha muita dinâmica. Havia muita falta de pessoal e a maioria entrava por meio de transferências de outras instituições para as autarquias.
	[Q6] O recrutamento naquela altura não tinha a ver com o quadro do pessoal nem com as regras do Estado. Contratava-se o pessoal sem concurso e pagava-se com fundos locais até a formalização do processo. Esse processo perdurou desde o primeiro até ao segundo mandato. Tudo dependia da vontade dos executivos. Portanto, o recrutamento tornou-se uma cópia de outras instituições ao longo dos anos.
	[Q18] Antes não havia concursos aqui. Cada chefe tinha o direito de colocar um funcionário da sua confiança. A partir do terceiro mandato para cá começa-se a desenhar novas estratégias que alinhassem a gestão de carreiras no município, lançando-se assim o desafio de recrutar pessoas com competências específicas.

Fonte: Elaboração própria com base nas verbalizações dos participantes.

c) Patronagem no processo de recrutamento: os entrevistados foram consentâneos ao considerar que esta surge na sequência de disfunções dos procedimentos de GRH, pois o processo de tomada de decisão para o recrutamento, seleção e gestão de carreiras dos servidores públicos tem sido discricionário. Apesar disso, os participantes estão cientes de algumas melhorias registadas nas estratégias de GRH no setor público moçambicano, que visam promover práticas inovadoras e flexíveis para eliminar os vínculos precários que alguns servidores públicos ostentam, evitando recrutamentos arbitrários. Mesmo assim, a execução das práticas de recrutamento e seleção continuam a ser influenciadas por um cunho de natureza político-partidária, com tendência de favorecer certos candidatos no provimento de carreiras públicas, violando o princípio de transparência do setor público. Tais fatos são elucidados no Quadro 5:

Quadro 5
Matriz operacional da 3ª categoria

Categoria	Verbalizações
Patronagem no recrutamento	[Q17] Desde então, com a aprovação do quadro do pessoal começa-se pelo recrutamento interno com o propósito de fixar o pessoal que fora antes recrutado de forma arbitrária. Mesmo assim, quando o chefe decide pode se contratar alguém sem concurso.
	[Q9] Há falta de cumprimento das normas do Estado. Os servidores são mal recrutados, em função dos interesses partidários de cada candidato. Pode haver normas, mas estas não determinam a colocação de pessoas na instituição.

Fonte: Elaboração própria com base nas verbalizações dos participantes.

d) Decisões centralizadas: os depoimentos dos entrevistados mostram que processo de recrutamento e seleção e gestão de carreiras dos servidores públicos é influenciado pelas decisões hierarquizadas. As decisões tomadas de cima para baixo são uma característica dos modelos de governação burocrática, onde o controlo de todo o processo de GRH depende das influências das vieses de decisão do tipo *top-down*. Os depoimentos mostram que, embora se apliquem os procedimentos de recrutamento e seleção, as hierarquias superiores têm o poder de os manipular, no sentido de promover interesses particularistas, atuando como *rent seekers*. As evidências desses achados são apresentadas no Quadro 6:

Quadro 6
Matriz operacional da 4ª categoria

Categoria	Verbalizações
Decisões centralizadas	[Q11] O processo de recrutamento e seleção é decidido lá de cima. Eu quero dizer que uma vez que a seleção da pessoa é ordenada antes pelos superiores a sua integração não será algo a questionar em qualquer setor para onde o funcionário é enviado. Portanto, é só o receber e trabalhar com ele.
	[Q12] Tudo depende dos chefes. Ninguém decide aqui. Senão és humilhado. O simples funcionário não tem direito à palavra de nada. Todas decisões são tomadas pelas hierarquias superiores.

Fonte: Elaboração própria com base nas verbalizações dos participantes.

Análise e discussão dos principais achados

Os achados deste artigo foram analisados e discutidos de forma sequenciada. Primeiro, foram abordados os aspectos relacionados às entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção dos servidores públicos moçambicanos, nomeadamente: fragilidades da GRH, ineficiência das práticas de gestão de carreira, patronagem no recrutamento e decisões centralizadas. Segundo, foi demonstrado como esses achados, concretamente as referidas entropias burocráticas, influenciam a gestão de carreiras no setor público. Para a operacionalização desta seção, os achados acima mencionados foram evidenciados e contrastados com a informação encontrada na literatura, que a seguir passam a ser apresentados:

a) Fragilidades da gestão de recursos humanos

Os resultados obtidos neste artigo mostram que a GRH do setor público moçambicano é frágil. Conforme consideram Dibben et al. (2017), tais fragilidades estão relacionadas à deterioração substancial do suporte organizacional às carreiras dos servidores públicos, por razões de alocação deficitária do orçamento destinado à gestão de carreira. Há, contudo, rigidez dos procedimentos administrativos para garantir a GRH efetiva, razão pela qual se nota a estagnação de carreiras, limitando a promoção e progressão dos servidores públicos. No âmbito da GRH municipal, as carreiras dos servidores públicos têm um suporte deficitário, carecendo de capacitações sobre a gestão autárquica, uma vez que essa instituição se circunscreve num contexto de GRH específica, dada a natureza da autonomia administrativa, financeira e patrimonial que a caracteriza. "As autarquias locais dispõem de quadro de pessoal próprio, organizado de acordo com as respetivas necessidades permanentes" (Moçambique, 2018a, p. 2). Para tal, Noronha e Brito (2010) observam a falta de definição clara das tarefas e funções estatutárias para os servidores públicos municipais. Wood et al. (2011) apontam três razões que afetam a GRH no contexto moçambicano, nomeadamente: fraca regulamentação do setor público, sindicatos ineficazes e gestão arbitrária de carreiras dos servidores. Os procedimentos utilizados na gestão de carreiras são burocráticos e morosos. Por isso, Lavigna e Hays (2004) constataram, igualmente, que a GRH do setor público é um processo crítico, delineado por políticas de desenvolvimento de pessoal precárias e lentas. No contexto do setor público moçambicano, uma das fragilidades da GRH que vale a pena mencionar é a precariedade das recompensas na carreira: tanto as remunerações, bem como os incentivos, são exíguos, ocasionando a incapacidade de atrair, desenvolver, capacitar e reter servidores públicos devidamente qualificados, constituindo, desse modo, uma entropia do processo de recrutamento e seleção.

b) Ineficiência das práticas de gestão de carreiras

A organização torna-se ineficiente, no âmbito de GRH, quando enfrenta carências orçamentais. Evidências mostram que em Moçambique, a dinâmica das finanças públicas depende das transformações macroeconómicas. Porém, a pressão fiscal dos impostos no Produto Interno Bruto (PIB) aumentou em média de 13% para 23% no período entre 2010-2016, ao passo que a despesa pública no PIB foi instável e cresceu no mesmo período de 25% para 36%. No que diz respeito às despesas correntes destaca-se a remuneração dos servidores públicos, o serviço da dívida pública e as transferências de pagamentos para as famílias, que em conjunto perfizeram 82% em 2016. Isso reflete um orçamento rígido e inflexível que está descoordenado com o PIB, sendo incapaz de responder às flutuações da conjuntura económica (Sylvestre, Marrengula e Quive, 2016). Para o caso específico do Orçamento Municipal, Sicoche (2014) aponta que os Conselhos Autárquicos não possuem capacidade financeira suficiente para suportar as despesas de pessoal, pois o seu desempenho na mobilização de recursos financeiros é fraco. Já Forquilha (2020) ilustra que, além de carências orçamentais, se verifica a morosidade de transferência da verba aos municípios sobretudo para o pagamento dos servidores públicos. Há uma forte dependência do Governo Central para a alocação desses recursos financeiros. CIP (2019) acrescenta que o desembolso do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) é imprevisível, rígida e disfuncional, o que provoca problemas financeiros agudos ao nível da GRH nos municípios. Além disso, o aumento da dívida pública provocou a redução da verba para as carreiras, afetando a eficácia de todo setor público moçambicano (Castel-Branco, 2014). A título de exemplo, a execução orçamental do primeiro trimestre de 2020, mostrou a incoerência do sector público moçambicano para assegurar as despesas dos servidores. Houve desequilíbrios entre as receitas cobradas, equivalentes a 22,5%, e a execução orçamental em 20,6%. Para a cobertura desse défice, o sector público recorreu ao financiamento interno e externo para harmonizar o Orçamento (Moçambique, 2020). Esse fato cria descoordenação entre as políticas de GRH e a sua operacionalização, devido à limitação financeira para suportar as despesas com o pessoal. Por isso o setor público moçambicano restringiu o ingresso e desenvolvimento de carreiras dos servidores (Santos, Gallardo e Filipe, 2017). Esse argumento vai ao encontro da perspectiva desenvolvida por Anido e Rondón (2016) considerando que as estratégias de GRH dependem dos limites orçamentais para carreiras. Um dos pontos críticos que estagnou o recrutamento, seleção e gestão de carreiras dos servidores públicos moçambicanos foi a adoção de medidas de austeridade aprovadas pelo Decreto 75/2017 de 27 de dezembro (Moçambique, 2017b) que estabelecem a contenção da despesa pública, fixando o subsídio de localização⁵ de 15%

⁵ Consiste no aumento da remuneração para os servidores públicos que estão afetos no distrito ou nas zonas rurais, como forma de os incentivar.

para todos os novos ingressos, que anteriormente variava de 35% a 100%, dependendo da zona de afetação do servidor público.

As adversidades de tais medidas resultam no congelamento de carreiras, limitando o desenvolvimento profissional dos servidores públicos. Registrou-se a redução da taxa de bonificação dos servidores públicos em 10% para todos. Por exemplo, o subsídio da carreira de Técnico Profissional passou de 30% para 20%. Apesar disso, o setor público moçambicano retomou de forma gradual o desenvolvimento de carreiras dos servidores públicos, dando-os oportunidades de promoções, progressões e mudanças de carreiras. Porém, o processo de recrutamento e seleção continua estagnado. Dá-se primazia apenas para o ingresso de pessoal ao sector da Educação, Saúde e Agricultura, excluindo outros setores públicos.

c) *Patronagem no recrutamento*

No contexto de recrutamento e seleção, a patronagem é considerada como escolha de candidatos para prover certas carreiras no setor público, por meio de influência político-partidária. O objetivo desse tipo de recrutamento consiste na escolha de servidores leais para servir aos interesses particularistas dos gestores públicos (Brierley, 2020). Nesse caso, Colonnelli, Prem e Teso (2020) denominam de patronagem *quid pro quo* que se manifesta na seleção de pessoas por meio de confiança para ocupar certas carreiras públicas. Para Lima (2020), a patronagem no recrutamento visa escolher indivíduos utilizando critérios discricionários, para a troca de interesses, dentre os quais a sua lealdade. Sátyro e Cunha (2019) alertam que a patronagem no setor público não viola as normas de recrutamento e seleção, porém os gestores introduzem decisões meramente particularistas e discricionárias na seleção de certos candidatos ao emprego público. Esse tipo de patronagem é considerado por Lazari, Bolonha e Rangel (2013) como “entranhas” normativas. Argumento contra a patronagem no recrutamento é apresentado por Barbosa e Temoche (2007), segundo o qual as decisões *ad hoc* na GRH reduzem a eficiência organizacional. Cistac (2012) levanta críticas contra a patronagem no recrutamento do setor público moçambicano, considerando que a autonomia dos gestores criou favoritismo na GRH. Esses resultados vão ao encontro das reflexões do CIP (2020) que apontam a descentralização de competências de GRH como sendo um veículo que promove certo liberalismo no recrutamento de servidores públicos, provocando ineficiências organizacionais, pois a patronagem interfere nos processos de gestão de carreiras. Uma pesquisa similar desenvolvida por Louw (2013) sobre as práticas de recrutamento e seleção no setor público revela que fatores como patronagem, nepotismo, favoritismo e interferência política são forças motrizes que retardam a gestão de carreiras dos servidores, tornando-a ineficiente e pouco flexível. No contexto moçambicano, a alternância do poder político nos municípios tem estado na origem das entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção dos servidores

públicos. A título de exemplo, o Conselho Autárquico de Angoche, onde a pesquisa foi realizada, tem uma forte influência da oposição. A sucessão de partidos políticos tem estado na origem da reestruturação de pessoal, fato que é influenciado pelo certo grau de patronagem. Conforme considera Rosário (2015), tem-se verificado a admissão de novo pessoal, cujo objetivo é a satisfação do eleitorado. Cada partido político que ganha as eleições substitui os vereadores e diretores das unidades administrativas autárquicas. Procede a rescisão de contratos dos empregados sazonais. Além disso, muitos servidores públicos perdem os cargos de direção de chefia por confiança e são substituídos por outros que pertencem à ala partidária no poder. Alguns desses servidores solicitam a transferência por mobilidade para outras instituições, por receio de represálias e perseguições de natureza política, deixando espaços vagos para a admissão de novo pessoal. É nessa senda que ocorre a patronagem na GRH, como sendo uma das entropias do processo de recrutamento, seleção e gestão de carreiras dos servidores públicos.

d) Decisões centralizadas

A tomada de decisões centralizadas enquadra-se no contexto de GRH nas organizações de natureza burocrática. Refere-se ao processo de tomada de decisão que depende das hierarquias superiores. Os servidores públicos dos níveis hierárquicos baixos e intermediários não têm a autonomia de decidir sobre a seleção de pessoal para admissão a carreiras públicas, sendo uma tarefa reservada a lideranças do topo (Dwivedi, 1967). Contudo, a tendência do recrutamento e seleção dos servidores públicos moçambicanos depende das decisões tomadas ao nível hierárquico, pois os gestores públicos têm a liberdade de escolha dos candidatos favoritos à admissão no setor público (Feijó, 2009). Na perspectiva de Gonçalves (2013), a tomada de decisões da GRH depende das orientações superiores. Por isso, Forquilha (2008) defende que há muitas interferências no processo de recrutamento e seleção dos servidores públicos que dependem meramente das decisões hierarquizadas. Awortwi (2010) considera que o recrutamento, seleção e gestão de carreiras dos servidores públicos moçambicanos estão ancorados a princípios e orientações da lógica *top down*.

Influência das entropias burocráticas no processo do recrutamento e seleção na gestão de carreiras

Partindo do princípio de que a entropia burocrática é um indicador que visa avaliar o nível das deficiências na GRH de uma organização (Matejko, 1980), as principais constatações deste artigo mostram a ocorrência de quatro entropias que ocorrem no processo de recrutamento e seleção de servidores públicos, nomeadamente fragilidades da GRH, ineficiência das práticas de gestão de carreiras, patronagem no recrutamento e tomada de decisões centralizadas.

A primeira entropia que se refere nos achados deste artigo é a fragilidade de GRH no setor público moçambicano. Ela é caracterizada por debilidades no suporte às carreiras dos servidores públicos, devido à disfuncionalidade do processo de desenvolvimento profissional. Para Sartorius, Merino e Carmichael (2011), no setor público rege uma cultura de gestão autocrática que se caracteriza pela obediência e respeito aos superiores hierárquicos, o que afeta os procedimentos legais da GRH.

A segunda está relacionada à ineficiência das práticas de gestão de carreiras do setor público moçambicano que é influenciada por fatores de ordem económica (Moçambique, 2010). As restrições da verba pública impulsionaram a aprovação das medidas de contenção de despesas que desestruturaram o funcionamento da GRH e, conseqüentemente, afetaram a gestão de carreiras (Moçambique, 2017b). Porém, as verbas públicas são tardiamente desembolsadas e por sinal exíguas, por isso se nota a restrição da promoção, progressão e mudanças de carreiras dos servidores públicos moçambicanos.

A terceira entropia burocrática constatada neste artigo é a patronagem que se manifesta nas formas de recrutamento e nomeação de servidores públicos por inclinação de natureza político-partidária, cujos critérios são pouco transparentes, fragilizando a gestão de carreiras (Monteiro, 2013). No entanto, os servidores públicos podem ser contratados sem concurso, quando se constatam a urgência e a conveniência de serviço para exercer funções de chefia por confiança. No entanto, o risco de os gestores públicos desprezarem os regulamentos torna-os consensuais, recorrendo a decisões particularistas.

A quarta, que é a última, refere-se à tomada de decisões centralizadas. O recrutamento e a seleção funcionam numa lógica *top down*, cuja escolha de certos candidatos para o setor público moçambicano é considerada por Gonçalves (2013) como dependente das decisões hierarquicamente superiores. Os meios utilizados na seleção e nomeação dos servidores constituem mecanismos de controlo político, garantindo a proximidade entre os interesses particularistas e a gestão pública.

Nos termos das constatações acima apresentadas, é possível concluir que existe uma crença partilhada entre os participantes da pesquisa de que as entropias burocráticas do processo de recrutamento e seleção do setor público moçambicano influenciam negativamente a gestão de carreiras, pois esta é vista como ineficiente e inoperante (Awortwi, 2010), provocando disfunções nos procedimentos administrativos relativos à gestão de pessoas (Carneiro e Menicucci, 2013).

Limitações do artigo e perspetivas futuras

O desenvolvimento deste artigo deparou-se com algumas limitações de natureza investigativa que vale a pena mencionar. Uma das quais é a escassez de literatura especializada sobre o recrutamento, seleção e gestão de carreiras no contexto público

moçambicano. A recolha de dados para a operacionalização deste artigo foi realizada no Conselho Autárquico de Angoche. Embora se tenha recorrido à literatura sobre o sector público moçambicano, a GRH nos municípios é específica e difere do sector público no geral, por se tratar de instituição pública com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A outra limitação observada neste artigo é que o Conselho Autárquico de Angoche tem uma forte influência da oposição, ocasionando a patronagem política, como uma das entropias identificadas neste artigo. O processo de recrutamento, seleção e gestão de carreiras é positivamente influenciado por alternância do poder político. A título de exemplo, a escolha dos vereadores e diretores das unidades autárquicas resultam de uma seleção de cunho político, observando as diretrizes e ideologias do partido político que ganha a eleição do Presidente do Conselho Autárquico. Não obstante, é importante reconhecer que este artigo não traz opções para criar mudanças estruturais para o sector público moçambicano na sua plenitude, senão contribuir para as alterações que possam ser vincadas no âmbito de recrutamento, seleção e gestão de carreiras. Em termos de pesquisas futuras, considera-se crucial replicar os resultados deste artigo em outros setores de atividade, como saúde e educação. Os achados aqui apresentados poderão contribuir para outras investigações de natureza quantitativa. Porém, as conclusões deste artigo não podem ser generalizadas para todo sector público moçambicano, podendo, contudo, ser aceites como fiáveis para o contexto específico de realização da pesquisa. Apesar disso, não se deixa de reconhecer a dificuldade na realização das entrevistas, pois alguns participantes recusaram participar por receio de represálias dos superiores hierárquicos. Tais limitações foram mitigadas, na medida em que os investigadores sensibilizaram os participantes sobre o objetivo da pesquisa e da confidencialidade da informação.

Considerações finais

Este artigo enquadra-se no contexto da GRH e procura explorar as entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção do sector público moçambicano e suas influências na gestão de carreiras. Para a sua consecução foram entrevistados 20 participantes do Conselho Autárquico de Angoche. Os principais achados mostram a ocorrência das referidas entropias burocráticas, nomeadamente: fragilidades da GRH, ineficiência das práticas de gestão de carreiras, patronagem no recrutamento e decisões centralizadas.

Os depoimentos dos participantes foram unânimes ao considerar o esforço do sector público moçambicano, no que diz respeito ao aprimoramento dos procedimentos de contratação de pessoal, por meio da inovação administrativa, buscando os modelos gerenciais do sector privado, cuja tendência é garantir a prestação de serviços de

qualidade, através de um processo de ingresso na carreira, gerido de maneira eficaz e transparente.

Apesar disso, as estratégias de implementação da GRH flexível não são devidamente monitoradas, provocando a ocorrência de entropias burocráticas no processo de recrutamento e seleção dos servidores públicos. Contudo, a fraca capacidade de pessoal qualificado em GRH, as carências orçamentais e as decisões hierarquicamente tomadas no âmbito do recrutamento e seleção dos servidores provocaram a estagnação da promoção, progressão e mudança de carreiras no setor público moçambicano. Nesses termos, a análise e discussão das narrativas dos entrevistados permitiram concluir que as entropias burocráticas acima mencionadas afetam, negativamente, a gestão de carreiras, tornando-a inoperante e ineficiente.

Referências bibliográficas

- ACIKGOZ, Y. "Employee recruitment and job search: towards a multi-level integration". *Human Resource Management Review*, vol. 29, nº 1, p. 1-13, 2019.
- ANIDO, L. S.; RONDÓN, I. G. "Modelo de gestión de los recursos humanos con base en la teoría de los subconjuntos borrosos". *Revista Internacional de Gestión del Conocimiento y la Tecnología*, vol. 4, nº 2, p. 14-34, 2016.
- AUSTER, R. "Institutional entropy". *Public Choice*, vol. 40, nº 2, p. 211-216, 1983.
- ÁVILA, L. V.; STECCA, J. P. *Gestão de pessoas*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, Rede e-Tec, 2015.
- AWORTWI, N. "Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms: the case of Mozambique". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, nº 4, p. 723-748, 2010.
- BAYLÃO, A. L. S.; ROCHA, A. P. S. "A importância do processo de recrutamento e seleção de pessoal na organização empresarial". *XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, vol. 15, p. 1-15, 2014.
- BAILEY, K. D. "Social entropy theory: an overview". *Systems Practice*, vol. 3, p. 365-382, 1990.
- BARBOSA, A. R.; TEMOCHE, M. D. R. "O uso do poder discricionário pelo administrador público como instrumento de justiça social". *Qualitas Revista Eletrônica*, vol. 6, nº 1, 2007.
- BOAS, A. A. A.; ANDRADE, R. O. B. *Gestão estratégica de pessoas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- BRIERLEY, S. "Combining patronage and merit in public sector recruitment". *The Journal of Politics*, vol. 83, nº 1, 2020.
- BRUM, T. M., et al. "A influência da socialização e integração na satisfação dos servidores públicos: um estudo de caso em uma organização pública". *Desafio Online*, vol. 2, nº 1, p. 465-686, 2014.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: Ipea, 2013.

CASTEL-BRANCO, C. N. "Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains". *Review of African Political Economy*, vol. 41, p. 26-48, 2014.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA (CIP). *Descentralização fiscal sem enquadramento no contexto actual das finanças públicas*. Maputo: CIP, 2019.

_____. *Governança e integridade em Moçambique*. Maputo: CIP, 2020.

CHIAVENATO, I. *Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CISTAC, G. "Institucionalização, organização e problemas do poder local". In: *Jornadas de Direito Municipal comparado Lusófono*, Lisboa, vol. 2, abr. 2012.

CLARKE, M. "The organizational career: not dead but in need of redefinition". *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 24, nº 4, p. 684-703, 2013.

COLDWELL, D. "Entropic citizenship behavior and sustainability in urban organizations: towards a theoretical model". *Entropy*, vol. 18, nº 12, p. 2-12, 2016.

COLONNELLI, E.; PREM, M.; TESO, E. "Patronage and selection in public sector organizations". *American Economic Review*, vol. 110, nº 10, p. 3.071-3.099, 2020.

DE VOS, A.; DEWETTINCK, K.; BUYENS, D. "To move or not to move?". *Employee Relations*, vol. 30, nº 2, p. 156-175, 2008.

_____; _____. "The professional career on the right track: a study on the interaction between career self-management and organizational career management in explaining employee outcomes". *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 18, nº 1, p. 55-80, 2009.

DIBBEN, P., et al. "Institutional legacies and HRM: similarities and differences in HRM practices in Portugal and Mozambique". *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 28, nº 18, p. 2.519-2.537, 2017.

DWIVEDI, O. P. "Bureaucratic corruption in developing countries". *Asian Survey*, vol. 7, nº 4, p. 245-253, 1967.

EKWOABA, J. O.; IKEJE, U. U.; UFOMA, N. "The impact of recruitment and selection criteria on organizational performance". *Global Journal of Human Resource Management*, vol. 3, nº 2, p. 22-33, 2015.

FARIA, J. H. M.; MENEGHETTI, F. K. "Burocracia como organização e poder". *Revista de Administração de Empresas*, vol. 51, p. 424-439, 2011.

FEIJÓ, J. "A gestão de recursos humanos em empresas moçambicanas num contexto de debilidade do Estado Providência". In: *II Conferência do IESE. Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique*. Maputo: Iese, 2009.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. "Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas". *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 24, nº 1, p. 17-27, 2008.

FORQUILHA, S. C. "Remendo novo em Pano Velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique". In: *Cidadania e Governança em Moçambique*. Maputo: IESE, 2008.

_____. "Reformas de descentralização em Moçambique: o papel das instituições na definição dos resultados". *Wider Working Paper*, vol. 132, p. 1-21, 2020.

- GONÇALVES, E. "Orientações superiores: time and bureaucratic authority in Mozambique". *African Affairs*, vol. 112, nº 449, p. 602-622, 2013.
- GRAHAM, B.; THOMAS, K. "Building knowledge-developing a grounded theory of knowledge management for construction". *The Electronic Journal of Business Research Methods*, vol. 6, nº 2, p. 115-122, 2008.
- GREENHAUS, J. H.; CALLANAN, G. A.; GODSHALK, V. M. *Career management*. 4th, Sage Publication, USA, 2010.
- GUIMARÃES, M. F.; ARIEIRA, J. O. "O Processo de recrutamento e seleção como uma ferramenta de gestão". *Revista de Ciências Sociais da UNIPAR*, vol. 6, nº 2, p. 203-214, 2005.
- HALLBERG, L. R. M. "The 'core category' of grounded theory: making constant comparisons". *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being*, vol. 1, nº 3, 141-148, 2006.
- LACHLER, U.; WALKER, I. *Mozambique Jobs Diagnostic*. vol. 1, nº 13. World Bank, Washington DC, 2018.
- LAVIGNA, R. J.; HAYS, S. W. "Recruitment and selection of public workers: an international compendium of modern trends and practices". *Public Personnel Management*, vol. 33, nº 3, p. 237-253, 2004.
- LAZARI, I.; BOLONHA, C.; RANGEL, H. "A relevância dos limites discricionários do juiz generalista". *Revista Direito*, vol. 9, nº 2, p. 417-434, 2013.
- LEITE, F. "Raciocínio e procedimentos da Grounded Theory Construtivista". *Questões Transversais – Revista de Epistemologias da Comunicação*, vol. 3, nº 6, p. 20-21, 2015.
- LIMA, R. D. C. "O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando matching em survey". *Opinião Pública*, vol. 26, nº 3, p. 587-632, 2020.
- LOUW, G. "Exploring recruitment and selection trends in the Eastern Cape". *South African Journal of Human Resource Management*, vol. 11, nº 1, p. 319-329, 2013.
- MARTÍNEZ-BERUMEN, H. A.; LÓPEZ-TORRES, G. C.; ROMO-ROJAS, L. "Developing a method to evaluate entropy in organizational systems". *Procedia Computer Science*, vol. 28, p. 389-397, 2014.
- MATEJKO, A. J. "The obsolescence of bureaucracy". *Relations Industrielles*, vol. 35, nº 3, 467-493, 1980.
- MAZON, L.; TREVIZAN, M. A. "Recrutamento e seleção de recursos humanos em um hospital psiquiátrico de um município paulista". *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, vol. 8, nº 4, p. 81-87, 2000.
- MILLS, J.; BONNER, A.; FRANCIS, K. "The development of constructivist grounded theory". *Internacional Journal of Qualitative Methods*, vol. 5, nº 1, p. 25-35, 2006.
- MOÇAMBIQUE. Lei nº 2/97 de 18 de fevereiro cria o quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais. *Boletim da República*, I série, nº 7, p. 3-19, 1997.
- _____. Lei nº 14/2009 de 17 de março que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. *Boletim da República*, I série, nº 10, p. 7-83, 2009.
- _____. *Planificação, Orçamentação, Execução, Monitoria, Avaliação (POEMA)*. Maputo: Ministério da Educação, 2010.

_____. Lei nº 10/2017 de 01 de agosto aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado e revoga a Lei nº 14/2009 de 17 de março. *Boletim da República*, I série, nº 119, p. 1-25, 2017a.

_____. Decreto nº 75/2017 de 27 de dezembro aprova as medidas de contenção de despesa pública. *Boletim da República*, I série, nº 201, p. 2.590-2.592, 2017b.

_____. Lei nº 6/2018 de 18 de fevereiro, altera a Lei nº 2/97, de 18 de fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais. *Boletim da República*, I série, nº 152, p. 1.799-1.842, 2018a.

_____. Decreto nº 5/2018 de 26 de fevereiro aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. *Boletim da República*, I série, nº 40, p. 253-267, 2018b.

_____. *Relatório de Execução do Orçamento do Estado-I Trimestre*. Maputo. Maputo: Ministério da Economia e Finanças, 2020.

MONTEIRO, L. M. "Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal". *Revista da Administração Pública*, vol. 47, nº 5, p. 1.117-1.143, 2013.

MOREIRA, F. G. "A importância da gestão estratégica no recrutamento e seleção de pessoal nas organizações". *Revista Práticas de Administração Pública*, vol. 1, nº 2, p. 57-70, 2017.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. "Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios". *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 15, nº 4, p. 731-747, 2011.

MUELLER, H. "Patronage or meritocracy: political institutions and bureaucratic efficiency". *Institut d'Análisi Econòmica*, p. 1-30, 2009.

NORONHA, J.; BRITO, L. *Desafios da gestão municipal de uma lógica administrativa e institucional para uma lógica de desenvolvimento organizacional e sustentabilidade*. Maputo: Iese, 2010.

OLIVEIRA, L. B.; CAVAZOTTE, F.; DUNZER, A. R. "The interactive effects of organizational and leadership career management support on job satisfaction and turnover intention". *International Journal of Human Resource Management*, vol. 30, nº 10, p. 1.583-1.603, 2019.

PIATAK, J. S. "Sector switching in good times and in bad: are public sector employees less likely to change sectors?". *Public Personnel Management*, vol. 46, nº 4, p. 327-341, 2017.

_____. "Weathering the storm: the impact of cutbacks on public employees". *Public Personnel Management*, vol. 48, nº 1, p. 97-119, 2019.

ROSÁRIO, D. M. "Os municípios dos 'outros'. Alternância do poder local em Moçambique? O caso de Angoche". *Cadernos de Estudos Africanos*, vol. 30, p. 135-165, 2015.

SANTOS, A. A.; GALLARDO, G.; FILIPE, M. "Moçambique in African economic outlook 2017". In: African Development Bank (AfDB); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations Development Programme (UNDP) (orgs.). *African economic outlook: entrepreneurship and industrialization*. Paris: OECD Publishing, 2017.

SARTORIUS, K.; MERINO, A.; CARMICHAEL, T. "Human resource management and cultural diversity: a case study in Mozambique". *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 22, nº 9, p. 1.963-1.985, 2011.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. "Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 2, p. 401-432, 2019.

SBARAINI, A., et al. "How to do a grounded theory study: a worked example of a study of dental practices". *BMC Medical Research Methodology*, vol. 11, 2011.

SEEMA, A.; SUJATHA, S. "Conceptual work on career management strategies from an organization perspective". *International Journal of Management, IT and Engineering*, vol. 3, nº 7, p. 184-198, 2013.

SETYOWATI, E. "Merit system in recruitment and selection process of civil servant candidate in malang Indonesia". *Journal of Administrative Sciences and Policy Studies*, vol. 4, nº 1, p. 83-95, 2016.

SICOCHÉ, B. F. "Estudo comparativo do poder de decidir do Município no Estado Brasileiro e Moçambicano". *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, vol. 2, nº 2, p. 17-32, 2014.

SILVA, A. H.; FOSSÁ M. I. T. "Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos". *Qualitas Revista Eletrônica*, vol. 17, nº 1, p. 1-14, 2015.

SIMIONE, A. A. "Gestão estratégica de recursos humanos: já se pode falar dela na administração pública em Moçambique?". *Revista Foco*, vol. 12, nº 3, p. 138-161, 2019.

SON, S.; KIM, D. Y. "Organizational career growth and career commitment: Moderated mediation model of work engagement and role modeling". *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 32, nº 20, p. 4.287-4.310, p. 1-23, 2019.

STYHRE, A. *The innovative bureaucracy: bureaucracy in an age of fluidity*. New York: Routledge, 2007.

SYLVESTRE, M. M.; MARRENGULA, C. P.; QUIVE, T. O. *Dinâmica da sustentabilidade das finanças públicas em Moçambique (2000-2016)*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, 2016.

TOLFO, S. R. "A carreira profissional e seus movimentos: revendo conceitos e formas de gestão em tempos de mudanças". *Revista Psicologia: Organizações & Trabalho*, vol. 2, nº 2, p. 39-63, 2002.

UNIDADE TÉCNICA DE REFORMA DO SETOR PÚBLICO (Utresp). *Política salarial da administração pública moçambicana*. Estratégia global da reforma 2006-2015. Maputo, 2006.

VAZ, A. C. N. "Dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática: mitigando custos transacionais na gestão pública". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 3, p. 622-669, 2018.

WIERSMA, M. L.; HALL, D. T. "Organizational career development is not dead: a case study on managing the new career during organizational change". *Journal of Organizational Behavior*, vol. 28, p. 771-792, 2007.

WOOD, G., et al. "HRM in Mozambique: homogenization, path dependence or segmented business system?". *Journal of World Business*, vol. 46, nº 1, 31-41, 2011.

Abstract*Bureaucratic entropies in the recruitment and selection process and its effects on public sector career management in Mozambique*

This article explores the view of Mozambican public servants on bureaucratic entropies in the recruitment and selection process and its effects on career management. The investigation involved 20 participants, and semi-structured interviews were conducted. The grounded theory method was used to analyze the collected narratives. The findings obtained highlight the occurrence of four bureaucratic entropies, namely: weaknesses in human resource management, inefficiency in career management practices, patronage in recruitment, and centralized decisions. However, the views expressed by the interviewees reach a consensus on bureaucratic entropies negatively affecting career management.

Keywords: bureaucratic entropies; recruitment; selection; career management; public sector

Resumen*Entropías burocráticas en el proceso de reclutamiento y selección y su influencia en la gestión de carrera del sector público en Mozambique*

Este artículo explora la visión de los servidores públicos mozambiqueños sobre las entropías burocráticas en el proceso de reclutamiento y selección y su influencia en la gestión de carrera. La investigación involucró a 20 participantes y se realizaron entrevistas semiestructuradas. Se utilizó el método de la teoría fundamentada para analizar las narrativas recopiladas. Los hallazgos obtenidos destacan la ocurrencia de cuatro entropías burocráticas, a saber: debilidades en la gestión de recursos humanos, ineficiencia en las prácticas de gestión de carrera, clientelismo en la contratación y decisiones centralizadas. Sin embargo, las opiniones expresadas por los entrevistados son consensuadas en que las entropías burocráticas afectan negativamente la gestión de carrera.

Palabras clave: entropías burocráticas; reclutamiento; selección; gestión de carrera; sector público

Résumé*Entropies bureaucratiques dans le processus de recrutement et de sélection et leur influence sur la gestion de carrières dans le secteur public au Mozambique*

Cet article explore le point de vue des fonctionnaires mozambicains sur les entropies bureaucratiques dans le processus de recrutement et de sélection et son influence sur la gestion de carrière. L'enquête a impliqué 20 participants et des entretiens semi-structurés ont été menés. La méthode de grounded theory a été utilisée pour analyser les récits recueillis. Les résultats obtenus mettent en évidence l'occurrence de quatre entropies bureaucratiques, à savoir: les faiblesses de la gestion des ressources humaines, l'inefficacité des pratiques de gestion des carrières, le clientélisme dans le recrutement et les décisions centralisées. Cependant, les opinions exprimées par les personnes interrogées sont consensuelles sur le fait que les entropies bureaucratiques affectent négativement la gestion des carrières.

Mots-clés: entropies bureaucratiques; recrutement; sélection; gestion de carrière; secteur public

Artigo submetido à publicação em 27 de março de 2020.

Versão final aprovada em 11 de abril de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

May-August 2022

Vol. 28, nº 2

Contents

	<i>Page</i>
Three-round presidential elections: the effects of open, simultaneous, and mandatory primaries in Argentina and Uruguay <i>Daniel Buquet</i> <i>Ariadna Gallo</i>	292
Rhetorics of climate action from the South: analysis of the discourses of COP25 decision makers <i>Gabriel Prosser Bravo</i> <i>Camilo Caro Zúñiga</i> <i>Juan Carlos Arboleda-Ariza</i>	321
Timeframes in clash: a deliberative analysis of environmental conflicts <i>Filipe Mendes Motta</i> <i>Ricardo Fabrino Mendonça</i>	357
Effectiveness and institutionalization of social welfare councils: patterns and variations in Brazilian's municipalities participation (2012-2018) <i>Carla Almeida</i> <i>Ednaldo Ribeiro</i> <i>Euzeneia Carlos</i> <i>Rafael da Silva</i>	386
Public hearings on cannabis/marijuana in the Brazilian House of Representatives, 1997-2020 <i>Daniela Leandro Rezende</i> <i>Paulo Fraga</i> <i>Aruna Sol</i>	425
Public hearings at the Brazilian Supreme Court: from strategic litigation to resolution <i>Eduardo Moreira da Silva</i> <i>Antonio Carlos Andrade Ribeiro</i> <i>Marjorie Marona</i> <i>Lucas Fernandes de Magalhães</i>	462
The media and the fear of crime in the Brazilian Federal District <i>Arthur Trindade M. Costa</i> <i>Marcelo Ottoni Durante</i>	487
Gender, leadership styles, and electoral campaigns on Twitter. Andalusia's regional elections 2018 <i>Juana María Ruiloba-Núñez</i> <i>María Goenaga Ruiz de Zuazu</i>	510
Bureaucratic entropies in the recruitment and selection process and its effects on public sector career management in Mozambique <i>Júnior João Samuel dos Santos</i> <i>Francisco Maria Januário</i> <i>Abacar Molide</i>	533